

Regeringsuppdrag

Rapport

Metod för att klassificera och
beräkna försvarsutgifter utifrån
Natos definition



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2022-10-18

Dnr: 2022-00831

ESV-nr: 2022:52

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Eva Engberg

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick den 7 juni 2022 i uppdrag av regeringen att

- utreda vilken verksamhet, som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt den definition som används av Nato, och
- utveckla en metod för att beräkna offentliga utgifter och uteblivna inkomster som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition.

Vidare ska ESV utföra beräkningar av försvarsutgifterna, enligt den utvecklade metoden.

Uppdraget har genomförts i nära samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) för att inhämta expertstöd och synpunkter. Dessutom har FOI bjudits in för samråd om redovisningen. Uppdraget har även genomförts i dialog med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försäkringskassan, Kammarkollegiet, Pensionsmyndigheten, Statistiska centralbyrån och Sveriges kommuner och regioner.

Eva Engberg, Katarina Johansson och Mikael Marelius har tagit fram denna rapport.

Vi vill rikta ett särskilt tack till FOI och alla de personer, myndigheter och organisationer som har bidragit med den information som vi har behövt för att utföra vårt uppdrag. Vi vill också tacka de personer på ESV som har stöttat oss i arbetet på olika sätt.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter utifrån Natos definition och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2022-10-18

Clas Olsson

Generaldirektör

Eva Engberg

Expert

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Uppdrag	9
1.3 Metod	10
1.4 Utgångspunkter	11
1.5 Avgränsningar	11
1.6 Genomförande	12
1.7 Rapportens disposition	13
2 Militärt och civilt försvar – en översikt	14
2.1 Militärt försvar	14
2.2 Civilt försvar	16
3 Natos definition av försvarsutgifter	17
3.1 Natos definition av försvarsutgifter med kommentar	17
3.1.1 Bakgrund	17
3.1.2 Natos definition av försvarsutgifter med kommentar	17
4 Redovisning av försvarsutgifter i Sverige.....	21
4.1 Statsredovisningen	21
4.1.1 Redovisning av försvarsutgifter i statens budget	21
4.1.2 Redovisning av försvarsutgifter i nationalräkenskaperna	24
4.1.3 Redovisning av försvarsutgifter i resultat- och balansräkningen för staten....	26
5 Utgifter för myndigheter med försvarsverksamhet.....	28
5.1 Vilka myndigheter bedriver försvarsverksamhet i Sverige?	28
5.1.1 Försvarsmakten med stödmyndigheter	29
5.1.2 Övriga styrkor	38
5.1.3 Civil-militär samverkan	43
5.2 Militära och civila försvarsutgifter - sammanfattning och slutsatser	46
6 Övriga verksamheter och utgifter	49
6.1 Ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter	49
6.2 Ålderspensioner för militär personal	50
6.2.1 Pensionssystemet i Sverige	50
6.2.2 Pensionssystemets finansiering	51
6.2.3 Pensionsutgifter enligt Natos definition.....	54
6.2.4 Tjänstepensioner	55
6.2.5 Förslag om att räkna pensioner när avsättning sker.....	55
6.3 Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter.....	56
6.3.1 Europeiska försvarsfonden och dess föregångare	56
6.3.2 EU:s allmänna budget	56
6.3.3 EU:s utgifter för Säkerhet och Försvar för budgetåret 2021	57

6.4	Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda	58
6.5	Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser	59
6.6	Försvarsdepartementets utgifter	63
6.7	Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet.....	64
6.8	Kompetenshöjande insatser för militär personal	65
6.8.1	Universitetskurser.....	65
6.8.2	Övrigt.....	65
6.9	Ekonomiskt stöd för att förstärka en alliansmedlems försvar	65
6.9.1	Kontanter.....	65
6.9.2	Materiel.....	66
6.9.3	Stöd till Ukraina	66
6.10	Annan utrustning som kan användas av försvaret i händelse av krig	66
6.11	Forskning och utveckling	67
6.12	Utgifter för Natos gemensamma infrastruktur	67
6.12.1	Avgiften till Nato	67
7	Internationell rapportering	69
8	Metod för att beräkna försvarsutgifter.....	70
8.1	Militärt anslagsutfall för utgiftsområde 5 och 6.....	70
8.2	Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser	71
8.3	Ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter.....	71
8.4	Ålderspensioner för militär personal	72
8.4.1	Räkna fram den militära delen av allmän löneavgift och statlig ålderspensionsavgift.....	73
8.4.2	Beräkning av allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift.	74
8.5	Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter.....	75
8.6	Försvarsdepartementets utgifter	76
8.7	Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda	77
8.8	Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet.....	79
8.9	Övriga försvarsutgifter	80
8.10	Utgifter för Natos gemensamma infrastruktur – avgiften till Nato.....	80
9	Beräkning av försvarsutgifter 2019-2021	81
10	Konsekvensanalys.....	82
10.1	Det sker stora förändringar i försvaret	82
10.2	Struktur för att underlätta beräkning av försvarsutgifter	82
10.3	Vidare utredningar	83
10.4	Myndigheter som inrättas efter 2021	83
Bilaga 1 Anslagsutfall för berörda myndigheter samt totalt för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap samt bedömning av militär del av verksamheten		85
Bilaga 2 FOI:s Memo Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition		90

Bilaga 3 FOI:s kommentarer till ESV:s rapportutkast i samråd 120

Sammanfattning

I denna rapport utreder Ekonomistyrningsverket (ESV) vilken verksamhet som skulle kunna klassificeras som försvarsutgifter enligt den definition som används av Nato. ESV redogör också för en metod som skulle kunna användas för att beräkna offentliga utgifter som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt definitionen. Dessutom görs en beräkning av utgifter som skulle kunna klassificeras som försvarsutgifter enligt den utvecklade metoden för 2019, 2020 och 2021.

ESV har haft tillgång till Natos öppettillgängliga övergripande definition. Det innebär att det finns ett visst utrymme för tolkning av regelverket samtidigt som jämförelser med andra länders utgifter inte har varit möjliga. Denna rapport bör därför ses som ett första steg som kan ligga till grund för fortsatt arbete med att definiera och beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition.

ESV:s beräkning visar att försvarsutgifterna skulle kunna vara 78 miljarder kronor 2021. Det motsvarar 1,43 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Nato har som målsättning att medlemsländernas försvarsutgifter ska uppgå till minst 2 procent av BNP, vilket med Sveriges BNP om 5 452 miljarder kronor motsvarar ungefär 109 miljarder kronor 2021.

Det största tillägget som vi gör till de mer traditionella försvarsutgifterna är moms, som uppgår till ungefär 10 miljarder kronor 2021. Eftersom försvarsutgifterna ställs i relation till BNP, som innehåller moms, bör även försvarsutgifterna inkludera moms.

ESV:s uppdrag har varit att belysa så mycket som möjligt av de utgifter som skulle kunna ingå i försvarsutgifterna, därför har vi valt att tolka regelverket generöst och i vissa fall använt schabloner och förenklingar.

Tabell Beräkning av försvarsutgifter enligt Natos definition

Miljoner kronor

	2019	2020	2021
Militärt anslagsutfall för utgiftsområde 5 Internationell samverkan	95	85	93
<i>därav: Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (FM, 1:2.1)</i>	55	45	52
<i>därav: Forskning och utveckling (FOI, 1.6.4)</i>	41	40	41
Militärt anslagsutfall för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap	55 455	58 067	65 553
<i>därav: Forskning och utveckling för utgiftsområde 6</i>	910	947	939
Ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter	7 915	8 328	9 864
Ålderspensioner för militär personal - allmän pensionsavgift	838	891	939
Ålderspensioner för militär personal - statlig ålderspensionsavgift	94	111	110
Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser**	885	646	431
Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter	77	66	368
Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda	255	278	311
Försvarsdepartementets utgifter	218	206	214
Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet	38	37	37
Övriga försvarsutgifter - kompetenshöjande insatser för militär personal	1	1	1
Övriga försvarsutgifter - ekonomiskt stöd för att förstärka en alliansmedlems försvar	0	0	0
Övriga försvarsutgifter - annan utrustning som kan användas i försvaret i händelse av krig	0	0	0
Summa försvarsutgifter enligt Natos definition	65 871	68 717	77 919
BNP till marknadspris, löpande priser***	5 049 619	5 038 538	5 451 813
Försvarsutgifter som andel av BNP	1,30%	1,36%	1,43%
Avgiften till Nato*	600	600	600

*Modellmässigt belopp beräknat för 2021.

**Del av utgiftsområde 5 Internationell samverkan, för vidare utredning.

*** NR kvartal 2 2022 (2022-08-29).

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige ansökte i maj 2022 om medlemskap i försvarsalliansen Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Nato har som målsättning att medlemsländernas försvarsutgifter ska uppgå till minst 2 procent av BNP.

För att möjliggöra en internationell jämförelse av hur stor del av BNP som avsätts till det militära försvaret finns det behov av att se över vilka utgifter som ska eller kan räknas in enligt Natos definition av försvarsutgifter.

1.2 Uppdrag

Den 7 juni 2022 (Fi2022/01857) gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att

- utreda vilken verksamhet, som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt den definition som används av Nato, och
- utveckla en metod för att beräkna offentliga utgifter och uteblivna inkomster som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition.

Enligt uppdraget ska ESV dessutom utföra beräkningar av försvarsutgifterna, enligt den utvecklade metoden, omfattande de närmast tre föregående åren.

Regeringen beslutade att uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) för att inhämta expertstöd och synpunkter. Dessutom ska FOI bjudas in för samråd om redovisningen. Uppdraget ska vidare genomföras i dialog med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Statistiska centralbyrån och vid behov med övriga relevanta myndigheter.

ESV ska senast den 18 oktober 2022 lämna en skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

1.3 Metod

Sveriges försvarsutgifter kan beräknas på olika sätt med olika utfall beroende på om nationella (t.ex. statens budget) eller internationella (t.ex. nationalräkenskaperna och Nato) definitioner används (se kapitel 4).

I denna rapport beräknas försvarsutgifterna med utgångspunkt från strukturen för statens budget och inte utifrån principerna i nationalräkenskaperna eller i den konsoliderade resultat- och balansräkningen för staten. Det beror bl.a. på att riksdagens och regeringens styrning sker inom ramen för statens budget, på anslag och anslagspostnivå.

Det finns nackdelar med att enbart utgå från anslagsredovisningen. En myndighet kan, förutom anslagsfinansierad verksamhet, även ha verksamhet som finansieras på annat sätt. Det kan vara utomstatliga intäkter av avgifter och andra ersättningar eller intäkter av bidrag. Myndigheterna kan också lånefinansiera sina investeringar. Under 2021 utgör de utomstatliga intäkterna av avgifter, bidrag och finansiella poster en mindre del av verksamheten för Försvarsmakten och dess stödmyndigheter. Hur finansieringen av anläggningstillgångar via lån ska hanteras i beräkningarna kan också diskuteras. De lån som tas upp belastar saldot i statens budget i sin helhet vid upplåningstillfället medan anslagsbelastningen sker över tid i form avskrivningar och räntebetalningar. ESV bedömer att detta inte påverkar beräkningen i någon större utsträckning, däremot bör den principiella frågan utredas vidare.

Den militära andelen verksamhet per myndighet används vid beräkningar som kräver att man använder schabloner för att justera försvarsutgifterna. ESV har räknat fram andelen militär verksamhet per myndighet genom anslagsutfallens fördelning mellan civil och militär försvarsverksamhet. Även denna metod kan utredas vidare.

ESV ansvarar för statsredovisningen och samlar in information via statsredovisningssystemet i Hermes. ESV har därmed tillgång till bl.a. myndigheternas utfall per anslag, anslagspost och delpost i statens budget. Ansatsen i ESV:s förslag till redovisning i denna rapport är att de totaler som ESV redovisar ska kunna brytas ned på mer detaljerad nivå av t.ex. Försvarsmakten eller Försvarsdepartementet i enlighet med Natos krav på redovisning av försvarsutgifter. Den detaljerade nivån kan vara hemlig och känslig men måste rapporteras till Nato. Det handlar exempelvis om redovisning per typ av materiel, indelning av personal i civil respektive militär samt uppgifter per försvarsgren, dvs. information som inte samlas in till i statsredovisningen. Förutom den information som hämtas från statsredovisningen ska tillägg göras för försvarsutgifter som inte motsvaras av poster i statens budget men som ingår enligt Natos definition. Denna information kan redovisas som övriga utgifter i underlagen till Nato. Det kan t.ex. vara tillägg för ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter.

1.4 Utgångspunkter

Eftersom ESV inte är expertmyndighet för just försvarsfrågor är vi beroende av andra myndigheters expertis. Ett krav på uppdraget är att det ska genomföras i nära samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), för att inhämta expertstöd och synpunkter. FOI har sammanställt sina underlag i ett så kallat memo benämnt Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition. Memot ligger till grund för en betydande del av ESV:s bedömningar.

Natos öppet tillgängliga definition av försvarsutgifter är övergripande och det verkar finnas visst utrymme för tolkningar av regelverket. I detta uppdrag resonerar vi om hur man kan tänka kring försvarsutgifter enligt Natos tillgängliga definition. Redovisning av medlemsländernas utgifter enligt Natos definition är inte offentliga och därför är det omöjligt för ESV att göra jämförelser med andra länder. Detta gäller även Norge och Danmarks tolkning av Natos definition. Vi har inte haft tillgång till några fullständiga eller detaljerade underlag som visar hur Norge och Danmark redovisar militära försvarsutgifter enligt Natos definition.

Marknaden för utveckling, anskaffning och finansiering av försvarsmateriel är särpräglad vilket man bör ta hänsyn till vid jämförelser mellan länder.

Ambitionsnivån har anpassats till de rådande förutsättningarna och den relativt korta tid som givits för ett så pass omfattande uppdrag. Uppdraget bör ses som ett första steg som ligger till grund för fortsatt arbete med att definiera försvarsutgifter enligt Nato.

1.5 Avgränsningar

ESV ska inte räkna på samhällsekonomiska effekter som t.ex. alternativkostnad för värnpliktiga, utan endast direkta utgifter.

Det är Finansdepartementet, och inte ESV eller FOI, som ska ha kontakter med Natos sekretariat för att tolka regelverket, vilket innebär att vi inte har tagit del av några detaljerade instruktioner om vilka redovisningsprinciper som ska användas vid beräkningen.

För att kunna belysa så mycket som möjligt av de utgifter som skulle kunna ingå i försvarsutgifterna, har vi valt att tolka regelverket generöst. Detta för att det är lättare att ta bort poster än att lägga till. ESV och FOI kan inte bedöma hur Natos sekretariat förhåller sig till de justeringsposter som ESV tar upp i denna rapport.

Vi har haft som utgångspunkt att beräkningen ska baseras på offentliga uppgifter, så att beräkningen blir transparent. ESV och FOI har för detta uppdrag inte tagit del av eventuella sekretessbelagda uppgifter. Det ska vara enkelt att få fram uppgifterna och de ska gärna vara publicerade någonstans.

Beräkningen av försvarsutgifterna kan inkludera verksamhet som ligger utanför staten och även innefatta verksamhet som bedrivs av andra myndigheter än de som vi vanligtvis ser som försvarsmyndigheter.

Beräkningsmetoden bör vara okomplicerad och vi kan med fördel använda schabloner, om det behövs.

ESV behöver inte ta ställning till vilken metod som är bäst utan rapporten kan innefatta olika alternativ.

Genomgående i rapporten redovisar vi anslag i 2021 års anslagsstruktur. Det betyder att vi har översatt anslag för 2019 och 2020 till 2021 års anslagsstruktur för att uppgifterna ska vara jämförbara.

1.6 Genomförande

Innan sommarsemestrarna startade ESV och FOI upp arbetet med uppdraget genom att planera arbetet. Under sommaren pågick omfattande inläsning på ämnet och vi fick kontaktpersoner till de myndigheter som ESV skulle ha dialog med och dialogen påbörjades efter sommaren. I början av september kunde vi fastställa omfattning och tidplan för arbetet.

Arbetet har genomförts tillsammans med FOI, genom gemensamma möten och mejlväxling. Eftersom det är ESV som återrapporterar uppdraget valde vi att lägga upp arbetet så att FOI skriver ett underlag till rapporten som biläggs i sin helhet. FOI:s memo Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition finns i bilaga 2. ESV har vidare bjudit in FOI för samråd om redovisningen under perioden 7-13 oktober genom möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på rapporten. FOI:s kommentarer i samrådet redovisas i bilaga 3.

Dialogen med Försvarsmakten har skett genom möten, telefonsamtal och mejlväxling med Ledningsstabens Planerings- och ekonomiavdelning.

På Försvarets materielverk har vi haft dialog med representanter från Ledningsstabens, Marknad och Inköp samt Chefen för Export.

Dialogen med Försvarets radioanstalt har skett genom ett telefonsamtal med ekonomichefen.

Vi har även haft kontakt med representanter från Statistiska centralbyrån, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Kammarkollegiet, Sveriges kommuner och regioner samt Utrikesdepartementet.

1.7 Rapportens disposition

ESV:s uppdrag är att utreda vilken verksamhet som kan klassificeras som försvarsutgifter utifrån den definition som används av Nato. Vi ska också utveckla en metod för att beräkna försvarsutgifter samt utföra beräkningar av försvarsutgifterna enligt den utvecklade metoden för de närmast tre föregående åren.

Rapporten är upplagd på så sätt att vi i kapitel 2 ger en översiktlig beskrivning av Sveriges militära och civila försvar.

I kapitel 3 redogörs för Natos definition med kommentarer till den svenska kontexten.

Därefter följer kapitel 4 där vi redogör för hur försvarsutgifterna i Sverige redovisas i statens budget, nationalräkenskaperna och resultaträkningen för staten. Försvarsutgifterna enligt Natos definition skiljer sig från dessa beräkningar och redovisningen i kapitel 4 är med i jämförelsesyfte.

I kapitel 5 redogör vi för våra bedömningar av vilka verksamheter som ska klassificeras i det civila eller det militära försvaret utifrån relevant punkt i Natos definition. Det handlar om verksamheter som utförs av Försvarsmakten, dess stödmyndigheter, övriga styrkor samt civil-militär samverkan.

Kapitel 2, 3 och 5 baseras i sin helhet på FOI:s underlag (se bilaga 2).

Därefter följer kapitel 6 där vi utreder och diskuterar övriga verksamheter och utgifter som skulle kunna klassificeras som försvarsutgifter kopplat till Natos definition. Det handlar t.ex. om tillägg som man skulle kunna göra för moms på försvarsutgifter och pensioner för anställda inom försvaret.

En kort beskrivning av internationell rapportering görs i kapitel 7.

I kapitel 8 redogör vi för en beräkningsmetod som man skulle kunna använda för att räkna fram försvarsutgifter utifrån Natos definition.

I kapitel 9 beräknar vi försvarsutgifterna enligt den utvecklade metoden. Vi har valt att inte begränsa beräkningen utan tar med alla de poster som vi tror skulle kunna ingå enligt Natos definition, eftersom det är lättare att ta bort poster från beräkningen än att lägga till.

ESV:s sammanfattande reflektioner och konsekvenser av att beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition beskriver vi i konsekvensanalysen i kapitel 10.

2 Militärt och civilt försvar – en översikt

Kapitlet baseras på FOI:s memo ”Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition” (se bilaga 2). Referenslista finns i bilaga 2.

Sveriges totalförsvar består av två delar, det civila och det militära försvaret. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Gränsdragningen mellan vad som är civilt och militärt försvar inom totalförsvaret är inte alltid tydlig.

Totalförsvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) innehåller ett övergripande mål för totalförsvaret:

Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

2.1 Militärt försvar

Det finns ingen tydligt avgränsad definition av militärt försvar i Sverige.

Totalförsvarspropositionen definierar den ekonomiska ramen för det militära försvaret som anslag 1:1-1:12 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (Prop. 2020/21:30).

Det är också dessa anslag som Försvarsmakten utgått ifrån när man på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag för anslagsökningar för det militära försvaret motsvarande 2 procent av BNP.

Anslag 1:1-1:12 kan därför ses som den definition som används i Sverige vad gäller finansieringen av det militära försvaret.

Ett annat sätt att definiera det militära försvaret är att utgå ifrån myndigheterna, dvs. Försvarsmakten med stödmyndigheter.

Enligt SOU (2021:25) är följande myndigheter stödmyndigheter till Försvarsmakten:

- Försvarets materielverk
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Fortifikationsverket
- Totalförsvarets plikt- och prövningsverk
- Försvarets radioanstalt

I dagligt tal används ibland begreppet försvarsmyndigheterna som samlingsnamn.

Noterbart är att de två definitionerna i stort sett överlappar, men att det också finns skillnader som att exempelvis anslag 1:1-1:12 innehåller ytterligare ett antal mindre myndigheter samt officersutbildningen som bedrivs vid Försvarshögskolan.

I totalförsvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) beslutades om ett antal mål för det militära försvaret. Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmågan att:

- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

2.2 Civilt försvar

Det civila försvaret kan definieras som den del av totalförsvaret som inte är militärt försvar.

Traditionellt har det civila försvaret omfattat försörjningsberedskap, befolkningsskydd och psykologiskt försvar.

SOU 2021:25 beskriver det civila försvaret i fredstid som den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att möjliggöra hanteringen av en höjd beredskap i samhället. Vid höjd beredskap och krig ska verksamheten omfatta skydd av befolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner och stödja Försvarmakten.

Utredningen beskriver vidare att civilt försvar inte är en enskild organisation, utan civilt försvar är ett ansvar för bl.a. statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund. Det civila försvaret består av ett stort antal aktörer med olika och överlappande ansvar. I statens budget är det inte definierat vilka anslag som avser det civila försvaret. Det är tydligare vilka anslag som tillhör det militära försvaret.

Efter kalla krigets slut upphörde stora delar av planeringen för höjd beredskap inom det civila försvaret (SOU 2021:25). Verksamheten är nu under återuppbyggnad vilket kommer innebära stora förändringar inom det civila försvaret de kommande åren.

I försvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) beslutades att målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

3 Natos definition av försvarsutgifter

Kapitlet baseras på FOI:s memo ”Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition” (se bilaga 2). Referenslista finns i bilaga 2.

3.1 Natos definition av försvarsutgifter med kommentar

3.1.1 Bakgrund

Den svenska definitionen av försvarsutgifter, anslagen 1:1-1:12 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, är inte nödvändigtvis jämförbar med hur andra länder finansierar sitt militära försvar. Det kan finnas relativt stora skillnader i hur länder organiserar och finansierar sitt militära försvar. Gränsdragningen mellan militärt och civilt försvar kan se annorlunda ut, exempelvis kan verksamheter som är helt civila i den svenska kontexten vara organiserade inom andra länders försvarsmakter och ha delvis andra uppgifter. För att göra utgifterna jämförbara mellan länder har Nato tagit fram en gemensam definition av försvarsutgifter.

Nedan definieras Natos försvarsutgifter enligt beskrivningen i alliansens årliga rapportering av försvarsutgifter. Beskrivningen i sin helhet finns i bilaga 2.

Vid bedömning av om en verksamhet i det svenska försvaret tillförs det civila eller det militära försvaret prövas verksamheten mot relevant punkt i definitionen i följande avsnitt.

3.1.2 Natos definition av försvarsutgifter med kommentar

Nedan följer ett antal kommentarer till Natos beskrivning av försvarsutgifter och vad de bedöms betyda i en svensk kontext.

1. Nato definierar försvarsutgifter som den offentliga förvaltningens (national government) betalningar specifikt syftande till att möta behoven hos sina väpnade styrkor, hos de allierade eller hos alliansen.

Kommentar: Betalningar från statlig förvaltning till andra samhällssektorer kan ingå i de militära försvarsutgifterna om betalningen avser militära försvarsutgifter.

2. Försvarsdepartementets betalningar för att finansiera landets väpnade styrkor utgör en stor del av försvarsutgifterna. Väpnade styrkor inkluderar mark-, sjö- och luftstridskrafter såväl som t.ex. förvaltningskostnader och ledning, specialförband, sjukvård, logistik, rymd och cyber.

Kommentar: Enligt punkt två ska utgifterna för Försvarsmakten räknas in i försvarsutgifterna. Det gör att hela myndigheten Försvarsmakten med dess ingående

delar ingår i det militära förvaret. Huvuddelen av Försvarsmaktens verksamhet hör direkt eller indirekt till de delar som beskrivs under punkt 2. På engelska används uttrycket "armed forces", och på svenska används normalt benämningen försvarsmakt för länders väpnade styrkor. Det bör skiljas från den svenska myndigheten Försvarsmakten. Ett lands försvarsmakt kan omfatta både färre eller fler delar än vad den svenska Försvarsmakten gör.

3. Väpnade styrkor kan också inkludera "övriga styrkor". Som exempel ges trupper inom t.ex. inrikesdepartementet, nationella polisstyrkor, paramilitära organisationer som det franska Gendarmeriet eller italienska Carabinieri och kustbevakning. För att kvalificeras som en övrig styrka behöver ett antal kriterier vara uppfyllda. Styrkan ska vara

- tränad i militär taktik,
- utrustad med militär utrustning,
- kunna ställas under direkt militärt befäl vid insatser samt
- i praktiken kunna sättas in för att understödja militära styrkor utanför eget territorium.

Kommentar: Det behöver undersökas närmare om Sverige har några styrkor som enligt definitionen ovan kan räknas som övriga styrkor. Det görs i avsnitt 5.1.2. Med övrig styrka avses en enhet som i fredstid tillhör en civil myndighet, men som i krig kommer att ledas av Försvarsmakten och bli en del av det militära försvaret. Med andra ord en enhet som är en militär resurs, men som i fredstid har civila uppgifter och därför inte tillhör Försvarsmakten.

4. Statliga pensionsutbetalningar till pensionerad militär och civil personal tidigare anställd vid militära enheter ingår, oavsett om utbetalningen görs via Försvarsdepartementet eller annat departement.

Kommentar: Punkt fyra handlar om pensionsutbetalningar och hur dessa ska beräknas. För Sveriges del handlar det om att utreda om tillägg eller avdrag för pensioner behöver göras i syfte att harmonisera beräkningsmetoden mellan länder.

5. Utgifter för fredsbevarande och humanitära insatser (betalda av Försvarsdepartement eller andra departement), destruktion av vapen, materiel och ammunition, bidrag till berättigade Nato-förvaltade fonder samt kostnader förknippade med inspektion och kontroll av destruktion av material inkluderas i försvarsutgifterna.

Kommentar: Punkt fem handlar om stöd till fredsbevarande och humanitära insatser. FOI bedömer att det endast är den militära komponenten i dessa insatser som bör

räknas som försvarsutgifter och exkluderar alla projekt och initiativ inom fredsbevarande och humanitär verksamhet. ESV öppnar för en mer inkluderande bedömning vad gäller dessa utgifter.

6. Utgifter för forskning och utveckling inklusive för projekt som inte resulterar i ny materiel ska ingå i försvarsutgifterna.

Kommentar: Forskning och utveckling i försvarssektorn är i Sverige spridd på ett stort antal aktörer. Försvarsmakten genomför endast en mindre del egen forskning och utveckling. Myndigheten är däremot en betydande finansiär av forskning och utveckling. All forskning som finansieras av Försvarsmakten kommer att räknas till det militära försvaret. Gällande forskning som är relevant för både det civila och det militära försvaret bör den del som är finansierad av Försvarsmakten eller någon av Försvarsmaktens stödmyndigheter räknas in i det militära försvaret medan den del som är finansierad av civila myndigheter inte räknas in. En viktig forskningsfinansiär av militär forskning i Sverige är den Europeiska försvarsfonden (EDF). EDF inrättades i EU under 2021 och förordningen trädde i kraft den 29 april 2021. EDF är den första fonden i EU som i huvudsak syftar till ett integrerat försvarssamarbete på EU-nivå. Till skillnad från EU-ländernas nationella budgetar så finansierar EU-budgeten inte något nationellt försvar. Däremot finansierar EU genom EDF, forskning och utveckling av försvarskapaciteten inom EU. Sveriges inbetalningar till EDF-fonden kommer att räknas in i försvarsutgifterna.

7. Utgifter för den militära delen av civil-militär samverkan ska inkluderas, om den militära delen kan specificeras eller uppskattas.

Kommentar: Vad gäller civil och militär samverkan kommer motsvarande princip som för forskning och utveckling tillämpas. Det betyder att om det finns verksamhet eller infrastruktur som används av både det militära och det civila försvaret är huvudprincipen att den del som finansieras av Försvarsmakten eller någon av stödmyndigheterna räknas till det militära försvaret.

8. Utgifter för Natos gemensamma infrastruktur ska inkluderas i försvarsutgifterna i motsvarande omfattning som den allierade har bidragit till den gemensamma infrastrukturen.

Kommentar: Utgifter för Natos gemensamma infrastruktur bör räknas in i försvarsutgifterna om eller när den svenska ansökan till Nato beviljas. För vidare diskussion om vad storleken på Sveriges avgift till Nato förväntas bli, se avsnitt 6.12.

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

Kommentar: Utgifter för det civila försvaret bör inte räknas in i Natos definition av försvarsutgifter. Det betyder inte att civilt försvar inte är relevant i en Nato-kontext. Alliansen ställer krav på sina medlemsländer att ha ett fungerande civilt försvar. Däremot räknas utgifter inom det civila försvaret inte in i försvarsutgifterna eller tvåprocentmålet.

4 Redovisning av försvarsutgifter i Sverige

I detta avsnitt förklarar vi kortfattat hur försvarsutgifterna i Sverige redovisas idag. Det finns i dagsläget ingen redovisning av försvarsutgifterna enligt Natos definition, eftersom vi inte har haft något behov av att sammanställa försvarsutgifterna i den strukturen. Försvarsutgifterna enligt Natos definition skiljer sig från det som man brukar kalla för försvarsutgifter i statens budget, nationalräkenskaperna eller i resultaträkningen för staten.

4.1 Statsredovisningen

Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvarar för statsredovisningen och samlar in information via statsredovisningssystemet i Hermes månadsvis, kvartalsvis och årsvis. Sedan konsoliderar och sammanställer ESV utfallet för staten i de tre huvudstrukturena:

- Statens budget,
- Nationalräkenskaperna, och
- Resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys.

Dessutom sammanställer ESV en realekonomisk fördelning av statens budget. Denna redovisning baseras på myndigheternas inrapportering till statsredovisningen men måste kompletteras med förenklingar och schabloner. Det innebär att den realekonomiska fördelningen av anslag inte är exakt och innehåller en viss osäkerhet.

4.1.1 Redovisning av försvarsutgifter i statens budget

Statens budget beslutas av riksdagen och är indelad i 27 utgiftsområden med anslag. Regeringen styr sedan myndigheterna med regleringsbrev där anslagen delas upp i flera anslagsposter och i vissa fall delposter. Riksdagsbeslutet är på anslagsnivå.

Försvarsutgifterna i statens budget redovisas inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Inom utgiftsområdet redovisas inte bara militära utgifter utan även utgifter för t.ex. SOS Alarm, Elsäkerhetsverket, Statens haverikommission och kärnteknisk verksamhet.

Enligt Natos definition av försvarsutgifter ska endast det militära försvaret ingå i försvarsutgifterna. Det innebär att indelningen i utgiftsområden inte är anpassade till Natos definition. Däremot kan man plocka ut vissa anslag eller anslagsposter och använda som bas för beräkningen av försvarsutgifterna enligt Nato.

Nedan visas den totala budgeten och utfallet för Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap för åren 2019, 2020 och 2021. Dessutom specificeras utgiftsområdet per anslag. Redovisningen är i den budgetstruktur som gällde för 2021.

