

VÄRNKRAFT

Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025

Försvarsberedningen lämnar i sin slutrapport förslag om inriktningen av säkerhetspolitiken och utvecklingen av det militära försvaret 2021-2025. Försvarsberedningen redovisar i slutrapporten en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen samt konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. De förslag som Försvarsberedningen redovisar i denna slutrapport och de förslag som redovisas i delrapporten *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66) ska ses som en helhet.

Sammanfattning

Försvarsberedningen konstaterar att det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb.

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Rysslands fortgående aggression mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim strider mot Förenta nationernas våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen liksom mot de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det ryska agerandet i Georgien 2008, i Ukraina sedan 2014 samt i Syrien sedan 2015 visar en rysk vilja att använda militära medel för att nå politiska mål, såväl inom som utanför Europa. Ett fortsatt undergrävande av den europeiska säkerhetsordningen har negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Det militärstrategiska läget har försämrats de senaste åren bl.a. som ett resultat av den politiska utvecklingen i Ryssland och av att den ryska militära förmågan har ökat. Ryssland har redan idag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna. Rysslands militära förmåga i absoluta termer kommer fortsatt öka under hela den kommande tioårsperioden. Utvecklingen av den ryska militära förmågan har hittills inte mötts av en motsvarande förmågeförstärkning i väst.

EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattform. Det är ett svenskt nationellt intresse att sammanhållningen, samarbetet, solidariteten och integrationen inom EU värnas och stärks. Försvarsberedningen anser att det behövs en fördjupad diskussion om hur utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik påverkar Sverige på lång sikt och hur detta samarbete kan utformas så att det dessutom bidrar till att förstärka de bilaterala försvarssamarbetena och vårt partnerskap med Nato. Att staterna i Östliga partnerskapet kan upprätthålla sin suveränitet och territoriella integritet är ett centralt intresse för EU och Sverige. Behovet av fungerande konventionell rustningskontroll i Europa, med tillhörande förtroendeskapande regimer, har ökat i takt med det försämrade omvärldsläget. Beredningen konstaterar samtidigt att utvecklingen på detta område under mer än ett årtionde gått i fel riktning.

Den transatlantiska länken spelar en avgörande roll för Europa och Sverige. Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt.

Utvecklingen i Europas södra närområde ger få förhoppningar om fred och stabilitet. Svaga statsbildningar och inrikespolitiska konflikter, t.ex. i Syrien, Irak, Libyen och Jemen, ofta

underblåsta av utländska krafter och våldsbejakande grupperingar, får allvarliga konsekvenser i regionen och påverkar även Europa.

Utvecklingen i Asien, särskilt Kinas snabba utveckling och stärkta roll, kommer att få allt större betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Kinas militära upprustning och alltmer ökade globala makt leder till ett ökat amerikanskt säkerhetspolitiskt och militärt fokus på Asien. USA ser Kina som sin största geopolitiska utmanare. Försvarsberedningen bedömer att denna utveckling kan komma att påverka USA:s intresse och möjligheter att vidmakthålla och i händelse av en kris förstärka sina styrkor i Europa.

Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians. Militära konflikter i vårt närområde skulle påverka flera länder. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar liksom Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Vid ett eventuellt brittiskt utträde ur EU bör Sverige verka för att Storbritannien fortsatt är en del av EU:s säkerhetspolitiska gemenskap och därmed också omfattas av den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Ett beslutsamt och uthålligt motstånd ska uppbådas.

Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare, är totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel och andra säkerhetspolitiska instrument krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Totalförsvaret måste därför ytterst ha en trovärdig krigföringsförmåga med ett militärt och civilt försvar. Det uppnås genom att totalförsvaret har en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Ett starkt svenskt totalförsvar med både motståndskraft och värnkraft är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.

Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* att förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid är grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga. Det innebär att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Det inbegriper gråzonsproblematik, t.ex. i inledningen till ett väpnat angrepp eller i hanteringen av en efterkrigssituation. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet där stödet från andra kan ge effekt efter hand. De olika stridskrafternas agerande i en sådan situation kommer att variera.

