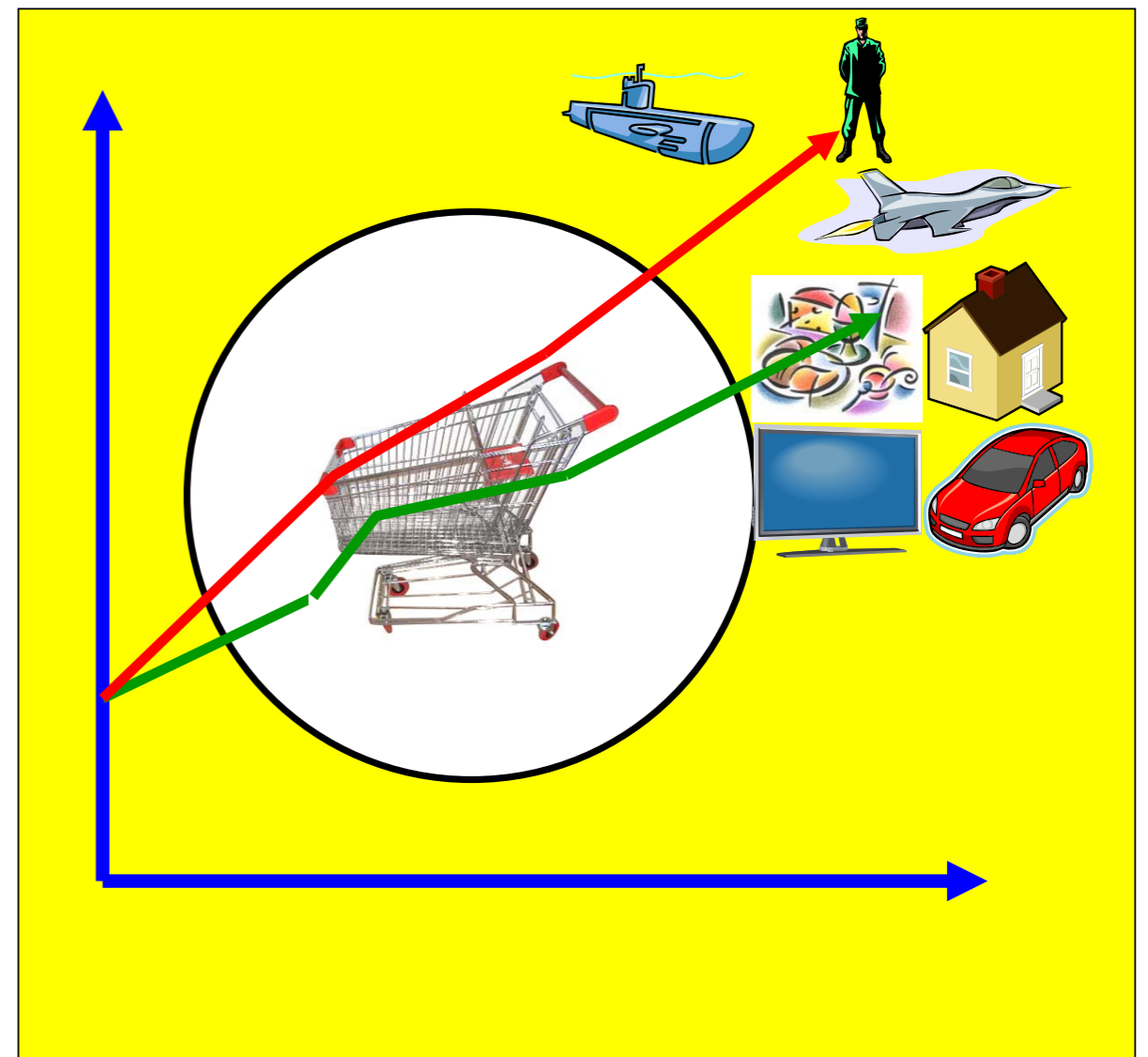


PETER NORDLUND, MIKAEL WIKLUND, BERNT ÖSTRÖM



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Peter Nordlund, Mikael Wiklund, Bernt Öström

Det svenska försvarets anslagsutveckling

Kostnadsutveckling och priskompensation

Titel	Det svenska försvarets anslagsutveckling
Title	Cost Escalation and Price Compensation in the Swedish Defence
Rapportnr/Report no	FOI-R--2694--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport
Sidor/Pages	99 p
Månad/Month	Maj/May
Utgivningsår/Year	2009
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten / The Swedish Armed Forces
Forskningsområde Programme area	2. Operationsanalys, modellering och simulering or
Delområde Subcategory	22 Metod och utredningsstöd
Projektnr/Project no	E11102
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell-Jakobsson

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency

164 90 Stockholm

Förord

Denna rapport är en del av det stöd Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) ger till perspektivplaneringen i Försvarmakten genom projektet FoRMA och i delprojektet FoRMA Ekonomi. FoRMA Ekonomi arbetar med att ta fram ekonomimodeller, ekonomiskt underlag och ekonomiberäkningar till perspektivplaneringen. Kostnadsberäkningsmodellen BEMPA är en av leveranserna från FoRMA Ekonomi.

FoRMA Ekonomi bistår härutöver perspektivplaneringen med att ta fram förslag på kostnadseffektiva organisations- och produktionslösningar och har härvid påverkat de lösningar för personal- och materielförsörjning som nu presenterats i inriktningspropositionen för kommande riksdagsbeslut.

Pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret i förhållande till utvecklingen av försvarsanslaget och den pris- och lönekomensation Försvarmakten erhåller har en mycket stor påverkan på de långsiktiga planeringsförutsättningarna. Det är därför naturligt att dessa studeras inom perspektivplaneringen.

Författarna vill tacka Jens Plambeck på Försvarmakten som låtit oss studera detta intressanta område, Jan Henningsson för värdefulla diskussioner, Patrik Asplund numera på Forsvarsdepartementet för kommentarer och synpunkter under arbetets gång, Frank Brundtland-Steder och Per-Kristian Johansen på Forsvarets Forskningsinstitut (FFI) för diskussioner, informationsutbyte och inspiration och sist men inte minst Ben Solomon från Defence Research and Development Canada (DRDC/RDDC) för tips och idéer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Inledning och syfte	11
2 Teorin om prisbildning och reflektioner om inflation	14
2.1 Några viktiga reflektioner rörande inflation	20
2.1.1 Inflation kontra höga prisnivåer.....	20
2.1.2 Inflation kontra utvecklingen av enhetspriser	20
2.2 Försvarsspecifik inflation.....	21
2.2.1 Teoretiska orsaksfaktorer till försvarsspecifik inflation	21
3 Försvarsspecifik kostnadsutveckling och inflation. Vad ska kompenseras?	26
3.1 Några tankar kring tänkbara mål för försvarets budgetomräkning	27
4 Det svenska försvarets anslagsutveckling 1999-2009	31
4.1 Utveckling av anslag som Försvarsmakten disponerat	34
4.1.1 Skillnader mellan budgetpropositionen och tilldelade medel i regleringsbrevet	34
4.1.2 Större ramjusteringar eller överföringar till/från andra anslag	35
4.1.3 Större justeringar med anledning av tilläggsbudgeten (vårpropositionen)	41
4.2 Utfall för Försvarsmaktens anslag	43
4.2.1 Skillnad mellan tilldelning och anslagsförbrukning	45
4.2.2 Storlek på indraget anslagssparande	47
4.3 Pris- och löneomräkningar	48
4.3.1 Ett index för pris- och löneomräkning	50
4.4 Sammanfattande kommentarer	51
5 Försvarsprisindex – konstruktion och index	53
5.1 Sammanfattning - beräkning av försvarsprisindex, FPI.....	54
5.2 Ingående beskrivning av delkomponenter i FPI.....	54
6 Produktivitet	59
6.1 Antaganden i FPI	59
6.2 Produktivitetstillväxt i försvaret.....	60
7 Försvarets reala anslagsutveckling 1999-2009	62

7.1	Försvarets köpkraftsutveckling samt pris- och löneomräkning i förhållande till andra index för omräkning	62
7.2	Variationsberäkningar	67
7.2.1	Variationsberäkningar av delfaktorer i FPI.....	67
7.2.2	Variationsberäkningar av kvalitetsdriven pristillväxt.....	68
7.3	Tidsförskjutning i försvarsprisindex, FPI	69
8	Analys, hypoteser och slutsatser	71
8.1	Försvarets köpkraft och försvarsprisindex	71
8.1.1	Sammanfattande köpkraftsdiagram	77
8.1.2	Tidsförskjutning i försvarsprisindex, FPI	78
8.2	Konsekvenser för Försvarsmaktens planering.....	79
9	Studiens antaganden och fortsatt arbete	82
	LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING	85
	BILAGA 1 – ORDLISTA	88
	BILAGA 2 – RAPPORTENS BERÄKNINGAR	91

Sammanfattning

”Försvaret har alltid kostat 40 miljarder.” Denna bild av försvarets ekonomi de senaste 15 åren är relativt vanlig och stämmer också ganska väl om man inte tar hänsyn till penningvärdets förändring genom inflation. Synsättet kan bidra till en villfarelse om att försvaret har haft oförändrade ekonomiska förutsättningar. Om man beaktar inflationen blir bilden däremot en helt annan och pekar på en kraftig försämring av försvarets köpkraft.

Att kunna fatta välunderbyggda beslut om försvarets medelstilldelning är komplicerat och kräver att många faktorer värderas och en god förståelse för de samband som besluten ska ta hänsyn till. I dessa hänsynstaganden ingår inflationens påverkan, förståelse för rollfördelningen mellan beslut om anslagsnivåer och effekter som pris- och lönekompensationen ska hantera, förståelse för skillnaderna mellan pris- och kostnadsutveckling, medvetenhet om skillnaderna mellan effektiviseringar/rationaliseringar och ambitionsminskningar/nedskärningar, följsamhet i pris- och lönekompensationen och försvarets unika förutsättningar för att nämna några av de förhållanden som bör ingå i en heltäckande värdering av beslut om försvarets ekonomi.

Denna rapport syftar till att sortera upp faktorer och samband för att bidra till beslutsfattandet i såväl riksdag, som regering, som inom Försvarsmakten.

Som ett led i detta syfte har projektet studerat försvarets anslagsutveckling i syfte att kunna göra bedömningar om hur försvarets köpkraft utvecklas och kan förväntas utvecklas. Förändringar i försvarsanslaget till följd av politiska beslut studeras. Olika hypoteser om försvarets pris- och kostnadsutveckling jämförs med den pris- och lönekompensation som erhålls genom försvarsprisindex, FPI. Rapporten diskuterar även hur pris- och kostnadsutveckling kan hanteras i försvarets planering.

Det är mycket svårt att korrekt mäta pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret på ett systematiskt sätt i form av volym-, kvalitets- och produktivitetsrensade index. Vi har internationellt konstaterat att detta görs i relativt få länder p.g.a den stora arbetsinsats det skulle kräva. De mest ambitiösa försöken görs i USA som försöker skapa ett verkligt försvarsprisindex. Även Kanada har gjort försök i liknande riktning men med lägre ambitioner. I projektets fortsatta arbete kommer ett försök att göras att uppskatta försvarsprisernas utveckling i Sverige.

Pris- och kostnadsutvecklingen i försvaret avviker från den allmänna pris- och kostnadsutvecklingen. Detta beror på att sammansättningen av arbetskraft, materiel, varor och tjänster som försvaret köper avsevärt skiljer sig från den som finns i samhället i övrigt. En annan orsak är att situationen på de marknader där försvaret gör sina köp ofta ser helt annorlunda ut än de marknader där övriga samhället gör sina inköp. Inte minst försvarsmateriel handlas på marknader som har karaktär av monopol eller oligopol, ofta bilaterala sådana med en/få köpare och en/få säljare. Ytterligare orsaker till skillnader i prisutveckling är de avvikelser som finns i valutaberoendet i försvarets import jämfört med den svenska importen som helhet.

Skillnaderna mellan försvaret och andra samhällssektorer har statsmakterna varit medvetna om och man har därför tillämpat ett annat priskompensationssystem för försvaret än för andra sektorer inom statsförvaltningen. Försvaret kompenseras för prisökningar genom ett försvarsprisindex, FPI. FPI bygger dock fortfarande på approximationer där officiella index får representera försvarets prisutveckling. En nyckelfråga är hur väl dessa approximationer följer försvarets faktiska prisutveckling. Denna rapport pekar på att följsamheten till del är bristfällig och att den senaste dryga tioårsperioden inneburit att försvaret blivit underkompenserat för prisökningar.

Försvarsanslaget har under denna period minskat genom direkta politiska beslut som ett uttryck för den politiska viljan och en lägre prioritering av försvaret i förhållande till andra statsfinansierade utgifter.

De politiskt, beslutade anslagsminskningarna uppgår under 1999-2009 till ca 9 mdkr (miljarder kr) i årseffekt räknat i 2009 års prisläge. Även strax innan denna period minskades försvarsanslaget 1995-1998 med ytterligare ca 3 mdkr vilket i dagens prisläge motsvarar närmare 4 mdkr.

Utöver anslagsminskningarna tillkommer engångseffekter av indraget anslagssparande under perioden 1999-2009 på drygt 1 mdkr. Dessa är huvudsakligen knutna till fredsfrämjande insatser.

Förutom dessa beslutade anslagsminskningar kan systemet för pris- och lönekomensation ha skapat omedvetna effekter. Dessa kan liknas med osynliga anslagsförändringar, utan att särskilda politiska beslut har tagits, som medfört att försvarets köpkraft ytterligare minskat genom otillräcklig komensation.

Detta beror på att försvarets pris- och löneutveckling inte täcks av en motsvarande omräkning av anslagen. Med rimliga antaganden kan effekterna av otillräcklig pris- och löneomräkning, genom FPI som mekanism för omräkning, skattas till drygt 3 mdkr sett till anslagsnivån 2009 jämfört med 1999. Detta betyder att försvarets köpkraft, utöver beslutade anslagsminskningar, har minskat ytterligare. Dessa anslagsminskningar är inte kopplade till politiska beslut utan uppstår som utebliven uppräknings, vilket är svårt att iakta direkt, till skillnad från explicita beslut. Priskomensationen bör inte fatta "politiska beslut" åt beslutsfattarna i regering och riksdag utan beslut rörande anslagstilldelningen och effekter på köpkraften av denna bör fattas medvetet baserat på en explicit politisk bedömning.

Dessa effekter av otillräcklig komensation består dels av ett produktivitetsavdrag i pris- och lönekomensationen som Försvarsmakten under en period av omvandling och minskande volymer haft svårt att uppnå (ca 1,8 mdkr), dels av utvecklingen av arbetskraftskostnaderna i försvaret (0,5 mdkr), dels av påverkan av billig teknikimport till konsumentmarknaden på importprisindex (ca 0,5 mdkr), dels av att även prisutvecklingen på verkstadsvaror i Sverige varit mycket låg vilket sannolikt inte varit fallet med försvarsmateriel (ca 0,4 mdkr).

Den samlade effekten av anslagsminskningar och otillräcklig priskomensation kan sålunda vara upp till ca 12 mdkr i effekt på anslaget år 2009.

Detta skulle innebära att nuvarande anslag till Försvarsmakten på ca 39 mdkr skulle ha behövt vara upp till ca 51 mdkr för att köpkraften skulle ha kunnat vidmakthållas. Detta motsvarar en köpkraftsminskning på ca 25 procent. Uttryckt som försvarsutgifternas andel av bruttonationalprodukten, BNP, skulle nuvarande nivå på ca 1,3 procent med bibehållen köpkraft bli upp till 1,7 procent.

Om vi utsträcker perioden till 1995-2009 blir motsvarande siffra för köpkraftsminskningar 15-16 mdkr och en anslagsnivå på upp till ca 54-55 mdkr år 2009 för en oförändrad köpkraft jämfört med år 1995. Köpkraftsminskningar motsvarar med denna period ca 30 procent.

Det görs ett produktivitetsavdrag i pris- och lönekomensationen, som reducerar den komensation försvaret erhåller för att kunna möta löneutvecklingen i försvaret. Om inte anslagsminskningar hålls isär från produktivets- och effektivitetskrav kan lätt dubbla krav på förbättrad produktivitet och effektivitet inom försvaret uppstå. Om förväntningar på högre effektivitet i försvaret också återspeglas i sänkningar av anslaget uppstår dubbla effektivitetskrav. Anslagsminskningar bör motsvaras av motsvarande minskning av uppdragen till och uppgifterna för Försvarsmakten. Om så inte sker ställs krav på produktivitet utöver det som redan finns genom produktivitetsavdraget i pris- och lönekomensationen. På samma sätt är tillkommande uppgifter för och ökade uppdrag till Försvarsmakten utan att motsvarande pengar tillskjuts också ett tillkommande krav på produktivitet utöver produktivitetsavdraget.

Ett aktuellt exempel är den förbandsreserv på fyra mekaniserade bataljoner som föreslås i inriktningspropositionen¹. Dessa väntas kosta 0,1 – 0,3 mdkr per år utan att någon motsvarande anslagsjustering aviserats.

Anslagsminskningar, utan motsvarande reduktion av uppdraget till Försvarsmakten, och ett produktivitetsavdrag, som av olika skäl inte kan uppnås, riskerar att leda till gradvisa, smygande ambitionssänkningar utan att specifika beslut om dessa fattats.

I en verksamhet utan mätbar ”intäktssida” är risken stor att dessa ambitionssänkningar tas ut genom reducerad försvarseffekt.

Förutom de ovan redovisade beräkningarna av försvarets köpkraftsutveckling som utgör studiens huvudantagande har vi även gjort alternativa antaganden om försvarets pris- och kostnadsutveckling. Dessa alternativa beräkningar har bl.a gjorts med hjälp av de prisindex som tas fram för försvaret i USA. Indikationerna pekar på en ytterligare köpkraftsurholkning om hela det amerikanska indexet används. Detta förklaras dock av att lönekostnaderna haft en snabb utveckling i USA. Om vi exkluderar påverkan från amerikanska försvarslöner och ersätter den med löneutvecklingen i det svenska försvaret blir resultatet att det amerikanska indexet skulle ha givit en något högre kompensation än det svenska försvarsprisindexet, FPI.

I siffrorna ovan har prisutveckling bedömts, men inte effekter på kostnaderna av kvalitets- och prestandaökningar som möjliggjorts genom teknisk utveckling. Fram till år 2000 ingick en s.k. teknikfaktor i priskompensationen till försvaret. Denna uppgick till en årlig uppräknings av materielanslaget på 1,5 procent. Skulle denna ha tillämpats även efter år 2000 skulle den år 2009 motsvara en ökning av försvarsanslaget på ca 3,1 mdkr per år.

Studier från Norge pekar på att försvarsmateriel genom både pris- och teknikutveckling årligen i genomsnitt ökar ca 3,5 procent snabbare än allmän prisutveckling. De har dock inte studerat hur ökade styckkostnader fördelar sig på ren prisutveckling och teknisk fördyring genom ökade prestanda. Tillämpat på Sverige motsvarar de norska siffrorna på tio år en årseffekt på ca 8 mdkr.

Studier från USA bekräftar en hög kostnadsutveckling för försvarsmateriel men tyder huvuddelen av förklaringen inte beror på prisförändringar utan på införande av mer avancerad teknik med högre prestanda.

Lägger man ett antagande om kostnadsutveckling p.g.a teknisk fördyring på toppen av effekterna av antagen underkompensation genom FPI skulle anslagsnivåerna ytterligare rusa i höjden. Vi kan dock se att få länder på detta sätt kraftigt ökat sina försvarsanslag under den senaste tioårsperioden för att ta hänsyn till fördyringarna genom teknisk utveckling. Däremot förefaller många länder till del kompensera för utökade kostnader för att få del av prestandaökningar genom teknisk utveckling.

Det kan hävdas att priskompensationen bör avse ren prisutveckling och att prestanda- och ambitionsökningar genom teknikutveckling ska beslutas i särskild ordning. Det är dock i så fall viktigt att behovet av en sådan anslagsförstärkning regelbundet blir föremål för prövning och analys.

Det finns dessutom en tidsförskjutning i försvarsprisindex, FPI, på två år vilket t.ex innebär att indexutvecklingen för år 2007 är bestämmande för prisuppräknings av anslaget för år 2009. Detta kan i värsta fall genom ”dålig timing” bidra till ryckighet i planering och genomförande av verksamheten. Till exempel skulle ett år med höga löneavtal som driver på lönekostnaderna i värsta fall bli kompenserat med ett år med låga löneavtal som slutits två år tidigare. Den senaste tioårsperioden har denna tvååriga tidsförskjutning just skapat en sådan ryckighet då överensstämmelsen mellan indexutvecklingen ett givet år med samma indexutveckling två år tidigare varit låg.

¹ Regeringens proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*

Den kraftiga påverkan på planeringsförutsättningarna för Försvarsmakten som pris- och kostnadsutveckling utgör bör på ett mer systematiskt och utvecklat sätt beaktas av Försvarsmakten i sin planering. Detta gäller framför allt planeringen på medellång och lång sikt där ”ränta-på-ränta-effekten” kan bli mycket stor.

Försvarsmakten bör lägga in reserver i sin planering för löne- och prisutveckling som riskerar att inte bli kompenserad genom tillämpat pris- och lönekompositionssystem. Detta gäller främst Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FMUP) och perspektivplanen (PerP) men bör självklart också komma till uttryck i den kortsiktigare planeringen.

Det finns även risker för dubbelräkning av produktivets- och effektivitetsvinster i planeringen. I planerna identifieras besparings- och effektiviseringsmöjligheter som ofta direkt in-tecknas för annan användning: nya insatsförband, utökad utbildning, kompletterande materielanskaffning etc. Samtidigt så är dessa produktivets- och effektivitetsvinster nödvändiga för att kunna möta och begränsa effekten av produktivetsavdraget i pris- och lönekompositionen: Detta gör att dessa besparingar inte okritiskt bör in-tecknas för annan verksamhet.

Försvarsmakten kan vara proaktiv i att löpande följa de index som genom fördröjningen i kompositionen kommer att påverka pris- och lönekompositionen om två år. Vissa av dessa indexserier produceras löpande månadsvis. Försvarsmakten kan på så sätt genom bl.a anslagssparande och anslagskrediter parera framtida effekter av pris- och lönekompositionen.

I Försvarsmaktens långsiktiga planering utgår man ofta från oförändrad nivå på försvarsanslagen. Den senaste tioårsperioden har däremot anslagen minskat med ca 9 mdkr. En sådan situation med den osäkerhet detta innebär att den långsiktiga planeringen försvaras. Vissa beslut med långsiktiga ekonomiska konsekvenser riskerar att bli ”gökungar” i en situation med minskade anslag. Försvarsmakten bör därför i sin långsiktiga planering antingen göra planer i olika ekonomiska nivåer eller känslighetsanalysera föreslagna framtida lösningar utifrån förändrade ekonomiska förutsättningar.

Försvarsprisindex, FPI, är som nämnts ett försök att genom en särskild indexkonstruktion uppbyggd av officiella index öka precisionen i pris- och lönekompositionen till försvaret. Huvuddelen av övrig statlig verksamhet har ett gemensamt och enklare pris- och lönekompositionssystem som skulle ha givit försvaret 1,4 mdkr mindre i komposition under 1999-2009. Även för övriga statsförvaltningen finns en tvåårig eftersläpning i kompositionen.

Vi har i denna rapport ifrågasatt precisionen i FPI. Det finns en tendens till att det är varierande orsaker till skillnader som i olika perioder skapar problem med precisionen. FPI är dessutom komplicerat och tenderar att vara en ”black-box” som få förmår göra en helhetsbedömning av. De som tar fram indexserierna kan indexmatematiken men sällan verksamheten. De som förstår verksamheten har inte överblick över indexberäkningarna. Man skulle möjligen kunna diskutera att förenkla de löpande indexberäkningarna och istället vid behov och mer frekvent göra explicita analyser av försvarets specifika pris- och kostnadsutveckling. Dessa analyser skulle vid olika tillfällen fokusera på just det som varit huvudorsaken till skillnaderna för den då aktuella perioden. Dessa analyser skulle sedan utgöra ett underlag för att genom politiska beslut justera den komposition som räknats fram genom det förenklade systemet men ställer också krav på de politiska beslutsfattarna att både se till att dessa analyser utförs och att de i lämplig grad beaktas i beslutsfattandet om anslagsnivåer.

1 Inledning och syfte

Denna rapport fokuserar på anslagsutvecklingen och de kompensationsmekanismer som är uppsatta för att hantera pris- och löneförändringar i Försvarsmaktens verksamhet. Dessa analyseras utifrån alternativa konstruktioner och index samt antaganden om försvarets verksamhet. Rapporten ingår i ett arbete där vi studerar såväl inflationen som kostnadsutvecklingen inom det svenska försvaret och hur denna skiljer sig från allmän pris- och kostnadsutveckling. Vi talar här om s.k. försvarsspecifik inflation och kostnadsutveckling.

Arbetet utförs och rapporten skrivs som en del av FOI:s stöd till perspektivplaneringen inom Försvarsmakten inom det s.k. FoRMA-projektet under delprojektet FoRMA Ekonomi.

Priser för olika resurser, tjänster och varor förändras. Det innebär att konsumenter, företag, offentliga verksamheter däribland försvaret kontinuerligt möter nya prislägen och kostnadsbilder att basera beslut på. Prisutvecklingen är olika för olika typer av varor och tjänster, vilket gör att olika aktörer kan erfara väsentligt skild kostnadsutveckling beroende på sammansättningen av deras specifika förbrukning av varor och tjänster.

Ökande priser benämns inflation. Prisutvecklingen, inflationen, är en av de faktorer som påverkar kostnadsutvecklingen men denna påverkas också av ändrade ambitioner och förändrad kvalitet på varor och tjänster. Inflation och kostnadsutveckling är sålunda inte synonyma begrepp.

Prisutvecklingen för de privata konsumenterna i Sverige mäts med konsumentprisindex, KPI, och andra typer av sammansättningar av konsumtionen för andra aktörer, varor och tjänster mäts med andra index.

Löne- och prisutvecklingen i försvaret kompenseras genom att försvarsanslagen räknas upp med ett försvarsprisindex, FPI. FPI är ett vägt index uppbyggd av olika officiella index där man försöker efterlikna löne- och prisutvecklingen för den personal, varor och tjänster som försvaret använder i sin verksamhet. FPI förutsätter dessutom att försvaret successivt kan bli mer effektivt genom ökad produktivitet då FPI reduceras med ett produktivitetskrav.

Skillnader i faktisk pris-, löne- och produktivitetsutveckling och den kompensation som ges genom FPI kan självklart finnas och kan vid systematiska avvikelser bli stora över tiden.

En avvikelse på i genomsnitt 1 procent per år motsvarar efter tio år en årlig skillnad på 4 mdkr, drygt 10 procent av försvarsanslaget. En skillnad på 2 procent motsvarar efter tio år en årlig skillnad på 8,5 mdkr och 3 procent motsvarar 13,5 mdkr. Skillnaden stiger exponentiellt (= snabbare än linjärt) genom ”ränta-på-ränta-effekten”.

Försvarsprisindex beskrivs närmare i ett senare kapitel i denna rapport.

De stora konsekvenserna av pris- och löneförändringarna i försvaret gör det betydelsefullt att studera pris-, löne- och kostnadsutveckling för försvaret. Det är dessutom viktigt att studera dessa i relation till den kompensation som erhålls genom de olika index som bestämmer pris- och löneuppräknings av försvarsanslagen. Just detta har varit ett av huvudsyftena med denna rapport.

En viktig fråga för denna rapport är hur försvarets köpkraft utvecklats genom anslag och pris- och lönekomensation. Andra viktiga frågor rör rollfördelningen mellan de politiska besluten rörande försvarsanslagen och systemet för pris- och lönekomensation, FPI samt hur Försvarsmakten ska beakta pris- och kostnadsutveckling i sin planering.

En god förståelse för dessa frågor ökar precisionen i de politiska besluten rörande anslag och utformning av system för pris- och lönekomensation. Denna förståelse bidrar även

till att Försvarsmakten på ett tydligare och säkrare sätt kan hantera pris- och löneutveckling i sin planering.

För att kunna svara på dessa frågor har projektet studerat prisbildningen inom försvaret, det tillämpade pris- och lönekompenationssystemet, FPI och försvarets anslagsutveckling.

Utifrån dessa studier görs vissa beräkningar av utvecklingen av försvarets köpkraft varvid även slutsatser framkommer. Härutöver lämnas rekommendationer för Försvarsmaktens planering.

Det arbete som presenteras i denna rapport har bestått av studier av kompenationen för pris- och kostnadsutveckling inom försvaret. Det hittillsvarande arbetet har huvudsakligen skett på en relativt aggregerad nivå för att kunna dels ge en överblick och dels fungera som en bas för fortsatta mer detaljerade studier.

Arbetet i den större studieserien syftar till att:

- ge en god uppfattning om vilka reserver för pris-, löne- och kostnadsutveckling som är rimliga i olika planeringsaktiviteter såsom perspektivplaneringen (PerP) men också Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FMUP) och även mer kortsiktig produktionsplanering.
- Ge ett beslutsunderlag för framtida inriktning där förändrade pris- och kostnadsförhållanden bör beaktas
- Ge förslag till metoder och underlag för prognoser av pris- och kostnadsutveckling
- Skapa förståelse för de mekanismer som påverkar försvarets pris- och kostnadsutveckling där i synnerhet av Försvarsmakten och/eller politiska beslut påverkbar pris- och kostnadsutveckling är central
- Skapa förståelse kring pris-, löne- och kostnadsutveckling inom försvaret (pedagogiska syften)
- Bidra till att utveckla konstruktionen av försvarsprisindex, FPI, på ett sätt som ökar precisionen i anslagsuppräknning till nya pris- och lönelägen
- Kartlägga effekterna på försvarets köpkraft av pris-, löne- och kostnadsutveckling i relation till erhållen kompenation
- Bidra till vetenskap, teoribildning och forskning om försvarsspecifik kostnadsutveckling och inflation

Det hittillsvarande arbetet och denna rapport utgör den inledande delen av det arbete som siktar på att uppnå dessa syften.

Rapportens huvudsakliga fokus ligger på anslag, anslagsstrukturer och kompenationsmekanismer. Därav följer det naturligt att rapportens huvudsakliga underlag består av officiella dokument såsom budgetpropositioner, vårpropositioner, statens årsredovisningar samt regleringsbrev för Försvarsmakten m.fl.

Ett av rapportens syften har varit att göra en bedömning av hur försvarets köpkraft utvecklats och studera pris- och lönekompenationens utveckling jämfört med antaganden om försvarets faktiska pris-, löne- och kostnadsutveckling.

Analyserna bygger också på underlag, indexbeskrivningar, statistik och tidsserier som hämtats från de som är inblandade i underlag till och beräkningar av priskompenationen för Försvarsmakten. På så sätt har Finansdepartementet, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten konsulterats för att bistå med dessa uppgifter.

Nedan kommer en kort beskrivning av rapportens innehåll, disposition med en avslutande läsanvisning.

Denna rapport innehåller förutom denna sammanfattning också en beskrivning av prisbildning i allmänhet och i försvaret, resonemang om vad ett priskompensationssystem ska vara till för, en beskrivning av försvarsanslagets utveckling, en beskrivning av försvarsprisindex, FPI och olika beräkningar av försvarets köpkraft.

Kapitel 1 är denna inledning med beskrivning av syftet med arbetet.

I kapitel 2 beskrivs teorin om prisbildning utifrån lagen om tillgång och efterfrågan. Beskrivningar av olika marknadssituationer och s.k. marknadsimperfectioner utgör andra delar av kapitlet. Marknadssituationen för försvaret behandlas tillsammans med orsaker till att prisutvecklingen i försvaret skiljer sig från prisutveckling i andra sektorer.