**Tabell Specifikation av utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap
2019-2021**

Miljoner kronor

Anslag	Anslagsnamn	År	Statens budget	Ändrings- budgetar	Utfall
0601001	Förbandsverksamhet och beredskap	2019	36 138		36 619
		2020	38 972		37 812
		2021	41 920	6	41 845
0601002	Försvarsmaktens insatser internationellt	2019	1 163		980
		2020	1 180		1 004
		2021	1 467		1 212
0601003	Anskaffning av materiel och anläggningar	2019	13 411		13 649
		2020	15 202		14 872
		2021	17 808		17 700
0601004	Forskning och teknikutveckling	2019	692		687
		2020	717		730
		2021	717		709
0601004	Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar	2016			
0601005	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	2019	11		10
		2020	11		10
		2021	11		10
0601006	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	2019	206		198
		2020	209		210
		2021	296		280
0601007	Officersutbildning m.m.	2019	221		224
		2020	224		225
		2021	251		245
0601008	Försvarets radioanstalt	2019	1 234		1 217
		2020	1 271		1 217
		2021	1 418		1 352
0601009	Totalförsvarets forskningsinstitut	2019	231		228
		2020	234		222
		2021	237		236
0601010	Nämnder m.m.	2019	6		6
		2020	6		6
		2021	7		6
0601011	Försvarets materielverk	2019	1 779		1 582
		2020	1 771		1 701
		2021	1 958		1 898
0601012	Försvarsunderrättelsesdomstolen	2019	9		9
		2020	11		11

Anslag	Anslagsnamn	År	Statens budget	Ändringsbudgetar	Utfall
		2021	11		11
0602001	Kustbevakningen	2019	1 258		1 261
		2020	1 304		1 313
		2021	1 354		1 338
0602002	Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor	2019	75	55	130
		2020	75		75
		2021	25		25
0602003	Ersättning för räddningstjänst m.m.	2019	21	170	174
		2020	28	40	32
		2021	28		18
0602004	Krisberedskap	2019	1 356	-13	1 366
		2020	1 311	-5	1 292
		2021	1 304	-22	1 282
0602005	Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal	2019	381		381
		2020	381	15	396
		2021	382	15	397
0602006	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	2019	1 372		1 349
		2020	1 383	80	1 460
		2021	1 436	109	1 492
0602007	Statens haverikommission	2019	47		44
		2020	47		48
		2021	48	22	52
0603001	Strålsäkerhetsmyndigheten	2019	397		397
		2020	396		391
		2021	410		410
0604001	Elsäkerhetsverket	2019	59	-1	59
		2020	65		64
		2021	67		62

Tabell Summa utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Miljoner kronor

År	Statens budget	Ändringsbudgetar	Utfall
2019	60 067	212	60 572
2020	64 800	130	63 092
2021	71 153	130	70 580

4.1.2 Redovisning av försvarsutgifter i nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaperna (NR) är ett kontosystem som sammanfattar och beskriver ett lands ekonomiska aktiviteter och utveckling. I nationalräkenskaperna beräknas bl.a. bruttonationalprodukten (BNP), reala sektorräkenskaper och finansräkenskaper.

Nationalräkenskaper är ett internationellt jämförbart kontosystem som används inom EU bl.a. för fastställande av BNI-avgiften och för uppföljningen av kriterierna i EURO-samarbetet. Beräkningarna revideras av EU:s statistikorgan Eurostat som är beläget i Luxemburg.

ESV beräknar kvartalsvis det statliga finansiella sparandet utifrån de statliga myndigheternas ekonomiska rapportering i Hermes.

Kostnader, intäkter, tillgångar och skulder redovisas enligt bokföringsmässiga grunder, dvs. när den ekonomiska händelsen inträffar, oavsett när betalning sker.

Redovisningen baseras på myndigheternas resultat och balansräkning men även anslag och inkomsttitlar är centrala i resultatredovisningen. Ytterligare en indelningsgrund för kostnader är ändamålsindelningen COFOG (Classification of functions of government). Cofog tilldelas varje myndighet och varje anslag.

Enligt Natos definition av försvarsutgifter ska löpande betalningar för det militära försvaret ingå i försvarsutgifterna.

I nationalräkenskaperna för staten ingår de myndigheter som bedriver försvarsverksamhet med en uppdelning på vad som är militärt försvar, civilt försvar, försvarsbistånd och forskning inom försvaret.

De myndigheter som förs till försvarsgruppen är:

- Fortifikationsverket
- Försvarets materielverk
- Försvarets radioanstalt
- Försvvarshögskolan
- Försvarmakten
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Dessutom används en justeringsmyndighet för att eliminera stora mellanhavanden mellan försvarsmyndigheterna.

Uppgifterna kan redovisas per myndighet, anslag och per cofog. En stor skillnad i nationalräkenskaperna är dock att materielanskaffning ska tillgångsföras först när

materielen finns levererad och i drift i förbanden, vilket under senare år då stora belopp legat i utvecklingsprojekt (JAS 39 E och ubåt A26) gjort att försvarskostnaderna är betydligt lägre i nationalräkenskaperna än i statens budget.

Tabell Försvarsutgifter i de reala räkenskaperna

Miljoner kronor

Myndighet	2019	2020	2021
Militärt försvar			
Fortifikationsverket	1 273	1 715	1 364
Försvarets materielverk	4 857	1 521	1 301
Försvarets radioanstalt	0	0	0
Försvarshögskolan	48	60	66
Försvarsmakten	38 986	46 176	48 307
Försvarsunderrättelsesdomstolen	9	10	10
Justeringsmyndighet: Försvaret	-12	-1 653	626
Kammarkollegiet	6	6	6
Kustbevakningen	1 156	1 278	1 338
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	12	9	9
Totalförsvarets forskningsinstitut	65	60	17
Totalförsvarets plikt- och prövningsverk	224	230	263
<i>Summa militärt försvar</i>	<i>46 624</i>	<i>49 412</i>	<i>53 308</i>
Internationellt militärt bistånd			
Folke Bernadotteakademin	42	47	39
Försvarshögskolan	0	4	0
Försvarsmakten	993	1 053	1 278
Justeringsmyndighet: Försvaret	1 286	1 917	756
Kammarkollegiet	89	73	53
Polismyndigheten	6	5	4
Regeringskansliet	3	0	1
<i>Summa Internationellt militärt bistånd</i>	<i>2 420</i>	<i>3 099</i>	<i>2 130</i>
FoU Försvar			
Försvarsmakten	687	730	709
Kammarkollegiet	38	38	43
Totalförsvarets forskningsinstitut	267	260	272
<i>Summa Fou Försvar</i>	<i>991</i>	<i>1 029</i>	<i>1 024</i>
Finansiellt sparande totalt	50 036	53 539	56 462

Cofog tilldelas myndighet och anslag som tidigare nämnts vilket gör att t.ex. Polismyndigheten som har en mindre anslagspost i det militära biståndet hamnar med en del i försvarsutgifterna.

4.1.3 Redovisning av försvarsutgifter i resultat- och balansräkningen för staten

Översikt resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys

Ekonomistyrningsverket (ESV) överlämnar årligen underlag till årsredovisning för staten till regeringen i enlighet med 2 § förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten. Enligt 3 § utgör underlaget bl.a. en resultaträkning, en balansräkning, finansieringsanalys och noter. ESV:s underlag utgör en del av regeringens skrivelse Årsredovisning för staten. Regeringen ska varje år senast den 15 april året efter budgetåret lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Årsredovisningen för staten upprättas enligt bestämmelserna i 10 kap. budgetlagen (2011:203) och grundas på de statliga myndigheternas årsredovisningar. Dessa upprättas enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Hur staten ska avgränsas i den konsoliderade resultat- och balansräkningen framgår i grunden av budgetlagen och har preciserats i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten. Den konsoliderade redovisningen i årsredovisningen omfattar myndigheterna, inklusive affärsverken, under riksdagen och regeringen. Dessutom ingår Riksbankens grundfond som en tillgång hos staten.

Räkenskapsåret är kalenderåret. Kostnader och intäkter redovisas enligt bokföringsmässiga grunder, dvs. när den ekonomiska händelsen inträffar, oavsett när betalning sker.

Årsredovisningen för staten upprättas med de statliga myndigheternas årsredovisningar som grund och med information som rapporterats särskilt till statsredovisningen. Principerna för att värdera och klassificera intäkter och kostnader samt tillgångar och skulder utgår därför i huvudsak från bestämmelserna i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Redovisningen är en konsolidering av årsredovisningarna hos myndigheterna under riksdagen och regeringen, med vissa undantag. Konsolidering innebär att myndigheternas resultat- och balansräkningar slås samman efter det att interna mellanhavanden i form av fordringar, skulder, intäkter och kostnader mellan myndigheterna eliminerats.

Resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys för staten ställs upp med rubriker och poster som regleras i förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten. Till i princip varje post finns en not med specifikationer, kommentarer och analys. Redovisningen baseras på myndigheternas inrapportering på S-koder och motparter i statsredovisningssystemet i Hermes.

Försvarsutgifterna i resultat- och balansräkningen

Enligt Natos definition av försvarsutgifter ska löpande betalningar avseende det militära försvaret ingå i försvarsutgifterna.

I resultat- och balansräkningen för staten ingår de myndigheter som bedriver försvarsverksamhet bland alla andra myndigheter, utan uppdelning på vad som är försvar respektive övrigt.

Eftersom uppgifterna om försvar redovisas indelat i de poster som anges i förordningen om underlag till årsredovisning för staten, med inomstatliga mellanhavanden eliminerade, är det komplicerat, om ens möjligt att ta fram ett relevant belopp för de aggregerade försvarsuppgifterna i resultat- och balansräkningsstruktur.

Uppgifterna redovisas inte per myndighet utan per post i resultat- respektive balansräkningen. Uppgifter per myndighet är dock tillgängliga via ESV:s koncernredovisningssystem Cognos Controller. Det finns dock ingen uppdelning på civil respektive militär verksamhet och det finns inte heller någon särskild redovisning av ”försvar” i resultat- och balansräkningen för staten.

Vidare är uppgifterna i resultat- och balansräkningen periodiserade, dvs. kostnader och intäkter redovisas när den ekonomiska händelsen inträffar, vilket inte behöver vara när betalning sker.

5 Utgifter för myndigheter med försvarsverksamhet

Kapitlet baseras på FOI:s memo ”Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition” (se bilaga 2). Referenslista finns i bilaga 2.

I avsnittet redovisas utgifter för Försvarsmakten och dess stödmyndigheter samt övriga relevanta myndigheter och organisationer. Varje myndighets verksamhet och vilka anslag som disponeras beskrivs översiktligt och en bedömning av om verksamheten som innefattas i anslagsposten utgörs av civil eller militär verksamhet görs.

De flesta statliga myndigheterna som lyder under regeringen och som ingår i den statliga redovisningsorganisationen har i normalfallet rätt till kompensation för moms, enligt förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt. Eftersom myndigheterna inte behöver betala moms på sina inköp, budgeteras och redovisas utfall mot anslagen exklusive moms.

5.1 Vilka myndigheter bedriver försvarsverksamhet i Sverige?

De myndigheter som bedriver *försvarsverksamhet* i Sverige är Försvarsmakten och dess stödmyndigheter.

Försvarsmakten med stödmyndigheter

Försvarsmakten (FM)

Försvarets materielverk (FMV)

Försvarsunderrättelsesdomstolen (FUD)

Försvarshögskolan (FHS)

Försvarets radioanstalt (FRA)

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun)

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (TPPV)

Fortifikationsverket (FortV)

Övriga styrkor

Kustbevakningen

Sjöfartsverket

Polismyndigheten

Säkerhetspolisen (SÄPO)

Frivilliga försvarsorganisationer

Civil-militär samverkan

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

Lantmäteriet (LMV)

Nämnder m.m.

I försvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) definieras den ekonomiska ramen för det *militära försvaret* som anslagen 1:1-1:12 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Anslagen 1:1, 1:2 och 1:4 är i huvudsak anslag som disponeras av Försvarsmakten. Anslaget 1:3 disponeras i huvudsak av Försvarets materielverk.

I samma proposition anges de myndigheter som bedriver *militär försvarsverksamhet* i Sverige, de är:

- Försvarsmakten (FM),
- Försvarets materielverk (FMV),
- Försvarets radioanstalt (FRA),
- Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI),
- Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (TPPV),
- Fortifikationsverket (FortV), och
- Försvarshögskolan (FHS).

5.1.1 Försvarsmakten med stödmyndigheter

Enligt punkt 2 i Natos beskrivning av försvarsutgifter ska utgifter för Försvarsmakten räknas in i försvarsutgifterna. Det innebär utgifter för Armén, Marinen, Flygvapnet och stödfunktioner men även att utgifter för central förvaltning ska inkluderas. Gränsen för vad som ska räknas till ett lands försvarsmakt är inte alltid tydlig och länder kan göra olika uppdelningar. I rapporten görs indelningen att Försvarsmakten och dess stödmyndigheter räknas in i Natos definition (avsnitt 3.1.2, punkt 2). Det innebär inte att stödmyndigheterna utgör militära förband, men att exempelvis upphandling av försvarsmateriel som görs av FMV är en förutsättning för att Försvarsmakten ska fungera. I Sverige har vi valt att lägga den verksamheten i en egen myndighet utanför Försvarsmakten medan andra länder kan ha gjort en annan uppdelning.

Som stödmyndigheter till Försvarsmakten räknas vanligen FMV, FOI, Fortifikationsverket, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, FRA samt Försvarshögskolan. Utöver dessa myndigheter inkluderas även Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och Försvarsunderrättelsedomstolen. Dessa myndigheter räknas traditionellt inte som stödmyndigheter men har en liknande roll.

5.1.1.1 Försvarsmakten

Försvarsmakten är en myndighet under Försvarsdepartementet. I Försvarsmaktens redovisning ingår Hemvärnet samt Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Försvarsmaktens huvuduppdrag är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp (SFS 2007:1266).

Verksamhet finansierad med anslag

Försvarsmakten disponerar anslag under utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Samtliga anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, som disponeras av Försvarsmakten, bör räknas som en del av det militära försvaret enligt Natos definition (avsnitt 3.1.2, punkterna 2 m.fl.), anslagen 1:1-1:4.

Försvarsmakten disponerar även anslagspost 1 under anslaget 1:2 *Freds- och säkerhetsbefrämjande verksamhet* på utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

Enligt Natos definition av försvarsutgifter (avsnitt 3.1.2, punkt 5) ska utgifter för fredsbevarande och humanitära insatser räknas som en militär försvarsutgift. Enligt tolkningen av definitionen ska utgifter där det finns en militär komponent eller där insatsen avser hantering av militär materiel räknas med.

Anslagsposten får användas för att främja internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, inom ramen för Förenta nationerna (FN) och Europeiska unionen (EU), samt att ställa svensk personal till förfogande för insatser främst i dessa organisationers regi.

Utgifterna avser i stort sett uteslutande bemanning med militär personal i samband med internationella insatser. Utgifterna ökar kompetensen hos Försvarsmaktens personal och därmed militär förmåga. Verksamheten utgörs bl.a. av Sveriges bidrag till FN:s kommission för stilleståndsövervakning i Mellanöstern (UNTSO) och FN:s militära observatörsgrupp i Indien och Pakistan (UNMOGIP).

Man kan därför hävda att utgifterna för verksamheten inom anslagsposten är en militär utgift.

Kommentarer till viss övrig verksamhet

Försvarsmakten bedriver också verksamhet avseende statsflyg för såväl militär som civil personal. I Statsflygsförordningen regleras hur de flygplan får användas som staten anskaffat för statschefens och den högsta civila och militära ledningens resor. Bestämmelser om bl.a. nyttjande av statsflyget återfinns i statsflygsförordningen

(1999:1354). Utgifter för statsflyg är delvis finansierat med avgifter, men eftersom prissättningen regleras i förordning så finansieras kvarvarande kostnader genom att belasta anslag 1:1.1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Statsflyg bedöms kunna räknas som en militär utgift eftersom statsflyget utgör en del av Skaraborgs flygflottiljs (F7:s) verksamhet och planen använder militär personal. Därmed är bedömningen att inga avdrag för utgifter för civil verksamhet behöver göras.

5.1.1.2 *Försvarets materielverk*

Försvarets materielverk är en myndighet under Förvarsdepartementet.

Huvuduppgiften för Försvarets materielverk (FMV) är att i enlighet med Förvarsmaktens investeringsplan och uppdrag ansvara för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader inom materieförsörjningsområdet (SFS 2007:854). Förvarsmakten genomför en viss del av sina upphandlingar inom den egna organisationen. Myndigheten är också den nationella myndigheten för cybersäkerhetscertifiering och andra frågor kopplade till cybersäkerhet.

Verksamhet finansierad med anslag

Försvarets materielverk disponerar anslag under utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap.

Inom utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap disponerar FMV anslagspost 1:3.1 *Leverantörsutgifter för leveranser*. Anslagsposten täcker leverantörsutgifter för den materiel som myndigheten upphandlar åt Förvarsmakten. Vidare så disponerar myndigheten anslaget 1:11 *Försvarets materielverk*. Den största delen av anslaget används inom anslagsposterna 1:11.4 *Direkta utgifter i materielanskaffningen*, 1:11.5 *Myndighetsförvaltning* och 1:11.6 *Internationellt materielnsamarbete och export*. Givet att myndighetens huvuduppgift är att upphandla åt det militära försvaret bör samtliga av dessa anslagsposter räknas in i det militära försvaret.

Vidare disponerar FMV anslagsposterna 1:11.1 *Nationell tillsyn för cybersäkerhetscertifiering* (från och med 2022) och 1:11.2 *Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter*. Enligt punkt 2 i Natos beskrivning ska utgifter för cyberförband räknas in i det militära försvaret. Verksamheten inom anslagsposterna ovan handlar dock om att certifiera företag och produkter inom cybersäkerhet. Delar av verksamheten och kompetensen inom dessa två anslagsposter är sannolikt relevanta för det militära försvaret. Den övergripande bedömningen är dock att det i huvudsak rör civil verksamhet och det därmed inte bör räknas in i det militära försvaret.

Royalties och viten

Det går att argumentera för att försäljningsintäkter samt royalties från försäljningar av försvarsmateriel, som till del tillfaller exempelvis Försvarets materielverk, möjliggör en högre utgiftsnivå än vad som hade varit möjligt utan dessa inkomster. Det behöver därför analyseras om de försäljningsintäkter som myndigheterna själva får disponera bör utgöra en del av försvarsutgifterna enligt Natos definition.

ESV har fört en dialog med Försvarets materielverk i dessa frågor. Marknaden för utveckling, anskaffning och finansiering av försvarsmateriel är särpräglad vilket man bör ta hänsyn till vid jämförelser mellan länder. ESV har inte haft möjlighet att göra en fördjupad utredning kring detta. ESV:s preliminära bedömning är därför att utgifterna inte bör justeras för försäljningsintäkter som myndigheterna själva får disponera.

Enligt FMV:s regleringsbrev för 2021 får myndigheten efter närmare inriktning från Försvarmakten disponera inkomster i form av viten, skadestånd och räntor hänförliga till kommersiella avtal samt inkomster till följd av överenskommelser med industrin i samband med utveckling och anskaffning av materiel (s.k. royalties). Inkomster från royalties från ett enskilt avtal som överstiger 20 000 000 kr ska anmälas till regeringen. Regeringen fattar beslut om hur dessa inkomster ska disponeras eller till vilken inkomsttitel som inkomsterna ska föras. Försvarets materielverk ska i årsredovisningen redovisa inkomster som myndigheterna disponerar i form av viten, skadestånd och räntor hänförlig till kommersiella avtal samt royalties.

Enligt uppgift från Försvarets materielverk redovisas dessa intäkter när pengarna flyter in. Intäkterna redovisas netto mot anslaget 1:3.1 Leverantörsutgifter för leveranser då betalning sker. Det innebär att utgifterna skulle kunnat vara högre med motsvarande de intäktsförda beloppen för royalties och viten.

Intäkterna från royalties och viten uppgick till 16 miljoner kronor 2021, 14 miljoner kronor 2020 och 77 miljoner kronor 2019.

Tabell Intäkter av royalties och viten

Miljoner kronor

	2019	2020	2021
Royalties	48	9	13
Viten	29	5	3
Summa	77	14	16

Källa: Försvarets materielverk

5.1.1.3 Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD) är en myndighet under Försvarsdepartementet.

Försvarsunderrättelsedomstolens huvuduppgift är att pröva frågor om tillstånd till signalspaning (SFS 2009:966).

Myndigheten disponerar anslag 1:12 *Försvarsunderrättelsedomstolen* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Då huvuduppgiften är att pröva tillstånd för FRA:s signalspaning bör anslaget i likhet med FRA räknas till det militära försvaret. Det går att argumentera för att tillståndsgivning är en civil verksamhet och därför inte bör räknas in. Men, eftersom Försvarsunderrättelsedomstolen endast verkar inom den militära sektorn görs bedömningen att anslag 1:12 bör räknas till det militära försvaret.

5.1.1.4 Försvarshögskolan

Försvarshögskolan (FHS) är en myndighet under Utbildningsdepartementet.

Försvarshögskolan har till uppgift att bl.a. bedriva högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar, kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal samt att bedriva forskning (SFS 1996:1476). Vid FHS bedrivs utbildning inom området försvar, krishantering och säkerhet. Bland annat erbjuds tre program på grundnivå; militärhistoria, statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet samt officersprogrammet.

Försvarshögskolan disponerar anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Försvarshögskolan disponerar anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Anslaget finansierar det treåriga officersprogrammet, forskning och utveckling inom övergripande ämnesansvar för officersutbildningens ämnen samt forskning och analysstöd inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Officersutbildningen och forskning inom dessa ämnesområden är verksamhet som tydligt hör till det militära försvaret och bör kunna räknas in i försvarsutgifterna enligt Natos definition.

Inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning disponerar Försvarshögskolan anslagen 2:61 *Försvarshögskolan: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå*, 2:62 *Försvarshögskolan: Forskning och utbildning på forskarnivå* samt från och med 2022 även anslagspost 2:65.103 *Medel för studenthälsa*. Dessa

anslag och anslagsposter täcker Förvarshögskolans utgifter för den civila utbildning som bedrivs vid högskolan, dvs. de program och kurser som inte tillhör officersprogrammet. Utbildningarna har en inriktning mot totalförsvaret, men är i grunden civila utbildningar som ger en civil examen. De program och kurser som har en direkt koppling till det militära försvaret finansieras via anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Motsvarande argument kan göras för forskning och forskarutbildning. Utgiftsområde 16 täcker utgifterna för de civila delarna medan utgiftsområde 6 täcker den militära delen. Därför bör inte anslagen inom utgiftsområde 16 räknas in i utgifterna för det militära försvaret.

Förvarshögskolan bedriver en omfattande verksamhet inom avgiftsfinansierad utbildning. Exempel på en sådan utbildning är Högre officersprogrammet (HOP) som leder till en magister- eller en masterexamen i krigsvetenskap. Utbildningen görs på uppdrag av Förvarsmakten och finansieras därför av Förvarsmaktens anslag.

Den sammantagna bedömningen blir därför att Förvarshögskolans anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* bör kunna räknas till det militära försvaret och därmed ingå i försvarsutgifterna enligt Natos beskrivning, men att Förvarshögskolans verksamhet i övrigt är civil och inte bör räknas som försvarsutgifter.

5.1.1.5 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) är en myndighet under Förvarsdepartementet.

Huvuduppgiften för FRA är att bedriva signalspaning (SFS 2007:937). Myndigheten delar in sin verksamhet i två verksamhetsområden, signalunderrättelseverksamhet och informationssäkerhet. Signalunderrättelseverksamheten är riktad mot utländska förhållanden till stöd för svensk utrikes- och säkerhetspolitik och görs på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Förvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten. Inom informationssäkerhetsområdet lämnar FRA stöd till statliga myndigheter och bolag gällande informationssäkerhet.

FRA disponerar anslaget 1:8 *Försvarets radioanstalt* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Traditionellt har FRA i sin helhet räknats till det militära försvaret. Ett antal civila myndigheter är parallellt med Förvarsmakten uppdragsgivare inom FRA:s båda verksamhetsområden vilket innebär att det finns argument för att inte räkna in hela myndigheten i det militära försvaret. Verksamheten stödjer dock till övervägande del militär verksamhet vilket talar för att hela anslaget 1:8 *Försvarets radioanstalt* skulle räknas till det militära försvaret. ESV har haft en dialog med FRA i frågan och bedömningen från ESV:s sida är i linje med tidigare bedömningar.

5.1.1.6 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) är en myndighet under Förvarsdepartementet.

Huvuduppgiften för SIUN är att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten hos myndigheterna som får bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, dvs. Förvarsmakten, FRA, FMV och FOI (SFS 2009:969).

Myndigheten disponerar anslaget 1:5 *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* inom utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap. Eftersom myndigheten kontrollerar försvarsunderrättelseverksamheten skulle hela myndighetens verksamhet kunna räknas till det militära försvaret.

5.1.1.7 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) är en myndighet under Förvarsdepartementet.

FOI:s huvuduppgift är att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet (SFS 2007:861). Myndigheten bedriver forskning inom ett stort antal områden inom såväl det militära som det civila försvaret. Enligt Natos definition (avsnitt 3.1.2, punkt 6) ska forskning och utveckling för det militära försvaret räknas som försvarsutgifter.

Myndigheten är i huvudsak avgiftsfinansierad med Förvarsmakten som största uppdragsgivare. Den del av forskningen som exempelvis finansieras via Förvarsmaktens budget räknas in i det militära försvaret genom att Förvarsmaktens anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling* räknas till de militära försvarsutgifterna. De delar av verksamheten som exempelvis finansieras via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör däremot inte räknas in i de militära försvarsutgifterna eftersom MSB:s verksamhet tillhör det civila försvaret, vilket faller utanför Natos definition av försvarsutgifter.

Utöver uppdragsfinansieringen är FOI finansierat via anslag. Inom utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap disponerar myndigheten anslag 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* och inom utgiftsområde 5 anslagspost 1:6.4 *Totalförsvarets forskningsinstitut*. Anslagspost 1:9.1 *Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys* är forskning som bedrivs på uppdrag av Förvarsdepartementet och Justitiedepartementet. En mindre del inom anslagsposten är tydligt riktad mot det civila försvaret medan en större del är mer tydligt riktad mot det militära försvaret. Stora delar utgörs av säkerhetspolitisk forskning som kan anses vara civil forskning eller en del av kunskapsuppbyggnad inom militär underrättelsetjänst. Det är med

andra ord inte tydligt hur stor del av 1:9.1 som bör räknas med. Då beställaren i huvudsak är Försvarsdepartementet och det skulle krävas information på detaljnivå för att kunna skilja ut Justitiedepartementets del räknas hela anslagsposten till det militära försvaret.

Anslagspost 1:9.2 *Forskning inom CBRN-området* finansierar forskning inom kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot. Det har en tydlig militär profil vilket gör att hela anslagsposten räknas till det militära försvaret, även om det kan argumenteras för att vissa delar är civila.

Anslagspost 1:9.3 *Polisens verksamhetsområden* räknas inte in i det militära försvaret eftersom Polismyndigheten är en civil myndighet.

Anslagspost 1:9.4 *Internationell verksamhet* täcker myndighetens utgifter för internationella samarbeten. Det finns starka argument för att inte hela anslaget bör räknas till det militära försvaret. Men, att i detalj ta fram hur stor del som tillhör det militära respektive civila försvaret är ett för omfattande arbete för syftet med den här beräkningen. Därför kommer hela anslaget att räknas till det militära försvaret.

Motsvarande argument gäller för 1:9.5 *Egeninitierad forskning*. Vissa delar inom den egeninitierade forskningen bör inte räknas in i det militära försvaret, men att filtrera ut dessa delar bedöms vara ett för omfattande arbete för syftet med beräkningen. Därför kommer hela anslaget att räknas till det militära försvaret.

Såväl anslagspost 1:9.4 som 1:9.5 är försumbart små anslagsposter till belopp, vilket förstärker bilden av att arbetsinsatsen inte är motiverad. Om utgifterna för denna typ av verksamhet ökar kraftigt framöver behöver en ny bedömning göras.

Inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan disponerar FOI anslagspost 1:6.4 *Totalförsvarets forskningsinstitut* vilket avser utgifter för nedrustning/ickespridning av kemiska vapen, biologiska vapen, radiologiska vapen och kärnvapen (CBRN). Enligt Natos definition punkt 5 ska utgifter för destruktion och kontroll av vapen, materiel och ammunition räknas in. Det gör att hela anslagsposten bör räknas in i det militära försvaret.

5.1.1.8 Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (TPPV) är en myndighet under Försvarsdepartementet.

Från och med den 1 februari 2021 är myndighetens namn Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, TPPV (tidigare Totalförsvarets rekryteringsmyndighet), enligt riksdagsbeslut 15 december 2020.

Myndighetens huvuduppgift är att se till att myndigheter och andra organisationer med bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor som avser bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt (SFS 2010:1472). Myndigheten är verksam både i det civila och militära försvaret. Verksamheten är uppdelad i två områden där stöd till personalförsörjning stod för 91 procent av de totala intäkterna under 2021. Övrig verksamhet genomfördes inom området stöd till bemanningsansvariga.

TPPV finansierar en del av sin verksamhet genom intäkter av avgifter och andra ersättningar samt disponerar anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Den avgiftsbelagda delen av verksamheten riktar sig främst mot Polismyndigheten, och en mindre del går till Försvarsmakten och Försvarshögskolan samt en mycket liten del till civila verksamheter. Det handlar t.ex. om prövning inför polisutbildningen samt officersutbildning, där prövningen till polisutbildningen är civil verksamhet medan prövningen till officersutbildningen är militär verksamhet. I båda fallen räknas utgifterna för prövningen in i respektive beställande myndighets anslag.

Den prövning TPPV utför av t.ex. sökande till polisutbildningen faktureras Polismyndigheten utifrån principen om full kostnadstäckning (dvs. avgiftsuttaget ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks). Det innebär att kostnader och intäkter som inte direkt kunnat hänföras till en verksamhet har fördelats ut på de olika verksamheterna med hjälp av en fördelningsnyckel med utgångspunkt t.ex. från tidsredovisningen. Eftersom även de indirekta kostnaderna för den civila verksamheten är utfördelade på uppdragsverksamheten belastar dessa inte anslaget, därför behöver ingen nedjustering av de anslagsfinansierade utgifterna göras.

Myndigheten disponerar anslaget 1:6 *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utgifterna för verksamheten under anslaget avser främst personalförsörjning till det militära försvaret. Övriga delar av anslaget används till bemanningsstöd åt krigsförband och övriga totalförsvaret. Såväl personalförsörjning till det militära försvaret som bemanningsstöd till krigsförband kan räknas till det militära försvaret. Vad som ingår i bemanningsstöd till övriga totalförsvaret framgår inte av myndighetens årsredovisning, men sannolikt är det till stor del stöd till civila myndigheter (bl.a. disponibilitetskontroller för att få en bild av vilka anställda som är tillgängliga för krigsplacering samt kurser).

Bedömningen är att hela anslaget 1:6 *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* kan räknas till det militära försvaret. Det går att argumentera för att delar av bemanningsstödet åt övriga totalförsvaret inte bör ingå i det militära försvaret men den delen motsvarar mindre än 5 procent av det totala anslaget (ungefär 7 miljoner kronor 2021). Hela anslaget bedöms därmed kunna räknas som militär försvarsutgift.

5.1.1.9 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket (FORTV) är en myndighet under Finansdepartementet.