Försvarsberedningen konstaterar att det finns brister i Försvarmaktens förmåga att hantera en händelseutveckling som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. När det kommer till kravet att kunna möta ett väpnat angrepp bedömer Försvarsberedningen att Försvarmakten har en operativ förmåga med väsentliga begränsningar. Begränsningarna i förmåga beror bl.a. på personella och materiella brister i krigsförbanden, en alltför liten förbandsvolym, otillräcklig samövning av förbanden samt begränsad uthållighet. Försvarsberedningen konstaterar att Försvarmakten inte fullt uppnår den ambition som angetts i den försvarspolitiska inriktningspropositionen från 2015. Krigsdugligheten har ökat under perioden såväl för organisationen som helhet som för de olika stridskrafterna. Utvecklingen sker dock från låga nivåer och inte i den takt, eller till den nivå, som omvärldsutvecklingen kräver.

Försvarsberedningen konstaterar att dagens krigsorganisation i grunden inte är utformad för att möta ett väpnat angrepp med krigshandlingar på svenskt territorium. Krigsorganisationen är som helhet begränsad av att vissa funktioner är underdimensionerade för uppgiften, vilket kan exemplifieras av logistik- och ledningsförbanden som inte har förmåga att samtidigt stödja alla förband i krigsorganisationen. Krigsorganisationen är vidare i sin helhet underdimensionerad då förbandsvolymen inte medger den tillgänglighet, redundans och uthållighet som krävs för att möta ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen anser därför att krigsorganisationen behöver omstruktureras och förstärkas under nästa försvarsbeslutsperiod.

Försvarsberedningen föreslår att en ny krigsorganisation intas från den 1 januari 2021. Den bemannas då i största möjliga utsträckning med tillgänglig utbildad personal och befintlig materiel. Personalen omsätts efter hand som förband grundutbildas. Materielbrister åtgärdas efter hand som befintlig materiel istandsätts, renoveras och ny materiel levereras.

Försvarsberedningen vill betona vikten av att den föreslagna krigsorganisationen organiseras och fylls upp så snart som möjligt. Med hänsyn till de förhållandevis långa ledtiderna för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjningen bedömer dock beredningen att krigsorganisation 2021 inte kommer att vara färdigorganiserad i enlighet med föreslagen ambition förrän i slutet av försvarsbeslutsperioden 2026–2030. Det understryker i sin tur vikten av att uppbyggnaden av den föreslagna krigsorganisationen påbörjas så snart som möjligt och att det finns en långsiktighet och stabilitet i planeringen.

Försvarsberedningen anser att krigsorganisationen måste ges en stärkt uthållighet givet de krav beredningen ställer på det militära försvaret. Det innebär förstärkt logistik, ledning och andra stödfunktioner samt en utökad numerär i delar av krigsorganisationen, bl.a. i armén, amfibieförbanden och rörande flygvapnets basorganisation. Beredningen konstaterar att stora investeringar måste göras i hela krigsorganisationen, bl.a. för att säkerställa grundläggande funktioner som logistik och ledning, att vidmakthålla befintlig materiel samt för att anskaffa materiel för den s.k. basplattan. Omfattande anskaffning av mängdmateriel som till exempel lastbilar, vissa specialfordon, lednings- och sambandsmateriel, ammunition och personlig utrustning genomförs för att stärka hela krigsorganisationens samlade förmåga.

Arméns krigsorganisation behöver stärkas genom att befintliga förband omorganiseras och tillförs resurser samt att nya krigsförband inrättas. Kärnan ska vara tre mekaniserade brigader, en reducerad motoriserad brigad samt en förstärkt mekaniserad bataljon på Gotland. Till det kommer bl.a. jägar-, underrättelse-, säkerhets-, artilleri-, ingenjör-, logistik och luftvärnsförband. Försvarsberedningen föreslår att det skapas ett antal territoriella förband. De territoriella förbanden försvarar, skyddar och bevakar viktiga områden och objekt. Genom återinförande av divisionsledning kan huvuddelen av arméns krigsförband kraftsamlas i en operativ riktning

samtidigt som fler brigader möjliggör att armén initialt kan utgångsgrupperas för att kunna möta ett väpnat angrepp i flera geografiska riktningar samtidigt.