Kapitel 3 innehåller ett resonemang om vad priskompensationen ska vara till för där olika utgångspunkter beskrivs.

En genomgång av utvecklingen av anslaget till Försvarsmakten under perioden 1999-2009 är innehållet i kapitel 4. Denna genomgång ligger sedan till grund för de beräkningar av köpkraft och de slutsatser som kommer i de följande kapitlen.

I kapitel 5 beskrivs konstruktionen av försvarsprisindex, FPI med dess ingående delindex.

Produktivitet och dess påverkan på priser och kostnader är temat för kapitel 6.

Kapitel 7 innehåller beräkningar av försvarets köpkraftsutveckling utifrån olika antaganden om verklig pris- och kostnadsutveckling i försvaret.

I kapitel 8 görs en analys av försvarets köpkraftsutveckling utifrån de beräkningar som gjorts i föregående kapitel. Andra effekter av FPI såsom den tvååriga eftersläpningen i kompensationen diskuteras tillsammans med möjligheter till utveckling av FPI och/eller alternativ till FPI. Konsekvenser för planeringen inom Försvarsmakten presenteras varvid rekommendationer för fortsatta planeringsaktiviteter lämnas.

Kapitel 9 innehåller en diskussion om rapportens antaganden varefter rapporten avslutas med ett avsnitt om fortsatt arbete.

Rapporten som sådan är en helhet där de olika kapitlen bygger på varandra vilket gör att hela rapporten bör läsas för en god förståelse. De som redan är väl insatta i problematiken eller av andra skäl vill få det huvudsakliga resultatet och de huvudsakliga slutsatserna presenterade kan förutom den inledande sammanfattningen främst läsa kapitel 8.

Rapporten innehåller en hel del ekonomiska begrepp och i rapporten återfinns en bilaga där olika ekonomiska begrepp förklaras (bilaga 1).

Bilaga 2 utgörs av en beräkningsbilaga där principerna för rapportens beräkningar presenteras.

2 Teorin om prisbildning och reflektioner om inflation

För att förstå hur prisskillnader kan uppstå mellan försvaret och andra samhällssektorer kan teorin om prisbildning vara en utgångspunkt. I detta kapitel beskrivs denna teori och orsaker till varför prisbildningen för försvaret kan se annorlunda ut än för övriga samhällssektorer.

Hur bestäms då priset på en marknad? Priset på en vara eller tjänst på en marknad bestäms av utbudet och efterfrågan på ifrågavarande vara eller tjänst. Vi använder fortsättningsvis begreppet ”vara” som samlingsbegrepp för varor och tjänster. Efterfrågan på en vara ökar ju lägre priset är. Ju billigare varan är desto mer kommer *konsumenterna* att efterfråga varan. Om vi ritar in detta förhållande i ett diagram som anger pris på varan på den vertikala axeln (y-axeln) och kvantiteten av varan på den horisontella axeln (x-axeln) så får vi den s.k. efterfrågekurvan (se figur nedan, vi har för enkelhets skull förutsatt ett linjärt förhållande mellan pris och efterfrågad kvantitet).

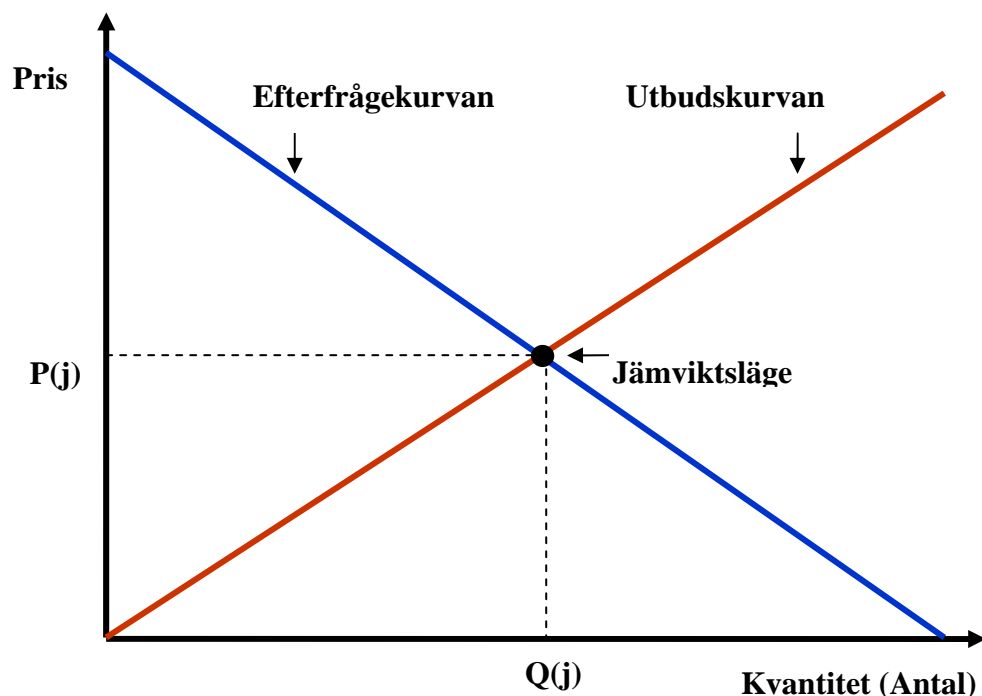
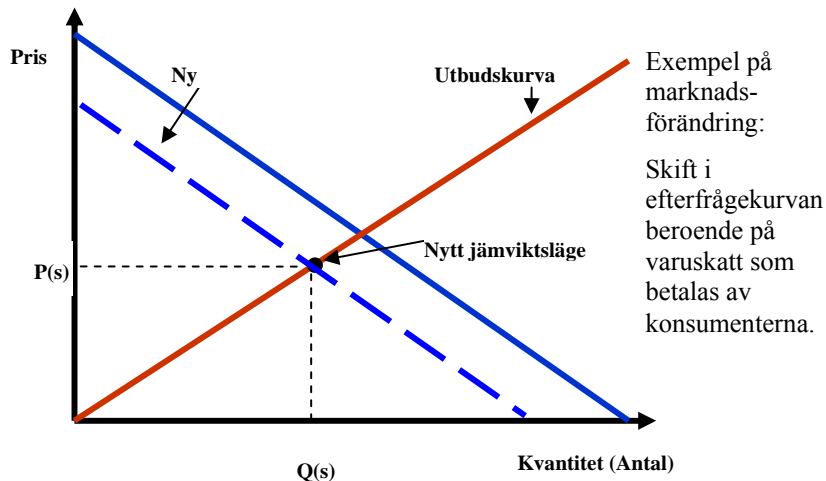


Fig. 2:1

Utbudet av varan kommer däremot att uppvisa ett motsatt förhållande. Utbudet ökar istället ju högre priset är. Ju mer betalt man får för varan desto mer intresserade blir *producenterna* att tillverka (och handeln att sälja). Detta återspeglas i den s.k. utbudskurvan (se figuren). Konsumenterna resp. producenterna har således olika intressen vilket återspeglas motsatt intresse i förhållandet mellan pris och kvantitet (i figuren, kurvornas olika utseende). I en s.k. perfekt marknad kommer dessa intressen att mötas i marknadens s.k. *jämviktsläge* där konsumenter och producenter vid samma pris efterfrågar/erbjuder samma kvantitet. I denna punkt är marknaden i balans. Denna punkt motsvaras av pris $P(j)$ och kvantiteten $Q(j)$ i figuren. Priset på varan blir alltså $P(j)$ och den försålda kvantiteten $Q(j)$.

Förändrade marknadsvillkor, ändrade varuskatter och varusubventioner kan komma att påverka efterfråge- eller utbudsförhållanden genom att efterfrågan och/eller utbudet påverkas. Man brukar då tala om s.k. skift i efterfråge- eller utbudskurvan (se figur nedan). En varuskatt på den aktuella varan som betalas av konsumenten påverkar efterfrågan

negativt genom ett skift av efterfrågan som innebär att en mindre kvantitet än tidigare kommer att efterfrågas vid varje prisnivå. Vi får en ny, skiftad efterfrågekurva och som



konsekvens ett nytt jämviktsläge vid ett nytt lägre pris $P(s)$ och en lägre kvantitet $Q(s)$.

Fig. 2:2

På samma sätt kan förändringar av villkoren för marknaden orsaka skift i såväl efterfråge- som utbudskurvor. Skiften kan innebära såväl ökad som minskad efterfrågan och såväl minskat som ökat utbud beroende på vilka marknadsförändringar som inträffat.

På en perfekt marknad kan inte s.k. övervinster förekomma på längre sikt. På kort sikt kan företag göra övervinster i en bransch, där efterfrågan stiger vilket då gör att priset på varan i branschen stiger. På längre sikt lockar övervinsterna dock till sig nya företag som vill etablera sig i branschen och utbudskurvan förändras så att ett jämviktsläge uppstår med ett pris och en kvantitet där inga övervinster uppstår.

För att en s.k. ”perfekt marknad” ska råda krävs s.k. ”perfekt konkurrens” vilket innebär att:

- alla aktörer på marknaden har perfekt, dvs. all relevant, information
- inga transaktionskostnader existerar
- fri etableringsrätt på marknaden
- ingen kartellbildning vare sig på konsument- eller producentsidan
- varorna är enhetliga/homogena, dvs. likvärdiga varor ska kunna hittas hos många försäljare
- det finns många säljare och köpare
- inga monopol existerar
- det inte finns några stordriftsfördelar

Detta innebär att både konsumenter och producenter är ”pristagare” vilket innebär att ingen enskild av dem kan påverka priset utan får betala eller ta emot det pris som sätts av marknaden.

En helt perfekt konkurrens uppnås emellertid mycket sällan utan de flesta marknader har s.k. marknadsimperfectioner (marknadsmislyckanden), vilket innebär att ett eller flera av villkor(en) för en perfekt marknad inte är uppfyllt(a). Prisbildningen på sådana marknader blir annorlunda. Detta hindrar dock inte att teorin om prisbildning som en prisnivå med

balans mellan utbud och efterfrågan ofta har ett, om än inte fullständigt, förklaringsvärde, även där olika marknadsimperfectioner föreligger.

Andra marknads- och konkurrensförhållanden påverkar dock sättet som pris och kvantitet bestäms på olika marknader. Andra konkurrenssituationer är:

Oligopol är en marknadsform med ett *fåtal företag* som producerar/säljer sina varor till *många köpare*. Vid en oligopolsituation kan alla företag påverka marknadspriset. Oligopol kännetecknas av att företagen följer varje prisförändring som någon av de fåtaliga konkurrenterna vidtar. Oligopol innebär högre priser för konsumenterna jämfört med en perfekt marknad men lägre priser jämfört med en marknad där monopol föreligger. Oligopolföretag kan ofta uppnå stora vinster tack vare de inträdesbarriärer som ofta finns på deras marknader.

Monopol är en marknadssituation där det bara finns *ett företag* som säljer/producerar en eller flera varor samtidigt som det finns *många köpare*. Ett monopol uppstår genom att det finns etableringshinder på marknaden. Etableringshinder som kan skapa monopol är lagstiftning, patent, stordriftsfördelar och höga etableringskostnader. Det enda företaget på en monopolmarknad kan påverka produktionsvolymen och priser på egen hand. En marknad med monopol har högre priser än en marknad där perfekt konkurrens råder. Rättsliga monopol uppstår till följd av patent och andra rättsliga orsaker. Naturliga monopol uppstår där ett företag genom stordriftsfördelar kan tillverka hela marknadens behov till ett lägre pris än om det funnits fler företag. På en monopolmarknad kan säljaren utnyttja sitt läge genom att minska sitt utbud av varan till den punkt där kostnaden för att producera/tillhandahålla en ytterligare enhet av varan (marginalkostnaden) är lika med intäkten från konsumenterna för en ytterligare enhet av varan (marginalintäkten). Prissättningen blir ett verktyg i händerna på monopolföretaget i sin strävan att maximera vinsten.

Monopsoni är köparsidans motsvarighet till monopol. Vid monopsoni finns det bara *en köpare* på marknaden men *flera företag* som tillhandahåller varan. Den enda köparen kan då bestämma kvantitet genom att se var den marginella utgiften sammanfaller med marginella värdet (efterfrågekurvan). För denna kvantitet erbjuder köparen ett pris som fås genom att läsa av på utbudskurvan (= genomsnittsutgiften). Resultatet blir en lägre kvantitet och ett lägre pris än vad som skulle gälla på den perfekta marknaden.

Bilateralt monopol är en marknadssituation med bara *en säljare* och *en köpare*, dvs. monopol och monopsoni samtidigt. I ett läge där säljaren har monopol och köparen monopsoni tenderar deras maktpositioner att jämnas ut varandra. Priset blir istället ett resultat av en förhandling.

Det finns även ytterligare varianter på marknadssituationer men de ovannämnda är tillräckliga för att exemplifiera att prisbildningen styrs av den marknadssituation som råder för den aktuella varan.

En varas pris påverkas också om priset förändras på andra varor som har ett samband med den aktuella varan. Dessa samband kan innebära att andra varor är s.k. *substitut* till varan. Substitut är andra varor som av konsumenterna upplevs kunna ersätta den aktuella varan. Om priset på ett substitut går upp eller ned så skapar detta ett pristryck i samma riktning för den aktuella varan genom konkurrens från substitutvaran. Genom s.k. *substitutionsmöjligheter* kan konsumenter begränsa effekten av prishöjningar. Om priset på en vara går upp och det finns substitut kan konsumenterna i högre utsträckning köpa substituten och därigenom helt eller delvis slippa effekten av prishöjningen. Goda substitutionsmöjligheter för varor och tjänster för en konsument är därför viktiga för att kunna anpassa sig till och begränsa effekten av prishöjningar.

Ett annat samband mellan varor kan vara att den aktuella varan har andra varor som s.k. *komplement*. För t.ex. en DVD-spelare är DVD-skivor en komplementvara. Ett ökat pris på en komplementvara har, allt annat lika, en negativ effekt på efterfrågan på den aktuella varan. Om priset på ett komplement går upp eller ned så skapar detta ett pristryck i motsatt

riktning för den aktuella varan genom att priset på denna vara kan kompensera för prisutvecklingen på komplementvaran.

Produktlivscykeln och dess betydelse för priset på en vara är en annan aspekt som kan vara värd att presentera. En vara har initialt blivit ”utvecklad” som kan ha olika innebörd/innehåll beroende på varan. Utvecklingsfasen kan vara teknisk utveckling, design, ny funktionalitet etc. Nedanstående beskrivning av produktlivscykeln och prispåverkan har störst giltighet för nyutvecklade varor och att tänka exemplet ”platt-TV” i samband med figuren underlättar en konkretisering av resonemangen.

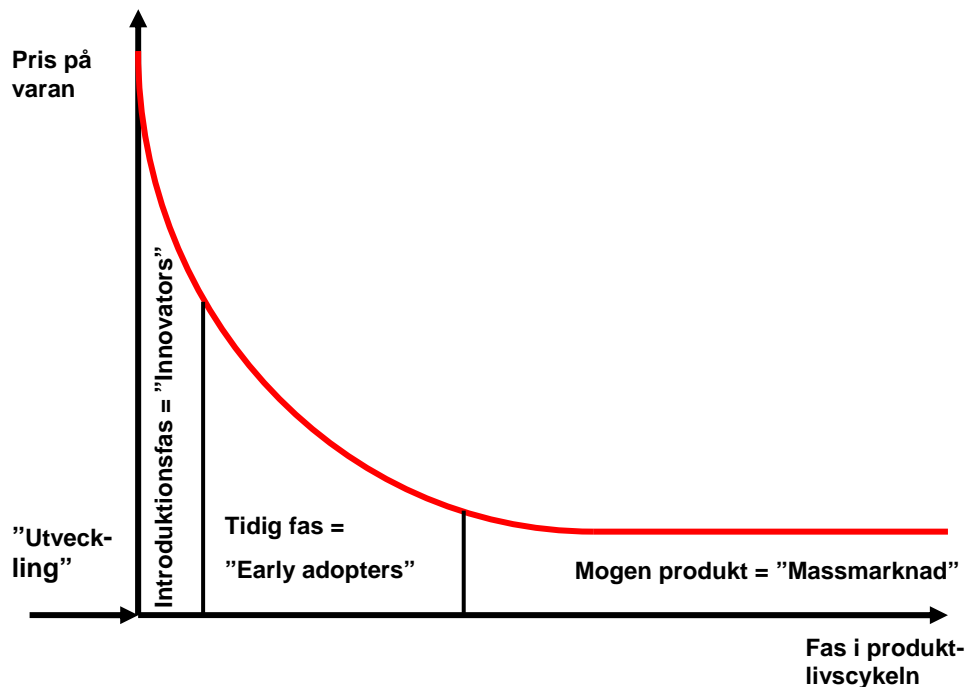


Fig. 2:3

Efter utveckling introduceras varan. De köpare som väljer att köpa varan i denna fas, ”innovators” (”pionjärerna”), får ofta betala ett högt pris för ”lyxen” att vara först. Tillverkarna vill ganska tidigt i produktfasen kunna räkna hem de nedlagda utvecklingskostnaderna. En platt-TV kostade för 10 år sedan 80 000 kr (och hade dessutom sämre prestanda, mer begränsad funktionalitet m.m). Efter introduktionsfasen följer en fas där något fler köpare intresserar sig för varan, de s.k. ”early adaptors” (”tidiga kunder”). Priset har sjunkit i denna fas men är fortfarande relativt högt. Avbetalningen av de ursprungliga utvecklingskostnaderna pågår ofta fortfarande. En platt-TV kostade för 5 år sedan 40 000 kr trots även i detta fall sämre prestanda än dagens platt-TV. Efter en tid på marknaden är varan mer mogen och priset har sjunkit ytterligare varvid en större mängd konsumenter, ”massmarknaden”, börjar intressera sig för varan. Priset för en platt-TV som nu kan ses som en mogen vara som nått massmarknaden är idag runt 10 000 kr.

En annan faktor som påverkar marknadssituationen och prissättningen är möjligheten till skalfördelar (stordriftsfördelar). Ibland kan som nämnts t.o.m stordriftsfördelarna vara så stora att det är fördelaktigt med en eller ett fåtal företag som tillhandahåller varan, s.k. naturliga monopol och naturliga oligopol. Stordriftsfördelarna medför att styckekostnaderna för att tillhandahålla varan kan bli lägre vilket också kan påverka priset i en för kunden gynnsam riktning. Dock innebär en monopolsituation i sig att leverantören har stor kontroll över priset.

Stordriftsfördelarna kan vara stora, inte minst i en utvecklingsintensiv produktion där utvecklingskostnaderna ofta är relativt fasta oberoende av tillverkad och försold volym.

Stordriftsfördelar innebär att dessa fasta utvecklingskostnader kan slås ut på en större volym och därmed leda till lägre styckkostnader.

Det kan även finnas ”stordriftsfördelar” på kundsidan. En stor kund har större möjligheter att påverka priset och även större möjligheter till ”mängdrabatter”.

Låt oss exemplifiera ovanstående marknadsresonemang med några exempel från försvarsområdet.

Anskaffningssituationen för försvarsmateriel har inte sällan en karaktär som liknar bilateralt monopol. Detta gäller kanske i synnerhet Sverige med sin traditionellt stora försvarsindustri. Bilateralt monopol är som sagt en situation med en säljare och en köpare varvid teorin pekar på förhandling som den avgörande faktorn vid prisbildning. Låt oss studera utgångspunkten för denna förhandling. På ena sidan står ett lönsamhetsdrivet företag med multinationellt ägande där befattningshavare inblandade i förhandlingen har starka löne- och karriärincitament att uppnå goda förhandlingsresultat. På andra sida står en mer incitamentslös myndighets- och departementsvärld med inslag av byråkrati med delvis otydliga roller där inte alltid slutkunden deltar i förhandlingarna.

Förutsättningarna för denna förhandling kan genom detta vara så ojämna att förhandlingsresultatet regelmässigt kan tendera att gå i säljarens favör.

Vi har tidigare beskrivit olika konkurrensförhållanden i en marknadssituation. En annan faktor att beakta i en marknadssituation är huruvida varan är en standardvara eller en unik vara för en kund eller en liten kundgrupp. Den mest gynnsamma positionen för en köpare är normalt fri konkurrens på en marknad för standardvaror. Den sämsta positionen för en köpare är monopol för säljaren av en unik vara. En köpare kan alltså vinna mycket på att försöka förflytta en monopolsituation för säljaren av en unik vara till en marknadssituation som mer påminner om fri konkurrens på en marknad för en standardvara.

Figuren nedan beskriver olika marknadssituationer. Det är egentligen en kontinuerlig skala mellan ändpunkterna fri konkurrens och monopol som innehåller andra marknadssituationer som dock inte återges i figuren. På samma sätt är det en kontinuerlig skala mellan mycket homogen (standardiserad) vara och helt unik vara.

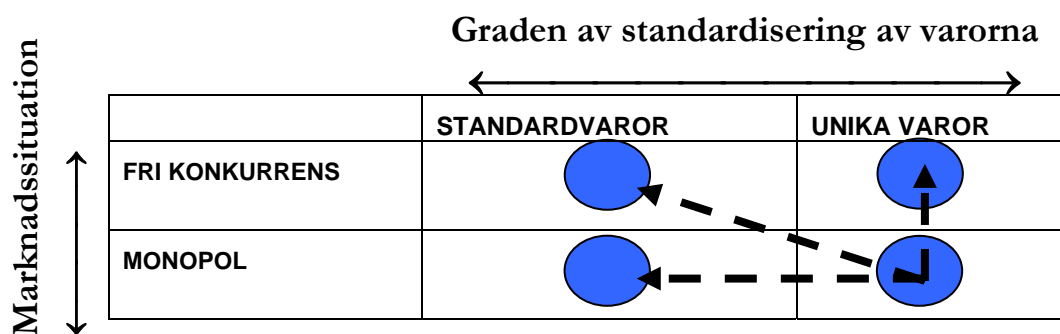


Fig. 2:4

Om köparen kan förflytta positionen på marknaden i den riktning som anges av pilarna i figuren ökar köparens makt över priset. Möjligen var det detta Norge gjorde vid sina överväganden rörande anskaffning av nytt stridsflygplan. Genom att införa flera potentiella leverantörer (SAAB vid sidan av Lockheed Martin) och genom att överväga flera alternativa, i och för sig relativt unika, varor (JAS Gripen vid sidan av F-35 Joint Strike Fighter) undviks risken för en ren monopolsituation för en unik vara.

Detta ledde till ett för Norge mycket gynnsamt pris på det som sannolikt varit huvudalternativet – F-35 Joint Strike Fighter. Detta illustrerar att köparen kan utnyttja kunskap om prisbildning i olika marknadssituationer för att uppnå bästa möjliga pris.

Vi återvänder till resonemanget om produktlivscykeln och applicerar detta resonemang på försvaret.

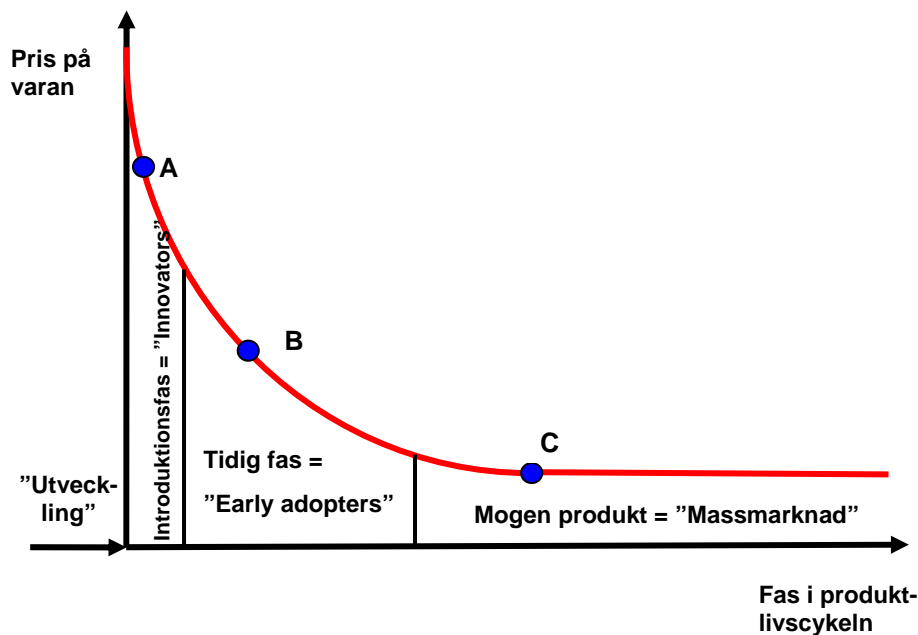


Fig. 2:5

Det svenska försvarets materielförsörjning har traditionellt - åtminstone vad gäller större centrala system som stridsflyg, ubåtar, korvetter och stridsvagnar - handlat om en betydande del egenutveckling med det svenska försvaret som första kund, "innovatör" eller pionjär.

Detta innebär oftast att det svenska försvaret får betala för en betydande del av utvecklingskostnaderna dvs. får betala ett högt pris för materielen (punkt A). Att vara först med en ny typ av försvarsmateriel kan ge operativa- och förmågefördelar som bör vägas mot det högre priset. Att köpa materiel i en senare fas där kostnaderna för utveckling och anskaffning delas av ytterligare någon/några kunder ger ett lägre pris (pris B). Att köpa "direkt" från hyllan ytterligare en bit in i produktlivscykeln kan ge ett ännu lägre pris (punkt C).

En förändrad strategi för materielförsörjningen i form av mindre egenutveckling och mer "köp från hyllan" kan åstadkomma en lägre bestående, kostnadsnivå för materielen men behöver inte automatiskt innebära att prisutvecklingen i procent från denna lägre kostnadsnivå blir lägre än den var innan. Däremot uppstår en betydande effekt på prisnivån just det år förändringen inträffar.

Utveckling och tillverkning av avancerad försvarsmateriel innehåller ofta betydande stordriftsfördelar, då utvecklingskostnaderna ofta är mycket höga och en därmed en betydande andel av de totala kostnaderna för ett avancerat materielsystem. De minskade serielängder för försvarsmateriel som blivit följden av reduceringar inom både det svenska försvaret och många andra länders försvar har inneburit mer begränsade möjligheter att uppnå stordriftsfördelar. Denna situation har bidragit till ökade styckkostnader och därmed högre priser. I detta avseende skiljer sig försvarsmaterielproduktionen på ett avgörande sätt från exempelvis tillverkning av konsumentelektronik där markant ökade volymer bidragit till att priserna t.o.m har sjunkit.

2.1 Några viktiga reflektioner rörande inflation

Det är viktigt att konstatera att den tekniska definitionen av inflation är antals- och kvalitetsneutral. Inflation är den oförklarade delen av en kostnadsökning som kvarstår när förändringar i den totala kostnaden är justerad för förändringar i antal och kvalitet. Ett uttalande om inflation och inflationstendenser måste alltså avse förändringar i kostnadsbildningen för en oförändrad produkt. Detta blir uppenbart om motsatsen beaktas. Om en förändring i totalkostnaden beror på att organisationen eller individen införskaffar fler produkter är det felaktigt att tala om inflation (undantaget är om enhetspriserna förändras på grund av olika skaleffekter). I ett sådant läge erhålls ett större värde samtidigt som en större kostnad uppstår. På samma sätt är det inte fråga om inflation när en organisation eller en individ betalar mer för en bättre produkt (vad som är en ”bättre” produkt är dock ofta svårt att avgöra). Även i detta läge erhålls en större nytta till en högre kostnad. Inflation måste istället betraktas som de pris- och kostnadsförändringar som inte hänger samman med hur nyttan utvecklas. Exempel på detta är om kvaliteten minskar utan att priset förändras eller om varubrister driver upp priserna på oförändrade produkter.

2.1.1 Inflation kontra höga prisnivåer

Detta leder ofrånkomligt fram till nästa viktiga distinktion. Ett vanligt misstag i debatter rörande inflation och prisökningar är att det görs likhetstecken mellan höga prisnivåer och hög inflation samt mellan orsakerna till dessa. Distinktionen går mellan förändring och nivå. Inflation är en fråga om hur pris och därmed kostnadsnivåer förändras, prisnivåer är en fråga om var dessa nivåer befinner sig.

Något är inflationsdrivande när det bidrar till att prisernas förändringstakt påverkas, till skillnad från att nivåerna i sig förändras. I nationalekonomin talas det ibland om ett tänkt ”steady state”, ett tillstånd där systemets observerade nivåer och beteenden förutsätts fortsätta i framtiden. Det kan således finnas faktorer som påverkar prisernas förändringstakt, men också faktorer som genererar nya ”steady states”. Ett exempel är på sin plats;

I en organisation är den genomsnittliga lönen för en anställd 28 000 kr och den genomsnittliga löneökningstakten 2 procent. Under löneförhandlingar nås ett avtal bestående av två delar. Dels skall löneökningstakten öka till 2,5 procent de kommande åren, dels skall en engångssumma på 2 000 kr betalas ut till varje anställd. Den förstnämnda åtgärden skapar, under ett antagande om att produktiviteten inte förändras, en högre inflation för organisationen. Utbetalningen av en engångssumma ger istället en förändring på vilket ”steady state” som kommer att råda i framtiden. På lång sikt är det missvisande att tala om denna åtgärd som inflationsdrivande (förutsatt att det är just en engångshändelse).

Det går även att tänka sig en verksamhet vars produktion är mycket dyrare än andra organisationers verksamhet samtidigt som prisökningstakten är densamma. Detta är således ett uttryck för att den dyrare verksamheten befinner sig i ett ”steady state” som är dyrare, snarare än ett uttryck för en högre inflation.

2.1.2 Inflation kontra utvecklingen av enhetspriser

Nästa distinktion som ofta missförstås i debatten är skillnaden mellan utvecklingen av inflationen och utvecklingen av enhetspriser. Ta följande exempel;

Priset på bilar går under en period av fem år upp med 20 procent. Detta innebär att enhetspriset på en bil har ökat med 20 procent på fem år. Innebär då detta att ökningen av enhetspriset är densamma som inflationen under samma period?

Allt för ofta är detta den slutsats som framläggs. Problemet är att denna syn inte tar hänsyn till förändringar i kvaliteten hos produkten. En bil av årsmodell 1920 är inte jämförbar med en bil av årsmodell 2008. Därmed är det inte heller relevant att hävda att det har gått

en kraftig inflation i priset på bilar under samma period endast därför att de har ökat i pris. Inflationen är ett uttryck för hur priset har utvecklats på en kvalitets- och prestandamässigt oförändrad produkt (men inte nödvändigtvis identisk produkt). Teoretiskt handlar detta om hur priset på produktens nytta förändras. I ett läge där produkten kvalitativt radikalt förändras till det bättre är det missvisande att tala om inflation när priset förändras i samma riktning. Den enskilde konsumenten eller den enskilda organisationen får betala ett högre pris för en bättre produkt, enhetspriset har ökat. Inflationen handlar således om den prisförändring som inte kan motiveras av förändringar i kvalitén. Därmed är inflationen endast en delmängd av förändringen i enhetspriserna.

Det går även teoretiskt att tänka sig en situation där de kvalitativa förändringarna innebär att konsumenten eller organisationen anser sig behöva färre produkter för att erhålla samma nytta som innan förändringarna i kvalitet. I en sådan situation har det inte skett inflation i produkternas priser om konsumenten eller organisationen med hjälp av de färre produkterna kan erhålla samma nytta för samma kostnad som innan förändringen.

Kort sammanfattat är det centralt för analyserna av inflation och inflationstendenser att skilja mellan fördyringar i verksamheten och inflation. En årlig fördyring på ca 3 procent kan ha sitt ursprung i kvalitativa förändringar av produkten, såväl som inflation.

