



IMPLEMENTERING AF FORSVARSFORLIG 2010 – 2014

22. juni 2010

1.

Baggrund

Dette notat beskriver, hvorledes implementeringen af Forsvarsforlig 2010-2014 gennemføres i forligsperioden.

I juni 2009 indgik Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Liberal Alliance en politisk aftale om forsvaret for perioden 2010 – 2014. Aftalen benævnes Forsvarsforlig 2010–2014.

Med Forsvarsforlig 2010-2014 får forsvaret en årlig merbevilling på 700 mio. kr., hvoraf 205 mio. kr. er en varig forhøjelse, mens 395 mio. kr. er til engangsudgifter til bl.a. ekstraordinær opfyldning af ammunitionslagre mv. De sidste 100 mio. kr. årligt er en såkaldt sikkerhedspulje, der er placeret på Finanslovens § 35.

Forsvarsforlig 2010-2014 indeholder en række kapacitetsreduktioner og nedlæggelser, fx af kampfly, kampvogne, standardflex-fartøjer mv. Herudover pålægges forsvaret i forligsperioden en årsværkseffektivisering på ca. 5 %, effektivisering af området "øvrige drift" på op til 18 % samt en række andre effektiviseringer og rationaliseringer.

Forsvarskommandoen afleverede sit forslag til implementering af Forsvarsforlig 2010-2014 til Forsvarsministeriet i maj 2010. De i Forsvarsforlig 2010-2014 omtalte kapacitetsreduktioner og effektiviseringer er indarbejdet i forsvarets forslag til implementering af forsvarsforliget.

Forsvarets forslag til forligsimpliciteringsplan udviser umiddelbart et prognosticeret merbehov på godt 1,7 mia. kr. over forligsperioden, svarende til ca. 350 mio. kr. årligt. Forsvarskommandoen har opgjort, at det prognosticerede merbehov for perioden 2010-2014 stammer fra (beløbene er i mio. kr. i prisniveau 2010):

- Øgede merudgifter til internationale operationer, idet forsvaret har budgetteret med yderligere nettomerudgifter i perioden 2010-2012 - på baggrund af det aktuelle nettomerudgiftsniveau. 990
- Fremskyndelse af forventet tilbageførelse fra 2010 til 2009, idet forsvaret oprindeligt havde medregnet denne tilbageførelse i forligsøkonomien 2010-2014. 200
- Løbende reguleringer, bl.a. udmøntningen af fase fire af statens indkøbsordning og ændret indtag af erhvervsuddannelseselever. 110
- Udvikling i pris- og udgiftsniveauer, primært knyttet til materieldriftsområdet. 470

Det budgetterede gennemsnitlige forbrug er således i forsvarets forslag opgjort til 21.144 mio. kr. årligt mod en gennemsnitlig årlig finanslovsbevilling på 20.790 mio. kr.

Merudgifter til internationale operationer

Af Forsvarskommandoens årsprogram for 2010 fremgår, at der påregnes anvendt ca. 1,5 mia. kr. i merudgifter til internationale operationer i år.

Det danske styrkebidrag i Kosovo indgår i en fransk-ledet multinational kampgruppe. NATO forventes at træffe politisk beslutning om implementering af "Gate 2", dvs. en yderligere reduktion til ca. 5.500 personer, under forudsætning om en fortsat stabil situation i Kosovo. Frankrig har meddelt NATO, at de franske styrker trækkes hjem ved Gate 2. Tilsvarende skal en national beslutning om tilbagetrækning af de danske styrker ses i sammenhæng med beslutningen om overgang til Gate 2 og sammenhængen med en eventuel fransk beslutning om tilbagetrækning.

Det vil derfor i forhold til spørgsmålet om merudgifter til internationale operationer være forsvarligt at planlægge ud fra en forudsætning om, at der sker en hjemtagning af det danske bidrag til KFOR. Dette vil indebære en reduktion af merudgiftsrammen til internationale operationer på ca. 150 mio. kr. årligt.

