



Sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare
Försvarsdepartementet

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare
LEDS PLANEKVårt föregående datum
2017-02-28Vår föregående beteckning
FM2016-10870:28

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar

(4 öppna bilagor och 8 öppna underbilagor. Hemliga bilagor och underbilagor insänds separat.)

Inledning

Föreliggande budgetunderlag för åren 2019-2021 redovisar Försvarsmaktens förslag till planering för de sista två åren i den försvarspolitiska inriktningsperioden och det inledande året i kommande inriktningsperiod. Därmed finns även en koppling till det arbete myndigheten genomfört inom ramen för perspektivstudien.

Försvarsmakten har fortsatt arbetet med att realisera beställningen om en ökad militär förmåga i perioden 2016 till 2020. Goda resultat har uppnåtts inom flera viktiga områden. Exempel på sådana områden är intensiv och avancerad övningsverksamhet, upprätthållande av beredskap, deltagande i utveckling av totalförsvaret och genomförande av insatser, såväl i närområdet som längre bort på utsatta platser. Sammantaget har dessa åtgärder gjort Försvarsmakten starkare och bättre rustad.

Försvarsmakten har de senaste åren utvecklats från ett försvar inriktat på internationella insatser till en tydligare satsning på nationell försvarsförmåga. En nationell försvarsförmåga som är uthållig och stabil är en förutsättning för att upprätthålla en rimlig militärstrategisk risktagning. Det måste finnas en bredd och en kapacitet att snabbt öka eller ändra riktning på försvarsförmågan om omvärldsutvecklingen kräver det. Förutsättningarna för sådan handlingsfrihet är krigsförband som är tillgängliga och operativt rörliga, ett fungerande system för beredskap och mobilisering samt rätt utbildad och övad personal med tillgång till materiel för att lösa uppgifter här och nu. En annan viktig förutsättning är samarbeten med andra nationer och organisationer vilka gemensamt bidrar till en krigsavhållande tröskelförmåga.

(BER)

Postadress
Försvarsmakten
107 85 Stockholm

Besöksadress
Lidingövägen 24

Telefon
08-788 75 00

Telefax
08-788 77 78

E-post, Internet
exp-hkv@mil.se
www.forsvarsmakten.se



Eftersom det tar lång tid att bygga upp militära förmågor behöver det kommande försvarspolitiska inriktningsbeslutet, för åren 2021-2025, ange mål och ambitionsnivåer som tar sikte på perspektivet 2030. Redan under kommande inriktningsperiod behöver dock organisation och förmågor vara rätt bemannade, materielsatta och operativt samövade. Därutöver behöver det finnas förutsättningar för att bland annat upprätthålla och utveckla en stabil personal- och logistikförsörjning, ett fungerande totalförsvaret, robusta ledningssystem samt en starkt förmåga att hantera cyberhot.

En fortsatt ökning av krigsdugligheten hos krigsförbanden förutsätter omfattande utbildning, övning och anskaffning. Att få de ekonomiska, personella och materiella resurserna att räcka till för både förmågenyttjande och förmågetillväxt innebär dock betydande utmaningar. Samtidigt som grundutbildningen behöver öka, bland annat genom rekryter med totalförsvarsplikt, behöver Försvarsmakten genomföra insatser, upprätthålla beredskap och intensifiera övningsverksamheten.

De ekonomiska tillskott som tillförts sedan 2016 har bidragit till förmågetillväxten men de löser inte alla utmaningar. Ekonomiska påverkansfaktorer som minskad köpkraft och ökade kostnader för vidmakthållande av materiel, helt eller delvis utanför Försvarsmaktens kontroll, begränsar den planerade förmågetillväxten. Försvarsmakten har därför, med nuvarande ekonomiska ramar, varit tvungen att ställa in angelägen verksamhet samt nedprioritera eller senarelägga projekt och investeringar. Dessa ambitionsminskningar har så långt som möjligt genomförts inom områden som inte direkt påverkar krigsförbandens utveckling till 2020. Åtgärderna innebär dock att den planerade utvecklingen av krigsförbanden påverkas samtidigt som kostnaderna för att fortsätta en förmågeökning efter 2020 blir högre.

