



## FOI MEMO

Projekt Stöd till förmågeinriktning 2025–2027 Sidnr 1 (26)

Projektnummer Uppdragsgivare  
E86346 Försvarsmakten

FoT-område  
Inget FoT-områdeInget FoT-område

Författare  
Jan Henningsson

Datum Memo nummer  
2025-12-19 FOI Memo 9165

# Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

## Sammanfattning

Riksdag och regering fattar mer principiella och omfattande beslut om försvaret i så kallade försvarsbeslut (FB) som brukar ske ungefär vart femte år. Syftet med detta memo är att dokumentera delar av processen för försvarsbeslutet 2024 (FB24) samt reflektera över dess särdrag. Då detta memo tagits fram inom projektet ”Stöd till förmågeinriktning” som sker på uppdrag från Försvarmaktens Strategi-enhet läggs fokus på denna myndighets roll.

Samtidigt som det finns en mer eller mindre tydlig etablerad process för FB så är varje sådant unikt och skiljer sig i något avseende från tidigare. Inför FB24 fanns några avgörande händelser och förutsättningar som blev avgörande för dess process och sakinhåll. FB24 präglas av Rysslands storskaliga angrepp på Ukraina, det därmed än mer försämrade säkerhetspolitiska läget, inledande observationer och erfarenheter från detta krig samt Sveriges ambition att stödja Ukraina. I lika hög grad påverkades FB24 också av att Sverige under processen blev medlem av Nato, samt av att de ekonomiska ramarna för det svenska försvaret kraftigt ökade samtidigt som vikten av att öka försvarets operativa förmåga snabbt tilltog. För FB-processen innebar detta att processen påskyndades och att avgörande förutsättningar förändrades under processens gång.

I FB24 finns tonvikt på att säkerställa förmåga i närtid snarare än att bädda för långsiktig förmåge-utveckling, detta medför även en tyngdpunktsförskjutning i underlag till detta FB. En annan tyngdpunktsförskjutning är en ökad roll för försvarsgrenar och parallellt pågående förändringar av Försvarmaktens centrala ledning. Fokus på krigsförband har vidare ökat i förhållande till krav på operativ förmåga inom Försvarmakten som helhet. Det råder inte något motsatsförhållande mellan krigsförbandens förmåga och Försvarmaktens operativa förmåga, snarare är krigsförbandens förmåga avgörande för den samlade operativa förmågan.

I FB24 fullföljdes många inriktningar från FB20, som fattades mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, detta innebar att deltagare i FB24 i många avseenden hade gemensamma utgångspunkter vilket underlättade arbetet. Vidare fanns ett stort antal erfarna personer på nyckelpositioner samtidigt som Försvarmakten var väl förberedd att stödja processen med såväl experter i försvarsberedningen som rutiner för att förse dessa experter med underlag.

Sveriges Natointräde innebär att Natoleda operationer och förmågemål från Natos förmågeplaneringsprocess (eng. *Nato Defence Planning Process*, NDPP) kommer att spela stor roll framöver. Samtidigt är Nato i en fas av omfattande och snabba förändringar. Natomedlemskapet bedöms därmed få stora och ökande konsekvenser för svenskt militärt försvar framöver. Detta kommer sannolikt att få stor påverkan på kommande försvarsbeslut.

De snabbt förändrade förutsättningarna (våren–sommaren 2025) innebär att avgörande beslut måste fattas vid sidan om FB-processen. Detta kan anses redan ha påbörjats under processen inför FB24 genom att såväl anslutningen till Nato, stödet till Ukraina som ökningen av ekonomiska resurser beslutade utan föregående FB, om än i en mycket bred samsyn. Sammantaget innebär detta att processen för framtida FB behöver ses över och sannolikt kompletteras.

Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processenMemo nummer  
FOI Memo 9165

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>FB24 förutsättningar och inriktningar .....</b>	<b>5</b>
	2.1 Avgörande händelser inför FB24.....	5
	2.2 Inriktningar i FB24.....	6
<b>3</b>	<b>Process .....</b>	<b>7</b>
	3.1 En generell beskrivning av processen för ett FB.....	7
	3.2 Processen för FB24 .....	7
	3.3 Aktörer .....	8
	3.3.1 Försvarsberedningen .....	8
	3.3.2 Regeringen och Regeringskansliet.....	9
	3.3.3 Utredningar .....	10
	3.3.4 Försvarsmakten .....	10
	3.3.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap .....	11
<b>4</b>	<b>Reflektioner om FB24 .....</b>	<b>12</b>
	4.1 Ändrade förutsättningar .....	12
	4.2 En smidig process .....	13
	4.3 Delvis korta tidsförhållanden .....	13
	4.4 Ett samlat allsidigt underlag.....	13
	4.5 Balans mellan närtida och långsiktiga behov .....	14
	4.6 Omorganisation av Försvarsmaktens högkvarter .....	14
	4.7 En tydligare roll för försvarsgrenschefer.....	15
	4.8 Styrning med fokus på helhet eller krigsförband? .....	16
	4.9 Försvarsberedningen hade lätt att ta till sig FM underlag .....	17
<b>5</b>	<b>Slutsatser och förslag inför framtiden.....</b>	<b>18</b>
	5.1 Förändras försvarsbeslutets roll i och med Sveriges Natomedlemskap? .....	18
	5.2 Avgörande beslut fattas mellan FB .....	18
	<b>Bilaga 1 Referenser .....</b>	<b>20</b>
	<b>Bilaga 2 Tidpunkter för händelser, redovisningar och beslut.....</b>	<b>24</b>

Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer  
FOI Memo 9165

# 1 Inledning

*I detta kapitel redovisas detta memos bakgrund, syfte och målgrupp samt metod.*

Riksdag och regering fattar mer principiella och omfattande beslut om försvaret i så kallade försvarsbeslut (FB) som brukar ske ungefär vart femte år.<sup>1</sup> Beslut om större förändringar i Försvarsmakten inklusive myndighetens uppgifter, krigsorganisation och grundorganisation samt ekonomiska ramar och andra produktionsförutsättningar, sker i huvudsak inom ramen för ett FB snarare än i den årliga budgetcykeln.<sup>2</sup> Vidare kan utredningar initieras i syfte att ge grund för ytterligare förändringar. Som del i FOI:s kunskapsuppbyggnad om den svenska försvarssektorns strategiska planering har memo och PM med dokumentation och reflektioner om processer för tidigare FB skrivits i samband med dessa.<sup>3</sup>

Syftet med detta memo är att dokumentera delar av processen för försvarsbeslutet 2024 (FB24) samt reflektera över dess särdrag. Detta dels som underlag för utveckling av processer för förmågeutveckling, dels för intern kunskapsuppbyggnad inom FOI, dels för att kunna stödja andra aktörer som deltar i processen. Målgrupp för memot är i första hand personer i Försvarsmakten, Regeringskansliet, FOI eller andra myndigheter som ska delta i eller bidra till kommande försvarsbeslut.

Memot baseras på en kombination av litteraturstudier, intervjuer och seminarier med deltagare i denna process samt erfarenheter från tidigare FB-processer. Referenser återfinns i bilaga 1. Intervjuer har genomförts med ett drygt halvdussin personer inkluderande från försvarsberedningen, Regeringskansliet, Försvarsmakten och FOI, huvuddelen av dessa har även gett synpunkter på utkast till detta memo. Vidare har information från tre seminarier som genomförts av FOI-projektet Försvarspolitiska studier som fokuserat på frågeställningar inför kommande försvarsbeslut använts.

Då detta memo tagits fram inom projektet ”Stöd till förmågeinriktning” som sker på uppdrag från Försvarsmaktens Strategienhet läggs fokus på Försvarsmaktens roll.

---

<sup>1</sup> Historiskt har delvis olika benämningar använts; försvarsbeslut, totalförsvarsbeslut, försvarspolitiskt inriktningsbeslut. Dock är begreppet försvarsbeslut enkelt, ofta använt och ger rätt associationer, det används därför i detta memo.

<sup>2</sup> Erfarenheter från processen för försvarsbeslut 2020, FOI memo 7650, 2021-11-03, sid 7.

<sup>3</sup> Erfarenheter från processen för försvarsbeslut 2020, FOI memo 7650, 2021-11-03.

*Inför ett Försvarsbeslut - beskrivning & diskussionsunderlag* [avser FB15], FOI memo 6615, 2018-12-18.

*Studier och planering i anslutning till det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009*, PM, 2012-08-08.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

## 2 FB24 förutsättningar och inriktningar

*Ikapitlet pekas på några avgörande händelser och förutsättningar med avgörande betydelse för FB24. Vidare pekas på generella inriktningar av stor betydelse för FB24.*

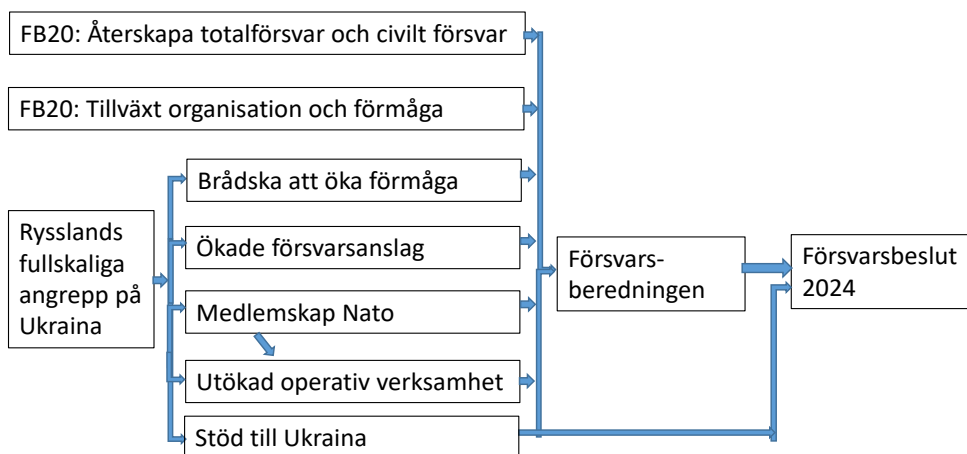
Samtidigt som det finns en mer eller mindre tydlig etablerad process för FB så är varje sådant unikt och skiljer sig i något avseende från tidigare. Inför FB24 finns några avgörande händelser och förutsättningar som blev avgörande för utformning av dess process och sakinnehåll.