Beredningen föreslår bl.a. att samtliga stridsfordon och stridsvagnar uppgraderas, att samtliga 48 tillverkade pjäser av typ Archer anskaffas och förbandssätts samt att ett nytt artillerisystem till de tre brigadartilleribataljonerna i de mekaniserade brigaderna anskaffas. Anskaffning av ett enkelt buret robotluftvärnssystem påbörjas i perioden och ytterligare luftvärnssystem ur materielreserven aktiveras för den utökade krigsorganisation.

Beredningen förordar en förstärkning av arméförbanden på Gotland. På Gotland föreslås sammantaget att det utvecklas en allsidigt sammansatt mekaniserad enhet med luftvärn och indirekt eld. Utöver det behöver försvaret av Gotland förstärkas med territoriella förband.

Marinens befintliga fartygsbestånd uppgraderas med robotluftvärn och nya sjömålsrobotar till samtliga fem Visbykorvetter. Två ytstridsfartyg anskaffas efter 2026 för att ersätta Gävleklassens två äldre korvetter. Antalet ubåtar utökas från dagens fyra till fem genom att halvtidsmodifiera även den tredje ubåten av Gotlandklassen. Två nya ubåtar av typ A26 tillförs i slutet av perioden med planerad levereras till Försvarmakten 2024–2025. Ubåtarna av Gotlandklassen behöver omsättas 2030–2035, vilket innebär att anskaffningsprocessen för dessa behöver inledas senast 2025. Ubåtsjaktförmågan stärks genom uppgradering av de marinoperativa helikoptrarna, vilka tillförs ny länk och lätt torped.

För att stärka den krigsavhållande förmågan och begränsa effekterna av ett väpnat angrepp förstärks förmågan till sjöminering. Förmågan till sjöminröjning vidmakthålls. Förmågan att verka från land med tung kustrobot är ett komplement till övriga ytmålssystem. Försvarsberedningen anser att systemet är viktigt och noterar att det är operativt till mitten på 2020-talet. Beredningen föreslår att förmågan ska vidmakthållas efter 2025. Försvarsberedningen anser att Västkusten och Göteborg behöver kvalificerade amfibieförband, bl.a. för att bidra till att försvara och skydda de viktiga förbindelserna västerut. Under perioden 2021–2025 föreslås därför ytterligare en amfibiebataljon organiseras och etableras på västkusten. Marinens basorganisation och logistikfunktion förstärks.

Flygvapnets utveckling ska säkerställa att de avancerade system som anskaffats eller är under leverans effektivt kan verka även vid väpnat angrepp. Därför föreslås basorganisationen, ledningsresurserna samt logistikfunktionen stärkas, vilket medger bl.a. ökad spridning. Luftförsvarsförmågan förstärks bl.a. genom anskaffning av ytterligare jaktrobotar. Stridsflygdivisionerna tillförs även robotar för möjlighet att bekämpa markmål på långa avstånd.

Sex stridsflygdivisioner vidmakthålls under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. JAS 39 C/D vidmakthålls parallellt med att JAS 39 E förbandssätts och blir operativ. JAS 39 C/D kommer att utgöra kärnan i stridsflygssystemet under hela nästa försvarsbeslutsperiod och kommer parallellt med JAS 39 E att vara en viktig del av krigsorganisationen även bortom 2030. Utvecklingen av nästa generations stridsflyg påbörjas under nästa försvarsbeslutsperiod. Dessa ersätter JAS 39 C mot slutet av 2030-talet. För att ersätta skolflygssystemet SK60 föreslår Försvarsberedningen att ett nytt propeller-/turbopropflygplan för den grundläggande flygutbildningen anskaffas tidigt under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Beredningen anser att det är angeläget att beslut i denna riktning fattas redan innan 2021. Detta skulle möjliggöra att utbildning påbörjas på det nya flygplanet tidigt under perioden 2021–2025. När det gäller den taktiska och avancerade stridsflygutbildningen anser Försvarsberedningen att JAS 39 D bör nyttjas som avancerat skolflygssystem. Med Försvarsberedningens förslag om vidmakthållande av JAS 39 C/D finns förutsättningar att nyttja ett antal JAS 39 D som avancerade skolflygplan.