Fortifikationsverkets huvuduppgift är att förvalta statens fasta egendom avsedd för försvarsändamål (SFS 2014:529). Det innebär bl.a. att myndigheten är ansvarig för infrastrukturen gällande byggnader och skjutfält vid Sveriges regementen.

Fortifikationsverket disponerar inga anslag utan finansierar sin verksamhet genom intäkter av avgifter och andra ersättningar, huvudsakligen hyresintäkter från sina hyresgäster. Fortifikationsverkets utgifter för lokaler och anläggningar är därför redan täckta av de anslag som går till övriga försvarsmyndigheter.

Fortifikationsverket har ett avkastningskrav och inleveranser av överskott görs mot bl.a. inkomsttitel 2215 *Inlevererat överskott av statens fastighetsförvaltning*. Det skulle därför kunna gå att argumentera för att det överskott som myndigheten genererar inte ska räknas in som utgifter inom det militära försvaret eftersom det är medel som går tillbaka in i statens budget.

Enligt principen om att det ska vara en enkel och schablonmässig beräkning samt att privata och offentliga fastighetsägare bör behandlas på samma sätt görs bedömningen att Fortifikationsverkets överskott inte ska räknas av.

Inlevererat överskott av statens fastighetsförvaltning (inkomsttitel 2215) uppgår till mellan 104 och 123 miljoner kronor årligen för perioden 2019-2021. Inkomster från Fortifikationsverkets försäljning av fastigheter (it 3125) uppgår till mellan 0 och 5 miljoner kronor årligen för perioden 2019-2021.

Fortifikationsverkets intäkter består huvudsakligen av hyresintäkter från sina hyresgäster så som Försvarsmakten och dess stödmyndigheter, vilkas utgifter finansieras med anslag.

5.1.2 Övriga styrkor

Med ”övriga styrkor” avses de styrkor som beskrivs i Natos definition (punkt 3, avsnitt 3.1.2). Definitionen är utgångspunkten för att bedöma om de myndigheter som beskrivs i avsnittet kan räknas till de militära utgifterna. Olika länder har olika verksamheter inom sin försvarsmakt eller som egna myndigheter utanför de militära

styrkorna. Ett sådant exempel är kustbevakningen som i Norge (Kystvakten) är en del av marinen och består av i huvudsak militär personal. I Sverige är Kustbevakningen en civil myndighet med civil personal.

Ett antal Natomedlemmar har så kallade paramilitära styrkor. Exempel på sådana styrkor, vilka fungerar som polisstyrkor i fredstid och som militära förband i händelse av krig, är franska Gendarmerie och italienska Carabinieri. Någon motsvarighet till sådana styrkor finns inte i Sverige.

FOI bedömer att det i Sverige är delar inom Kustbevakningen, Sjöfartsverkets verksamhet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen samt de frivilliga försvarsorganisationerna som potentiellt skulle kunna klassificeras som en övrig styrka. I avsnitten nedan görs en bedömning av huruvida verksamhet inom dessa organisationer skulle kunna räknas in i försvarsutgifterna eller inte, utifrån kriterierna i Natos definition.

5.1.2.1 Kustbevakningen

Kustbevakningen (KBV) är en civil myndighet under Justitiedepartementet.

Kustbevakningens huvuduppgift är att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss (SFS 2019:84). I sjöövervakning ingår övervakning till sjöss och ordningshållning i sjötrafiken samt att utöva tillsyn och kontroll med avseende på fiskeri, tull, gräns, sjötrafik, jakt, naturvård och miljöbrott. Inom räddningstjänst till sjöss ingår miljöräddningstjänst samt att bistå andra myndigheter med detta.

Kustbevakningen disponerar anslaget 2:1 *Kustbevakningen* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Kustbevakningen är i fredstid en civil myndighet med civila uppgifter. I händelse av krig kommer myndigheten att få delvis annorlunda uppgifter. Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten föreskriver att under krig ska personal och materiel från Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Det betyder att delar av såväl personal som materiel kommer att överföras till Försvarsmakten och det militära försvaret i händelse av krig. I enlighet med en överenskommelse mellan myndigheterna har Kustbevakningen bildat arbetsgrupper inom områdena taktiskt koncept, utbildning och märkning för att planera för hur Kustbevakningen ska nyttjas under krig och under höjd beredskap.

Kustbevakningen har övat tillsammans med Försvarsmakten under ett flertal övningar under 2021. Myndigheten beskriver i sin årsredovisning för 2021 att

övningarna har varit kopplade till det taktiska konceptets arbetsgrupp under utnyttjandeförordningen och överenskommelsen mellan Försvarmakten och Kustbevakningen. Vidare har övningarna varit inriktade på att skapa förståelse för Kustbevakningens respektive Försvarmaktens verksamheter och att hitta lednings- och lydnadsförhållanden mellan myndigheterna.

Det kan därmed konstateras att Kustbevakningen i händelse av krig har en roll inom Försvarmakten och det militära försvaret. För att räknas som en övrig styrka enligt Natos definition behöver de fyra kriterierna i punkt 3 (avsnitt 3.1.2) vara uppfyllda.

FOI har analyserat Kustbevakningen utifrån definitionen och gör bedömningen att samtliga fyra kriterier för att vara en övrig styrka är uppfyllda (bilaga 2). Det betyder inte att hela myndighetens verksamhet bör räknas som en del av det militära försvaret. Myndigheten är fortfarande en civil myndighet med huvuduppgifter inom civil verksamhet. I händelse av höjd beredskap och krig kommer däremot delar av verksamheten enligt överenskommelse mellan myndigheterna att ledas av Försvarmakten. Det bör därför enbart vara de utgifter som myndigheten har för att förbereda en överflyttning till det militära försvaret som inkluderas i försvarsutgifterna. Det kan handla om utgifter för samövning med marinen, planering och koordinering med Försvarmakten eller utgifter för att anpassa materielen för att kunna lösa militära uppgifter.

FOI har under uppdragets gång haft en dialog med Kustbevakningen och bedömningen är att det är svårt att skilja ut vilka utgifter som är kopplade till att förbereda för den militära uppgiften i händelse av krig och vad som är myndighetens ordinarie, civila verksamhet. Bedömningen är vidare att det endast är en mindre del av utgifterna som bör räknas till det militära försvaret.

För att få fram en mer precis andel avseende militär verksamhet inom KBV krävs en djupare analys än vad som är möjlig att genomföra inom ramen för uppdraget. Baserat på den utredning som genomförts och den dialog som förts med KBV föreslår FOI en schablonmässig andel om 5 procent, dvs. att 5 procent av KBV:s verksamhet inom anslaget 2:1 *Kustbevakningen* kan ingå i beräkningen av de militära försvarsutgifterna.

5.1.2.2 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är en civil myndighet under Infrastrukturdepartementet.

Sjöfartsverkets huvuduppgift är bl.a. att tillhandahålla lotsning, sjöräddnings- och flygräddningstjänster (SFS, 2007:1161). De delar av myndigheten som är relevanta i en militär kontext är sjö- och flygräddning, isbrytning och sjögeografisk information.

Vad gäller isbrytning och sjögeografisk information är det en verksamhet som är helt avgiftsfinansierad. Det betyder att exempelvis Försvarmakten finansierar de delar av Sjöfartsverkets verksamhet som man utnyttjar, genom att belasta sina anslag. Sjö- och flygräddningsverksamheten är både anslags- och avgiftsfinansierad.

Sjö- och flygräddningsverksamheten lyder under lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) vilket innebär att myndigheten ska fortsätta genomföra samma verksamhet även under höjd beredskap och krig. Förutsättningarna och uppgifterna kan delvis förändras men är i grunden desamma. Det gör sjö- och flygräddningsverksamheten till en helt civil verksamhet som inte bör räknas till det militära försvaret. Det finns dock ett undantag i form av en överenskommelse mellan Försvarmakten och Sjöfartsverket. Enligt överenskommelsen ska verket inom ramen för sjö- och flygräddningsverksamheten kunna bistå med undsättning vid exempelvis flygolyckor över land eller till sjöss utanför Sveriges sjöterritorium. I detta fall ska Försvarmakten betala avgifter för de kostnader som Sjöfartsverket har för överenskommelsen.

Sammanfattningsvis kan det därmed konstateras att Sjöfartsverkets verksamhet antingen är avgiftsfinansierad eller inte en del av det militära försvaret. Följaktligen bör inga av myndighetens anslag räknas in i försvarsutgifterna.

5.1.2.3 Polismyndigheten

Polismyndigheten är en civil myndighet under Justitiedepartementet.

Polismyndighetens huvuduppgift är bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (SFS, 1984:387).

Polismyndigheten är i grunden en civil myndighet som bedriver civil verksamhet. Hur polisen får och ska agera i händelse av krig styrs av lag (1943:881) om polisens ställning under krig. Lagen föreskriver att en polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. I Kungörelse (1958:262) framgår att en polisman är skyldig att bära uniform under såväl arbete som fritid i händelse av krig. Vidare framgår att om omständigheterna kräver det bör en försvarspliktig polisman, som är uniformerad, ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater, även om order om det inte har getts. Det framgår också av kungörelsen att om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp, får Försvarmakten begära medverkan av Polismyndigheten. Myndigheten får avslå en sådan begäran endast om polismän redan fullgör nödvändiga civila försvarsuppgifter eller medverkan allvarligt skulle äventyra den allmänna ordningen och säkerheten.

Mot bakgrund av ovanstående kan det konstateras att polisen i händelse av krig är en resurs som kan användas i gränslandet mellan militärt och civilt försvar. Kriterierna för att utgöra en övrig styrka och därmed räknas in i försvarsutgifterna är dock inte uppfyllda. Polisens grunduppgifter kommer inte att förändras i händelse av krig och resurser kommer inte likt Kustbevakningen flyttas över till Försvarsmakten. Som framgår av kungörelse (1958:262) kan Polismyndigheten säga nej till en begäran från Försvarsmakten om resurserna krävs i det civila försvaret.

Den sammanlagda bedömningen blir därför att Polismyndighetens verksamhet inte bör räknas med i försvarsutgifterna.

5.1.2.4 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen är en civil myndighet under Justitiedepartementet.

Säkerhetspolisens uppgift är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (SFS 1984:387).

I grunden är argumenten för om Säkerhetspolisen ska räknas in i försvarsutgifterna eller inte desamma som för Polismyndigheten. Myndigheten är en viktig resurs inom totalförsvaret som kan utnyttjas i gränslandet mellan civilt och militärt försvar.

Det är i sig dock inte tillräckligt för att SÄPO:s verksamhet ska räknas in i de militära försvarsutgifterna. Den sammanlagda bedömningen blir densamma som för Polismyndigheten. SÄPO:s verksamhet bör inte räknas med i försvarsutgifterna.

5.1.2.5 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna är en grupp om 18 frivilliga försvarsorganisationer som är utpekade i förordningen (SFS 1994:542) om frivillig försvarsverksamhet. Deras uppgifter bestäms av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Organisationerna har som uppgift att bedriva verksamhet som främjar totalförsvaret. Det omfattar försvarsupplysning, rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. Organisationerna är inte statliga myndigheter utan är organiserade som föreningar. Exempel på frivilliga försvarsorganisationer är Riksförbundet Sveriges lottakårer, Frivilliga radioorganisationen och Sveriges civilförsvarsförbund.

De frivilliga försvarsorganisationerna verkar både inom det civila och militära försvaret. Stora delar av de verksamheter som är aktiva inom det militära försvaret uppfyller Natos definition för att klassificeras som en övrig styrka. Dessa delar bör räknas in i det militära försvaret. Frivilligorganisationerna är privata föreningar och

förbund finansierade via organisationsbidrag och genom att ta ut avgifter för utbildningar och skarp verksamhet. De militära delarna av verksamheten är finansierade via organisationsbidrag som belastar Försvarmaktens anslag medan de delar som tillhör det civila försvaret finansieras via civila myndigheter. Det innebär att inga ytterligare utgifter bör läggas till försvarsutgifterna avseende frivilliga försvarsorganisationer.

5.1.3 Civil-militär samverkan

Med civil-militär samverkan avses verksamhet eller infrastruktur som används av både det militära och det civila försvaret. Det handlar alltså om verksamhet som är nödvändig för det militära försvaret, men som är organiserad i en civil myndighet. Ett exempel är de väderradar- och vädertjänster som Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ansvarar för. SMHI:s verksamhet och infrastruktur är nödvändig för den civila verksamheten, t.ex. väderprognoser, men också för den militära vädertjänsten. Det finns alltså ett dubbelt användningsområde för den civila verksamheten som har en direkt påverkan på det militära försvaret.

FOI har identifierat att myndigheterna SMHI, Lantmäteriet och Myndigheten för psykologiskt försvar har verksamheter som bör diskuteras närmare. Myndigheten för psykologiskt försvar kommenteras längre fram i rapporten (se kapitel 10). Utöver det kommer även ett antal nämnder som finansieras inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och beredskapsmyndigheternas roll i det militära försvaret att diskuteras.

5.1.3.1 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är en civil myndighet under Miljödepartementet.

SMHI är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor (SFS, 2009:974). Myndigheten har bl.a. i uppgift att minska sårbarheten i samhället och producera underlag för andra myndigheter, inklusive Försvarmakten. SMHI tillgängliggör också viss infrastruktur till Försvarmakten. SMHI och Försvarmakten har en överenskommelse om kostnadsdelning. Det innebär att Försvarmakten betalar SMHI för det stöd som de tillhandahåller. Försvarmakten belastar sina anslag för dessa utgifter, vilket påverkar försvarsutgifterna. SMHI:s egna anslag bör därför inte räknas med i försvarsutgifterna.

5.1.3.2 *Lantmäteriet*

Lantmäteriet (LMV) är en civil myndighet under Finansdepartementet.

Lantmäteriet har bl.a. i uppgift att tillgodose Försvarmaktens behov av geografisk information (SFS 2009:946).

Lantmäteriet finansierar stödet till Försvarmakten med avgifter som belastar Försvarmaktens anslag, vilket innebär att Lantmäteriets egen verksamhet inte bör räknas med som försvarsutgifter.

5.1.3.3 *Anslaget 1:10 Nämnder m.m.*

Inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap finns anslaget 1:10 *Nämnder m.m.* Kammarkollegiet disponerar anslaget. Anslaget innefattar följande anslagsposter:

- 6 Vissa mindre nämnder,
- 7 Ersättning till Svenska Röda Korset, och
- 8 Bidrag till Centralförbundet Folk och Försvar.

Anslagspost 6 *Vissa mindre nämnder* avser utgifter för Riksvärderingsnämnden, de lokala värderingsnämnderna, fiskeskyddsnämnder inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar och Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt. Samtliga nämnder är kopplade till det militära försvaret och bör räknas som militära utgifter.

Anslagspost 7 *Ersättning till Svenska Röda Korset* finansierar Röda Korsets verksamhet med att planera för upprättande av en nationell upplysningsbyrå för efterforskning av krigsfångar och civilinternerade i enlighet med 1949 års Genèvekonventioner med tilläggsprotokoll. Eftersom verksamheten är kopplad till krigsfångar, en militär verksamhet, bör även denna anslagspost räknas till de militära försvarsutgifterna.

Anslagspost 8 *Bidrag till Centralförbundet Folk och Försvar*. Förbundet ska genom informationsverksamhet främja debatt kring frågor som rör säkerhetspolitik, försvarspolitik och krisberedskap. Verksamheten ska särskilt inriktas mot ungdomar. Det går att argumentera för att delar av Folk och Försvars verksamhet inte tillhör det militära försvaret och därmed inte bör räknas in, men samtidigt handlar det om relativt små belopp samtidigt som anslagsposten har tydliga kopplingar till det militära försvaret. Arbetsinsatsen för att i detalj skilja ut de militära delarna av posten bedöms därför inte vara motiverad. Hela anslagsposten kommer därför att räknas till de militära försvarsutgifterna.

5.1.3.4 *Beredskapsmyndigheter*

Sedan den 1 oktober 2022 är 60 svenska myndigheter så kallade beredskapsmyndigheter. Myndigheterna har en särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret och ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Införandet av beredskapsmyndigheter är en del av att stärka civilt försvar och krisberedskapen. MSB och Försvarmakten ska gemensamt stödja beredskapsmyndigheterna och samordna totalförsvarsplaneringen.

Införandet av beredskapsmyndigheter är en reform inom civilt försvar och krisberedskap. Det är därför främst en fråga för det civila försvaret. En del beredskapsmyndigheter har uppgifter inom det militära försvaret eller i uppgift att ge stöd till det militära försvaret. Exempel på det är Kustbevakningen och SMHI. I enlighet med argumentationen i tidigare avsnitt räknas dessa utgifter in i försvarsutgifterna. Bedömningen är att det kommer att vara enklare och bli mer korrekta uppskattningar av utgifterna om beredskapsmyndigheternas verksamhet undersöks individuellt utifrån respektive myndighets uppdrag. Att vara en beredskapsmyndighet i sig bedöms inte resultera i utgifter som bör inkluderas i det militära försvaret men det kan det finnas anledning att följa utvecklingen inom det civila försvaret och för beredskapsmyndigheterna framöver. Verksamheten är idag under uppbyggnad och det möjligt att det under de kommande åren tillkommer ny verksamhet som bör inkluderas i försvarsutgifterna enligt Natos definition.

5.2 Militära och civila försvarsutgifter - sammanfattning och slutsatser

Slutsatsen av genomgången i avsnitt 5.1 är att anslagen 1:1-1:12 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap till stora delar överlappar med Natos definition av försvarsutgifter. Se tabellerna nedan. I bilaga 1 redovisas en detaljerad sammanställning av anslagsutfall för berörda myndigheter och totalt för utgiftsområde 6 samt bedömning av militär del av verksamheten.

Tabell Militära utgifter, anslagsutfall

Miljoner kronor

Anslag	Anslag namn	2019	2020	2021
0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	55	45	52
0501006	Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning	41	40	41
0601001	Förbandsverksamhet och beredskap	36 619	37 812	41 845
0601002	Försvarsmaktens insatser internationellt	980	1 004	1 212
0601003	Anskaffning av materiel och anläggningar	13 649	14 872	17 700
0601004	Forskning och teknikutveckling	687	730	709
0601005	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	10	10	10
0601006	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	198	210	280
0601007	Officersutbildning m.m.	224	225	245
0601008	Försvarets radioanstalt	1 217	1 217	1 352
0601009	Totalförsvarets forskningsinstitut	223	217	231
0601010	Nämnder m.m.	6	6	6
0601011	Försvarets materielverk	1 570	1 686	1 885
0601012	Försvarsunderrättelsedomstolen	9	11	11
0602001	Kustbevakningen*	63	66	67
Summa militära utgifter, anslagsutfall		55 551	58 152	65 646
<i>Därav militära utgifter utgiftsområde 5 Internationell samverkan</i>		<i>95</i>	<i>85</i>	<i>93</i>
<i>Därav militära utgifter utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap</i>		<i>55 455</i>	<i>58 067</i>	<i>65 553</i>

*Den militära delen bedöms uppgå till 5 procent av KBV:s verksamhet.

Tabell Andel militär verksamhet per myndighet för åren 2019-2021

Procent

	2019	2020	2021
Försvarsmakten med stödmyndigheter			
Försvarsmakten (FM)	100,0	100,0	100,0
Försvarets materielverk (FMV)	99,9	99,9	99,9
Försvarsunderrättelsesdomstolen (FUD)	100,0	100,0	100,0
Försvarshögskolan (FHS)	79,8	78,5	79,5
Försvarets radioanstalt (FRA)	100,0	100,0	100,0
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun)	100,0	100,0	100,0
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	96,9	98,0	98,0
Totalförsvarets plikt- och provningsverk (TPPV)	100,0	100,0	100,0
Fortifikationsverket (FortV)	100,0	100,0	100,0
Övriga styrkor			
Kustbevakningen (KBV)	5,0	5,0	5,0
Sjöfartsverket	0,0	0,0	0,0
Polismyndigheten (POLM)	0,0	0,0	0,0
Säkerhetspolisen (SÄPO)	0,0	0,0	0,0
Civil-militär samverkan			
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)	0,0	0,0	0,0
Lantmäteriet (LMV)	0,0	0,0	0,0

Det finns mindre skillnader såsom att polisforskning genomförd av FOI räknas bort och delar av Kustbevakningen läggs till, men sammantaget så är skillnaderna små. De små skillnaderna beror på att Försvarsmakten via sina anslag finansierar stora delar av de avgiftsfinansierade tjänster som de efterfrågar från andra myndigheter.

Vilka delar som tillhör det civila respektive militära försvaret är inte alltid helt tydligt. Det finns en gränsdragningsproblematik mellan dessa två delar av totalförsvaret. FOI:s utgångspunkt för arbetet har varit att göra en uppdelning som är enkel och inte kräver att anslag eller anslagsposter undersöks i detalj vid varje tillfälle som försvarsutgifterna enligt Natos definition ska beräknas.

Till följd av detta görs vissa förenklingar, varför mindre delar av utgifter inom det civila försvaret kommer att räknas som militära utgifter men också omvänt. Det kan bero på att det inte finns tillgång till offentlig information som i exemplet FRA, eller att det är allt för arbetskrävande att filtrera ut verksamhet knuten till det civila försvaret som i exemplet FOI.

FOI menar att om det är prioriterat så är det möjligt att genom fördjupad analys och dialog med respektive myndighet få en bättre bild av fördelningen mellan civil och militär verksamhet. Det skulle exempelvis kunna göras genom att respektive

myndighet får i uppdrag att redovisa i detalj hur uppdelningen mellan civilt respektive militärt försvar ser ut. FOI bedömer dock att en fördjupad analys av uppdelningen på militär respektive civil del av verksamheten skulle ha en marginell effekt på nivån de militära försvarsutgifterna.

6 Övriga verksamheter och utgifter

För att harmonisera de svenska försvarsutgifterna med andra länder och med Natos definition kan man behöva justera utgifterna för andra verksamheter än de som myndigheterna som bedriver försvarsverksamhet har. I detta kapitel går vi igenom övriga utgifter som skulle kunna klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition.

6.1 Ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter

Danmark inkluderar mervärdesskatt (moms) i försvarsutgifterna. De anger att det är i enlighet med Natos definition. Vi har inte fått tillgång till Danmarks beräkning, därför beskriver vi hur det svenska momssystemet fungerar för de statliga myndigheterna. ESV kan inte finna att det är uttalat hur moms ska hanteras enligt Natos definition, men mot bakgrund av Danmarks tolkning föreslår vi att även Sverige räknar in momsen i försvarsutgifterna. Ett ytterligare argument för att inkludera momsen i beräkningen är att försvarsutgifterna ställs i relation till BNP, som innehåller moms.

De statliga myndigheterna som lyder under regeringen och som ingår i den statliga redovisningsorganisationen har i normalfallet rätt till kompensation för ingående moms. Kompensationsrätten gäller oavsett om myndighetens verksamhet är skattepliktig eller inte, enligt mervärdesskattelagen. Den gäller också oberoende av hur myndighetens verksamhet är finansierad och redovisas.

Ingående moms som myndigheter betalar till utomstatlig leverantör i samband med inköp av exempelvis kontorsmateriel bokförs på särskilda momskonton och beloppet rekvideras från och återbetalas av Skatteverket. I de medel som tilldelas ett anslag inkluderas inte eventuella utgifter för moms, vilket innebär att anslaget är nettobudgeterat. Annorlunda uttryckt innebär det att om ett myndighetsanslag för pappersinköp uppgår till 80 kronor så kan myndigheten köpa papper för 100 kronor inklusive moms. Det är kostnaden för inköp av papper (80) exklusive moms (20) som belastar anslaget.

Myndigheter som tillhör den statliga redovisningsorganisationen rapporterar utfall för ingående mervärdesskatt på särskilda S-koder till statsredovisningssystemet, kvartalsvis. Det innebär att ESV har uppgifter om myndigheternas ingående moms kvartalsvis. Årsvi ska myndigheterna dessutom specificera årets ingående moms på momspliktig respektive icke momspliktig verksamhet. Uppgifterna för årets ingående moms går inte att härleda till utgifterna under särskilda anslag (med rimlig insats) utan det som rapporteras är totalen för myndighetens ingående moms.

ESV föreslår att årets ingående moms för myndigheterna med försvarsverksamhet skulle kunna klassificeras som militära försvarsutgifter till den del som myndigheten arbetar med militärt försvar. Eftersom det inte är möjligt med rimlig arbetsinsats att koppla den ingående momsen till olika anslag eller verksamheter, föreslår vi att man lägger till en andel av den ingående momsen som motsvarar myndighetens procentuella andel som utgörs av militära försvarsutgifter.

Ingående moms för den militära verksamheten uppgår till 7 915 miljoner kronor 2019, 8 328 miljoner kronor 2020 och 9 864 miljoner kronor 2021.

6.2 Ålderspensioner för militär personal

Enligt Natos definition (punkt 4) ska statliga pensionsutbetalningar till pensionerad militär och civil personal tidigare anställd vid militära enheter ingå, oavsett om utbetalningen görs via Försvarsdepartementet eller annat departement.

6.2.1 Pensionssystemet i Sverige

Alla som har arbetat eller bott i Sverige får allmän pension. Den grundas på alla skattepliktiga inkomster. Vissa förmåner som arbetslöshetsersättning, sjuk- eller aktivitetsersättning och föräldrapenning är också pensionsgrundande. I den allmänna ålderspensionen ingår även garantipensionen för dem som saknar eller har låg inkomstgrundande pension. Utgifterna för garantipension belastar statens budget och redovisas inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom. Den allmänna pensionen betalas ut så länge man lever.

År 1994 fattade riksdagen ett principbeslut om ett nytt reformerat pensionssystem. Det reformerade pensionssystemet trädde i kraft 1999 och ersatte det 35-åriga systemet med folkpension och allmän tilläggspension (ATP). ATP-systemet finansierades med uttag av medel ur AP-fonderna, samtidigt fylldes AP-fonderna med avgiftsmedel. Systemet är ett så kallat fördelningssystem, ”ur-hand-i mun” som inte kräver att fonderade medel motsvarar pensionsåtagandet.

Inkomstpensionssystemet i det nya reformerade systemet fungerar på samma sätt. Premiepensionen är dock ett premiereservsystem, dvs. ett fullt ut fonderat pensionssystem. I det ”nya” pensionssystemet ersattes tilläggspensionen ATP och folkpensionen med inkomstpension, premiepension och garantipension.

Personer som är födda före 1954 omfattas av övergångsregler som innebär att personer som är födda 1937 och tidigare får tilläggspension. De som är födda mellan åren 1938-1953 får tilläggspension som en del av den allmänna pensionen. Personer som är födda senare i perioden får mer av den allmänna pensionen som inkomstpension och premiepension och mindre del tilläggspension. Personer som är födda från och med 1954 får inkomstpension och premiepension.

Garantipensionen är ett grundskydd i den allmänna pensionen som inte ingår i inkomstpensionssystemet utan finansieras med anslag i statens budget. Den inkomstgrundade pensionen påverkar garantipensionen, vilket innebär att personer som har arbetat kan få både inkomstpension och garantipension.

I och med införandet av det reformerade pensionssystemet som infördes 1999 är inkomstpensionssystemet ett delvis självständigt system som ligger utanför statens budget. Utgifterna för Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget ingår dock under utgiftstaket.

Avsättningen till inkomstpensionssystemet är inte öronmärkt för varje individ, utan inbetalningarna till systemet tillsammans med tillgångarna i systemet finansierar pensionsutbetalningarna.

Premiepension är den del av den allmänna pensionen där intjänad pension placeras i fonder. Premiepensionen är individuell och varje person bestämmer själv hur den intjänade premiepensionen ska placeras. Premiepensionen är öronmärkt och tillhör den som tjänat in pensionsrätten.

För att det reformerade inkomstpensionssystemet ska vara finansiellt hållbart krävs att avgifterna som betalas in till systemet tillsammans med tillgångarna i den så kallade buffertfonden långsiktigt kan finansiera pensionsutbetalningarna så att inga varaktiga underskott uppstår. Balansen mellan tillgångar och skulder i systemet upprätthålls genom en automatisk balanseringsmekanism. Avgifterna till inkomstpensionen betalas in till AP-fonderna som är inkomstpensionens buffertfond. När inkomsterna är kända efter taxeringen registreras varje persons avgift som en pensionsrätt. Pensionsrätten kan ses som en fordran på pensionssystemet.

6.2.2 Pensionssystemets finansiering

Pensionssystemet finansieras genom tre olika pensionsavgifter: allmän pensionsavgift, ålderspensionsavgift (en del av arbetsgivaravgiften) och statlig ålderspensionsavgift.

6.2.2.1 Allmän pensionsavgift

Personer som får pensionsgrundande ersättningar, dvs. löner och andra ersättningar för arbete, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning samt inkomst av aktiv näringsverksamhet, betalar allmän pensionsavgift. Den allmänna pensionsavgiften är 7 procent av skatteunderlaget (lön eller ersättningar från social- och arbetslöshetsförsäkringarna).

Inbetalningen görs som en del av preliminärskatteavdraget. Avgiften betalas för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp. I samband med taxeringen görs ett avdrag

från personens skatt som motsvarar den allmänna pensionsavgiften. Det innebär i praktiken att den allmänna pensionsavgiften finansieras med statlig skatt, även om inbetalningen görs för den skattskyldiges räkning via preliminärskatteavdraget.

6.2.2.2 Ålderspensionsavgift

Ålderspensionsavgiften är en del av arbetsgivaravgiften. Ålderspensionsavgiften uppgår 2021 till 10,21 procent av arbetsgivaravgifterna. Av detta förs 68,9 procent till AP-fonderna för inkomstpension och 20,4 procent till premiepensionen. Staten behåller 10,7 procent, vilket betyder att dessa 10,7 procent alltså inte går till pensionssystemet. Ålderspensionsavgiften betalas som en del av arbetsgivaravgifterna som betalas i samband med skattepliktiga inkomster.

6.2.2.3 Statlig ålderspensionsavgift

Vissa inkomstersättningar som t.ex. sjukpenning och föräldrapenning är förenade med pensionsrätt. Därför betalar den utbetalande myndigheten in statlig ålderspensionsavgift enligt lagen om statlig ålderspensionsavgift på de förmåner som är pensionsgrundande. Avgifterna betalas från motsvarande anslag på budgetens utgiftssida. Den statliga ålderspensionsavgiften på dessa inkomstersättningar är 10,21 procent. För de så kallade pensionsgrundande beloppen (t.ex. för personer som studerar och småbarnsföräldrar) är den statliga ålderspensionsavgiften 18,5 procent. Den högre avgiftssatsen beror på att de så kallade pensionsgrundande beloppen inte belastas med allmän pensionsavgift, till skillnad från de andra förmånerna.

Den del av den statliga pensionsavgiften som beräknas motsvara pensionsrätt för premiepension förs till Riksgäldskontoret för tillfällig förvaltning. Resten förs till Första–Fjärde AP-fonderna. För 2021 förs 13,6 procent till Riksgäldskontoret och 86,4 procent till Första–Fjärde AP-fonderna. För statlig ålderspensionsavgift förs alltså ingen del till staten.

I tabellen nedan visas vilka olika ersättningar som är pensionsgrundande och vilka anslag som finansierar den statliga ålderspensionsavgiften. I kolumnen Justering anger vi om det skulle kunna vara relevant att göra en särskild justering av försvarsutgifterna för den specifika ersättningen.

