

Försvarsutskottets yttrande 2021/22:FöU4y

Vårändringsbudget för 2022

Till finansutskottet

Finansutskottet har gett försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition med förslag till vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99) och följdmotioner i de delar som rör utskottets beredningsområde. Finansutskottet har vidare beslutat att bereda försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över en fråga om utskottsinitiativ framställd av företrädare för M, SD, KD och L som relaterar till vårändringsbudgeten för 2022. Försvarsutskottet begränsar sitt yttrande till de förslag som rör utskottets beredningsområden.

Utskottet föreslår att finansutskottet tillstyrker förslagen i det föreslagna utskottsinitiativet om att utöka bemyndigandena till regeringen för anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap samt att förslaget om att öka anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar med en miljard kronor tillstyrks för att möjliggöra stöd till Ukraina med den försvarsmateriel de efterfrågat. Med det utskottet anfört i fråga om civilt försvar föreslår utskottet att finansutskottet tillstyrker regeringens proposition i de delar som gäller utgiftsområde 6.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Utskottet har beslutat att bereda den fråga om utskottsinitiativ som lyftes i finansutskottet vid sammanträdet den 12 maj 2022 genom att inhämta information från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Försvarmakten och Försvarets materielverk. Vid sammanträde i försvarsutskottet den 19 maj 2022 hade utskottet begärt att få en redovisning av myndigheternas bedömningar av konsekvenser och realiserbarhet när det gäller förslagen i utskottsinitiativet.

Två motioner har väckts med anledning av vårändringsbudgeten för 2022. Ingen av motionerna innehåller förslag som rör försvarsutskottets ansvarsområden.

Propositionen

Utgiftsområde 6

Regeringen föreslår att anslaget 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor minskas med 2 miljoner kronor. Statens geotekniska institut (SGI) stödjer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i bedömningen av ansökningar från kommuner om ersättning för åtgärder som vidtas för att förebygga jordskred och andra naturolyckor. Antalet sådana ansökningar förväntas öka. Regeringen föreslår att 1 miljon kronor förs över från anslaget 2:2 som MSB disponerar till SGI. Regeringen bedömer inte att minskningen påverkar de åtgärder som finansieras från anslaget.

I syfte att förstärka det civila försvaret föreslår regeringen att anslaget 2:4 Krisberedskap ökas med 236 miljoner kronor. Anslaget används bl.a. för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Regeringen anför att kommunernas och regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar behöver utvecklas och stärkas varför anslaget bör ökas med 100 miljoner kronor. Det finns även behov av att förstärka skyddet av civilbefolkningen varför medel tillförs (91 miljoner kronor) bl.a. för att rusta upp befolkningsskyddet. Regeringen föreslår även förstärkningsresurser motsvarande 17 miljoner kronor som kan användas inom kommunal räddningstjänst. Regeringen föreslår vidare en förstärkning om 3 miljoner kronor av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) arbete med beredskapsdiagnostik, vilket utgör en del av den nationella laboratorieberedskapen. Även MSB:s stöd till andra aktörers utveckling av alternativa ledningsplatser behöver stärkas med 25 miljoner kronor enligt förslaget i vårändringsbudgeten.

När det gäller anslaget 2:5 Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal föreslår regeringen en ökning med 25 miljoner kronor. Antalet samtal till både det nationella nödnumret 112 och informationsnumret 113 13 har ökat över tid och det försämrade säkerhetspolitiska läget kräver att bolagets förmåga att ta emot och förmedla nödsamtal samt att besvara frågor från allmänheten förstärks ytterligare.

Regeringen föreslår att anslaget 2:6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ökas med totalt 130 miljoner kronor. Regeringen pekar ut sex områden som bedöms kräva förstärkningar. Dels bör MSB genomföra särskilda kommunikationsinsatser för att förbättra beredskapen hos allmänheten (60 miljoner kronor). Dels bör den uppdragsersättning som betalas till ideella organisationer för att öka den enskildes förmåga att förebygga och hantera olyckor, allvarliga händelser och kriser höjas med totalt 10 miljoner kronor. Regeringen föreslår en höjning med 40 miljoner kronor för att MSB ska kunna stärka informations- och cybersäkerhet och för att MSB - i samverkan med Polismyndigheten - ska kunna genomföra en nationell informationskampanj i syfte att öka enskildas medvetenhet och kunskap inom området. Med en förstärkning om 15 miljoner kronor bör MSB utveckla det användarstöd som den lämnar och stärka den funktion som har till uppgift att stödja samhället i arbetet med att hantera och förebygga it-incidenter, samt vidta åtgärder som stärker förmågan att stå emot cyberattacker. Inom ramen för den nya strukturen som beslutas för samhällets krisberedskap och civilt försvar kommer MSB att få ytterligare uppgifter varför anslaget bör ökas med 2 miljoner kronor. Slutligen behöver myndighetens operativa förmåga när det gäller förstärkningsresurser som kan stödja en insats där farliga ämnen är inblandade stärkas (förstärkningen görs genom att 3 miljoner kronor tillförs).