Processen för anskaffning av nya sensorer påbörjas under perioden 2021–2025 och slutförs efter 2025. Försvarsberedningen föreslår anskaffning av nya sensorer för att omsätta dagens fasta sensorer samt för att ersätta radarspanings- och ledningsflygplanen S100D/ASC 890. Helikopterförmågan vidmakthålls och förstärks med utökade basresurser. Det taktiska transportflyget vidmakthålls för att omsättas i slutet av 2020-talet.

Hemvärnet utvecklas mot att klara uppgifter som rör skydd, bevakning och förstöring, men även försvarsuppgifter. Materielltillförsel, bemanning, träning och utbildning prioriteras för hemvärnsförbanden under försvarsbeslutsperioden. Med ökade krav på hemvärnsförbanden måste också ytterligare materiel tillföras, t.ex. fordon och båtar, sensorer, sambands- och mörkerutrustning, fältarbetsmateriel, moderna burna pansarvärnsvapen och personlig utrustning samt ytterligare granatkastare tillföras. Tillförsel av luftvärnsrobotar till hemvärnet kan övervägas.

Specialförbandsförmågan utvecklas fortsatt under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Dimensioneringen mot nationellt försvar fullföljs samtidigt som förmågan att genomföra insatser internationellt och förmågan att stödja nationell krishantering bibehålls. Förmågan att genomföra specialoperationer i krig i enlighet med de uthållighetskrav som Försvarsberedningen föreslår medför att specialförbanden behöver förstärkas framförallt inom stödfunktioner, t.ex. ledning och logistik. En understödjande verkansdel behöver också utvecklas i armén. Detta sker genom att dagens lätta skytt bataljon ombildas till en jägarbataljon.

En fungerande logistikfunktion är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka och ytterst kunna möta ett väpnat angrepp. Att åstadkomma detta är prioriterat under perioden 2021–2025. Det måste finnas resurser för att kunna skapa hela försörjningskedjor för krigsorganisationens behov. Försvarsberedningen konstaterar att den samlade logistikfunktionen i Försvarsmakten måste förstärkas. Respektive försvarsgren ska ansvara för de förband som bildar den främre (taktiska) logistiken. Därutöver behöver ett antal operativa logistikresurser skapas för att säkerställa en logistikkedja som fungerar som helhet. Försvarsberedningen betonar vikten av att hela logistikkedjan fungerar. Det inbegriper förnödenhetsförsörjning (t.ex. livsmedel och ammunition), teknisk tjänst (reparationsresurser), sjukvårdstjänst, transporttjänst och övrig logistik. Det kräver också anskaffning och lagerhållning av ammunition, reservdelar, drivmedel, läkemedel och hållbara livsmedel inklusive möjligheten att hantera inhemska färskvaror. Transportresurser är avgörande för en fungerande logistikfunktion. Den militära logistiken måste samordnas med det stöd som det civila försvaret lämnar till Försvarsmakten.

Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem i Försvarsmakten är avgörande för att kunna nyttja krigsförbanden. Beredningen betonar vikten av att de operativa ledningsfunktionerna är tillräckligt robusta och säkra för att möjliggöra det militära försvarets behov av ledning ytterst i krig samt samverka med det civila försvaret. Försvarsberedningen konstaterar att ledningsfunktionen har genomgått flera omfattande förändringar i ljuset av de olika prioriteringar som varit gällande för försvaret under de senaste decennierna. Försvarsberedningen anser att ledningsområdet bör ses över och realistiska avvägningar göras mellan teknik, metod, personal, utbildning, organisation och ekonomi. En sådan analys bör också presentera i större detalj hur krigsorganisationen inom detta område bör organiseras på den operativa nivån.

Försvarsberedningen lämnar i rapporten förslag om en utökad grundorganisation. Två regementen föreslås återupprättas: Norrlands dragonregemente (K4) i Arvidsjaur för utbildning av föreslagna norrlandsjägarbataljoner samt ett regemente i Göteborg för den amfibiebataljon som föreslås etableras på västkusten. Två regementen föreslås därtill etableras för utbildning av territoriella förband. Försvarsberedningen konstaterar att bl.a. Falun, Härnösand, Sollefteå och

Östersund har visat intresse för etablering av försvarsmaktsverksamhet. Artilleriutbildning etableras också i Kristinehamn/Villingsberg. Därutöver föreslås Luftstridsskolan i Uppsala ombildas till Upplands flygflottilj (F16). Dessutom innebär Försvarsberedningens förslag att flera av Försvarsmaktens nuvarande organisationsenheter kommer att utbilda fler totalförsvarspålitliga. En utökning av grundorganisationen är en förutsättning för att åstadkomma den utökade krigsorganisation som beredningen föreslår och för att skapa handlingsfrihet för ytterligare tillväxt om beslut skulle fattas därom.