2.2 Förvarsspecifik inflation

Under det föregående avsnittet behandlades generella nationalekonomiska teorier rörande prisbildning och inflation. En del exempel på tillämpningar av teorin på försvaret redovisas också. I detta avsnitt vänds istället blicken mot frågor som rör förvarsspecifik inflation och förklaringar till en sådan. Den grundläggande tanken är att staten möter en prisbildning och inflation på förvarsområdet som signifikant skiljer sig från den generella inflationen i samhället.

2.2.1 Teoretiska orsaksfaktorer till förvarsspecifik inflation

Ekonomisk litteratur på området ”förvarsspecifik inflation” är sällsynt. Merparten av den litteratur som finns härstammar från 80-talet och flertalet handlar då om förvarsutgifter generellt snarare än inflation och prisbildning. Kunskaperna rörande förvarsspecifik inflation återfinns därför ofta i direkt anslutning till länders förvarsplaneringsprocesser och långsiktiga planeringar.

Flera länder har under en längre tid löpande kalkylerat och tagit fram egna index för en tänkt förvarsspecifik inflation. I USA sker detta genom ett index som är konstruerat och övervakat av Bureau of Economic Analysis (BEA) på uppdrag av det amerikanska försvarsdepartementet (Department of Defense, DOD). BEA är en myndighet under det amerikanska handelsdepartementet (Department of Commerce) och utgör tillsammans med Census Bureau och STAT-USA en del av departementets statistiska administration.² I Kanada har det sedan 70-talet funnits en pristrendsmodell med syftet att prognostisera köpkraftsutvecklingen för det kanadensiska försvarsdepartementet (Department of National Defence). Inom ramen för denna modell har det löpande konstruerats ett prisindex för förvarsspecifika varor.

Utifrån den pristrendsmodell som används i Kanada (även känd som ”the Economic Model” – EM) är förvarsspecifik inflation ett fenomen som, om det existerar, uppkommer till följd av en eller flera olika orsaker³ - varu-/tjänstesammansättning, marknadssituation och valutakurser.

² Bureau of Economic Analysis, *About BEA*, 2008-11-19, <http://www.bea.gov/about/mission.htm>

³ Solomon, Binyam (2003), *Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective*, Defence and Peace Economics, 14:1. s. 23

1. Sammansättningen av varor (och tjänster) som Försvarsmakten konsumerar skiljer sig från den sammansättning som utgör grunden för andra aggregerade mätningar av inflatoriska prisförändringar. I det svenska fallet innebär detta att Försvarsmaktens mix av varor och tjänster är annorlunda än den underliggande mix som konstituerar konsumentprisindex (KPI), vilket i Sverige utgör det officiella indexet för inflationen. Ett exempel på detta är om produkten X_1 skulle stå för 5 procent av sammansättningen i KPI, men för 20 procent av kostnaderna i Försvarsmakten. Inflatoriska prisförändringar av varor och tjänster med en högre andel i Försvarsmaktens kostnad än motsvarande i KPI kommer att få ett större genomslag än andra i ett tänkt försvarsspecifikt prisindex.
2. Imperfekta förhållanden i vissa segment av marknaden kan skapa en potential för större prisfluktuationer i de varor och tjänster som Försvarsmakten konsumerar än på andra ställen i ekonomin. Exempelvis tenderar försvarsmateriel att återfinnas på marknader med få leverantörer där marknadens mekanismer av olika skäl, bl.a politiska, inte tillåts råda. Politiska hänsyn och beslut begränsar ofta möjligheterna för en mer konkurrensutsatt marknad att uppstå. Några av de mer distinkta egenskaperna hos militära varor och tjänster, vilka påverkar marknadsförhållandena, är;
 - a. En unik relation mellan köpare och säljare (monopsoni \diamond oligopol/monopol).
 - b. Statliga regleringar rörande utländsk materiel och inflytande samt hänsyn till nationell säkerhet.
 - c. Räntesökande (Jmf engelskans "Rent seeking") beteenden från försvarsindustrin och andra parter som använder försvarsutgifter för andra ändamål än säkerhetspolitiska – exempelvis som industriellt eller regionalt stöd. Räntesökande i detta avseende innebär att en aktör söker att tjäna pengar genom att påverka den ekonomiska eller politiska miljön snarare än genom handel och produktion.
 - d. Avtagande skalfördelar i försvaret kopplade till den teknologiska utvecklingen kan skapa en inflationsnivå som skiljer sig från den övriga ekonomin.
3. Fluktuationer i växelkurserna kommer att ha en större effekt på försvar än andra delar av marknaden då försvarskonsumtionen oftast fungerar som en direkt slutkonsumtion. Detta leder till att inflation kan importeras för denna del av marknaden, samtidigt som samma fenomen i ekonomin i sin helhet tenderar att dämpas av andra faktorer.

Den kanadensiska pristrendsmodellen är ett av få exempel på försök att adressera frågan om försvarsspecifikt inflation som ett helhetsproblem. Det som gör detta arbete speciellt intressant är inte endast det index som löpande tas fram utan även den sammanställning av orsaksfaktorer som redovisas. Andra försök att arbeta med försvarsspecifikt inflation, såsom det index som produceras på uppdrag av det amerikanska försvarsdepartementet, tenderar att stanna vid en operationalisering. Istället för att föra en diskussion om uppkomsten till en eventuell försvarsspecifikt inflation fokuseras oftast arbetet på att mäta fenomenet. Det finns dock ett fåtal andra studier på området, även om dessa oftast endast behandlar begränsade delar av problemet snarare än helheten.

Teoretiska frågeställningar av intresse och andra empiriska undersökningar

Andra studier på området tenderar ofta att adressera avgränsade delar och specifika frågeställningar. Istället för att ta ett helhetsgrepp behandlas specifika frågor såsom om försvarsspecifikt inflation är ett fenomen som uppträder på lång eller kort sikt, om olika förhållanden på marknaden påverkar inflation eller prisnivåer etc.

En viktig fråga som berörs av flera forskare är skillnaden mellan orsaksfaktorer beroende på om försvarsspecifik inflation skall ses som ett kort- eller långsiktigt fenomen. Detta anknyter i viss mån till det tidigare resonemanget rörande skillnaderna mellan förändringar av ”steady state” eller prisernas förändringstakt. Försvarsspecifik inflation som ett kortsiktigt fenomen tillräknas olika typer av utbudschocker medan de mer långsiktiga orsaksfaktorerna istället handlar om marknadsstrukturer, teknologisk utveckling, skalfördelar och sammansättningen mellan kapital och arbetskraft i försvarsmakterna.⁴ Det har samtidigt pekats på att till exempel de unika marknadsstrukturerna mycket väl kan skapa generellt högre prisnivåer (högre ”steady state”) snarare än en högre inflationstakt.⁵

Inom nationalekonomin förs det ibland diskussioner rörande det som har kommit att kallas ”Baumols dilemma”. Detta går ut på att den offentliga sektorn av olika skäl inte kan uppvisa samma produktivitet som den privata men kommer trots detta att kräva en likvärdig löneutveckling. Anledningen till denna lägre produktivitet ligger i att den offentliga sektorn är mer arbetsintensiv än den privata då den inte kan få samma produktivitetsutveckling genom teknologiska framsteg. Därmed uppstår en situation som innebär att de reala lönerna ökar snabbare än produktiviteten i den offentliga sektorn. Detta fenomen är accepterat som en av de viktigaste förklaringarna till inflation i den offentliga sektorn.⁶ Samma fenomen bör kunna påverka inflationen i försvarsverksamheten inom den offentliga sektorn. Relationen mellan arbete och kapital påverkar i enlighet med Baumol inflationsutvecklingen. Fordham med flera finner dock svagt stöd för att Baumols dilemma skulle vara en bra förklaring till den relativt höga försvarsspecifika inflation som han observerar i den amerikanska Försvarsmaktens verksamhet.⁷ Han drar slutsatsen att den främsta anledningen till detta är att försvarsmakter har kunnat substituera arbete med kapital över tid.

Försvarsbudgeten i olika länder tenderar (i absolut mening) att vara en betydande utgift. Detta kan locka den politiska sfären såväl som försvarsmakt och industri att försöka nyttja försvarsutgifter för andra ändamål än att producera försvareffekt. I konkret mening kan detta handla om att agera på ett sätt som gynnar den egna valkretsen genom att produktion eller verksamhet förläggs till ett visst geografiskt område. Ett annat exempel på detta fenomen är när industri och företag kan tjäna mer pengar genom att påverka hur pengar spenderas utan att dessa ytterligare utgifter bidrar till försvarsförmågan. Exempel på det sistnämnda är förmånliga omförhandlingar av avtal eller lobbying som resulterar i mindre meningsfulla beställningar. Gemensamt för de ovanstående är att dessa genererar kostnader utan att samtidigt genererar en motsvarande nytta. I engelska kallas detta för ”rent-seeking” och avser att en aktör söker att tjäna pengar genom att påverka den ekonomiska eller politiska miljön snarare än genom handel och produktion. Ett annat viktigt exempel på detta är så kallad ”gold-plating” vilket betyder att en leverantör påverkar kostnadsbilden genom att addera funktioner till de levererade varorna som saknar en faktisk nytta för konsumenten. Båda dessa typer av beteende utgör en effektivitetsförlust och genererar därmed inflation för försvarsmaktsproduktion. Om fenomenet är mer utbrett inom Försvarsmakten än övriga samhället kommer det att resultera i en högre, försvarsspecifik, inflation. Flertalet forskare har pekat på att förändringar och fluktuationer i militära utgifter är lättare att förutse än förändringar och fluktuationer i ekonomin i övrigt. Detta antas bland annat bero på en cyklisk natur, kopplad till bland annat valrörelser, i hur försvarsutgifter spenderas. I och med att militär produktion är relativt beroende av unika och prisoelastiska varor kommer därför olika typer av yttre påverkan på produktionen att producera en högre inflation.⁸ Snabba

⁴ Oikawa, D. and Towe, S. (1987), *Defence Specific Inflation: Predicted Long-Term Relationship to National Inflation*, Conference Board of Canada Report

⁵ Oikawa, D. and Towe, S.

⁶ Baumol 1967; Beck 1976, 1979; Mowery 1993

⁷ Fordham, Benjamin O (2003), *the Political and Economic Sources of Inflation in the American Military Budget*, Journal of Conflict Resolution. 47:5. s. 574-593

⁸ Ibid. S. 585-592

expansiva perioder kommer att följas åt av högre priser samtidigt som kontraktiva perioder inte kommer att åtföljas av motsvarande lägre priser.

De amerikanska försöken att sätta samman ett index för försvarsspecifik inflation har föregåtts av ett antal intressanta studier. Redan 1975 skapades överenskommelser mellan BEA och DOD att försöka ta fram ett index för att mäta försvarsköp i fasta priser samt därmed konstruera en officiell försvarsdeflator. Studierna och artiklarna kopplade till dessa försök hanterar först och främst några av de viktigaste metodologiska problemen knutna till arbetet att skapa ett index. I ”*Deflation of Defense Purchases*” konstaterar Ziemer och Galbraith att de viktigaste skillnaderna mellan PPI (Produktionsprisindex) och de framtagna indexen för försvarsspecifik inflation återfinns främst i det kortsiktiga perspektivet. På lång sikt tycks de två uppvisa mindre skillnader.⁹ En annan studie på området som behandlar samma ämne är ”*The Deflation of Military Aircraft*” i vilken Ziemer och Kelly studerar samma problem genom att analysera prisutvecklingen på militära flygplan (företrädesvis stridsflyg). I denna artikel understryks betydelsen av en så kallad inlärningskurva vilken innebär att de undersökta indexen är mycket höga i början av en flygplansgeneration för att sedan sjunka.¹⁰

Försvarsmakten kompenseras t.o.m. budgetåret 1999 med den s.k. teknikfaktorn som innebar att materielanslaget utöver index räknades upp med ytterligare 1,5 procent per år för att täcka ökade utgifter för försvarsmateriel. Denna togs bort fr.o.m. budgetåret 2000. Riksrevisionsverket (numera ingående i Riksrevisionen) genomförde i samband härmed en granskning¹¹ av tre större materielsystem. Slutsatserna som drogs av denna granskning var att Försvarsmakten blev överkompenserad när försvarsprisindex (FPI) dessutom räknades upp med teknikfaktorn för materielsystem med liten andel utvecklingskostnader, men istället underkompenserad för materielsystem som hade stora kostnader för teknikutveckling. Riksrevisionen konstaterade i en senare granskning¹² att flertalet av de större materielsystemen, som tillsammans utgör huvuddelen av materielanskaffningen, är av högteknologisk karaktär, t.ex. JAS, Visbykorvetterna, Gotlandsubåtarna och LedsystT39. Detta föranleder Riksrevisionen att ifrågasätta om dagens försvarsprisindex (FPI) kompenserar för den faktiska prisutvecklingen inom materielanskaffningen, oräknat ambitionsökningar och teknikutveckling.

I Norge har Forsvarets Forskningsinstitut (FFI) genomfört flera studier som försöker kartlägga orsakerna till de snabba kostnadsökningarna inom försvaret. I rapporten ”Kostnadsutviklingen i försvaret”¹³ konstateras att lönekostnaderna under perioden 1994 till 2003 vuxit reallt med 16 procent samtidigt som personalvolymen minskat med 18 procent. I rapporten ”Enhetskostnadsvekst på försvarsinvesteringer”¹⁴ konstateras att den årliga kostnadstillväxten för materielinvesteringar historiskt sett (sedan 1950) i reala termer (utöver allmän inflation) varierat mellan 1,25 procent för handeldvapen och 6,65 procent för stridsflygplan. I genomsnitt ökade styckkostnaderna för försvarsmateriel årligen med 3,5 procent reallt. Studien pekar ut två huvudorsaker till kostnadstillväxten.

- En stark konkurrens mellan stater att besitta de bästa militära vapensystemen har medfört att kraven på vapensystemens kvalitet ökat betydligt mellan systemgenerationer.

⁹ Ziemer, Richard C., and Galbraith, Karl D (1983), *Deflation of defense purchases*. U.S national income and product accounts: Selected topics, ed Murray F. Foss. Studies in Income and Wealth. Vol:47. University of Chicago Press (for the National Bureau of Economic Research). s. 147-204

¹⁰ Ziemer, Richard C., and Kelly A. Pamela (1993), *the Deflation of Military Aircraft*. Price Measurements and Their Uses, ed Murry Foss, Marilyn Manser, and Allan Young. University of Chicago Press (for the National Bureau of Economic Research). s. 307-348

¹¹ RRV 20-1998-2699, *Kostnadsutvecklingen för krigsmateriel*. Riksrevisionsverket

¹² RiR 2004:6, *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning*. Riksrevisionen.

¹³ Brundtland Steder F. Espen Berg-Knutsen. Erik Pløen S. *Kostnadsutviklingen i försvaret*. FFI-rapport 2004/03657, Forsvarets Forskningsinstitut

¹⁴ Kvalvik Sverre, R. Johansen P, K. *Enhetskostnadsvekst på försvarsinvesteringer*. FFI-rapport 2008/01129, Forsvarets Forskningsinstitut

- Lägre skala i produktionen har bidragit till att de stigande utvecklingskostnaderna fått fördelas på allt färre enheter.

Ingen av dessa FFI-studier försöker svara på frågan hur kostnadstillväxten är fördelad mellan ökad kvalitet och ren prisutveckling.

Amerikanska data pekar på en snabbutveckling av enhetskostnaderna för försvarsmateriel. Depekar emellertid samtidigt på att den större delen av kostnadsutvecklingen för materiel ligger i det som kan hänföras till teknikutveckling. Om justering sker för för kvalitetsförändringar hos materielen visar den officiella försvarsdeflator som BEA och DOD har tagit fram att prisutvecklingen i genomsnitt snarare har varit lägre än för den allmänna inflationen. Dessa iakttagelser stöds även av studier gjorda av RAND.¹⁵

I detta kapitel har teorin om prisbildning presenterats. Förståelse för denna underlättar resonemang om hur pris- och kostnadsutvecklingen i försvaret avviker ifrån den allmänna pris- och kostnadsutvecklingen.

¹⁵ Diskussioner tillsammans med försvarets Materielverk (2009-01-16)

3 Försvarsspecifik kostnadsutveckling och inflation. Vad ska kompenseras?

Vi har i föregående kapitel poängterat att inflation och kostnadsutveckling inte är synonyma begrepp. Inflation kan ses som prishöjningar på en oförändrad vara eller tjänst. Kostnadsutveckling innebär att kostnaden per enhet av varan eller tjänsten förändras beroende på såväl priseffekter och förändringar i varan eller tjänsten. Prisindex syftar till att mäta prisförändringar på en prestanda- och kvalitetsmässigt oförändrad vara eller tjänst. Om varan/tjänsten förändras till kvalitet, prestanda och/eller funktion försöker man justera prisutvecklingen på varan/tjänsten för dessa förändringar. På så sätt mäter inte ett prisindex endast priset på en bildrörs-TV från 50-talet i förhållande till priset på en platt LCD-TV år 2008 utan prisjämförelsen justeras för den ökade kvaliteten, de utökade funktioner och de förbättrade prestanda en modern TV har i jämförelse med en äldre. Denna justering innebär att priset anses ha utvecklats långsammare än vad en ojusterad prisutveckling visar. Detta innebär att prisförändringar behöver delas upp en i ren prisutveckling och en kvalitets-/prestanda del.

Principiellt exempel:

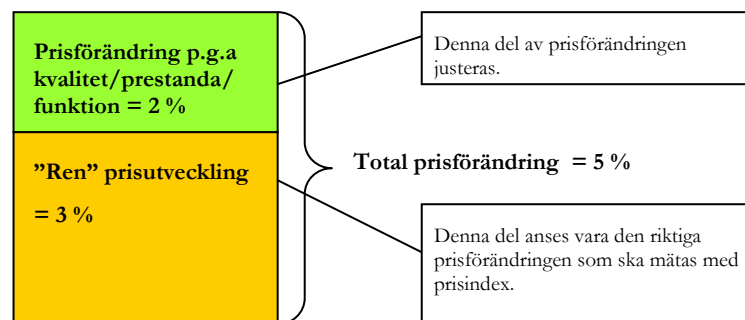


Fig. 3:1

Skillnaden mellan ren prisutveckling (inflation) och kostnadsutveckling är i hög grad giltig för försvaret och för försvarsmateriel i synnerhet. Inom materielområdet sker en kontinuerlig teknikutveckling vilket leder till höjda prestanda och förbättrad funktionalitet hos materielsystemen. Detta har i sin tur lett till markant höjda kostnader per enhet av materielsystemen. Ett stridsflygplan idag kostar betydligt mer än ett från 50-talet. Men detta betyder inte att den rena prisutvecklingen varit lika hög. Det sker som sagt en kontinuerlig förbättring av materielsystemen som blir särskilt framträdande vid generationsskiften inom de större materielsystemen. När t.ex en ny generation stridsflygplan tas fram sker ofta parallellt ett "tekniksprång" med förbättrade prestanda och utökad funktionalitet. Generationsskiften brukar dessutom också innebära minst motsvarande "kostnadssprång".

Ökade kostnader per enhet av materielsystemen har till stor del mötts av att antalet enheter reducerats för att kostnaderna inte ska rusa i höjden till följd av teknikutveckling och generationsskiften. Detta kan i sin tur dock bidra till ytterligare ökade enhetspriser genom försämrade möjligheter till s.k. skal- eller stordriftsfördelar.

Erfarenheter från 1950 och framåt visar tydligt på de potentiella effekterna av kostnadsutvecklingen. Insatsorganisationen och materielstocken har efterhand minskat i volym delvis genom att minskad volym fått finansiera ökade prestanda hos materielen och en högre effekt i insatsorganisationen per capita.

Det är intressant att ställa frågan om vad som är den relevanta jämförelsen när det gäller det svenska försvarets pris- och kostnadsutveckling. Man kan försöka mäta denna som antingen en absolut eller relativ pris- och kostnadsutveckling och jämföra med motsvarande utveckling hos "potentiella fiender". Om fienderna har en likartad pris- och kostnadsutveckling och kompenserar denna genom principer som liknar de svenska kan

man, allt annat lika, anta att styrkeförhållandena är relativt stabila. Om däremot pris- och kostnadsutveckling avviker och/eller kompenseras på andra sätt kan styrkeförhållandena påverkas. En mer generös kompensation för pris- och kostnadsutveckling än den svenska skulle i så fall t.ex innebära en relativt försämrad styrkeposition för det svenska försvaret.

Motsvarande krav på att upprätthålla en viss relativ ekonomisk nivå på försvaret och därmed ett visst relativt styrkeförhållande kan komma från ”partners” i ett försvarssamarbete, där man inte vill att en nation ska kunna vara fripassagerare (”free rider”).

Försvarsprisindex, FPI, försöker mäta försvarets prisutveckling genom att uppskatta prisutveckling på de resurser i form av personal, insatsvaror och realkapital (försvarsmateriel, anläggningar) som försvaret behöver för att skapa den önskade försvarseffekten, ”försvarsprodukten”. Det är inte detsamma som att uppskatta prisutvecklingen på slutprodukten, ”försvarsprodukten”/ ”försvarseffekten”. Det är emellertid en mycket svår uppgift att göra det senare så detta leder till att man istället mäter prisutveckling på de resurser som försvaret använder sig av för att skapa ”försvarsprodukten”.

En nyckelfråga för utformningen av FPI är vad detta index ska kompensera – pris- eller kostnadsutveckling, oförändrad absolut försvarseffekt eller oförändrad relativ försvarseffekt? Nedan följer ett resonemang om olika tänkbara utformningar av modeller för pris- och lönekompensation vid budgetomräkning till nya pris- och lönelägen.

3.1 Några tankar kring tänkbara mål för försvarets budgetomräkning

Vad syftar omräkningen att kompensera? Man kan tänka sig flera olika mål som t.ex.

- Kompensation för en oförändrad volym och sammansättning av insatsorganisationen (IO) – inkl. önskad prestanda-/kvalitetsförändring
- Kompensation för en oförändrad produkt
- Kompensation för en oförändrad absolut effekt
- Kompensation för en oförändrad relativ effekt
- Kompensation för en oförändrad kostnad i reall penningvärde

Budgetomräkningen kan ses som en utgångsnivå för en årlig anslagsdiskussion. Om förändringar önskas som inte täcks av kompensationen måste beslut fattas i särskild ordning. Beroende på kompensationens utformning krävs dock beslut vid olika typer av förändringar.

En annan fråga är om kompensationen skall avse en mera generell kostnadsförändring över tiden för varan försvar eller en kostnadsförändring relaterad till genomförandet av en viss given plan. Även om försvarsbesluten har avskaffats finns en årligen rullande planering, som för materiel omfattar tio år och på driftsidan minst ca tre år. Utgångspunkten för planeringen av genomförandet ett visst år är i allmänhet denna mera långsiktiga planering. När planerna rullas är det därför naturligt att tänka sig att utgångspunkten för budgetomräkningen skulle vara fördyringarna i den liggande planen. Denna fördyring skiljer sig emellertid från en mera generell kostnadsförändring då såväl vissa rationaliseringsvinster som vissa förväntade kostnadsökningar på särskilt materiel redan är inplanerade i planen. Om ett avdrag exempelvis görs från reallöneutvecklingen för förväntad produktivitetsökning kan detta skapa problem i genomförandet om man i planen redan inplanerat vissa rationaliseringsvinster.

Kompensation för en oförändrad volym och sammansättning av insatsorganisationen (IO) – inkl. önskad prestanda/kvalitetsförändring

Kompensationen skulle här syfta till att kunna bibehålla förbanden i insatsorganisationen (IO) på en med hänsyn till teknikutvecklingen önskad modernitetsnivå.

Att ersätta ett system med samma uppgift i IO med en ny systemgeneration kostar oftast avsevärt mera än vad det gamla systemet gjorde. Historiskt har kraven på prestanda och kvalitet ökat över tiden. Att välja ett system som inte kan mera än det tidigare har oftast inte varit en option, då detta skulle vara helt obsolet och chanslöst på slagfältet mot en modern motståndare. Den reala kostnadsutvecklingen mellan systemgenerationer har i internationella studier bedömts till ca 3 – 5 procent per år.

Kraven på personalens kompetens tenderar också att öka genom att systemen blir allt mera avancerade. De ökade kompetenskraven kan öka den genomsnittliga lönenivån. Under de flesta tidsperioder har också mera allmänt reallönerna ökat. Den genomsnittliga reallönen i försvaret har under den senaste tioårsperioden ökat med drygt 40 procent. Denna ökning är i stort sett jämförbar med motsvarande ökning inom statsförvaltningen som helhet.

En kompensation med detta syfte skulle behöva ta sin utgångspunkt i den specifika kostnadsutvecklingen på insatsvarorna, främst materiel och personal. Om en förbättrad produktionsteknik inom försvaret gör att samma försvarsenheter kan produceras och vidmakthållas med en mindre resursåtgång bör dock ett avdrag göras för detta.

Kompensation för en oförändrad produkt

Kompensationen skulle här syfta till att bibehålla förbanden i IO med oförändrad prestanda och kvalitet.

Ett prisindex som t.ex. KPI avser alltid att mäta kostnadsutvecklingen för en kvalitets- och prestandamässigt oförändrad produkt. Ett sammansatt prisindex utgår oftast från prisutvecklingen på ett antal ”representantvaror” (bil av visst märke och modell, resa med viss researrangör till viss destination etc.). Prisutvecklingen på dessa ”representantvaror” rensas sedan från allt som kan tänkas kunna hänföras till förändringar i produkten. Ökningen av prisindex för bilar sedan 1960 avser således i princip skillnaden mellan priset på en Volvo Amazon år 1960 och priset på en idag med all modern produktionsteknik tillverkad bil med motsvarande prestanda och kvalitet.

Hur prisutvecklingen mätt på detta sätt ser ut på insatsvaran försvarsmateriel kan inte bedömas utan ingående studier. För en högre prisutveckling än för industrivaror i allmänhet talar att;

- serielängderna blivit allt kortare samtidigt som de i allmänhet vuxit i annan produktion
- upphandling oftast inte sker på en konkurrensutsatt marknad utan genom av staten reglerade förhandlingar vilket skapat låga incitament till rationaliseringar

Reallöneutvecklingen i ett samhälle hänger i stor utsträckning samman med den genomsnittliga produktivitetsutvecklingen. Om försvarets produktion inte kan rationaliseras i samma takt som samhällets genomsnitt uppstår en kostnadsökning när reallönerna stiger.

De kostnadsökningar som kan hänföras till en förändrad personalstruktur kan dock antas motsvaras av en förändrad kvalitet.

En kompensation med detta syfte skulle behöva ta sin utgångspunkt i den specifika prisutvecklingen enligt definitionen ovan på insatsvarorna, främst materiel och personal. Om en förbättrad produktionsteknik inom försvaret gör att samma försvarsenheter kan produceras och vidmakthållas med en mindre resursåtgång görs ett avdrag för detta. *En önskad ökad prestanda hos enheterna och önskade kvalitetsförändringar måste här kompenseras genom beslut i särskild ordning eller genom minskade volymer.*

Kompensation för en oförändrad absolut effekt

Kompensationen skulle här syfta till att bibehålla den försvareffekt som försvaret skapar i någon slags absolut mening, exempelvis mätt mot en konstant motståndare.

En oförändrad organisation enligt punkten ovan skulle givetvis även medföra en oförändrad effekt. Genom att förbättra och förändra förbanden kan emellertid effekten öka även inom en oförändrad ekonomisk ram.

Enligt Solowiansk tillväxtteori¹⁶ definieras tillväxten i produktionens värde (ΔQ) enligt funktionen nedan som ett resultat av förändringar i kapital (maskiner etc.) (ΔK), arbetskraft (ΔL) och en så kallad teknikfaktor (Δt).

$$\Delta Q = \Delta K * \Delta L * \Delta t$$

Teknikfaktorn skattas således som den tillväxt som inte kan förklaras genom ett ökat utnyttjande av kapital och arbetskraft. På försvarsområdet skulle exempelvis ett högre produktionsvärde (effekt) kunna erhållas genom bättre och mera avancerade enheter, även om detta måste betalas genom en mindre förbandsvolym. Det faktum att de flesta försvarsmakter utvecklats i denna riktning talar för detta.

En kompensation med detta syfte skulle behöva ta sin utgångspunkt i den specifika prisutvecklingen enligt definitionen ovan på insatsvarorna, främst materiel och personal. Om en förbättrad produktionsteknik inom försvaret gör att samma försvareffekt kan produceras och vidmakthållas med en mindre resursåtgång görs ett avdrag för detta.

Att mäta absolut försvareffekt är förknippat med inte bara praktiska men även teoretiska problem. Det är svårt att se att absolut försvareffekt skulle kunna mätas på ett meningsfullt sätt då en intressant försvareffekt egentligen alltid är i relation till ett hot som i allmänhet också alltid förändras. Om man exempelvis kan konstatera att vi idag med samma resursåtgång bättre kan möta gårdagens hot är detta inte särskilt meningsfullt. Lika lite säger ett konstaterande att vi idag är bättre på att möta dagens hot än vad vi hade varit för ett antal år sedan då detta hot inte existerade.

Kompensation för en oförändrad relativ effekt

Kompensationen skulle här syfta till att bibehålla försvarets effekt på en oförändrad nivå relativt omvärlden. Om andra länder ökar ambitionerna i sina försvar ska det svenska försvaret kompenseras på ett sätt som gör att man kan hänga med i omvärldens ambitionshöjningar. Detta gäller i synnerhet gentemot de länder som upplevs vara hot mot Sverige.

Om man kan anta att de för jämförelsen intressanta försvarsmakterna utvecklas på ett likartat sätt vad gäller organisation och teknik, skulle en förenklad utgångspunkt för kompensationen kunna vara försvarsanslagens utveckling i omvärlden. För att ta hänsyn till att kostnaderna för insatsvarorna kan utvecklas på olika sätt i olika länder bör en ensning göras med någon form av jämförelsetal som mäter s.k. köpkraftspariteter (PPP).

Ett system enligt ovan har fördelen av att det är relativt enkelt. Givetvis måste dock alltid relevansen i jämförelsen och lämpliga länder diskuteras. Förändringar i önskad relativ styrka (även i relation till partners) kan diskuteras i särskild ordning.

Kompensation för en oförändrad kostnad i realt penningvärde

Kompensationen skulle här syfta till att bibehålla försvarsutgifterna på en för samhällsekonomin oförändrad real nivå.

En kompensation med detta syfte skulle kunna ta sin utgångspunkt i utvecklingen av allmänna prisindex som konsumentprisindex (KPI) eller Nettoprisindex (NPI). NPI är KPI rensat för indirekta skatter och subventioner.

¹⁶ Tones. C. (2001), *Introduction to Economic Growth*. W.W. Norton & Co

Möjligt skulle även kunna vara den så kallade BNP-deflatorn i nationalräkenskaperna.

Det kan finnas fördelar med denna modell för kompensation då den är entydig och lätt att tolka. Alla hänsyn till hur den "relativa" prisutvecklingen på försvar eller försvarseffekt skall hanteras måste här tas i särskild ordning.

Princip i nuvarande system

Dagens indexbaserade system för budgetomräkning, FPI, kan snarast karaktäriseras som en blandning av flera olika inriktningar enligt ovan och beskrivs närmare i kapitel 5. Den huvudsakliga inriktningen tycks dock vara *oförändrad absolut effekt* dels genom att kompensationen inte omfattar fördyringar för teknik- och prestanda utveckling och dels genom att den inte tar hänsyn till andra nationers försvarssatsningar.

4 Det svenska försvarets anslagsutveckling 1999-2009

I detta kapitel behandlas och redovisas hur försvarets anslag har utvecklats under en period av tio år. Syftet med kapitlet är att presentera en översiktlig bild av hur Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar har utvecklats samt i detalj studera faktiska pris- och löneomräkningar, dvs. på vilket sätt Försvarsmakten har kompenserats för förändringar i priser och löner.