Eftersom vi redan räknar in anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* i sin helhet ska man inte göra en särskild justering för den statliga ålderspensionsavgiften som hör till det anslaget. Vi föreslår också att man räknar in anslaget 1:5 *Ersättning inom det statliga personskadeskyddet* i sin helhet, därför behövs ingen ytterligare justering för det anslaget heller. De övriga ersättningarna, som vi har bedömt att man inte ska justera för, bör inte i någon större utsträckning ges till personer som arbetar med försvarsverksamhet.

Tabell Statlig ålderspensionsavgift för olika ersättningar

Anslag	Anslagsnamn	Justering	Pensionsgrundande ersättning
0601001	Förbandsverksamhet och beredskap	Nej	För totalförsvarspiktiga som genomför grundutbildning eller som genomför repetitionsutbildning samt till hemvärnsoldater som erhållit dagpenning med värnplikt.
0901006	Bidrag till folkhälsa och sjukvård	Ja	Smittbårarpenning
1001001	Sjukpenning och rehabilitering m.m.	Ja	Närståendepenning, rehabiliteringspenning och sjukpenning
1001002	Aktivitets- och sjukersättningar m.m.	Nej	Aktivitets och sjukersättningar
1001004	Arbetskadeersättningar m.m.	Ja	Arbetskadelivränta
1001005	Ersättning inom det statliga personskadeskyddet	Nej	Ersättning inom det statliga personskadeskyddet
1201002	Föräldraförsäkring	Ja	Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning
1201006	Omvårdnadsbidrag och vårdbidrag	Nej	Omvårdnadsbidrag och vårdbidrag för funktionshindrade barn
1201007	Pensionsrätt för barnår	Ja	Pensionsrätt för barnår
1401002	Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	Nej	Om man är arbetslös är man inte anställd vid någon försvarsmyndighet
1501002	Studiemedel	Nej	Studiebidrag
1705002	Ersättningar och bidrag till konstnärer	Nej	Ersättningar och bidrag till konstnärer

6.2.2.4 In- och utbetalningar till pensionssystemet

Avsättningarna till pensioner görs under en stor del av livet för att sedan betalas ut när personen har uppnått pensionsålder. Det innebär att pensionssystemet får inkomster från allmän pensionsavgift, ålderspensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift. Samtidigt sker utbetalningar från pensionssystemet till pensionärer som har tjänat in inkomstpension. Hur stor inkomstpensionen är beror på hur mycket pensionsrätt som personen har tjänat in. Om personen inte har tjänat in tillräckligt mycket pensionsrätt kan pensionen från inkomstpensionssystemet kompletteras med bidrag från garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

Inbetalningarna till pensionssystemet som görs i dag används till att betala ut inkomstpensioner till pensionärer som tidigare betalt in avgifter till pensionssystemet. När det gäller kostnader för pensioner är det därför viktigt att välja om man ska mäta avsättningarna till pensioner eller utbetalningarna till pensionärer. En person kan tjäna in pensionsrätter från flera olika arbetsgivare, därmed är det svårt att härleda pensionsutbetalningarna till en specifik arbetsgivare.

De totala beloppen för utbetalade pensioner skiljer sig alltid från de totala pensionsavsättningarna, men tanken är att inkomstpensionssystemet ska jämna ut sig över tid. För att illustrera skillnaden redovisar vi i nedanstående tabell de belopp som staten har erhållit från AP-fonderna för att finansiera pensionsutbetalningarna. Det görs genom uttag från AP-fonderna. Dessutom visas de belopp som staten har överfört till AP-fonderna, vilket är de belopp som sätts av till framtida pensioner. De senaste tre åren har uttagen från AP-fonderna varit högre än insättningarna, men det kan variera över tid. Utbetalningarna av pensioner är 25 251, 30 733 respektive 29 268 miljoner kronor högre än avsättningarna för pensioner för åren 2019, 2020 och 2021. Det är en skillnad på ungefär 10 procent.

Tabell Överföringar till och från AP-fonderna 2019-2021

Miljoner kronor

	2019	2020	2021
Erhållits från AP-fonderna	314 712	326 261	331 557
Överfört till AP-fonderna	289 461	295 529	302 289
Erhållits från AP-fonderna, netto	25 251	30 733	29 268
Netto i Årsredovisning för staten (not 3 Intäkter av bidrag)	25 251	30 733	29 268

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisning och Årsredovisning för staten för åren 2019, 2020 och 2021

6.2.3 Pensionsutgifter enligt Natos definition

Enligt Natos definition ska de militära försvarsutgifterna inkludera pensioner till militärer. Statliga pensionsutbetalningar till pensionerad militär och civil personal tidigare anställd vid militära enheter ska ingå, oavsett om utbetalningen görs via Försvarsdepartementet eller annat departement.

Det är nästan omöjligt att ta reda på hur stor del av pensionsutbetalningarna som rör personal som tidigare varit anställd vid Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller andra myndigheter som bedriver militär verksamhet. Förutom att det är väldigt svårt att räkna pensionerna för den militära personalen när utbetalning sker så skulle man behöva räkna bort pensionsavsättningarna från försvarsutgifterna som redovisas mot anslag, annars skulle man räkna pensionerna dubbelt. Därför föreslår vi att man väljer att räkna pensionsutbetalningarna när avsättning sker. Det är det enklaste och enligt vår bedömning mest rättvisande. Pensionsrätten tjänas in vid arbetstillfället (eller förmånstillfället). Avsättningarna till pensionerna görs av arbetsgivaren och pensionsrätten följer sedan med arbetstagaren om den byter tjänst eller jobb. Utgifterna för pensionsavsättningarna är inkluderade i de kostnader som myndigheterna har, därmed kan man säga att kostnaderna för pensioner redan ingår i personalkostnaderna som myndigheterna har.

En annan fördel med att räkna pensionskostnaderna vid avsättningstillfället är att man inte heller behöver ta hänsyn till ATP- och folkpensioner eller garantipension och bostadstillägg till pensionärer.

Däremot bör man lägga till utgifter för allmän pensionsavgift och utgifter för statlig ålderspensionsavgift för de förmåner som anställda vid myndigheterna med försvarsverksamhet har åtnjutit. För att göra detta måste någon form av schabloner användas.

6.2.4 Tjänstepensioner

Statligt anställda har rätt till tjänstepension. Tjänstepensionen betalas också in av arbetsgivaren och ingår i de personalkostnader som försvarsmyndigheterna har. På samma sätt som vi resonerade kring allmän pension bör man räkna med denna utgift vid avsättningstillfället och inte vid utbetalningstillfället. Man kan ha efterlevandeskydd på tjänstepensionen, vilket innebär att dessa utbetalningar kan göras till personer som inte varit anställda vid någon försvarsmyndighet. Det blir därför ytterst komplicerat att räkna med dessa utgifter vid utbetalningstillfället.

6.2.5 Förslag om att räkna pensioner när avsättning sker

Natos definition säger att statliga pensionsutbetalningar till pensionerad militär och civil personal tidigare anställd vid militära enheter ska ingå i försvarsutgifterna, oavsett om utbetalningen görs via Försvarsdepartementet eller annat departement.

ESV föreslår att vi tolkar Natos definition så att vi räknar pensionsutbetalningarna när avsättning sker. En stor del av pensionsavsättningarna ingår redan i försvarsutgifterna som utgifter för personal som redovisas mot anslag vid myndigheterna.

För att utgifterna för pensioner ska bli heltäckande behöver man lägga till en schablon för allmän pensionsavgift och utgifter för statlig ålderspensionsavgift för de förmåner som anställda på försvarsmyndigheterna har åtnjutit. Enligt ESV:s beräkning skulle man kunna lägga till 931 miljoner kronor 2019, 1 002 miljoner kronor 2020 och 1 049 miljoner kronor 2021.

6.3 Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter

Europeiska unionen (EU) har en del gemensam verksamhet som är försvarsrelaterad och finansieras med medlemslänternas avgifter till EU. Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter skulle kunna ingå i försvarsutgifterna enligt Natos definition.

6.3.1 Europeiska försvarsfonden och dess föregångare

Europeiska försvarsfonden (EDF) inrättades i den Europeiska unionen (EU) under 2021. Förordningen om inrättade av Europeiska försvarsfonden trädde i kraft den 29 april 2021. EDF är den första fonden i EU som i huvudsak syftar till ett integrerat försvarssamarbete på EU-nivå. Till skillnad från EU-ländernas nationella budgetar så finansierar EU-budgeten inte något nationellt försvar. Däremot finansierar EU genom EDF forskning och utveckling av försvarskapaciteten inom EU.

EDF ingår i EU:s långtidsbudget för programperioden 2021-2027 och har en budget på 7 953 miljoner euro. Fonden ska ge ekonomiskt stöd till konsortier av företag från olika medlemsländer som bedriver samarbetsprojekt inom försvarsforskning och utveckling av försvarsprodukter och försvarsteknik.

Innan EDF inrättades hade EU två förberedande pilotprojekt. Det första pilotprojektet var den Förberedande åtgärden för försvarsrelaterade forskning (Preparatory Action on Defence Research, PADR). PADR syftade framför allt till att visa och bedöma mervärdet av EU-stödd forskning och försvarsteknik. Budgeten för det treåriga programmet PADR som pågick under 2017-2019 uppgick till 90 miljoner euro.

Det andra förberedande pilotprojektet innan EDF inrättades var det Europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet (European Defence Industrial Development Programme, EDIDP). EDIDP var det första EU-programmet med inriktning på kapacitetsutveckling och medfinansiering av gemensam utveckling av nya och befintliga försvarsprodukter samt försvarsteknik. Målet för EDIDP var framför allt att främja samarbetet mellan företag och medlemsländer vid utvecklingen av försvarsprodukter och försvarsteknik. Budgeten för det tvååriga programmet EDIDP som pågick under 2019-2020 uppgick till 500 miljoner euro.

6.3.2 EU:s allmänna budget

EU:s allmänna budget upprättas årligen inom ramen för EU:s fleråriga långtidsbudget. Nuvarande programperiod avser åren 2021-2027. Utgifterna i EU:s budget delas in i betalningsbemyndiganden, som är de faktiska utgifterna, och åtagandebemyndiganden som är betalningsåtaganden som kan leda till utgifter för aktuellt budgetår eller kommande budgetår.

EU:s inkomster kommer i huvudsak från medlemsländernas avgifter, så kallade egna medel. EU har fyra typer av egna medel:

1. En avgift baserad på medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI) som är den allra största inkomstkällan för EU. BNI-avgiften fungerar som en kompletterande resurs för EU vilket innebär att den ska finansiera alla utgifter som inte täcks av andra inkomstkällor så att EU:s inkomster och utgifter är i balans.
2. Traditionella egna medel är tullinkomster från den gemensamma tulltaxan.
3. En mervärdesskattebaserad avgift.
4. En avgift baserad på icke-materialåtervunnen plast.

Beräkningarna för Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter utgår ifrån EU:s allmänna budget för budgetåret 2021. EDF inrättades under 2021 och det var först då EU-budgeten började finansiera ett EU-gemensamt försvar. Därför utgår vi från de budgeterade beloppen för betalningsåtaganden för 2021. De förberedande pilotprojekten under 2019-2020, innan EDF inrättades skulle kunna räknas in som försvarsutgifter.

För budgetåret 2021 är EU:s inkomster budgeterade till 166 060 miljoner euro. Sveriges avgift till EU är budgeterad till 5 173 miljoner euro, vilket innebär att Sverige står för 3,1 procent av EU:s totala inkomster. Denna procentsats skulle kunna användas som utgångspunkt vid beräkningarna av Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter.

6.3.3 EU:s utgifter för Säkerhet och Försvar för budgetåret 2021

Vi har inte kunnat hitta utfallsinformation för avdelning Försvar. Därför har vi utgått ifrån budgetvärden.

I EU:s allmänna budget är utgifterna indelade i olika avdelningar. Avdelning 12 innefattar utgifter för säkerhet och avdelning 13 utgifter för försvar.

Avdelning 12 Säkerhet finansierar utgifter för Fonden för inre säkerhet (ISF) som syftar till att bidra till en hög säkerhetsnivå i EU genom att motverka terrorism och organiserad brottslighet. Avdelning 12 Säkerhet finansierar också utgifter för decentraliserade organ och byråer som den Europeiska polisbyrån (Europol), och EU:s byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol). Utgifter för kärnsäkerhet och avveckling av kärntekniska anläggningar samt hantering av radioaktivt avfall ingår också inom avdelning 12 Säkerhet. Inga utgifter för bistånd

framgår under avdelning 12 Säkerhet. Vi gör bedömningen att Avdelning 12 Säkerhet inte ska räknas som militära försvarsutgifter, i enlighet med bedömningen av Polismyndigheten (se avsnitt 5.1.2.3).

Avdelning 13 Försvar finansierar framför allt utgifter som hör till Europeiska försvarsfonden (EDF) men också Militär rörlighet (MM). Dessa utgifter skulle kunna ingå i försvarsutgifterna.

6.4 Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda

Danmark inkluderar hälso- och sjukvårdsutgifter för anställda i försvaret till försvarsutgifterna enligt Natos definition. För 2023 bedöms utgifterna för hälso- och sjukvård för anställda inom den danska försvarsmakten uppgå till omkring 0,2 miljarder danska kronor. Det är möjligt att även Sverige skulle kunna lägga till utgifter för hälso- och sjukvård i det allmänna sjukvårdssystemet, för anställda som arbetar med militärt försvar.

I Sverige är det i huvudsak regionerna som ansvarar för hälso- och sjukvården. Vi har ett allmänt sjukvårdssystem som innebär att vi har lika sjukvård för alla, oavsett om man är yrkesverksam och betalar skatt eller inte. Det finns ett högkostnadsskydd för både vårdkontakter och läkemedel som innebär att en patient betalar maximalt 1 200 kronor för sjukvård och maximalt 2 400 kronor för läkemedel under en 12-månadersperiod. Det betyder att både vårdkontakter och läkemedel till övervägande del finansieras av offentlig sektor. Det finns ingen koppling mellan hur stor skatt som en individ betalar och möjligheten till sjukvård. Vi anser därför att man inte kan se regionalskatten som en sjukvårdsförsäkringspremie.

De personer som arbetar med försvarsuppgifter utnyttjar det allmänna sjukvårdssystemet för hälso- och sjukvård precis som alla andra i Sverige. Utgifterna för denna sjukvård ingår inte i försvarsutgifterna utan finansieras till stor del med regionalskatt. Regionerna finansieras även med statsbidrag som passerar statens budget inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg och utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Under 2021 överförde staten 300 miljarder till den kommunala sektorn som består av både kommuner och regioner (Årsredovisning för staten 2021, realekonomisk fördelning av statens budget).

ESV har inte haft möjlighet att göra en grundlig undersökning av hur ett tillägg för hälso- och sjukvårdskostnader för militär personal skulle kunna göras. Vi har dock konstaterat att det inte finns uppgifter om sjukvårdskostnader per specifik individ, därför måste eventuella tillägg göras enligt någon form av schablon. För att få en uppfattning av storleksordningen på vad sjukvården kostar för den militära personalen har ESV gjort en beräkning som ska ses som en första idé. Vi har inte

utrett om man skulle kunna göra något tillägg för läkemedelskostnader för militär personal.

Vi har fått hjälp av Sveriges kommuner och regioner (SKR) med att ta fram uppgifter om sjukvårdskostnader per personer i åldrarna 20-64 år där ytterfallen är borträknade. Uppgifterna är hämtade från SKR:s databas med uppgifter om kostnad per patient (KPP). Med hjälp av dessa uppgifter och schabloner räknar vi fram att man skulle kunna göra ett tillägg för sjukvårdskostnader för försvarsanställda med 255, 278 respektive 311 miljoner kronor för åren 2019, 2020 och 2021.

Vi har indikationer som visar att vår beräkning kan vara för lågt räknad. Om man vill gå vidare med denna idé bör man göra en grundligare utredning samt utreda de skillnader som finns i den datakälla som vi har använt oss av och de uppgifter som finns i Räkenskapssammandraget (RS) som ligger till grund för Nationalräkenskaperna. Vi vet inte alls om vår beräkning harmoniserar med Danmarks eller Natos definition. Vi redogör för vår beräkning i kapitel 8.

6.5 Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser

Enligt Natos definition av försvarsutgifter (avsnitt 3.12, punkt 5) ska utgifter för fredsbevarande och humanitära insatser (betalda av Försvarsdepartement eller andra departement), destruktion av vapen, materiel och ammunition, bidrag till berättigade Nato-förvaltade fonder samt kostnader förknippade med inspektion och kontroll av destruktion av material inkluderas i försvarsutgifterna. Enligt tolkningen av definitionen ska utgifter där det finns en militär komponent eller där insatsen avser hantering av militär materiel räknas med.

Enligt budgetpropositionen för 2022 är målet med Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser att förebygga, hantera och lösa kriser och konflikter och i förlängningen att bygga hållbar fred. Sveriges utsända personal avseende Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser finansieras inom utgiftsområde 5 från anslaget 1:2 *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*, den del som enligt OECD:s biståndskommitté räknas som bistånd.

Enligt uppgift från Finansdepartementet får utgifter som räknas som bistånd enligt Biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD/DAC) biståndsdirektiv inte räknas in i de militära försvarsutgifterna men däremot kan bidrag till FN:s fredsbevarande styrkor räknas in i de militära utgifterna.

Utgifter som räknas som bistånd enligt direktiven i OECD/DAC finns inom fler utgiftsområden än utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Utgifterna inom andra utgiftsområden som kan vara relevanta för militära försvarsutgifter bedöms i den här kontexten beröra utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och rör Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

Bedömningen av vilka anslagposter som skulle kunna ingå i Natos definition har genomförts med hjälp av regleringsbrev och efterforskningar via ett antal organisationers hemsidor och vissa myndigheters årsredovisningar. Här är dock bedömningen att ytterligare utredning är nödvändig framöver.

ESV bedömer att mer detaljerad information om Natos definition är nödvändig för att kunna göra beräkningen på ett ändamålsenligt sätt. I dagsläget är det, trots den tolkning av Natos definition som görs i rapporten, inte helt tydligt om enbart utgifter där det finns en militär komponent ska ingå, om samtliga fredsfrämjande insatser kan räknas in i försvarsutgifterna eller om enbart utgifter relaterade till FN:s olika organ ska ingå. Polismyndigheten bedöms i denna rapport exempelvis vara en civil myndighet med utgifter för civil verksamhet varför dess utgifter inte borde ingå i försvarsutgifterna. Polismyndigheten genomför dock fredsfrämjande insatser gentemot exempelvis FN. Det innebär att om Natos definition skulle avse alla fredsfrämjande insatser så kan Polismyndighetens insatser räknas in i försvarsutgifterna. Men, om en militär komponent är nödvändig så kan insatserna inte räknas in i försvarsutgifterna. Motsvarande resonemang gäller t.ex. Folke Bernadotteakademin, en civil myndighet med uppgift att stödja fredsfrämjande verksamhet.

Att göra en fullständig analys av innehållet i respektive post är resursmässigt inte möjligt inom ramen för det här uppdraget. Det fortsatta arbetet handlar om att säkerställa att Sverige tar med samma poster som övriga länder gör snarare än att utifrån olika organisationers mål och uppdrag avgöra om bidragen faller under Natos definition.

Inom anslaget 1:1 *Avgifter till internationella organisationer* finns delpost 10.2 *FN:s fredsbevarande operationer*. Det går att argumentera för att dessa utgifter ska inkluderas i beräkningen av försvarsutgifter eftersom utgifterna avser fredsbevarande insatser i enlighet med Natos definition. Om utfallet på anslaget inkluderas i försvarsutgifterna behöver biståndsandelen räknas av och utgifterna minskas med 15 procent. Den justerade utgiften uppgår till ungefär 250 miljoner kronor avseende 2021.

Utöver ovanstående finns ett antal anslagposter som bör utredas vidare inom anslagen 1:1 *Avgifter till internationella organisationer* samt 1:2 *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*. Inom dessa anslag finns utgifter som avser förberedande kommissioner för upprättande av provstoppavtal för kärnvapen, förbud mot kemiska vapen, uppföljning av konventioner rörande biologiska vapen samt FN:s vapenhandelsfördrag m.m. Även bidrag till OSSE, GUSP och övriga internationella organisationer så som t.ex. Permanenta skiljedomstolen i Haag, den s.k. Fact Finding Commission samt Genève-konventionen skulle eventuellt kunna ingå i försvarsutgifterna. Beroende på hur definitionen ska tolkas, så skulle eventuellt även Polismyndighetens och andra organisationers bidrag med personal till bl.a. FN och EU kunna läggas till utgifterna.

Tabell Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser, övrigt inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Miljoner kronor

Not	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	Dp.	Delpost namn	2019	2020	2021
*	0501001	Avgifter till internationella organisationer	010	Förenta nationerna	002	FN:s fredsbevarande operationer	672	442	248
	0501001	Avgifter till internationella organisationer	010	Förenta nationerna	003	Förberedande kommissionen för upprättande av provstoppavtalets organisation	11	10	11
	0501001	Avgifter till internationella organisationer	010	Förenta nationerna	004	Organisationen för förbud mot kemiska vapen	6	6	6
	0501001	Avgifter till internationella organisationer	010	Förenta nationerna	005	Uppföljning av konventioner, översynskonferenser m.m.	1	1	1
*	0501001	Avgifter till internationella organisationer	012	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)			20	21	20
	0501001	Avgifter till internationella organisationer	013	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU (GUSP)			6	6	7
**	0501001	Avgifter till internationella organisationer	014	Övriga internationella organisationer			20	21	21

Not	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	Dp.	Delpost namn	2019	2020	2021
	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	002	Polismyndigheten Verksamhet utomlands			6	5	4
	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	003	Freds- och säkerhetsfrämjande - Särskilda insatser			94	86	54
	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	004	Utrikesdepartementet. Särskilda insatser	001	del till UD	2	0	1
**	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	006	Fredsfrämjande - del till FBA			17	16	16
	0501006	Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning	008	Utredningar och andra insatser på området nedrustning och icke-spridning			3	4	15
	0501007	Bidrag till Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI)	002	Stockholms internationella fredsforskningsinstitut			28	28	28
Summa							885	646	431

* Exklusive biståndsdela.

** Schablonmässigt nedjusterad.

Bedömningen blir därför att mellan 248-431 miljoner kronor, skulle kunna räknas in i försvarsutgifterna för 2021, beroende på vad vidare utredning kommer fram till.

Anslaget 1:2 *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, anslagspost 1 *Försvarsmakten* inom utgiftsområde 5 disponeras av Försvarsmakten. Dessa utgifter kan räknas in i de militära försvarsutgifterna enligt resonemanget under avsnitt 5.1.1.1 Försvarsmakten. Anslaget 1:6.4 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning* disponeras av FOI. Dessa utgifter kan räknas in i de militära försvarsutgifterna enligt resonemanget under avsnitt 5.1.1.7 Totalförsvarets forskningsinstitut. Ingen del av dessa utgifter utgör bistånd enligt OECD/DAC.

Danmark har inkluderat utgifter för FN:s fredsbevarande insatser i sina beräkningar men ESV har inte kännedom om vilka utgifter som de inkluderar på mer detaljerad nivå. ESV känner exempelvis inte till om justeringen görs enbart för utsänd personal eller om även obligatoriska avgifter till organisationer inkluderas i Danmarks påslag.

Det bör utredas närmare framöver. Danmarks justering uppgår till ungefär 0,15 miljarder danska kronor avseende 2023.

Om beräkningarna ska göras löpande framöver skulle det underlätta om det i regleringsbrevet för anslagen framgick om anslagsposten ingår/inte ingår i biståndsramen enligt OECD/DAC samt organisationens ODA-andel enligt OECD/DAC. På sikt vore det också önskvärt att anslagen/anslagsposterna var indelade i en civil respektive en militär del under utgiftsområde 5.

6.6 Försvarsdepartementets utgifter

Försvarsdepartementet är ansvarigt för det militära försvaret, Försvarsmakten och dess stödmyndigheter samt planerar på strategisk nivå internationella insatser och säkerhetsfrämjande verksamhet (Regeringen, 2022).

Organisationen av Sveriges försvarsmakt och gränsen för vad som ska räknas till ett lands försvarsmakt är inte alltid tydlig. Departement och myndigheter kan omfatta olika typer av verksamheter i olika länder. I Sverige är Försvarsdepartementet en civil myndighet med i huvudsak civil personal men ansvarar för det militära försvaret, Försvarsmakten och dess stödmyndigheter varför Försvarsdepartementets utgifter skulle kunna inräknas till det militära försvaret på motsvarande sätt som i Danmarks beräkning.

Försvarsdepartementets utgifter redovisas tillsammans med utgifter för de övriga departementen, inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* Anslaget får användas för Regeringskansliets förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för utrikesrepresentationen, kommittéväsendet och gemensamma ändamål (hyror, kapitalkostnader m.m.). Regeringen beslutar om regleringsbrev avseende Regeringskansliet och om fördelning av anslagsmedel mellan bl.a. departementen.

Utfallsuppgifter för åren 2019-2021 har erhållits av Försvarsdepartementet via Finansdepartementet. Uppgifter om Försvarsdepartementets utgifter kan tas fram löpande framöver, på årsbasis. Utgifterna uppgår till drygt 200 miljoner kronor.

Tabell Försvarsdepartementet

Miljoner kronor

Utfall departement	2019	2020	2021
Intäkter	-3	-3	-3
Personalkostnader	148	148	153
Övriga kostnader	73	61	63
Total summa	218	206	214

Källa: Försvarsdepartementet

6.7 Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet

Ersättning inom det statliga personskadeskyddet är en försäkring som gäller för den som genomgår en militär utbildning inom Försvarmakten som rekryt, tjänstgör inom totalförsvaret eller medverkar i räddningstjänst. Den gäller också för den som är häktad, intagen på kriminalvårdsanstalt eller andra liknande institutioner och för den som har samhälls- eller ungdomstjänst eller intensivövervakas med elektronisk kontroll. Försäkringen gäller normalt för sjukdom eller skada som inträffat i samband med tjänst i Sverige eller de nordiska länderna.

Försäkringen tecknas för personer som inte har en anställning men utför verksamhet för en myndighets räkning. Försäkringen ger ett skydd som i vissa delar motsvarar det skydd som anställda har vid arbetsskador. Försvarmakten ska teckna försäkringen bl.a. för rekryter och hemvärnssoldater. Även Totalförsvarets plikt- och provningsverk ska teckna försäkringsavtal som täcker skador under provning, vid resa till inryck (rekryter) och för resa till och från repetitionsprovning.

De myndigheter som tecknar avtal om försäkringen betalar en årspremie till Kammarkollegiet som betalar ut försäkringsersättningar för ideell skada, såsom sveda och värk, lyte och men. Det är Försäkringskassan som beslutar om den försäkrade har rätt till ersättning eller inte. För totalförsvarspliktiga och rekryter som skadas under militär utbildning inom Försvarmakten gäller även att ersättning för inkomstförlust och kostnader kan lämnas. Ersättningen motsvarar vad arbetstagare hos staten får genom trygghetsförsäkring på det statliga området, avtalet om ersättning vid personskada (PSA). Ersättning utgår med belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt PSA. Den som genomgår grundläggande officersutbildning inom Försvarmakten, fast anställda officerare, reservofficerare och civilanställda inom försvaret samt befälsanställda i det civila försvaret omfattas inte av statligt personskadeskydd. De är i stället försäkrade enligt arbetsskadeförsäkringen som arbetstagare hos staten. Arbetsskadeförsäkringen finansieras med arbetsskadeavgiften som är en del av arbetsgivaravgiften.

Vissa delar av ersättning inom det statliga personskadeområdet betalas ut av Försäkringskassan. Det handlar om ersättning för nödvändiga kostnader för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård och läkemedel under högst tre års tid efter skyddstidens slut. Den premie som myndigheterna betalar till Kammarkollegiet finansierar inte de utgifter som Försäkringskassan betalar ut. Dessa utgifter belastar i stället anslaget 1:5 *Ersättning inom det statliga personskadeskyddet* inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Anslaget får också användas för utgifter för krigsskadeersättning till sjömän. Eftersom ersättningarna är pensionsgrundande får anslaget även belastas med utgifter för statlig ålderspensionsavgift för ersättning inom det statliga personskadeskyddet.

För åren 2019-2021 har mer än 90 procent av anslaget använts för ersättningar till militärer. Vi föreslår därför att man för enkelhetens skull lägger till utgifterna för hela anslaget, inklusive statlig ålderspensionsavgift till de militära försvarsutgifterna enligt Natos definition. Man ska då inte räkna med statlig ålderspensionsavgift för ersättningar inom det statliga personskadeskyddet till pensionskostnaderna.

Utfallet för anslaget, inklusive statlig ålderspensionsavgift, är 38 miljoner kronor för 2019, 37 miljoner kronor för 2020 och 37 miljoner kronor för 2021.

6.8 Kompetenshöjande insatser för militär personal

Försvarsmakten och FMV använder sig till viss del av utbildningar i det allmänna utbildningssystemet, som inte bekostas med avgifter utan finansieras med anslag inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Utgifterna som staten har för denna utbildning skulle kunna läggas till försvarsutgifterna.

6.8.1 Universitetskurser

Försvarsmakten har anställd personal som går högre utbildningar. Enligt uppgift från Försvarsmakten går i nuläget 15 personer på högre utbildning på Försvarshögskolan. Utgifterna för denna utbildning finansieras av anslaget för officersutbildning.

Ytterligare 5 personer går på civil högskoleutbildning, vilket delvis finansieras från Försvarsmaktens anslag då de anställda har full lön. Den civila högskolan har dock också kostnader som finansieras med anslag inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Det skulle kunna innebära att försvarskostnaderna ska ökas med ytterligare 1 miljon kronor för utbildningskostnader på den civila högskolan. Detta har vi beräknat utifrån att studenter utanför EU betalar en utbildningsavgift på ca 150 000 kronor per läsår.

6.8.2 Övrigt

Övriga utbildningskostnader täcks av försvarsmyndigheternas enskilda anslag.

6.9 Ekonomiskt stöd för att förstärka en alliansmedlems försvar

Ekonomiskt stöd för att stärka en alliansmedlems försvar ska kunna räknas som försvarsutgift enligt Natos definition. Under perioden 2019-2021 har inga sådana stöd gått ut.

6.9.1 Kontanter

Bidrag i kontanter är lätt att bokföra och kan beräknas vid utbetalning.

6.9.2 Materiel

Bidrag i form av materiel är mer komplicerat. Materielen är ofta tagen från beredskapslager och redan bokförd som försvarsutgift ett tidigare år.

6.9.3 Stöd till Ukraina

Det är möjligt att man enligt punkt 1 i Natos definition skulle kunna räkna in stöd till Ukraina i försvarsutgifterna.

Ukraina är inte medlem i Nato men då de har en gemensam gräns till flera Nato-medlemmar har Nato ett stort intresse av att förse Ukraina med medel och materiel så att de kan stå emot Rysslands invasion. Sverige har vid flera tillfällen under 2022 stött Ukraina med både kontanter och material. Stödet har varit både militärt i form av vapen, skyddsutrustning och minröjningsutrustning samt i form av kontanta bidrag. Även civilt stöd har lämnats i form av humanitära stöd. De kontanta bidragen till de väpnade styrkorna har hittills uppgått till 1 077 miljoner kronor.

6.10 Annan utrustning som kan användas av försvaret i händelse av krig

Efter kalla krigets slut upphörde stora delar av planeringen för höjd beredskap inom det civila försvaret (SOU 2021:25). Verksamheten är nu under återuppbyggnad. Det gör att det kommer att ske stora förändringar inom det civila försvaret under de kommande åren. Vissa av dessa förändringar kan komma att innebära att en del av de verksamheter som vi idag klassificerar som civila, i stället kan komma att klassificeras som militära.