Försvarsmakten har i föreliggande förslag valt metoden att reducera, men inte avveckla, krigsförband och förmågor före 2020. Detta metodval syftar till att beslut om ytterligare ekonomiska tillskott dels ska medge att operativ förmåga och tillgänglighet kan bibehållas, dels att Försvarsmakten på sikt kan växa såväl organisatoriskt som förmågemässigt. En försvarsförmåga som långsiktigt skulle dimensioneras med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer som nu aviserats skulle behöva struktureras annorlunda och ambitionssänkas avseende såväl organisation som förmågor.

Sammantaget bedömer Försvarsmakten fortsatt att krigsdugligheten hos krigsförbanden ökar i inriktningsperioden. Med den nu föreliggande planeringen bedöms emellertid förmågeökningen avstanna före 2020 för att därefter vika. Den vikande trenden blir tydligare än i tidigare underlag eftersom 2021 nu ingår i den detaljerade planeringen. Flera av de satsningar som tillkommit genom de senaste årens ekonomiska tillskott kommer inte fullt ut kunna genomföras som planerat eller vidmakthållas.

För att kunna fortsätta förmågeökningen av beslutad organisation samt skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling efter 2021 hemställer Försvarsmakten om utökade ekonomiska anslagsnivåer om 3 miljarder kronor från och med 2019, ytterligare 2 miljarder kronor från och med 2020 och därefter ytterligare 5 miljarder kronor från och med 2021. För att ett tillskott



ska kunna omsättas till verksamhet, vidmakthållande och anskaffning under 2019 bör beslut fattas så tidigt som möjligt, så att åtgärder kan inledas redan 2018.

Omvärldsutveckling

Säkerhetsläget i omvärlden, präglad av oförutsägbarhet, komplexitet och snabba skeenden, sätter nivån för det försvar Sverige behöver. På den globala arenan ökar osäkerheten och det pågår både retoriska utspel och militär positionering med mycket höga insatser. Utvecklingen är svårbedömd och en väpnad konflikt som en konsekvens av över- respektive underskattning, feltolkning, misstag och missförstånd utgör en reell risk.

I Sveriges närområde kvarstår det försämrade säkerhetsläget vilket är en situation Försvarmakten bedömer gälla även över tid. Detta ställer krav på kontinuerlig analys och beredskap att vidta åtgärder. Rysslands agerande utgör alltså ett allvarligt hot mot den europeiska säkerhetsordningen. Allt tyder på att den ryska förmågeutvecklingen kommer att fortsätta och Rysslands militära positionering har inneburit att operationsmiljön i Östersjöområdet blivit mer komplex. Försvarmaktens bedömning om att sannolikheten för ett väpnat angrepp mot Sverige alltså är låg kvarstår. Myndigheten bedömer dock att om en konflikt i Östersjöområdet uppstår kommer Sverige oundvikligen att bli påverkat.

Utvecklingen inom cyberområdet medför att gråzonen mellan militära, civila, legala och illegala medel exploateras i syfte att bland annat kunna påverka beslutsfattare. Sammantaget ställer utvecklingen allt högre krav på samverkan och informationsutbyte såväl nationellt som internationellt.

Personalförsörjning

Försvarmakten fortsätter arbetet med att utveckla personalförsörjningssystemet för att bemanna krigsförbanden med såväl anställd som totalförsvarspliktig personal. Myndigheten eftersträvar att en så stor del som möjligt av organisationen bemannas med anställd personal, eller personal med avtal, för att kunna möta krav på tillgänglighet och beredskap med kvalificerade krigsförband och resurser.

Kontinuerligt tjänstgörande personal behövs inom samtliga stridskrafter, inte minst inom arméförbanden, för att genomföra grundutbildning med ett ökat antal inryckande samt för att fortsatt stödja utbildning av hemvärnets avtalspersonal. Försvarmaktens kontinuerligt tjänstgörande yrkesofficerare, gruppbefäl, soldater och sjömän ökar uthålligheten och tillför en hög tillgänglighet utan att beslut om höjd beredskap behöver fattas. Därutöver ökar också möjligheten att genomföra skyddsvärd verksamhet där höga krav ställs på sekretess. Pliktpersonalen behövs för att kunna fylla upp och öva ett antal krigsförband i sin helhet. En grundutbildning med totalförsvarsplikt bidrar till detta och utvecklar och förstärker nuvarande personalförsörjningssystem, både i närtid och efter 2020.