För att hantera data och underlätta tolkning är det viktigt att beröra tre viktiga distinktioner;

- Skillnaden mellan principiella och faktiska anslag
- Skillnaden mellan anvisade medel i budgetpropositionen och tilldelade medel i regleringsbrevet
- Skillnaden mellan tilldelade medel och faktiska utgifter

Vi gör en skillnad mellan Försvarsmaktens ”principiella” anslag och de faktiska anslagen i budgetpropositionen. Anledningen till detta är att den faktiskt anslagsstrukturen förändras vid upprepade tillfällen under perioden samtidigt som det finns ett antal principiella anslagsdelar som förblir konsistenta över tid. Ett användande av den faktiska anslagsstruktur som återfinns i budgetpropositionen gör det svårt att konstruera relevanta och rättvisande tidsserier. Mellan 1999 och 2009 har anslagsstrukturen under budgetpropositionens utgiftsområde sex (nuvarande ”Försvaret och samhällets krisberedskap”) förändrats vid flera tillfällen. Exempelvis har anslagen som inkluderar olika typer materiel och utveckling fler än sex olika utseenden och stödet till frivilliga försvarsorganisationer sju olika beteckningar.

För att öka jämförbarheten över tid har vi konstruerat en principiell anslagsstruktur. Även om den faktiska strukturen ofta förändras kan vi med hjälp av budgetpropositioner i kombination med Försvarsmaktens regleringsbrev identifiera sex principiella anslagsdelar som återfinns i hela perioden; förbandsverksamhet, materiel, fredsfrämjande truppinsatser, forskning, stöd till frivilliga försvarsorganisationer samt säkerhetsfrämjande verksamhet. Den sistnämnda delen ingår inte i utgiftsområde sex utan hör till utgiftsområde fem (nuvarande ”Internationell samverkan”) men disponeras till viss del av Försvarsmakten. Något slarvigt kallas denna del av anslagen normalt för UD-anslaget.

I kapitlet växlar vi mellan att arbeta med den principiella och faktiska anslagsuppdelningen beroende på vad som lämpar sig bäst. I de avsnitt som beskriver hur Försvarsmaktens disponibla anslagsmedel har utvecklats samt när pris- och löneomräkningar behandlas är det mer ändamålsenligt att använda den principiella uppdelningen medan faktiska beslut kopplade till anslagen bäst hanteras i den faktiska uppdelningen. När anslagen hanteras i sin faktiska form utsluts av tekniska skäl UD-anslaget.

Det är även viktigt att skilja mellan Försvarsmaktens disponibla medel (vi menar med detta de tilldelade medlen i regleringsbrevet – inte totalt tilldelade medel bestående av ingående ramöverföringsbelopp, statsbudget, tilläggsbudget, eventuell indragning samt medgivna överskridanden) och Försvarsmaktens anslag. Detta behandlas närmare i avsnittet rörande skillnaderna mellan budgetpropositionen och tilldelade medel i regleringsbrevet. Värt att notera är att skillnaderna mellan disponibla medel och anslagen i budgetpropositionen är mycket små.

Den tredje distinktionen vi gör är att skilja mellan utgifter och tilldelning. Undersökningen av de två fyller olika funktioner. Genom att studera anvisade medel i budgetpropositionen samt tilldelade medel i regleringsbrevet kan en uppfattning om politisk vilja och intention utläsas. Anslagen utveckling fyller således funktionen av att visa på hur den politiska

sfären ekonomiskt, och därmed uppdragsmässigt, väljer att hantera Försvarmakten. Utgifter åt andra sidan kan visa bland annat hur kostnadsutvecklingen ser ut, eller hur väl Försvarmaktens verksamhet passar den ”kostym” som den politiska sfären har tilldelat.

Alla siffror är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Fasta priser och deflaterade serier återfinns i senare kapitel.

Det är även på sin plats att beröra valet av tidsperiod och möjligheterna till datafångst. Vår huvudsakliga undersökningsperiod har varit åren 1999-2009. Självfallet skulle det vara av intresse att undersöka en annan eller större period, metodologisk är t.ex. perioden efter 1991 (året då Warszawapakten upplöstes) till och med 2009 intressant på grund av de förändrade förutsättningarna för försvaret. Under 1990-talet sker det flera förändringar av anslagsnivåer etc. – vilka alla skulle kunna vara av intresse för vår studie. Vi har dock valt vår period med hänsyn taget till den möjliga datafångsten. Mellan 1999 och 2009 är strukturen i dokument såsom budgetpropositioner relativt stringent. Detta gör att vi kan beskriva förändringarna i en hög detaljeringsgrad. Innan 1999 är inte detta möjligt på samma sätt.

Centrala dokument i budgetprocessen

Budgetplaneringsprocessen kan beskrivas som ett växelspel mellan myndighet, regering och riksdag. I denna rapport använder vi oss av flertalet av de underlag och dokument som produceras inom ramen för denna process. Det kan därför vara på sin plats att beskrivas dessa något närmare för att underlätta för läsaren att följa med i resonemangen. De mest centrala i vår studie är:

- Budgetpropositionen
- Den ekonomiska vårpropositionen
- Försvarmaktens regleringsbrev
- Statens årsredovisning
- Försvarmaktens årsredovisning
- Försvarmaktens budgetunderlag

Den normala ”planeringsloopen” kan illustreras på följande sätt:

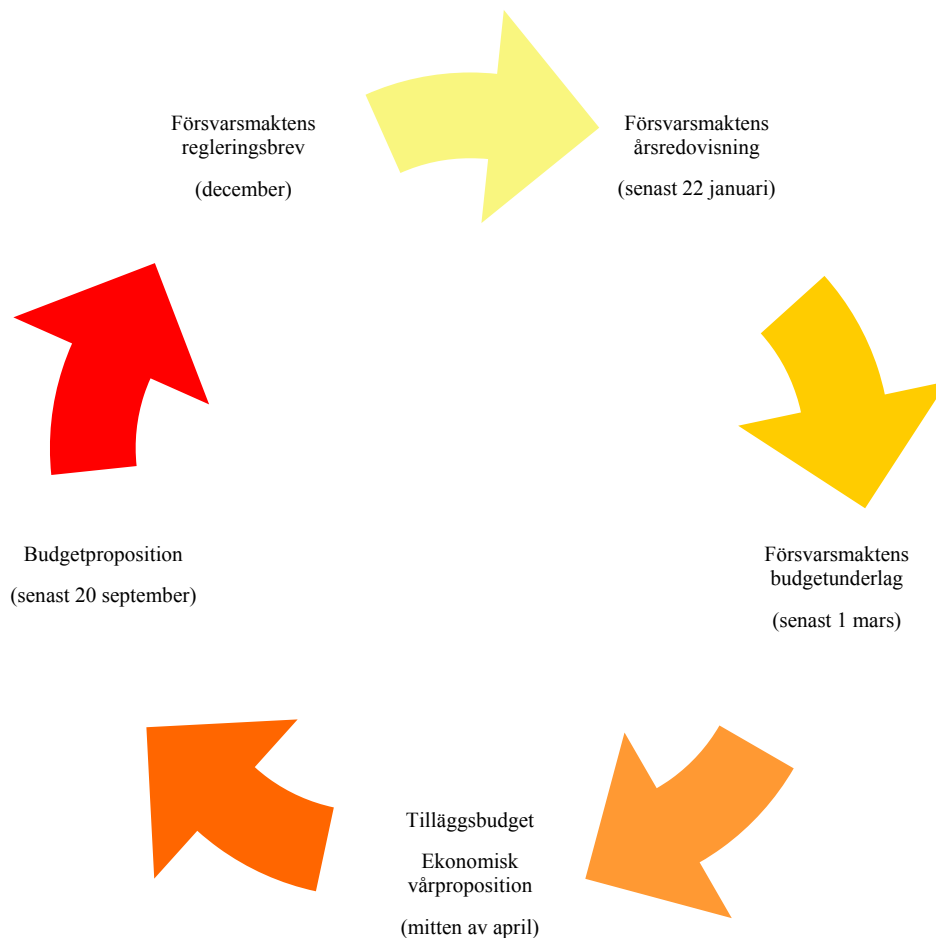


Fig. 4:1

I bilden utgör månadsangivelserna när Försvaretsmakten överlämnar underlag till regeringen respektive när regeringen överlämnar propositioner och redovisningar till riksdagen. Till detta kommer en ”beslutsloop” som ser ut på samma sätt men med andra månadsangivelser – undantaget är regleringsbrevet som överlämnas från regeringen till Försvaretsmakten samtidigt som beslut sker. Nedan följer en kort beskrivning av de olika dokumenten, deras roll och besluten som är kopplade till dem.

Processen är cyklisk och kan inte sägas ha en tydlig början eller slut. För enkelhetens skull har vi därför valt att beskriva den i enlighet med budgetårets utseende.

Försvaretsmaktes årsredovisning skall överlämnas av myndigheten till regeringen senast den 22 januari. Syftet med dokumentet är att beskriva både ekonomi och verksamhet har utvecklats under det gångna budgetåret samt redogöra för hur myndigheten har lyckats nå de mål som regeringen har angett för dess verksamhet.

Därefter lämnar Försvaretsmakten in sitt budgetunderlag till regeringen. Detta skall ske senast den 1 mars. I detta underlag beräknar myndigheten sina utgifter de kommande tre budgetåren och ger förslag på hur dessa skall finansieras. Underlaget fyller en viktig funktion för regeringen när denna skall beräkna utgifterna för olika anslag och planera kommande budgetar.

I mitten av april lämnar regeringen över den ekonomiska vårpropositionen samt förslag till tilläggsbudget till riksdagen. Den ekonomiska vårpropositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken de kommande åren. Förslaget till tilläggsbudget åt andra sidan berör eventuella ändringar av anslag inom

ramen för det innevarande budgetåret. Samtidigt i tiden som båda dessa propositioner överlämnar dessutom regeringen statens årsredovisning till riksdagen.

Processens mest omfattande dokument är budgetpropositionen som överlämnas av regeringen till riksdagen senast den 20 september. Valår sker detta normalt något senare. I propositionen ger regeringen förslag på utgiftsramar för det kommande budgetåret samt ger ett detaljerat förslag över hur statens budget skall se ut. Detta sker genom en beskrivning i utgiftsområden och (underliggande) anslag. Budgetpropositionen behandlas av riksdagen oktober till december i flera steg.

Det sista steget i processen är när regeringen, med utgångspunkt i den av riksdagen beslutade budgeten, beslutar om regleringsbrev för Försvarsmakten. I regleringsbrevet anger regeringen målen med Försvarsmaktens verksamhet, hur stora anslag som får användas samt vilken resultatinformation myndigheten skall lämna.

4.1 Utveckling av anslag som Försvarsmakten disponerat

Nedanstående bild visar utvecklingen över tid för de anslagsmedel som Försvarsmakten disponerat uppdelat på principiella anslagsdelar.

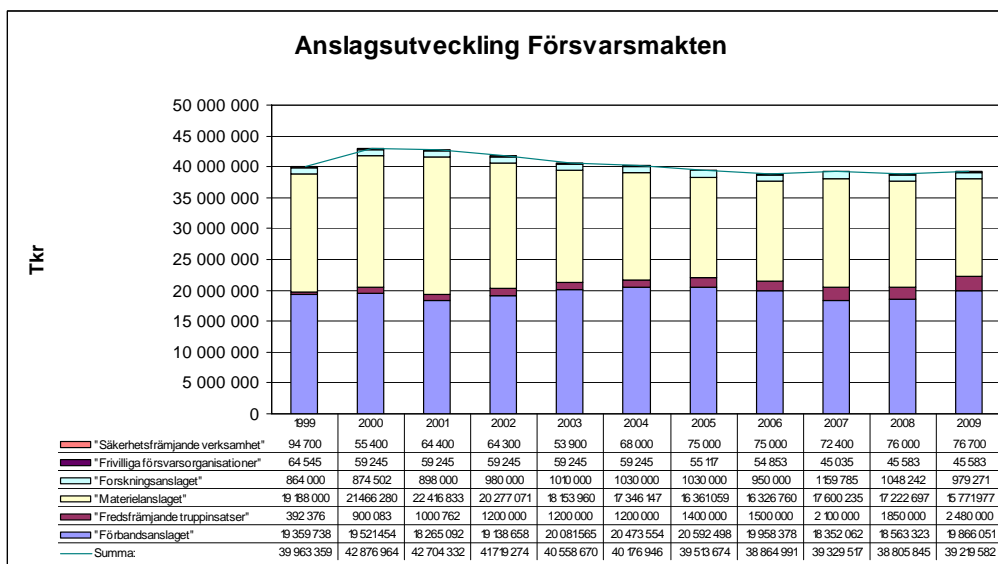


Fig. 4:2

Anslagen i diagrammet är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor.

Försvarsmaktens disponibla anslag är över tiden i genomsnitt på 40 339 378 tkr (Min 38 805 845 tkr/ Max 42 876 964 tkr) eller ca 40,3 mdkr.

4.1.1 Skillnader mellan budgetpropositionen och tilldelade medel i regleringsbrevet

Vid en närmare granskning av budgetpropositionerna kontra Försvarsmaktens regleringsbrev går det att observera en skillnad mellan anvisade medel i budgetpropositionerna och de tilldelade medlen i regleringsbrevet. Denna skillnad är dock oftast mycket liten.

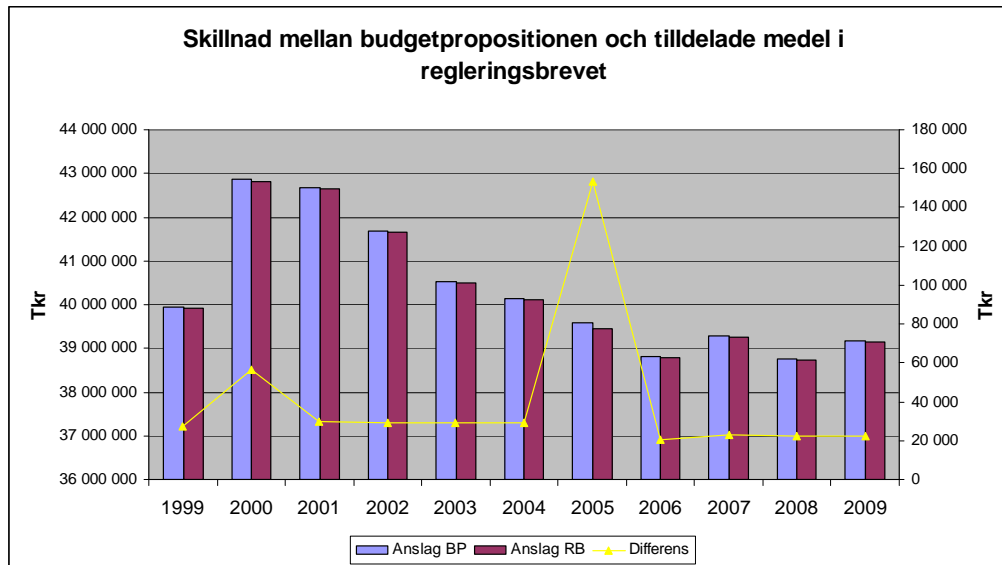


Fig. 4:3

Diagrammet visar anslagens storlek på den vänstra axeln och differensen mellan budgetpropositionen och regleringsbrevet på den högra. Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget)

Den största delen av differensen kan förklaras med att Försvarsmakten inte disponerar vissa anslag i sin helhet. De anslag som rör stödet till frivilliga försvarsorganisationer och säkerhetsfrämjande insatser disponeras över perioden av andra än Försvarsmakten. Exempelvis är år 2002 anslaget ”Stöd till frivilliga försvarsorganisationer” på 88 265 tkr. Endast 59 245 tkr disponeras av Försvarsmakten. Resterande del av anslaget hanteras av dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap. På samma sätt (även om detta ej går att utläsa ur figur 1:2) disponeras anslaget för ”säkerhetsfrämjande verksamhet” av fler aktörer än Försvarsmakten.

En annan faktor som gör att det finns en skillnad mellan vad som anslås till utgiftsområdet i budgetpropositionen och vad som tilldelas i regleringsbrevet är att regeringen i flera omgångar behåller delar av de olika anslagen för egen disposition.

Överlag handlar differensen mellan budgetproposition och regleringsbrev om, i sammanhanget, små summor (mellan 20-60 mnkr, ofta mindre än 1 promille). Undantaget från denna bild är 2005, då Regeringen behöll 132 751 tkr som en utgiftsbegränsning. Detta beror främst på en utgiftsbegränsning och innebär i praktiken att Försvarsmakten inte kunnat nyttja dessa medel utan förnyade beslut från Regeringen. Skillnaden mellan proposition och regleringsbrev är trots detta att betrakta som marginell (drygt 3,5 promille). För våra analyser är differensen under perioden i sådana storleksordningar att det i praktisk mening inte inverkar på analysen att bortse från skillnaden mellan de anvisade medel i budgetpropositionerna och de tilldelade medlen i regleringsbrevet.

4.1.2 Större ramjusteringar eller överföringar till/från andra anslag

De anslag inom utgiftsområde sex som förmedlar medel till Försvarsmakten har under perioden 1999 och 2009 varit utsatta för stora ekonomiska förändringar och justeringar av anslagsnivåer. I figur 1:3 sammanfattas samtliga förändringar av anslagen som har skett under perioden. – uppdelat på pris- och löneomräkning, beslut, överföring till/från andra anslag samt övrigt.

Anslagsnamn	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Försvarsmaktens anslag i utgiftsområde 6											
Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.				20 338 658	21 281 565	21 673 554	22 125 249	21 458 378	20 452 062	20 413 323	
Pris- och löneomräkning				504 324	407 580	768 777	239 795	409 245	545 598	203 445	
Beslut				-3 975 493	-148 971	-57 918	0	-1 162 516	-1 539 814	6 466	
Överföring till/från andra anslag				286 210	28 281	-318 870	211 900	86 400	-12 100	-248 650	
Övrigt				3 000 000	656 017	0	0	0	0	0	
Total				-184 959	942 907	391 989	451 695	-666 871	-1 006 316	-38 739	
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	19 384 738	19 543 954	18 266 092								19 866 051
Pris- och löneomräkning		-113 823	420 403								573 369
Beslut		595 193	0								1 447 524
Överföring till/från andra anslag		-1 406 400	-736 000								-2 568 165
Övrigt		1 084 246	-962 265								0
Total	0	159 216	-1 277 862								-547 272
Fredsfrämjande truppinsatser/ Fredsfrämjande förbandsinsatser	392 376	900 083	1 000 762								2 480 000
Pris- och löneomräkning		2 707	5 679								0
Beslut		400 000	0								0
Överföring till/från andra anslag		105 000	60 000								2 480 000
Övrigt		0	35 000								0
Total	0	507 707	100 679								2 480 000

Fig. 4:4

Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Skuggade ytor markerar att anslaget inte existerade i den aktuella perioden. Uppdelningen i pris- och löneomräkning, beslut, överföring till/från andra anslag och övrigt följer strukturen i den senaste budgetpropositionen (Budgetproposition 2009). Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget).

Anslagsnamn	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Försvarsmaktens anslag i utgiftsområde 6											
Anskaffning av materiel och anläggningar											8 802 340
Pris- och löneomräkning											179 913
Beslut											-786 300
Överföring till/från andra anslag											-7 809 137
Övrigt											-4 833
Total											-8 420 357
Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar											6 969 637
Pris- och löneomräkning											0
Beslut											-223 605
Överföring till/från andra anslag											7 193 242
Övrigt											0
Total											6 969 637
Materiel och anläggningar								17 600 235	17 222 697		
Pris- och löneomräkning								1 022 179	-197 004		
Beslut								323 188	-350 000		
Överföring till/från andra anslag								-1 021 892	169 466		
Övrigt								0	0		
Total								323 475	-377 538		
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling		22 340 782	23 314 833	21 257 071	19 163 960	18 376 147	17 391 059	17 276 760			
Pris- och löneomräkning		589 538	399 815	700 071	1 035 219	-64 388	-197 756	-23 091			
Beslut		-270 000	0	-354 868	-3 259 404	-1 023 001	-593 543	98 792			
Överföring till/från andra anslag		1 702 000	587 637	-437 759	13 324	299 576	-193 789	-190 000			
Övrigt		267 244	-13 401	-878 206	117 750	0	0	0			
Total	0	2 288 782	974 051	-970 762	-2 093 111	-787 813	-985 088	-114 299			

Fig. 4:5

Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Skuggade ytor markerar att anslaget inte existerade i den aktuella perioden. Uppdelningen i pris- och löneomräkning, beslut, överföring till/från andra anslag och övrigt följer strukturen i den senaste budgetpropositionen (Budgetproposition 2009). Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget).

Anslagsnamn	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Försvarsmaktens anslag i utgiftsområde 6											
Utveckling och investering	20 052 000										
Pris- och löneomräkning											
Beslut											
Överföring till/från andra anslag											
Övrigt											
Total	0										
Forskning och teknikutveckling									1 159 785	1 048 242	979 271
Pris- och löneomräkning									0	7 423	28 407
Beslut									0	-12 500	-97 378
Överföring till/från andra anslag									1 159 785	-106 466	0
Övrigt									0	0	0
Total									1 159 785	-111 543	-68 971
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	102 396	93 196	88 265	88 265	88 265	88 265	75 665	75 211	68 211	88 265	68 211
Pris- och löneomräkning		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beslut		0	0	0	0	0	0	-454	0	0	0
Överföring till/från andra anslag		-9 200	0	0	0	0	-12 600	0	-7 000	0	0
Övrigt		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	-9 200	0	0	0	0	-12 600	-454	-7 000	0	0
Pris- och löneomräkning	0	478 422	825 897	1 204 395	1 442 799	704 389	42 039	386 154	1 567 777	13 864	781 689
Beslut	0	725 193	0	-4 330 361	-3 408 375	-1 080 919	-593 543	-1 064 178	-1 216 626	-356 034	340 241
Överföring till/från andra anslag	0	391 400	-88 363	-151 549	41 605	-19 294	5 511	-103 600	118 793	-185 650	-704 060
Övrigt	0	1 351 490	-940 666	2 121 794	773 767	0	0	0	0	0	-4 833
Totalsumma	0	2 946 505	-203 132	-1 155 721	-1 150 204	-395 824	-545 993	-781 624	469 944	-527 820	413 037

Fig. 4:6

Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Skuggade ytor markerar att anslaget inte existerade i den aktuella perioden. Uppdelningen i pris- och löneomräkning, beslut, överföring till/från andra anslag och övrigt följer strukturen i den senaste budgetpropositionen (Budgetproposition 2009). Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget).

Figur 1:3 kräver några förklaringar för att kunna förstås. Markerat i gult i figuren är den av budgetpropositionen föreslagna anslagsnivån för det aktuella året. Under anslagets storlek för ett aktuellt år visas de justeringar som har skett inför fastställandet av anslagsnivån. Det vill säga, ett föregående års anslagsnivå justerat med innevarande års pris- och löneomräkning, beslut, överföring till/från andra anslag samt övrigt skall resultera i det aktuella årets anslagsnivå. Ett exempel är på sin plats;

Anslaget ”Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.” är år 2003 på 21 281 565 tkr. Detta justeras inför år 2004 med en pris- och löneomräkning på 768 777 tkr, beslut på -57 918 tkr samt överföringar till andra anslag på -318 870 tkr. Resultatet blir 2004 års anslagsnivå ($21\,281\,565 + 768\,777 + (-57\,918) + (-318\,870)$), vilket är 21 673 554 tkr.

Vilka större förändringar, organisatoriskt såväl som ekonomiskt, av anslagen har då skett under perioden? Utifrån den uppdelning av olika orsaker till justeringar som presenterats i figur 1:3 behandlar vi några av de viktigaste. Informationen till detta återfinns i respektive budgetproposition och regleringsbrev. Pris- och löneomräkningarna behandlas dock i särskild ordning i ett senare avsnitt.

Det är ofta svårt att tränga in i de verkliga ramjusteringarna genom att endast studera figur 1:3. Stora delar i vad som kan se ut som justeringar av den totala anslagsbilden är ofta överföringar mellan anslagen eller kompensationer.

Några större beslut av intresse sker dock under perioden.

Först och främst är försvarsbesluten avgörande för Försvarsmaktens anslagsutveckling. Mellan 1999 och 2009 justeras anslagen ner i explicita politiska beslut med ca 8,2 mdkr i löpande priser. Om vi justerar för pris- och lönekomensationen fördelar sig de explicita anslagsminskningarna aggregerat på de totala anslagen (exklusive UD-anslaget) på följande sätt.

Budgetproposition	Anslagsjusteringar (tkr)
Prop. 1999/2000:1	2 468 083
Prop. 2000/2001:1	-1 033 960
Prop. 2001/2002:1	-2 190 353
Prop. 2002/2003:1	-2 593 003
Prop. 2003/2004:1	-1 100 213
Prop. 2004/2005:1	-588 032
Prop. 2005/2006:1	-1 167 778
Prop. 2006/2007:1	-1 097 833
Prop. 2007/2008:1	-521 629
Prop. 2008/2009:1	-388 706

Under perioden sker det bokstavligen hundratals justeringar av anslagen. Det skulle vara svårt och föga meningsfullt att i detalj redogöra för dessa. Vi vill istället redogöra för de viktigaste, dvs. de som står för en majoritet av ramjusteringarna.

En förändring av anslaget som behöver behandlas i särskild ordning sker i samband med budgetåret 2000. Vid fastslagande av anslagsnivån sker det en teknisk justering av anslaget med ca 1 354 tkr. Detta kommer till följd av en premie som myndigheten sedan år 1998 betalar för statliga avtalsförsäkringar. Premien är således direkt kopplad mot en motsvarande utgift och bör därför inte ses som anslagspåverkande. Istället är det korrekt att betrakta denna justering som en pris- och löneomräkning som sker i särskild, explicit, ordning. Om beskrivningen av Försvarsmaktens anslagsutveckling skall bli rättvis är det således korrekt att rensa serien för denna justering – den beskrivna anslagsjusteringen för budgetåret 2000 skall därmed minskas med ca 1,3 mdkr. Den egentliga anslagsjusteringen

i löpande priser över perioden 1999-2009 skall med detta därför sättas till en justering i neråtgående riktning med ca 9,5 mdkr (8,2 + 1,3) till följd av explicita beslut.

De större justeringarna i en minskande riktning kommer av den s.k. Försvarsreformen som inleddes 1999 med propositionen "Förändrad omvärld-omdanat försvar" (1998/99:74), och i propositionen "Det nya försvaret" (1999/2000:30). Denna reform har sedan följts av propositionen "Vårt framtida försvar" (2004/05:5). I prop. 1998/99:74 sägs följande;

"Regeringens förslag: Inriktningen är att omställningsbidraget anslås med 3 mdkr år 2002 och med 1 mdkr år 2003.

Inriktningen är vidare att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Totalförsvar för varje år under perioden 2002 - 2004 skall vara 4 mdkr mindre än den ram för 2001 som godkändes av riksdagen våren 1998, exklusive den materielförskjutning som riksdagen beslutade våren 1996.

Den särskilda uppräknigen av anslaget för anskaffning av materiel med den s.k. teknikfaktorn skall upphöra från och med år 2000."

Dessa 4 mdkr i minskade anslag tas i huvudsak ut på materielanslaget.

I prop. 2004/05:5 sägs följande;

"Regeringens förslag: Inriktningen är att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet skall minskas med 3 mdkr."

Här kommer sålunda ytterligare en anslagsminskning på 3 mdkr.

Efter beslut i riksdagen står dessa båda ramjusteringar tillsammans för ca 7 mdkr i minskade anslag.

Utöver dessa finns det två andra beslut som tydligt justerar Försvarsmaktens anslag i en minskade riktning.

- Hösten 1996 tas beslut om att göra förskjutningar i materielplanen – detta kan värderas till en anslagsminskning motsvarande 1 mdkr.
- I propositionen "Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m." 1994/95:25 var det regeringens inriktning att det försvarsbeslut som fattades 1996, omfattande perioden 1997-2001, skulle leda fram till besparingar på minst 2 mdkr – förutsatt att det säkerhetspolitiska läget tillät detta. Ca 1 miljard av dessa besparingar genomfördes 2001. Det är dock värt att nämna att prop. 1994/95:25 angav att 2 mdkr i besparingar skulle uppnås innan 1998, så tillsammans med försvarsbeslutet 1996 blev den totala aviserade besparingen ca 4 mdkr. Endast 1 mdkr av dessa faller dock ut inom den i denna rapport studerade perioden 1999-2009. De övriga 3 mdkr föll ut åren före denna period.

Totalt har det, i försvarsbeslut och andra stora förändringar, skett besparingar under perioden i storleksordningen 9-10 mdkr. Dessa motverkas dock av en motsatt trend där internationella insatser får tydliga anslagsförstärkningar, vilka till del inte finansieras genom överflyttningar från andra anslag som Försvarsmakten disponerar utan består av nya medel. En annan viktig händelse under perioden som motverkar besparingarna är den tidigare beskrivna tekniska justeringen till följd av den premie som Försvarsmakten betalar för statliga avtalsförsäkringar sedan 1998. Sammantaget sker det besparingar under perioden med ca 8,2 mdkr i löpande priser (den tekniska justeringen år 2000 borträknad). Observera att detta handlar om hur ramarna justeras. Ramen år 2009 är (med pris- och lönekomensationen bortjusterad) ca 8,2 mdkr lägre än år 1999. Går vi ytterligare några år tillbaka i tiden till 1996 är nuvarande ram ca 11 mdkr lägre i löpande priser.

4.1.3 Större justeringar med anledning av tilläggsbudgeten (vårpropositionen)

Utöver de justeringar som har skett i samband med den årliga budgetpropositionen inriktas även Försvarsmaktens verksamhet under det innevarande budgetåret genom en årlig tilläggsbudget, också känd som vårpropositionen. I figur 1:4 redovisas de justeringar under innevarande budgetår som har skett genom vårpropositionen över tiden. De största förändringarna är förflyttningar mellan anslag främst vid två tillfällen under den studerade perioden.

Anslagsnamn	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Försvarsmaktens anslagsförändringar i tilläggsbudgeten										
Förbandsverksamhet, beredskap och fredsrämjande truppinsatser m.m.				26 250	0	0	0	-70 000	-2 000	0
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	-3 559	-700 000	1 003 700							
Fredsfrämjande truppinsatser/ Fredsfrämjande förbandsinsatser	92 015	0	253 063							
Materiel och anläggningar									0	0
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling		700 000	-1 087 000	15 000	-25 000	15 000	7 500	0		
Utveckling och investering	6 828									
Forskning och teknikutveckling									0	0
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	0	-4 931	0	0	0	0	0	0	0	0
Summa:	95 284	-4 931	169 763	41 250	-25 000	15 000	7 500	-70 000	-2 000	0

Fig. 4:7

Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Skuggade ytor markerar att anslaget inte existerade i den aktuella perioden. Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget).

Observera att budgetpropositionens justeringar av anslagen normalt sker mot nivån på anslagen som tidigare har angetts i föregående års budgetproposition. Tilläggsbudgeten påverkar redovisningstekniskt inte detta. Undantaget är 2002 års budgetproposition som redovisar pris- och löneomräkning, beslut, överföring till/från andra anslag samt övriga justeringar mot budgetpropositionen i kombination med tilläggsbudgeten.

Under perioden har det skett få förändringar i tilläggsbudgeten som har inneburit att Försvarens disponibla medel förändras mer än marginellt. De större förändringarna har ägt rum inom ramen för de anslag som Försvarens i praktiken har disponerat fullt ut. Exempel på detta är år 2000 då överföringar, i storleksordningen 700 000 tkr, skedde från anslaget "Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling" till anslaget "Förbandsverksamhet och beredskap m.m.". Detta skall ha berott på att det under 2000 uppstod en obalans i Försvarens ekonomi och fördelningen av utgifter för verksamhet mellan anslagen 6:1 "Förbandsverksamhet och beredskap m.m." och 6:3 "Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling". Utgifterna på anslaget 6:1 "Förbandsverksamhet och beredskap m.m." blev mer än 700 000 tkr högre än vad som hade planerats. Även år 2001 sker överföringar på liknande sätt med tillägget att anslaget rörande fredsfrämjande truppinsatser fick förstärkning. Detta skall först och främst ha kommit som en kompensation av att Försvarens vid den här tiden kraftigt höjde lönerna i utlandsstyrkan. Båda dessa till synes stora justeringar får dock små eller obefintliga effekter i sin helhet, sett till de medel som Försvarens disponerar. Justeringarna sker mellan anslag som ingår i de disponibla medlen snarare än till andra anslag.