Försvarsmakten kan besluta att ett fordon behövs för totalförsvarets behov, enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom.

Försvarsmakten har återgått till att krigsplacera civila fordon som lastbilar, schaktfordon, bussar, bilar m.m. Om regeringen beslutar om höjd beredskap inför en krigsfara eller om krig bryter ut kan fordonet komma att tas i anspråk för att ingå i totalförsvaret. Inga utgifter förekommer innan fordonet tas i anspråk.

Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar har viss samträning med Försvarsmakten idag och skulle kunna användas i krig men vi uppfattar detta som en civil del av totalförsvaret. I Norge har man till viss del räknat med kostnaden för dessa helikoptrar i försvarsutgifterna men anledningen här är att helikoptrarna har militär personal. Dessutom köper Försvarsmakten tjänster från Sjöfartsverket som påverkar utgifterna för det militära försvaret. Isbrytarverksamheten låg tidigare, fram till 2000, under marinen. I dag sköts denna av civil personal och om Försvarsmakten utnyttjar isbrytartjänster så betalas dessa med anslagsmedel.

6.11 Forskning och utveckling

Forskning i försvaret utförs främst av Försvarmakten (FM) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Militär forskning finansieras i huvudsak från anslagen 1:4 *Forskning och teknikutveckling* och 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* inom utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap. FOI:s finansiering av sin forskning ligger dels på det egna anslaget men till stor del på övriga försvarsmyndigheters anslag som finansierar forskning av FOI. FOI utför även forskning till det civila försvaret men denna finansieras av myndigheter och aktörer inom civilförsvaret. Till den militära forskningen förs också anslaget 5:1 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning*.

6.12 Utgifter för Natos gemensamma infrastruktur

6.12.1 Avgiften till Nato

Enligt definitionen ska utgifter för Natos gemensamma infrastruktur ingå i försvarsutgifterna i motsvarande omfattning som den allierade har bidragit till den gemensamma infrastrukturen (avsnitt 3.1.2, punkt 8). Det innebär att avgiften till Nato ska räknas in i de militära försvarsutgifterna om eller när Sveriges ansökan till Nato beviljas.

Avsnittet baseras på FOI:s memo ”Vad skulle Nato-notan bli för Sverige?” (2022). Beräkningarna är baserade på ett antal antaganden och är därmed en indikation på möjliga kostnader snarare än en exakt beräkning.

Budgeten för Natos direkta finansiering, som bl.a. rör drift av alliansens civila och militära ledningsorganisationer och vissa investeringar i gemensam militär infrastruktur, uppgår till ungefär 2,6 miljarder EUR år 2022, exklusive pensionsåtaganden.

Uträkningen av varje lands bidrag, dvs. avgift till Nato, baseras på ländernas bruttonationalinkomst (BNI), med vissa undantag.

Genom att ta fram genomsnittet för befintliga medlemmars bidrag som andel av BNI kan Sveriges bidrag räknas ut (i promemorian används dock BNP som en approximation). Sveriges andel avseende Natos direkta finansiering skulle med den här metoden uppgå till ungefär 2,4 procent. Natos budget för den direkta finansieringen uppgår till 2,6 miljarder EUR, vilket innebär att Sveriges andel skulle motsvara ungefär 62,4 miljoner EUR eller 632,7 miljoner SEK (baserat på genomsnittlig växelkurs 2021).

Men, om både Sverige och Finland skulle bli medlemmar i Nato behöver medlemsländernas andelar justeras ned till följd av att ytterligare två länder delar på

den totala utgiften. Med denna justering skulle Sveriges andel motsvara ungefär 609,4 miljoner SEK.

En indikation på storleken på Sveriges bidrag till Natos gemensamma finansiering uppgår därmed till drygt 600 miljoner kronor, givet dagens finansieringsbehov och fördelning. Avgiften kan bli högre kommande år, men hade Sverige varit medlem 2021 så hade avgiften uppgått till drygt 600 miljoner kronor.

7 Internationell rapportering

Sverige har tidigare, på frivillig basis, rapporterat olika försvarsrelaterade uppgifter till Nato, EU, FN och Världsbanken. Det finns också en mängd utredningar och rapporter bl.a. från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som redovisar försvarsrelaterade uppgifter nära Natos definition. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) är en obunden organisation som delvis finansieras av svenska utrikesdepartementet och redogör för länders militära utgifter.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag sammanställa jämförelser med övrig internationell rapportering, framför allt till följd av att den rapportering som sker till Nato till stora delar inte är offentlig information men även till följd av den korta tidsramen för uppdraget. ESV kan därför visa enstaka jämförelsesiffror men inte uttala sig om vad som ligger bakom skillnaderna, till följd av att mer detaljerad information inte är tillgänglig.

ESV:s ansats för detta regeringsuppdrag tar dock sin utgångspunkt i samma grund som tidigare rapportering till de olika institutionerna som vi nämner ovan. Det innebär att utgifter för militärt försvar som finansieras med anslagen 1:1-1:12 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap i huvudsak redovisas av Försvarsmakten och dess stödmyndigheter. I ESV:s uppdrag ingår dock även att identifiera utgifter som skulle kunna läggas till (eller dras av) i syfte att erhålla en mer internationellt harmoniserad beräkning av militära försvarsutgifter (avsnitt 6 i rapporten), i linje med Natos definition av försvarsutgifter.

8 Metod för att beräkna försvarsutgifter

I detta avsnitt beskriver vi vilka metoder man skulle kunna använda för att beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition. Avsnittet är tänkt att fungera som en beräkningsanvisning för de olika posterna som vi tar upp i rapporten. Här anger vi vilka källor vi har och hur vi räknar.

8.1 Militärt anslagsutfall för utgiftsområde 5 och 6

Utgångspunkten för anslagsutfallet är myndigheternas inrapportering till statsredovisningssystemet i Hermes. Uppgifter om utfall för 2019-2021 är hämtade från ESV:s produktionssystem Wise men skulle också kunna hämtas direkt från statsredovisningssystemet i Hermes eller från ESV:s öppna data.

Bedömningen av civil respektive militär del av respektive anslagspost baseras på FOI:s memo *Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition*.

Utgå från det senaste beräkningsunderlaget (för närvarande underlaget till denna rapport), där en bedömning och klassificering av anslagen och myndigheterna i en civil respektive militär del har gjorts. För varje anslagspost anges om utgifterna för verksamheten är civil och/eller militär och i förekommande fall till vilken andel.

Ta fram uppgifter för det nya året enligt viss selektering och sortera och gruppera materialet så att militär verksamhet per anslag liksom militärt anslagsutfall per myndighet kan redovisas.

Gå igenom de anslag och anslagsposter som ingick i den senaste beräkningen. Gör med hjälp av t.ex. myndighetens instruktion, regleringsbrev, årsredovisningar och budgetpropositioner en bedömning av om det sker ny eller förändrad typ av verksamhet inom något av områdena som föranleder en uppdaterad uppdelning av verksamheten i militär respektive civil del. Genomgången bör göras både per anslagspost och per myndighet.

Utred om det har tillkommit nya anslag, anslagsposter eller myndigheter som ska ingå i beräkningen. Gör på motsvarande sätt som beskrivs i stycket ovan en bedömning av om någon ny typ av verksamhet eller myndighet bör inkluderas i beräkningen. Stäm av med exempelvis FOI och Försvarsdepartementet om de känner till någon förändring som kan påverka beräkningen för det aktuella året.

Under de kommande åren sker en fortsatt uppbyggnad av försvaret varför myndigheter kan komma att få nya eller förändrade uppgifter. Det är därför nödvändigt att noggrant följa utvecklingen inom området.

Stäm av så att summan av civil respektive militär del per utgiftsområde summerar till totala utgifter per utgiftsområde.

8.2 Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser

Uppgifter om utfall för utgiftsområde 5 Internationell samverkan, för 2019-2021, är hämtade från ESV:s produktionssystem Wise men skulle också kunna hämtas direkt från statsredovisningssystemet i Hermes eller från ESV:s öppna data. Se avsnitt 6.5 för mer information.

8.3 Ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter

Den ingående mervärdesskatten (momsen) är summan av S-koderna S1541 Årets ingående mervärdesskatt avseende icke momspliktig verksamhet, S1542 Årets ingående mervärdesskatt avseende momspliktig verksamhet, och S1543 Årets ingående mervärdesskatt avseende EU-förvärv. Myndigheterna rapporterar in uppgifterna till statsredovisningssystemet i Hermes, vilket innebär att ESV har tillgång till helårsuppgifter i slutet av februari året efter aktuellt år.

Det är inte möjligt med rimlig arbetsinsats att koppla den ingående momsen till olika anslag eller verksamheter, därför föreslår vi att man lägger till en andel av den ingående momsen som motsvarar myndighetens procentuella andel som utgörs av militära försvarsutgifter.

I nedanstående tabeller visas först den totala ingående momsen per myndighet, sedan den andel av myndigheternas verksamhet som vi bedömer kan klassificeras som militär. Sist visar vi de belopp för ingående moms som vi föreslår att vi lägger till försvarsutgifterna. Vi har inga uppgifter om Försvarets radioanstalts ingående moms.

Tabell Ingående moms per myndighet

Kronor

Myndighet	2019	2020	2021
Fortifikationsverket	949 146 915	1 031 334 246	1 063 395 181
Försvarets materielverk	3 952 297 873	3 853 579 083	4 901 906 949
Försvarshögskolan	32 384 134	31 390 386	33 265 917
Försvarsmakten	2 873 191 149	3 296 547 205	3 757 153 285
Försvarsunderrättelsesdomstolen	125 977	95 767	122 439
Kustbevakningen	109 599 150	142 204 450	139 063 521
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	119 358	75 386	89 106
Totalförsvarets forskningsinstitut	86 829 145	89 331 152	84 508 348
Totalförsvarets plikt- och provningsverk	28 999 368	30 969 866	29 520 683
Totalt	8 032 693 068	8 475 527 541	10 009 025 431

Tabell Andel militära utgifter per myndighet

Procent

Myndighet	2019	2020	2021
Fortifikationsverket	100,0	100,0	100,0
Försvarets materielverk	99,9	99,9	99,9
Försvarshögskolan	79,8	78,5	79,5
Försvarmakten	100,0	100,0	100,0
Försvarsunderrättelsesdomstolen	100,0	100,0	100,0
Kustbevakningen	5,0	5,0	5,0
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	100,0	100,0	100,0
Totalförsvarets forskningsinstitut	96,9	98,0	98,0
Totalförsvarets plikt- och provningsverk	100,0	100,0	100,0

Tabell Ingående moms för militära försvaret

Kronor

Myndighet	2019	2020	2021
Fortifikationsverket	949 146 915	1 031 334 246	1 063 395 181
Försvarets materielverk	3 948 345 575	3 849 725 504	4 897 005 042
Försvarshögskolan	25 842 539	24 641 453	26 446 404
Försvarmakten	2 873 191 149	3 296 547 205	3 757 153 285
Försvarsunderrättelsesdomstolen	125 977	95 767	122 439
Kustbevakningen	5 479 957	7 110 223	6 953 176
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	119 358	75 386	89 106
Totalförsvarets forskningsinstitut	84 137 442	87 544 529	82 818 181
Totalförsvarets plikt- och provningsverk	28 999 368	30 969 866	29 520 683
Totalt	7 915 388 280	8 328 044 178	9 863 503 499

8.4 Ålderspensioner för militär personal

ESV föreslår att ålderspensioner för militär personal beräknas vid avsättningstillfället och inte vid utbetalningstillfället. Den största delen av pensionsavsättningarna redovisas redan i myndigheternas personalkostnader, men för att fånga upp samtliga kostnader bör man lägga till kostnader för allmän pensionsavgift och utgifter för statlig ålderspensionsavgift för de förmåner som anställda vid myndigheterna med försvarsverksamhet har åtnjutit. För att göra detta måste någon form av schabloner användas. Det finns inga register som kan koppla ihop anställningsplats med avgiftsslag.

8.4.1 Räkna fram den militära delen av allmän löneavgift och statlig ålderspensionsavgift

Ett sätt att räkna fram dessa utgifter med hjälp av schabloner skulle kunna vara att man tar lönesumman för de myndigheter som arbetar med försvarsverksamhet som andel av den totala lönesumman. Eftersom vi har identifierat hur stor andel av myndigheternas verksamhet som är militär respektive civil bör myndigheternas lönesumma justeras så att den endast innehåller andelen som är militär. Allmän löneavgift betalas endast av de som är yrkesverksamma. Därför skulle den totala lönesumman i Sverige kunna användas för att vikta försvarets andel av allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift.

Genom att dividera den militära lönesumman med den totala lönesumman i Sverige får vi fram en nyckel som kan användas för att ta fram belopp som skulle kunna ingå i pensionsavsättningarna för militär personal.

För att få fram lönesumma per myndighet använder vi myndigheternas inrapportering av utfall på S-koden S4111 Lön, utgifter. Dessa uppgifter finns i ESV:s produktionssystem Wise. Vi har stämt av att summan av utfallet på S-koden stämmer överens, på en övergripande nivå, med lönesumman för statlig förvaltning i lönestatistiken från Statistiska centralbyrån (SCB) som summerar till den totala lönesumman i Sverige. Därför skulle vi kunna använda ESV:s uppgifter om lön för de statliga myndigheterna som en specifikation till den totala lönestatistiken som SCB publicerar på sin webbplats (registerbaserad lönesummestatistik (LSUM), lönesummor och antalet årsAGI/KU). ESV har inte tillgång till uppgifter om lön för Försvarets radioanstalt.

Nedan visar vi två tabeller där vi i den första tabellen redovisar andelen militära utgifter för respektive myndighet. I den andra tabellen visar vi hur vi räknar ut lönesumman för myndigheterna med militär verksamhet.

Tabell Andel militära utgifter per myndighet

Procent			
Myndighet	2019	2020	2021
Fortifikationsverket	100,0	100,0	100,0
Försvarets materielverk	99,9	99,9	99,9
Försvarshögskolan	79,8	78,5	79,5
Försvarsmakten	100,0	100,0	100,0
Försvarsunderrättelsesdomstolen	100,0	100,0	100,0
Kustbevakningen	5,0	5,0	5,0
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	100,0	100,0	100,0
Totalförsvarets forskningsinstitut	96,9	98,0	98,0
Totalförsvarets plikt- och provningsverk	100,0	100,0	100,0

Tabell Lönesumma för myndigheter med militär verksamhet

Miljoner kronor

Myndighet namn	Lön, utgifter 2019	Lön, utgifter 2020	Lön, utgifter 2021	Militär lön 2019	Militär lön 2020	Militär lön 2021
Fortifikationsverket	328,6	376,2	428,9	328,6	376,2	428,9
Försvarets materielverk	954,6	1 037,7	1 184,6	953,7	1 036,7	1 183,4
Försvarshögskolan	220,6	232,3	254,5	176,0	182,4	202,3
Försvarsmakten	10 015,9	10 455,7	10 927,0	10 015,9	10 455,7	10 927,0
Försvarsunderrättelsesdomstolen	2,9	2,9	3,0	2,9	2,9	3,0
Kustbevakningen	432,7	445,6	470,2	21,6	22,3	23,5
Statens inspektion för försvars- underrättelseverksamheten	3,2	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2
Totalförsvarets forskningsinstitut	530,3	558,3	573,8	513,9	547,2	562,3
Totalförsvarets plikt- och prövningsverk	108,3	124,1	137,7	108,3	124,1	137,7
Summa	12 597,1	13 236,2	13 982,9	12 124,1	12 750,6	13 471,3

8.4.2 Beräkning av allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift.

ESV föreslår att man lägger till allmän pensionsavgift och statliga ålderspensionsavgifter för militär personal med hjälp av schabloner. I tabellen Beräkning av tillägg för pensioner visar vi hur vi räknar fram tillägget. Tabellen visar uppgifter från de två tabellerna ovan, utfall på inkomstitel 1121 *Allmän pensionsavgift* och utfall på anslagsposterna för statlig ålderspensionsavgift (STÅP).

Den allmänna pensionsavgiften baseras på den taxerade inkomsten, vilket innebär att det definitiva utfallet inte är klart förrän taxeringarna är klara. På ESV:s webbplats redovisar vi det periodiserade utfallet för inkomstitel 1121 *Allmän pensionsavgift* som Öppna data, årsutfall. Uppgifterna finns också på årsbasis i ESV:s produktionssystem Wise.

Tillägget för statlig ålderspensionsavgift (STÅP) görs endast på vissa förmåner. I avsnitt 6.2.2.3 redogör vi för vilka förmåner vi anser att man skulle kunna göra tillägg för. Utfallet för statlig ålderspensionsavgift redovisas på särskilda anslag eller anslagsposter som myndigheterna rapporterar in till statsredovisningssystemet. Det innebär att utfallet finns i ESV:s produktionssystem Wise. Utfallet redovisas även som Öppna data, månadsutfall på ESV:s webbplats.

Tabell Beräkning av tillägg för pensioner

Miljoner kronor

	2019	2020	2021
Militär lön	12 124,1	12 750,6	13 471,3
Total lönesumma i Sverige	1 855 311,6	1 874 431,1	1 983 847,9
Andel militär lön av total lönesumma	0,00653	0,00680	0,00679
Allmän pensionsavgift	128 160,6	131 043,6	138 287,1
Militär del av Allmän pensionsavgift	837,5	891,4	939,0
STÅP Smittbärappenning	0,3	51,4	0,3
STÅP Sjukpenning och rehabilitering m.m.	2 904,0	4 065,0	3 566,0
STÅP Arbetsskadeersättningar m.m.	204,0	193,0	169,0
STÅP Föräldraförsäkring	3 930,2	4 422,6	4 327,8
STÅP Pensionsrätt för barnår	7 303,1	7 565,3	8 070,8
Summa STÅP ovan	14 341,6	16 297,3	16 133,9
Andel militär lön av total lönesumma	0,00653	0,00680	0,00679
Militär del av STÅP	93,7	110,9	109,6

8.5 Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter

Sveriges del av EU:s budget visas i tabellen nedan. Procentsatserna är framtagna som Sveriges del av den totala EU-budgeten och skulle kunna användas som utgångspunkt vid beräkningarna av Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter för 2019-2021. För 2019-2020 finns EU:s utgifter för de förberedande pilotprojekten innan EDF inrättades. För 2021 finns EU:s utgifter för EDF m.m..

Tabell Beräkning av Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter 2019-2021

	2019	2020	2021
Sveriges del av EU:s budget (procent)	2,6	2,5	3,1
EU:s utgifter för Försvar (miljoner euro)	280	250	1 173
Sveriges del av EU:s försvarsutgifter (miljoner euro)	7,3	6,3	36,4
SEK/Euro, årsgenomsnitt	10,6	10,5	10,1
Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter (miljoner kronor)	77	66	368

8.6 Försvarsdepartementets utgifter

Utgifter för Försvarsdepartementet kan inte hämtas från ESV:s produktionssystem Wise eller Hermes SRS eftersom departementets utgifter redovisas tillsammans med utgifter för de övriga departementen, inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* Regeringen beslutar om regleringsbrev för Regeringskansliet och om fördelning av anslagsmedel mellan bl.a. departementen.

Vi har fått uppgifter om utfall för Försvarsdepartementet för perioden 2019-2021 direkt från Försvarsdepartementet, via Finansdepartementet.

Enligt uppgift från Försvarsdepartementet kan uppgifterna tas fram löpande framöver, på årsbasis.

8.7 Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram uppgifter om sjukvårdskostnader för personer i åldrarna 20-64 år uppdelat på kön, för åren 2019-2021. De 5 procent dyraste vårdhändelserna (ytterfallen) är borträknade. Kostnaderna visas i tabellen nedan. Uppgifterna är hämtade från SKR:s databas med uppgifter om kostnad per patient (KPP). Tabellen nedan visar vårdkostnader för personer mellan 20 och 64 år, exklusive ytterfall.

Tabell Vårdkostnad för personer mellan 20-64 år, exklusive ytterfall

Kronor

Vårdtyp	Kvinnor 2019	Män 2019	Kvinnor 2020	Män 2020	Kvinnor 2021	Män 2021
Somatik	29 421 528 843	21 206 735 804	30 181 581 671	22 258 651 311	31 764 723 465	23 623 495 273
Psykiatri	5 309 934 094	5 345 930 538	5 273 695 982	5 167 844 062	5 481 810 603	5 640 401 276
Primärvård	2 961 930 354	1 656 979 391	3 605 015 120	2 020 474 435	4 236 404 664	2 469 965 945
Totalt	37 693 393 291	28 209 645 733	39 060 292 773	29 446 969 808	41 482 938 732	31 733 862 494

Källa: SKR, Avdelningen för vård och omsorg, Sektionen för data och analys

För att räkna fram vårdkostnaden per person har vi använt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik, Folkmängd efter ålder och kön för åren 2019-2021. I tabellen nedan räknar vi fram vårdkostnaden per person.

Tabell Vårdkostnad per person i åldern 20-64 år exklusive ytterfall

Kronor

	Kvinnor 2019	Män 2019	Kvinnor 2020	Män 2020	Kvinnor 2021	Män 2021
Total vårdkostnad	37 693 393 291	28 209 645 733	39 060 292 773	29 446 969 808	41 482 938 732	31 733 862 494
Folkmängd 20-64 år	2 864 294	2 994 198	2 871 277	3 005 558	2 883 310	3 020 176
Vårdkostnad per person	13 160	9 421	13 604	9 798	14 387	10 507

Källa: SKR och SCB

Om man antar att de personer som arbetar med militärt försvar utnyttjar sjukvården på samma sätt som de genomsnittliga 20-64 åringarna i Sverige skulle man kunna använda uppgifterna om den genomsnittliga vårdkostnaden per person för att få fram en ungefärlig kostnad för hälso- och sjukvård för de som arbetar med militärt försvar.

ESV har tagit fram uppgifter om årsarbetskrafter vid de myndigheter som arbetar med militärt försvar från myndigheternas årsredovisningar. Vi har kompletterat årsarbetskrafterna med fördelning på män och kvinnor baserat på uppgifter som

myndigheterna rapporterar in i statsredovisningssystemet Hermes. Uppdelningen på män och kvinnor som myndigheterna har rapporterat till Hermes summerar inte alltid till årsarbetskrafterna. Därför har vi räknat fram en andel av män och kvinnor vid myndigheterna. Andelen baseras på de uppgifter som myndigheterna har rapporterat in i statsredovisningssystemet för 2021 och vi har använt samma andel för alla år. I avsnitt 5.2, 8.3 och 8.4 redovisar vi hur stor andel av de olika myndigheternas verksamhet som vi klassificerar som militär verksamhet. Med hjälp av dessa uppgifter har vi räknat ut den totala sjukvårdskostnaden för personer med militära arbetsuppgifter. Resultatet visas i tabellen Årsarbetskrafter för myndigheter med militär verksamhet.

Tabell Årsarbetskrafter för myndigheter med militär verksamhet

Miljoner kronor

Myndighet namn	Års- arbets- krafter 2019	Års- arbets- krafter 2020	Års- arbets- krafter 2021	Militära års- arbets- krafter 2019	Militära års- arbets- krafter 2020	Militära års- arbets- krafter 2021
Fortifikationsverket	624	716	792	624	716	792
Försvarets materielverk	1 591	1 744	1 955	1 589	1 742	1 953
Försvarshögskolan	368	382	401	294	300	319
Försvarsmakten	21 333	22 170	23 096	21 333	22 170	23 096
Försvarsunderrättelsesdomstolen	4	4	4	4	4	4
Kustbevakningen	773	787	811	39	39	41
Statens inspektion för försvars- underrättelseverksamheten	5	5	5	5	5	5
Totalförsvarets forskningsinstitut	858	909	924	831	891	906
Totalförsvarets plikt- och provningsverk	185	219	242	185	219	242
Summa	25 741	26 936	28 230	24 904	26 086	27 357

De tre nedanstående tabellerna visar hur vi kommer fram till beloppen som skulle kunna ingå i försvarsutgifterna med för 2019, 2020 och 2021.

Tabell Militär del av sjukvårdskostnader 2019

Kronor

	Andel	Militära årsarbetskrafter 2019	Sjukvårdskostnad per person 2019	Militär Sjukvårdskostnad 2019
Kvinnor	0,222414	5 539	13 160	72 891 898
Män	0,777586	19 365	9 421	182 446 083
Summa	1	24 904		255 337 982

Tabell Militär del av sjukvårdskostnader 2020

Kronor

	Andel	Militära årsarbetskrafter 2020	Sjukvårdskostnad per person 2020	Militär sjukvårdskostnad 2020
Kvinnor	0,222414	5 802	13 604	78 927 874
Män	0,777586	20 284	9 798	198 733 604
Summa	1	26 086		277 661 478

Tabell Militär del av sjukvårdskostnader 2021

Kronor

	Andel	Militära årsarbetskrafter 2021	Sjukvårdskostnad per person 2021	Militär sjukvårdskostnad 2021
Kvinnor	0,222414	6 085	14 387	87 540 527
Män	0,777586	21 272	10 507	223 515 412
Summa	1	27 357		311 055 940

8.8 Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet

Uppgifter om utfall för 2019-2021 är hämtade från ESV:s produktionssystem Wise men skulle också kunna hämtas från statsredovisningssystemet i Hermes eller ESV:s öppna data.

Läs av utfallet för anslaget 1:5 *Ersättning inom det statliga personskadeskyddet* inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och lägg till utfallet till försvarsutgifterna. Nedanstående tabell visar budget och utfall för anslaget de senaste tre åren.

Tabell Ersättning inom det statliga personskadeskyddet

Miljoner kronor

År	Statens budget	Utfall
2019	36	38
2020	37	37
2021	37	37

8.9 Övriga försvarsutgifter

Försvarsmakten och FMV använder sig till viss del av utbildningar i det allmänna utbildningssystemet, som inte bekostas med avgifter utan finansieras med anslag inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Utgifterna som staten har för denna utbildning skulle kunna läggas till försvarsutgifterna. Försvarsmakten har 5 anställda som går civila utbildningar med full lön. Utifrån kostnaden för studieavgift för studerande utanför EU har vi lagt till en miljon kronor. Andra försvarsutgifter skulle kunna vara ekonomiskt stöd för att stärka en alliansmedlems försvar. Direkta kontantbidrag till Ukraina skulle kunna räknas in i försvarsutgifterna i 2022 års beräkning. Om regeringen beslutar om höjd beredskap inför en krigsfara eller om krig utbryter tillkommer nya kostnader för t.ex. uttagning av krigsplacerade fordon.

8.10 Utgifter för Natos gemensamma infrastruktur – avgiften till Nato

Avgiften till Nato ska räknas in i de militära försvarsutgifterna om eller när Sveriges ansökan till Nato beviljas.

Det finns dock inte någon beräkningsmetod för att ta fram avgiften till Nato i löpande beräkningar framöver. Sverige är ännu inte medlem i Nato och hur en eventuell avgift ska hanteras i statens budget är ännu inte beslutat av riksdagen.

Den metod som nu använts för att få fram en ungefärlig skattning av storleken på Sveriges bidrag baseras på FOI:s memo "Vad skulle Nato-notan bli för Sverige?" Denna metod ska inte användas framöver utan används i rapporten enbart för att ge en indikation på utgiftens storlek.

9 Beräkning av försvarsutgifter 2019-2021

Med hjälp av den metod som vi redogör för i kapitel 8 kan vi räkna fram försvarsutgifter utifrån Natos definition för åren 2019-2021. Beräkningen visar att försvarsutgifterna enligt Natos definition skulle kunna vara 65 871 miljoner kronor 2019, 68 717 miljoner kronor 2020 och 77 919 miljoner kronor 2021. Enligt vår beräkning motsvarar försvarsutgifterna 1,43 procent av bruttonationalprodukten (BNP) 2021. En framtida avgift till Nato ska räknas in i försvarsutgifterna. Storleken på avgiften baseras bl.a. på ländernas bruttonationalinkomst (BNI). För att få en uppfattning om avgiftens storlek är ett modellmässigt belopp beräknat för 2021, och inlagt längst ned i tabellen. Beloppet ingår inte i ESV:s beräkning av försvarsutgifterna eftersom vi ännu inte har betalat någon avgift till Nato.

Tabell Beräkning av försvarsutgifter enligt Natos definition

Miljoner kronor

	2019	2020	2021
Militärt anslagsutfall för utgiftsområde 5 Internationell samverkan	95	85	93
<i>därav: Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (FM, 1:2.1)</i>	55	45	52
<i>därav: Forskning och utveckling (FOI, 1.6.4)</i>	41	40	41
Militärt anslagsutfall för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap	55 455	58 067	65 553
<i>därav: Forskning och utveckling för utgiftsområde 6</i>	910	947	939
Ingående mervärdesskatt på försvarsutgifter	7 915	8 328	9 864
Ålderspensioner för militär personal - allmän pensionsavgift	838	891	939
Ålderspensioner för militär personal - statlig ålderspensionsavgift	94	111	110
Bidrag till fredsfrämjande och humanitära insatser**	885	646	431
Sveriges del av EU:s försvarsrelaterade utgifter	77	66	368
Utgifter för hälso- och sjukvård för försvarsanställda	255	278	311
Försvarsdepartementets utgifter	218	206	214
Ersättningar inom det statliga personskadeskyddet	38	37	37
Övriga försvarsutgifter - kompetenshöjande insatser för militär personal	1	1	1
Övriga försvarsutgifter - ekonomiskt stöd för att förstärka en alliansmedlems försvar	0	0	0
Övriga försvarsutgifter - annan utrustning som kan användas i försvaret i händelse av krig	0	0	0
Summa försvarsutgifter enligt Natos definition	65 871	68 717	77 919
BNP till marknadspris, löpande priser***	5 049 619	5 038 538	5 451 813
Försvarsutgifter som andel av BNP	1,30%	1,36%	1,43%
Avgiften till Nato*	600	600	600

*Modellmässigt belopp beräknat för 2021.

**Del av utgiftsområde 5 Internationell samverkan, för vidare utredning.

*** NR kvartal 2 2022 (2022-08-29).

10 Konsekvensanalys

I detta kapitel beskriver vi ESV:s sammanfattande reflektioner och konsekvenser av att beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition.

ESV vill göra följande medskick inför eventuella kommande beräkningar.

10.1 Det sker stora förändringar i försvaret

Efter kalla krigets slut upphörde stora delar av planeringen för höjd beredskap inom det civila försvaret (SOU 2021:25). Verksamheten är nu under återuppbyggnad. Det gör att det kommer att ske stora förändringar inom det civila försvaret under de kommande åren. Vissa av dessa förändringar kan komma att innebära att en del av de verksamheter som vi idag klassificerar som civila, i stället kan komma att klassificeras som militära. Därför bör man inför varje beräkningstillfälle reflektera över vilka anslag och myndigheter som inkluderas i beräkningen. En myndighet skulle t.ex. kunna få nya arbetsuppgifter inom det militära försvaret.

Det kommer även att ske stora förändringar av det militära försvaret.

10.2 Struktur för att underlätta beräkning av försvarsutgifter

Riksdagen beslutar om anslagen i statens budget, sedan delar regeringen in anslagen i anslagsposter och delposter. Om det ska vara möjligt för riksdagen att besluta om och styra försvarsutgifterna enligt Natos definition behöver alltså de militära försvarsutgifterna som nu redovisas under anslags- och delposter i stället budgeteras och redovisas på anslagsnivå. Man skulle kunna dela upp anslagen i en civil respektive militär del för att möjliggöra för riksdagen att besluta om den militära delen av försvarsutgifterna, som är den del av försvarsutgifterna som får ingå enligt Natos definition.