Forligsimpliciteringen kan herefter baseres på et uændret merudgiftsniveau til forsvarets internationale operationer, bortset fra hjemtagningen af det danske bidrag til KFOR. Som udgangspunkt for budgetteringen afsættes 1.350 mio. kr. årligt fra 2011 og frem. Beløbet er ikke et rammebeløb og derfor ikke et udtryk for en ønsket disponering i forhold til det, der er aftalt i Forsvarsforlig 2010-2014. Beløbet er derimod et konservativt skøn over merudgifterne til deltagelse i internationale operationer. Det aktuelle behov med hensyn til merudgifter vil løbende blive vurderet i lyset af dansk deltagelse i internationale operationer.

Betalinger til Joint Strike Fighter - projektet

Forsvarets forslag til forligsimpliceringsplan bygger desuden på en forudsætning om, at der i perioden alene skal betales administrativt bidrag i forbindelse med Danmarks deltagelse som partner i Joint Strike Fighter-projektet.

Danmarks deltagelse i Joint Strike Fighter-projektet er reguleret af et såkaldt Memorandum of Understanding, som i 2006 blev indgået mellem USA, Storbritannien, Italien, Tyrkiet, Australien, Holland, Canada, Norge og Danmark. Memorandum of Understanding fastlægger Danmarks betalinger for at være partner i projektet. Der foreligger en betalingsplan i Joint Strike Fighter projektet i rammen af dette samarbejde.

For øjeblikket betaler Danmark administrative omkostninger. Udover disse administrative betalinger forpligter Memorandum of Understanding aftalen også partnerlandene til at betale deres andel inden for områderne "Production Test and Tooling", "Sustainment", "Follow on Development" og "Production Line Shutdown". I Forsvarskommandoens forslag til implementeringsplan af 4. maj 2010 er anført et beløb på 680 mio. kr. til betaling herfor. Beløbet er baseret på køb af 48 fly.

Memorandum of Understanding giver efter Forsvarsministeriets vurdering ikke mulighed for alene at betale administrative bidrag i forbindelse med Danmarks deltagelse som partner i Joint Strike Fighter-projektet. Af Joint Strike Fighter-projektets aftalegrundlag fremgår det, at landenes betaling til de ovennævnte områder sker via de enkelte landes planlagte indkøb af fly set i forhold til den totale forventede flyflåde.

På baggrund af en skønsmæssig nedskrivning af beløbet i forhold til et lavere antal fly er det således Forsvarsministeriets vurdering, at der som udgangspunkt bør budgetteres med ca. 520 mio. kr. til betaling af dansk bidrag til Joint Strike Fighter-projektet.

Det endelige beløb beror på en forhandling mellem Danmark og de øvrige partnerlande i JSF-projektet. Det understreges, at der ikke er truffet beslutning om at købe Joint Strike Fighter, men alene at Danmark er partner i projektet.

Samlet prognosticeret merbehov

Samlet set kan det prognosticerede merbehov i forligsperioden på baggrund af overstående ved en konservativ budgettering opgøres til ca. 3 mia. kr.

2.

Implementering af forsvarsforliget 2010 - 2014

Forsvarsforliget implementeres på grundlag af Forsvarsforlig 2010-2014, Forsvarskommandoens udkast til overordnet forligsimpliceringsplan fra maj 2010, Hjemmeværnskommandoens reviderede plan for implementering af Forsvarsforlig 2010-2014 fra maj 2010 samt de justeringer hertil, der fremgår af dette notat.

Økonomi og opfølgning

I forlængelse af de i Forsvarsforlig 2010-2014 nævnte tiltag har forsvarsministeren tilkendegivet;

- at forsvaret skal fastholde og yderligere udbygge styrkelsen af både den kortsigtede og langsigtede økonomistyring, og at budgetterne selvsagt ikke skal overskrides,
- at den grundlæggende forudsætning for implementeringen af forsvarsforlig 2010-2014 er, at den i forliget aftalte økonomiske ramme skal overholdes,
- at forsvaret skal foretage forligsimpliceringen løbende i takt med, at usikkerhederne mindskes, og at de reelle udgiftsbehov afdækkes.

