



Regeringen och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare  
Försvarsdepartementet

Ert datum  
2014-06-19

Er beteckning  
Fö2014/1179/MFI

Vårt tjänsteställe, handläggare  
LEDS

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

## **Försvarmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015**

(4 bilagor, varav 2 hemliga, och 9 underbilagor. Hemliga bilagor insänds separat.)

### **Inledning**

Regeringen har givit Försvarmakten i uppdrag att senast den 16 december 2014 lämna underlag till regeringens försvarspolitiska proposition.<sup>1</sup> Försvarmaktens underlag till ny försvarspolitisk inriktningsproposition har, i enlighet med vad som anges i regeringens uppdrag, tagit sin utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport.<sup>2</sup> Försvarmakten har i utarbetandet av underlaget därutöver utgått från resultatet av genomförda operativa analyser och operativ värdering av Försvarmaktens förmåga.

### **Sammanfattning**

Försvarmakten delar den beskrivning av omvärldsutveckling och ökad förmåga i Försvarmakten som redovisas i Försvarsberedningens rapport och myndigheten har i flera steg analyserat, värderat och övervägt de ambitionsförändringar som Försvarsberedningen uttrycker avseende personal, materiel och verksamhet.

I enlighet med regeringens uppdrag innebär Försvarmaktens förslag, med de anvisningar regeringen gett, en högre operativ effekt inom samtliga stridskrafter under inriktningsperioden. Detta uppnås bland annat genom att arméförbanden organiseras för att medge en bri-

<sup>1</sup> 2014-06-09, regeringsbeslut 12, Fö2014/1179/MFI, "Uppdrag till Försvarmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015", samt 2014-11-06, regeringsbeslut I:8, Fö2014/1878/MFI, "Förlängd svarstid för uppdrag till Försvarmakten".

<sup>2</sup> Försvarsberedningens rapport "Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid" (Ds 2014:20).

0

gadstridsgrupp med hög tillgänglighet, förstärkning av luftförvarsområdet, utökat antal besättningar i marinförbanden för att medge ökad närvaro till sjöss och krigsplacering av avgången personal för personell uppfyllnad av krigsförbanden.

Nuvarande förmågebredd bibehålls i syfte att upprätthålla handlingsfrihet för framtida beslut och inriktningar.

Då de aviserade ekonomiska förstärkningarna kommer sent i tiden föreslår Försvarmakten en fördelning mellan myndighetens anslag som till del möter närtida behov. De samlade ekonomiska förutsättningarna medger dock inte att Försvarmaktens operativa förmåga motsvarar Försvarsberedningens ambitionsnivåer. Försvarmaktens bedömning är att detta innebär en för stor risktagning relativt möjligheten att möta olika händelseutvecklingar.

Därför krävs i perioden fram till 2020 att ytterligare åtgärder genomförs i fem nivåhöjande steg för att öka förmågan. Detta har inte kunnat inrymmas inom de ekonomiska ramarna.

En ökad operativ förmåga i perioden till 2020 och fortsatt utveckling av en tillgänglig organisation har utgjort grund för Försvarmaktens överväganden. De ekonomiska förstärkningar som tillförs är positiva och nödvändiga men behöver komma tidigare för att Försvarmakten tidigt ska kunna stärka förmågan och därigenom möta en osäker omvärldsutveckling. Tillgängligt ekonomiskt utrymme har varit den dimensionerande faktorn för möjligheten att genomföra de ambitionsförändringar Försvarsberedningen föreslår. De av Försvarsberedningen uttryckta ambitionsförändringarna kräver ett betydligt större ekonomiskt utrymme.

Mot bakgrund av de behov Försvarsberedningen pekat på vad avser det militära försvarets förmåga och styrketillväxt är det överbefälhavarens slutsats att Försvarmaktens förmåga är för låg med nuvarande planeringsförutsättningar i perioden fram till 2020 och därefter.

## Omvärldsutveckling

Det säkerhetspolitiska läget har förändrats och försämrats efter händelseutvecklingen i Ukraina och i närområdet. Den långsiktiga omvärldsutvecklingen omfattas av betydande osäkerheter. Det kan konstateras att synen på Rysslands politiska intentioner och därmed även synen på den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet är under förändring. Det går redan nu att indikera tre faktorer som kommer att påverka den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet: den sänkta ryska tröskeln för användandet av militärt våld, en ökad militär verksamhet i Östersjöområdet och närområdets ökade militärstrategiska betydelse.