De förslag som Försvarsberedningen lämnar rörande en ny krigsorganisation innebär ett utökat personalbehov. Bedömningen är att det totala antalet befattningar i krigsorganisationen uppgår till ca 90 000 personer, inklusive hemvärn och civilanställda, från dagens ca 60 000 personer. Beredningen föreslår en fördubbling av grundutbildningsvolymerna fr.o.m. 2024 i förhållande till idag, från ca 4000 personer upp till 8000 personer. Enligt beredningen är detta nödvändigt för att fylla den föreslagna krigsorganisationen. Beredningen bedömer att ökade grundutbildningsvolymerna kommer att förbättra förutsättningarna att säkra rekryteringen av yrkes- och reservofficerare, kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt hemvärnspersonal. Detta leder till en effektivare personalförsörjning. Försvarsberedningen bedömer vidare att återinförandet av grundutbildning med värnplikt, som gäller både män och kvinnor, i kombination med större grundutbildningsvolymerna, ger bättre förutsättningar att öka antalet kvinnor i Försvarsmakten. På sikt kan detta skapa en jämnare könsfördelning inom Försvarsmakten.

En god försvarsunderrättelseförmåga är en förutsättning för Sveriges möjligheter att föra en självständig och aktiv utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för kartläggning av yttre hot mot landet. Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget och den ökade militära aktiviteten i närområdet samt den fortsatta breda antagonistiska hotbilden, t.ex. terrorism, påverkansoperationer och cyberhot, anser Försvarsberedningen att försvarsunderrättelseförmågan ska stärkas och utvecklas under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Det är särskilt viktigt att stärka förmågan att hantera och agera på underrättelseinformation i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. För förmågan att hantera hybrida metoder och gränsproblematik är det t.ex. särskilt viktigt att uppmärksamheten höjs och nya kontaktvägar mellan totalförsvarsaktörer upprättas och vidmakthålls. Det är också viktigt att uppnå en bra balans mellan underrättelse- och säkerhetstjänstfunktionerna inom och mellan relevanta myndigheter för att öka Sveriges säkerhet. Försvarsberedningen anser vidare att försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet måste inriktas på de behov som är av allra störst betydelse för Sveriges nationella säkerhet och för att vi ska kunna uppnå våra centrala utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska mål. Exempel på sådana områden är militär förmåga, doktrin, och syn på Sverige hos centrala aktörer.

Sverige är ett av världens mest digitaliserade länder och Försvarsberedningen understryker betydelsen av att Sverige både vidtar skyddsåtgärder på informations- och cybersäkerhetsområdet och utvecklar förmågan att agera defensivt och offensivt i cyberdomänen. Beredningen anser att Försvarsmakten ska kunna bidra till totalförsvarets samlade cyberförsvar. Förutom att kunna skydda sina egna system, innebär det att Försvarsmakten ska ansvara för totalförsvarets offensiva cyberförsvarsförmåga. Detta måste ske med stöd av och i dialog med andra myndigheter, särskilt Försvarets radioanstalt (FRA) och de övriga försvarsunderrättelsemyndigheterna samt Säkerhetspolisen.

Utöver cyberförsvarsfrågorna understryker Försvarsberedningen vikten av att även de nationella cybersäkerhetsfrågorna samordnas i högre grad för ett effektivare och mer ändamålsenligt skydd

mot antagonistiska hot. Idag ligger ansvaret för dessa frågor på ett flertal myndigheter i Sverige, t.ex. Försvarsmakten, FRA, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I Europa har t.ex. Danmark och Storbritannien kommit långt i arbetet med att nationellt samordna cybersäkerhetsfrågorna. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen vill upprätta ett nationellt center för att öka informations- och cybersäkerheten. Beredningen anser att detta är nödvändigt. Andra länders arbetssätt kan tjäna som inspiration, men verksamheten måste anpassas till våra förutsättningar.