### 2.1 Avgörande händelser inför FB24

Redan FB20 skedde mot bakgrund av ett förvärrat och osäkert säkerhetspolitiskt läge och en medvetenhet om att Försvarsmaktens operativa förmåga var bristfällig trots beslut i FB15 och smärre ekonomiska tillskott, följda av viss ytterligare finansiering från 2017. Centralt var därmed en ökad finansiering i syfte att det militära försvaret skulle tillväxa i perioden 2021–2030 samt att totalförsvaret med det civila försvaret skulle återuppbyggas.<sup>4</sup>

Den 24 februari 2022 gick Ryssland till storskaligt angrepp på Ukraina. FB24 präglas av det därmed än mer försämrade säkerhetspolitiska läget, observationer och erfarenheter från detta krig samt ambition att stödja Ukraina och Sveriges nya roll som Natomedlem. Mot bakgrund av främst Rysslands angreppskrig har de ekonomiska ramarna för det svenska försvaret kraftigt ökat samtidigt som vikten av att snabbt öka försvarets operativa förmåga har betonats. Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget beslutade regeringen att ansöka om medlemskap i Nato den 18 maj 2022, och Sverige blev medlem i alliansen den 7 mars 2024.<sup>5</sup> Dessa beslut är av sådan karaktär att de skulle ha kunnat överenskommas och fattas i ett FB. Tempot i den säkerhetspolitiska utvecklingen medförde dock att de fattades efterhand, om än i bred politisk samsyn. Avgörande händelser inför FB24 visas översiktligt i figur 1.

Natointrädet ger en ny kontext för det svenska försvaret inkluderande förändrade uppgifter och i flera avseenden annan operativ inramning samt att många av uppgifterna i första hand ska lösas tillsammans inom alliansen via det kollektiva försvaret. Detta medför även förändrade behov av förmågor inom det militära försvaret.<sup>6</sup>



Figur 1. Förenklad bild på avgörande händelser samt centrala politiska ställningstaganden inför FB24.

<sup>4</sup> Jämför regeringens proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, 2020-10-14.

<sup>5</sup> Jämför regeringens proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024-10-14.

<sup>6</sup> Jämför exempelvis *Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap? Ett diskussionsunderlag inför fortsatt förmågeutveckling*, FOI memo 8203, 2023-06-27.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

## 2.2 Inriktningar i FB24

Det säkerhetspolitiska läget innebar att FB24 präglades av uppfattningen att det är bråttom att höja förmågan i försvaret.<sup>7</sup> FB24 fokuserar därför på den närmaste perioden – år 2025–2030 och åtgärder som ger effekt under denna period (eller åtminstone till 2035). I praktiken innebär det att stort fokus läggs på att åtgärda brister och luckor i befintlig organisation och förmåga, medan exempelvis långsiktig tillväxt av grundorganisation och krigsorganisation inom det militära försvaret är mer begränsad. Generellt kan sägas att inriktningar från FB20 fullföljdes.

Inom det militära försvaret läggs större fokus på att styra och framförallt att följa upp de enskilda krigsförbandens utveckling snarare än utvecklingen av Försvarsmaktens samlade operativa förmåga.<sup>8</sup> Detta kan ha flera bottenar. Sverige kommer till stor del att bidra med krigsförband i Natoleda operationer (eller andra multinationella operationer med allierade), medan större operationer som skulle genomföras av Sverige enskilt inte blir dimensionerade för Försvarsmakten.<sup>9</sup> Den militära operativa förmågan konkretiseras till stor del i krigsförbanden. Vidare är det i många avseenden enklare och tydligare att följa upp krigsförbandens utveckling än hur den operativa förmågan utvecklas, då man kan följa upp konkreta fysiska faktorer som personal- och materieluppfyllnad samt genomförd övningsverksamhet. Observera att det inte råder något motsatsförhållande mellan krigsförbandens förmåga och Försvarsmaktens operativa förmåga, snarare är krigsförbandens förmåga en avgörande del av den samlade operativa förmågan.

Medlemskapet i Nato är avgörande för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.<sup>10</sup> Den verksamhet det svenska försvaret ska bidra med inom alliansen kommer sannolikt efterhand att bli huvudsaklig grund för utformning och dimensionering av i första hand det militära försvaret, men även ha en central påverkan på det civila försvaret. Samtidigt finns här stora osäkerheter, då Nato är under snabb utveckling och Sverige inklusive det svenska försvaret fortfarande håller på att förstå och anpassa sig till rollen som Natomedlem. Resonemang om hur och i vilken utsträckning FB24 är anpassat till Sveriges Natomedlemskap fördjupas i kapitel 4. Reflektioner.

Återuppbyggnad av totalförsvaret med fokus på det civila försvaret påbörjades i FB15 och fortsatte i FB20, dock ökar kraven på att öka förmåga i närtid markant i FB24.<sup>11</sup> Då verksamheten i det civila försvaret varit på mycket låg nivå under lång tid har återuppbyggnaden inte kommit lika långt som i det militära försvaret.

Parallellt med krav på snabbare förmågeökning har den operativa verksamheten (tidigare ofta kallat det aktiva försvaret), inkluderande deltagande i Natoleda aktiviteter inom avskräckning och försvar, ökat kraftigt samtidigt som avsevärda resurser, även sådana som ingått i krigsorganisationen, har avdelats för att stödja Ukraina.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Denna bedömning återfinns på flera sätt i såväl den politiska debatten som Försvarsberedningens rapporter och regeringens proposition inför FB24 och styrningar till myndigheter (se referenslista).

<sup>8</sup> Jämför såväl Försvarsberedningens rapporter, regeringens propositioner och regeringens inriktningar för militärt försvar för FB20 resp FB24 (se referenslista).

<sup>9</sup> Jämför *Förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten*, 1§.

<sup>10</sup> Jämför såväl Försvarsberedningens rapporter, regeringens proposition och regeringens Inriktningar för militärt försvar för FB24 (se referenslista).

<sup>11</sup> Jämför regeringens propositioner för FB15, FB20 respektive FB24 (se referenslista).

<sup>12</sup> Jämför regeringens proposition samt inriktningar för militärt försvar för FB24 (se referenslista).

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

### 3 Process

I detta kapitel ges en översiktlig bild av processen för FB24 samt centrala aktörer, verksamheter och dokument.

#### 3.1 En generell beskrivning av processen för ett FB

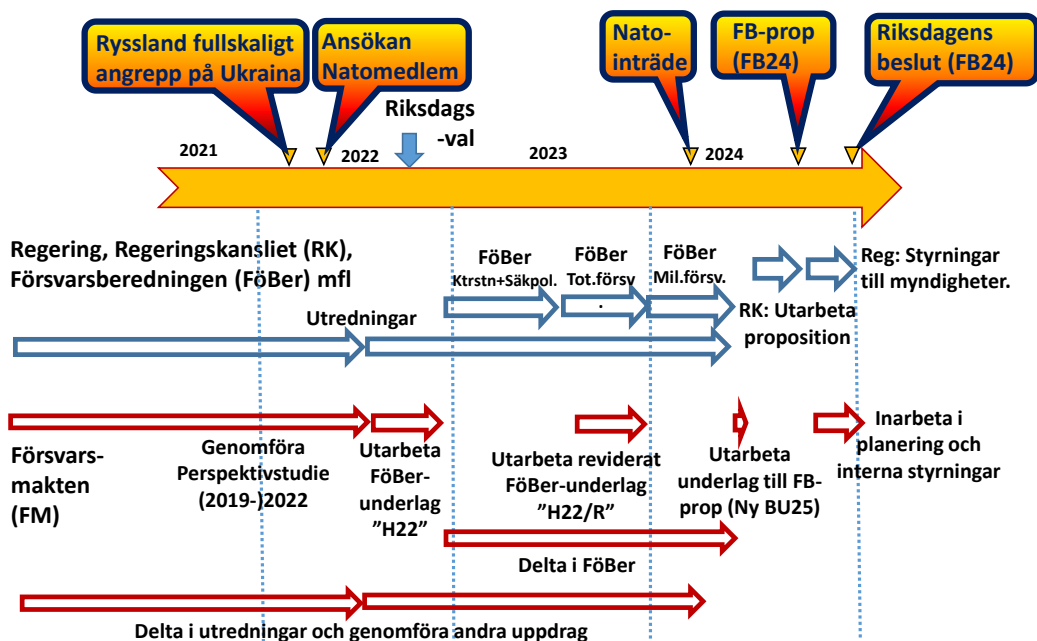
Arbetet inför ett FB inleds fyra till sju år innan beslutet fattas genom att Försvarsmakten och utredningar börjar ta fram underlag.

Två till tre år innan FB aktiverar regeringen Försvarsberedningen (FöBer i figur 2 nedan) och ger den uppdrag. Försvarsberedningen, som beskrivs närmare nedan, tar fram förslag till regeringen inför FB. Försvarsberedningen arbetar i flera steg med fokus på olika delar inom försvarspolitiken. Centrala myndigheter deltar med experter i utredningar och Försvarsberedningens arbete samt lämnar underlag till Försvarsberedningen. Mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag får centrala myndigheter uppdrag från regeringen att ta fram planeringsunderlag.

Regeringen utarbetar, med hjälp av Regeringskansliet (RK i figur 2) en försvarsbeslutsproposition (FB-prop i figur 2) mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag och myndigheters planeringsunderlag. Efter behandling i riksdagsutskott tar riksdagen ställning till regeringens proposition. Baserat på riksdagens ställningstagande ger regeringen berörda myndigheter inriktningar och uppgifter. Myndigheterna omhändertar dessa styrningar i sin verksamhet.

#### 3.2 Processen för FB24

Processen inför FB24 bedrevs i stort med gängse aktörer och innehöll i stort samma steg som inför FB20 och FB15. Stegen och tidsförhållande i stort visas i figur 2 nedan. Observera att figuren också innehåller avgörande steg i Försvarsmaktens arbete. Centrala arbeten genomfördes även inom andra myndigheter, och då främst Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).



Figur 2. Översiktlig bild av processen för FB24.