Regeringen föreslår att anslaget 2:8 Myndigheten för psykologiskt försvar ökas med 10 miljoner kronor. Regeringen ser ett behov av att öka enskildas medvetenhet och kunskap om otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information varför myndigheten bör genomföra en informationskampanj i syfte att öka allmänhetens förmåga att stå emot otillbörlig informationspåverkan.

Regeringen föreslår att anslaget 3:1 Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) ökas med 12 miljoner kronor. Regeringen bedömer att strålskyddsberedskapen bör förstärkas och vissa investeringar för det civila försvaret bör tidigareläggas. Regeringen ser också behov av att säkerställa att SSM kan ersätta kostnader för hantering av samtal från allmänheten till informationsnumret 113 13 vid händelse av en radiologisk olycka eller utsläpp i Sverige eller utomlands.

Det civila försvaret – andra utgiftsområden än utgiftsområde 6

Regeringen anser att den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har medfört behov av att vidta åtgärder för att stärka det civila försvaret. Regeringen aviserar mot denna bakgrund att man avser att besluta om en ny struktur för samhällets krisberedskap och civilt försvar. Inom ramen för denna struktur föreslår regeringen förstärkningar utanför utgiftsområde 6 av 24 anslag och aviserar att ett antal myndigheter kommer att få ytterligare uppgifter och ytterligare medel.

Förslag till utskottsinitiativ med anledning av vårändringsbudgeten

I finansutskottet har företrädare för M, SD, KD och L väckt frågan om ett förslag till utskottsinitiativ för att bemyndiga regeringen att, utöver förslagen i vårändringsbudgeten under 2022, ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst:

- 65 000 000 000 kronor 2023–2028 för anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap
- 185 000 000 000 kronor 2023–2031 för anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar

I förslaget till utskottsinitiativ anføres att de utökade beställningsbemyndigandena syftar till att möjliggöra en kraftfull upprustning av det svenska militära försvaret. Eftersom de utökade bemyndigandena bedöms möjliggöra upprustning framhålls att de aktuella investeringsplanerna behöver revideras för att i större utsträckning ta hänsyn till detta. Därför föreslås att riksdagen även ställer sig bakom det som anføres om reviderade investeringsplaner för Försvarsmakten och tillkännager detta för regeringen.