Försvarmaktens bedömer att hoten i närområdet har ökat. Hoten utgörs i nuläget främst av påverkansoperationer, incidenter och konfrontationer i närområdet. Utvecklingen är svår att förutse och en kontinuerlig uppföljning krävs.

## Operativa överväganden

Försvarmakten ska, med fokus på närområdet, ha en trovärdig stabiliserande, krisdämpande och krigsavhållande förmåga. Detta uppnås genom att dagligen använda, vidmakthålla och

utveckla en organisation med hög tillgänglighet och förmåga att möta en kvalificerad motståndare. För att skapa en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller svenska intressen krävs att Försvarmakten har förmåga att möta ett väpnat angrepp. Att upprätthålla beredskap och kunna genomföra väpnad strid inom ramen för internationellt samarbete tillsammans med andra ska bidra till att skapa både initial och uthållig operativ förmåga. Försvarmakten behöver regeringens anvisningar för att kunna genomföra nödvändiga förberedelser.

Utvecklingen i närområdet, tillgänglighet och beredskap på kort sikt och handlingsfrihet på lång sikt har varit grund för Försvarmaktens prioriteringar och förändringar. Myndigheten har inom de ekonomiska ramarna prioriterat att stärka den operativa förmågan i perioden fram till 2020 samtidigt som flexibilitet inför olika framtida beslut eller inriktningar bibehålls genom att nuvarande förmågebredd vidmakthålls. Särskilt fokus har lagts på att säkerställa tillgängliga krigsförband och fungerande funktioner. För att öka takten i iståndsättandet av krigsförbanden och säkerställa en snabbare förbandstillväxt än tidigare planerat kompletteras personalförsörjningssystemet fortsatt med att i krigsförbanden krigsplacera avgången personal.

I nuläget finns begränsningar i Försvarmaktens förmåga att möta olika former av händelseutvecklingar och hot. De största bristerna finns vid operationer i högre konfliktnivåer samt avseende uthållighet vid längre operationer. Relativt Försvarmaktens nuvarande operativa förmåga sker en ökning av förmåga i perioden fram till 2020. Denna ökning är dock otillräcklig relativt den förmågeutveckling som sker i närområdet under samma period.

Bortom 2020 minskar fortsatt Försvarmaktens operativa förmåga relativt förmågeutvecklingen i närområdet, vilket medför att riskerna ökar. Detta är särskilt påtagligt vad avser uppgifter i högre konfliktnivåer.

## Utveckling av operativ förmåga

För att över tiden öka den operativa tillgängligheten med arméförbanden sker en omfördelning av andelen kontinuerligt anställd personal så att totalt tre manöverbataljoner har en högre andel kontinuerligt tjänstgörande än övriga arméförband. Dessa, tillsammans med delar av funktionsförbanden, utgör grunden för en brigadstridsgrupp med hög tillgänglighet i fredstid. Denna brigadstridsgrupp utgör kärnan i en brigad. Huvuddelen av övriga arméförband organiseras som en andra brigad med något lägre krav på tillgänglighet och beredskap. I inriktningsperioden påbörjas ytterligare anskaffning och omsättning av bland annat personlig utrustning och standardfordon som utgör grund för krigsförbandens förmåga, tillgänglighet och fortsatta personaltillväxt.

I syfte att tidigt öka tillgänglighet och närvaro till sjöss utökas antalet fartygsbesättningar och marinförbandens personalramar. Utveckling och anskaffning av två Nästa Generations Ubåt vidmakthåller ubåtssystemets operativa förmåga.

Luftförsvarets operativa förmåga ökar successivt med början i inriktningsperioden genom fortsatt utveckling och anskaffning av 60 JAS 39E, anskaffning av medelräckviddigt luftvärn och närtida åtgärder för skydd av flygbaser.

Som en del av den territoriella ledningen utvecklas med befintliga resurser en framskjuten ledningsfunktion avsedd för Gotland. Ledningssystem utvecklas mot ökad robusthet och bibehållande av förmåga över tiden.

Hemvärnsförbanden vidmakthålls för nationella uppgifter som skydd och bevakning av skyddsvärda militära objekt och verksamheter, samhällsviktig civil infrastruktur samt ytövervakning och ökad tillgänglighet och användbarhet. Tidigt gripbara hemvärnsförband är en förutsättning för att övriga krigsförband ska kunna verka.