4.2 Utfall för Försvarens anslag

I vår betraktelse av anslagsnivåer och deras utveckling kan vi bilda oss en uppfattning om politisk vilja och ambition. Detta kan tolkas som en analys av olika "steady states" där den politiska sfären inför varje budgetår pekar ut vilken anslagsnivå som korresponderar till de uppgifter som Försvarens tilldelas. En studie av anslagsnivåer är således på många sätt först och främst en studie av den politiska sfären och dess uppfattningar om lämplig resurstilldelning över tid.

För att nyansera denna bild är det fruktbart att undersöka den egentliga anslagsförbrukningen inom ramen för de anslag som Försvarens disponerar. Detta är ett viktigt underlag inför kommande analyser. I figur 1:5 kan anslagsförbrukningen för de anslag som Försvarens (delvis eller i sin helhet) disponerar.

Anslagsnamn	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Utgiftsutfall enligt årsredovisning									
Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.				20 015 737	21 598 580	21 412 009	21 166 703	21 760 390	21 034 122
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	18 410 015	20 123 369	18 531 243						
Fredsfrämjande truppinsatser	675 448	969 310	1 075 168						
Materiel och anläggningar									19 232 318
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling		21 019 835	21 347 464	20 535 296	19 350 439	17 391 942	18 349 554	17 468 817	
Utveckling och investering	21 048 023								
Forskning och teknikutveckling									1 126 050
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	102 395	88 265	88 265	88 265	88 175	88 265	75 211	75 211	66 968
Totala utgifter:	40 235 881	42 200 779	41 042 140	40 639 298	41 037 194	38 892 216	39 591 468	39 304 418	41 459 458

Fig. 4:8

Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Skuggade ytor markerar att anslaget inte existerade i den aktuella perioden. Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget). Uppgifterna är hämtade från statens årsredovisning. I skrivande stund innebär detta att siffror för 2008 års utfall saknas.

4.2.1 Skillnad mellan tilldelning och anslagsförbrukning

Anslagsförbrukningen är inte speciellt intressant i sig själv. Det är främst relationen mellan de medel som Försvarmakten blivit tilldelad och de medel som har förbrukats som ger anledning till en djupare analys. Eventuella över- och underförbrukningar av anslagen kan ge en värdefull bild av bland annat relationen mellan uppgifter och medel, eventuella effektivitetsbekymmer i Försvarmakten m.m. Försvarmakten kan genom s.k. anslagssparande och anslagskrediter skjuta medel mellan budgetår. Denna handlingsfrihet uppgår till 3 procent av anslaget. I figur 1:6 redogörs för eventuella över- och underförbrukningar.

Anslagsnamn	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Differens tilldelning och förbrukning									
Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.				322 921	-317 015	261 545	958 546	-302 012	-582 060
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	974 723	-579 415	-265 151						
Fredsfrämjande truppinsatser	-283 072	-69 227	-74 406						
Materiel och anläggningar									-1 632 083
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling		1 320 947	1 967 369	721 775	-186 479	984 205	-958 495	-192 057	
Utveckling och investering	-996 023								
Forskning och teknikutveckling									33 735
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	1	4 931	0	0	90	0	454	0	1 243
Totalt:	-304 371	677 236	1 627 812	1 044 696	-503 404	1 245 750	505	-494 069	-2 179 165

Fig. 4:9

Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Skuggade ytor markerar att anslaget inte existerade i den aktuella perioden. Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget). Positiva siffror representerar underförbrukning av aktuellt anslag och negativa en överförbrukning.

I figur 1:7 illustreras de totala under- och överförbrukningarna i anslagen;

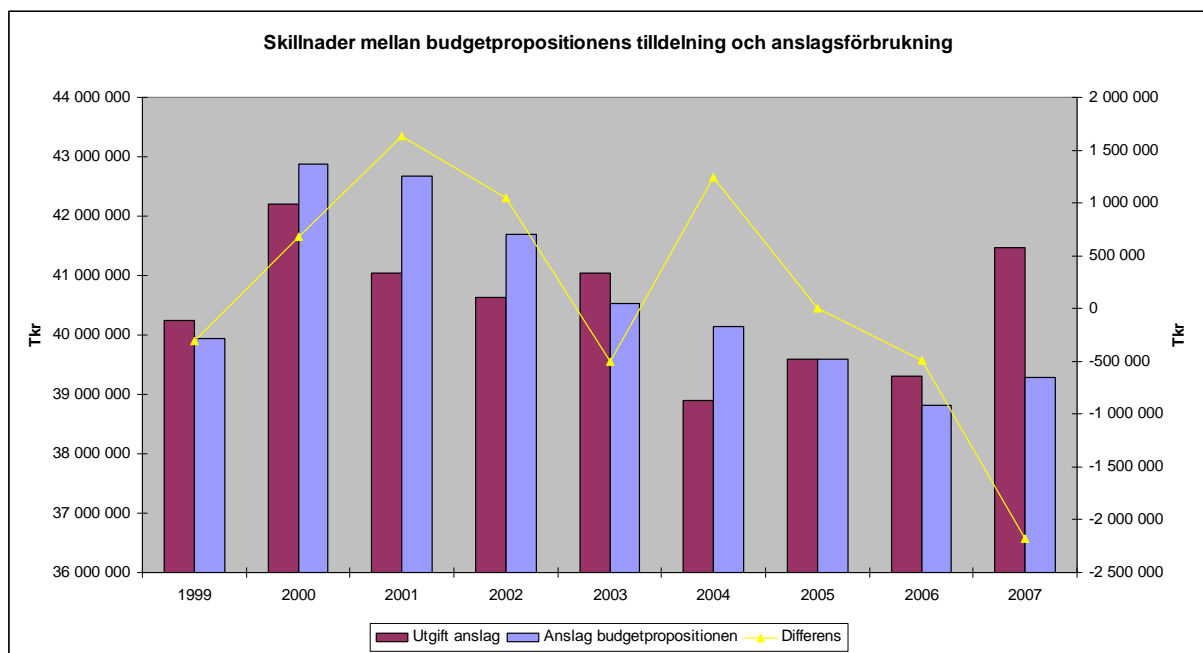


Fig. 4:10

Diagrammet visar anslagens storlek på den vänstra axeln och differensen mellan budgetpropositionens medeltilldelning och anslagsförbrukningen på den högra. Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor. Av tekniska skäl är endast anslag inom utgiftsområde sex inkluderade (dvs. ej UD-anslaget).

I figur 1:7 kan utläsas att skillnaderna mellan tilldelande och förbrukade medel stundom har varit stora. Dessa skillnader sammanhänger med den handlingsfrihet som erbjuds av anslagssparande och anslagskrediter. I förhållande till tilldelade medel går differensen från underförbrukningar (dvs. summan tilldelande medel överskrider summan förbrukade medel) på 3,81 procent (1 627 812 tkr; år 2001) till överförbrukningar på 5,55 procent (-2 179 165 tkr; år 2007).

Över perioden sker det en total underförbrukning på ca 1 114 990 tkr.

4.2.2 Storlek på indraget anslagssparande

Nära kopplat till frågan om över- eller underförbrukning av Försvarmaktens anslag kan knytas frågan om hur Försvarmaktens tillåts utnyttja anslagssparande alternativt anslagskrediter. Detta är mycket viktigt därför att det säger något om vilka incitament statsmakterna skapar för Försvarmakten att nyttja anslagssparande och krediter för att kompensera för brister i ex. försvarsprisindex följsamhet (se avsnitt 4.3 samt 7.3 för en utveckling av detta). Över perioden har statsmakterna dragit in anslagssparande på följande sätt;

År	Fredsfrämjande truppinsatser	Materielanslaget	Säkerhetsfrämjande verksamhet	Summa (tkr)
2001	0	0	0	0
2002	0	0	0	0
2003	113 186	486 814	127 99	612 799
2004	350 000	0	0	350 000
2005	0	0	9 574	9 574
2006	0	0	18 123	18 123
2007	0	0	19 020	19 020
2008	0	0	4 654	4 654
2009	84 000			84 000
Summa (tkr)	547 186	486 814	64 170	1 098 170

Indraget anslagssparande motsvarar således under perioden (observera att data för år 1999 och 2000 saknas) i praktiken hela Försvarsmaktens underförbrukning.

4.3 Pris- och löneomräkningar

Vi har tidigare i rapporten berört den s.k. pris- och lönekomensationen. Inom ramen för statsmakternas budgetering av myndigheternas verksamhet hanteras och redovisas pris- och löneomräkningar separerat från andra anslagsjusteringar. Syftet med en pris- och löneomräkning är att myndigheternas verksamheter prövas som en helhet. Detta innebär att anslagsnivån skall vara ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten. Sättet att göra detta är att först justera för att priser och löner förändras och sedan justera anslagen med anledning av ambition och uppdrag till myndigheterna. På så sätt sker eventuella justeringar genom aktiva beslut snarare än passiva.

Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar således inte direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen under det enskilda anslaget.

Den principiella konstruktionen av den generella pris- och löneomräkningsmekanismen (PLO) som utnyttjas för pris- och lönekomensationen i statsförvaltningen samt den specifika mekanism (Försvarsprisindex; FPI) som tillämpas för vissa av de anslag som Försvarsmakten disponerar redovisas i detalj i kapitel 5. För tillfället är det tillräckligt att konstatera att då PLO utgår från arbetskostnadsindex (AKI) och andra index som Statistiska centralbyrån sammanställer så konstrueras FPI enligt delvis andra principer. Det är även värt att ha i åtanke att löneomräkningen inom ramen för statsmakternas budgetering justeras med ett avdrag för tänkt produktivitet. Detta avdrag motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivitetsutveckling inom den privata tjänstesektorn enligt SCB:s nationalräkenskaper. För omräkningen av löner till 2009 (den senaste omräkningen) är det omräkningstal som använts för samtliga anslag 1,14 procent.

I figur 1:8 redovisas den totala pris- och löneomräkningen för de anslag som Försvarsmakten har disponerat under den aktuella perioden;

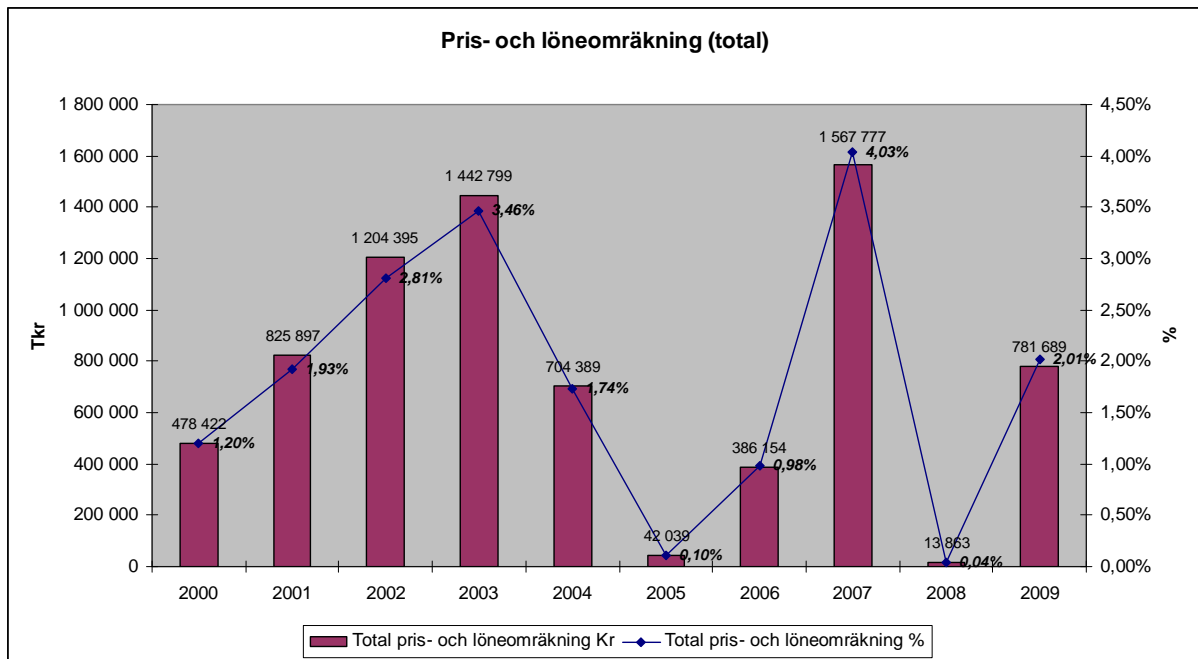


Fig. 4:11

Diagrammet visar omräkningens storlek i kronor på den vänstra axeln och omräkningens andel, relativt föregående års anslag, på den högra. Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor samt procent.

Det är viktigt att observera att alla anslag inte omräknas. Av de sex identifierade principiella anslagen sker det ingen pris- och löneomräkning för anslagen ”Säkerhetsfrämjande verksamhet” (UD-anslaget) samt ”Stöd till frivilliga försvarsorganisationer”.

Den totala pris- och löneomräkningen under perioden är på ca 7 447 424 tkr eller 7,5 mdkr, dvs. från 1999 till 2009 har anslaget justerats upp med ca 7,5 mdkr. Om de totala anslagen för 2009 rensas för pris- och löneomräkning bör därför skillnaden mellan den rensade summan och anslagen 1999 utgöra ett mått på de faktiska anslagsjusteringar (8,2 mdkr) vi har identifierat tidigare i detta kapitel.

Låt oss stämma av denna siffra mot pris- och löneomräkningen. Försvarsmaktens disponibla medel för 2009 blir enligt regleringsbrevet ca 39,2 mdkr. När denna summa jämförs, rensad för pris- och löneomräkningar på 7,5 mdkr, med anslagen 1999 på 39,9 mdkr får vi en differens på just ca -8,2 mdkr ($39,9 - (39,2 - 7,5)$). Med den ovanstående logiken bör detta således vara ett mått på anslagsförändringen (i det här fallet minskningen) under perioden. Detta stämmer väl överrens med den explicita undersökningen av anslagsminskningarna. I kapitel 7 och 8 redovisas detta närmare.

Ur figuren kan även utläsas att omräkningen har skiftat i stor utsträckning över åren. År 2005 var omräkningen ca 42 mnkr och år 2007 var den ca 1,5 mdkr. Över en period på endast två år skiftar således omräkningen över 1,4 mdkr. Anledningarna till detta måste sökas i de specifika omräkningarna för respektive anslag. I figur 1:9 återfinns omräkningarna uppdelade på de anslag som omräknas.

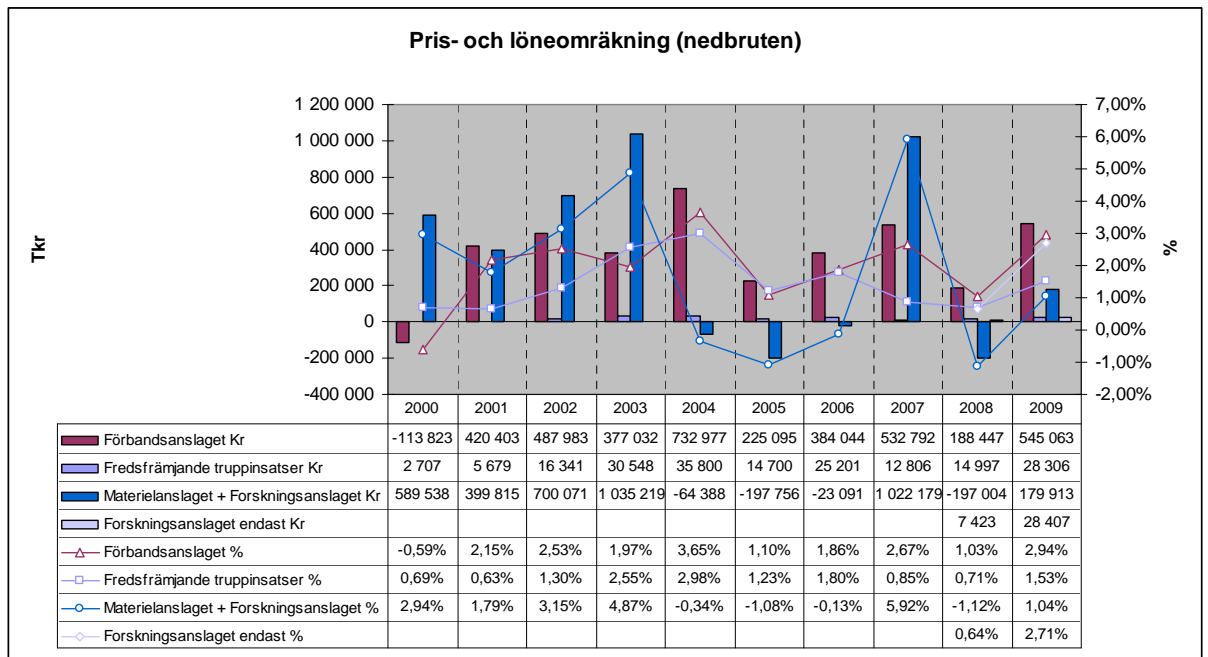


Fig. 4:12

Diagrammet visar omräkningens storlek i kronor på den vänstra axeln och omräkningens andel, relativt föregående års anslag, på den högra. Siffrorna är uttryckta i löpande priser och tusentals kronor samt procent.

Den viktigaste anledningen till de relativt stora fluktuationerna är volatilitet i omräkning av materielanslaget. Även om förbandsanslaget förändras i en viss utsträckning mellan olika år så står materielanslaget för de stora variationseffekterna över tid. Extremfallet är åren 2006 till 2008 där omräkning för materielanslaget går från att vara negativ år 2006 (-3 091 tkr) till att vara starkt positiv år 2007 (1 022 179 tkr) för att sedan året efter åter vara negativ (-197 004 tkr). Orsakerna bakom de stora rörelserna i omräkning går att finna i det unika sätt som just dessa anslag omräknas. Detta avhandlas mer utförligt i kapitel 5.

4.3.1 Ett index för pris- och löneomräkning

Utifrån de årliga pris- och löneomräkningar som presenterades under föregående avsnitt kan ett index konstrueras. Figur 1:10 illustrerar med år 1999 som bas omräkningens utveckling. Detta index kan ses som ett implicit, genom de årliga pris- och löneomräkningarna konstruerat, försvarsprisindex. Detta är det index som faktisk har tillämpats vid beräkningarna av pris- och lönekompensationen till försvaret – under förutsättning att ingen dold pris- och löneomräkning har skett. Vi har haft ambitioner att bekräfta detta implicita, tillämpade försvarsprisindex med en explicit beräkning av FPI genom den konstruktion och de formler som finns för FPI. Dessa beskrivs i nästföljande kapitel. Det underlag vi kunnat få från de inblandade i de ”skarpa” FPI-beräkningarna har emellertid inte en tillräcklig spårbarhet för att dessa kontrollberäkningar ska kunna låta sig göras.

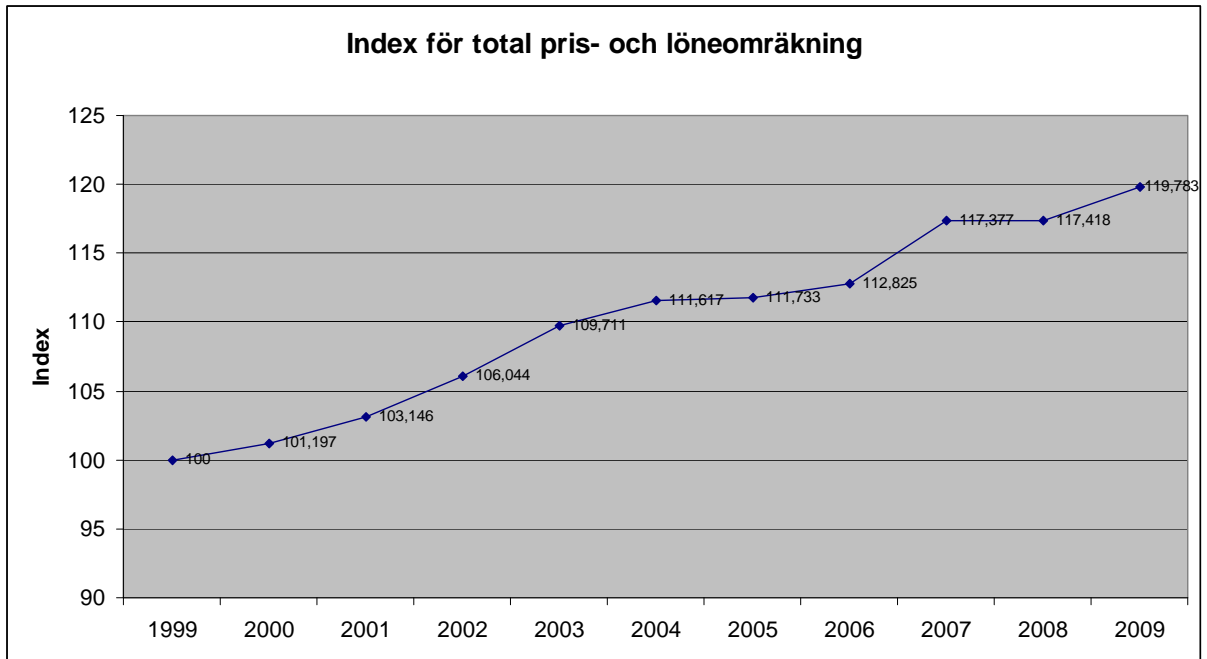


Fig. 4:13

Indexet bygger på det data som presenterats i figur 4:11

Indexet skall tolkas som den pris- och löneutveckling som Försvarsmakten har haft, förutsatt att pris- och löneomräkningen i anslagen på ett korrekt sätt svarar mot verkligheten. Detta antagande som FPI baseras på diskuteras och ifrågasätts i kapitel 7 och 8. Mellan åren 1999 och 2009 har således Försvarsmakten fått en kompensation som svarar mot en pris- och löneökning på ca 19,8 procent.

I figur 1:11 är omräkningen uppdelad och indexerad för respektive anslag.

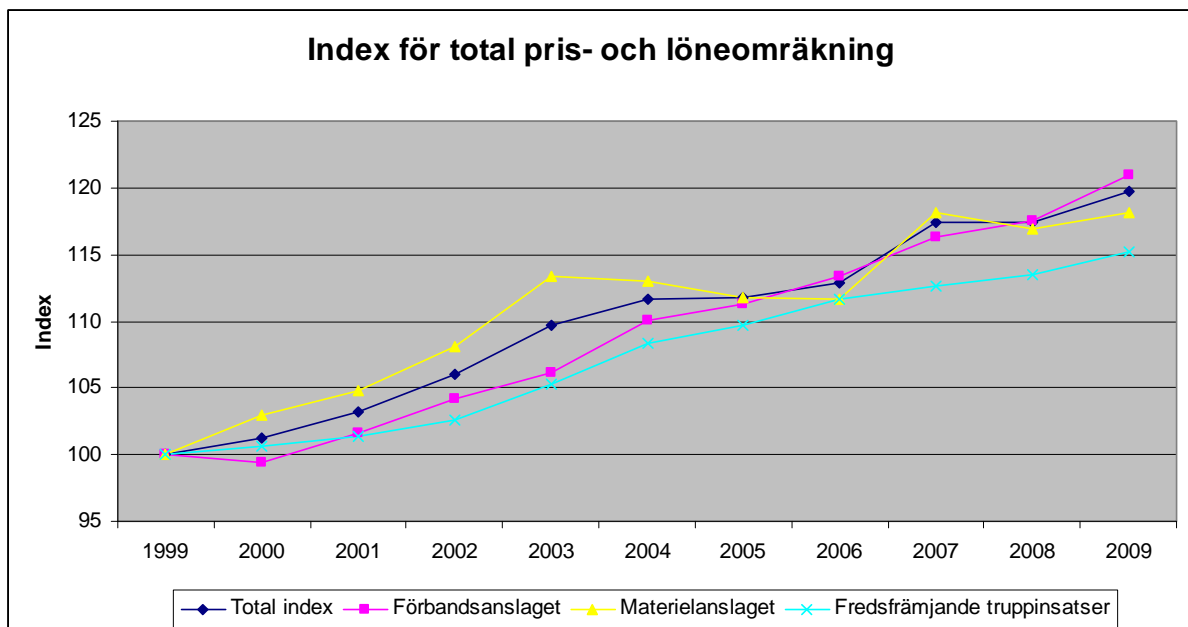


Fig. 4:14

Indexet bygger på det data som presenterats i figur 4:12

4.4 Sammanfattande kommentarer

I detta kapitel har vi ingående beskrivit utvecklingen hos Försvarsmaktens anslag samt pris- och löneomräkning. Kapitlet sammanfattar i sig självt en mycket stor mängd data.

Ett antal centrala observationer är lämpliga att hålla i minnet inför kommande kapitel och analyser;

Under den studerade perioden minskar anslagen, i löpande priser, med ca 0,74 mdkr. Detta är resultatet av två motstående trender, explicita beslut och pris- och löneomräkning. Anslagen justeras genom explicita beslut ned ca 8,2 mdkr under perioden. Samtidigt sker det en pris- och löneomräkning i motsatt riktning på ca 7,5 mdkr. Resultatet är att anslagen förblir relativt oförändrade, i löpande priser, under perioden. De explicita anslagsjusteringarna kan grovt sammanfattas som besparingar under perioden på ca 9-10 mdkr samtidigt som internationella insatser förstärks. I kombination med den tekniska justering som sker år 2000 är den totala effekten en besparing på ca 8,2 mdkr. Tilläggsbudgeten förändrar endast marginellt den beskrivna bilden.

Försvarsmakten underförbrukar de tilldelade medlen med ca 1 mdkr under perioden. Detta motsvaras dock av indragningar av anslagssparande på nästan exakt samma summa (enligt uppgifter från försvarsdepartementet).

Under perioden har Försvarsmaktens anslag pris- och löneomräknats på ett sätt som motsvarar en indexökning med ca 19,8 procent. Av denna ökning utgör omräkningen av förbandsanslaget den större delen. Skillnaderna mellan förbandsanslaget och materielanslaget är dock små. En ytterligare observation av intresse är volatilitet i omräkningen. Detta kommer till stor del av omräkningen för materielanslaget och utgör en faktor som bör studeras vidare – speciellt som omräkningen av just materielanslaget är mindre korrelerat till hur omräkningen för övriga statsförvaltningen sker, relativt förbandsanslaget.

5 Försvarsprisindex – konstruktion och index

I detta kapitel beskrivs det system, FPI, som används för att kompensera försvaret för pris- och löneökningar. Systemets följsamhet till försvarets faktiska pris- och löneutveckling är, vid sidan av politiska beslut rörande försvarsanslaget, avgörande för hur försvarets köpkraft utvecklas.

Inom statsförvaltningen görs årligen en s.k. pris- och löneomräkning av myndigheternas anslag. Denna görs till ett nytt s.k. genomförandeprikläge för det aktuella budgetåret. Detta systems benämns PLO (pris- och löneomräkning). Omräkningen baseras alltid på en uppmätt ”historisk” pris- och löneutveckling som normalt inträffat två år före det aktuella genomförandeåret. Omräkningen från exempelvis genomförandeprikläget för år 2008 till motsvarande genomförandeprikläge för år 2009 baseras på index som mäter pris- och löneutvecklingen under år 2007. Orsaken till denna ”eftersläpning” är att anslaget för exempelvis år 2009 fastställs redan under våren 2008 som ett ingångsvärde för planeringsanvisningarna. Vid denna tidpunkt är de använda värdena de senast kända. Anslagsomräkningen görs som en ren indexomräkning baserat på det ”historiska” utfallet. Det görs således inga korrigeringar av utfallet med hänsyn till att den förväntade pris- och löneutvecklingen under budgetåret kan avvika från den ”historiska”.

Försvaret avviker från detta i övrigt generella system för pris- och löneomräkning. Försvarets årliga anslagsomräkning görs med ett specifikt försvarsprisindex (FPI). Detta index kan ses som en mera utvecklad variant av det index som används för omräkning inom övriga delar av statsförvaltningen. FPI är avsett att kompensera för pris- och löneökningar. FPI sammanställs av Försvarsdepartementet med underlag från Finansdepartementet, Försvarsmakten, Statskontoret och Statistiska Centralbyrån (SCB).

Kostnadsökningar kan inträffa till följd av ambitions- och prestandahöjningar för att möta nya krav under systemens livscykel inkluderande såväl prestandahöjningar vid modifieringar, ökande ambitioner i utbildningsverksamhet eller högre krav på personal. Det befintliga priskompensationssystemet är inte avsett för att hantera denna typ av kostnadsökningar. Istället är avsikten att avväga ökade prestanda, ökade kostnader och resulterande volymer i varje enskilt fall genom explicita politiska ställningstaganden.

I samband med generationsskiftet av materielsystem uppstår det ofta stora kostnadsökningar delvis förklarade av prestandaökningar och ny, förbättrad funktionalitet. Priskompensationssystemet är inte heller avsett att hantera detta utan även här bör avdömning ske genom explicita politiska ställningstaganden.

Fram till år 2000 blev emellertid Försvarsmakten kompenserad för teknisk fördyring med 1,5 procent per år räknat på materielanslaget.

FPI är en sammanvägd index. Försvarets utgifter delas här in i ett antal utgiftstyper. Dessa utgiftstyper räknas om med olika delindex som sedan vägs samman till FPI. Även för FPI finns en tvåårig eftersläpning i pris- och lönekompositionen. De olika delindexen vägs samman med respektive delutgifts andel av totalutgifterna under det budgetår som motsvarar mätperioden. Detta innebär att omräkningen från år 2008 till år 2009 görs med de vikter som motsvarade utgifternas andel under år 2007. Vi redovisar därför utgiftstypens andel år 2007 i genomgången av försvarsprisindex konstruktion.

5.1 Sammanfattning - beräkning av försvarsprisindex, FPI

Delfaktor	Index
Inhemsk försvarsmateriel <i>Andel 2007 = 34,00 procent</i>	$=0,65*AKI_{28-35} + 0,27*ITPI_{28-35} + 0,08*0$ Arbetskostnadsindex för verkstadsindustrin (AKI ₂₈₋₃₅) Prisindex för inhemsk tillgång på verkstadsvaror (ITPI ₂₈₋₃₅)
Löner <i>Andel 2007 = 27,83 procent</i>	Arbetskostnadsindex för tjänstemän i tillverkningsindustrin (AKI _{tk}) – produktivitetsavdrag ca 1,5 - 2 procent
Övrigt <i>Andel 2007 = 14,82 procent</i>	Nettoprisindex (NPI) rensat för effekten från petroleumprodukter
Importerad försvarsmateriel utom till JAS <i>Andel 2007 = 11,34 procent</i> <i>5,84 procentenheter av dessa dollarkorrigeras</i>	Prisindex för importerade verkstadsvaror (IMPI ₂₈₋₃₅) – Korrigering för förändrad dollarkurs
Lokaler <i>Andel 2007 = 6,85 procent</i>	70procent av konsumentprisindex (KPI)
Importerad försvarsmateriel till JAS <i>Andel 2007 = 2,76 procent</i>	Prisindex för importerade verkstadsvaror (IMPI ₂₈₋₃₅) – Korrigering för förändrad valutakurs för US dollar, euro och brittiska pund
Petroleumprodukter <i>Andel 2007 = 2,11 procent</i>	Importprisindex för petroleumprodukter (IMPI ₂₃)
Befästningar <i>Andel 2007 = 0,29 procent</i>	Sammanvägt index av delindex för byggande av flygfält, bergsbefästningar, betonganläggningar och projektering av dessa.