ESV anser att anslag/anslagsposter som avräknas mot biståndsramen behöver särskiljas. Det skulle t.ex. kunna göras genom att man särskiljer de poster i statens budget för det som räknas av mot biståndsramen från övrigt bistånd. Ett alternativ är att Utrikesdepartementet årligen tar fram en sammanställning, på anslagspostnivå, där det framgår vilka anslag/anslagsposter som avräknas mot biståndsramen och med vilken andel. Detta gäller framförallt för utgifter inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan. Det skulle också underlätta om anslag/anslagsposter inom utgiftsområde 5 var indelade i en civil respektive militär del om det visar sig att ett flertal poster kan räknas in i försvarsutgifterna.

Eftersom Försvarsdepartementets utgifter skulle kunna ingå i beräkningen av försvarsutgifter behöver Regeringskansliet på ett tydligt sätt redovisa utfallet för

Försvarsdepartementet skiljt från övriga departements utgifter. Det gäller både de direkta och indirekta utgifterna. Eventuellt skulle man kunna lägga upp en särskild anslagspost för Försvarsdepartementets utgifter under Regeringskansliets anslag.

10.3 Vidare utredningar

Denna rapport bör därför ses som ett första steg som kan ligga till grund för fortsatt arbete med att definiera och beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition. Det betyder att alla beräkningar kan utredas vidare. Vi vill särskilt nämna att beräkningen för hälso- och sjukvårdskostnader för militär personal är på ett idéstadie. Om man vill gå vidare med denna idé bör man göra en grundligare undersökning av skillnaderna jämfört med de uppgifter som finns i Räkenskapssammandraget (RS) som ligger till grund för Nationalräkenskaperna.

10.4 Myndigheter som inrättas efter 2021

I uppdraget ingår att göra beräkningar för 2019, 2020 och 2021. Det innebär att vi inte har med myndigheter som startats efter 2021. Därför vill vi som sista reflektion nämna två myndigheter som man särskilt bör bevaka om eller hur de ska ingå i beräkningen av försvarsutgifter framöver.

Myndigheten för psykologiskt försvar är en civil myndighet under Justitiedepartementet. Myndigheten inrättades 1 januari 2022. Myndigheten för psykologiskt försvar har till uppgift att leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar, lämna stöd till sådan verksamhet och bidra till att stärka befolkningens motståndskraft (SFS 2021:936). Myndigheten disponerar anslagsposten 2:4.3 *Krisberedskap - till Myndigheten för psykologiskt försvar* samt anslaget 2:8 *Myndigheten för psykologiskt försvar* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Myndigheten är ny och det är inte helt tydligt om någon del av verksamheten bör räknas in i det militära försvaret. Att stärka befolkningens motståndskraft är generellt sett en fråga för det civila försvaret vilket talar för att verksamheten bör räknas till det civila försvaret. Bilden förstärks ytterligare av att vissa uppgifter flyttades från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till Myndigheten för psykologiskt försvar i samband med inrättandet av myndigheten. Bedömningen blir därför att ingen del av myndighetens verksamhet bör räknas till de militära utgifterna. Det kan ändras i framtiden om ytterligare information om myndighetens stöd till militär verksamhet framkommer.

Myndigheten för totalförsvarsanalys är en ny myndighet som inrättas fr.o.m. den 1 januari 2023. Myndigheten kommer att ligga under Försvarsdepartementet och har till uppgift huvuduppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret med ett systemperspektiv. Mer information om den nya myndigheten

finns i SOU 2021:103 Totalförvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering. De delar av den nya myndigheten som är riktade mot det militära försvaret bör ingå i försvarsutgifterna enligt Natos definition. Hur stor del av anslaget som kommer att användas för analyser inom det militära respektive civila försvaret under de kommande åren återstår att se. Det är en fråga som bör undersökas närmare när verksamheten väl är etablerad.

**Bilaga 1 Anslagsutfall för berörda myndigheter
samt totalt för utgiftsområde 6 Försvar och
samhällets krisberedskap samt bedömning av
militär del av verksamheten**

Bilaga 1 Anslagsutfall för berörda myndigheter samt totalt för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap samt bedömning av militär del av verksamheten

Milljoner kronor

Myndighet namn	UO	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	2019	2020	2021	Militär/civil verksamhet	Militär verksamhet, procent	Militär verksamhet per myndighet, procent		
											2019	2020	2021
Försvarets materielverk	06	0601003	Anskaffning av materiel och anläggningar	001	Leverantörsutgifter för leveranser	10 873	12 048	14 739	Militär	100	99,9	99,9	99,9
		0601011	Försvarets materielverk	002	Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter	13	15	13	Civil	0			
				004	Direkta utgifter i materielanskaffningen	473	535	628	Militär	100			
				005	Myndighetsförvaltning	1 022	1 089	1 183	Militär	100			
				006	Internationellt materielarbete och export	0	63	74	Militär	100			
				701	Internationella materielarbeten och industrifrågor m.m.	47	0	0	Militär	100			
				703	Exportrelaterad verksamhet	28	0	0	Militär	100			
			Försvarets materielverk Total			1 582	1 701	1 898					
						12 455	13 750	16 637					
Försvarets radioanstalt	06	0601008	Försvarets radioanstalt	001	Försvarets radioanstalt	1 217	1 217	1 352	Militär	100	100,0	100,0	100,0
Försvarshögskolan	05	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	005	Fredsfrämjande - till Försvarshögskolan	0	0	0	Civil	0	79,8	78,5	79,5
				707	Till Försvarshögskolan	0	4	0	Civil	0			
			Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet Total			0	4	0					
	06	0601007	Officersutbildning m.m.	001	Försvarshögskolan	224	225	245	Militär	100			
	16	1602061	Försvarshögskolan: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå	001	Försvarshögskolan: Grundutbildning	36	37	39	Civil	0			
		1602062	Försvarshögskolan: Forskning och utbildning på forskarnivå	001	Basresurs	21	21	24	Civil	0			
			Försvarshögskolan Total			57	58	63					
						280	287	308					
Försvarsmakten	05	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	001	Försvarsmakten	55	45	52	Militär	100	100,0	100,0	100,0
	06	0601001	Förbandsverksamhet och beredskap	001	Förbandsverksamhet och beredskap	28 843	29 406	25 447	Militär	100			
				002	Statlig ålderspensionsavgift	76	105	88	Militär	100			
				003	Vårdmaktållande av materiel och anläggningar	6 742	7 248	15 097	Militär	100			
				004	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten	958	1 053	1 212	Militär	100			
			Förbandsverksamhet och beredskap Total			36 619	37 812	41 845					
		0601002	Försvarsmaktens insatser internationellt	001	Försvarsmaktens väpnade insatser internationellt samt Europeiska fredsfaciliteten och Athena	924	953	1 161	Militär	100			
				002	Försvarsmaktens övriga insatser internationellt	55	51	51	Militär	100			
			Försvarsmaktens insatser internationellt Total			980	1 004	1 212					

Miljoner kronor

Myndighet namn	UO	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	2019	2020	2021	Militär/civil verksamhet	Militär verksamhet, procent	Militär verksamhet per myndighet, procent		
											2019	2020	2021
		0601003	Anskaffning av materiel och anläggningar	002	Anskaffning av materiel och anläggningar	2 776	2 824	2 962	Militär	100			
		0601004	Forskning och teknikutveckling	001	Forskning och teknikutveckling	687	730	709	Militär	100			
Försvarsmakten Total						41 062	42 371	46 727					
Försvarsunderrättelsemyndigheten	06	0601012	Försvarsunderrättelsemyndigheten	001	Försvarsunderrättelsemyndigheten	9	11	11	Militär	100	100,0	100,0	100,0
Kustbevakningen	06	0602001	Kustbevakningen	001	Kustbevakningen	1 261	1 313	1 338	Militär och Civil	5	5,0	5,0	5,0
Lantmäteriet	18	1801004	Boverket	711	Digitalt kunskapslyft	16	17	0	Civil	0	0,0	0,0	0,0
		1801006	Lantmäteriet	001	Lantmäteriet	615	655	671	Civil	0			
						631	673	671					
	20	2001010	Klimatanpassning	003	Klimatanpassning - del till Lantmäteriet	10	0	0	Civil	0			
	23	2301001	Skogsstyrelsen	002	Skogsstyrelsen - till Lantmäteriet	10	10	10	Civil	0			
Lantmäteriet Total						651	683	681					
Polismyndigheten	04	0401001	Polismyndigheten	001	Polismyndigheten	26 495	28 737	30 909	Civil	0	0,0	0,0	0,0
				005	del till Avdelningen för särskilda utredningar	52	60	69	Civil	0			
						26 547	28 797	30 978					
		0401014	Avgifter till vissa internationella sammenslutningar	003	Avg till int sammans - del till Polismyndigheten	8	8	10	Civil	0			
		0401018	Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet, gränsförvaltning och visering	001	Inre Sakerhetsfonden - Inre säkerhetsfonden	78	95	102	Civil	0			
				002	Inre Sakerhetsfonden - Gränsfonden 2021-2027	0	0	0	Civil	0			
				003	Inre Sakerhetsfonden - Inre säkerhetsfonden 2021-2027	0	0	0	Civil	0			
						78	95	102					
			Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet, gränsförvaltning och visering Total			26 633	28 900	31 091					
	05	0501002	Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	002	Polismyndigheten Verksamhet utomlands	6	5	4	Civil	0			
	07	0701001	Bistandsverksamhet	012	Internationell civil krishantering - del till Polismyndigheten	186	148	146	Civil	0			
Polismyndigheten Total						26 824	29 053	31 240					
Sjöfartsverket	22	2201001	Utveckling av statens transportinfrastruktur	003	Civilt försvar - till Sjöfartsverket	9	9	27	Civil	0	0,0	0,0	0,0
		2201004	Ersättning för sjöräddning och fritidsbåtsändamål	001	Ersättning för fritidsbåtsändamål m.m.	188	188	188	Civil	0			
		2201005	Ersättning för viss kanal- och slussinfrastruktur	001	Ersättning till viss kanaltrafik m.m.	62	62	62	Civil	0			
		2201020	Tillskott till Sjöfartsverket	001	Tillskott till Sjöfartsverket	0	0	130	Civil	0			

Miljoner/kronor

Myndighet namn	UO	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	2019	2020	2021	Militär/civil verksamhet	Militär verksamhet, procent	Militär verksamhet per myndighet, procent		
											2019	2020	2021
		2201021.202	Tillskott till Sjöfartsverket	001	Tillskott till Sjöfartsverket	0	263	37	Civil	0			
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	06	0601005	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	001	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	10	10	10	Militär	100	100,0	100,0	100,0
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	20	2001007	Avgifter till Internationella organisationer	007	Internationella organisationer, SMHI	180	154	154	Civil	0	0,0	0,0	0,0
		2001009	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	001	SMHI	254	269	290	Civil	0			
		2001010	Klimatanpassning	005	Klimatanpassning - del till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	65	35	34	Civil	0			
						500	458	479					
Säkerhetspolisen	04	0401002	Säkerhetspolisen	001	Säkerhetspolisen	1 555	1 588	1 731	Civil	0	0,0	0,0	0,0
Totalförsvarets forskningsinstitut	01	0106001	Allmänna val och demokrati	002	Allmänna val och dem - Värna demokratin - till Totalförsvarets forskningsinstitut. (FOI)	4	0	0	Civil	0	96,9	98,0	98,0
	05	0501006	Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning	004	Totalförsvarets forskningsinstitut	41	40	41	Militär	100			
	06	0601009	Totalförsvarets forskningsinstitut	001	Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys	86	67	70	Militär	100			
				002	Forskning inom CBRN-området	123	120	127	Militär	100			
				003	Polisens verksamhetsområden	5	5	5	Civil	0			
				004	Internationell verksamhet	14	11	12	Militär	100			
				005	Egenutvärderad forskning	0	19	21	Militär	100			
			Totalförsvarets forskningsinstitut Total			228	222	236					
Totalförsvarets forskningsinstitut Total						272	262	277					
Totalförsvarets plikt- och prövningsverk	06	0601006	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	001	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	198	210	280	Militär	100	100,0	100,0	100,0
Total summa						86 611	91 780	101 569					

Anslagsutfall för övriga delar inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Myndighet namn	UO	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	2019	2020	2021	Militär/civil verksamhet	Militär verksamhet, procent	2019	2020	2021
Elsäkerhetsverket	06	0604001	Elsäkerhetsverket	001	Elsäkerhetsverket	59	64	62	Civil	0			
Kammarkollegiet	06	0601010	Nämnder m.m.	006	Vissa mindre nämnder	0	0	0	Militär	100	-	-	-
				007	Ersättning till Svenska Röda Korset	1	1	1	Militär	100	-	-	-
				008	Bidrag till Centralförbundet Folk och Försvar	5	5	5	Militär	100	-	-	-
			Nämnder m.m. Total			6	6	6					
		0602005	Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst avtal	001	Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal	381	396	397	Civil	0			
Länsstyrelsen i Gotlands län	06	0602004	Krisberedskap	002	Totalförsvarsprojekt i Gotlands län	387	403	403	Civil	0			
						8	7	8					

Miljoner kronor

Myndighet namn	UO	Anslag	Anslag namn	Ap.	Anslagspost namn	2019	2020	2021	Militär/civil verksamhet	Militär verksamhet, procent	Militär verksamhet per myndighet, procent		
											2019	2020	2021
Länsstyrelsen i Jämtlands län	06	0602004	Krisberedskap	704	Ersättning för skogsbränder	0	0	0	Civil	0			
Myndigheten för samhällsskydd	06	0602002	Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor	002	Förebygg. åtgärd. - del till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	130	75	25	Civil	0			
		0602003	Ersättning för räddningstjänst m.m.	002	Ersättning för räddningstjänst m.m.	174	32	18	Civil	0			
		0602004	Krisberedskap	001	Viss internationell säkerhetsfrämjande och humanitär verksamhet	3	8	3	Civil	0			
			Krisberedskap Total	005	Krisberedskap och totalförsvär	1 354	1 277	1 270	Civil	0			
		0602006	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	001	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1 357	1 285	1 274	Civil	0			
			Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Total	702	Information till allmänheten med anledning av coronautbrottet	1 349	1 385	1 492	Civil	0			
			Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Total			0	75	0	Civil	0			
						1 349	1 460	1 492					
Statens haverikommission	06	0602007	Statens haverikommission	001	Statens haverikommission - del till SHK	3 010	2 851	2 810	Civil	0			
Strålsäkerhetsmyndigheten	06	0603001	Strålsäkerhetsmyndigheten	001	Strålsäkerhetsmynd. - del till SSM	44	48	52	Civil	0			
				002	Forskning	128	119	135	Civil	0			
				003	Kärnteknisk verksamhet	74	76	79	Civil	0			
			Strålsäkerhetsmyndigheten Total			195	196	196	Civil	0			
						397	391	410					
Total summa						3 907	3 764	3 745					

FM (1:2.1) och FOI (1:6.4)

UO 5	Militär	95	85	93
	Civil	6	9	4
	Totalt	101	94	97

UO 6	Militär	55 455	58 067	65 553
	Civil	5 116	5 025	5 028
	Totalt	60 572	63 092	70 580
		92%	92%	93%

Andel militärt

Bilaga 2 FOI:s Memo Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition



FOI MEMO

Projekt Utveckla metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter enl Nato:s definition

Sidnr
1 (29)

Projektnummer Uppdragsgivare
E13848 Ekonomistyrningsverket

FoT-område
Inget FoT-område

Författare
Herman Andersson
Per Olsson

Datum Memo nummer
2022-10-04 FOI Memo 7938

Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

1 Inledning

Regeringen har gett i uppdrag åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utreda vilken verksamhet som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt den definition som används av Nato samt utveckla en metod för att beräkna dessa utgifter. ESV ska utföra detta uppdrag i samarbete med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) för att inhämta expertstöd och synpunkter (Regeringen, 2022a). I detta memo redovisas vilka verksamheter och anslag som FOI:s experter bedömer bör inkluderas i Sveriges försvarsutgifter i enlighet med Natos definition. Bedömningarna görs av författarna i egenskap av experter från FOI och utgör inte FOI:s bedömning som myndighet. Däremot granskar och kvalitetssäkrar FOI som myndighet författarnas antaganden och bedömningar.

Arbetet med att beräkna Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition kan delas upp i två delar. Den första handlar om vilka verksamheter som bör räknas som försvarsutgifter. Nato definierar endast utgifter inom det militära försvaret som försvarsutgifter, vilket gör att man behöver dra en gräns mellan vad som tillhör det civila respektive militära försvaret. Den andra delen handlar om att harmonisera beräkningarna för att siffrorna ska blir jämförbara mellan medlemsländer. Till den senare delen hör exempelvis hur pensioner, mervärdesskatt (moms), sjukvårdskostnader, försäljningsintäkter, m.m. bör hanteras. Dessa frågor hanteras dock enligt överenskommelse av ESV medan detta memo fokuserar på vilka verksamheter som bör räknas till det militära försvaret.

En viktig princip i arbetet med att redovisa Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition är att det måste vara möjligt att relativt enkelt sammanställa utgifterna för det militära försvaret. Det innebär att metoden inte kan bygga på att en detaljgenomgång av myndigheternas utgifter måste genomföras vid varje sammanräkning. Istället används genomgående schabloner och förenklingar. Storleken på inkluderade utgifter kan variera betydligt, men detta memo går metodiskt igenom även mindre utgifter och anslagsposter även om de är alltför små för att påverka mer än marginellt på totalen av de samlade försvarsutgifterna.

Vilka verksamheter som bör räknas in i försvarsutgifterna enligt Natos definition bygger på den definition som återfinns i alliansens årliga rapport (Nato, 2022). Innan denna definition berörs behöver ett mer principiellt beslut fattas kring hur försvarsutgifter bör beräknas. Det är utgifterna för den verksamhet som kvalificerar som militär verksamhet som är av intresse att beräkna. Rent tekniskt finns det i huvudsak två olika sätt att räkna försvarsutgifter. Det första är att räkna utifrån de anslag som myndigheterna disponerar. Det andra alternativet är att utgå ifrån omsättning som respektive myndighet redovisar i sina årsredovisningar. Problemet med det senare är att det kan leda till dubbelräkning i de fall myndigheterna köper och säljer tjänster till varandra. Exempelvis kan Försvarsmakten lägga ett forskningsuppdrag till FMV som i sin tur lägger en beställning till FOI. Samma pengar riskerar att räknas som utgifter för både Försvarsmakten, FMV och FOI. Att utifrån försvarsmyndigheternas årsredovisningar klargöra vad som är dubbelräkning förefaller inte möjligt utan en omfattande arbetsinsats.

Genom att räkna utifrån disponerade anslag kringgår man problemet med dubbelräkning eftersom ett anslag eller en anslagspost bara ställs till en myndighets disposition. Nackdelen med att räkna utifrån anslag är att intäkter som inte är anslag inte kommer med i beräkningen. Utöver anslag kan en myndighet få intäkter i form av avgifter, bidrag och finansiella intäkter. De två sistnämnda kategorierna är svåra att följa över tid. Till skillnad från anslag, vars användningsområde är relativt stabilt över tid, kan exempelvis bidrag skilja sig betydligt mellan olika år. Det förefaller också komplicerat att avgöra till vilken verksamhet myndigheterna använder sina bidrag. Vad gäller avgifter är det ett mindre problem då intäkten i form av en avgift belastar den betalande myndighetens anslag. Avgifter från aktörer utanför den statliga sektorn kommer inte att inkluderas i försvarsutgifterna (se kapitel 3).

I detta memo har alternativet att räkna utifrån disponerade anslag valts. Huvudargumentet är att det är enklare och kräver en mindre arbetsinsats vid årliga beräkningar av försvarsutgifterna. Det är därtill författarnas bedömning att finansiella intäkter och bidrag endast utgör en mindre del av

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

myndigheternas totala omsättning. Därför diskuteras varken bidrag eller finansiella intäkter i fortsättningen av det här memot. Om det bedöms viktigt att komplettera med dessa uppgifter kan den analysen genomföras i kommande arbeten.

För att åstadkomma jämförbarhet mellan medlemsländer krävs att definitioner harmoniseras. Olika definitioner och tillämpningar kan orsaka betydande skillnader i vad olika länder räknas som försvarsutgifter. Exempelvis kan utgifter kopplade till underrättelseverksamhet, som i Sverige finansieras genom försvarsanslag, i andra Natoländer placeras under utrikesdepartementen och finansieras genom civila anslag. Eftersom dessa frågor rörande harmonisering av försvarsutgifter faller utanför detta memos uppdrag förs endast en kortfattad diskussion kring problematiken att harmonisera utgifter som moms och pensioner i kapitel 9.

Ytterligare avgränsningar som görs är att Försvarsdepartementets och EU:s verksamhet inte kommer att diskuteras i det här memot då dessa analyseras av ESV. En annan avgränsning är att det inte har varit möjligt att inom ramen för det här memot genomföra komparativa jämförelser med andra Nato länder.

Valet av myndigheter och verksamheter som lyfts i det här memot baseras på diskussioner med ESV samt med forskare och analytiker med stor erfarenhet av civilt och militärt försvar vid FOI. Vid behov har även sakkunniga vid berörda myndigheter och organisationer rådfrågats. Baserat på den inhämtade informationen har författarna gjort urval och bedömningar.

Memot inleds med en diskussion om totalförsvaret och definitionen av militärt respektive civilt försvar. I kapitel 3 diskuteras Natos övergripande definition av försvarsutgifter och dess innebörd i en svensk kontext. I kapitel 4-8 görs en genomgång av vilka myndigheter och anslag/anslagsposter som bör räknas in i det militära försvaret. Memot avslutas i kapitel 9 med en sammanfattande diskussion.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

2 Totalförsvaret och definitionen av civilt och militärt försvar

Sveriges totalförsvaret består av det civila och det militära försvaret. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Gränsdragningen mellan vad som är civilt och militärt försvar inom totalförsvaret är inte alltid tydlig.

Totalförsvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) innehåller ett övergripande mål för totalförsvaret:

- Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

2.1 Militärt försvar

Det finns ingen tydligt avgränsad definition av militärt försvar i Sverige. Totalförsvarspropositionen definierar den ekonomiska ramen för det militära försvaret som anslag 1:1 till 1:12 inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (Prop. 2020/21:30). Det är också dessa anslag som Försvarsmakten utgått ifrån när man på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag för anslagsökningar för det militära försvaret motsvarande 2% av BNP (Försvarsmakten, 2022). Anslag 1:1-1:12 kan därför ses som den definition som används i Sverige vad gäller finansieringen av det militära försvaret.

Ett alternativt sätt är att definiera det militära försvaret som Försvarsmakten och dess stödmyndigheter. Som stödmyndigheter till Försvarsmakten brukar traditionellt myndigheterna Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket (FortV), Totalförsvarets plikt- och provningsverk (TPPV), Försvarshögskolan (FHS) samt Försvarets radioanstalt (FRA) räknas. Dessa benämns ibland som försvarsmyndigheterna. Noterbart är att de två definitionerna i stort sett överlappar, men att det också finns skillnader då exempelvis anslag 1:1-1:12 innehåller ytterligare ett antal mindre myndigheter samt officersutbildningen som bedrivs vid Försvarshögskolan.

I totalförsvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) beslutades om ett antal mål för det militära försvaret. Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmågan att:

- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

2.2 Civilt försvar

Det civila försvaret kan definieras som den del av totalförsvaret som inte är militärt försvar. Traditionellt har det civila försvaret omfattat försörjningsberedskap, befolkningsskydd och psykologiskt försvar (Jonsson m.fl., 2022). SOU 2021:25 beskriver det civila försvaret i fredstid som den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att möjliggöra hanterandet av en höjd beredskap för samhället. Vid höjd beredskap och krig ska verksamheten omfatta skydd av

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

befolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner och stödja Försvarmakten. Utredningen beskriver vidare att civilt försvar inte är en enskild organisation, utan civilt försvar är ett ansvar för bland annat statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund. Eftersom verksamheten är spridd på ett stort antal aktörer finns det inte definierat vilka statliga anslag som utgör det civila försvaret på motsvarande sätt som för det militära försvaret.

Efter kalla krigets slut upphörde stora delar av planeringen för höjd beredskap inom det civila försvaret (SOU 2021:25). Verksamheten är nu under återuppbyggnad, vilket kommer innebära stora förändringar inom det civila försvaret under de kommande åren.

I totalförsvarspropositionen (Prop. 2020/21:30) beslutades att målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

3 Natos beskrivning av försvarsutgifter

Den svenska definitionen av försvarsutgifter som anslag 1:1-1:12 inom utgiftsområde 6 är inte nödvändigtvis jämförbar med hur andra länder finansierar sitt militära försvar. Det kan finnas relativt stora skillnader i hur länder organiserar och finansierar sitt militära försvar. Gränsdragningen mellan militärt och civilt försvar kan se annorlunda ut, exempelvis kan verksamheter som är helt civila i den svenska kontexten vara organiserade inom andra länders försvarsmakter och ha delvis andra uppgifter. För att göra utgifterna jämförbara har Nato tagit fram en gemensam definition av försvarsutgifter.

I detta memo definieras Natos försvarsutgifter enligt definitionen i alliansens årliga rapportering av försvarsutgifter. Definitionen i sin helhet finns i bilaga 1 i slutet av dokumentet. För att göra det enklare att analysera beskrivningen har författarna valt att göra en uppdelning av definitionen i nio punkter. När bedömningen görs gällande om en verksamhet i det svenska försvaret tillhör det civila eller militära försvaret prövas denna verksamhet mot den beskrivning som finns under den aktuella punkten.

Natos (2022) beskrivning av försvarsutgifter uppdelat i nio punkter:

1. Nato definierar försvarsutgifter som betalningar som genomförs nationellt för att möta behoven från de egna väpnade styrkorna, allierade och alliansen.
2. Försvarsutgifter från försvarsdepartementets budget för försvarsmakter, vilket inkluderar utgifter för mark-, sjö- och luftstridskrafter, men också förvaltningskostnader och ledning, specialförband, sjukvård, logistik, rymd och cyber, m.m.
3. Utgifter för ”övriga styrkor”,¹ som exempelvis trupper inom inrikesministeriet, nationella polisstyrkor, paramilitära organisationer som det franska Gendarmeriet eller italienska Carabinieri och kustbevakning. För att en organisation eller myndighet ska definieras som en övrig styrka behöver ett antal kriterier dock vara uppfyllda. Styrkan ska vara:
 - tränad i militär taktik,
 - utrustad med militär utrustning,
 - kunna ställas under direkt militärt befäl vid operationer samt
 - realistiskt kunna sättas in för att understödja militära styrkor utanför eget territorium
4. Utbetalningar som görs direkt till pensionerad militär och civilanställd personal oavsett om utbetalningen görs via försvarsdepartementet eller något annat departement.
5. Utgifter för fredsbevarande och humanitära insatser. Det inkluderar utgifter för destruktion av vapen, materiel och ammunition, bidrag till Nato trust-fonder² samt kostnader för inspektioner och kontroll av destruering av materiel.
6. Utgifter för forskning och utveckling, inklusive projekt som inte leder till produktion av materiel.
7. Utgifter för den militära delen av civil-militär samverkan ska inkluderas, om den militära delen kan specificeras eller uppskattas.
8. Utgifter för Nato-gemensam infrastruktur ska inkluderas i motsvarande omfattning som den allierade har bidragit till den gemensamma infrastrukturen.
9. Utgifter för krigsskador och civilt försvar ska inte inkluderas i försvarsutgifterna.

¹ Begreppet ”other forces” som används av Nato direktöversätts i denna bilaga till ”övriga styrkor”.

² För mer information om NATO trust fonder, se <https://www.nspa.nato.int/about/support-to-operations/trust-fund-projects>

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

3.1 NATO:s beskrivning i en svensk kontext

Nedan görs ett antal kommentarer för de olika punkterna och vad de bedöms betyda i en svensk kontext.

Punkt 1

Nato utgår från utgifter i den statliga budgeten. Det gör att utgifter finansierade av privat näringsliv, föreningar, regional- eller kommunalsektor exkluderas från försvarsutgifterna. Det gör att exempelvis privat riskkapital, medlemsavgifter, och utgifter från kommunal beskattning inte bör inkluderas i försvarsutgifterna. Om verksamheten däremot är finansierad från den statliga budgeten kommer den att räknas in oavsett om det är en statlig aktör eller någon annan som genomför verksamheten.

Punkt 2

Enligt punkt två ska kostnaderna för Försvarsmakten³ räknas in i försvarsutgifterna. Det gör att hela myndigheten Försvarsmakten med dess ingående delar ingår i det militära förvaret. Huvuddelen av Försvarsmaktens verksamhet hör direkt eller indirekt till de delar som beskrivs under punkt två.

Punkt 3

Det som behöver undersökas närmare är om Sverige har några styrkor som enligt definitionen ovan kan räknas som ”övriga styrkor”. Med övrig styrka avses en enhet som i fredstid tillhör en civil myndighet, men som i krig kommer att ledas av Försvarsmakten och bli en del av det militära förvaret. Med andra ord en enhet som är en militär resurs, men som i fredstid har civila uppgifter och därför inte tillhör Försvarsmakten.

Punkt 4

Punkt fyra handlar om pensionsutbetalningar och hur dessa ska räknas. Det handlar alltså om att harmonisera beräkningsmetoden mellan länder. Detta kommer inte att diskuteras ingående i det här memot.

Punkt 5

Punkt fem handlar om stöd till fredsbevarande och humanitära insatser. Bedömningen är dock att det endast är den militära komponenten av dessa insatser som bör räknas som försvarsutgifter. Alla projekt och initiativ inom fredsbevarande och humanitär verksamhet kommer således inte att inkluderas. Bedömningen är att det krävs antingen en militär komponent i insatsen eller att den innefattar hantering av militär materiel.

Bedömningen är att huvuddelen av denna verksamhet ryms inom Försvarsmakten och diskuteras därför i kapitel 4 som en del av Försvarsmaktens verksamhet.

Punkt 6

Forskning och utveckling i försvarssektorn är i Sverige utspritt på ett stort antal aktörer. Försvarsmakten genomför endast en mindre del egen forskning och utveckling. Myndigheten är däremot en betydande finansiär av forskning och utveckling. All forskning som finansieras av Försvarsmakten kommer att räknas till det militära förvaret. Gällande forskning som är relevant för det civila och det militära förvaret bör den delen som är finansierad av Försvarsmakten eller någon av Försvarsmaktens stödmyndigheter räknas till det militära förvaret, medan finansiering från civila myndigheter inte kommer att räknas in.

³ På engelska används uttrycket ”armed forces” på svenska använd normalt ordet försvarsmakt för länders väpnade styrkor. Det bör skiljas från den svenska myndigheten Försvarsmakten. Ett lands försvarsmakt kan omfatta både mindre eller fler delar än vad den svenska Försvarsmakten gör.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

En viktig forskningsfinansiär av militär forskning i Sverige är den europeiska försvarsfonden (EDF). Eftersom fonden är en del av EU kommer utbetalningarna från fonden inte att inkluderas i försvarsutgifterna. Istället kommer Sveriges inbetalningar till fonden som en del av EU-avgiften att räknas in. EDF diskuteras därför inte vidare i det här memot.

Punkt 7

Vad gäller civil och militär samverkan bör motsvarande princip som för forskning och utveckling tillämpas. Det betyder att om det finns verksamhet eller infrastruktur som används av både det militära och det civila försvaret är huvudprincipen att den del som finansieras av Försvarsmakten eller någon av stödmyndigheterna räknas till det militära försvaret.