I förslaget om utskottsinitiativ föreslås även att riksdagen ökar anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar med 1 miljard kronor. Anslagsökningen syftar till att säkra mer försvarsmateriel som stöd till Ukraina då landet efterfrågar fortsatt stöd i form av vapen och övrig personlig utrustning. I första hand föreslås att anslagsökningen används för att kompensera Försvarsmakten för återanskaffning av försvarsmateriel som kan avvaras och som skänks till Ukraina. I andra hand kan anslagsökningen användas för att skyndsamt köpa in materiel från försvarsindustrin som därefter ges som stöd till Ukraina. I förslaget till utskottsinitiativ föreslås därför även att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2022 besluta att till Ukraina skänka försvarsmateriel som kan avvaras av Försvarsmakten under en begränsad tid, till ett värde om högst 1 miljard kronor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet inleder med att yttra sig över förslaget till utskottsinitiativ i finansutskottet. Utskottet anser att det militära försvaret behöver ytterligare förstärkningar utöver de som beslutades den 7 april 2022 genom att riksdagen biföll regeringens förslag i en extra ändringsbudget för 2022 med åtgärder för att bl.a. stärka rikets militära försvar (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:227). Genom regeringens kompletterande uppdrag till Försvarsmakten den 19 maj beslutades därefter om en inriktning för den snabba upprustning av det svenska militära försvaret som riksdagens partier hade enats om den 16 mars 2022. Två månader senare undertecknades Sveriges ansökan om Natomedlemskap som i bred politisk förankring är ytterligare ett steg i arbetet med att stärka svensk säkerhet. Enligt förslaget till utskottsinitiativ skulle det skapas förutsättningar för ett nästa steg med sikte på en snabb upprustning redan fram till 2025. Utskottet anser att Sveriges målsättning bör vara att försvarsanslagen ska uppgå till motsvarande 2 procent av BNP redan 2025 och att de utökade beställningsbemyndigandena bör följas av motsvarande anslagsökningar. Utskottet anser att detta är nödvändigt i ljuset av det allvarliga säkerhetspolitiska läget, men det är även en förutsättning för en snabb och framgångsrik anslutning till Nato. Som medlem måste Sverige bidra till den gemensamma försvarsplaneringen och leva upp till Natos s.k. styrkemål, vilket får genomgripande konsekvenser för Sveriges försvarsplanering. Utskottet ser det därför som angeläget att Försvarsmaktens beställningsbemyndiganden höjs ytterligare för att skapa förutsättningar och handlingsfrihet att utöka anskaffningen av materiel. Utskottet bedömer att en sådan satsning skulle ge försvaret en nödvändig handlingsfrihet att snabbt öka inköpsvolymerna. I samband med höjningarna av beställningsbemyndigandena bör investeringsplanerna för Försvarsmakten revideras för att i större utsträckning ta hänsyn till den betydande upprustning som skulle möjliggöras genom förslaget till utskottsinitiativ. Eftersom det ekonomiska utrymmet är väsentligt mycket högre än de förslag regeringen hittills har lämnat ger förslaget till utskottsinitiativ möjligheter att tidigarelägga flera av de prioriterade åtgärder för bl.a. marinstridskrafterna som regeringen inte gav tillräckligt utrymme för i Totalförsvarspropositionen. Det bedöms vidare ge utrymme för vissa nya satsningar som svarar upp mot behov som följer av lärdomar från Ukraina. Behovet av ett starkt luftförsvar, stärkt försvarsunderrättelseförmåga, snabbare materielsättning av markstridsförband och satsningar på ny teknik som t.ex. drönare är några av de områden där handlingsfrihet för att möta nya och växande behov nu skapas. Utskottet föreslår därför att finansutskottet tillstyrker förslagen om att utöka beställningsbemyndigandena för anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

Utskottet vill dessutom understryka att det ligger i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska intresse att fortsätta stödja Ukraina med försvarsmateriel. Många västländer ökar sitt militära stöd till Ukraina, inte minst då Ryssland

påbörjat en förnyad offensiv i Donbas. Rysslands attack mot Ukrainas suveränitet är också en attack mot hela den europeiska säkerhetsordningen och mot folkrätten. Det ligger i Sveriges intresse att fortsätta bidra till Ukrainas motståndskraft. Utskottet anser därför att det är naturligt att Sverige ökar sitt militära stöd till Ukraina genom ytterligare vapenleveranser. Förslaget till utskottsinitiativ skulle möjliggöra ett stöd till Ukraina genom att skänka den försvarsmateriel de efterfrågat i form av bl.a. sjömålsrobotar, luftvärnssystem, vapen och personlig utrustning.

Utskottet föreslår mot denna bakgrund att finansutskottet tillstyrker förslaget om att öka anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar med 1 miljard kronor. Anslagsökningen ska i första hand användas för att anskaffa sådan materiel som kan ersätta och stärka de förmågor som Försvarsmakten avvarar under en begränsad tid när materiel överlåts till Ukraina. Vid beredningen har det framkommit att återanskaffning av materiel bedöms ta mellan 18 och 36 månader. Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget och Försvarsmaktens behov bedömer utskottet att bemyndigandet att överlåta materiel till Ukraina under 2022 endast bör avse sådan mängd-materiel, personlig utrustning, vapen- och robotsystem som kan avvaras under begränsad tid.