Även om totalförsvarspliktig personal är en viktig förutsättning för Försvarmaktens personalförsörjning behöver antalet kontinuerligt tjänstgörande, såväl officerare som gruppbefäl, sol-



dater och sjömän också öka för att ständigt kunna ha krigsförband tillgängliga för operativ verksamhet. Krigsförbanden, och dess personal, är centrala för att upptäcka och avvisa kränkningar av Sveriges territorium samt värna nationella intressen även utanför det svenska territoriet. De bidrar också till att kunna upptäcka yttre hot och skydda Försvarsmaktens verksamhet och anläggningar. Dessa uppgifter är särskilt framträdande inom stora delar av marin- och flygvapenförbanden men också i förband inom såväl armé- som lednings- och underrättelseförbanden.

En stor utmaning i personalförsörjningen är att rekrytera och anställa tillräckligt många nya medarbetare för att möta såväl den ambition som ryms inom det försvarspolitiska inriktningsbeslutet som för att kompensera för de relativt stora pensionsavgångar av yrkesofficerare som inträffar de närmaste åren. Därutöver finns en utmaning i att behålla befintlig personal, särskilt personal med kritiska kompetenser, vilket accentuerar behovet av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän som en viktig grund för rekrytering av officerare och specialistofficerare.

Materiel- och logistikförsörjning

Försvarsmakten förutsätter att den förändrade dispositionsrätt som planeras avseende anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och den planerade verksamhetsövergången från Försvarets materielverk till Försvarsmakten ska vara verksamhetsneutral. Försvarsmakten antar vidare att respektive myndighet kommer att ges de förutsättningar som krävs för att den operativa förmågan inte ska påverkas negativt.

I perioden 2020 till 2030 finns behov av att omsätta ett antal materielsystem. Nuvarande planering saknar, som beskrivits under *Inledning*, i stor utsträckning ekonomiska förutsättningar för denna omsättning. Därtill finns, som Försvarsmakten redovisat inom perspektivstudien¹, behov av ytterligare åtgärder för att vidmakthålla och utöka nuvarande operativa förmåga.

Eftersom försörjning med avancerad försvarsmateriel normalt bygger på långa ledtider är det nödvändigt att i närtid fatta beslut för att ekonomiska tillskott ska kunna förhindra att den operativa förmågan sjunker under inledningen av nästa försvarspolitiska inriktningsperiod.

Organisation

Försvarsmakten föreslår att en arméstab, en marinstab och en flygstab organiseras som organisationsenheter och krigsförband. Försvarsmakten föreslår även en förändring av lednings- och logistikförbanden i syfte att tydliggöra och stärka brigadförmågan. Försvarsmakten föreslår därtill inrättande av det nya krigsförbandet Depå Visby.

Ekonomi i planeringsperioden

Ökad tillförsel av krigsmateriel i kombination med ökad ambition och komplexitet i övningsverksamheten leder, tillsammans med prisökningar, successivt till ökade kostnader för under-

¹ Slutlig redovisning av perspektivstudien 2016-2018, FM2015-13192:15.



håll och vidmakthållande av materiel. Med lägre krav på Försvarsmaktens förmåga och tillgänglighet, kunde tidigare försämrad köpkraft och kostnadsökningar hanteras genom olika typer av ambitionsminskningar och senareläggningar. Med dagens krav på förmåga, tillgänglighet och beredskap leder försämrad köpkraft och ökade kostnader omedelbart till syn- och kännbara konsekvenser.

Försvarsmakten har ett flertal gånger redovisat och kvantifierat den minskade köpkraft som följer av att kompenationssystem och prisomräkning inte möter den faktiska prisutvecklingen. I samband med årets planering bedömer Försvarsmakten att anslagsomräkningen, i kombination med Försvarets materielverks prisomräkning, innebär att anslagen för anskaffning och vidmakthållande av materiel, sedan underlaget till den försvarspolitiska inriktningsperioden i december 2014, urholkats med cirka 6 miljarder kronor i perioden 2016-2020 avseende beställd anskaffning och vidmakthållande av materiel.² I jämförelse med budgetunderlaget för 2018 är detta en ökning med cirka 1 miljard kronor. Därtill kommer en urholkning även avseende planerad anskaffning och vidmakthållande av materiel.