Punkt 8

Utgifter för Nato-gemensam infrastruktur bör räknas in i försvarsutgifterna om eller när den svenska Nato-ansökan beviljas. För vidare diskussion om vad storleken på Sveriges Nato-avgift förväntas bli, se Olsson (2022).

Punkt 9

Utgifter för det civila försvaret bör inte räknas in i Natos definition av försvarsutgifter. Det betyder inte att civilt försvar inte är relevant i en Nato-kontext. Alliansen ställer krav på sina medlemsländer att ha ett fungerande civilt försvar. Däremot räknas utgifter inom det civila försvaret inte in i försvarsutgifterna och tvåprocentmålet.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

4 Försvarsmakten med stödmyndigheter

Enligt punkt 2 i Natos beskrivning av försvarsutgifter ska utgifter för Försvarsmakten räknas in i försvarsutgifterna. Det innebär utgifter för Armén, Marinen, Flygvapnet och stödfunktioner men även att utgifter för central förvaltning ska inkluderas. Gränsen för vad som ska räknas till ett lands försvarsmakt är inte alltid tydlig och länder kan göra olika uppdelningar. I detta memo görs indelningen att Försvarsmakten och dess stödmyndigheter innefattas under punkt 2 i Natos definition. Det innebär inte att stödmyndigheterna utgör militära förband, men att exempelvis upphandling av försvarsmateriel som görs av FMV är en förutsättning för att Försvarsmakten ska fungera. I Sverige har vi valt att lägga den verksamheten i en egen myndighet utanför Försvarsmakten medan andra länder kan ha gjort en annan uppdelning.

Som stödmyndigheter till Försvarsmakten räknas vanligtvis FMV, FOI, Fortifikationsverket, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, FRA samt Försvarshögskolan. Utöver dessa myndigheter inkluderas även Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och Försvarsunderrättelsesdomstolen. Dessa myndigheter räknas traditionellt inte som stödmyndigheter men har en likande roll. Försvarshögskolan och FOI är stödmyndigheter, men behandlas i kapitel 7 forskning och utveckling.

4.1 Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppdrag är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp (SFS 2007:1266). Inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap allokeras anslagen 1:1 till 1:4 till Försvarsmakten. Anslagspost 1:3.1 *Leverantörsutgifter för leveranser* disponeras av FMV och diskuteras därför nedan som en del av FMV. Samtliga anslag som disponeras av Försvarsmakten räknas som en del av det militära försvaret.

Utöver anslagen i utgiftsområde 6 har Försvarsmakten även en del av anslaget 1:2. *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan. Anslagspost 1:2.1 *Försvarsmakten* inom utgiftsområde 5 disponeras av Försvarsmakten och täcker kostnader för bland annat Sveriges bidrag till FN:s kommission för stilleståndsövervakning i Mellanöstern (UNTSO) och FN:s militära observatörsgrupp i Indien och Pakistan (UNMOGIP) (Regeringen, 2021a). Enligt Natos beskrivning ska kostnader för fredsbevarande och humanitära insatser räknas in i det militära försvaret, se punkt 5 ovan. Det gör att anslagspost 1:2.1 inom utgiftsområde 5 bör räknas in i det militära försvaret.

4.2 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Huvuduppgiften för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) är att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten hos myndigheterna som får bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, dvs Försvarsmakten, FRA, FMV och FOI (SFS 2009:969). Då myndigheten kontrollerar försvarsunderrättelseverksamheten bör hela verksamheten räknas till det militära försvaret.

Myndigheten finansieras inom utgiftsområde 6 och anslag 1:5 *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten*. Detta anslag bör därför räknas in i det militära försvaret.

4.3 Totalförsvarets plikt- och provningsverk

Huvuduppgiften för Totalförsvarets plikt- och provningsverk (TPPV) är att ge myndigheter och andra organisationer med bemanningsansvar inom totalförsvaret stöd och service i frågor avseende

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

bemanning med totalförsvarspiktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt (SFS 2010:1472). Myndigheten är verksam både i det civila och militära försvaret. Verksamheten är uppdelad i två områden där stöd till personalförsörjning stod för 91 % av de totala intäkterna under 2021. Övrig verksamhet genomfördes inom området stöd till bemanningsansvariga (Plikt- och prövningsverket, 2022).

Myndigheten är både anslags- och avgiftsfinansierad. Anslagsfinansieringen sker inom utgiftsområde 6 genom anslag 1:6 *Totalförsvarets plikt- och prövningsverk*. Det disponerade anslaget används främst för personalförsörjning till det militära försvaret. Övriga delar av anslaget används till bemanningsstöd åt krigsförband och övriga totalförsvaret. Såväl personalförsörjning till det militära försvaret som bemanningsstöd till krigsförband bör räknas till det militära försvaret. Vad som ingår i bemanningsstöd till övriga totalförsvaret framgår inte av myndighetens årsredovisning, men sannolikt är det till stor del stöd till civila myndigheter. Exempelvis är prövningen inför officersutbildning och antagningsprocessen till polisutbildningen avgiftsfinansierad och räknas därmed i den beställande myndighetens anslag (Plikt- och prövningsverket, 2022).

Bedömningen är att hela anslag 1:6 bör räknas till det militära försvaret. Det går att argumentera för att bemanningsstödet till övriga totalförsvaret inte bör ingå i det militära försvaret men den delen motsvarar mindre än 5 % av det totala anslaget (Plikt- och prövningsverket, 2022).

4.4 Försvarets radioanstalt

Huvuduppgiften för FRA är att bedriva signalspaning (SFS 2007:937). Myndigheten delar in sin verksamhet i två verksamhetsområden: signalunderrättelseverksamhet och informationssäkerhet. Signalunderrättelseverksamheten är riktad mot utländska förhållanden till stöd för svensk utrikes- och säkerhetspolitik och genomförs på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen (SÄPO) och Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten (NOA). Inom informationssäkerhetsområdet lämnar FRA stöd till statliga myndigheter och bolag gällande informationssäkerhet (Försvarets Radioanstalt, u.å.).

Stora delar av FRA:s verksamhet är sekretessklassad vilket gör det svårt att genom öppna källor få en bild av hur stor del av anslag 1:8 *Försvarets radioanstalt* som används inom det militära försvaret. Givet att ett antal civila myndigheter är uppdragsgivare finns det starka argument för att inte hela anslaget bör räknas till det militära försvaret. Hur FRA använder sitt anslag är dock inte offentligt och stora delar av myndighetens verksamhet är känslig ur ett säkerhetsperspektiv. Det är heller inte känt hur stora delar av verksamheten som är avgiftsfinansierad. Traditionellt har FRA räknats till det militära försvaret, vilket talar för att hela anslag 1:8 ska räknas till det militära försvaret. Till följd av svårigheterna med att göra en tillförlitlig uppskattning av hur stor del som bedrivs inom det civila försvaret räknas hela anslag 1:8 *Försvarets radioanstalt* till det militära försvaret.

4.5 Försvarets materielverk

Huvuduppgiften för Försvarets materielverk (FMV) är att i enlighet med Försvarsmaktens investeringsplan och uppdrag ansvara för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader inom materieförsörjningsområdet (SFS 2007:854). Försvarsmakten genomför en viss del av sina upphandlingar inom den egna organisationen. Myndigheten är också den nationella myndigheten för cybersäkerhetscertifiering och andra frågor kopplade till cybersäkerhet (FMV, 2021)

Inom utgiftsområde 6 disponerar FMV anslagspost 1:3.1 *Leverantörsutgifter för leveranser*. Anslagsposten täcker leverantörsutgifter för den materiel som myndigheten upphandlar åt Försvarsmakten. Vidare så disponerar FMV anslaget 1:11 *Försvarets materielverk*. Den största delen av anslaget används inom anslagsposterna 1:11.4 *Direkta utgifter i materielanskaffningen*, 1:11.5

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

Myndighetsförvaltning och 1:11.6 *Internationellt materielsamarbete och export*. Givet att myndighetens huvuduppgift är att upphandla åt det militära försvaret bör samtliga av dessa anslagsposter räknas in i det militära försvaret (Regeringen, 2021b).

Vidare disponerar FMV anslagsposterna 1:11.1 *Nationell tillsyn för cybersäkerhetscertifiering* och 1:11.2 *Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter*. Enligt punkt 2 i Nato-definitionen ska utgifter för cyberförband räknas in i det militära försvaret. Verksamheten inom anslagsposterna ovan handlar om att certifiera företag och produkter inom cybersäkerhet (Regeringen, 2021b). Delar av verksamheten och kompetensen inom dessa två anslagsposter är sannolikt relevanta för det militära försvaret. Den övergripande bedömningen är dock att det i huvudsak rör civil verksamhet och det därmed inte bör räknas in i det militära försvaret.

4.6 Försvarsunderrättelsesdomstolen

Försvarsunderrättelsesdomstolens huvuduppgift är att pröva frågor om tillstånd till signalspaning (SFS 2009:966). Myndigheten disponerar inom utgiftsområde 6 anslag 1:12

Försvarsunderrättelsesdomstolen. Då huvuduppgiften är att pröva tillstånd för FRA att signalspana bör anslaget i likhet med FRA räknas till det militära försvaret. Det går att argumentera för att tillståndsgivning är en civil verksamhet och därför inte bör räknas in, men eftersom Försvarsunderrättelsesdomstolen endast verkar inom den militära sektorn görs bedömningen att anslag 1:12 bör räknas till det militära försvaret.

4.7 Fortifikationsverket

Fortifikationsverkets (FortV) huvuduppgift är att förvalta statens fasta egendom avsedd för försvarsändamål (SFS 2014:529). Det innebär bland annat att myndigheten är ansvarig för infrastrukturen gällande byggnader och skjutfält vid Sveriges regementen. Myndigheten är inordnad under Finansdepartementet.

Fortifikationsverket har inget eget statligt anslag utan är helt avgiftsfinansierad genom hyra från sina hyresgäster. Fortifikationsverkets utgifter för lokaler är därför redan täckta av andra försvarsmyndigheters anslag. Fortifikationsverket har ett avkastningskrav, vilket förs tillbaka till statsbudgeten (Fortifikationsverket, 2022). Det skulle gå att argumentera för att det överskott som myndigheten genererar inte ska räknas in som utgifter inom det militära försvaret eftersom det är pengar som går tillbaka in i statskassan. Enligt principen om enkelhet och att privata och offentliga fastighetsägare bör behandlas på samma sätt görs bedömningen att Fortifikationsverkets överskott inte bör räknas av, men om det anses prioriterat och värt arbetsinsatsen kan en sådan avräkning göras.

4.8 Myndigheten för totalförsvarsanalys

Myndigheten för totalförsvarsanalys är en ny myndighet som ska inrättas från den 1 januari 2023. Myndigheten kommer att ligga under Försvarsdepartementet och har till uppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret med ett systemperspektiv (Regeringen, 2022b). Mer information om den nya myndigheten finns i SOU 2021:103 Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering.

Den nya myndigheten kommer sannolikt att få disponera ett nytt anslag inom utgiftsområde 6. De delar av den nya myndigheten som är riktade mot det militära försvaret bör ingå i försvarsutgifterna enligt Natos definition. Hur stor del av anslaget som kommer att användas för analyser inom det militära respektive civila försvaret under de kommande åren återstår att se. Det är en fråga som bör undersökas närmare när verksamheten väl är etablerad.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

4.9 Sammanfattning

Sammantaget görs bedömningen att följande anslagsposter för Försvarsmakten med stödmyndigheter bör räknas in i försvarsutgifterna, utifrån Natos definition.

Försvarsmakten med stödmyndigheter			
Anslag/anslagspost	Myndighet	Omfattning	Utfall 2021 mdkr
Utgiftsområde 6 försvar och samhällets krisberedskap			
1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	FM	100%	41,84
1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt	FM	100%	1,21
1:3.1 Leverantörsutgifter för leveranser	FMV	100%	14,73
1:3.2 Anskaffning av materiel och anläggningar	FM	100%	2,96
1:4 Forskning och teknikutveckling	FM	100%	0,70
1:5 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	SIUN	100%	0,01
1:6 Totalförsvarets plikt- och prövningsverket	TPPV	100%	0,28
1:8 Försvarets radioanstalt	FRA	100%	1,35
1:11.4 Direkta utgifter i materielanskaffningen	FMV	100%	0,63
1:11.5 Myndighetsförvaltning	FMV	100%	1,18
1:11.6 Internationellt materielsamarbete och export	FMV	100%	0,07
1:12 Försvarsunderrättelsedomstolen	FUD	100%	0,011
Kommande anslag utgiftsområde 6			
1:XX Totalförsvarsanalys			
Utgiftsområde 5 Internationell samverkan			
1:2.1 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	FM	100%	0,052

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

5 Övriga styrkor

Med uttrycket ”övriga styrkor” avses det som Nato beskriver under punkt 3 på sidan 6. De fyra kriterierna i Natos definition kommer användas för att bedöma om några verksamheter kan räknas till övriga styrkor. Olika länder kan välja att lägga olika verksamheter inom sin försvarsmakt eller som en egen myndighet utanför de militära styrkorna. Ett sådant exempel är kustbevakningen som i Norge (Kystvakten) är en del av marinen och består av huvuddelen militär personal. I Sverige är kustbevakningen en civil myndighet med civil personal (Nordlund och Öström, 2016).

Ett antal Natomedlemmar har så kallade paramilitära styrkor. Exempel på sådana styrkor, vilka fungerar som polisstyrkor i fredstid och som militära förband i händelse av krig, är franska Gendarmerie och italienska Carabinieri. Någon motsvarighet till dessa styrkor finns inte i Sverige.

Det är författarnas bedömning att det i Sverige är Kustbevakningen, delar inom Sjöfartsverkets verksamhet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen samt de frivilliga försvarsorganisationerna som ligger närmast att klassas som en övrig styrka. Nedan diskuteras huruvida dessa organisationer bör räknas in i utgifterna för det militära försvaret eller inte.

5.1 Kustbevakningen (KBV)

Kustbevakningens huvuduppgift är att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss (SFS 2019:84). Kustbevakningen är en civil myndighet under Justitiedepartementet. I sjöövervakning ingår övervakning till sjöss och ordningshållning i sjötrafiken samt att utöva tillsyn och kontroll med avseende på fiskeri, tull, gräns, sjötrafik, jakt, naturvård och miljöbrott. Inom räddningstjänst till sjöss ingår miljöräddningstjänst samt att bistå andra myndigheter med detta (Kustbevakningen, u.å.).

Kustbevakningen är i fredstid en civil myndighet med civila uppgifter. I händelse av krig kommer myndigheten att få delvis annorlunda uppgifter. Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten föreskriver att under krig ska personal och materiel från Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Det betyder att delar av såväl personal som materiel kommer att överföras till Försvarsmakten och det militära försvaret i händelse av krig. I enlighet med en överenskommelse mellan myndigheterna har Kustbevakningen bildat arbetsgrupper inom områdena taktiskt koncept, utbildning och märkning för att planera för hur Kustbevakningen ska nyttjas under krig och under höjd beredskap (Kustbevakningen, 2022).

Kustbevakningen har övat tillsammans med Försvarsmakten under ett flertal övningar under 2021. Myndigheten beskriver i sin årsredovisning för 2021 att övningarna har varit kopplade till det taktiska konceptets arbetsgrupp under utnyttjandeförordningen och överenskommelsen mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Vidare har övningarna varit inriktade på att skapa förståelse för Kustbevakningen respektive Försvarsmaktens verksamheter och att hitta lednings- och lydnadsförhållanden mellan myndigheterna (Kustbevakningen, 2022).

Det kan därmed konstaterats att Kustbevakningen i händelse av krig har en roll inom Försvarsmakten och det militära försvaret. För att räknas som en övrig styrka enligt Nato definitionen behöver de fyra kriterierna i punkt 3 var uppfyllda. Det första kriteriet är att styrkan ska vara tränad i militärt taktik. Som beskrivit ovan finns det ett taktiskt koncept som också har övats tillsammans med Försvarsmakten. Det gör att Kustbevakningen uppfyller det första kriteriet. Arbetet med taktiskt koncept är ett pågående arbete inom myndigheten som kommer att fortsätta utvecklas under de kommande åren.

Det andra kriteriet är att styrkan ska vara utrustad med militär materiel. Det viktiga att notera är att militär materiel inte bara innefattar vapen eller andra verkansdelar. Med militär materiel avses den

Titel

Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer

FOI Memo 7938

särskilda utrustning som krävs för att kunna lösa tilldelad uppgift inom det militära försvaret såsom radioutrustning, kryptonycklar, sjukvårdsmateriel etc. I den mån Kustbevakningen inte redan har den utrustning som behövs för att lösa sina uppgifter föreskriver förordning (1982:314) att Försvarsmakten ska tillhandahålla den särskilda utrustning som behövs för kustbevakningens verksamhet. Därmed är även det andra kriteriet uppfyllt.

Det tredje kriteriet är att styrkan ska kunna ställas under direkt militärt befäl vid operationer. Kustbevakningen (2022) beskriver det pågående arbetet och planeringen för hur operativa resurser ur Kustbevakningen ska kunna inordnas i Försvarsmaktens krigsorganisation. Vidare har som ovan beskrivits lednings- och lydnadsförhållanden mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen övats. Även detta är ett pågående arbete men det är tydligt att även det tredje kriteriet är uppfyllt.

Det fjärde och sista kriteriet är att styrkan realistiskt ska kunna sättas in för att understödja militära styrkor utanför eget territorium. Det är inte tydligt utifrån definitionen vad som menas med realistiskt och hur långt från eget territorium styrkan ska kunna verka. Sett till Kustbevakningens kontext är bedömningen att det är Sveriges närområde och Östersjöregionen som är det primära området utanför eget territorium. Det är realistiskt att anta att Kustbevakningen skulle kunna understödja exempelvis en bogsering av ett fartyg, även om detta befinner sig på danskt territorium. Därmed är även det fjärde kriteriet uppfyllt.

Det kan därmed konstateras att Kustbevakningen uppfyller kriterierna för att vara en övrig styrka. Det betyder inte att hela myndighetens verksamhet bör räknas som en del av det militära försvaret. Myndigheten är fortfarande en civil myndighet med huvuduppgifter inom civil verksamhet. I händelse av höjd beredskap och krig kommer däremot delar av verksamheten enligt överenskommelse mellan myndigheterna att ledas av Försvarsmakten. Därför bör enbart de utgifter som myndigheten har i syfte att förbereda en överflyttning till det militära försvaret kategoriseras som försvarsutgifter. Exempel på sådana utgifter kan vara vid samövning med marinen, planering och koordinering med Försvarsmakten eller utgifter för att anpassa materielen för att kunna lösa militära uppgifter.

Kustbevakningen disponerar anslaget 2:1 *Kustbevakningen*. Efter dialog med Kustbevakningen är bedömningen att det är svårt att skilja ut vilka utgifter som är kopplade till att förbereda för den militära uppgiften i händelse av krig och vad som är myndighetens normala, civila verksamhet. Bedömningen är dock att det endast är en mindre del av utgifterna, i storleksordningen en-siffrig procentandel, som bör räknas till det militära försvaret. För att ta fram en precis siffra krävs en djupare analys av Kustbevakningens utgifter. Den analysen är inte möjlig inom ramen för det här uppdraget. För att det ska vara möjligt att göra en samräkning av försvarsutgifterna där även Kustbevakningen ingår, väljer vi i nuläget att räkna in 5% av Kustbevakningens anslag till det militära försvaret. Det är en siffra med stor osäkerhet men fyller syftet att möjliggöra en total sammanräkning fram till dess att en bättre skattning kan göras.

5.2 Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets huvuduppgift är bland annat att tillhandahålla lotsning samt sjöräddnings- och flygräddningstjänster (SFS 2007:1161). Det är en civil myndighet under Infrastrukturdepartementet. De delar av myndigheten som är relevant i en militär kontext är sjö- och flygräddning, isbrytning och sjögeografisk information.

Vad gäller isbrytning och sjögeografisk information är det en verksamhet som är helt avgiftsfinansierad. Det betyder att exempelvis Försvarsmakten inom sina anslag betalar för de delar av verksamheten som man utnyttjar. Sjö- och flygräddningsverksamheten är både anslags- och avgiftsfinansierad (Sjöfartsverket, 2022).

Sjö- och flygräddningsverksamheten lyder under lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) vilket innebär att myndigheten ska fortsätta genomföra samma verksamhet även under höjd beredskap och krig. Förutsättningarna och uppgifterna kan delvis förändras men är i grunden fortsatt samma. Det

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

gör sjö- och flygräddningsverksamheten till en helt civil verksamhet som inte bör räknas till det militära försvaret. Undantaget är den överenskommelse som finns mellan Försvarsmakten och Sjöfartsverket gällande att sjö- och flygräddningen ska kunna bistå med undsättning vid exempelvis flygolyckor över land eller till sjöss utanför Sveriges sjöterritorium. Kostnaderna som Sjöfartsverket har för överenskommelsen betalar Försvarsmakten för via avgifter⁴.

Sammanfattningsvis kan det därmed konstateras att Sjöfartsverkets verksamhet antingen är avgiftsfinansierad eller inte är en del av det militära försvaret. Följaktligen bör inget av myndighetens anslag räknas in i försvarsutgifterna.

5.3 Polismyndigheten

Polismyndighetens huvuduppgift är bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (SFS 1984:387). Polisen är en civil myndighet under justitiedepartementet.

Polismyndigheten är i grunden en civil myndighet som bedriver civil verksamhet. Hur polisen får och ska agera i händelse av krig styrs av lagen om polisens ställning under krig (1943:881). Lagen föreskriver att en polisman är skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. I Kungörelse (1958:262) framgår att en polisman är skyldig att bära uniform under såväl arbete som fritid i händelse av krig. Vidare framgår att om omständigheterna kräver det bör en försvarspliktig polisman, som är uniformerad, ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater, även om order om det inte har getts. Det framgår också av kungörelsen att om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp, får Försvarsmakten begära medverkan av Polismyndigheten. Myndigheten får avslå en sådan begäran endast om polismän redan fullgör nödvändiga civila försvarsuppgifter eller medverkan allvarligt skulle äventyra den allmänna ordningen och säkerheten.

Mot bakgrund av ovanstående kan det konstateras att polisen i händelse av krig är en resurs som kan användas i gränslandet mellan militärt och civilt försvar. Kriterierna för att utgöra en övrig styrka och därmed räknas in i försvarsutgifterna är dock inte uppfyllda. Polisens grunduppgifter kommer inte att förändras i händelse av krig och resurser kommer inte likt Kustbevakningen flyttas över till Försvarsmakten. Som framgår av kungörelse (1958:262) kan Polismyndigheten säga nej till en begäran från Försvarsmakten om resurserna krävs i det civila försvaret. Den sammanlagda bedömningen blir därför att Polismyndighetens anslag inte bör räknas med i försvarsutgifterna.

5.4 Säkerhetspolisen (SÄPO)

Säkerhetspolisens uppgift är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (SFS 1984:387). Säkerhetspolisen är en civil myndighet under justitiedepartementet.

Den grundläggande argumentationen gällande om Säkerhetspolisen ska räknas in i försvarsutgifterna eller inte är den samma som för Polismyndigheten. Myndigheten är en viktig resurs inom totalförsvaret som kan utnyttjas i gränslandet mellan civilt och militärt försvar. Det är i sig inte tillräckligt för att räknas in i de militära försvarsutgifterna.

5.5 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna är en grupp om 18 frivilliga försvarsorganisationer som är utpekade i förordningen (SFS 1994:542) om frivillig försvarsverksamhet. Organisationerna har uppgiften att bedriva verksamhet som främjar totalförsvaret och omfattar försvarsupplysning samt

⁴ Telefon intervju sjöfartsverket 2022-09-09

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. Organisationerna är inte statliga myndigheter utan är organiserade som föreningar. Exempel på frivilliga försvarsorganisationer är Riksförbundet Sveriges lottakårer, Frivilliga radioorganisationen och Sveriges civilförsvarsförbund.

De frivilliga försvarsorganisationerna verkar både inom det civila och militära försvaret. Stora delar av de verksamheter som är aktiva inom det militära försvaret uppfyller Natos definition för att klassas som en övrig styrka. Det gör att dessa delar bör räknas in i det militära försvaret. Som privata föreningar tilldelas organisationerna inget direkt anslag utan finansieras via ett organisationsbidrag från Försvarsmakten och genom avgifter för utbildningar och skarp verksamhet. De militära delarna av verksamheten är därför finansierade via Försvarsmaktens anslag. De delar som tillhör det civila försvaret finansieras av civila myndigheter. Det gör att inga ytterligare anslag bör läggas till försvarsutgifterna för frivilliga försvarsorganisationer.

5.6 Sammanfattning

Sammantaget gör det att följande anslagsposter för övriga styrkor bör räknas in i försvarsutgifterna.

Övriga styrkor			
Anslag/anslagspost	Myndighet	Omfattning	Utfall 2021 mdkr
Utgiftsområde 6 försvar och samhällets krisberedskap			
2:1 Kustbevakningen	KBV	5%	0,07*

* Avser 5% av totalt anlaget på 1,3 md SEK

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

6 Utgifter för fredsbevarande och humanitära insatser

Huvuddelen av utgifterna för fredsbevarande insatser genomförs av Försvarsmakten och bekostas av anslag 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*. Dessa utgifter har inkluderats som en del av Försvarsmaktens utgifter i kapitel 4.

Utöver de delar som Försvarsmakten ansvarar för finns ett antal områden som skulle kunna klassificeras som fredsbevarande och humanitära insatser enligt Nato definitionen. Då definitionen är oklar är det svårt att veta vilken typ av verksamhet som faller innanför respektive utanför definition. Fredsbevarande och humanitära insatser gränsar också till internationellt bistånd vilket inte bör inkluderas i försvarsutgifterna. Det försvårar gränsdragningarna ytterligare. I detta memo kommer inga utgifter utöver det som inkluderas i Försvarsmaktens disponerade anslag att diskuteras. En fördjupad analys bör genomföras när mer information om vad som avses med fredsbevarande och humanitära insatser finns tillgänglig.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

7 Forskning och utveckling

Punkt 6 i Nato-beskrivningen handlar om forskning och utveckling inom det militära försvaret. Utgångspunkten är att militär forskning sker utifrån militära behov. Det finns sannolikt ett stort antal civila forskningsprojekt som skulle kunna skapa militär nytta och militära tillämpningar. Det kan till exempel handla om konceptutveckling av drönare som kan användas civilt men också efter mindre modifieringar för militära ändamål. Gränsdragningen mellan militär och civil forskning är därför inte helt tydlig.

Den övergripande principen som här används för gränsdragningen mellan civil och militär forskning är att den forskning som finansieras av Försvarsmakten eller någon av stödmyndigheterna kommer att räknas till det militära försvaret. Om projektet har flera användningsområden kommer de delarna som bekostas av Försvarsmakten att räknas som försvarsutgifter. Övrig finansiering antas bidra till den civila delen av projektet. Det gör också att det forskningsprojekt som saknar finansiering från Försvarsmakten eller någon av stödmyndigheterna inte kommer att räknas som försvarsutgifter. Det finns sannolikt goda argument för att ett antal projekt som inte faller inom denna definition bör räknas till det militära försvaret. Enligt principen om enkelhet är det dock svårt att vid varje sammanräkning av försvarsutgifterna detaljgranska alla forsknings- och utvecklingsprojekt som är helt eller delvis finansierade av staten. Sett till helheten är bedömningen att skillnaderna inte blir tillräckligt stora för att motivera denna arbetsintensiva metod.

Det är framförallt de två myndigheterna Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut som är de två huvudsakliga myndigheterna inom militär forskning och utveckling. Utöver dessa två sker forskning som är finansierad av Försvarsmakten eller någon av de andra stödmyndigheterna vid ett antal universitet, högskolor och forskningsinstitut.

7.1 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI:s huvuduppgift är att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet (SFS 2007:861). Myndigheten bedriver forskning inom ett stort antal områden inom såväl det militära som det civila försvaret. Enligt punkt 6 i Nato-beskrivningen ska forskning och utveckling för det militära försvaret räknas som försvarsutgifter.

FOI är i huvudsak avgiftsfinansierat med Försvarsmakten som största uppdragsgivare. Den delen som exempelvis finansieras via Försvarsmaktens budget kommer att räknas till militära försvaret genom att Försvarsmaktens anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling* inkluderas. De delar som exempelvis finansieras via MSB bör däremot inte räknas med eftersom detta anslag tillhör det civila försvaret, vilket faller utanför Natos definition av försvarsutgifter.

Utöver uppdragsfinansieringen är FOI finansierat via anslag. Inom utgiftsområde 6 tilldelas myndigheten anslag 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* och inom utgiftsområde 5 anslagspost 1:6.1 *Totalförsvarets forskningsinstitut*. Inom utgiftsområde 6 är anslaget uppdelat i ett antal anslagsposter. 1:9.1 *Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys* är forskning som bedrivs på uppdrag av Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. En mindre del inom anslagsposten är tydligt riktad mot det civila försvaret medan större delar mer tydligt riktade mot det militära försvaret. Stora delar utgörs av säkerhetspolitisk forskning som kan anses vara civil forskning eller en del av kunskapsuppbyggnad inom militär underrättelsetjänst. Det är med andra ord inte tydligt hur stor del av 1:9.1 som bör räknas med. Då beställaren i huvudsak är Försvarsdepartementet och det skulle krävas information på detaljnivå att skilja ut Justitiedepartementets del räknas hela anslagsposten till det militära försvaret.

Anslagspost 1:9.2 *Forskning inom CBRN-området* finansierar forskning inom kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot. Det har en tydlig militär profil vilket gör att hela anslagsposten räknas

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

in till det militära försvaret, även om det kan argumenteras för att vissa delar är civila. Anslagspost 1:9.3 *Polisens verksamhetsområden* räknas inte in i det militära försvaret eftersom polismyndigheten är en civil myndighet. 1:9.4 *Internationell verksamhet* täcker myndighetens utgifter för internationella samarbeten. Återigen finns det starka argument för varför inte hela anslaget bör räknas till det militära försvaret. Att i detalj ta fram hur stor del som tillhör de militära respektive civila försvaret skulle vara för arbetsintensivt i relation till syftet med den här sammanräkningen. Därför kommer hela anslaget att räknas till det militära försvaret. Motsvarande argument görs för 1:9.5 *Egeninitierad forskning*. Vissa delar inom den egeninitierade forskningen bör inte räknas in i det militära försvaret, men att filtrera ut dessa delar bedöms vara alltför arbetskrävande. Såväl anslagspost 1:9.4 som 1:9.5 är försumbart små anslagsposter vilket förstärker bilden av att arbetsinsatsen inte är motiverad. Skulle storleken på anslagsposterna öka kraftigt behöver en ny bedömning genomföras.

Den sista anslagsposten är inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan. Anslagspost 1:6.4 *Totalförsvarets forskningsinstitut* bekostar nedrustning/ickespridning av kemiska vapen, biologiska vapen, radiologiska vapen och kärnvapen (CBRN). Enligt Natos beskrivning punkt 5 ska utgifter för destruktion och kontroll av vapen, materiel och ammunition räknas in. Det gör att hela anslagsposten bör räknas in i det militära försvaret.

7.2 Försvarshögskolan (FHS)

Försvarshögskolan har till uppgift att bland annat bedriva högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbeftattningar, kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal samt att bedriva forskning (SFS 1996:1476). Vid FHS bedrivs utbildning inom området försvar, krishantering och säkerhet. Bland annat erbjuds tre program på grundnivå: militärhistoria, stavetenskap med inriktning krishantering och säkerhet samt officersprogrammet (Försvarshögskolan, u.å.). Försvarshögskolan är en myndighet under Utbildningsdepartementet.