När det gäller vårändringsbudgeten för 2022 föreslår regeringen förstärkningar av det civila försvaret inom ramen för en ny struktur, bl.a. av 24 anslag utanför utgiftsområde 6 där ett antal myndigheter får ytterligare uppgifter och ytterligare medel. Utskottet anser att de ömsesidiga beroendena inom totalförsvaret måste beaktas och att riksdagens möjlighet att följa upp och uttala sig om måluppfyllelse av målet för det civila försvaret måste stärkas. Utskottet vill liksom tidigare understryka att många åtgärder krävs från regeringens sida för att öka riksdagens möjligheter till uppföljning inom det civila försvaret. Eftersom verksamheten för det civila försvaret bedrivs av många olika aktörer på central, regional och lokal nivå bedömer utskottet att höga krav ställs på välfungerande planering, samordning och uppföljning för att verksamheten ska utföras effektivt. Även regeringen har framhållit detta. Utskottet utgick från att sektorsspecifika mål och bedömningskriterier eller resultatindikatorer skulle tas fram för dessa syften. Utskottet står fast vid bedömningen att det krävs åtgärder för att säkerställa att avsedd effekt uppnås och att offentliga medel används effektivt. I ett omvärldsläge där såväl internationell fred och säkerhet som den europeiska säkerhetsordningen hotas blir det än mer angeläget att påminna om regeringens uppdrag att redovisa hur vidtagna åtgärder svarar upp mot målen för det civila försvaret. I övrigt har utskottet inget att anföra med anledning av regeringens proposition och föreslår att finansutskottet tillstyrker regeringens proposition i de delar som gäller utgiftsområde 6.

Stockholm den 31 maj 2022

På försvarsutskottets vägnar

Pål Jonson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Pål Jonson (M), Niklas Karlsson (S), Paula Holmqvist (S), Jan R Andersson (M), Sven-Olof Sällström (SD), Mattias Ottosson (S), Hanna Gunnarsson (V), Jörgen Berglund (M), Caroline Nordengrip (SD), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Heléne Björklund (S), Allan Widman (L), Per Söderlund (SD), Elisabeth Falkhaven (MP), Alexandra Anstrell (M) och Lars Thomsson (C).

Avvikande mening

Vårändringsbudgeten för 2022 (S, C, V, MP)

Niklas Karlsson (S), Paula Holmqvist (S), Mattias Ottosson (S), Hanna Gunnarsson (V), Kalle Olsson (S), Heléne Björklund (S), Elisabeth Falkhaven (MP) och Lars Thomsson (C) anför:

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit att läget skärps ytterligare och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Sveriges försvarsförmåga måste av denna anledning öka och upprustningen måste ske i snabbare takt än tidigare planerat. Efter överläggningar mellan regeringen och Försvarsberedningen blev Socialdemokraterna, Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna och Miljöpartiet, den 16 mars 2022, överens om ytterligare förstärkningar av försvarsförmågan. Överenskommelsen omfattade både kortsiktiga anslagsförstärkningar till det militära försvaret och utökningar av bemyndiganderamen för materielbeställningar m.m. I överenskommelsen konstaterades att detta kommer att kräva motsvarande tillskott av framtida anslagsmedel och utgöra en del av den kommande ökningen av anslagen för det militära försvaret till 2 procent av BNP. Utgångspunkten var att ökningen vilar på en redovisning från försvarsmyndigheterna med förslag om en ekonomisk trappa för att nå 2 procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt. I överenskommelsen sattes fokus på hur snabbt det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Genom nya anvisningar till Försvarsberedningen och nya uppdrag till myndigheterna skulle en bred politisk grund läggas för ytterligare förstärkningar av försvarsförmågan i budgetpropositionen för 2023 och en överenskommelse om en ekonomisk trappa för att nå 2 procent av BNP.

Vidare kan vi konstatera att en grupp inom konstitutionsutskottet genomfört en uppföljning och utvärdering av tillämpningen av riksdagsordningens bestämmelse om utskottsinitiativ (2021/22:RFR8). Rapporten de i enighet presenterat visar att utskottsinitiativ till del har kommit att tillämpas på ett sätt som inte var avsett. Enligt aktuella bestämmelser och förarbetsuttalanden skulle utskottsinitiativ möta behovet av snabba åtgärder när det inte råder någon oenighet i frågan. Konstitutionsutskottets arbetsgrupp påminde vidare om fördelarna med en viss tröghet i systemet för beslutsfattandet för att skapa utrymme för nödvändig eftertanke, planering och utredning och menade att dagens tillämpning väcker frågor om balansen och ansvarsfördelningen mellan den styrande och den lagstiftande makten.