Jämfört med det underlag Försvarsmakten i december 2014 lämnade inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet har kostnaderna för vidmakthållande och underhåll av materiel ökat. Kostnadsökningarna beror dels på nya eller omförhandlade avtal, dels på att materielen används längre och i högre utsträckning än vad som tidigare antagits. Sammantaget medför detta högre vidmakthållande- och underhållskostnader än vad som tidigare antagits.

Urholkning och kostnadsökningar medför att Försvarsmakten har behövt ta bort, reducera eller förskjuta tidigare planerad verksamhet och åtgärder vilket påverkar utvecklingen av krigsförbanden negativt.

Med erfarenhet av de senaste årens utveckling är föreliggande planering genomförd med delvis andra antaganden och metoder. Ett exempel är att Försvarsmakten i nuvarande plan skapar ett utrymme motsvarande drygt en miljard i inriktningsperioden som syftar till att till del kunna möta framtida prisomräkningseffekter. Jämfört med budgetunderlaget för 2018 innebär det att anskaffning och vidmakthållande av materiel, i motsvarande omfattning, senareläggs eller utgår. Ett annat exempel är att den planering som låg till grund för budgetunderlaget för 2018 byggde på att Försvarsmakten från och med 2021 skulle tillföras ekonomi för att vidmakthålla de åtgärder som föranleds av inriktningen för Försvarsmaktens verksamhet till och med 2020. I nuvarande budgetunderlag har Försvarsmakten anpassat planeringen till angivna (och för 2021 prolongerade) anslagsramar vilket innebär att materiel och verksamhet har behövt tas bort eller förskjutas.

För att fortsätta utvecklingen och nå den operativa förmåga som föreslogs i Försvarsmaktens kompletterande budgetunderlag för 2017, avseende krigsförbandens krigsduglighet, krävs ekonomisk ökning om 3 miljarder kronor från 2019, ytterligare 2 miljarder kronor från 2020 och därefter ytterligare 5 miljarder kronor från 2021. De successivt ökade anslagsnivåerna utgör dessutom ett första steg mot en ökad förmågetillväxt inför kommande försvarspolitiska inriktningsperiod.

² i perioden 2016-2021 är motsvarande volym cirka 7 miljarder kronor.



Hemställan

Försvarsmakten hemställer att

- regeringen beslutar i enlighet med Försvarsmaktens förslag för budgetåret 2019 enligt bilaga 1 avsnitt 3,
- Försvarsmakten tillförs utökade anslag i syfte att kunna vidmakthålla och fortsätta öka den operativa förmågan i perioden fram till och med 2020 och därefter enligt myndighetens förslag i bilaga 3 avsnitt 1.1 samt bilaga 6,
- Försvarsmakten ges i uppdrag att utveckla organisationen enligt myndighetens förslag i bilaga 1 avsnitt 2.1,
- regeringen ändrar förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten enligt myndighetens förslag i bilaga 1 avsnitt 4,
- anslagskredit samt anslagssparande för 2019 för anslaget 1:1 ap.3 *Vidmakthållande av materiel och anläggningar* ska vara 10 procent av anslaget samt att anslagskredit och anslagssparande ska vara 10 procent på anslaget 1:3 ap.3 *Försvarsmaktens anskaffning av materiel och anläggningar* enligt bilaga 1 avsnitt 3.4,
- Försvarsmaktens räntekontokredit ska uppgå till 5 200 miljoner kronor enligt bilaga 1 avsnitt 3.4,
- Försvarsmaktens bemyndigande avseende JAS 39 E med anledning av principöverenskommelse höjs med 100 miljoner kronor (prisläge 2017) enligt bilaga 4 avsnitt 2,
- regeringen, i likhet med för tidigare anskaffningar av stridsflyg, fattar beslut om särskild pris- och löneomräkning för anskaffning av materielsystem som omfattas av regeringens definition av väsentliga säkerhetsintressen, i detta fall JAS 39 Gripen och nya ubåtar.



Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 är samverkat med arbetstagarorganisationerna enligt avtal för samverkan och utveckling. Samverkan är med Saco och SEKO avslutad i enighet. Samverkan är med Officersförbundet och Försvarsförbundet avslutad i oenighet.