Herudover skal følgende to principper iagttages af forsvaret:

- Der kan kun igangsættes anskaffelser eller andre udgiftskrævende initiativer, når der er sikkerhed for, at der er finansiering hertil på kort og lang sigt.
- I forbindelse med beslutninger om nyanskaffelser eller andre udgiftskrævende initiativer skal der samtidig anvises finansiering, eksempelvis i form af effektiviseringer.

Endelig skal forsvaret udarbejde en årlig skriftlig redegørelse om forsvarets økonomi. Denne forelægges for forligskredsen primo juni måned, første gang i juni 2011. Forud herfor gives forligskredsen en mundtlig orientering om årets resultat i april måned, første gang i april 2011.

Kapacitetsjusteringer i henhold til forligsteksten og årsværkseffektiviseringer

De kapacitetsjusteringer, reduktioner og nedlæggelser, der er aftalt i forbindelse med Forsvarsforlig 2010-2014 – eksempelvis hvad angår antallet af operative kampfly, kampvogne, standardflexfartøjer mv. – vil medføre behov for et antal afskedigelser og geografiske omflytninger af medarbejdere i forsvaret.

Årsværkseffektiviseringen på ca. 5 % planlægges gennemført som en reduktion på ca. 9 % i støttestrukturen og ca. 3 % i den operative struktur. Årsværksreduktionen er dels udtryk for den generelle effektivisering, der bl.a. udmøntes via gennemførelse af en effektivisering af funktioner i støttestrukturen, dels udtryk for omlæggelser og effektiviseringer i den operative struktur. Årsværkseffektiviseringen vil medføre yderligere behov for et vist omfang af afskedigelser og geografiske omflytninger af medarbejdere i forsvaret.

Omfanget af afskedigelser af medarbejdere vil af forsvaret blive søgt begrænset ved;

- indgåelse af aftaler om frivillig aftræden med medarbejdere, der honorerer de aldersbetingede kriterier herfor,
- geografiske flytninger,
- intern omstilling (omskoling til nye jobområder),
- iværksættelse af en selektiv ansættelsespolitik mhp. at forstærke mulighederne for at tilbyde nuværende ansatte alternativ ansættelse.

Årsværkseffektiviseringen vil berøre alle dele af landet.

Forsvarets bemanning på Bornholm opretholdes på det nuværende niveau. Endvidere undlades det at overflytte ca. 140 årsværk fra Forsvarets Personeltjeneste i Hjørring til Ballerup, hvilket vil medføre en merudgift på ca. 40 mio. kr. i forligsperioden.

Herudover skal forsvaret i sin løbende organisationsudvikling generelt være opmærksom på at sikre en hensigtsmæssig regional og geografisk tilstedeværelse og forankring under forudsætning af, at det er militærfagligt forsvarligt.

Effektivisering af området "øvrige drift"

Den effektivisering af området "øvrige drift" på fra 10 % op til 18 %, som blev aftalt i Forsvarsforlig 2010-2014, planlægges gennemført via blandt andet reduktion af forsvarets udgifter til blandt andet konsulenter, tjenesterejser mv. Forsvaret skal fremadrettet fortsat have særlig opmærksomhed rettet mod budgettering, økonomistyring og opfølgning inden for de relevante udgiftsområder, idet der blandt andet vil kunne blive tale om at sætte loft over udgifter på de enkelte områder.

Udfasning af standardflex-fartøjer

Den af Forsvarschefen foreslåede udfasning af alle standardflex-fartøjer gennemføres ved udgangen af 2010.

3.

Justeringer i forhold til forliget

For at understøtte balancen i forsvarrets økonomi er der behov for at foretage en række tilpasninger i forligsperioden, jf. skema A.