Titel	Memo nummer
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen	FOI Memo 9165

FB24-processen karakteriserades dock av ett antal särdrag, bland annat att försvarsbeslutet tidigare lades ett år från år 2025 till år 2024<sup>13</sup>, samt ett fokus på att snabbt börja implementera försvarsbeslutet. Detta medförde att underlag delvis blev tidigare lagda, inte minst innebar detta att Försvarsmaktens perspektivstudies slutrapport tidigare lades, vilket innebar att de senare faserna i studiearbetet förkortades. Vidare var det även mycket kort tid från Försvarsberedningens slutrapport till dess att försvarsbeslutet fattades. Detta innebar bland annat mycket kort tid för myndigheterna att ta fram planeringsunderlag till försvarsbeslutspropositionen. Slutligen gavs regeringens styrningar samt Försvarsmaktens interna styrningar ut mycket kort tid efter riksdagens försvarsbeslut.

Vidare förändrades avgörande förutsättningarna radikalt under processens gång. De tydligaste exemplen är Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina våren 2022, Sveriges ansökan om medlemskap i Nato försommaren 2022 samt inträde i alliansen våren 2024. I försvarsbeslutet är det tydligt att de huvudsakliga aktörerna är medvetna om att det svenska försvaret i och med FB24 ännu inte fullt ut har anpassat till Sveriges Natomedlemskap, exempelvis pekas tydligt på att justeringar kan bli aktuella mot bakgrund av de förmågemål som Sverige tilldelades sommaren 2025 inom ramen för alliansens förmågeplaneringsprocess NDPP (eng. *Nato Defence Planning Process*).<sup>14</sup>

### 3.3 Aktörer

Generellt var gängse aktörer centrala i processen. Försvarsberedningen svarade för framtagande och politisk beredning av underlag och förslag medan Försvarsdepartementet (Fö) drev processen inom Regeringskansliet. Flera myndigheter tog fram underlag och deltog i arbetet med FB24. De mest centrala var Försvarsmakten inom militärt försvar respektive MSB inom civilt försvar.

Det är värt att notera att flera personer med erfarenhet från åtskilliga FB-processer fanns hos centrala aktörer, inte minst Försvarsberedningens sekretariat, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Kunskap och erfarenhet från föregående FB-processer samt att inriktningar från FB20 i många avseenden fullföljdes kan ha varit viktiga orsaker till att de stora förändringar i förutsättningar som skedde under arbetets gång kunde hanteras.

#### 3.3.1 Försvarsberedningen

Försvarsberedningen är central för att bereda och lämna förslag och andra underlag till regeringen inför försvarsbeslut. Regeringskansliet skriver att:

*Försvarsberedningen utgör ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas. Med utgångspunkt i bland annat Försvarsberedningens rapporter utformar regeringen sina förslag till riksdagen.<sup>15</sup>*

Inför FB24 gav regeringen anvisningar för Försvarsberedningens arbete i december 2022. Inför FB24 redovisade Försvarsberedningen fyra rapporter.

1. *Kontrollstation 2023*, som publicerades 26 april 2023, innehöll en utvärdering av förverkligandet av totalförsvarsbeslutet 2020 (kontrollstation 2023) samt förslag om planeringsram till och med 2030. Därutöver lämnades förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Jämför exempelvis att propositionen för FB20 nämner ”försvarsbeslut 2025” samt ”försvarsbeslutsperiod 2026–2030” (regeringens proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, 2020-10-14, sid 29–30).

<sup>14</sup> Jämför regeringens proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024-10-14.

<sup>15</sup> *Försvarsberedningen*, Regeringskansliet, (Regeringskansliets hemsida).

<sup>16</sup> *Kontrollstation 2023*, Ds 2023:12, 2023-04-26.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

2. *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport*, som publicerades 19 juni 2023, innehöll en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I detta ingår bland annat en bedömning av följderna av och prioriteringar kopplat till ett svenskt medlemskap i Nato.<sup>17</sup>
3. *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, som publicerades 19 december 2023, innehöll förslag om totalförsvaret och det civila försvaret. I rapporten skrevs att det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut. Förberedelserna, beredskapen och förmågan inom hela totalförsvaret, både det militära och det civila försvaret, måste öka skyndsamt. Insikten om detta behöver genomsyra alla delar av samhället och vara den främsta drivkraften för utvecklingen av totalförsvarets samlade förmåga de kommande åren.<sup>18</sup>
4. *Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad*, som publicerades 26 april 2024, var Försvarsberedningens slutrapport inför FB24. Denna rapport fokuserade på det militära försvarets utveckling och innehöll förslag rörande den samlade ekonomin för totalförsvaret.<sup>19</sup>

Uppdelning på flera rapporter, varav den första fokuserar mer på säkerhetspolitik/omvärldsutveckling eller totalförsvaret, medan den sista fokuserar mer på militärt försvar är ett mönster som känns igen från tidigare FB, däremot har inte någon särskild rapport avseende förverkligande av föregående försvarsbeslut redovisats inför FB15 eller FB20. Rapporten och arbetet avseende kontrollstation grundades på att det i propositionen för FB20 angavs att det skulle genomföras en kontrollstation för att utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet.<sup>20</sup>

Försvarsberedningens arbete synes för en utomstående betraktare i stor utsträckning ha präglats av enighet, detta kommenteras vidare i kapitel 4.

### 3.3.2 Regeringen och Regeringskansliet

Regeringen börjar tidigt förbereda kommande FB genom att tillsätta statliga utredningar och ge myndigheter uppdrag att ta fram underlag.<sup>21</sup> I december 2022 aktiverade regeringen Försvarsberedningen och gav den uppdrag inför vad som blev FB24.

Sommaren 2024 tog regeringen, med stöd av Regeringskansliet fram propositionen för FB24.<sup>22</sup> På sedvanligt sätt utgår denna propositionen från analyser, slutsatser och förslag ur Försvarsberedningens rapporter samtidigt som även myndighetsunderlag och utredningar omhändertogs.

Efter riksdagens ställningstagande till FB-propositionen beslutade regeringen inriktningar och andra styrningar till berörda myndigheter. Observera att styrningen av berörda myndigheter sker genom dessa beslut och inte FB-propositionen eller riksdagsbeslutet i sig. Styrningarna bestod i huvudsak av:

- Regeringens inriktningsbeslut, som avser hela FB-perioden 2025–2030:
  - *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025–2030*, i detta ges generella förutsättningar om syn på hot mm till alla beredskapsmyndigheter.<sup>23</sup>
  - *Inriktning för militärt försvar 2025–2030*, i detta ges de huvudsakliga inriktningarna till myndigheter inom militärt försvar.<sup>24</sup>
  - *Inriktning för civilt försvar 2025–2030*, Regeringsbeslut Fö II:4, 2024-12-19. Huvudsaklig inriktning till beredskapsmyndigheter (inom civilt försvar).<sup>25</sup>

<sup>17</sup> *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, Ds 2023:19, 2023-06-19.

<sup>18</sup> *Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, Ds 2023:34, 2023-12-19.

<sup>19</sup> *Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad*, Ds 2024:6, 2024-04-26.

<sup>20</sup> Regeringens proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, 2020-10-14, sid 29–30.

<sup>21</sup> Se exempelvis uppdrag om *Förberedelser inför kontrollstation 2023 och Förberedelser inför försvarsbeslut 2025 i Regeringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarsmakten*.

<sup>22</sup> Regeringens proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024-10-14.

<sup>23</sup> *Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025–2030*, Regeringsbeslut Fö I:15 2024-12-19.

<sup>24</sup> *Inriktning för militärt försvar 2025–2030*, Regeringsbeslut Fö I:16, 2024-12-19.

<sup>25</sup> *Inriktning för civilt försvar 2025–2030*, Regeringsbeslut Fö II:4, 2024-12-19.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

- Förändrade myndighetsinstruktioner som gäller tills vidare, exempelvis har:
  - *Försvarsmaktens instruktion* getts ut som ny förordning.<sup>26</sup>
  - Totalförsvarets forskningsinstitut fått en ny förordning.<sup>27</sup>
- Styrningar i berörda myndigheters regleringsbrev för verksamheten år 2025, exempelvis:
  - *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten*.

Anmärkningsvärt var hur snabbt processen från Försvarsberedningens rapporter via regeringens proposition till myndighetsstyrningar genomfördes. Det tog ca åtta månader vid FB24 medan det tog drygt ett och ett halvt år vid FB09, FB15 och FB20.

### 3.3.3 Utredningar

Flera av regeringen tillsatta utredningar användes som underlag för FB24 (eller i flera fall snarare som följd av FB20). Det kan noteras att ett flertal statliga offentliga utredningar fokuserade på frågor inom civilt försvar, medan färre utredningar riktade sig direkt mot militärt försvar (se även bilaga 1). Andra underlag som främst anknöt till Natomedlemskapet redovisades i departementsserien (se även bilaga 1), även dessa nyttjades som underlag för FB24. Huvuddelen av dessa utredningar används som underlag av Försvarsberedningen, delar kan även nyttjas direkt av regeringskansliet då försvarsbeslutspropositionen skrivs.

### 3.3.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten redovisade två stora samlade underlag som i huvudsak omhändertogs inom Försvarsberedningens arbete samt budgetunderlag som i huvudsak användes för mer konkret planering och FB-propositionen. Mot bakgrund av regeringens styrningar efter riksdagens ställningstagande tog Försvarsmakten fram egna interna planer.

#### Underlag till Försvarsberedningens arbete

- Inför Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport lämnade Försvarsmakten in ett underlag om internationella försvars- och säkerhetspolitiska förhållanden *Underlag inför kommande beslut om försvarspolitisk inriktning*.<sup>28</sup>
- Det första samlade underlaget var *Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden*,<sup>29</sup> även benämnt ”ÖB militära råd” vilket togs fram hösten 2022. Parallellt redovisades även slutrapporten från genomförd perspektivstudie.<sup>30</sup>
- Ett år senare redovisades *Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut*,<sup>31</sup> även benämnt ”ÖB reviderade militära råd”. I detta fördjupades analyserna av ett Natomedlemskaps konsekvenser samt Rysslands krig mot Ukraina.

Dessa samlade underlag var centrala grunder i synnerhet för Försvarsberedningens arbete med dess fjärde rapport som fokuserade på militärt försvar. De omfattade en sammanvägning av flera källor inkluderande perspektivstudiens rapport. Detta kommenteras vidare i avsnitt 4.3.