Krigsplacering av all anställd personal i Försvarmakten genomförs i syfte att öka den operativa förmågan. En ny gemensam grundutbildning utvecklar och förstärker nuvarande personalförsörjningssystem både i närtid och på sikt efter 2020. Frivilligheten och den kvalitetsökning anställda soldater medfört är positiv och kompletteras med åtgärder för att krigsförbanden ska kunna öka tillväxttakten i rådande omvärldsläge.

Försvarmakten bedömer att risktagningen i perioden fram till 2020 och därefter inte är rimlig då operativ förmåga inte kan växa i enlighet med de ambitioner Försvarsberedningen uttrycker. För att kunna möta händelseutveckling på både kort och lång sikt behöver ett antal grundläggande behov tillgodoses i denna period. Detta har inte varit möjligt inom de ekonomiska ramarna. Försvarmakten ser behov av att stärka den operativa förmågan i fem steg. Dessa steg beskrivs mer utförligt i bilaga 2 (H/S).

Försvarmakten har i ett första steg, med början 2016, behov av att utöka andelen kontinuerligt tjänstgörande personal med cirka 900 personer och att utöka resurserna för materielunderhåll i syfte att öka tillgänglighet och uthållighet. Vidare föreligger behov av en utökad övningsverksamhet för att snabbare höja Försvarmaktens operativa förmåga. För att balanserat stödja den personella tillväxten föreligger behov av en utökad anskaffning av personlig utrustning. Inom materielområdet föreligger initialt behov av omsättning av kvalificerad ammunition och bekämpningssystem för skydd och verkan till arméförbanden samt utökade vidmakthållandeåtgärder för bibehållen sjöoperativ förmåga.

Som ett andra steg ser Försvarmakten behov av resurser för livstidsförlängning och omsättning av båtmateriel för bibehållen sjöoperativ förmåga.

I ett tredje steg föreligger behov av resurser för anskaffning av bekämpningssystem till arméförbanden samt anskaffning av standardfordon och sjukvårdsmateriel.

Därefter, i ett fjärde steg, bör åtgärder för skydd och vidmakthållande i syfte att stärka den luftoperativa förmågan samt anskaffning av verkanssystem för utökad sjöoperativ förmåga genomföras.

Avslutningsvis, som steg fem föreligger behov av åtgärder för redundans och vidmakthållande inom ledningssystemområdet, åtgärder för ökad förmåga för vissa lednings- och underhållsförband samt omsättning av materiel för hemvärnsförbanden.

Först efter det att de fem stegen ovan genomförs kan på längre sikt, efter 2020, bland annat en utökning av antalet JAS 39E, anskaffning av långräckviddigt robotsystem för bekämpning av markmål till JAS 39E samt ett utökat antal ubåtar prövas. Dessa förmågetillskott behöver genomföras för att öka den operativa förmågan och ge positiva bidrag till tröskeleffekt. Andra system har vid den operativa värderingen i nuläget dock prioriterats högre. Det finns heller inga ekonomiska medel för en utökning av antalet JAS 39E, anskaffning av långräckviddigt robotsystem för bekämpning av markmål till JAS 39E eller en utökning av antalet ubåtar.

## Organisation

Under 2013 och inledande delen av 2014 har Försvarmakten genomfört arbete med ny organisation som redovisades till regeringen i maj.<sup>3</sup> Organisationsarbetet har därefter fortsatt och organisationen utvecklats ytterligare för att bland annat möta Försvarsberedningens inriktningar. Försvarmaktens nya organisation intas med början 2016 och uppfylls successivt enligt detaljerade förbandsanpassade införandeplaner som utarbetas under 2015.

Försvarmakten har utarbetat ett förslag som innebär att alla delar av Försvarmaktens organisation och all personal som har uppgifter vid höjd beredskap krigsorganiseras respektive krigsplaceras. Detta innebär att det på ett antal orter skapas depåförband. I depåförbanden krigsplaceras aktuella organisationsenheters personal och materiel som inte är krigsplacerade vid andra krigsförband. Depåförbandens främsta uppgifter är att stödja krigsförbandens aktivering och mobilisering samt åtgärder som kan krävas för att uppnå angivna krigsduglighetskrav. Tillgänglig personal och materiel nyttjas och nuvarande tillgång ska vara dimensionerande för hur depåförbanden utformas.