Skema A (beløb er i mio. kr. i prisniveau 2010)

<i>Merbehov og tilpasninger i perioden 2010-2014</i>	<i>Beløb</i>
<i>Prognosticeret merbehov</i>	3.000
• Midlertidig tilpasning af værnepligtsindtaget til behovet for nyt personel til totalforsvarsstyrken og hærens reducerede rekrutteringsbehov	-300
• Udeladelse af opbygning af en tredje fregatbesætning	-200
• Nedlæggelse af artilleripejleradarsystemet ARTHUR	-90
• Udeladelse af opbygning af en tredje kampvognseskadron	-170
• Justeret deltagelse i diverse NATO-projekter, herunder AGS-projektet	-540
• Afhændelse af Kuglegården på Holmen og flytning af Forsvarsstaben mv.	-120
• Effektiviseringer, omprioriteringer og eventuelt reduktioner af investeringsrammer på materiel- og etablisementsområderne	-1.580
<i>Balance</i>	0

Der er ikke i den foreliggende situation grundlag for at træffe beslutning om at gennemføre yderligere nedlæggelser af operative kapaciteter af større omfang.

Hvis der ud over ovenstående tiltag er behov for at inddække merudgiftsbehov til eksempelvis nye opgaver o.lign. kan disse finansieres ved effektiviseringer, omprioriteringer og eventuelt reduktioner af investeringsrammer på materiel- og etablisementsområderne. Det lægges i den forbindelse til grund, at forsvarrets materielinvesteringer selvsagt fokuseres og dimensioneres til fordel for højt prioriterede behov, herunder behov relateret til forsvarrets internationale operationer samt soldaternes sikkerhed.

Implementeringsplanen lægger ikke op til en fast flerårig materielanskaffelsesplan. Derimod vil forligskredsen årligt få forelagt det kommende års planlagte materielanskaffelser, blandt andet med henblik på at forligskredsen kan forvise sig om sammenhængen mellem Forsvarsforlig 2010-2014 og de af forsvaret planlagte materielanskaffelser.

Hvad angår tilpasning af værnepligtsindtaget skal det bemærkes, at den af forsvaret planlagte reduktion af antallet af indkaldte alene er et midlertidigt tiltag, hvor antallet af værne-

pligtige midlertidigt reduceres fra knap 2.500 årsværk, svarende til ca. 6.200 indkaldte, til godt 2.000 årsværk, svarende til ca. 4.800 indkaldte. Denne midlertidige reduktion indebærer ikke en ændring af den eksisterende værnepligtsordning. Reduktionen får heller ikke konsekvenser for gennemførelsen af den værnepligtsundersøgelse, som er aftalt i Forsvarsforlig 2010-2014. Det skal sikres, at de særligt motiverede, egnede unge, som på Forsvarets Dag tilkendegiver, at de er klar til at blive indkaldt hurtigt, prioriteres indkaldt hurtigst muligt, ligesom unge, der "trækker frinummer", fortsat skal opfordres til at melde sig frivilligt.

I denne forligsperiode udelades opbygning af den tredje fregatbesætning og opbygning af den tredje kampvognseskadron. Kapaciteterne opretholdes, men med en reduceret bemanning i forhold til det oprindeligt forudsatte.

Ud fra en samlet vurdering af artilleripejleradarkapacitetens anvendelses- og udviklingsmuligheder følges forsvarets anbefaling om at nedlægge denne kapacitet.

Hvad angår afhændelser af etableringer skal det bemærkes, at Forsvarskommandoen har anbefalet lukning og afhændelse af Almegaard Kaserne på Bornholm, afhændelse af Forsvarskommandoens domicil på Holmen (Kuglegården) og flytning af Forsvarsstaben og Forsvarets Mediecenter til et lejet domicil, samt udskydelse af perioden for indhentning af forsvarets bygningsvedligeholdelsesmæssige efterslæb.

Blandt andet af regionale hensyn er der ikke grundlag for at afhænde Almegaard Kaserne. Derimod vil der uden regionalpolitiske konsekvenser kunne gennemføres afhændelse af etableringer på Holmen i København, inkl. flytning af Forsvarsstaben mv. Flytning, leje af nyt domicil mv. kan dog først iværksættes, når der er sikkerhed for, at det ønskede provenu fra afhændelse af Kuglegården kan opnås. Herved undgås eventuelle udgifter til dobbelt husleje mv. Endelig kan forsvaret – i lyset af reorganiseringen af hærens bataljoner – genoverveje anvendelsen af Sjælsmark kaserne med henblik på afhændelse heraf.

4.