#### Underlag till FB-propositionen

Försvarsmaktens huvudsakliga underlag till FB-propositionen var budgetunderlag som togs fram under år 2024. Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025 utgick från de förslag som myndigheten gett i sina tidigare samlade underlag.<sup>32</sup> Mot bakgrund av bland annat Försvarsberedningens rapport från våren 2024 fick Försvarsmakten av regeringen i uppgift att ta fram ett nytt budgetunderlag, vilket

<sup>26</sup> Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

<sup>27</sup> Förordning (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

<sup>28</sup> Underlag inför kommande beslut om försvarspolitisk inriktning, FM2022–19979:5, 2022-09-28.

<sup>29</sup> Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022–19979:13, 2022-10-31.

<sup>30</sup> Ett starkare försvar för en utmanande framtid, Perspektivstudiens slutrapport 2022, FM2022–19979:15, 2022-10-31.

<sup>31</sup> Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut, FM2023–23092:14, 2023-11-06.

<sup>32</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025, FM2023–24770:10, 2024-03-01.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

redovisades i juni 2024.<sup>33</sup> Detta nya budgetunderlag var framförallt underlag för regeringens försvarsbeslutsproposition.

### Försvarsmaktens interna styrningar m.a.a. FB24

Försvarsmaktens styrningar efter FB24 har till stor del skett i myndighetens strategiska plan<sup>34</sup> (FMSP) och genomförandeplan<sup>35</sup> (FMGP) vilka båda fastställdes 2024-12-20. FMSP är ÖB:s inriktning/-uppdrag till sina direktrapporterande chefer, medan FMGP är chefen för Försvarsstabens inriktning/uppdrag till sina direktrapporterande chefer. I princip motsvarar det myndighetens tidigare strategiska inriktning och utvecklings-/verksamhetsplan, vilka getts ut efter att regeringens inriktningar erhållits efter FB09, FB15 respektive FB20, dock inte lika kort tid efter att regeringens styrningar erhållits. FMSP och FMGP är en del av det styrsystem som infördes vid förändringarna av Försvarsmaktens centrala ledning år 2023.

Det är värt att notera att Försvarsmakten samtidigt och i högt tempo skulle genomföra ett FB och förbereda för nästkommande FB. Det fanns då en risk att det blir svårt för dem som inte fokuserar på dessa processer att hålla isär vad som beslutats genomföras (FB20) och vad som är förslag inför nästa försvarsbeslut (FB24). Detta kompliceras av att resultatet i den ena processen kan påverka den andra.

### 3.3.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) redovisade två stora samlade underlag.

1. *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*,<sup>36</sup> som redovisades i oktober 2022, var MSB huvudsakliga underlag till Försvarsberedningen.
2. *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*,<sup>37</sup> som redovisades i oktober 2023, innehöll mer konkreta förslag till åtgärder.

Vidare slutredovisade MSB och Försvarsmakten i oktober 2023 en samlad bedömning av förmågan i totalförsvaret.<sup>38</sup>

I april 2024 redovisade MSB en samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*,<sup>39</sup> och i maj 2024 förslag till fördelning av medel till det civila försvaret. Underlagen från 2024 har främst varit underlag för regeringens försvarsbeslutsproposition.

<sup>33</sup> Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025, FM2023-24770:26, 2024-06-05.

<sup>34</sup> Försvarsmaktens Strategiska plan 2025, FM2024-21844:1, 2024-12-20.

<sup>35</sup> Försvarsmaktens genomförandeplan för åren 2025-2030 (FM GP 25-30), FM2024-7468:7, 2024-12-20.

<sup>36</sup> *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, oktober 2022. Detta var MSB huvudsakliga underlag till Försvarsberedningen.

<sup>37</sup> *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, MSB2263, oktober 2023.

<sup>38</sup> *Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, FM2021-17683:6 och MSB 2022-08173-31, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten, 2023-09-29.

<sup>39</sup> *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)*, MSB, 2024-04-05.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

## 4 Reflektioner om FB24

*I detta kapitel redovisas några reflektioner om FB24. Vissa av dessa reflektioner knyter an till motsvarande reflektioner efter FB20, andra lyfts fram då de i någon mening är särdrag eller nyheter i FB24 i förhållande till tidigare dokumenterade FB.*

### 4.1 Ändrade förutsättningar under processen

Från det att underlagsframtagning, inte minst Försvarsmaktens perspektivstudie<sup>40</sup> och huvudstudier<sup>41</sup>, påbörjades till dess att FB24 beslutades skedde mycket stora förändringar i omvärldsläget. Detta gäller inte minst Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina, och andra centrala förutsättningar såsom Sveriges Natomedlemskap (jämför kap 2.1).

Omvärldslägets största påverkan på FB24 är sannolikt insikten att det är nödvändigt att snabbt öka försvarets förmåga, samt att resurser för detta skapas. Natomedlemskapet nämns frekvent i FB24 och har stor påverkan på exempelvis utgångspunkter och mål för totalförsvaret, samt mål för militärt och civilt försvar. Samtidigt är exempelvis Försvarsmaktens krigs- och grundorganisationer i stort de samma som i FB20 på samma sätt som investeringsplanerna i FB24 i många avseenden kan ses som en fortsättning på de beslut som fattades i FB20.

Kombinationen av en stegvis FB-process utdragen i tid och snabba förändringar av förutsättningarna innebär att konsekvenser av dessa förändringar ännu inte fullt ut kunnat överblickas och hanteras då underlag till FB24 togs fram. Exempelvis genomfördes Försvarsmaktens perspektivstudie och huvudstudier inför FB24 i huvudsak innan Rysslands fullskaliga angreppskrig mot Ukraina inleddes och innan Sverige ansökte om medlemskap i Nato. Det innebär att studierna inför FB24, som normalt är central grund för att föreslå förändringar i det militära försvaret, inte på ett systematiskt och genomgripande sätt kunnat analysera de förändrade förutsättningarna.

Vidare fortsätter Rysslands anfallskrig mot Ukraina och nya medel och motmedel utvecklas, vilket innebär att nya erfarenheter dras efterhand. Behov av åtgärder förändras eller tillkommer därmed.

Även Nato är under snabb förändring. Alliansens operationsplanering fördjupas samtidigt som dess förmågeplaneringsprocess NDPP fortskrider. Parallellt får Sverige efterhand nya erfarenheter av vad medlemskapet innebär. Exempelvis utformades förslag och åtgärder i FB24 i huvudsak innan de förmågemål Sverige fått inom Nato sommaren 2025 var kända.

Att regeringen är medveten om kvarstående osäkerheter i FB24 visas exempelvis av regeringens bedömning att:

Mot bakgrund av osäkerheter i omvärldsutvecklingen, inte minst i fråga om den fortsatta utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina, finns det en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare. Den försvarspolitiska inriktningen som redovisas i denna proposition kan behöva justeras utifrån förändringar i det säkerhetspolitiska läget men också utifrån det svenska Natomedlemskapet och de därmed sammanhängande kraven på krigsorganisationen, inklusive kommande förmågemål, samt andra externa faktorer som påverkar genomförandet av försvarsbeslutet.<sup>42</sup>

Sannolikt är vald huvudsaklig inriktning för det militära försvaret de närmaste åren – att säkerställa effekt i befintliga förband – även lämplig med nuvarande allvarliga omvärldsläge och Sveriges Natomedlemskap. Dock kvarstår sannolikt behov av ytterligare åtgärder som inte hanterats i FB24.

<sup>40</sup> Jämför *Ett starkare försvar för en utmanande framtid, Perspektivstudiens slutrapport 2022*, FM2022–19979:15, 2022-10-31.

<sup>41</sup> Försvarsmakten genomför, knutet till Perspektivstudien, regelmässigt huvudstudier för bland annat gemensamma operationer, mark- sjö-, luft-, cyber- och rymddomäner samt ledning, underrättelsefunktionen, logistik och militärstrategisk kommunikation. Dessa studier spände generellt över perioden 2018–2023, dvs. en stor del av arbetet var gjort innan Rysslands utvidgade angrepp på Ukraina och svensk ansökan om Natomedlemskap.

<sup>42</sup> Regeringens proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024-10-14, sid 170.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

## 4.2 En smidig process

Processen för FB24 synes för en utomstående betraktare ha flutit ovanligt smidigt trots att stora omvärldsförändringar skedde under arbetets gång. Generellt synes det ha funnits samsyn inom Försvarsberedningen och mellan inblandade aktörer.

En avgörande faktor bakom den, till synes, snabba och smidiga processen kan vara att de inblandade aktörerna hade likartad eller samma syn på lägets allvar samt behov av att snabbt påbörja åtgärder. Bland annat hade aktörer som tidigare deltagit i arbetet med FB20 en till stora delar gemensam grund inför arbetet med FB24. En annan viktig faktor kan vara att centrala inriktningar lades tidigt och sedan hölls fast under hela processen. Dessa inriktningar inkluderar vikten av att snabbt öka förmåga i militärt försvar och öka tempot i återskapande av totalförsvaret, vikten av att snabbt säkerställa effekt i befintliga krigsförband samt att återskapa och öka förmåga i totalförsvaret och civilt försvar. I huvudsak liknar detta inriktningarna från FB20, även om betoningen av tempo i åtgärderna ökades.

## 4.3 Delvis korta tidsförhållanden

FB24 präglas bland annat av att det är bråttom att öka det svenska försvarets förmåga (jämför kap 2.1). Försvarsbeslutet tidigare lades från att vara planerat till år 2025 till att istället beslutas år 2024.<sup>43</sup> Som konsekvens av detta blev det mycket kort tid mellan Försvarsberedningens rapport och FB24 samt tills styrningar gavs ut från regeringen och därefter inom Försvarsmakten.