5.2 Ingående beskrivning av delkomponenter i FPI

Försvarsmaktens utgifter delas in följande utgiftstyper som kompenseras med följande delindex.

Personalkostnader

Personalkostnader räknas numera upp med arbetskostnadsindex för tjänstemän i tillverkningsindustrin (AKI_{tk}) med avdrag för produktivitetsutveckling.

AKI_{tk} avser att mäta den kostnadsökning för personal som drabbar arbetsgivaren och innefattar därför utöver lönekostnadsutveckling även kostnader för pensionsförmåner (ITP), andra avtalsmässiga förmåner, lagstadgade arbetsgivaravgifter etc.

Fram t.o.m budgetåret 2005 räknades personalkostnaderna upp med en vägd index för såväl tjänstemän som arbetare inom tillverkningsindustrin med produktivitetsavdrag. Arbetardelen vägde i denna index högre än tjänstemannadelen.

Från indexutvecklingen görs som nämnts ett avdrag för förväntad produktivitetsökning. Detta produktivitetsavdrag baseras på nationalräkenskapernas uppskattning av produktivitetsutvecklingen i privat tjänstesektor. Avdraget mäts som det genomsnittliga värdet för den senaste tioårsperioden.

Index för löneutgifter beräknas av Finansdepartementet/Budgetavdelningen och är samma index som används för anslagsomräkningen inom alla sektorer inom statsförvaltningen.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 27,83 procent.

Lokaler

Hyreskostnad för lokaler räknas om med 70 procent av utvecklingen av KPI.

Orsaken till vald omräkningsfaktor är att detta är en vanlig klausul i många myndigheters hyreskontrakt med fastighetsägaren.

Index för lokalutgifter beräknas av Finansdepartementet/Budgetavdelningen och är samma index som används för anslagsomräkningen inom alla sektorer inom statsförvaltningen.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 6,85 procent.

Petroleumprodukter

Utgifter för petroleumprodukter räknas upp med importprisindex för petroleumprodukter (IMPI₂₃). IMPI står för importprisindex som mäter prisutvecklingen för till Sverige importerade varor.

Index för utgifter för petroleumprodukter beräknas av Försvarsdepartementet/EPSt¹⁷ på grundval av uppgifter från SCB. Denna utgiftstyp beräknas endast inom försvarssektorn.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 2,11 procent.

Inhemsk försvarsmateriel

Inhemsk materiel räknas upp med ett sammanvägt faktorprisindex av arbetskraftsindex för verkstadsindustrin (AKI₂₈₋₃₅), index över prisutvecklingen för verkstadsvaror sålda på den svenska marknaden (ITPI₂₈₋₃₅) och en fast del. ITPI står för prisindex för inhemsk tillgång och visar prisutvecklingen för varor för svensk marknad, från svensk producent eller genom import.

Sammanvägningen av de olika delkomponenterna görs med fasta vikter enligt nedan.

$$0,65*AKI_{28-35} + 0,27*ITPI_{28-35} + 0,08*0$$

Den fasta delen av index som vägs in med faktorn 0,08 innebär att ingen prisuppräknings sker av 8 procent av den inhemska materielanskaffningen. Avsikten är att den fasta delen ska vara ett avdrag för en förväntad produktivitetsutveckling inom industrin.

Index för utgifter för inhemsk försvarsmateriel beräknas av Försvarsdepartementet/EPSt på grundval av uppgifter från SCB. Denna utgiftstyp beräknas endast inom försvarssektorn.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 34,00 procent.

Motivet för kompensationen för inhemsk materiel är främst att de flesta skrivna kontrakt med leverantörerna innehåller prisklausuler av liknande typ som valt

¹⁷ EPSt, Enheten för Ekonomi, Personal och Samordning.

kompensationsindex. Utgångspunkten är således här främst den liggande planeringen. Kompensationen avser inte att ge utrymme för prestandahöjningar efter borttagandet av den s.k. teknikfaktorn år 2000.

Importerad försvarsmateriel utom till JAS

Importerad materiel utom till JAS räknas upp med importprisindex för verkstadsvaror (IMPI₂₈₋₃₅) med en korrektion för förändringar i dollarkursen. Importprisindex mäter prisutvecklingen för till Sverige importerade varor.

Skillnaden mellan den andel av försvarets materielimport som sker i dollar och motsvarande andel av verkstadsvaruimporten räknas om med en index som mäter utvecklingen i dollarkursen gentemot den svenska kronan. Skälet till denna korrektion är att förändringar i dollarkursen antas påverka försvarets materielimport i högre grad än verkstadsvaruimporten i genomsnitt.

Index för utgifter för importerad försvarsmateriel utom till JAS beräknas av Försvarsdepartementet/EPS på grundval av uppgifter från SCB, Riksbanken och Försvarsmakten. Denna utgiftstyp beräknas endast inom försvarssektorn.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 11,34 procent.

Av totalutgifterna räknades 5,84 procent även om med hänsyn till dollarkursen.

Kompensationen avser inte att ge utrymme för prestandahöjningar.

Importerad försvarsmateriel till JAS

Importerad försvarsmateriel till JAS räknas upp med importprisindex för verkstadsvaror (IMPI₂₈₋₃₅) med korrektion för förändringar i valutakurserna för dollar, euro och brittiska pund.

För import inom den s.k. JAS-ramen sker en särskild anslagsomräkning där hänsyn tas till denna imports speciella sammansättning. En valutaomräkning sker här utöver för import i dollar även för import som betalas i euro och brittiska pund.

Index för utgifter för importerad försvarsmateriel till JAS beräknas av Försvarsdepartementet/EPS på grundval av uppgifter från SCB, Riksbanken och Försvarsmakten. Denna utgiftstyp beräknas endast inom försvarssektorn.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 2,76 procent.

Befästningar

Utgifter för befästningar räknas upp med en sammanvägd index av delindex för byggande av flygfält, bergsbefästningar, betonganläggningar och projektering av dessa.

Index för utgifter för befästningar beräknas av Försvarsdepartementet/EPS på grundval av uppgifter från Statskontoret (index) och Försvarsmakten (uppgifter om utfall i mnkr och procentuell fördelning). Denna utgiftstyp beräknas endast inom försvarssektorn.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 0,29 procent.

Övrigt

Övriga utgifter räknas upp med nettoprisindex (NPI) rensat för prisutvecklingen på petroleumprodukter.

NPI är ett konsumentprisindex (KPI) rensat för indirekta skatter och subventioner. (Att utgifterna kompenseras med NPI och inte med KPI beror på att statsförvaltningen inte betalar indirekta varuskatter).

SCB gör en särskild beräkning av ett omvägt NPI enligt beställning från Försvarsdepartementet. Skälet till denna omvägning är att prisutvecklingen på petroleumprodukter kompenseras i särskild ordning. Priseffekten på petroleumprodukter skulle således dubbelräknas om ett rent NPI skulle läggas till grund för anslagsomräkningen.

Index för utgifter för övrigt beräknas av Försvarsdepartementet/EPS på grundval av uppgifter från SCB. Denna utgiftstyp beräknas endast inom försvarssektorn.

Utgiftstypens andel av totalutgifterna år 2007 var 14,82 procent.

Kompensationen avser inte att ge utrymme för prestandahöjningar. Inget avdrag görs för en ökad effektivitet i resursanvändningen.

Tidigare teknikfaktor

Tidigare under 90-talet gjordes även en årlig omräkning av det dåvarande materielanslaget med en s.k. teknikfaktor. Denna teknikfaktor uppgick till + 1,5 procent av detta anslag. Det dåvarande materielanslaget omfattade i stort utgiftstyperna inhemsk och importerad försvarsmateriel.

Skillnader mellan försvarssektorns anslagsomräkning och motsvarande omräkning inom övriga delar av statsförvaltningen

Försvarets anslagsomräkning skiljer sig från hur denna görs inom statsförvaltningen i övrigt. Inom huvuddelen av den övriga statsförvaltningen sker anslagsomräkningen endast mot utgiftstyperna löner, lokaler och övrigt. För löner och lokaler används samma index som inom försvarssektorn. Utgiftstypen övrigt räknas om med en prisindex för förvaltningsomkostnader som är en sammanvägning av 15 olika delindex från SCB avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. Exempel på dessa utgifter är resor, post och tele etc. Sammanvägningen av delkomponenterna görs på basis av den genomsnittliga fördelningen mellan utgifterna inom samtliga myndigheter. Det tas ingen hänsyn i omräkningen till att utgiftsfördelningen varierar mellan myndigheterna.

Den tidsmässiga eftersläpningen på två budgetår mellan mätperioden och genomförandeåret hanteras på samma sätt inom hela statsförvaltningen.

Produktivitetsavdragets betydelse

Det årliga produktivitsavdraget som görs inom kostnadstypen löner har under de senaste tio åren uppgått till följande värden. Avdraget hanteras som ett avdrag av dessa procentenheter från indexutvecklingen. I praktiken är detta samma sak som att ett årligt avdrag görs från löneutgifterna med nedanstående procentsatser. Produktivitsavdrag baseras som nämnts på nationalräkenskapernas uppskattning av produktivitsutvecklingen i privat tjänstesektor. Avdraget mäts som det genomsnittliga värdet för den senaste tioårsperioden;

År	Avdrag procent
1999	1,33
2000	1,35
2001	1,06
2002	1,68
2003	1,22
2004	1,51
2005	1,92
2006	1,85
2007	1,96
2008	2,01
2009	1,98

Avdraget på 1,98 procent vid omräkningen till år 2009 innebar en anslagsminskning med ca 0,2 mdkr. Under den ovan redovisade perioden har produktivitetsavdraget sammanlagt sänkt den nuvarande anslagsnivån med ca 1,8 mdkr.

Kravet på produktivitet utveckling motsvarar en personalminskning med ca 300 personer per år. Med nuvarande planeringsmetodik är detta utöver den personalminskning som är inplanerad i planen. Totalt under perioden medförde kravet en personalminskning på ca 2 500 personer.

6 Produktivitet

I detta kapitel resonerar vi om produktivitet och möjligheter inom försvaret till produktivitetsförbättringar.

FPI innehåller som framgår av förgående kapitel avdrag för såväl ökad produktivitet inom försvarets egen verksamhet som inom försvarsindustrin. Försvarsmaktens möjlighet att uppnå denna produktivitet genom effektiviseringar och rationaliseringar är därför en väsentlig faktor för utvecklingen av försvarets köpkraft. Om produktivitetskraven är högre än vad man förmår att uppnå genom rationaliseringar i produktionen blir följden en underkompensation.

Beslutade anslagsminskningar som inte samtidigt innebär ambitionsminskningar eller motsatt beslut om högre ambitioner utan motsvarande anslagsförstärkning ställer ytterligare krav på ökad produktivitet i försvaret. Anslagsförändringar bör idealt motsvaras av förändringar i omfattningen på uppdraget till Försvarsmakten. Om inte anslagsminskningar hålls isär från produktivitets- och effektivitetskrav är det mycket lätt att skapa dubbla krav på förbättrad produktivitet och effektivitet inom försvaret, en gång genom produktivitetsavdraget i kompensationen och en gång genom explicita anslagsbeslut. Om dessa krav inte är möjliga att uppnå tvingas Försvarsmakten till smygande, gradvisa och politiskt obeslutade ambitionsminskningar.

En besparing som innebär att en verksamhet reduceras eller avvecklas är inte att betrakta som produktivitet och de personalminskningar som görs i samband med sådana neddragningar är inte produktivitetsvinster. Personalminskningarna inom försvaret är till stor del effekter av neddragningar.

Rollfördelningen rörande produktivitetskraven på försvaret genom politiska beslut i form av nivån på försvarsanslaget och genom produktivitetsavdraget i FPI måste vara tydlig och klar för de politiska beslutsfattarna för att begränsa risken för dubbelade produktivitetskrav.

Problem kan även uppstå i Försvarsmaktens planering genom risker för att man planeringen för de kommande budgetåren systematiskt intecknar förväntade produktivitetsvinster och besparingsåtgärder. Ett exempel på en sådan förväntad produktivitetsvinst kan vara en förändrad organisationsstruktur som möjliggör minskande personalvolymen utan att verksamhetens ”output” minskar. Om en del av denna produktivitetsvinst har använts i planen till att finansiera ny verksamhet uppstår ett underskott vid genomförandet även i det fall avdraget vid omräkningen skulle motsvara en i kompensationssystemets mening realiserad produktivitetsökning. Försvarsmakten kan sålunda inte skörda frukterna av en mer effektiv verksamhet utan att först ta hänsyn till att dessa effektiviseringar behövs för att möta produktivitetskravet i pris- och lönekomensationen. Det planeringsbara utrymmet som uppstår till följd av en ökad produktivitet måste minskas med det avdrag som finns inom ramen för FPI innan den överskjutande delen kan tas i anspråk för annan verksamhet i försvaret.

6.1 Antaganden i FPI

FPI innehåller två explicita antaganden om produktivitetstillväxt.

- Från omräkningen för ökade lönekostnader görs ett avdrag för produktivitetstillväxt. Detta avdrags storlek baseras på den uppskattning som görs i nationalräkenskaperna av produktivitetstillväxten i den privata tjänstesektorn. Avdragets storlek fastställs som medelvärdet av denna produktivitetstillväxt under de senaste tio åren. Vid omräkningen till 2009 års genomförandeprikläge uppgick avdraget till 1,98 procent av personalutgifterna vilket motsvarar ca 0,2 mdkr. Under hela den senaste tioårsperioden har motsvarande avdrag sammanlagt sänkt anslagsnivån i 2009 års prisläge med ca

1,8 mdkr. För att kompensera det senaste årets avdrag krävs en minskad personalvolym på ca 300 personår till följd av produktivitet vid sidan av de personalminskningar som görs genom reducering och avveckling av verksamhet. Sett under hela perioden skulle krävas en personalminskning på ca 2 500 personår p.g.a. produktivetsförbättringar utöver de minskningar som sker genom att verksamheten reduceras.

- Omräkningsindex för utgifter för inhemsk försvarsmateriel innehåller en fast del på 8 procent av utgiftssumman som inte räknas upp. Motivet för denna fasta del är ett krav på produktivitetstillväxt inom försvarsindustrin. Avdraget uppgår således till 8 procent av den årliga uppräknings. Vid omräkningen till 2009 års genomförandeprisläge motsvarade detta avdrag 0,2 procent av utgifterna för inhemsk materiel vilket motsvarar ca 25 mnkr. Om denna summa antas vara representativ för avdragets värde kan vi anta att detta är värt ca 0,2-0,3 mdkr i förändrad anslagsnivå för år 2009.

De årliga avdragen för förväntad produktivetsökning uppgår i genomsnitt tillsnitt har ca 0,43 procent av de totala anslagen till Försvarsmakten eller 31,63 procent av den totala kompensationen genom FPI. Vissa år har t.o.m pris- och löneuppräknings i princip uteblivit till följd av produktivetsavdraget.

Vid omräkningen av försvarets övriga utgiftsdelar används främst de av SCB framtagna indexen NPI, KPI, IMPI₂₈₋₃₅ och IMPI₂₃ (se kapitel 5). Dessa index är s.k. prisindex som mäter prisförändringen hos brukaren. I den mån en ökad produktivitet vid tillverkningen har påverkat priset är denna effekt inräknad i index. Priset på de varor som Försvarsmakten köper förväntas således här ha påverkats av en förändrad produktivitet i samma utsträckning som den genomsnittliga effekten för övriga brukare.

6.2 Produktivitetstillväxt i försvaret

Produktivitetstillväxten i arbetskraftsintensiv tjänsteproduktion är normalt avsevärt lägre än i kapitalintensiv industriproduktion. Detta kan tala för att produktivitetstillväxten i försvarets verksamhet är lägre än i samhällsekonomin som helhet. Reallönetillväxten i samhället är oftast nära relaterad till produktivitetstillväxten i samhällsekonomin. Verksamheter med låg produktivitetstillväxt måste normalt följa med i reallönetillväxten vilket höjer de relativa priserna på dessa verksamheters produkter (jämför Baumols dilemma, kapitel 2).

Reallöneutvecklingen är normalt även nära relaterad till utvecklingen av bruttonationalprodukten (BNP). Detta talar för att om en sjunkande andel av ett lands BNP satsas på försvar måste detta mötas med minskad verksamhet även om medelstillelningen skulle följa den genomsnittliga inflationstakten.

Försvarets lönekostnader kompenseras i FPI med arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemän i privat sektor med avdrag för produktivetsutvecklingen i privat tjänstesektor.

Vilka skillnader som kan finnas mellan hur produktiviteten utvecklas i privat och offentlig/försvarsrelaterad tjänsteproduktion är svårare att bedöma utan omfattande studier. Skillnader kan här uppkomma på grund av olika fördelning mellan olika typer av tjänster. En annan orsak till skillnader kan vara att incitamenten och möjligheterna till rationaliseringar kan vara olika stora. Vi har noterat att en skrivning i budgetpropositionen för år 2009¹⁸ påtalar följande rörande möjligheter till produktivetsutveckling i den statliga sektorn. *Citat: "I beräkningarna antas att produktivetsutvecklingen i all offentlig verksamhet är noll vilket innebär att priset på offentlig konsumtion växer snabbare än priset på BNP och även snabbare än KPI"*.

¹⁸ Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, bilaga 3. s. 9

Även en bedömning av skillnader i produktivitet utvecklingen mellan försvarsindustri och övrig industri torde kräva omfattande studier.

Följande faktorer talar dock för att möjligheterna till produktivitetsoökningar är relativt sett låga inom försvarssektorn.

- Försvarets anslagstilldelning har under den senaste tioårsperioden minskat såväl som andel av BNP som i realt penningvärde. En verksamhet som befinner sig i ett omstrukturerings- och neddragningskedje har generellt sett svårare att öka produktiviteten än expansiva verksamheter.
- De fasta kostnaderna för delar av verksamheten är stora. Att upprätthålla en viss typ av förband medför resurskrav som till del är oberoende av antalet förbandsenheter av denna typ. Då antalet enheter sjunker samtidigt som bredden av förbandstyper upprätthålls måste således dessa fasta kostnader slås ut på allt färre enheter. Ett genom minskande volymer reducerat kapacitetsutnyttjande är en produktivitetshämmande och kanske t.o.m produktivitetssänkande faktor. I detta avseende kan t.o.m. försvaret ha uppvisat en negativ produktivitet under den studerade perioden.
- Kostnaden för att utveckla nya materielsystem är stora. Särskilt vid beställningar från den inhemska försvarsindustrin medför allt kortare serielängder att styckkostnaderna stiger.
- Marknadssituationen särskilt vid köp från den inhemska försvarsindustrin kan karaktäriseras som en monopol-oligopol-situation (se kapitel 2). Risk finns därför att incitamenten till produktivitetsoökningar inom industrin är tämligen svaga.
- Produktivitetsoökningar kan till stor del uppnås genom organisationsförändringar och införande av effektiva lösningar för personalförsörjningen m.m. I viss utsträckning har Försvarsmakten varit förhindrad att vidta sådana förändringar på grund av politiska restriktioner (nedläggning av utbildningsregementen, arbetsmarknadslagar etc). Även andra beslut om försvaret t.ex anskaffningsbeslut rörande försvarsmateriel har påverkats av andra hänsynstaganden än försvarseffektivitet såsom industripolitik och internationellt samarbete.
- En annan faktor som är kopplad till produktivitet och möjligheter till att begränsa effekter av prisutveckling är Försvarsmaktens s.k. substitutionsmöjligheter. Dessa sammanhänger med möjligheter att ersätta varor/tjänster som haft en kraftig prisutveckling med sådana som haft en lägre prisutveckling och som härigenom blivit mer intressanta. Substitutionsmöjligheterna för försvaret är oftast betydligt mer begränsade än för privata konsumenter och även för andra statliga verksamheter. Varorna är ofta unika och s.k. substitut saknas i hög grad.
- En omständighet som sannolikt också haft en hämmande effekt på produktiviteten inom försvaret är den brist på tydlig inriktning av försvaret som funnits under den studerade perioden. Frånvaron av en tydlig verksamhetsidé har inneburit att det viktigaste "rättesnöret" för utformning av en effektiv verksamhet saknats.

Det finns sålunda ett antal faktorer som talar för att produktivitet utvecklingen i försvaret varit mindre än i de flesta andra sektorer. Detta föranleder oss att i de kommande kapitlen bl.a undersöka effekten av produktivitetsavdraget på försvarets pris- och lönekompensation.

7 Försvarets reala anslagsutveckling 1999-2009

Detta kapitel tar sin utgångspunkt i hur Försvarsmakten blir kompenserad för en tänkt kostnadsutveckling samt hur olika antaganden rörande Försvarsmaktens verksamhet påverkar rimligheten i denna pris- och lönekompensation. Tidigare i denna rapport har vi gjort en genomlysning av på vilket sätt Försvarsmakten har blivit pris- och lönekompenserat samt hur försvarsprisindex är uppbyggt. I detta kapitel kommer vi istället att beräkna hur kompensationen skulle påverkas genom olika förändringar i de grundläggande antagandena. Först jämförs FPI som omräkningsmekanism med andra index. Därefter görs ett antal variationsberäkningar av antagandena som ligger till grund för olika delfaktorer i FPI. Till sist diskuteras hur tidsförskjutningen i konstruktionen av FPI får konsekvenser.

Testerna sker genom s.k. deflateringar av Försvarsmaktens anslag. Det vill säga, Försvarsmaktens anslag i löpande priser görs om till fasta priser i valda års prislägen. På så sätt blir anslagen 1999 jämförbara med anslagen 2009.

Vi vill även uppmärksamma läsarna på att de olika beräkningarna inte mäter samma saker. FPI-beräkningarna, PLO-beräkningarna, amerikanska FPI-beräkningarna, jämförelsen med övriga staten, samt alla variationsberäkningarna av de ovanstående undersöker frågor som rör försvarsspecifik inflation: Hur utvecklas priser sett till ”identiska varor” över tid – den klassiska KPI-definitionen av inflation, ren prisutveckling. Kompensationen i enlighet med dessa system avser att myndigheternas verksamhet skall prövas utan att köpkraften urholkas av inflation.

Frågorna som rör teknikfaktorn och deflateringarna i enlighet med de norska siffrorna innefattar effekter av prestanda- och kvalitetsförbättringar till följd av teknisk utveckling och deras inverkan på kostnaderna för försvarsmateriel. Resonemangen utgår inte från prisförändringar av oförändrade produkter utan från faktisk kompensation för prisökningar (som då uppstår både till följd av pris- och kvalitetsförändringar). Dessa kompensationer behöver av naturen vara större då de utgår från tankar kring enhetspriser snarare än nytta per krona. Se kapitel 2 för en vidare diskussion om skillnaderna mellan förändring i pris och kvalitet.

7.1 Försvarets köpkraftsutveckling samt pris- och löneomräkning i förhållande till andra index för omräkning

FPI är konstruerat på ett sådant sätt att Försvarsmaktens unika mix av varor och tjänster skall få ett tydligt genomslag i hur pris- och lönekompensationen faller ut. D.v.s. FPI är ett uttryck för hur statsmakterna uppfattar Försvarsmaktens specifika prisutveckling – den försvarsspecifika inflationen. En högst relevant fråga som vi vill ställa oss är därför hur Försvarsmakten, via FPI, har kompenserats i relation till andra tänkbara index. För att undersöka detta väljer vi att ”testa” försvarets anslagsutveckling mot andra index för omräkning. Denna undersökning genomförs på två olika sätt; deflatering och omräkning av anslagen med andra mekanismer för kompensation.

Att deflatera innebär att löpande priser görs om till fasta genom användandet av ett utpekat index, ex. KPI eller FPI. Syftet med en sådan beräkning är att en serie därmed blir jämförbar över tid. Med hjälp av antagandena rörande prisutvecklingen över perioden kan prisutvecklingen fasas ut ur serien till förmån för den verkliga köpkraftsutvecklingen, som därmed blir det som kvarstår. Efter en deflatering måste (förutsatt att underliggande antagandena för det använda indexet på ett korrekt sätt beskriver prisutvecklingen) seriens utveckling över perioden vara ett uttryck för hur köpkraften har utvecklats. Beräkningarna sker till ett utpekat års priser (i vårt fall 2009). Löpande och fasta priser sammanfaller således vid det utpekade basåret.

I nästa steg har vi genomfört beräkningar för att undersöka vilken kompensation som Försvarsmakten skulle erhållit för ökning i pris och löner med andra index. Dessa beräkningar är mycket noggrant genomförda och tar hänsyn till såväl vilken information som de facto skulle ha använts vid beräkningstillfället som hur en annorlunda omräkning skulle ha påverkat de enskilda anslagen år till år, dvs. hur en annorlunda kompensation ett år ligger till grund för en förändrad kompensation ett annat ("ränta på ränta" effekter). Detta har komplicerat beräkningarna avsevärt, men ger en mer rättvis och fullständig beskrivning av hur en annorlunda omräkning slår mot anslagsnivåerna över perioden. Över tid genererar denna typ av så kallade "ränta på ränta" effekter stora skillnader i anslagsnivåer.

För att genomföra deflateringar och omräkningar använder vi oss av fem olika framräknade index (samt ett nollalternativ); faktiska försvarsprisindex med faktiska kompensationer (FPI); en omräkning där Försvarsmakten skulle ha blivit kompenserad som övriga statsförvaltningen (PLO); omräkning i enlighet med konsumentprisindex (KPI); amerikanska beräkningarna av ett försvarsprisindex (Amerikanska FPI (1)); samt de amerikanska beräkningarna av ett försvarsprisindex men med svenska försvarslöner i stället för amerikanska (Amerikanska FPI (2)). Nollalternativet består av den odeflaterade serien och beskriver därmed hur köpkraften har utvecklats utan hänsyn taget till eventuella prisförändringar över perioden.

I löpande priser har Försvarsmaktens köpkraft under perioden minskat med 743 777 tkr. Detta är vårt nollalternativ.

Nedan redovisas i tabellform köpkraftsutveckling och kompensation i enlighet med de valda indexen. Dessa siffror behandlas sedan utförligt var och en för sig i den löpande texten som följer;

Index/deflator	Köpkraftsutveckling	Pris- och lönekompensation
FPI (*)	~ -8,7 mdkr	~ 7,5 mdkr
PLO (*)	~ -7,2 mdkr	~ 5,9 mdkr
KPI	~ -7,1 mdkr	~ 4,6 mdkr
Amerikanska FPI (1)	~ -19,1 mdkr	~ 14,8 mdkr
Amerikanska FPI (2) (*)	~ -9,1 mdkr	~ 7,7 mdkr

Några övergripande iakttagelser är på sin plats.

Det är viktigt att notera att köpkraftsutvecklingen utgår från index från innevarande år medan kompensationen har en tvåårig eftersläpning i användandet av data. Detta är mycket viktigt när den ovanstående tabellen skall tolkas. Syftet med att deflateringen utgår från innevarande år är att detta skall besvara frågan; Hur har köpkraften de facto utvecklats? Pris- och lönekompensationen ska å andra sidan besvara frågan; Vad skulle Försvarsmakten fått i kompensation med det aktuella indexet? Gemensamt för alla kompensationsberäkningar är att de arbetar med en eftersläpning på två år, dvs. kompensationen för 2009 baseras på index som var tillgängliga 2007. Detta kommer av att FPI är konstruerat med en eftersläpning då anslaget för år X måste beslutas år $X-1$ med hjälp av så aktuella prisuppgifter som möjligt, vilket i sin tur innebär att priser för år $X-2$ används. Alternativet till denna metod skulle vara om FPI baserades på prognostiserade priser för år X snarare än faktiska för år $X-2$, men så är inte fallet med nuvarande system. Vår ambition har varit att skapa kompensationsmekanismer som utgår från hur anslaget de facto skulle justeras med nuvarande principer men med andra bakomliggande antaganden för vilka prisindex som bäst beskriver försvarets pris- och löneutveckling. Kortfattat utgår således deflateringarna från index för 1999-2009 medan kompensationen för samma period måste utgå från underliggande index för 1997-2007.

Detta får dock endast betydelse i fallen som rör KPI och Amerikanska FPI (1). De övriga indexen har konstruerats utifrån vilken kompensation dessa gav det innevarande året – därmed blir egentligen deflatering såväl som omräkning baserade på en eftersläpning på två år. En perfekt deflatering skulle förskjuta indexförändringen för FPI, PLO och Amerikanska FPI (2) bakåt två år om köpkraftsutvecklingen skall beskrivas, men detta skulle innebära att 2009 års prisutveckling skulle behöva beskrivas med hjälp av 2011 års index. I sin nuvarande utformning av ex. FPI och PLO ligger det från statsmakternas sida ett implicit antagande om att dessa på ett korrekt sätt beskriver hur köpkraften utvecklas (trots sin eftersläpning). Vi ser därför inte någon anledning att göra ett annat antagande. För våra analyser fungerar den nuvarande konstruktionen.

I beräkningarna ovan har vi inte justerat för den anslagsökning på ca 1,3 mdkr som Försvarsmakten erhöll under huvudsakligen år 2000 för att täcka premier för statliga avtalsförsäkringar. Denna anslagsökning var konsekvensen av en principförändring för finansieringen av dessa försäkringar och inte en köpkraftsförstärkning.

De olika beräkningarna i detta avsnitt är ömsesidigt uteslutande. D.v.s. de är tänkta att fungera som alternativa antaganden för försvarets pris- och löneutveckling. Detta är viktigt att konstatera då det kommande avsnittet (avsnitt 7.2) utgår från att FPI som grundantagande är korrekt, vilket i sin tur möjliggör ett antal variationsberäkningar av olika delfaktorer i FPI. Dessa variationsberäkningar är i sin tur möjliga att kombinera, något som således inte låter sig göras för köpkrafts- och kompensationsberäkningarna.

FPI

Enligt FPI har Försvarsmakten tappat ca 8,65 mdkr i köpkraft under perioden. Samtidigt har kompensationen varit ca 7,45 mdkr. Följande beräkning kan illustrera relationen mellan köpkraft och kompensation; Skillnaden mellan kompensation och köpkraftsförändring är ca 1,2 mdkr. Av dessa är ca 0,74 mdkr (vilket är köpkraftsförändringen i löpande priser) en direkt effekt av skillnaden mellan beslutade anslagsminskningar på ca 8,2 mdkr och kompensationen. Den kvarvarande skillnaden ($1,20 - 0,74 = 0,46$) utgörs av utebliven kompensation till följd av anslagsminskningarna. Vid en närmare beräkning kan vi även se att kompensationen vid uteblivna anslagsförändringar skulle ha blivit 7,90 mdkr. Denna siffra tillsammans med förändringen i löpande priser blir just 8,65 mdkr (vilket är minskningen i köpkraft).

PLO

Omräkningen som utgår från att anslagen skall omräknas enligt samma principer som övriga staten är konstruerad i enlighet med de beskrivningar som återfinns i kapitlet rörande försvarsprisindex. Anslag i övriga staten omräknas genom tre delkomponenter; en löneandel som beräknas med hjälp av ett arbetskraftskostnadsindex (AKI_{tk}) avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin; en hyresandel som beräknas med hjälp av ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen; samt en omräkning av övriga förvaltningskostnader, vilken omräknas med ett index som fastställs genom en sammanvägning av 15 index från SCB avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. I vår omräkning har samtliga delkomponenter utom lön och lokaler ersatts av detta index för förvaltningskostnader. I vår omräkning har delkomponenten lön i FPI ersatts av AKI_{tk} , delkomponent lokaler är ersatt av KPI (70 procent) och allt annat ersätts av NPI (i brist på det verkliga indexet).