Evaluering og forligskredsens opfølgning

Der gennemføres en "midtvejsevaluering" af forligsimpliceringen i foråret 2012. Denne midtvejsevaluering skal ses i lyset af, at der i overensstemmelse med forligsaftalen iværksættes eller er iværksat følgende analysearbejder, der kan få positiv betydning for forsvarets økonomi:

- En række omfattende budgetanalyser under inddragelse af Finansministeriet.
- Analysen af forsvarrets langsigtede behov for etableringer, herunder kaserner, flådestationer og flyvestationer¹.
- Analysen af værnepligtens fremtid.
- Undersøgelsen af mulighederne for at samle forsvarrets officersskoler som en fælles organisatorisk enhed.
- Undersøgelsen af om antallet af redningshelikopterberedskaber kan reduceres og placeringen heraf optimeres uden at det samlede redningsberedskab forringes.
- Undersøgelsen af, hvor Arktisk Kommando skal etableres.

Resultaterne og anbefalingerne fra disse analysearbejder vil foreligge senest i maj 2012.

Som tidligere anført vil det aktuelle behov med hensyn til merudgifter løbende blive vurderet i lyset af dansk deltagelse i internationale operationer. I den forbindelse kan der peges på, at det fremgår af den danske plan for indsatsen i Helmand i 2010, at "*Målet er (...) at skabe rammer og forudsætninger i 2010, der fra 2011 muliggør en ændret sammensætning i retning af en mere tilbagetrukket støttende rolle og reduktion af det danske styrkebidrag.*" Det fremgår endvidere af strategien for den danske indsats i Afghanistan, at: "*Danmark vil i perioden 2008-12 styrke sin indsats i Afghanistan, og det er målet gradvist at ændre balancen i retning af en større civil indsats og en mere tilbagetrukket militær rolle*" På den baggrund vil en realiseret udgiftsudvikling derfor også indgå i midtvejsevalueringen i 2012.

Endelig vil en række af de ovennævnte uklarheder og forudsætninger, der er indregnet i det nuværende prognosticerede grundlag, være mere afklarede på tidspunktet for midtvejsevalueringen. Der vil medio 2012 være et grundlag for forligskredsen til at træffe beslutning om, hvorvidt der er økonomisk råderum til at tilføre materielinvesterings- og driftsrammen de oprindeligt planlagte midler.

¹ I henhold til Forsvarsforlig 2010-2014 skal der i denne forbindelse gennemføres en undersøgelse af, om forsvarrets nuværende operative og geografiske struktur medfører u hensigtsmæssige konsekvenser i relation til forsvarrets personel og personelstruktur, herunder for bl.a. rekruttering, fastholdelse, uddannelse og operativ anvendelse af forsvarrets personel.

5.

Øvrige forhold

En kommende dansk veteranpolitik vil være færdiggjort til efteråret 2010. I forbindelse med denne opprioritering vil der være behov for at anvende ekstra midler til forswarets yderligere tiltag på veteranområdet.

I overensstemmelse med Forsvarsforlig 2010-2014 er forsaret allerede i færd med at styrke evnen til kapacitetsopbygning, eksempelvis ved oprettelse af et særligt element i Forsvarskommandoen, udsendelse af rådgivere til Østafrika, en styrket indsats med lokale sikkerhedsstyrker i Afghanistan mv. I den videre styrkelse af forswarets evne til kapacitetsopbygning bør forsaret under forligsimpliceringer inddrage forswarets specialoperationsstyrker.

Der sker i forligsperioden en mindre forøgelse af bemanningen ved Jægerkorpset, i medfør af Forsvarsforlig 2005-2009. Endvidere skal der ske en yderligere udnyttelse af forswarets luftmilitære kapaciteter til specialoperationsformål.