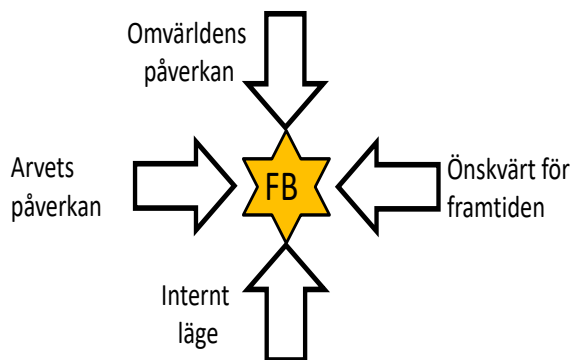
Några centrala förutsättningar för att kunna leverera med dessa tidsförhållanden torde ha varit att

- de inblandade aktörerna var överens om brådskan.
- inblandade aktörer, inte minst de olika politiska partierna, synes tidigt ha nått samsyn om viktiga frågor som försvarsanslagens storlek samt huvudsakliga inriktningar.
- sakinnehåll avseende satsningar och åtgärder i FB24 synes väsentligen vara spårbart och ligga fast alltifrån Försvarsmaktens underlag hösten 2022 till dess att riksdagsbeslutet fattades. Denna spårbarhet innebar att det fanns goda förutsättningar för såväl Regeringskansli som Försvarsmakten att tidigt förbereda de styrningar som gavs ut efter att riksdagsbeslutet fattats.

## 4.4 Ett samlat allsidigt underlag

Ett problem som uppmärksammades efter FB20 var att Försvarsmaktens viktigaste underlag som togs fram *inför* Försvarsberedningens arbete till stor del utgick från vad som är långsiktigt önskvärt, medan andra aspekter lyftes fram senare under processen.

Detta kan ha bidragit till att det behövdes flera iterationer, inkluderande inkallande av Försvarsberedningen och överläggningar mellan politiska partier, för att ta fram propositionen för FB20. I FOI memo 7650 som dokumenterar erfarenheter från processen för FB20 pekades därför på att det var lämpligt att överväga ett mer allsidigt underlag till Försvarsberedningen (se figur 3).



Figur 3. Ett mer allsidigt underlag till FB. (Ur *Erfarenheter från processen för försvarsbeslut 2020*, FOI memo 7650.)

<sup>43</sup> *Kriget i Ukraina skapar osäkerhet – tidigare lagt försvarsbeslut krävs*, Sveriges Radio.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

De underlag Försvarsmakten redovisade hösten 2022 (*Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden* ofta benämnt H22-underlaget)<sup>44</sup> respektive hösten 2023 (*Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut* ofta benämnt H22R-underlaget)<sup>45</sup> kan i flera avseenden ses som en fortsättning på inriktningar från FB20. Dessa underlag beaktade tydligare såväl brister i befintlig organisation, gällande intern planering och vad som var önskvärt inför framtiden samtidigt som även de pågående omvärldsförändringarna påverkade. Dessa underlag togs i huvudsak fram med samma inblandade aktörer och på samma sätt som ordinarie budgetunderlag. Detta innebar att det inom Försvarsmakten inte fanns behov av att växla huvudansvariga aktörer från dem som tar fram perspektivstudien till dem som tar fram budgetunderlag efter att underlag lämnats till Försvarsberedningen. Därmed hanterades ett av de moment som ofta orsakat problem inom Försvarsmakten i tidigare FB-processer.

Vad som är långsiktigt önskvärt för Försvarsmakten studeras i myndighetens perspektivstudie (vilken avser Försvarsmakten som helhet) och huvudstudier (huvudstudierna är en för vardera av mark-, sjö-, luft-, cyber- och rymddomänerna samt gemensamma operationer och ytterligare någon studie). Dessa sker normalt i andra delar av organisationen och på delvis annorlunda sätt än framtagande av myndighetens budgetunderlag och genomförandeplan. Studierna fokuserar på att ge en helhetsbild av vad som är långsiktigt önskvärt, medan budgetunderlag och genomförandeplan är mer konkreta och detaljerade planeringsunderlag. Försvarsmaktens perspektivstudie<sup>46</sup> inarbetades i H22-underlaget som redovisades samtidigt som perspektivstudien. Detta innebar att den personal som drev perspektivstudien i praktiken deltog i och överlämnade information till de övriga organisationsdelar som arbetade med H22-underlaget.

## 4.5 Balans mellan närtida och långsiktiga behov

I en situation med stora utmaningar i närtid och stora brister i befintlig organisation ger det oftare snabbare effekt och blir därmed högre prioriterat att åtgärda brister i befintlig organisation, medan långsiktiga investeringsbehov och vissa större strukturutvecklingar kan tvingas stå tillbaka. Det blir därmed extra viktigt att beakta den mer detaljerade och aktuella bild av brister och svagheter som operationsledningen och försvarsgrenarna normalt har, för att åtgärda dessa och därmed säkerställa effekt av befintliga system. Samtidigt innebär fokus på behov i närtid en risk att investeringar för långsiktig utveckling minskar vilket kan riskera förmågan på längre sikt. Ett större fokus på behov i närtid i FB24 motiveras av såväl omvärldsläge som brister i befintlig organisation.<sup>47</sup> Dock bör balansen övervägas i kommande FB då befintliga brister förhoppningsvis i huvudsak åtgärdats samtidigt som långsiktiga utvecklingsbehov, såsom vägval för framtida stridsflygsystem, kan behöva ägnas mer uppmärksamhet.

## 4.6 Omorganisation av Försvarsmaktens högkvarter

Försvarsmaktens Högkvarter omorganiserades i början av år 2023 (den nya organisationen benämndes ledningsorganisation 2023 – L23). Detta innebar att Försvarsmaktens underlag H22 respektive H22R utarbetades i olika planeringsorganisationer. Dock hade flera centrala chefer och handläggare i den nya organisationen erfarenheter från liknande roller (om än ofta på annan nivå) i tidigare organisation. Flera av de organisationsdelar som var centrala i utarbetandet av H22 hade även relativt tydliga motsvarigheter i den nya organisationen.<sup>48</sup> Sammantaget innebar detta att en röd tråd kunde

<sup>44</sup> *Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden*, FM2022–19979:13, 2022-10-31.

<sup>45</sup> *Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut*, FM2023–23092:14, 2023-11-06.

<sup>46</sup> *Ett starkare försvar för en utmanande framtid, Perspektivstudiens slutrapport 2022*, FM2022–19979:15, 2022-10-31.

<sup>47</sup> Observera dock att även långsiktiga investeringar finns med i FB20 och FB24, inte minst avseende nytt ytstridsfartyg och nya ubåtar samt stridsflygsystemet JAS 39E. Här kan dock invändas att beslut om såväl nya ubåtar som JAS 39E fattats flera år innan FB20.

<sup>48</sup> Exempelvis hade försvarsstabens genomförandeenhets genomförandeledning (FST GEN GENLED) i dessa avseenden liknande roll som delar av tidigare ledningsstabs planerings- och ekonomienhet (LEDS PLANEK) och produktionslednings

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

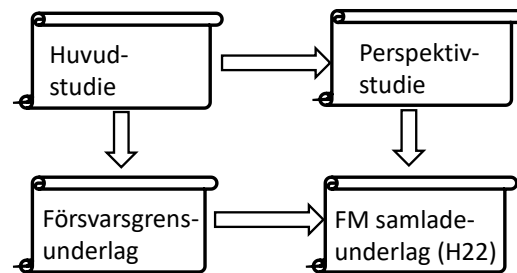
FOI Memo 9165

vidmakthållas mellan underlagen samt till myndighetens budgetunderlag och motsvarande underlag inför FB20 trots förändrad planeringsorganisation.

## 4.7 En tydligare roll för försvarsgrenschefer

Inom ramen för vad som tidvis benämns ”losskastning” eller ”mandatförskjutning” har sedan ett knappt decennium försvarsgrenschefernas ansvar för sin egen försvarsgren ökat i omgångar.<sup>49</sup> Detta inkluderar att försvarsgrenscheferna fått ökat mandat att föreslå hur försvarsgrenen bör utvecklas inom av ÖB satta ramar. Ökad tonvikt har härvid lagts på krigsförbandens förmåga (detta fördjupas i avsnitt 4.8).<sup>50</sup>

I praktiken har detta bland annat inneburit att försvarsgrenscheferna har fått en tydligare roll att föra fram sin samlade bild i perspektivstudien (bland annat via domänens huvudstudie) samt att mer självständigt ta fram en samlad utveckling av försvarsgrenen inom given ekonomisk ram för myndighetens underlag till Försvarsberedningen. Vidare kunde försvarsgrenschefer (liksom andra domän- eller stridskraftsansvariga) inarbeta slutsatser och förslag från sina respektive huvudstudier i sitt underlag till H22-arbetet (se figur 4). Detta skedde dock i praktiken i varierande omfattning.



Figur 4. Förenklat informationsflöde till Försvarsmaktens samlade underlag från försvarsgrensvisa underlag, perspektivstudien och

Detta kan ha såväl för- som nackdelar:

- + Inom respektive försvarsgren finns en mer detaljerad och ofta mer aktuell förståelse av läget inom eget ansvarsområde samt möjlighet att realisera produktion i förhållande till kunskapen i myndighetens högre ledning i försvarsstaben.
- + Inom respektive försvarsgren finns därför bättre förutsättningar att finna balans mellan och tidsmässigt samordna satsningar på exempelvis personal, materiel och infrastruktur inom eget ansvarsområde.
- + I de fall en försvarsgren är ansvarig för genomförande av beslutad åtgärd finns det fördelar med att även ha utformat förslag till åtgärd.
- + Inom Nato och Natoländer har motsvarighet till försvarsgrenar ofta en stor roll. I Natoleda operationer bidrar en nation ofta med förband, medan alliansen ofta svarar för att knyta ihop dessa med exempelvis gemensam ledning. En tydlig och stark roll för svenska försvarsgrenschefer samt fokus på krigsförband kan underlätta samarbete och interoperabilitet inom Nato.
- Det finns en risk att försvarsgrenschefer fokuserar på eget ansvarsområde, medan förmågor och system som saknar tydlig traditionell hemvist i försvarsgrensstruktur eller spänner över flera sådana, riskerar att få mindre uppmärksamhet, vilket kan leda till obalanser i helheten.
- Vissa frågor kan inte enkelt delas upp på taktisk nivå (eller fördelas till olika taktiska chefer), t.ex. förmågor som bygger på funktionskedjor inom flera försvarsgrenar/stridskrafter.

Det finns därmed anledning att fortsätta överväga hur balans mellan helheten och enskild försvarsgren säkerställs.