Deflatering och omräkning i enlighet med PLO visar på en lägre köpkraftsurholkning och kompensation än vad som är fallet med FPI. Med 1999 som basår (dvs. index = 100) ökar FPI under perioden 1999-2009 med ca 19,78 procent. Under samma period ökar PLO med 16,03 procent. FPI har således gett en högre kompensation än om omräkningen skedde enligt samma principer som för övriga staten. *Om FPI utgör en korrekt beskrivning av Försvarsmaktens inflation så innebär detta således att Försvarsmakten har mött en högre inflation än övriga statsförvaltningen.* Skillnaden i

kompensation mellan FPI och PLO är ca 1,5 mdkr. Av dessa kan ca 0,53 mdkr hänföras till förbandsanslaget (gamla 6:1:1) och 0,97 till materielanslaget (gamla 6:2). Detta är dock föga förvånande då delfaktorerna för omräkningen av förbandsanslaget bättre liknar omräkningen för övriga staten än omräkningen för materielanslaget. Eventuella skillnader mellan PLO och FPI bör därför till en större del bero på omräkningen av materielanslaget än förbandsanslaget.

KPI

Motsvarande resonemang för KPI ger att KPI under perioden 1999-2009 ökade med ca 15,9 procent (2009 års index siffror baseras på SCB och konjunkturinstitutets prognoser). FPI har således gett en högre kompensation än den allmänna inflationen. *Om FPI utgör en korrekt beskrivning av Försvarmaktens inflation så innebär detta således att Försvarmakten har mött en högre inflation än övriga samhället.* Skillnaderna kan främst hänföras till förbandsanslaget. Index för förbandsanslaget ökade mellan 1999 och 2009 med ca 21,00 procent.

Den kompensation som KPI skulle ha gett sätter dock fingret på en svaghet i konstruktionen av FPI. Trots att FPI, PLO och KPI tycks förutsätta en relativt likartad köpkraftsutveckling över perioden visar omräkningen för KPI vilka effekter som kan uppstå av en tvåårig förskjutning av indexen. Det är FPI för perioden 1997-2007 som bestämt priskompensationen för 1999-2009. Därmed skulle statsmakterna, om KPI skulle vara indexet för omräkning, ha använt KPI för 1997-2007 för att omräkna kompensationen 1999-2009. Med KPI för 1997-2007 som index skulle istället kompensationen ha varit ca 2,9 mdkr lägre än med FPI. Huvudorsaken till skillnaden är att reallönerna i samhället ökat kraftigt och därigenom att lönekompositionen i FPI givit en högre kompensation än KPI även med produktivitetsavdraget inräknat. FPI har således gett en väsentligt högre kompensation för pris- och löneförändringar än den allmänna inflationen. De stora skillnaderna mellan KPI-deflateringen och omräkningen illustrerar även att perioden 1997-2007 (12,61 procent) har upplevt en lägre prisstegring än perioden 1999-2009 (15,90 procent). Om motsvarande trend är sann för Försvarmakten betyder detta att kompensationerna inför 2010 och 2011 kommer att behöva öka (sett till ett genomsnitt över perioden 1999-2009) för att möta accelererande priser 2008 och 2009. I skrivande stund kan dock konstateras att denna prisökning förmodligen helt kan hänföras till 2008, då SCB och konjunkturinstitutet anser att priserna kommer att sjunka 2009.

Amerikanska FPI (1) samt (2)

Även andra index är intressanta att använda för en jämförelse. I kapitel 2 har tidigare berörts de amerikanska och kanadensiska försöken att konstruera rättvisa index för prisutvecklingen för respektive lands försvarsmakter. Den amerikanska motsvarigheten till FPI är intressant att undersöka närmare. FPI är konstruerat som ett index där Försvarmaktens prisutveckling försöker förklaras genom att skapa ett sammansatt index bestående av civila delindex såsom ITPI, AKI och IMPI. Vad som undersöks är huruvida Försvarmaktens unika mix skapar en annorlunda prisutveckling än övriga samhället. Index av denna typ har dock en mycket stor svaghet. Metoden är endast giltig om Försvarmaktens konsumtion av varor kan beskrivas med hjälp av civila motsvarigheter. Ju mer unika varorna och tjänsterna blir, desto mindre relevant blir det att förlita sig på civila delfaktorer. Alternativet till den metod som FPI använder skulle kunna vara att konstruera en militär motsvarighet till KPI. Detta skulle vara ett index som konstrueras från grunden genom att undersöka och utvärdera prisförändringarna direkt hos de varor och tjänster som Försvarmakten konsumerar. Precis detta har gjorts av Bureau of Economic Analysis (BEA) på uppdrag av det amerikanska försvarsdepartementet. I ett sådant index undersöks prisförändringarna och justeras för kvalitetsförändringar. Med 1999 som basår (dvs. index = 100) ökar det amerikanska indexet med ca 45,87 procent till och med år 2009, vilket är betydligt högre än det som det svenska FPI lämnat i kompensation. De amerikanska siffrorna skulle tyda på att Försvarmakten har upplevt en köpkraftsförsämring på ca 19 mdkr över perioden 1999-2009. Med amerikanska FPI som index för pris- och lönekomposition skulle

komensationen ha varit ca 7,3 mdkr högre än med svenska FPI. Detta är självfallet en mycket hög summa då den egentliga komensationen under samma period har varit 7,5 mdkr. Även med hjälp av detta index kan observeras hur den tvååriga förskjutningen får konsekvenser. Om istället perioden 1999-2009 hade använts för att konstruera omräkningen av Försvarsmaktens anslag så skulle motsvarande komensation istället ha varit på ca 16,9 mdkr – dvs. en faktiskt skillnad på över ca 2,1 mdkr. I likhet med KPI talar detta för att prisutvecklingen på försvarsområdet har varit accelererande efter 2007.

Denna något extrema skillnad mot FPI blir dock något nyanserad när amerikanska FPI (2) används som index. Det sammansatta indexet består av tre delkomponenter. En lönedel, vilken indexeras med hjälp av försvarets löneutveckling enligt SCB samt omräkning för sociala avgifter enligt Försvarsmaktens årsredovisning. Denna del utgör den delkomponent i anslag 1:1 (gamla 6:1:1 – Förbandsverksamhet och beredskap) av FPI som omräknar för lön. Den övriga delen av omräkningen inom ramen för detta anslag indexeras med hjälp av amerikanska priser (delindex *"Intermediate goods and services purchased"* i *"Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type"*). Materielanslaget (1:3 samt 1:4, gamla 6:2) indexeras med hjälp av amerikanska priser (delindex *"Equipment and software"* i *"Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type"*). Övriga komensationer (1:2 – fredsfrämjande truppinsatser/fredsfrämjande förbandsinsatser, gamla 6:1:2; 1:5 – forskning och teknikutveckling, gamla 6:3) omräknas idag inte enligt FPI utan har samma pris- och löneomräkning som övriga staten. Dessa har därför inte räknats om utan inkorporeras i sin ursprungliga form i omräkningen. Vikterna som har använts för perioden är de vikter som angivits inom ramen för FPI. I de fall där vikter inte har gått att erhålla har ett snitt av tillgängliga års vikter räknats fram. Denna princip har vi använt för samtliga beräkningar där vikterna hos delkomponenterna i FPI spelar en roll, exempelvis vid de kommande variationsberäkningarna. Vikterna är dock relativt oförändrade över perioden, varför detta inte bör utgöra ett större problem för analyserna.

Amerikanska FPI (2) skiljer således ut sig från amerikanska FPI (1) uteslutande genom att lönedelen är ersatt med det svenska försvarets löner och deras utveckling över tid. Bilden som framträder i samband med denna förändring är mycket annorlunda än den som tidigare observerades genom amerikanska FPI (1). I praktiken hela den stora skillnad som fanns mellan FPI och amerikanska FPI (1) är eliminerad. Detta betyder att hela skillnaden mellan FPI och amerikanska FPI (1) nästan uteslutande kan förklaras av en hög löneutveckling i det amerikanska försvaret, vilken inte följs åt av en motsvarande utveckling i Sverige. Det är snarare så att amerikanska FPI (2) talar för att försvarsmateriel under perioden har upplevt en prisutveckling som ligger i linje med eller strax under den allmänna inflationen.

Beroende på vilket av dessa index som tillskrivs den största trovärdigheten i att beskriva försvarets inflationstendenser kan vi således se att skillnaderna över tid blir mycket stora. Nedan kan utvecklingen ses i fasta priser;

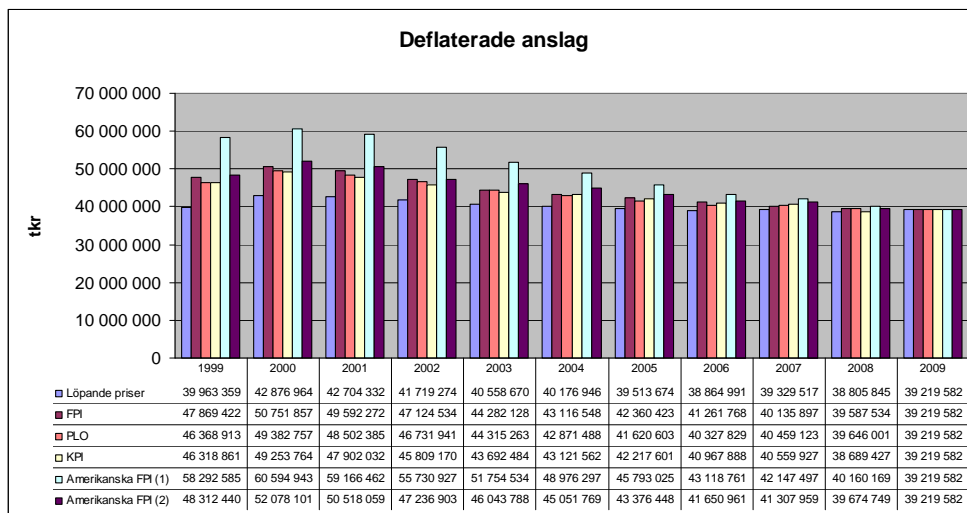


Fig. 7:1

På motsvarande sätt kan försvarets pris- och lönekompensation med olika index för omräkning illustreras;

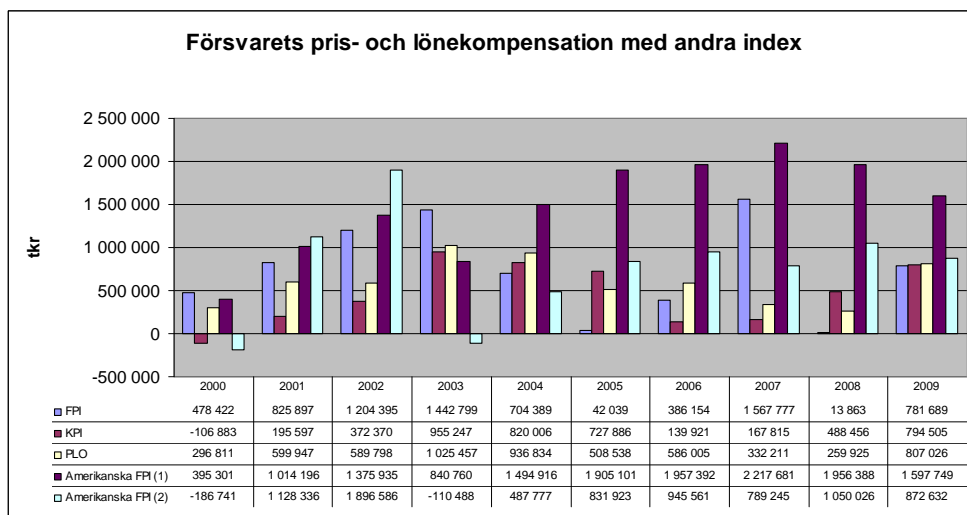


Fig. 7:2

7.2 Variationsberäkningar

I detta avsnitt genomförs beräkningar av hur olika antaganden kan tänkas förändra vilken kompensation som Försvarsmakten skulle kunna ha erhållit under perioden 1999-2009.

Detta sker genom variationsberäkningar av olika mekanismer inne i FPI, dvs. genom att förändra de antaganden som styr beräkningarna av olika delfaktorer (se kapitlet som rör FPI för en utförligare beskrivning av dessa).

7.2.1 Variationsberäkningar av delfaktorer i FPI

Inom ramen för våra variationsberäkningar av olika delar av FPI har vi valt att undersöka tre olika aspekter närmare; Värdet av produktivitetsavdraget i delfaktorn "Lön" (i den del av FPI som omräknar förbandsanslaget); Värdet av försvarets verkliga arbetskostnadsutveckling i delfaktorn "Lön", Värdet av användningen av ITPI i delfaktorn "inhemsk försvarsmateriel" samt värdet på hela delfaktorn för inhemsk försvarsmateriel med ett annat index (i den del av FPI som omräknar materielanslaget);

Värdet av användningen av IMPI i delfaktorn ”importerad försvarsmateriel” (i den del av FPI som omräknar materielanslaget).

Samtliga av dessa beräkningar sker utan relation till de övriga. De är således inte, till skillnad från föregående avsnitts beräkningar, ömsesidigt uteslutande utan går att addera och dessutom läggas ovanpå beräkningar av köpkraftsbortfall (8,7 mdkr) enligt deflatering av anslagen med FPI.

Variationsberäkning	Värde av variationsberäkning 1999-2009
Värdet av produktivitetsavdraget	~ 1,8 mdkr
Värdet av Försvarsmaktens verkliga löneutveckling i delfaktor ”lön”	~ 0,5 mdkr
Värdet av NPI istället för ITPI i ”inhemskt” / alternativt hela delfaktorn	~ 0,4 mdkr/ -1,1 mdkr
Värdet av NPI istället för IMPI i ”importerat”	~ 0,5 mdkr

Samtliga av dessa variationsberäkningar behandlas utförligt i kapitel 8 som är rapportens sammanhållna analys.

Några förklaringar behövs för att tydliggöra vad beräkningarna betyder.

Vi har valt att använda nettoprisindex som alternativt antagande när vi prövar värdet av de använda indexen i delfaktorerna ”inhemsk försvarsmateriel” och ”importerad försvarsmateriel”. Detta val kommer av att studier från USA¹⁹ tyder på att den rena prisutvecklingen på försvarsmateriel, när effekter av högre prestanda²⁰, borträknats inte dramatiskt avviker från den allmänna prisutvecklingen.

Skillnaderna mellan att ersätta endast ITPI i delfaktorn ”inhemsk försvarsmateriel” och att ersätta hela delfaktorn pekar på att lönedelen av delfaktorn har utvecklats på ett snabbare sätt än NPI, samtidigt som ITPI har utvecklats i en långsammare takt.

7.2.2 Variationsberäkningar av kvalitetsdriven pristillväxt

Ett alternativt sätt att genomföra variationsberäkningar är att se till den del av prisutvecklingen som inte utgörs av inflation, dvs. kvalitetsdriven pristillväxt. Det är mycket viktigt att denna skiljs från det som benämns inflation. Skillnaden mellan inflationsdriven pristillväxt och kvalitetsdriven pristillväxt behandlas i flera avsnitt av denna rapport, men för tydligheten kan det vara på sin plats att återge några viktiga poänger.

Inflation och prisutveckling är två skilda fenomen. Ytterst är detta en fråga om hur priset på nytta förändras. Om priser stiger i samma takt som nyttan av en vara sker det ingen inflation. Detta kommer av att den tänkta konsumenten teoretiskt kan välja att konsumera färre enheter för att, för samma kostnad som tidigare, erhålla samma nytta. Exemplifierat på Försvarsmakten skulle detta kunna motsvaras av den förbättring i förmåga som erhålls av ett nytt materielssystem. Om priset på systemet ökar i samma takt som förbättringen i förmåga kan försvaret teoretiskt välja att köpa in färre enheter, men fortfarande erhålla samma förmåga som tidigare för samma kostnad som tidigare. Varje prisökning som kommer av verkliga höjningar i enheternas kvalitet är således mer nytta *samtidigt* som kostnaden ökar. Inflation, å andra sidan, är när priserna stiger snabbare än nyttan alternativt sjunker i långsammare takt. Konsumenten får m.a.o mindre nytta för pengarna.

¹⁹ Diskussioner tillsammans med försvarets Materielverk (2009-01-16)

²⁰ I olika studier från USA pekas på en hög kostnadsutveckling på försvarsmateriel. Denna är dock huvudsakligen beroende på teknisk utveckling som gett högre prestanda och kvalitet.

En prisökning som kommer av tekniska prestandaökningar måste därför betraktas som en förmågehöjning. Är det inte en höjning i förmåga/nytta betraktas inte heller den tekniska förändringen som en prestandaökning. Exempel på sådant är estetiskt tilltalande förändringar utan verklig kvalitativ relevans eller ”falska” prestandaökningar, dvs. inflation som uppger sig för att vara kvalitetsförändring.

Fram till och med år 2000 existerande det en speciell kompensationsmekanism för denna typ av prisförändringar, även kallad teknikfaktorn. Denna utgjorde 1,5 procent av materielanslaget. I Norge har Forsvarets Forskningsinstitut (FFI) uppskattat fördyringen per observerad enhet till följt av ökad teknisk prestanda till i genomsnitt 3,5 procent per år. Med hjälp av dessa båda siffror (1,5 respektive 3,5 procent) har vi genomfört beräkningar av vad sådana kompensationsmekanismer skulle ha givit Forsvarsmakten i kompensation under perioden 1999-2009. Observera att detta handlar om skillnader i anslagsnivåer och inte ackumulerad kompensation;

Variationsberäkning	Värde av variationsberäkning 1999-2009
Värdet av utebliven teknikfaktor	~ 3,1 mdkr
Värdet av enhetskostnadstillväxt (FFI)	~ 8,0 mdkr

Tabellen visar att det handlar om mycket stora summor. Även om det inte är oomtvistat huruvida det är korrekt att ge Forsvarsmakten kompensation för denna typ av fördyringar (se tidigare diskussioner i kapitel 3 m.fl.) får närvaron av teknisk fördyring stora konsekvenser.

De norska studierna konstaterar att fördyringen till följd av teknisk fördyring hänger tätt samman med andelen högteknologisk materiel i försvaret. Det är därför inte orimligt att anta att siffran 3,5 procent är i underkant för Sverige, som traditionellt har haft stora ambitioner att ligga i teknologisk framkant inom försvarsmateriel. Som exempel på högteknologisk materiel framhålls stridsflyg, vilka visar den högsta prisökningen till följd av tekniskt fördyring. Dessa materielsystem utgör en relativt hög andel av den svenska materielstocken. Därmed är det rimligt att anta att effekten av teknikfördyring kan uppmätas till ett högre värde än 8 mdkr per år räknat i 2009 års anslag och prisläge.

Prestandaökning till följd av teknisk fördyring kan i grund och botten ses som en tilldelning av nya förmågor och uppgifter för det svenska försvaret. Om försvaret genom ny teknologi får en högre förmåga än tidigare är detta en ambitionshöjning. Problemet är att denna ambitionshöjning, på samma sätt som alla ambitionshöjningar, måste finansieras. Den ambitionshöjning som den tekniska fördyringen resulterar i kan mötas på ett begränsat antal sätt; genom anslagsförstärkningar som motsvarar ambitionshöjningen eller genom ambitionssänkningar på andra områden (kvalitativt och/eller kvantitativt). Det mest talande exemplet på det senare utgörs av minskad numerär/volymer: I takt med att kvalitén på enheterna ökar måste Forsvarsmakten, med oförändrade eller minskande anslag, möta detta genom ett minskat antal enheter.

Sammanfattningsvis kan de 8 mdkr i utebliven kompensation för teknisk fördyring som användandet av FFI:s analyser pekar på användas som ett mått på värdet av de ambitionshöjningar som den tekniska fördyringen motsvarar. Detta skulle peka på ett behov, under den senaste tioårsperioden, av att höja anslaget med ca 20 procent för att undvika ambitionssänkningar på andra områden.

7.3 Tidsförskjutning i försvarsprisindex, FPI

I konstruktionen av FPI finns, som tidigare påtalats, en eftersläpning. Ett år som utmärks av höga pris- och löneökningar kompenseras genom eftersläpningen först två år senare. År 2001 kompenseras t.ex. med hjälp av index från 1999. I figuren nedan redovisas de faktiska omräkningarna samt omräkningarna förskjutna två år för att dessa

skall matchas med de år som är upphov till kompensationens storlek. Den förskjutna serien ger en bild av på vilket sätt ett system med perfekt följsamhet (och information) borde kompensera.

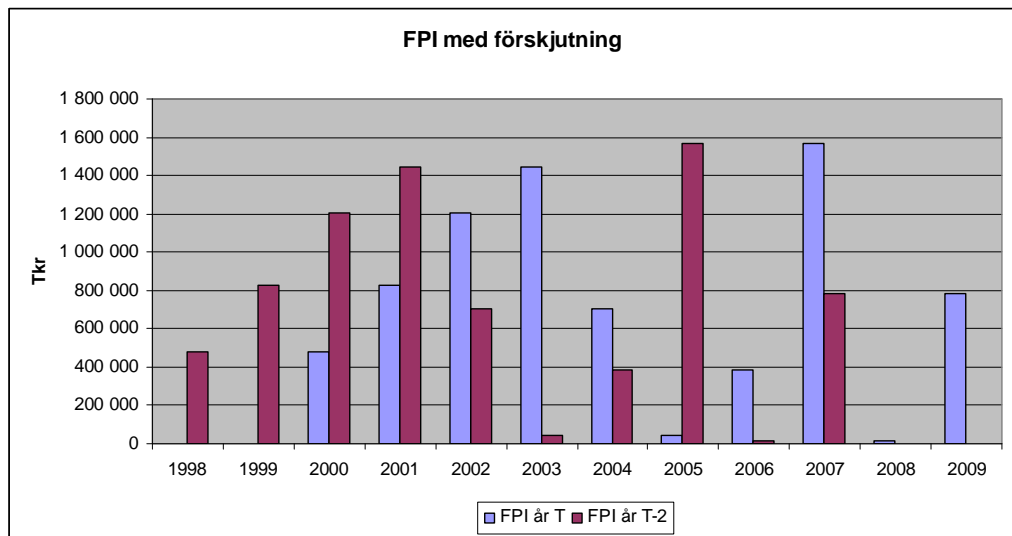


Fig. 7:3

Åren 1998-1999 samt 2008-2009 kan med nuvarande data inte analyseras (serierna saknas för antingen den faktiska omräkningen eller den förskjutna). Åren 2000 till 2007 är dock möjliga att använda för en tidig analys. En snabb korrelationsanalys ger att sambandet mellan de två år $-0,3816^{21}$. Värdet är problematiskt då det indikerar på en svag följsamhet och, vilket förmodligen får större konsekvenser, ett negativt samband. Detta innebär att år med svag kompensation tenderar att infalla med år då kompensationen, med optimal följsamhet, borde ha varit stark och vice versa. Omräkningen genom FPI tenderar således utvecklas i motsatt riktning mot hur den de facto (om de underliggande indexen skall användas som goda approximationer på Försvarsmaktens pris- och löneutveckling) borde kompensera.

I detta kapitel redovisas beräkningar av alternativa antaganden rörande anslagsbehov för oförändrad köpkraft, variationer av komponenter i FPI och möjliga effekter på kostnadsnivån av teknisk utveckling för att uppnå förbättrade prestanda. Det följande kapitel bygger vidare på dessa beräkningar och gör en syntes av de olika antagandena.

²¹ Korrelation uttrycks som ett värde mellan 1 och -1, där 0 anger inget samband, 1 anger maximalt positivt samband och -1 anger maximalt negativt samband.

8 Analys, hypoteser och slutsatser

Detta kapitel innehåller en syntes och analys av de olika beräkningar vi gjort om pris- och kostnadsutveckling. Vi diskuterar i det första avsnittet effekter på försvarets köpkraft och i det andra avsnitt konsekvenser för sättet att planera inom Försvarsmakten.

8.1 Försvarets köpkraft och försvarsprisindex

Försvarets köpkraft påverkas av explicita politiska beslut av statsmakterna rörande försvarets anslagstilldelning. Försvarsanslaget har under perioden 1999-2009 minskat genom sådana beslut som ett uttryck för den politiska viljan och en lägre prioritering av försvaret i förhållande till andra statsfinansierade utgifter.

Köpkraften påverkas också av försvarets faktiska pris- och lönekostnadsutveckling i förhållande till det system som ska kompensera för denna, dvs. försvarsprisindex, FPI.

Det är mycket svårt att korrekt mäta pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret på ett systematiskt sätt i form av volym-, kvalitets- och produktivitetsrensade index. Att fastställa produktiviteten i försvaret är också mycket svårt. Vi har konstaterat att systematiska, faktiska indexberäkningar av försvarets prisutveckling görs i relativt få länder p.g.a. den stora arbetsinsats det skulle kräva. De mest ambitiösa försöken görs i USA som försöker skapa ett verkligt försvarsprisindex. Även Kanada har gjort försök i liknande riktning men med lägre ambitioner. I projektets fortsatta arbete kommer ett försök att göras att uppskatta den faktiska pris- och kostnadsutveckling i Sverige.

Försvaret handlar ofta unika varor och tjänster och dessutom under marknadsförhållanden som avviker från dem som gäller för andra sektorer, samhällsområden och för privata konsumenter. Marknadssituationen utgörs ofta av oligopol eller monopol och ofta bilaterala sådana, dvs. en/ett fåtal köpare och en/ett fåtal säljare. Man kan dessutom notera att substitutionsmöjligheterna, dvs. att kunna ersätta varor/tjänster som har en hög prisutveckling med likartade varor/tjänster med lägre prisutveckling är mer begränsade för Försvarsmakten än för många andra köpare och konsumenter.

Detta leder både till att prisbildningen för de varor och tjänster försvaret efterfrågar blir annorlunda jämfört med mer konkurrensutsatta marknader och till att pris- och kostnadsutvecklingen i försvaret kan avvika väsentligt från den allmänna pris- och kostnadsutvecklingen.

En annan företeelse är att den tekniska utvecklingen driver fram mer avancerade, men samtidigt dyrare vapensystem. De stora sprången tas ofta vid generationsskiften av materiel, där den nya generationen både har högre prestanda och ofta väsentligt högre styckkostnader. Teknikutvecklingen driver på detta sätt fram en högre kostnadsutveckling inom försvaret. Teknikfördyringen är inte en unik svensk företeelse utan en internationellt observerbar utveckling.

Att fastställa produktivitetsutvecklingen i försvaret är mycket svårt. Produktivitet är inte synonymt med personalminskningar utan innebär dessutom att minskningar kan ske utan reduceringar av verksamheten. För att man ska kunna tala om produktivitet ska allt färre personer år från år kunna genomföra en oförändrad verksamhet. Det förefaller troligt att produktivitetsutvecklingen inom försvaret är begränsad inte minst med tanke på att såväl minskande verksamhets-, personal- och materielvolymerna gör att s.k. skaleffekter inte går att utnyttja på samma sätt som vid högre volymer. Minskande stordriftsfördelar påverkar produktiviteten i negativ riktning. Det är lättare att uppnå produktivitet i en stabil eller växande verksamhet.

En annan faktor som påverkar möjligheter till produktivitetsutveckling i försvaret är begränsningar i Försvarsmaktens handlingsfrihet till följd av inte alltid för försvarets personalförsörjning ändamålsenliga lagar som reglerar anställning/anställningsskydd,

industripolitiska hänsyn, regionalpolitiska hänsyn som styr grundorganisationen och andra samhällsliga mål där statsmakterna ser försvaret som verktyg vid sidan av kärnverksamheten. Försvarsmakten får till följd av statsmakternas begränsningar inte utnyttja hela ”verktygslådan” för att åstadkomma största möjliga effektivitet.

Med de specifika förhållandena för försvaret i form av ominriktning, kraftigt minskande volymer, minskande stordriftsfördelar, lägre kapacitetsutnyttjande och begränsningar i handlingsfriheten kan man inte ens utesluta att försvaret haft en negativ produktivitetensutveckling.

Att förutsättningarna för en god produktivitets- och effektivitetsutveckling därutöver reduceras inom Försvarsmakten själv till följd av t.ex. särintressen, revirbevakande, ständiga organisationsförändringar, hög personalrotation, bristande ekonomisk kunskap och obalans i avvägningar mellan prestanda/ambitioner å ena sidan och kostnader å andra sidan adderar självförvällat till svårigheterna att uppnå en hög effektivitet.

Anslagsminskningar, utan motsvarande reducering av uppdraget till Försvarsmakten, och ett produktivitetsavdrag, som av olika skäl inte kan uppnås, riskerar att leda till gradvisa, smygande ambitionssänkningar utan att specifika beslut om dessa fattas.

I en verksamhet utan mätbar ”intäktssida” är risken stor att dessa ambitionssänkningar tas ut genom reducerad försvarseffekt.

Statsmakterna är medvetna om att försvaret avviker från den allmänna pris- och kostnadsutvecklingen använder därför ett specifikt index, FPI, för att räkna upp försvarsanslaget till följd av prisförändringar. FPI bygger dock fortfarande på approximationer där officiella index får representera försvarets prisutveckling och innehåller ett produktivitetskrav som i ett förenklat exempel innebär att det 100 personer gjorde för 10 år sedan ska ca 85 personer klara av idag. Avdragets storlek är beserat på nationalräkenskapernas uppskattning av produktiviteten i privat tjänsteproduktion. En nyckelfråga blir då hur väl dessa approximationer för pris och produktivitetsutveckling följer försvarets faktiska pris- och produktivitetsutveckling. Den ovan presenterade situationen för Försvarsmakten gör att det finns anledning att ifrågasätta FPI:s precision i att beskriva försvarets pris- och kostnadsutveckling på ett korrekt sätt. Analyserna i denna rapport pekar på att följsamheten till delar är bristfällig och att den senaste dryga tioårsperioden inneburit att försvaret sannolikt blivit underkompenserat för prisökningar.

I kapitel 7 redovisade vi vilka olika alternativ för s.k. deflateringar och variationer i antaganden vi räknat på. Nedan redovisas de viktigaste resultaten av dessa beräkningar.

Anslagseffekter genom explicita, politiska beslut

(Dessa resultat härrör från beräkningar enligt alternativ FPI i avsnitt 7.1)

Försvarsanslaget har under 1999-2009 successivt reducerats genom direkta politiska beslut. Anslagsminskningarna återspeglar härigenom en minskad prioritering av försvaret från statsmakternas sida och därmed en medveten köpkraftsminskning för försvaret. Anslagsminskningarna har dock skett successivt och den ackumulerade effekten på köpkraften av dessa successiva reduceringar av anslaget är normalt inte redovisad i budgetpropositionerna.

Anslagsminskningarna inträffade huvudsakligen under år 2001 med 1 mdkr, perioden 2002-2004 med 4 mdkr och perioden 2005-2008 med 3 mdkr. Totalt uppgår anslagsminskningarna netto 1999-2009 i löpande priser till netto 8,2 mdkr. Om vi räknar om anslagsminskningarna till nuvarande prisläge år 2009 med hjälp av FPI, som kan anses som statsmakternas officiella syn på försvarets prisutveckling, motsvarar detta i nuläget en årlig minskning av anslaget på 8,7 mdkr i prisläget år 2009.

Härutöver tillkommer engångseffekter under perioden av indraget anslagssparande på ca 1,1 mdkr som om de periodiserades över tioårsperioden innebär en genomsnittlig effekt på 0,1 mdkr per år. Drygt hälften av dessa är dock hänförliga till den

fredsfrämjande verksamheten och kan vara effekter av en mindre verksamhet än planerat.

Vi har studerat perioden 1999-2009 men betydande anslagsminskningar inträffade också under åren 1995-1998 med sammanlagt ytterligare ca 3 mdkr. Skulle vi ha utökat den studerade perioden med ytterligare några år skulle den totala anslagsminskningen bli 13 mdkr per år. Om vi dessutom beaktar att dessa borttagna anslag skulle ha uppräknats till nuvarande prisläge blir istället den sammanlagda effekten nästan 14 mdkr i reducerat anslag år 2009. Statsmakternas representanter i regering och riksdag är säkert medvetna om att försvarsanslaget reducerats genom åren men frågan är om man är medvetna om att de ackumulerade anslagsminskningarna uppgår till dessa belopp uttryckt i 2009 års prisläge.