I forbindelse med forligsimpliceringer iværksætter forsaret en række tiltag, der øger sikkerheden og beskyttelsen af udsendte styrkebidrag. Således styrkes hærens kapacitet til at imødegå improviserede sprængladninger – eksempelvis i Afghanistan – bl.a. gennem:

- Materielinvesteringer, herunder anskaffelse af nye pansrede og beskyttede køretøjer
- Oprettelse af en værnshælles kapacitet ved Hærens Operative Kommando i Karup til planlægning og koordination af bekæmpelsen af improviserede sprængladninger
- Oprettelse af en særlig kapacitet ved ingeniørtropperne på Skive Kaserne til rydning af improviserede sprængladninger mv.
- Styrkelse af analyseområdet med personel til den særlige efterretnings-, overvågnings-, målklarings- og rekognosceringsafdeling på Varde Kaserne. Herved styrkes evnen til at højne sikkerheden for udsendte soldater i internationale operationer, blandt andet i Afghanistan

Den i Forsvarsforlig 2010-2014 aftalte sikkerhedspulje til brug for uforudsete og nyopdukede udgifter i forligsperioden til sikring af den bedst mulige beskyttelse af dansk personel har allerede fundet anvendelse, idet der indtil videre er bevilget godt 5 mio. kr. til personligt beskyttelsesudstyr til bl.a. de udsendte soldater i Afghanistan.

Forsvaret skal opretholde syv kampbataljoner i hæren (i Holstebro, Slagelse, Høvelte og på Bornholm). Herved sikres både evnen til kontinuerlig udsendelse af en bataljonskampgruppe samt evnen og fleksibiliteten til at udsende styrkebidrag med kortere varsel, hvis der opstår behov for det. Endvidere kan forsvaret med et passende varsel opstille op til tre yderligere reaktionsstyrkebataljoner i hæren.

Ud over den i Forsvarsforlig 2010-2014 fastlagte konkurrenceudsættelse på etableringsdriftsområdet, kan forsvaret som en del af forligsimpliceringen stille forslag om at gennemføre konkurrenceudsættelse på andre større driftsområder. Forslag til sådanne tiltag skal i hvert enkelt tilfælde udvise en økonomisk gevinst, ligesom der i hver enkelt sag konkret skal gennemføres en vurdering af hensigtsmæssigheden af konkurrenceudsættelsen. En sådan skal således kun finde sted, hvis det medfører en samlet set bedre løsning for forsvaret.

Forsvaret er i færd med at udarbejde en klimastrategi, i overensstemmelse med Forsvarsforlig 2010-2014. De forventede økonomiske konsekvenser heraf – udgifter og provenuer – er indarbejdet i forsvarets forslag til forligsimplicering. Forsvarets klimastrategi forventes at bestå af en strategi med tilhørende konkrete handleplaner. Handleplanerne forventes at kunne omfatte: Energieffektivisering i bygninger, klima og CO2 regnskab, energi – og klimarigtigt indkøb, klima- og energirigtig adfærd, fjernaflæsning og energistyring, vedvarende energi og energioplægning, alternative brændstoffer til transport, organisering, information/kommunikation, myndighedsbehandling og rådgivning, energieffektiviseringsforsøg/optimering og energiledelse.

I overensstemmelse med Forsvarsforlig 2010-2014 undersøges det i forligningsperioden, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at tilbageføre Tøjhusmuseet og Orlogsmuseet fra Kulturministeriet til Forsvarsministeriet. Resultatet af denne undersøgelse vil foreligge i maj 2011.

Endvidere undersøges mulighederne for, at forsvarets udsendte enheder i Afghanistan bliver i stand til at modtage et bredt udsnit af TV-kanaler, herunder særligt danske.

Der gennemføres i forligningsperioden en analyse af mulighederne for alternativ (med-) finansiering af forsvarets musikkorps.

Den i Forsvarsforlig 2010-2014 beskrevne udarbejdelse af en dansk militærmanual gennemføres i to faser. I første fase afklares ambitionsniveauet for en sådan manual, således at synopsis for militærmanualen fremlægges for forligningskredsen i januar 2011. I anden fase udarbejdes den danske militærmanual, så militærmanualen foreligger i 2014.

Den i Forsvarsforlig 2010-2014 beskrevne årlige sikkerhedspolitiske redegørelse tilstræbes afgivet i efteråret.

Forsvarets isbrydere nedlægges, således at erhvervets udgifter hertil i den nuværende form fjernes. Implementeringen heraf afventer det tværministerielle arbejde med afklaring af fremtidens behov for isbrydning. Afklaringen vil foreligge senest november 2010.