Planeringsavdelning (PROD PLAN), medan försvarsstabens strategienhets planeringsavdelning (FST STRA PLAN), i dessa avseenden hade liknande roll som delar av tidigare ledningsstabs inriktningsavdelning (LEDS INRI).

<sup>49</sup> Jämför bland andra *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*, FM2016–10870:28, 2017-02-28, bilaga 4 *Ledning för ett starkare försvar*.

<sup>50</sup> Jämför *Försvarsmaktens arbetsordning*, Försvarsmaktens interna bestämmelser, FIB 2022:6 (Uppdaterad till och med FIB 2025:1) sid 38–39.

Titel

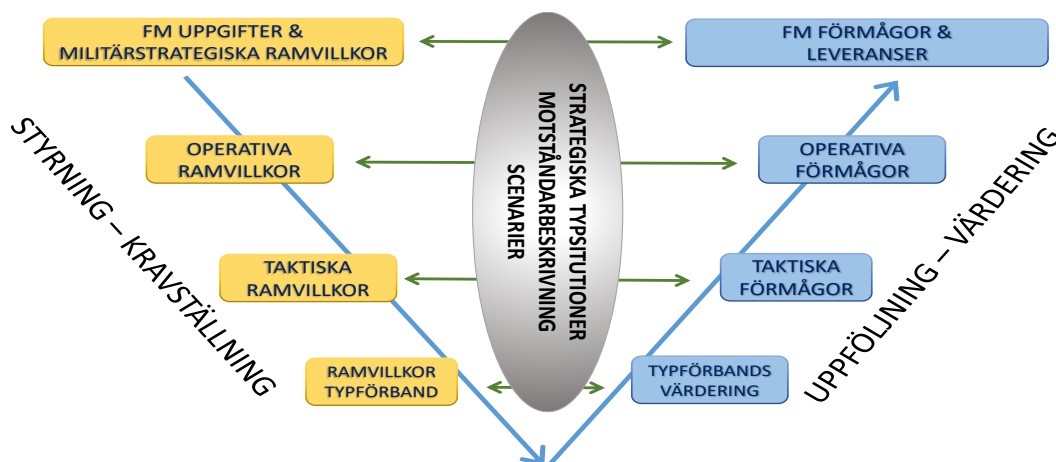
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

## 4.8 Styrning med fokus på helhet eller krigsförband?

I regeringens inriktningar till Försvarsmakten i FB20<sup>51</sup> ingick, på förslag av Försvarsmakten, vad som benämndes ”krav på operativ förmåga”. Inom myndighetens styrsystem användes dessa för styrning och kravställning på övergripande nivå och benämns i myndighetens spårbarhetsmodell för ”militärstrategiska ramvillkor” (se figur 5 nedan).



Figur 5. Försvarsmaktens spårbarhetsmodell. (Ur *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021–2030*, FM2021–7333:1, 2021-03-19, Bilaga 1 sid 28.)

I motsvarande styrningar till Försvarsmakten efter FB24 återfinns inte tydliga krav på operativ förmåga. Däremot ägnas större uppmärksamhet åt myndighetens krigsförband.<sup>52</sup> Detta kan sägas vara väl i linje med Natomedlemskapet, då enskilda nationer, i synnerhet nationer av Sveriges storlek, ofta bidrar med krigsförband till alliansens operationer, medan alliansen eller större nationer bidrar med högre ledningsnivåer samt planering och ledning av genomförande av operationerna. Krigsförbanden är den centrala grunden för Försvarsmaktens operativa förmåga. Styrning av operativ förmåga kommer därmed att i praktiken även resultera i styrning och uppföljning av krigsförband.<sup>53</sup> På samma sätt har en central grund för uppföljning av operativ förmåga varit uppföljning av krigsförband. Det finns alltså inte något motsatsförhållande mellan krigsförband och operativ förmåga, snarare är det frågan om vad som uppmärksammas mest. (Jämför resonemang i avsnitt 3.2)

Ökat fokus på krigsförband kan ha såväl för som nackdelar:

- + I Natoleda operationer kommer Sverige oftast att bidra med enskilda krigsförband. Natos förmågeplaneringsprocess NDPP och dess förmågemål för enskilda länder lägger vidare stort fokus på krigsförband.
- + Krigsförbanden är, med sin personal och materiel, ofta mer konkreta och lättförståeliga för personer som inte är specialister inom militärt försvar eller har kunskap om operationer på taktisk eller operativ nivå. Det kan därmed vara lättare att diskutera i termer av krigsförband med exempelvis politiker och allmänhet. Det kan även vara enklare att knyta ekonomi och konkreta åtgärder avseende exempelvis materiel, personal och infrastruktur till krigsförband än till ramvillkor på högre ledningsnivåer.
- Det finns en risk att fokus på enskilda krigsförband innebär att förståelse och förmåga inom Försvarsmakten avseende hur helheten ska fungera tillsammans inom operationer efterhand urholkas. Risk finns att gemensamma och operativa funktioner samt uthållighetsaspekter inte

<sup>51</sup> Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30).

<sup>52</sup> Jämför *Diskussionsunderlag om ramvillkor*, kommande FOI-memo.

<sup>53</sup> Jämför även *Handbok krigsorganisationsvärdering 2018 (HKrov 2018)*, Försvarsmakten.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

fångas upp tillräckligt. Vidare finns en risk att det som inte är krigsförband får minskad uppmärksamhet.

- Det finns även en ökad risk för obalanser mellan uppgifter som ska lösas enskilt respektive tillsammans inom Nato.

De sista två punkterna är allvarliga exempelvis i den utsträckning Försvarsmakten även framöver ska kunna genomföra uppgifter enskilt. Detta oavsett om det kvarstår uppgifter som alltid löses enskilt eller om det ska finnas möjlighet att nyttja Försvarsmakten även innan eller utan att Nato leder operationer.

## 4.9 Försvarsberedningen hade lätt att ta till sig FM underlag

Respondenter från Försvarsberedningen har pekat på att det i arbetet inför FB24 var lätt att ta till sig underlag och annan information från Försvarsmakten och att detta bidrog till den smidiga processen. Detta beror sannolikt på en kombination av flera faktorer.

- De inriktningar som gavs i FB24 kan i mångt och mycket ses som en fortsättning på FB20. Detta innebär att Försvarsberedningen och Försvarsmakten i många avseenden hade en gemensam grund och utgångspunkt för arbetet inför FB24.
- Försvarsmaktens experter i Försvarsberedningen var väl förberedda för sin roll och stöttades på ett väl genomtänkt sätt av Försvarsstaben. Detta innebär att information lämnades över till Försvarsberedningen vid lämpliga tillfällen och med lämplig utformning och sakinnehåll, samtidigt som centrala befattningshavare i Försvarsmakten hölls informerade om Försvarsberedningens arbete.
- God kompetens inom Försvarsberedningen avseende denna typ av myndighetsunderlag.
- De centrala underlag Försvarsmakten tog fram för Försvarsberedningens arbete (H22 och H22R) innehöll en allsidig balanserad bild av såväl läge i myndigheten som förslag till åtgärder. Att aktörer som tar fram myndighetens budgetunderlag var centrala i arbetet kan ha bidragit till att underlagen blev konkreta och lyfte fram åtgärder i närtid på samma sätt som ett budgetunderlag gör.
- Försvarsmaktens samlade underlag kompletterades genom att exempelvis försvarsgrenschefer genomförde redovisningar för Försvarsberedningen. Försvarsberedningen var väl medveten om och beaktade att sådana kompletterande redovisningar gjordes utifrån en specifik försvarsgrens perspektiv, vilket kan innebära delvis annorlunda betoning jämfört med i Försvarsmaktens samlade underlag.
- Kraftigt ökade ekonomiska ramar underlättade en smidig process.

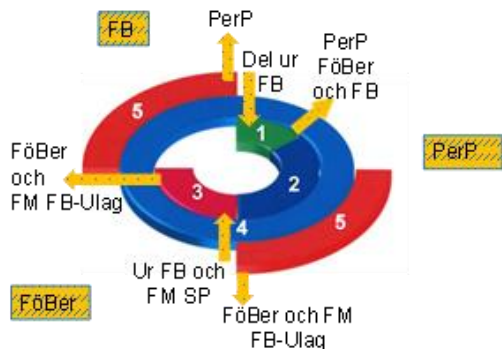
Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer  
FOI Memo 9165

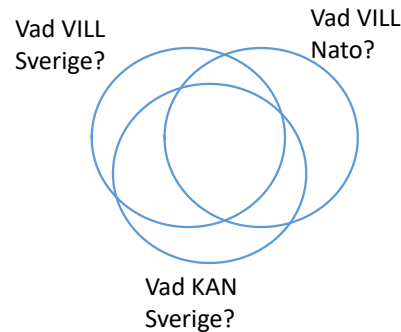
## 5 Slutsatser och förslag inför framtiden

### 5.1 Förändras försvarsbeslutets roll i och med Sveriges Natomedlemskap?

Sveriges Natomedlemskap innebär bland annat att Sverige behöver förhålla sig till alliansens förmågeplaneringsprocess NDPP. I andra FOI memon<sup>54</sup> har bland annat pekats på att det bör analyseras om och i så fall hur FB-processen och NDPP kan samordnas (se figur 6 nedan). Vidare har det i detta memo pekats på vikten av att inte bara beakta de behov av svensk förmåga som finns för att bidra till alliansens gemensamma operationer, utan även balansera det med andra nationella behov och intressen samt beakta nationella förutsättningar (se figur 7).



Figur 6. Kan och bör information eller underlag flöda mellan alliansens fyraåriga förmågeplaneringsprocess NDPP och svensk FB-process? (Jämför *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI memo 8167.)



Figur 7. Behov att beakta både alliansens och specifika svenska behov och förutsättningar (Jämför *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI memo 8167.)

I detta memo görs bedömningen att Sveriges förändrade roll som Natomedlem har börjat beaktats i FB24, men att det behövs fortsatt arbete och överväganden om ytterligare påverkan såväl i sak som metod. Detta accentueras av att Nato och dess processer också är under utveckling efter alliansens omfokusering med anledning av Rysslands fullskaliga anfall mot Ukraina 2022. Sveriges erfarenheter från att, för första gången, delta i NDPP-cykeln 2022-2026 avses behandlas i kommande del av arbetspaketet.