Materiel- och logistikförsörjningen, inklusive forskning och teknologiutveckling, är förutsättningar för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla en tillräcklig operativ förmåga i fred såväl som vid höjd beredskap och i krig. Försvarsberedningen betonar att kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materiel- och logistikförsörjningen inom givna ekonomiska ramar. Ett nationellt försvar som kan försvara Sverige mot väpnat angrepp ställer andra krav på materiel- och logistikförsörjningen än ett försvar inriktat på i huvudsak internationella insatser, t.ex. när det kommer till försörjningstrygghet i kris och krig. Det militära försvaret är beroende av varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. I händelse av höjd beredskap och krig behöver Försvarsmakten ha stöd från näringslivet. Detta måste förberedas redan i fredstid.

En förstärkning av krigsorganisationen i enlighet med Försvarsberedningens förslag kommer i sin tur att ställa höga krav på effektivitet, transparens och förutsägbarhet i materielförsörjningen. Försvarsberedningen föreslår därför ett antal åtgärder för att öka effektiviteten i materielförsörjningsprocessen. Försvarsberedningen anser att det bör utformas en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Utgångspunkten för denna strategi ska vara att på ett över tiden kostnadseffektivt sätt säkerställa Försvarsmaktens operativa behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig. Strategin bör inkludera ett nationellt perspektiv på hur bilaterala och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten ska nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga. Försvarsberedningen anser vidare att det är av vikt att fortsatt ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Den föreslagna materielförsörjningsstrategin bör därför innehålla en strategisk inriktning för att klarlägga statens och industrins roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsindustriella frågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena. Försvarsberedningen anser att materielförsörjningsstrategin bör formuleras av regeringen tillsammans med myndigheter, industri och övriga berörda aktörer.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila såväl som militära, inom ramen för FN, EU, Nato, OSSE och andra koalitioner av länder. Försvarsberedningen framhåller att deltagande i internationella militära insatser måste utgå från de resurser och förmågor som utvecklas inom ramen för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Svenskt deltagande i internationella militära insatser måste under kommande försvarsbeslutsperiod övervägas noga och utifrån en bred, samlad analys. Denna måste innefatta utrikes- och säkerhetspolitiska avvägningar, inklusive insatsernas roll i Sveriges internationella försvarssamarbeten. I varje enskilt fall måste noggranna bedömningar göras av reella kostnader, inklusive personal, återställande och återanskaffning av materiel, samt de sammantagna konsekvenserna för Försvarsmaktens nationella förmåga och möjligheter att genomföra planerad tillväxt.

Sverige bedriver ett omfattande samarbete inom försvarsområdet med andra stater och organisationer. Dessa samarbeten utgör en integrerad del av vår solidariska säkerhetspolitik. Försvarsberedningen betonar vikten av att fortsätta vårda och stärka dessa samarbeten under

kommande försvarsbeslutsperioden. Försvarsberedningen konstaterar att försvarssamarbeten är viktiga för totalförsvarets styrka och därmed ytterst för dess krigsavhållande förmåga. Försvarsberedningen anser att Sverige så långt som möjligt måste utveckla möjligheterna till gemensam operativ planläggning med Finland samt i största möjliga utsträckning samordna planeringen med Norge, Danmark, Storbritannien, USA och Nato. Det är viktigt att arbetet kraftsamlas där det gör mest nytta för den samlade försvarsförmågan inom totalförsvaret och därmed för den sammantagna krigsavhållande förmågan.

Försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland är det mest långtgående och intar i det avseendet en särställning. Det är ett av de samarbeten som Försvarsberedningen anser fortsatt bör prioriteras högt. Försvarsberedningen ser ett behov av att under kommande försvarsbeslutsperiod ytterligare stärka samarbetet avseende gemensam planering för situationer som berör utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Försvarsberedningen anser att Sverige bör göra ett tydligt ställningstagande att vi, i händelse av en kris i vårt närområde, vore beredda att bistå Finland, om båda parter finner detta lämpligt. Beredningen menar att en sådan möjlighet måste förberedas, planeras och övas redan i fredstid. Därför anser Försvarsberedningen att, efter hand som den utökade krigsorganisationen för armén etableras, upp till en brigad med förstärkningsresurser ska förberedas för att kunna verka i Finland vid kris, krigsfara eller krig.