Försvarsutskottet har vid tidigare beredning av ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott också krävt att man säkerställer att avsedd effekt uppnås och att offentliga medel används effektivt. I beslutet om inriktningen för totalförsvaret under 2021-2025 (bet. 2020/21:FöU4) betonade försvarsutskottet att utgångspunkten bör vara att den operativa förmågan ska vara styrande för inriktning av materielanskaffning, infrastrukturinvesteringar

och utbildnings- och övningsverksamheten. Utskottet betonade att krigsorganisationen bör ges en stärkt uthållighet givet de krav som ställs på totalförsvaret i sin helhet och att det behövs en bättre balans mellan ingående delar, framför allt mellan stöd- och verkansförband. Utskottet menade dessutom att trovärdigheten för försvarssektorn och försvarspolitiken missgynnas av osäkerheten om vad som faktiskt kan realiseras och välkomnade åtgärder för att öka långsiktigheten i planeringsförutsättningarna för försvaret i fråga om personal, infrastruktur och övningar så att ett tioårsperspektiv kan bli utgångspunkten för strategisk styrning och planering. Vid beredningen av förslaget till utskottsinitiativ i finansutskottet har försvarsutskottet fått information om att ytterligare beställningar av försvarsmateriel inte är realistiskt under 2022. Även led- och leveranstider för anskaffning av inte alltför komplex försvarsmateriel bedöms vara mellan 18 och 36 månader. En utökad bemyndiganderam som inte åtföljs av en planering av helheten, nya investeringsplaner och höjda anslag och som begränsas av långa led- och leveranstider bidrar inte till ökad försvarsförmåga.

Rysslands invasion av Ukraina är provocerad, olaglig och oförsvarlig. Angreppet är en kränkning av Ukrainas territoriella integritet och suveränitet och innebär ett stort lidande för den ukrainska befolkningen. Det är en allvarlig överträdelse av folkrätten, inklusive FN-stadgan, som hotar internationell fred och säkerhet, och den europeiska säkerhetsordningen. Det råder stor osäkerhet kring hur den rådande situationen i Ukraina kommer att utvecklas. Däremot ser vi att det råder stor enighet när det gäller Sveriges svar på Rysslands agerande och bedömningen att Sverige har både ett försvars- och ett säkerhetspolitiskt intresse av att bistå Ukraina med bl.a. försvarsmateriel. Vi kan konstatera att det kontinuerligt pågår ett arbete med att tillhandahålla den materiel som Ukraina efterfrågar och att distributionen av materielen samordnas med andra länder. Med hänsyn till Försvarsmaktens behov och det säkerhetspolitiska läget fokuseras ansträngningarna på att matcha mottagarens behov med svensk tillgång där en återanskaffning av materielen bedöms kunna ske skyndsamt. Vi vill inte föregripa detta arbete.

Vi anser att försvarspolitiken och svensk försvarsvilja gynnas av att alla partier står fast vid överenskommelsen från den 16 mars. Vi står dessutom fast vid försvarsutskottets uppfattning att trovärdigheten för försvarssektorn missgynnas av osäkerheter om vad som faktiskt kan realiseras. Förslaget till utskottsinitiativ har väckts på ett sätt som inte är i linje med riksdagsordningens intentioner. De föreslagna ekonomiska förstärkningarna görs utan planering och trots tydliga indikationer om att de inte kommer att kunna användas effektivt eller bidra till en nödvändig förstärkning av militär förmåga i operativ balans. Vår inriktning är mot ovanstående bakgrund att biståndet till Ukraina bör hanteras inom ramen för pågående arbete och att finansutskottet inte har skäl att tillstyrka förslagen i utskottsinitiativet.

När det gäller civilt försvar föreslår regeringen förstärkningar inom ramen för en ny struktur, bl.a. av 24 anslag utanför utgiftsområde 6 där ett antal myndigheter får ytterligare uppgifter och ytterligare medel. Där delar vi

utskottsmajoritetens uppfattning. Inte bara det militära försvaret måste stärkas effektivt och hållbart utan totalförsvaret som helhet.

Vi föreslår därför att finansutskottet tillstyrker regeringens proposition i de delar som gäller utgiftsområde 6 och avstyrker samtliga delar i förslaget till utskottsinitiativ.