Ett annat exempel är att det i FB24 bland annat tydligt pekades på att de förmågemål som Sverige tilldelas sommaren 2025 inom ramen för NDPP kan medföra behov av kompletterande beslut. (Försvarsmakten tar under 2025 fram underlag för sådana beslut.)

### 5.2 Avgörande beslut fattas mellan FB

I FB överväger centrala aktörer, främst riksdag, regering och myndigheter, i ett helhetsperspektiv hur totalförsvaret kan utvecklas samt beslutar om inriktningar i försvarspolitiskt viktiga frågor.

De senaste åren har försvarspolitiskt viktiga förutsättningar ändrats eller ifrågasatts i högt tempo. Med anledning av detta har utspel skett frekvent samtidigt som beslut fattas i högt tempo. Exempelvis

<sup>54</sup> *Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, FOI memo 8167, 2023-04-19 samt *Diskussionsunderlag för PerP – Möjliga inriktningar för NDPP*, FOI memo 8622, 2024-11-15.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

ansökte Sverige om medlemskap i Nato samt inledde omfattande stöd till Ukraina år 2022,<sup>55</sup> medan de politiska partierna kommit överens om stora ökningar av försvarsanslagen år 2022<sup>56</sup> samt år 2025<sup>57</sup>. Efter att FB24 fattades har inte minst amerikanska uttalanden lett till omfattande debatt och försvarspolitiska utspel i Europa.<sup>58</sup>

Även om viktiga försvarspolitiska beslut också fattas vid andra tillfällen, såsom under budgetprocessen, är FB en möjlighet att såväl inom riksdag, regering som myndigheter skapa en samlad bild utifrån mer löpande händelseutveckling och beslut som fattats mellan FB. Vidare är inte minst Försvarsberedningens arbete ett tillfälle för politiker att inte bara fördjupa sina kunskaper utan även diskutera och utforma sina ståndpunkter. FB innebär även att försvarspolitiskt viktiga frågor lyfts fram i den allmänna debatten på ett sätt som kanske inte annars sker. Slutligen ökar betydelsen av att över tid ha en aktuell uppfattning i försvarspolitiska frågor då såväl omvärldsutveckling som alliansmedlemskap visar på behov att med kort varsel och vid andra tidpunkter än i traditionella FB hantera försvarspolitiskt viktiga frågor.

Sammanfattningsvis bedöms i detta memo att FB inkluderande FB-processen samt Försvarsberedningens arbete även framgent har stort värde, men att dess utformning kan behöva ses över och kompletteras mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och det svenska alliansmedlemskapet.

---

<sup>55</sup> Regeringens proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024-10-14, sid 7.

<sup>56</sup> Regeringens proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024-10-14, sid 6. Se även *Överenskommelse om det militära och civila försvaret*, 2022-03-16 (regeringens hemsida).

<sup>57</sup> *Regeringen lägger fram försvarssatsningar för ett starkare Sverige*, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, 2025-09-15.

<sup>58</sup> Exempelvis: *White Paper for European Defence – Readiness 2030*, EEAS, mars 2025.

Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer  
FOI Memo 9165

## Bilaga 1 Referenser

*I denna bilaga finns en uppräkningslista av dokument som är centrala för totalförsvarsbeslutet 2024. Ytterligare underlag har tagits fram och använts.*

### Viktiga underlag för totalförsvarsbeslutet 2024

#### Försvarsmaktens underlag

*Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022–19979:13, 2022-10-31. Detta var Försvarsmaktens huvudsakliga formella underlag inför Försvarsberedningens arbete.*

*Ett starkare försvar för en utmanande framtid, Perspektivstudiens slutrapport 2022, FM2022–19979:15, 2022-10-31. Detta hade sannolikt blivit en delrapport snarare än en slutrapport från Perspektivstudien om försvarsbeslutet fattats år 2025.*

*Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut, FM2023–23092:14, 2023-11-06. I detta reviderade underlag var bland annat resonemang med anledning av ansökan om Natomedlemskap samt händelseutveckling i Rysslands krig mot Ukraina vidareutvecklade. Detta underlag var en central grund för Försvarsberedningens arbete med dess fjärde rapport som fokuserade på militärt försvar.*

*Försvarsmaktens budgetunderlag för 2025, FM2023–24770:10, 2024-03-01. Budgetunderlag i huvudsak baserat på myndighetens reviderade underlag (föregående punkt).*

*Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025, FM2023–24770:26, 2024-06-05. Nytt budgetunderlag där Försvarsberedningens förslag i dess fjärde rapport generellt beaktades och omhändertogs.*

*FM Ag Säkpö-pol-underlag: Underlag inför kommande beslut om försvarspolitisk inriktning, FM2022–19979:5, 2022-09-29*

#### Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps underlag

*Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, oktober 2022. Detta var MSB huvudsakliga underlag till Försvarsberedningen.*

*Krigets krav – En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret, FM2021-17683:6 och MSB 2022-08173-31, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten, 2023-09-29.*

*Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret, Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01000), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, oktober 2023.*

*Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2024-04-05.*

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

**Försvarsberedningens rapporter**

Försvarsberedningens rapporter inför FB24 bör ses som en helhet, de omfattar:

*Kontrollstation 2023*, Ds 2023:12, 2023-04-26. Detta är i huvudsak en uppföljning av genomförande av FB20 inkluderande ökad krigsduglighet, tillväxt och förbandsetableringar. Vidare ges förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato samt förslag om planeringsram.

*Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, Ds 2023:19, 2023-06-19. Detta är i huvudsak en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik efter Rysslands fullskaliga anfall mot Ukraina samt svensk ansökan om medlemskap i Nato.

*Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, Ds 2023:34, 2023-12-19. I denna föreslås inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret. Vidare föreslås mål för totalförsvaret, samt det civila och det militära försvaret.

*Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad*, Ds 2024:6, 2024-04-26. Denna rapport som fokuserar på det militära försvaret ska, tillsammans med tidigare rapporter i serien, vara underlag för planerat försvarsbeslut (FB) i slutet av år 2024.

**Statens offentliga utredningar samt departementsserien (ej Försvarsberedningens rapporter)**

Utredningen om civilt försvars betänkande *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021:25, april 2021.

Materieförsörjningsutredningens betänkande, *Materieförsörjningsstrategi För vår gemensamma säkerhet*, SOU 2022:24, maj 2022.

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskaps betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*, SOU 2022:57, november 2022.

Betalningsutredningens betänkande *Staten och betalningar*, SOU 2023:16, mars 2023. Utredningen behandlade beredskap i betalningssystemet.

Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapens betänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap*, SOU 2023:50, augusti 2023.

Utredningen om en översyn av beredskapen i arbetslivets betänkande *Arbetsrätten under krig och krigsfara*, SOU 2023:79, november 2023.

Utredningen om en ny livsmedelsberedskaps betänkande *Livsmedelsberedskap för en ny tid*, SOU 2024:8, januari 2024.

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskaps delbetänkande *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*, SOU 2024:19, mars 2024.

Utredningen om arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig betänkande, *Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig*, SOU 2024:49, juni 2024.

Utredningen en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhets slutbetänkande *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning* SOU 2024:59, september 2024.

Utredningen om kommuners och regioners beredskaps betänkande *Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, SOU 2024:65, september 2024.

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige*, Ds 2022:7, 2022-05-13. Behandlar situationen efter Rysslands angrepp på Ukraina, samt är en central grund för Sveriges ansökan om medlemskap i Nato.

Regeringskansliet, försvarsdepartementet, *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal*, Ds 2023:22, 2023-07-03.

Regeringskansliet, försvarsdepartementet, *Förbättrade förutsättningar i Nato – några frågor om sekretess*, Ds 2024:34, 2023-12-15 (publicerad december 2024).

Regeringskansliet, försvarsdepartementet, *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater*, Ds 2024:2, 2024-01-25.

Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer  
FOI Memo 9165

## Regeringens och riksdagens behandling av totalförsvarsbeslutet 2024

Regeringens proposition, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024/25:34.

Försvarsutskottets betänkande, *Totalförsvaret 2025–2030*, 2024/25:FöU2. Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag.

Riksdagens beslut, *Riksdagsskrivelse 2024/25:114*. Riksdagen bifaller utskottets förslag till riksdagsbeslut.

## Regeringens styrningar efter totalförsvarsbeslutet 2024

### Regeringens inriktningsbeslut

*Gemensamma förutsättningar för utveckling av totalförsvaret 2025–2030*, regeringsbeslut Fö I:15 2024-12-19. Generella förutsättningar om syn på hot m.m. till alla beredskapsmyndigheter.

*Inriktning för militärt försvar 2025–2030*, regeringsbeslut Fö I:16 2024-12-19. Huvudsaklig inriktning till myndigheter inom militärt försvar.

*Inriktning för civilt försvar 2025–2030*, regeringsbeslut Fö II:4 2024-12-19. Huvudsaklig inriktning till beredskapsmyndigheter (inom civilt försvar).

### Regeringens myndighetsinstruktioner (exempel)

Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

### Regeringens regleringsbrev (exempel)

*Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten*. Stor påverkan av totalförsvarsbeslutet och Natointräde.

## Försvarsmaktens styrningar efter totalförsvarsbeslutet

*Försvarsmaktens Strategiska plan 2025*, FM2024–21844:1, 2024-12-20.

*Försvarsmaktens genomförandeplan för åren 2025–2030* (FM GP 25–30), FM2024–7468:7, 2024-12-20.

## Övriga referenser

Försvarsberedningens rapport, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66), 2017-12-20.

Försvarsberedningens rapport, *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8), 2019-05-14.

Regeringens proposition 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, 2015-04-123.

Regeringens proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, 2020-10-14.

*Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30).

*Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*, FM2016–10870:28, 2017-02-28, bilaga 4 Ledning för ett starkare försvar.

*Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021–2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19.

*Försvarsmaktens arbetsordning*, Försvarsmaktens interna bestämmelser, FIB 2022:6

*Erfarenheter från processen för försvarsbeslut 2020*, Henningsson Jan, FOI memo 7650, 2021-11-03.

*Inför ett Försvarsbeslut – beskrivning & diskussionsunderlag* [avser FB15], Henningsson Jan, FOI memo 6615, 2018-12-18.