## Personalområdet

Försvarmakten har under ett antal år reducerat måltalen för antalet anställda. Personalvolymen har anpassats bland annat genom riktade åtgärder med pensionsersättning, anpassade rekryteringsvolymen och begränsningar i nyanställning. En omfattande organisationsutveckling har genomförts för att kostnadseffektivt tillgodose myndighetens förmåga att i grundberedskap genomföra förbandsproduktion parallellt med nationella och internationella insatser. Försvarmaktens bedömning är att produktionskapaciteten nu är på lägsta acceptabla nivå.

Grunden för Försvarmaktens personalförsörjning ska även fortsättningsvis vara frivillighet. Försvarmakten föreslår, i enlighet med vad Försvarsberedningen uttrycker i sin rapport, införande av en ny gemensam grundutbildning i syfte att utveckla och förstärka nuvarande personalförsörjningssystem. En ny grundutbildning bedöms få positiva effekter men det finns osäkerheter relaterat till attraktion av vissa kategorier vilket måste hanteras. Frivilligheten och den kvalitetsökning anställda soldater medfört är positiv och kompletteras med åtgärder för att krigsförbanden ska kunna öka tillväxttakten. Produktionskapaciteten medger inte bemanning av organisationen med enbart frivillighet som grund under perioden. En åtgärd är att avgången personal samt personal som genomgått grundläggande militär utbildning och befatt-

<sup>3</sup> 2014-05-28, FM2013-546:13, "Komplettering till Försvarmaktens budgetunderlag för 2015 avseende personalvolymen".

ningsutbildning med godkänt resultat men valt att ej ta eller fortsätta sin anställning krigsplaceras med stöd av gällande regelverk. Denna personal ersätter tidigare värnpliktsutbildad personal som fortfarande är krigsplacerad i krigsförbanden. Tillskottet av krigsplacerad personal innebär att krigsförbanden blir personellt uppfyllda vad avser GSS/T-befattningar redan 2018-2019. 2019-2020 bedöms det utvecklade personalförsörjningssystemet inte längre omfatta tidigare värnpliktsutbildad personal.

Möjligheten att kalla in personal som är krigsplacerad men inte anställd till repetitionsutbildning skapar förutsättningar för Försvarmakten att samöva hela krigsförband och därmed öka såväl krigsförbandens förmåga som Försvarmaktens samlade operativa förmåga.

## Ekonomiska förutsättningar

Försvarmakten konstaterar att det, trots förstärkningarna av Försvarmaktens anslag, fortsatt föreligger obalans mellan uppgifter och ekonomiska medel. Obalansen mellan ambition och resurser accentueras ytterligare av den samlade politiska inriktning som uttrycks i Försvarsberedningens rapport. Försvarmakten konstaterar vidare med grund i den nuvarande omvärldsutvecklingen att de i regeringens uppdrag aviserade anslagsökningarna, som har sin tyngdpunkt i perioden efter 2020, kommer sent. Detta försvårar Försvarmaktens möjligheter att i närtid vidta åtgärder för att öka den operativa förmågan. Avseende materiel innebär detta att anskaffningar måste senareläggas och stora omsättningsbehov skjutas framåt vilket ytterligare försvårar förutsättningarna i slutet av tioårsperioden.

Försvarmakten har valt att först prioritera den personella tillväxten, relevant övningsverksamhet och beredskap som grund för Försvarmaktens fortsatta utveckling. För att kunna genomföra denna prioritering föreslår Försvarmakten att anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* förstärks i inriktningsperioden genom att ekonomiska medel överförs från anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Därutöver föreslås en överföring från anslaget 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* till anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* i syfte att tidigt medge en ökad förmågetillväxt.

Utgångsläget inom anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* är en ökande investeringsskuld. När ekonomiska medel på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* överförs till anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* ökar investeringsskulden ytterligare och begränsar den materiella förnyelsen i inriktningsperioden. De materielområden som inledningsvis prioriteras är personlig materiel för att säkerställa förbandstillväxten, anskaffning av 60 JAS 39E, anskaffning av två Nästa Generations Ubåt samt anskaffning av medelräckviddigt luftvärn. Anskaffning av 60 JAS 39E och två Nästa Generations Ubåt upp-tar cirka hälften av det ekonomiska utrymmet på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Inom övriga materielområden prioriteras vidmakthållande, med endast mindre inslag av förnyelse. Detta medför en ökad belastning på anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling mm av materiel och anläggningar* samtidigt som behovet av återinvestering inom anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* ökar efter hand på grund av senarelagd anskaffning.

