



## FOI MEMO

Projekt Utveckla metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter enl Nato:s definition 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”,<sup>1</sup> 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 destruktionsvapen, materiel och ammunition, bidrag till Nato trust-fonder<sup>2</sup> 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.

---

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

<sup>2</sup> 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 Försvarsmakten<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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.

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

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 försvarspiktig 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

---

<sup>4</sup> 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
<b>Utgiftsområde 6 försvar och samhällets krisberedskap</b>			
<b>2:1 Kustbevakningen</b>	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 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, 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.

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

<b>Civil-militär samverkan</b>			
<b>Anslag/anslagspost</b>	<b>Myndighet</b>	<b>Omfattning</b>	<b>Utfall 2021 md SEK</b>
<b>Utgiftsområde 6 försvar och samhällets krisberedskap</b>			
<b>1:10 Nämnder m.m.</b>	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](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://pliktverket.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](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](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-1982-314](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1982314-om-utnyttjande-av-_sfs-1982-314)SFS 1984:387. Polislag. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/polislag-1984387\\_sfs-1984-387](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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).