*Studier och planering i anslutning till det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009*, Henningsson Jan, PM, 2012-08-08.

*Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap? Ett diskussionsunderlag inför fortsatt förmågeutveckling*, Henningsson Jan, FOI memo 8203, 2023-06-27.

*Diskussionsunderlag – NDPP och svenska processer*, Henningsson Jan, Brolin Filip, FOI memo 8167, 2023-04-19.

Titel

Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer

FOI Memo 9165

*Diskussionsunderlag för PerP – Möjliga inriktningar för NDPP*, Henningsson Jan, FOI memo 8622, 2024-11-15.

*Diskussionsunderlag om ramvillkor*, Sundblad Örjan, kommande FOI-memo.

*Överenskommelse om det militära och civila försvaret*, 2022-03-16, regeringens hemsida, <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/overenskommelse-om-forsvaret-16-mars.pdf>, nedladdad 2025-11-17.

*Kriget i Ukraina skapar osäkerhet – tidigarelagt försvarsbeslut krävs*, Sveriges Radio. <https://www.sverigesradio.se/artikel/forsvarsberedningen-nasta-forsvarsbeslut-behovertidigarelaggas>, nedladdad 2025-11-21.

*Regeringen lägger fram försvarssatsningar för ett starkare Sverige*, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, 2025-09-15, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/09/-regeringen-lagger-fram-forsvarssatsningar-for-ett-starkare-sverige/>, nedladdad 2025-11-17.

*White Paper for European Defence – Readiness 2030*, mars 2025, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/white-paper-for-european-defence-readiness-2030\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/white-paper-for-european-defence-readiness-2030_en), nedladdad 2025-06-25.

Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer  
FOI Memo 9165

## Bilaga 2 Tidpunkter för händelser, redovisningar och beslut

*I denna bilaga finns en kronologisk sammanställning över viktiga händelser, uppdrag, redovisningar och beslut knutet till totalförsvarsbeslutet 2024.*

1. 2021 Ryssland bygger efterhand upp stridskrafter runt Ukraina, den säkerhetspolitiska situationen försämras.
  2. 2021-12-16 Regeringen beslutar (Fö nr 23) om ett uppdaterat uppdrag till Försvarsmakten och MSB att redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.
  3. 2022-02-24 Ryssland inleder sin fullskaliga invasion av Ukraina.
  4. 2022-03-08 Försvarsmakten redovisar *Försvarsmaktens svar på regeringsuppdrag om stärkt förmåga*, FM2021–19703:10.
  5. 2022-03-16 Riksdagens partier träffar en överenskommelse som bland annat omfattade att anslagen till det militära försvaret skulle nå två procent av BNP så fort det var praktiskt möjligt.
  6. 2022-03-24 Regeringen beslutar (Fö nr 5) om *uppdrag till Försvarsmakten att lämna förslag på anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av BNP*.
  7. 2022-03-31 Regeringen beslutar (Ju nr I:9) uppdrag till MSB att till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret.
  8. 2022-04-08 Försvarsmakten redovisar uppdrag (FM2021–9703:18) där myndighetens preliminära bedömning är att försvarsanslag om två procent av BNP kan uppnås senast 2028.
  9. 2022-05-18 Regeringen överlämnar Sveriges ansökan om medlemskap i Nato.
  10. 2022-05-19 Regeringen beslutar (Fö nr 8) att ge Försvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett kompletterande budgetunderlag för 2023 samt att myndigheten skulle planera för att anslagen för det militära försvaret skulle nå två procent av BNP senast 2028. Regeringens beslut omfattade även att Försvarsmakten skulle redovisa underlag inför kommande försvarsbeslut, däribland uppdrag rörande militär förmåga i övre Norrland, perspektivstudien 2022, bedömning av genomförande av försvarsbeslutet 2020 samt förberedande planering av 17 utpekade åtgärder inför kontrollstationen 2023.
- 2022-06-29 Natos toppmöte i Madrid ger Sverige och Finland invitee-status.
- 2022-10-18 Regeringen Kristersson tillträder.
11. 2022-10-31 Försvarsmakten redovisar *Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden*, FM2022–19979:13, med ÖB militära råd samt *Ett starkare försvar för en utmanande framtid, Perspektivstudiens slutrapport 2022*, FM2022-19979:15.
  12. 2022 oktober MSB redovisar *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans Slutredovisning av regeringsuppdrag*.
  13. 2022-12-12 Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Pål Jonson, beslutar om anvisningar för Försvarsberedningens arbete. Försvarsberedningen redovisade sitt arbete i rapporterna *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12), *Allvarstid* (Ds 2023:19), *Kraftsamling* (Ds 2023:34) och *Stärkt försvarsförmåga* (Ds 2024:6.)
  14. 2023-03-22 Riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag om anslutning till Nordatlantiska fördraget, avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) samt tillhörande förslag till lagändringar (prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148).

Titel  
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen

Memo nummer  
FOI Memo 9165

15. 2023-03-30 Regeringen beslutar (Fö nr II:3) om ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2024 genom vilket beredskapsansvariga myndigheter gavs i uppdrag att årligen bland annat redovisa genomförda och planerade åtgärder för att bidra till relevanta delar av målet för det civila försvaret samt bedömning av myndighetens förmåga att kunna verka under höjd beredskap samt att bidra till relevanta delar av målet för det civila försvaret.
  16. 2023-03-30 Regeringen beslutar (Fö nr II:2) även om ett uppdaterat uppdrag till MSB om att årligen göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret med utgångspunkt i målet för det civila försvaret. I sin bedömning skulle MSB använda sig av beredskapsmyndigheternas redovisningar i enlighet med de ändrade anvisningarna för försvarsbeslutsperioden.
- 2023-04-04 Finland blir medlem av Nato.
17. 2023-04-26 Försvarsberedningen redovisar rapporten *Kontrollstation 2023*, Ds 2023:12.
  18. 2023-05-17 Regeringen beslutar (Fö nr II:1) om uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föreslå en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret.
  19. 2023-06-19 Försvarsberedningen redovisar rapporten *Allvarstid, Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, Ds 2023:19.
  20. 2023-06-01 Regeringen beslutar (Fö nr I:16) om uppdrag till Försvarsmakten att inkomma med ett reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut.
  21. 2023-07-13 Regeringen beslutade (Fö nr II:1) om att ge MSB i uppdrag att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i det civila försvaret.
  22. 2023-07-13 Regeringen beslutade (Fö nr I:5) om att ge Försvarsmakten i uppdrag att redovisa erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina.
  23. 2023-10-02 Försvarsmakten och MSB slutredovisar en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.
  24. 2023-10-30 MSB redovisar rapport *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret*, MSB2263, oktober 2023.
  25. 2023-11-06 Försvarsmakten redovisar *Försvarsmaktens reviderade underlag inför kommande försvarsbeslut*, FM2023-23092:14.
  26. 2023-12-19 Försvarsberedningen redovisar rapporten *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, Ds 2023:34.
  27. 2023-12-21 Regeringen beslutar (Fö nr II:6), med anledning av Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling* om uppdrag till sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra berörda myndigheter att redovisa en bedömning av genomförbarheten av åtgärdsförslagen utifrån sina respektive ansvarsområden.
  28. 2023-12-21 Regeringen beslutar (Fö nr II:5) med anledning av Försvarsberedningens rapport *Kraftsamling* om uppdrag till MSB att redovisa en samlad bedömning av genomförbarheten och konsekvenserna av de åtgärdsförslag som Försvarsberedningen lämnat, samt att göra detta med beaktande av MSB:s förslag i rapporten *Framåtanda*.
- 2024-03-07 Sverige blir medlem av Nato.
29. 2024-04-05 MSB redovisar en samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport *Kraftsamling*.
  30. 2024-04-26 Försvarsberedningen redovisar rapporten *Stärkt försvarsförmåga Sverige som allierad*, Ds 2024:6.

Titel	Memo nummer
Försvarsbeslutet 2024 – Dokumentation och reflektioner om processen	FOI Memo 9165

31. 2024-05-05 MSB redovisar förslag till fördelning av medel till civilt försvar utifrån Försvarsberedningens förslag till ekonomisk planeringsram för det civila försvaret som lämnades i slutredovisningen *Stärkt försvarsförmåga Sverige som allierad* (Ds 2024:6).
32. 2024-05-06 Regeringen beslutar om uppdrag till Försvarsmakten (Fö nr I:1), Försvarets materielverk (Fö nr I:3) och Försvarets radioanstalt (Fö nr I:2) att inkomma med ett nytt budgetunderlag för 2025 med anledning av Försvarsberedningens rapport *Stärkt försvarsförmåga*.
33. 2024-05-31 Försvarsmakten slutredovisar uppdrag att redovisa erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina, FM2023–2379:18.
34. 2024-06-05 Försvarsmakten redovisade *Försvarsmaktens nya budgetunderlag för 2025*, FM2023–24770:26.
35. 2024-06-07 MSB slutredovisar uppdrag hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i det civila försvaret.
36. 2024-10-14 Regeringen överlämnade propositionen 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030* till riksdagen.
37. 2024-12-10 Försvarsutskottet avger betänkande 2024/25:FöU2 där de ställer sig bakom regeringens förslag i propositionen 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025-2030*.
38. 2024-12-17 Riksdagen bifaller försvarsutskottets betänkande 2024/25:FöU2, *Totalförsvaret 2025-2030*.
39. 2024-12-19 Regeringen beslutar (Fö nr I:5) förordning (2024:1333) med [ny] instruktion för Försvarsmakten.
40. 2024-12-19 Regeringen beslutar (Fö nr I:15) *Gemensamma förutsättningar för utvecklingen av totalförsvaret 2025–2030*.
41. 2024-12-19 Regeringen beslutar (Fö nr I:16) *Inriktning för militärt försvar 2025–2030*.
42. 2024-12-19 Regeringen beslutar (Fö nr II:4) *Inriktning för civilt försvar 2025–2030*.
43. 2024-12-20 Försvarsmakten beslutar *Försvarsmaktens strategiska plan 2025*, FM2024–21844:1.
44. 2024-12-20 Försvarsmakten beslutar *Försvarsmaktens genomförandeplan för åren 2025–2030* (FM GP 25–39), FM2024-7468:7.