- o O o -

I beredningen av detta ärende har deltagit överstelöjtnant Henrik Rosén, överstelöjtnant Edward Hallenborg, överstelöjtnant Per Nilsson, överstelöjtnant Rasmus Nordström samt operationsanalytiker Erik Lundberg.

- o O o -

Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar har varit föremål för överläggning i Försvarmaktsledningen varvid generaldirektören, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, kommunikationsdirektören, chefen för ledningsstaben, insatschefen, produktionschefen, chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och chefen för ledningsstabens inriktningsavdelning i enlighet med 22 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten, beretts tillfälle att yttra sig.

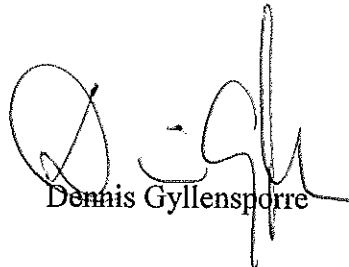
- o O o -

Denna hemställan har beslutats av general Micael Bydén. I den slutliga handläggningen har även generaldirektör Peter Sandwall, ekonomidirektör Helena Holmstedt, brigadgeneral Rickard Askstedt, kommendör Fredrik Norrby, överstelöjtnant Carsten Persson samt Anna-Lena Berg deltagit och som föredragande generallöjtnant Dennis Gyllensporre.



Micael Bydén

ÖB



Dennis Gyllensporre



Bilagor och underbilagor

Bilaga 1	Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar (Ö)
Underbilaga 1.1	Fördjupad redovisning avseende påverkan på verksamhet och förmåga (H)
Underbilaga 1.2	Fördjupad redovisning avseende organisatoriska förändringar (Ö)
Underbilaga 1.3	Bemyndiganderamar (Ö)
Underbilaga 1.4	Större investeringar (H)
Bilaga 2	Särskilda redovisningar enligt regleringsbrev och regeringsbeslut (Ö)
Underbilaga 2.1	Krigsduglighet (H)
Underbilaga 2.2	Verksamhetsinvesteringar (Ö)
Underbilaga 2.3	Särskild information om verksamhetsinvesteringar (Ö)
Underbilaga 2.4	Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar (Ö)
Underbilaga 2.5	Förslag till investeringsplan (sambandsinvesteringar) (Ö)
Underbilaga 2.6	Investeringsplan sambandsinvesteringar (1:1.3) (H)
Underbilaga 2.7	Noter till investeringsplan (Ö)
Underbilaga 2.8	Investeringsplan sambandsinvesteringar (1:3) (H)
Underbilaga 2.9	Objektsbeskrivningar (inklusive delar) (H)
Underbilaga 2.10	Beskrivning av materielområden (Ö)
Underbilaga 2.11	Investeringsplan forskning och teknikutveckling (1:4) (H)
Underbilaga 2.12	FMV förnyat samrådsyttrande över Försvarsmaktens investeringsplan för anslag 1:3 (H)
Underbilaga 2.13	Merutnyttjande av maritima resurser inom totalförsvarsplanering (H)
Underbilaga 2.14	Höjd tillgänglighet JAS 39 (H)
Bilaga 3	Förslag om utökade ekonomiska anslagsnivåer (Ö)
Underbilaga 3.1	Fördjupad redovisning avseende förslag om utökad ekonomi (H)
Bilaga 4	Fördjupad redovisning avseende materielområdet (H)
Bilaga 5	Yttranden från arbetstagarorganisationerna (Ö)
Bilaga 6	Fördjupad redovisning (H)

Hemliga underbilagor insänds som egen handling.



Sändlista

Regeringen (Försvarsdepartementet)

För kännedom

Riksdagens utredningstjänst

Riksrevisionen

Finansdepartementet

Utrikesdepartementet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ekonomistyrningsverket (e-post)

Statskontoret

OFR/O FM

OFR/S Försvarsförbundet

SACO Försvar

SEKO Försvar

För kännedom inom Högkvarteret

ÖB

GD

REV

FLYGI

SÄKINSP

FIHM

LEDS

C LEDS

EKDIR

CHEFSJURISTEN

PERSDIR

KOMMDIR

C LEDS INRI

PROD

C PROD

INS

C INSATS

MUST

C MUST