Försvarshögskolan disponerar anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* inom utgiftsområde 6. Anslaget finansierar det treåriga officersprogrammet, forskning och utveckling inom övergripande ämnesansvar för officersutbildningens ämnen samt forskning och analysstöd inom det säkerhets- och försvarspolitiska området (Regeringen, 2021c). Officersutbildningen och forskning inom ovanstående ämnesområden är verksamhet som tydligt hör till det militära försvaret och därför bör räknas in i försvarsutgifterna enligt Natos definition.

Inom utgiftsområde 16 utbildning och universitetsforskning disponerar Försvarshögskolan anslagen 2:61 *Försvarshögskolan: Utbildning på grundnivå och avancerad nivå*, 2:62 *Försvarshögskolan: Forskning och utbildning på forskarnivå* samt anslagspost 2:65.103 *Medel för studenthälsa* (Regeringen, 2021d). Dessa anslag och anslagsposter täcker Försvarshögskolans utgifter för den civila utbildning som bedrivs vid högskolan. Med andra ord är det de program och kurser som inte tillhör officersprogrammet. Utbildningarna har en inriktning mot totalförsvaret, men är i grunden civila utbildningar som ger en civil examen. De program och kurser som har en direkt koppling till det militära försvaret finansieras via anslag 1:7 inom utgiftsområde 6. Motsvarande argument kan göras för forskning och forskarutbildning. Utgiftsområde 16 täcker kostnaderna för de civila delarna medan utgiftsområde 6 täcker den militära delen. Därför bör inte anslagen inom utgiftsområde 16 räknas in i utgifterna för det militära försvaret.

Försvarshögskolan bedriver en omfattande verksamhet inom avgiftsfinansierad utbildning. Exempel på en sådan utbildning är Högre officersprogrammet (HOP) som leder till en magister- eller en masterexamen i krigsvetenskap (Försvarshögskolan, 2022). Utbildningen görs på uppdrag av Försvarsmakten och finansieras därför av Försvarsmaktens anslag.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

Den sammantagna bedömningen blir därför att av Försvarshögskolans anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* bör räknas till det militära försvaret och därmed ingå i försvarsutgifterna enligt Natos definition. Försvarshögskolans verksamhet bedöms i övrigt vara civil och bör inte räknas som försvarsutgifter.

7.3 Sammanfattning

Sammantaget gör det att följande anslagposter för forskning och utveckling bör räknas in i försvarsutgifterna.

Forskning och utveckling			
Anslag/anslagspost	Myndighet	Omfattning	Utfall 2021 mdkr
Utgiftsområde 6 försvar och samhällets krisberedskap			
1:7 Officersutbildning m.m.	FHS	100%	0,25
1:9.1 Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys	FOI	100%	0,07
1:9.2 Forskning inom CBRN-området	FOI	100%	0,13
1:9.4 Internationell verksamhet	FOI	100%	0,012
1:9.5 Egeninitierad forskning	FOI	100%	0,021
Utgiftsområde 5 Internationell samverkan			
1:6.4 Totalförsvarets forskningsinstitut	FOI	100%	0,041

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

8 Civil-militär samverkan

Med civil-militär samverkan avses verksamhet eller infrastruktur som används av både det militära och det civila försvaret. Det handlar alltså om verksamhet som är nödvändig för det militära försvaret, men är organiserad inom en civil myndighet. Ett exempel är de väderadar och vädertjänster som SMHI ansvarar för. Den verksamheten och infrastrukturen är nödvändig både för att göra väderprognoser inom det civila, men också för den militära vädertjänsten. Det finns alltså ett dubbelt användningsområde för den civila verksamheten som har en direkt påverkan på det militära försvaret.

Författarna har identifierat att myndigheterna SMHI, Lantmäteriet och Myndigheten för psykologiskt försvar har verksamheter som bör diskuteras närmare. Utöver det kommer även ett antal nämnder som finansieras i utgiftsområde 6 samt beredskapsmyndigheterna roll i det militära förvaret att diskuteras.

8.1 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

SMHI är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor (SFS 2009:974). Myndigheten har bland annat i uppgift att minska sårbarheten i samhället och producera underlag för andra myndigheter, inklusive Försvarsmakten. SMHI tillgängliggör också viss infrastruktur till Försvarsmakten. SMHI och Försvarsmakten har en överenskommelse om kostnadsdelning, enligt vilken Försvarsmakten genom sin budget betalar avgifter för det stöd de erhåller från SMHI. SMHI:s egna anslag bör därför inte räknas med i försvarsutgifterna.

8.2 Lantmäteriet

Lantmäteriet har i uppgift att tillgodose Försvarsmaktens behov av geografisk information (SFS 2009:946). Eftersom stödet till Försvarsmakten finansieras med avgifter från den myndighetens budget, bör dock Lantmäteriets anslag inte räknas med som försvarsutgifter.

8.3 Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF)

Myndigheten för psykologiskt försvar har till uppgift att leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar, lämna stöd till sådan verksamhet och bidra till att stärka befolkningens motståndskraft (SFS 2021:936). Myndigheten är myndighet under Justitiedepartementet som inrättades 1 januari 2022.

Myndigheten för psykologiskt försvar disponerar anslagsposten 2:4.3 *Krisberedskap - till Myndigheten för psykologiskt försvar* och anslag 2:8 *Myndigheten för psykologiskt försvar* inom utgiftsområde 6. Då myndigheten är ny är det inte helt tydligt om det kommer finnas några delar som bör räknas till det militära försvaret. Att stärka befolkningens motståndskraft är generellt en fråga för det civila försvaret vilket talar för att verksamheten bör räknas till detta. Den bilden förstärks ytterligare av att i samband med inrättandet av myndigheten flyttades vissa uppgifter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) till Myndigheten för psykologiskt försvar (Regeringen, 2021e). Bedömningen blir därför att inget av myndighetens anslag eller anslagsposter bör räknas till det militära försvaret, denna bedömning kan ändras i framtiden om ytterligare information om myndighetens stöd till militär verksamhet framkommer.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

8.4 Nämnder m.m.

Inom utgiftsområdet 6 finns anslag 1:10 *Nämnder m.m.* som finansierar flera mindre verksamheter. Anslagspost 1:10.6 *Vissa mindre nämnder* täcker utgifter för Riksvärderingsnämnden, de lokala värderingsnämnderna, fiskeskyddsnämnder inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar och Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt (Regeringen, 2021f). Samtliga nämnder är kopplade till det militära försvaret och bör räknas som militära utgifter.

Den andra anslagsposten är 1:10.7 *Ersättning till Svenska Röda Korset*. Anslaget finansierar Röda Korsets verksamhet med att planera för upprättande av en nationell upplysningsbyrå för efterforskning av krigsfångar och civilinternerade i enlighet med 1949 års Genève-konventioner med tilläggsprotokoll (Regeringen, 2021f). Eftersom verksamheten är kopplad till krigsfångar vilket är en militär verksamhet bör även denna anslagspost räknas till det militära försvaret.

Den sista anslagsposten är 1:10.8 *Bidrag till Centralförbundet Folk och Försvar*. Förbundet ska genom informationsverksamhet främja debatt kring frågor som rör säkerhetspolitik, försvarspolitik och krisberedskap. Verksamheten ska särskilt inriktas mot ungdomar. Det går att argumentera för att delar av Folk och Försvars verksamhet inte tillhör det militära försvaret och därmed inte bör räknas in. Anslagspost 1:10.8 är dock relativt liten och har tydliga kopplingar till det militära försvaret. Det gör att arbetsinsatsen att filtrera ut de militära delarna av anslagsposten inte är motiverad. Därför kommer hela anslagsposten att räknas in i det militära försvaret.

8.5 Beredskapsmyndigheter

Sedan den 1 oktober 2022 är 60 svenska myndigheter så kallade beredskapsmyndigheter. Myndigheterna har en särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvar och ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Införandet av beredskapsmyndigheter är en del av att stärka civilt försvar och krisberedskapen. MSB och Försvarsmakten ska gemensamt stödja beredskapsmyndigheterna och samordna totalförsvarsplaneringen (Regeringen, 2022c).

Införandet av beredskapsmyndigheter är en reform inom civilt försvar och krisberedskap. Det är därför främst en fråga för det civila försvaret. En del beredskapsmyndigheter har uppgifter inom eller ska ge stöd till det militära försvaret. Exempel på det är Kustbevakningen och SMHI. Som argumenterats ovan räknas dessa utgifter in i försvarsutgifterna. Bedömningen är att det kommer vara enklare och mer korrekta uppskattningar av utgifterna om beredskapsmyndigheternas verksamhet undersöks individuellt utifrån respektive myndighets uppdrag. Tillägget att också vara beredskapsmyndighet bedöms inte resultera i utgifter som bör inkluderas i det militära försvaret. Med det sagt kan det finnas anledning att följa utvecklingen inom det civila försvaret och för beredskapsmyndigheterna. Verksamheten är i dag under uppbyggnad och det är möjligt att det under de kommande åren tillkommer ny verksamhet som bör inkluderas i försvarsutgifterna enligt Natos definition.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

8.6 Sammanfattning

Sammantaget gör det att följande anslagsposter för civil-militär samverkan bör räknas in i försvarsutgifterna.

Civil-militär samverkan			
Anslag/anslagspost	Myndighet	Omfattning	Utfall 2021 md SEK
Utgiftsområde 6 försvar och samhällets krisberedskap			
1:10 Nämnder m.m.	Övriga	100%	0,006

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

9 Slutsatser och sammanfattning

Den övergripande slutsatsen av genomgången ovan är att anslag 1:1 till 1:12 inom utgiftsområde 6 till stora delar överlappar med Natos definition av försvarsutgifter. Det finns mindre skillnader så som att polisforskning genomförd av FOI räknas bort och delar av Kustbevakningen läggs till, men sammantaget så är skillnaderna små. De små skillnaderna beror på att Försvarsmakten via sina anslag avgiftsfinansierar stora delar av de tjänster som de efterfrågar från andra myndigheter.

Vilka delar som tillhör det civila respektive militära försvaret är inte alltid helt tydligt. Det finns en gränsdragningsproblematik mellan de två delarna av totalförsvaret. En grundläggande princip i detta arbete har varit att göra en uppdelning som är relativt enkel och inte kräver att anslag eller anslagsposter detaljundersöks vid varje tillfälle som försvarsutgifterna enligt Natos definition ska beräknas. Det innebär att vissa förenklingar måste genomföras och att mindre delar av utgifterna inom det civila försvaret kommer räknas till militära utgifter. Det kan bero på att det inte finns offentlig information som i exemplet FRA, eller att det skulle vara allt för arbetskrävande att filtrera ut verksamhet knuten till det civila försvaret som i exemplet FOI. Det skulle dock vara möjligt att, om det bedöms vara viktigt, genom fördjupad analys och dialog med respektive myndighet få en bättre bild av fördelningen. Det skulle exempelvis kunna göras genom att respektive myndighet får i uppdrag att redovisa i detalj hur uppdelningen mellan civilt respektive militärt försvar ser ut.

Förenklingar gör också att mindre delar av det militära försvaret som skulle kunna ingå i försvarsutgifterna enligt Natos definition har hamnat utanför. Om all statlig verksamhet skulle detaljgranskas skulle sannolikt ytterligare några utgifter kunna räknas in. Ett sådant är exempel är statligt finansierad forskning som inte är inkluderat i anslag 1:1-1:12. Det finns sannolikt exempel på forskningsprojekt som är relevanta för det militära försvaret och delvis skulle kunna innefattas av Natos definition. Men det skulle vara mycket arbetskrävande att vid varje sammanställning gå igenom hela den statligt finansierade forskningen. Vidare är det sannolikt att delar av den forskning och utveckling som Försvarsmakten finansierar är relevant även utanför det militära försvaret. Även det skulle på något sätt behöva hanteras i en mer detaljerad samräkning av forskningsutgifter.

En naturlig fråga är hur stor skillnad en fördjupad analys av civila delar som bör räknas bort och militära delar som bör läggas till skulle vara. I jämförelse med totala anslaget till det militära försvaret är bedömningen att skillnaderna sannolikt skulle vara marginella. Att lägga till eller dra ifrån utgifter i storleksordningen tiotals miljoner ger en relativt liten påverkan på de totala försvarsutgifterna som under de kommande är planerade att närma sig och passera 100 miljarder.

Fördelningen av anslag mellan civilt och militärt försvar utgör endast en del av arbetet med att beräkna försvarsutgifterna i enlighet med Natos definition. För att beräkna försvarsutgifter behövs också göras ett antal justeringar för att harmonisera tolkningar av Natos definition av försvarsutgifter mellan olika länder. Det kan handla om hur olika länder beräknar pensionskostnader, mervärdesskatt (moms), sjukvårdsutgifter m.m. Om eller hur den typen av kostnader inkluderas i försvarsutgifterna kan skilja sig åt mellan länder. Pensioner och utbildningar till militär personal kan vara en självklar del av försvarsutgifterna i ett land men inte i ett annat. Det gör att det krävs en gemensam definition för att siffrorna ska bli fullt jämförbara.

Bedömningen är att de skillnaderna mellan Sveriges och Natos definition av försvarsutgifter är betydligt större för harmoniseringsfrågor jämfört med fördelningen mellan civilt och militärt försvar. Inkludering av exempelvis moms och pensionsutbetalningar har potential att påverka resultatet med ett stort antal miljarder kronor. Kommande analysarbeten bör fokusera på de områdena där skillnaderna är som störst och där den potentiella skillnaden på totalen är stor. Att säkerställa att harmoniseringen av pensioner, mervärdesskatt (moms), sjukvårdskostnader m.m. blir korrekt bör därför vara prioriterat.

För att veta vad som behöver harmoniseras och hur det ska göras kräver en god förståelse för Natos definition och rutiner för att beräkna försvarsutgifter. För att skapa den förståelsen krävs en dialog

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

med Nato och de tjänstemän inom Natos högkvarter som jobbar med att sammanställa medlemsländernas försvarsutgifter. Den definition som varit tillgänglig är inte tillräcklig för att få en fullgod bild, då den endast översiktligt beskriver vad alliansen definierar som militärt försvar. Eftersom en dialog med Nato inte har varit möjlig inom ramen för det är arbetet är de slutsatserna begränsade. Det gör att det blir svårt att göra en bedömning om hur exempelvis pensioner och moms ska inkluderas i försvarsutgifterna. Kunskapen om hur dessa frågor bör hanteras finns sannolikt inom Nato som organisation. Innan vi fått del av den informationen är det svårt att göra en bedömning för hur denna typ av utgifter ska redovisas för Sverige.

Ett alternativ för att undersöka vilka harmoniseringar som bör göras är att undersöka hur länder i vårt närområde rapporterar sina försvarsutgifter till Nato. För att det ska vara möjligt krävs en förståelse för varför ett land väljer att inkludera en utgift eller inte. Ett exempel är sjukvårdskostnader. Danmark inkluderar sjukvårdskostnader från det allmänna sjukvårdssystemet i sin rapportering till Nato (Folketinget, 2019), men Norge verkar inte göra det (IFS 2020). Kanske finns det naturliga förklaringar till varför Danmark och Norge gör olika bedömningar, men utan kunskaper om respektive lands system blir det svårt att göra en bedömning om vad Sverige bör inkludera.

Avslutningsvis kan det konstateras att hur Sveriges försvarsutgifter ska beräknas enligt Natos definition kommer vara ett pågående utvecklingsarbete under en tid framöver. Det är inget arbete som behöver vara färdigt i närtid, utan kan utvecklas över tid. Om medlemsansökan beviljas och Sverige blir en del av alliansen kommer mer information göras tillgänglig. När Sverige har fått tillgång till den informationen kommer det vara möjligt att göra mer exakta bedömningar av vad som ska inkluderas och inte i Natos definition av försvarsutgifter.

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

Källor

- FMV. (2021). Myndigheten för cybersäkerhetscertifiering. Hämtad 03 september, 2022, från <https://www.fmv.se/verksamhet/ovrig-verksamhet/Cybersakerhetscertifiering/>
- Folketinget. (2019). Indberetning af yderligere udgiftsområdersom forsvarsudgifter til NATO. Hämtad 28 september, 2022, från <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/FOU/bilag/55/2010321.pdf> [hämtat 2022-09-28]
- Fortifikationsverket. (2022). Årsredovisning 2021. Hämtad 04 september, 2022, från <https://www.fortifikationsverket.se/app/uploads/2022/03/Arsredovisning-2021.pdf>
- Försvarets Radioanstalt. (u.å.) Verksamhetsområden och uppdragsgivare. Hämtad 31 augusti, 2022, från <https://www.fra.se/omfra/verksamhetsomradenochuppdragsgivare.4.60b3f8fa16488d849a539.html>
- Försvarshögskolan. (u.å.). Hitta ditt program på grundnivå. Hämtad 12 september, 2022, från <https://www.fhs.se/utbildning/det-har-kan-du-studera/program-pa-grundniva.html>
- Försvarshögskolan. (2022). Årsredovisning 2021. Hämtad 12 september, 2022, från <https://www.fhs.se/download/18.7b5c208e17f05a26f367740/1645606131209/F%C3%B6rsvarsh%C3%B6gskolans%20%C3%A5rsredovisning%202021.pdf>
- Försvarsmakten. (2022). Uppdaga att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret. FM2021-19703:18
- IFS. (2020). Norske forsvarsutgifter – en oversikt. Institutt for forsvarsstudier. IFS Insights 10/2020
- Jonsson m.fl. (2022). Forskningsbehov för det civila försvaret i ljuset av Ukrainakriget. FOI Memo: 7871. Totalförsvarets forskningsinstitut
- Kustbevakningen (u.å.). Kort om Kustbevakningen. Hämtad 08 september, 2022, från <https://www.kustbevakningen.se/om-oss/kort-om-kustbevakningen/>
- Kustbevakningen. (2022). Kustbevakningens årsredovisning 2021. Hämtad 08 september, 2022, från <https://www.kustbevakningen.se/globalassets/documents-new/om-oss/vart-uppdrag/arsredovisningar/kustbevakningens-arsredovisning-2021.pdf>
- Nato. (2022). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022). Communiqué PR/CP(2022)105. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf
- Nordlund, P. och Öström, B. (2016). Svenska försvarsutgifter- i nordisk jämförelse. FOI-R--4238--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut
- Olsson, P. (2022). Vad skulle Nato-notan bli för Sverige?. FOI Memo: 7864. Totalförsvarets forskningsinstitut
- Plikt- och prövningsverket. (2022). Årsredovisning 2021. Hämtad 31 augusti, 2022, från <https://plikverket.se/download/18.1e2ca36417ee37541c9fa6d/1645539087305/%C3%85rsredovisning%25202021%2520Plikt-%2520och%2520pr%C3%B6vningsverket.pdf>
- Prop. 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025. <https://www.regeringen.se/4a965d/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop.-20202130.pdf>
- Regeringen. (2021 a). Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Utrikesdepartementet, UD2021/18436.

Titel

Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer

FOI Memo 7938

- Regeringen. (2021b). Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk. Försvarsdepartementet, Fö2022/00903.
- Regeringen. (2021c). Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 1:7. Försvarsdepartementet, Fö2021/00556 Fö2021/00695 Fö2021/01301 (delvis)
- Regeringen. (2021d). Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Förvarshögskolan. Utbildningsdepartementet, U2021/04851 (delvis) U2021/04908
- Regeringen. (2021e). Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att förbereda överföring av vissa uppgifter med anledning av inrättandet av Myndigheten för psykologiskt försvar. Regeringsbeslut II:9, 2021-03-18
- Regeringen. (2021f). Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 1:10. Försvarsdepartementet, Fö2021/00168 Fö2021/00240 Fö2021/00252 m.fl.
- Regeringen. (2022a). Uppdrag att utveckla metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter. Regeringsbeslut Fi2022/01857
- Regeringen. (2022b). Uppdrag till särskild utredare att inrätta Myndigheten för totalförsvarsanalys. Hämtad 09 september, 2022, från <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/07/uppdrag-till-sarskild-utredare-att-inratta-myndigheten-for-totalforsvarsanalys/>
- Regeringen. (2022c). Stärkt beredskap för kris och krig. Hämtad 26 september, 2022, från <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/>
- SFS 1943:881. Lag om polisens ställning under krig. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1943881-om-polisens-stallning-under-krig_sfs-1943-881
- SFS 1958:262. Kungörelse om tillämpning av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1958262-om-tillampning-av-lagen_sfs-1958-262
- SFS 1982:314. Förordning om utnyttjande av kustbevakningen inom försvarsmakten. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1982314-om-utnyttjande-av-_sfs-1982-314SFS 1984:387. Polislag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/polislag-1984387_sfs-1984-387
- SFS 1992:1403. Lag om totalförsvar och höjd beredskap. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd_sfs-1992-1403
- SFS 1994:524. Förordning om frivillig försvarsverksamhet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1994524-om-frivillig_sfs-1994-524
- SFS 1996:1476. Förordning med instruktion för Förvarshögskolan. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19961476-med-instruktion-for_sfs-1996-1476
- SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003778-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-778
- SFS 2007:1161. Förordning med instruktion för Sjöfartsverket. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20071161-med-instruktion-for_sfs-2007-1161

Titel

Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer

FOI Memo 7938

- SFS 2007:1266. Förordning med instruktion för Försvarsmakten.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20071266-med-instruktion-for_sfs-2007-1266
- SFS 2007:854. Förordning med instruktion för Försvarets materielverk.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007854-med-instruktion-for_sfs-2007-854
- SFS 2007:861. Förordning med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007861-med-instruktion-for_sfs-2007-861
- SFS 2007:937. Förordning med instruktion för Försvarets radioanstalt.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007937-med-instruktion-for_sfs-2007-937
- SFS 2009:946. Förordning med instruktion för Lantmäteriet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009946-med-instruktion-for_sfs-2009-946
- SFS 2009:966. Lag om Försvarsunderrättelsesdomstol. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009966-om-forsvarsunderrattelsesdomstol_sfs-2009-966
- SFS 2009:969. Förordning med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009969-med-instruktion-for-statens_sfs-2009-969
- SFS 2009:974. Förordning med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009974-med-instruktion-for_sfs-2009-974
- SFS 2010:1472. Förordning med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20101472-med-instruktion-for_sfs-2010-1472
- SFS 2014:529. Förordning med instruktion för Fortifikationsverket.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007758-med-instruktion-for_sfs-2007-758
- SFS 2019:84. Förordning med instruktion för Kustbevakningen.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-201984-med-instruktion-for_sfs-2019-84
- SFS 2021:936. Förordning med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2021936-med-instruktion-for_sfs-2021-936
- Sjöfartsverket. (2022). Årsredovisning 2021. Hämtad 09 september, 2022, från <https://www.sjofartsverket.se/globalassets/om-oss/finansiell-information/sjofartsverket-arsredovisning-2021.pdf>
- SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft. <https://data.riksdagen.se/fil/624DF59A-47AB-4C3A-9EB8-B914E940F46D>

Titel
Bedömning av Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition

Memo nummer
FOI Memo 7938

Bilaga 1 Nato beskrivning av försvarsutgifter

Nedan följer ett utklipp av Nato (2022, s.15) beskrivning av försvarsutgifter I sin helhet på sitt originalspråk engelska.

NATO defence expenditure

NATO defines defence expenditure as payments made by a national government specifically to meet the needs of its armed forces, those of Allies or of the Alliance. A major component of defence expenditure is payments for Armed Forces financed from within the Ministry of Defence (MoD) budget. Armed Forces include Land, Maritime and Air forces as well as Joint formations such as Administration and Command, Special Operations Forces, Medical Service, Logistic Command, Space Command, Cyber Command, etc. They might also include "Other Forces" like Ministry of Interior troops, national police forces, gendarmerie, carabinieri, coast guards etc. In such cases, expenditure is included only in proportion to the forces that are trained in military tactics, are equipped as a military force, can operate under direct military authority in deployed operations, and can, realistically, be deployed outside national territory in support of a military force. Also, expenditure on Other Forces financed through the budgets of ministries other than MoD is included in defence expenditure.

Pension payments made directly by the government to retired military and civilian employees of military departments is included regardless of whether these payments are made from the budget of the MoD or other ministries.

Expenditure for peacekeeping and humanitarian operations (paid by MoD or other ministries), the destruction of weapons, equipment and ammunition, contributions to eligible NATO-managed trust funds, and the costs associated with inspection and control of equipment destruction are included in defence expenditure.

Research and development (R&D) costs are included in defence expenditure. R&D costs also include expenditure for those projects that do not successfully lead to production of equipment. Expenditure for the military component of mixed civilian-military activities is included, but only when the military component can be specifically accounted for or estimated.

Expenditure on NATO common infrastructure is included in the total defence expenditure of each Ally only to the extent of that nation's net contribution.

War damage payments and spending on civil defence are both excluded from the NATO definition of defence expenditure.

NATO uses United States dollars (USD) as the common currency denominator. The exchange rate applied to each Ally is the average annual rate published by the International Monetary Fund (IMF).

Bilaga 3 FOI:s kommentarer till ESV:s rapportutkast i samråd

Ekonomistyrningsverket
104 30 StockholmAvdelning
GD ledningsstödEr referens
Eva EngbergVår referens
Herman Andersson

Samråd Metod för klassificering och beräkning av försvarsutgifter enligt Natos definition

Ekonomistyrningsverket har med stöd av FOI tagit fram en rapport som föreslår en metod för att beräkna Sveriges försvarsutgifter enligt Natos definition. Rapporten problematiserar dessa beräkningar och går igenom ett antal svårigheter med att beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition. Uppgiften är komplex och kommer kräva vidare analys. FOI bedömer att rapporten utgör en bra grund för det fortsatta arbetet. FOI uppfattar att samarbetet mellan myndigheterna har fungerat väl och att myndigheternas olika kompetenser har bidragit positivt till rapporten.

Ekonomistyrningsverket har fått i uppdrag att med stöd av FOI:

- utreda vilken verksamhet, som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt den definition som används av Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato);
- utveckla en metod för att beräkna offentliga utgifter och uteblivna inkomster som kan klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition.

Nedanstående kommentarer är gjorda utifrån samrådsversionen av Ekonomistyrningsverkets rapport *Metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter enligt Natos definition* från den 7 oktober 2022 (dnr FOI-2022-993:2).

Sammanfattning

FOI delar Ekonomistyrningsverkets uppfattning om att rapporten utgör ett första steg. Innan några definitiva slutsatser kan dras om vad som ska klassificeras som försvarsutgifter enligt Natos definition krävs ytterligare information om Natos definition och jämförelser med andra länder. Målet med arbetet är att de svenska försvarsutgifterna ska bli jämförbara med Nato-ländernas. För att uppnå jämförbarhet behöver exempelvis mervärdesskatt (moms), pensioner och sjukvårdskostnader beräknas på ett harmoniserat sätt.

FOI bedömer att den metod som föreslås för att beräkna försvarsutgifterna enligt Natos definition på det stora hela är rimlig i en svensk kontext. Givet den tillgängliga informationen är metoden tillräckligt detaljerad för den här fasen av arbetet. Vidare arbete kan utveckla och förfina metoden i takt med att mer kunskap om Nato-definitionen och andra länders beräkningar ökar.

Information om Natos definition saknas

FOI konstaterar att instruktionen om att inte kontakta Nato har begränsat möjligheten att klassificera försvarsutgifter enligt Natos definition. Den definition som finns tillgänglig i öppna källor är otillräcklig för att ge en komplett bild. Den tillgängliga definitionen berör exempelvis inte huruvida moms eller sjukvårdskostnader ska inkluderas, och hur de i så fall ska beräknas. Informationen om hur försvarsutgifterna ska beräknas i olika typer av system och organisationer finns inom Nato. Många av de frågetecken som återstår skulle sannolikt kunna rätas ut genom en dialog med ansvariga handläggare inom Nato-organisationen.

Den svenska försvarsmarknaden

FOI ställer sig frågande till beskrivningen av den svenska försvarsmarknaden i kapitel 1.4 Utgångspunkter. Den svenska försvarsindustrin är privatiserad, men detsamma gäller för andra europeiska länder. I vissa länder äger staten dock en minoritetsandel i större inhemska försvarsföretag. Det är också oklart vilken praktisk skillnad avsaknaden av statligt ägande skulle ha på försvarsutgifterna enligt Natos definition.

Frågor för kommande arbeten

FOI:s uppfattning är att det finns ett antal områden som behöver undersökas närmare i kommande arbeten. Det är framförallt inom områdena mervärdesskatt, pensioner, sjukvårdsutgifter och kompetenshöjande insatser för militär personal som ytterligare information behöver inhämtas. Inför kommande arbeten skulle FOI vilja lyfta de viktigaste frågorna som behöver utredas vidare.

En första fråga är mervärdesskatten, där rapporten på ett bra sätt lyfter fram hur moms-systemet fungerar i ett svenskt myndighetssammanhang. Det är dock inte givet att andra länder räknar på samma sätt som Sverige. Det faktumet att Norge rapporterar en betydligt mindre summa moms jämfört med vad som diskuteras i rapporten tyder på att det kan finnas skillnader mellan ländernas definition¹.

En andra fråga är om det är in- eller utbetalningar av pensioner som ska användas för pensionsutgifter. FOI delar rapportens uppfattning att det i ett svenskt sammanhang skulle vara enklare att räkna inbetalningar till pensionssystemet. Det är dock viktigt att Sveriges siffror blir jämförbara med andra länder. Att beräkna utbetalningar av inkomstpension till militär personal skulle vara svårt och skulle kräva förenklingar och schablonberäkningar. Men om det går att visa att skillnaden mellan in- och betalningar är liten, skulle det tydligt stärka argumenten för att räkna inbetalningar.

Ytterligare frågor som behöver utredas är sjukvårdsutgifter och kompetenshöjande insatser för militär personal. Det är FOI:s uppfattning att det krävs en generös tolkning av militärt försvar för att det ska inkluderas i försvarsutgifterna. Motsvarande argument kan göras för utgiftsposterna i utgiftsområde 5 internationell samverkan. Att inkludera utgifter för exempelvis Folke Bernadotteakademien och SIPRI som en del av militära försvarsutgifterna är att sträcka ut definitionen av militärt försvar.

¹ Norge rapporterar en mervärdesskatt på 2,5 md NOK för 2019 i en total budget på 70 md NOK. Det kan jämföras med rapportens förslagna siffra på 7,9 mdkr i en total budget på 66 mdkr för samma år. Källa: IFS. (2020). Norske försvarsutgifter – en översikt. Institut för försvarsstudier. IFS Insights 10/2020

Avslutningsvis skulle FOI vilja lyfta att rapporten är skriven utifrån öppna källor. Det är rimligt att göra den avgränsningen, inte minst för att resultaten ska kunna publiceras och diskuteras öppet. Det finns dock områden som inte är möjliga att analysera utifrån öppna källor, till exempel FRA:s verksamhet. Det är möjligt att andra länder gör en annan delning mellan civilt och militärt än vad Sverige traditionellt gör inom dessa områden.

Detta beslut har fattats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av biträdande analytiker Herman Andersson. I den slutliga handläggningen har också förste forskare Per Olsson, avdelningschef Malek Finn Khan, ställföreträdande avdelningschef Johannes Malminen, enhetschef Anders Strömgren, särskilde rådgivaren Mikael Wiklund samt chefsjurist Eva Liljefors, deltagit.

Kista som ovan



Jens Mattsson



Herman Andersson

Sändlista:

Ekonomistyrningsverket (Eva Engberg)

FOI registrator

GD-sekreterare

För kännedom:

Försvarsdepartementet

Finansdepartementet

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.