På längre sikt, då den huvudsakliga personella tillväxten skett och de aviserade ekonomiska förstärkningarna på anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* ökar, förändras planeringsförutsättningarna och ekonomiska medel kan föras till anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Tidpunkten för detta bedöms inträffa omkring 2020. En sammantagen bedömning fram till 2024 är dock att de ekonomiska medel som sedan överförs till anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* inte minskar investeringsskulden utan endast minskar takten med vilken den ökar.

- o O o -

Försvarets materielverk, Försvarexportmyndigheten, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket samt Försvarshögskolan har informerats under arbetet och givits möjlighet att yttra sig över underlaget. Därutöver har Försvarets radioanstalt givits möjlighet att yttra sig över underlaget.

- o O o -

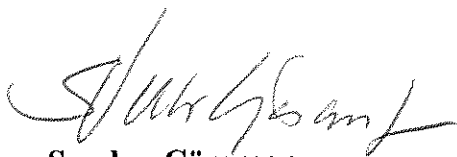
Underlaget är samverkat med arbetstagarorganisationerna enligt avtal för samverkan och utveckling. Samverkan är avslutad i oenighet.

- o O o -

Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015 har varit föremål för överläggning i Försvarsmaktens ledningen varvid generaldirektören, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, informationsdirektören, chefen för ledningsstabens insatschefen, produktionschefen, chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, chefen för ledningsstabens inriktningsavdelning samt konteramiral Anders Grenstad, i enlighet med 22 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, beretts tillfälle att yttra sig.

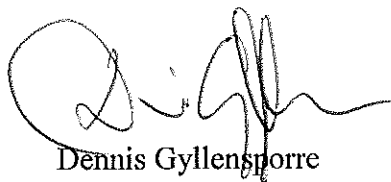
- o O o -

Detta svar har beslutats av general Sverker Göranson. I den slutliga handläggningen har även generaldirektör Peter Sandwall, ekonomidirektör Helena Holmstedt, brigadgeneral Fredrik Robertsson, kommendör Fredrik Norrby, kommendörkapten Patrik Norberg samt civilingenjör Anna-Lena Berg deltagit och som föredragande generallöjtnant Dennis Gyllensporre.



**Sverker Göranson**

ÖB



**Dennis Gyllensporre**



**Bilagor och underbilagor**

Bilaga 1	Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015
Bilaga 2	Operativ värdering (H/S)
Bilaga 3	Utveckling av krigsförbanden (H/S)
Bilaga 4	Yttranden från andra myndigheter och arbetstagarorganisationerna
Underbilaga 4.1	Yttrande från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Underbilaga 4.2	Yttrande från Försvarsexportmyndigheten
Underbilaga 4.3	Yttrande från Totalförsvarets forskningsinstitut
Underbilaga 4.4	Yttrande från Fortifikationsverket
Underbilaga 4.5	Yttrande från Försvarshögskolan
Underbilaga 4.6	Yttrande från Försvarets materielverk
Underbilaga 4.7	Yttrande från OFR/O FM
Underbilaga 4.8	Yttrande från SACO Försvar
Underbilaga 4.9	Yttrande från OFR/S Försvarsförbundet

Hemliga bilagor och underbilagor insänds med handling FM2014-5882:32.

**Sändlista**

Regeringen (Försvarsdepartementet)

För kännedom

LG, I 19, K 3, P 4, P 7, A 9, Lv 6, Ing 2, LedR, TrängR,  
1. ubflj, 3. sjöstriflj, 4. sjöstriflj, Amf 1, MarinB,  
F 7, F 17, F 21, Hkpflj,  
FMLOG, FMTM, SOG,  
MHS K, MHS H, MSS, SSS, LSS, HvSS, FMTS, SWEDEC, SkyddC, FM UndSäkC,  
FM HRC, FömedC  
Försvarets materielverk  
Försvarets radioanstalt  
Försvarexportmyndigheten  
Kustbevakningen  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Ekonomistyrningsverket  
Arbetsgivarverket  
Fortifikationsverket  
Lantmäteriet  
Försvarshögskolan  
OFR/O FM  
OFR/S Försvarsförbundet  
SACO Försvär  
SEKO Försvär

För kännedom inom HKV

ÖB	PROD
GD	C PROD
REV	MUST
SÄKINSP	C MUST
FLYGI	PERSS
GL	PERSDIR
LEDS	JURS
C LEDS	C JUR
STF C LEDS/EKDIR	INFOS
C LEDS INRI	INFODIR
INS	
C INSATS	