De geografiska och militärstrategiska realiteterna i närområdet understryker behovet av ett fortsatt och om möjligt fördjupat samarbete med Norge. Ökat samarbete mellan de svenska och norska markstridskrafterna framstår som särskilt betydelsefullt. Detta samarbete kan bl.a. innefatta arméförband och hemvärnsförband men även flygförband m.m. Samarbetet bör syfta till att ytterst gemensamt kunna hantera uppgifter även i situationer bortom fred. Det etablerade erfarenhetsutbytet bör förstärkas. Försvarsberedningen anser att mer kan göras för att förstärka det militära samarbetet i södra Östersjön, Östersjöinloppen och i Västerhavet med Danmark, även för situationer bortom fred.

Försvarsberedningen betonar vikten av goda och långsiktiga förutsättningar för forskning och utveckling (FoU), dels för att genomföra den föreslagna förstärkta och utökade krigsorganisationen och dels för att utveckla försvarssektorn. Försvarsberedningen understryker att militärt och civilt orienterad FoU bör ses som kompletterande och inte konkurrerande verksamheter och poängterar vikten av att hela kedjan från forskning via teknikutveckling till materiel hänger ihop. Försvarsberedningen anser att förutsättningar att ta hjälp av FoU för utvecklingen av den militära förmågan behöver säkerställas. För detta måste ytterligare medel anslås för den nationella FoU-verksamheten.

Försvarsberedningen ska, enligt anvisningarna, bl.a. redovisa uppskattade kostnader för de förslag som lämnas samt föreslå hur dessa ska finansieras. Mot bakgrund av detta har betydande tid och kraft lagts på att utgiftsberäkna och analysera övriga konsekvenser av de förslag som läggs fram i denna rapport. Arbetet har utgått från kraven i bl.a. kommittéförordningen. Grunden för arbetet med utgiftsberäkningarna har utgjorts framförallt av Försvarsmaktens budgetunderlag, utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) samt underlag framtagna av Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV).

Trots en genomtänkt metodik och noggranna utgiftsbedömningar kan Försvarsberedningen inte utesluta att det kan uppstå oförutsedda omständigheter som påverkar Försvarsberedningens analys och förslag. Beredningen betonar att planeringen inklusive utgifter och leveranser av materiel måste vara förutsägbar. Försvarsberedningen understryker vikten av att Försvarsmakten och övriga myndigheter i det militära försvaret arbetar utifrån principen utformning inom ekonomisk ram, det

som på engelska benämns ”design to cost”. Det innebär att anskaffning av materiel såväl som förbandsverksamheten måste anpassas efter tillgängliga medel, t.ex. när det kommer till volym och kravspecifikationer. Uppstår fördyringar ska omprioritering i första hand ske inom ramen för berörd verksamhet eller inom berört materielprojektet, t.ex. genom anpassning av kraven. Eventuella fördyringar måste få konsekvenser inom de områden de uppstår. Konsekvenser av eventuella omprioriteringar ska återredovisas till riksdagen.

Konsekvenserna av Förvarsberedningens förslag är att anslagen för det militära försvaret årligen uppgår till totalt 84 miljarder kronor fr.o.m. 2025. Beräknat på kostnadsläget 2019 motsvarar det 1,5 procent av BNP 2025. Anslagen för det militära försvaret utökas stegvis med fem miljarder kronor per år i en trappa åren 2022–2025, utöver de tillskott som anvisades av riksdagen i december 2018. Beredningen lämnar även en inriktning för åren 2026–2030.

Utöver ovan redovisade förslag till anslag för det militära försvaret tillkommer de förslag till tillskott och inriktning som Förvarsberedningen lämnar i delrapporten *Motståndskraft*. Förvarsberedningen uppskattar att kostnaderna för förslagen rörande totalförsvaret och det civila försvaret som lämnats i delrapporten sammantaget uppgår till ca 4,2 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

Att skapa en förutsägbarhet, ansvarstagande och kontroll inom försvarsekonomi är centralt för att genomföra den förstärkning av krigsorganisationen som Förvarsberedningen föreslår.