Minskad köpkraft genom FPI

(Dessa resultat härrör från variationsberäkningarna enligt avsnitt 7.2.1)

Priskompensationen genom FPI siktar på att försvaret frånsett direkta, explicita politiska beslut ska ha oförändrad köpkraft. Vi bedömer att så inte skett. Pris- och lönekompositionen har, utan att särskilda politiska beslut har tagits, medfört att försvarets köpkraft utöver politiska beslut rörande anslagstilldelningen ytterligare minskat genom omedvetna effekter av priskompensationssystemet.

Priskompensationen bör inte fatta "politiska beslut" åt beslutsfattarna i regering och riksdag utan beslut rörande anslagstilldelningen och effekter på köpkraften av denna bör fattas medvetet baserat på en explicit politisk bedömning.

Effekterna av otillräcklig priskompensation genom FPI under samma period kan med rimliga antaganden mycket väl uppgå till mer än 3 mdkr i per år i prisläget 2009.

Dessa antaganden utgörs av att Försvarsmakten under rådande omställning och minskande verksamhet inte kunnat uppvisa någon produktivitetsutveckling. Detta medger även statsmakterna genom budgetpropositionen för år 2009 där det står att man inte kan påräkna någon egentlig produktivitetsutveckling inom försvaret²². Produktivitetsavdraget som redovisats i kapitel 5 har per år varierat mellan 1,06 procent och 2,01 procent. Den successivt påbyggda effekten av produktivitetsavdraget uppgår i nuvarande prisläge 2009 till 1,8 mdkr per år i minskad köpkraft. En urholkning på upp till detta belopp kan därför ses som ett sannolikt antagande vad beträffar effekten på försvarets köpkraft. Om vi antar viss produktivitetsutveckling i försvaret under den studerade perioden så blir beloppet lägre. Man kan dock som nämnts ovan inte heller utesluta att produktiviteten varit negativ och då får vi t.o.m ett högre belopp.

Det finns även en risk att en förväntan om möjliga rationaliseringar i försvaret ligger i de anslagsminskningar som beslutats. Förväntningar på produktivitet tas i så fall ut dels genom dessa anslagsminskningar, och dels genom produktivitetsavdraget i lönekompositionen. Om detta är fallet så ställs "dubbla" krav på produktivitetsutveckling. För att detta inte ska anses ha skett bör alla anslagsminskningar som gjorts också ha inneburit motsvarande minskningar av uppdragen till och uppgifterna för Försvarsmakten. Ett annat sätt att ställa "dubbla" krav på produktivitet är att utöka uppdragen till och uppgifterna för Försvarsmakten utan att samtidigt göra motsvarande justering av försvarsanslagen. Ett aktuellt exempel är förbandsreserven med de fyra mekaniserade bataljonerna som föreslås i inriktningspropositionen²³ som förväntas kosta 0,1 – 0,3 mdkr per år men där inget sägs om att försvarsanslaget kommer att justeras med hänsyn till det utökade åtagandet för Försvarsmakten.

²² Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, bilaga 3, s. 9, där inte försvaret specifikt nämns men väl "offentlig konsumtion" som även omfattar försvaret.

²³ Regeringens proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*

Försvarets personalkostnader kompenseras i FPI med Arbetskostnadsindex (AKI) inom tillverkningsindustrin. Från budgetår 2006 (med den två åriga eftersläpningen, indexår 2004) består denna kompensation endast av AKI för tjänstemän. Men fram till budgetår 2005 bestod detta index av ett vägt index för både tjänstemän och arbetare där arbetardelen stod för den största vikten. Arbetskostnadsutvecklingen för arbetare var så länge den ingick i FPI betydligt lägre än utvecklingen av personalkostnaderna i försvaret varvid en underkompensation uppstod. Överensstämmelsen mellan utvecklingen av försvarslönerna och tjänstemannalönerna har emellertid varit god och en del av underkompensationen har återhämtats under perioden 2006-2009 sedan endast AKI för tjänstemän ingår i FPI. Den underkompensation som uppstod fram till 2005 motsvarar en minskning av köpkraften på ca 0,5 mdkr i 2009 års prisläge.

Importprisindex för verkstadsvaor (IMPI₂₈₋₃₅) styr prisuppräknningen av importerad försvarsmateriel tillsammans med en korrektion för vissa valutakurser. Importprisindex har under den studerade perioden t.o.m. minskat. Det har sålunda inte varit inflation utan deflation för dessa produkter. Detta sammanhänger bl.a. med de kraftiga prissänkningarna på importerad elektronik till massmarknaden såsom dator, datortillbehör, platt-TV och annan konsumentelektronik. Prissänkningar på dessa produkter har säkert också till viss del kommit försvaret till del men genom att den dominerande delen av importen av försvarsmateriel består av mer eller mindre försvarsunika varor med helt annan och högre prisutveckling leder importprisindex till en betydande underkompensation. Att exakt fastställa denna faktiska prisutveckling är svårt och vi har approximativt antagit att den legat på samma nivå som nettoprisindex, NPI. Ett skäl till detta är att studier från USA²⁴ tyder på att den rena prisutvecklingen på försvarsmateriel, när effekter av högre prestanda²⁵, borträknats inte dramatiskt avviker från den allmänna prisutvecklingen. Skillnaden mellan NPI och IMPI₂₈₋₃₅ motsvarar en minskning av köpkraften på 0,5 mdkr per år i nuvarande prisläge.

Vi kan även notera att prisutvecklingen på verkstadsvaor sålda i Sverige varit låg. Detta prisindex för inhemsk tillgång på verkstadsvaor (ITPI₂₈₋₃₅) utgör kompensation för insatsvaor till produktion av inhemsk försvarsmateriel. Denna låga prisutveckling på verkstadsvaor har sannolikt inte haft sin motsvarighet vad gäller insatsvaor till försvarsmaterielen. Även i detta fall är det svårt att fastställa den faktiska prisutvecklingen. Med stöd av de amerikanska erfarenheterna antas att även denna del utvecklas i enlighet med NPI. Vi har därför beräknat skillnaden mellan NPI och ITPI₂₈₋₃₅. Denna uppgår till ca 0,4 mdkr per år i prisläge 2009.

I en alternativ beräkning har vi antagit att hela den inhemska produktionen av försvarsmateriel (inte bara insatsvaorna till denna) skulle ha följt NPI. Med ett sådant antagande har försvaret snarare blivit överkompenserat med ca 1,4 mdkr.

²⁴ Diskussioner tillsammans med försvarets Materielverk (2009-01-16) refererande till studier från RAND

²⁵ I olika studier från USA pekas på en hög kostnadsutveckling på försvarsmateriel. Denna är dock huvudsakligen beroende på teknisk utveckling som gett högre prestanda och kvalitet.

Anslagseffekter genom beslut och minskad köpkraft genom FPI - huvudalternativ

Om vi kombinerar effekten på köpkraften av dels anslagsminskningarna och dels antaganden om otillräcklig kompensation genom FPI fås följande resultat. I nedanstående tabell sammanfattas effekterna på försvarets köpkraft med delsummer för vilket anslag som skulle behövas år 2009 för oförändrad köpkraft jämfört med år 1999 till följd av de listade effekterna. Detta är studiens huvudantagande medan övriga beräkningar är kompletterande känslighetsanalyser. (Det är möjligt för läsaren att utesluta en eller flera poster för att göra en känslighetsanalys av resultatet):

	<u>Miljarder kr</u>	
Anslag till Försvarsmakten år 2009	39,2 Mdr kr	
Politiskt beslutade anslagsminskningar	8,7 Mdr.kr	
DELSUMMA	47,9 Mdr.kr	
Effekter av produktivitetsavdrag på lönekompensationen	1,8 Mdr.kr	} 3,2 Mdr.kr
Effekter av arbetskostnadsindex på personalkostnaderna	0,5 Mdr.kr	
Effekter av importprisindex på verkstadsvaror	0,5 Mdr.kr	
Effekter av index för inhemsk tillgång – verkstadsvaror	0,4 Mdr.kr	
SUMMA	51,1 Mdr.kr	

Detta skulle innebära att nuvarande anslag till Försvarsmakten på ca 39 mdkr skulle ha behövt vara upp till ca 51 mdkr för att köpkraften skulle ha kunnat vidmakthållas om man tar hänsyn till alla poster i tabellen ovan. Med det alternativa antagandet rörande prisutvecklingen på inhemsk försvarsmateriel sjunker denna siffra till något över 49 mdkr.

Tabellen ovan bygger på på hypoteser om försvarets pris-, löne- och produktivitetsutveckling. Vi bedömer att ett rimligt intervall för en vidmakthållen köpkraft är mellan 49 – 52 mdkr om vi tar hänsyn till osäkerheter i antagandena.

Vi har tidigare påtalat att anslagsminskningar även skedde strax före den studerade perioden om ytterligare ca 3 mdkr under 1995-1998 vilket skulle motsvara närmare 4 mdkr i dagens prisläge. Detta tyder på att anslaget år 2009 skulle ha behövt vara upp till ca 54-55 mdkr för att motsvara köpkraften i 1995 års nivå på anslagen. Den totala köpkraftsurholningen skulle under 1995-2009 ha motsvarat upp till 15-16 mdkr.

Ovanstående beräkning utgör den huvudsakliga analysen av försvarets köpkraftsutveckling under 1999-2009. Nedan redovisas resultaten av andra principiellt intressanta, alternativa beräkningar som dock bygger på mer långtgående och i många fall mer osannolika antaganden.

Kompensation enligt andra statliga verksamheter

(Dessa resultat härrör från beräkningar av alternativ PLO i avsnitt 7.1)

Övrig statlig verksamhet har ett enklare priskompensationssystem (PLO) där lönekostnader kompenseras på samma sätt som i försvaret dvs. med arbetskraftskostnadsindex för tjänstemän i tillverkningsindustrin med avdrag för produktivetskrav. Hyreskostnader för lokaler räknas upp med 70 procent av konsumentprisindex, KPI. Övriga utgifter kompenseras med ett särskilt index för förvaltningsomkostnader. Om detta system tillämpats inom försvaret skulle försvaret jämfört med FPI ha erhållit ca 1,4 mdkr mindre i pris- och lönekompensation. Om vi antar att löneandelen i den övriga statsförvaltningen är 2/3 och resterande resurser står för 1/3 av kostnaderna blir dock indexet i nivå med vad FPI har givit Försvarsmakten: ett vägt indextal på 119-120 med 1997 som bas. Löneandelen i försvaret är lägre än för de flesta övriga sektorer i statsförvaltningen.

Den erforderliga anslagsnivån år 2009 för bibehållen köpkraft skulle bli hamna på nivån 46,5 mdkr.

Köpkraftsutveckling baserade på amerikanska index för försvaret

(Dessa resultat härrör från beräkningar av alternativ Amerikanska FPI (1) och (2) i avsnitt 7.1)

I USA tar Bureau of Economic Analysis (BEA) fram ett prisindex för försvaret på uppdrag av det amerikanska försvarsdepartementet, DoD. Vi har gjort vissa analogier med detta index som är uppdelat på delindex för olika utgiftstyper. Skulle vi i sin helhet ha tillämpat det amerikanska försvarsindexet skulle detta peka på att det svenska försvaret blivit mycket kraftigt underkompenserat för pris- och löneökningar och att anslaget skulle ha behövt vara ca 58 mdkr år 2009. Vi bedömer dock att det är rimligt att justera för den amerikanska löneutvecklingen.

Vi har därför i en alternativ beräkning exkluderat de amerikanska lönekostnaderna då faktiska lönekostnadsutveckling i det svenska försvaret med viss säkerhet kan fastställas. Vi har därför använt löneutvecklingen inom det svenska försvaret enligt statistik från SCB som delindex för lönekostnaderna. Vi har inte gjort något produktivitetsavdrag på lönekostnaderna. För övriga försvarsutgifter har vi antagit samma prisutveckling som visas av motsvarande delindex från de amerikanska indexserierna. Dessa analogiberäkningar indikerar inte att FPI inneburit en lägre kompensation än om det amerikanska försvarsprisindexen tillämpades med svenska vikter och löneutveckling enligt svenska försvaret. Resultaten hamnar nära resultaten för FPI och pekar på ett anslagsbehov på 48,3 mdkr år 2009 för bibehållen köpkraft den senaste tioårsperioden. De amerikanska lönerna har utvecklats mycket snabbt medan det amerikanska försvarsprisindexet för övriga delar av det amerikanska försvarets resursförbrukning pekar på en mycket begränsad prisutveckling. Det amerikanska försvarsprisindexet innehåller inget produktivitetsavdrag på lönerna men om vi räknar med produktivitetsavdrag i enlighet med FPI blir anslagsbehovet istället drygt 46 mdkr.

Amerikanska erfarenheter pekar dock på en snabb kostnadsutveckling på framför allt avancerad försvarsmateriel. Successivt höjda enhetspriser på försvarsmateriel gör att allt färre enheter kan produceras för samma pengar. Den höga kostnadsutvecklingen beror dock huvudsakligen på införandet av mer avancerad teknik med högre prestanda och till mindre del av ren prisutveckling.

I den amerikanska debatten²⁶ förekommer röster som förespråkar en låsning av försvarsbudgeten till en viss bestämd andel av bruttonationalprodukten, BNP. Detta skulle innebära att försvarets budget bestäms av den allmänna ekonomiska utvecklingen i USA och att budgeten skulle öka i takt med den ekonomiska tillväxten (eller minska de år när tillväxten riskerar bli negativ som år 2009). En sådan automatisk ”beslutsfattare” för försvarsbudgeten är enligt vår mening inte att rekommendera. Beslutsfattandet bör ske explicit baserat på fakta, analyser och prioriteringar.

Företrädare för det amerikanska försvarsdepartementet²⁷ har uttryckt att en real ökning av försvarsbudgeten på 2 procent skulle kompensera för prisutveckling utöver inflation och ge utrymme för tillräcklig teknisk förnyelse av försvarsmaterielen.

Kostnadsutveckling till följd av teknisk utveckling

(Dessa resultat härrör från beräkningar i avsnitt 7.2.2)

I siffrorna ovan har prisutvecklingen bedömts, men inte effekter på kostnaderna av teknisk utveckling. Den tekniska utvecklingen driver fram mer avancerade, men samtidigt dyrare vapensystem framför allt i samband med generationsskiften av

²⁶ Föredragningar/presentationer vid Department of Defense/Cost Analysis Symposium, 2008.

²⁷ Föredragningar/presentationer vid Department of Defense/Costa Analysis Symposium, 2008.

materiel där den nya generationen både har högre prestanda och ofta väsentligt högre styckkostnader. Fram till år 2000 ingick en s.k. teknikfaktor i priskompensationen till försvaret. Denna uppgick till en årlig uppräkningsfaktor på 1,5 procent. En teknikfaktor på 1,5 procent även efter år 2000 skulle år 2009 motsvara en ökning av försvarsanslaget på ca 3,1 mdkr per år.

Studier från Norge gjorda av Forsvarets Forskningsinstitut²⁸ pekar på att försvarsmateriel genom både pris- och teknikutveckling ökat ca 3,5 procent per år snabbare än allmän prisutveckling. Studien har inte kunnat dela upp de ökade styckkostnader för försvarsmateriel i ren prisutveckling och teknik-/prestandautveckling. Tillämpat på Sverige motsvarar detta på tio år en årseffekt på ca 8 mdkr.

Om vi skulle addera någon av dessa siffror på teknisk fördyring på toppen av de tidigare i avsnittet redovisade effekter av underkompensation genom FPI skulle behövliga anslagsnivåer ytterligare rusa i höjden. Vi kan emellertid se att få länder på detta sätt kraftigt ökat sina försvarsanslag under den senaste tioårsperioden för att ta hänsyn till fördyringarna genom teknisk utveckling.

Man kan också hävda att priskompensationen bör avse ren prisutveckling och att prestanda- och ambitionsökningar genom teknikutveckling ska beslutas i särskild ordning genom aktiva ställningstaganden från regering och riksdag.

Övrigt

Vi har ovan redovisat effekter på försvarets köpkraft av olika antaganden. Vissa utgiftsposter har inte berörts såsom valutakurser, drivmedel, anläggningar, förbrukningsvaror och förbrukningsinventarier. Självklart kan differenser mellan faktisk prisutveckling och priskompensation uppkomma även för dessa utgiftsposter och såväl under- som överkompensation kan föreligga. Priskompensationen ter sig dock i dessa fall inte som uppenbart orimlig eller också är utgiftsposten så begränsad att differenser spelar liten ekonomisk roll.

8.1.1 Sammanfattande köpkraftsdiagram

I nedanstående figur åskådliggör vi de olika beräkningar som vi presenterat ovan och den anslagsnivå år 2009 som motsvaras av de olika beräkningsalternativen. Alla staplar utom den första, stapel (A) redovisar erforderlig nivå för en mellan 1999 och 2009 oförändrad köpkraft med de antaganden avseende försvarets faktiska pris-, löne- och produktivitetsutveckling som gjorts i de olika beräkningsalternativen. De två längst till höger tar även höjd för de ökade kostnader som uppstår genom prestandahöjningar vid införande av mer avancerad teknik.

Stapel (A) redovisar Försvarmaktens anslag år 2009 för jämförelse med övriga staplar vilka redovisar den anslagsnivå som enligt antaganden i de olika alternativen skulle behövas för en oförändrad köpkraft jämfört med år 1999.

Stapel (B) redovisar endast effekterna av beslutade anslagsminskningar och kan betraktas som den nivå som skulle ha behövts om FPI antas ge en verklig bild av försvarets pris-, löne- och produktivitetsutveckling.

Dessa anslagsminskningar återfinns sedan i staplarna (C) – (G) kombinerade med olika antaganden rörande under- och överkompensation för faktisk pris-, löne- och produktivitetsutveckling och vad gäller stapel (F) och (G) även bristande kompensation för kostnadsutveckling till följd av teknisk utveckling.

Stapel (C) redovisar studiens huvudantagande med antagen underkompensation till följd av produktivitetsavdrag och låg prisuppräkningsfaktor på såväl importerad som inhemskt

²⁸ Kvalvik Sverre, R. Johansen P, K. *Enhetskostnadsvekst på försvarsinvesteringer*. FFI-rapport 2008/01129, Forsvarets Forskningsinstitut

producerad försvarsmateriel genom att importprisindex (IMPI) och prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) inte antas spegla den verkliga prisutvecklingen.

Stapel (D) redovisar den anslagsnivå som skulle ha behövts om det pris- och löneomräkningssystem (PLO) som används i övriga statsförvaltningen antas ge en rättvis bild av pris-, löne- och produktivitetst utvecklingen i försvaret.

Stapel (E) redovisar analogin med det amerikanska försvarsprisindexet, dock justerad med löneutvecklingen i det svenska försvaret.

Stapel (F) utgår från stapel (C) enligt ovan och adderar dessutom på ett antagande om erforderlig kompensation för ”teknisk utveckling” med antagandet att den tidigare teknikfaktorn på 1,5 procent var en rimlig nivå för en sådan kompensation.

Stapel (G) innehåller för att undvika dubbelräkning endast underkompensation till följd av produktivitetsavdraget på lönekostnaderna samt den nivå på kostnadsutveckling på försvarsmateriel som beräknats av Forsvarets Forskningsinstitut där även effekter av teknisk utveckling ingår.

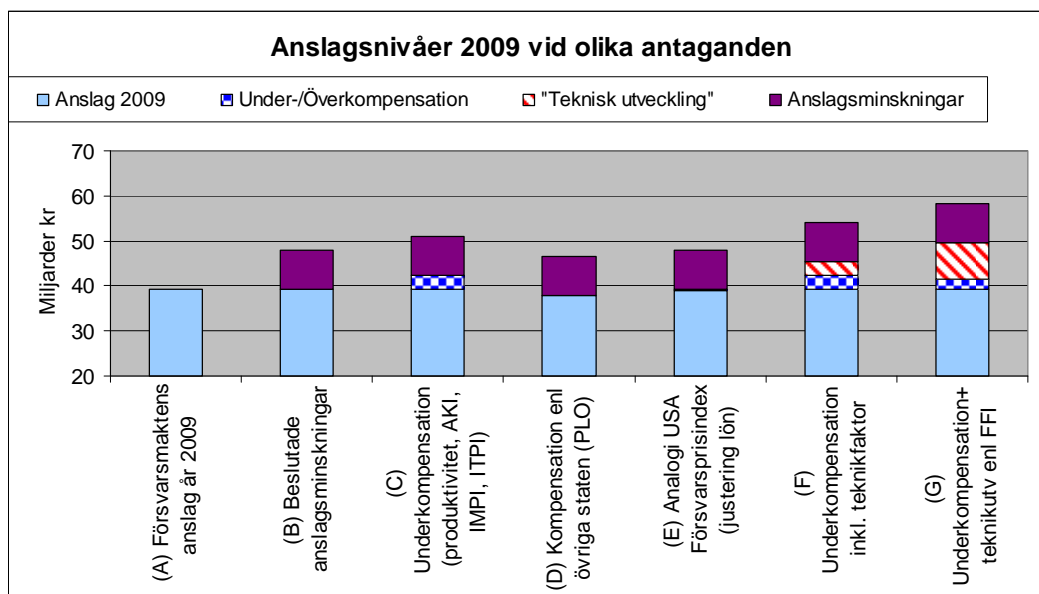


Fig. 8:1

Med olika antaganden kan sålunda en nivå på oförändrad köpkraft mellan 1999 och 2009 motsvara mellan 47 – 52 mdkr. Om kostnadsökningar för teknisk utveckling beaktas växer dessa nivåer till 54-58 mdkr. Procentuellt skulle köpkraftsminskningarna uppgå till mellan ca 17 procent till närmare 33 procent.

8.1.2 Tidsförskjutning i försvarsprisindex, FPI

Det finns en tidsförskjutning i försvarsprisindex, FPI, på så sätt att kompensationen ligger två år efter. Det innevarande budgetåret har räknats upp med en priskompensation baserad på försvarsprisindex för en period två år tillbaka i tiden. Detta innebär t.ex att indexutvecklingen för år 2007 är bestämmande för prisuppräknning av anslaget för år 2009. Denna eftersläpning kan i värsta fall genom ”dålig timing” bidra till ryckighet i planering och genomförande av verksamheten. Vi har påvisat att FPI kan fluktuera relativt kraftigt mellan åren och om man tror, vilket har varit avsikten med FPI, att följsamheten till försvarets prisutveckling är god kan dessa fluktuationer skapa problem om kompensationen för den verkliga prisutvecklingen kommer först två år senare. Ett exempel: Ett år med höga löneavtal som driver på lönekostnaderna kan t.ex i värsta fall bli kompenserat med ett år med låga löneavtal två år tidigare.

Vår studie påvisar också en dålig samstämmighet (t.o.m en negativ korrelation) mellan FPI med två års mellanrum vilket bidrar till att skapa en ryckighet i planering och

genomförande. Inom vissa gränser kan denna ryckighet hanteras genom anslagssparande och anslagskrediter. Dessa skapar fullt utnyttjade en flexibilitet mellan budgetår på knappt 1,2 Miljarder kr vilket ungefärligen motsvarar de största differenserna mellan FPI med två års mellanrum.

Principiellt innebär fördröjningen i compensationen ett problem för statsmakternas tro på och användning av FPI om skälet till tron och användningen av FPI är att statsmakterna hävdar att det finns en god följsamhet. Om så vore fallet skulle en så kort eftersläpning som möjligt vara principiellt värdefull och även om vi i denna rapport hävdar att följsamheten mellan FPI och försvarets prisutveckling i realiteten är bristfällig så kvarstår det principiella problemet för statsmakterna vid tillämpning av FPI.

8.2 Konsekvenser för Försvarsmaktens planering

Försvarsmakten bör i sin planering förhålla sig till den skillnad som finns mellan pris-, löne- och produktivitetens utvecklingen i försvaret i jämförelse med compensationen genom FPI. Nedan lämnas några rekommendationer rörande Försvarsmaktens planering. Dessutom diskuteras kortfattat alternativ till FPI.

Pris- och lönereserver i planeringen

Den kraftiga påverkan på planeringsförutsättningarna för Försvarsmakten som pris- och kostnadsutvecklingen utgör bör på ett mer systematiskt och utvecklat sätt beaktas av Försvarsmakten i sin planering. Detta gäller framför allt planeringen på medellång och lång sikt där "ränta-på-ränta-effekten" kan bli mycket stor. En okompenserad prisökning på 1 procent per år på försvarsanslaget motsvarar efter tio år 4 mdkr.

Försvarsmakten bör lägga in reserver i sin planering för löne- och prisutveckling som riskerar att inte bli kompenserad genom tillämpat pris- och lönekompositionssystem. Detta gäller främst Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FMUP) och perspektivplanen (PerP) men bör självklart också komma till uttryck i den kortsiktigare planeringen. Reserverna bör i nuläget uppgå till mellan 1 – 1,5 procent per år inom löneområdet och ca 1 procent per år inom materielområdet. De fortsatta studierna syftar till att ge ytterligare underlag för att fastställa lämpliga nivåer på planeringsreserverna.

Fördyringar till följd av teknisk utveckling och generationsskiften bör för nya materielsystem komma till uttryck i de kostnadsuppskattningar som tas fram för planeringen i form av materielspelkort och TTEM. Om man dock anser att dessa är behäftade med en optimistisk bias bör man även här överväga att reservera medel för sådana fördyringar.

Risker för dubbelräkning av produktivitet i planeringen

Det finns även risker för dubbelräkning av produktivets- och effektivitetsvinster i planeringen. I planerna identifieras besparings- och effektiviseringsmöjligheter som ofta direkt in-tecknas för annan användning: nya insatsförband, utökad utbildning, kompletterande materielanskaffning etc. Samtidigt så är dessa produktivets- och effektivitetsvinster nödvändiga för att åtminstone kunna reducera effekten av produktivetsavdraget i pris- och lönekompositionen vilket gör att de inte bör in-tecknas för annan verksamhet. Om försvarsplaneringen in-tecknar tänkta rationaliseringsvinster (strukturförändringar i grundorganisationen, effektivare logistik etc.) med ökade ambitioner blir det sannolikt svårigheter att genomföra planeringen.

Vi illustrerar detta resonemang med en figur:

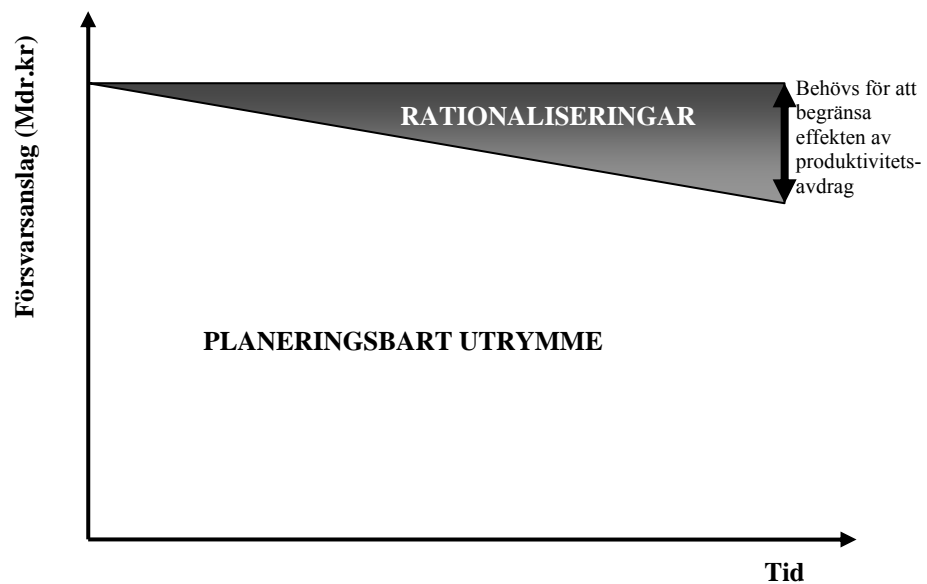


Fig. 8:2

De rationaliseringar Försvarsmakten planerar över tiden behövs för att begränsa effekterna av produktivitetsavdraget i pris- och lönekompensationen enligt FPI. Dessa rationaliseringar kan inte betraktas som en möjlighet att utöka det planeringsbara utrymmet. Om man börjar in-teckna det gråfärgade området med planerad verksamhet och utökade ambitioner har det in-tecknats två gånger: dels som åtgärder för att kunna möta produktivitetsavdraget och dels för utökad, planeringsbar verksamhet. Denna dubbelräkning kan undvikas genom att lägga in reserver i planeringen motsvarande upp till 1,5 procent per år på lönekostnaderna.

Skilj på produktivitetsförbättringar/rationaliseringar och ambitionsminskningar

Försvarsmakten bör i sin planering såväl på kort som lång sikt göra en åtskillnad mellan ekonomiska effekter av åtgärder som å ena sidan är rationaliseringar och produktivitetsförbättringar och ekonomiska effekter av åtgärder som innebär ambitionsförändringar å andra sidan (vilket under de sista tio-femton åren huvudsakligen varit ambitionssänkningar).

Beslutslogiken är annorlunda i de två fallen. I det ena fallet avses rationaliseringar/ produktivitetsförbättringar som innebär att besparingar kan göras utan att beslut behöver tas om vilken verksamhet som ska utföras med en lägre ambition. Samma ambition kan upprätthållas till en lägre kostnad. I det senare fallet måste beslut tas om vilka ambitioner som ska sänkas och beslutsfattarna måste uppmärksammas på att besparingarna uppnås genom en lägre ambition, inte genom rationaliseringar.

Det är därför viktigt att i planerings- och beslutsunderlag särredovisa besparingar genom rationaliseringar/produktivitetsförbättringar och ambitionssänkningar.

Det är ibland svårt att göra en tydlig gränsdragning då det förekommer ”gråzoner”. Ibland kombineras t.ex rationalisering och ambitionssänkning i en sammansatt besparingsåtgärd. Att så långt möjligt göra denna åtskillnad underlättar dock ett rationellt och medvetet beslutsfattande.

Försvarsmakten kan förhålla sig till eftersläpningen i FPI

Försvarsmakten kan vara proaktiv i att löpande följa de index som genom fördröjningen i kompensationen kommer att påverka pris- och lönekompensationen om två år. Genom att följa dessa tidsserier i SCB-statistik eller andra källor kan Försvarsmakten få tidiga indikationer, ”early warnings”, avseende framtida pris- och lönekompensation. Vissa av dessa indexserier produceras löpande månadsvis. Försvarsmakten kan på så sätt genom t.ex anslagssparande och anslagskrediter parera

framtida effekter av pris- och lönekompensationen. Vi rekommenderar därför Försvarsmakten att kontinuerligt mer eller mindre i realtid följa de index som kommer att vara bestämmande för den framtida pris- och lönekompensationen och som faller ut om två år.

Försvarsmakten bör planera för skilda ekonomiska nivåer

I Försvarsmaktens långsiktiga planering utgår man ofta från oförändrad nivå på försvarsanslagen. Den senaste tioårsperioden har däremot anslagen minskat med ca 10 mdkr. En sådan situation med den osäkerhet detta innebär att den långsiktiga planeringen försvåras. Vissa beslut med långsiktiga ekonomiska konsekvenser riskerar att bli "gökungar" i en situation med minskade anslag. Försvarsmakten bör därför i sin långsiktiga planering antingen göra planer i olika ekonomiska nivåer eller genomföra känslighetsanalyser av föreslagna framtida lösningar utifrån förändrade ekonomiska förutsättningar genom förändringar i försvarsanslagen.

FPI eller något annat?

Försvarsprisindex, FPI, är som nämnts ett försök att genom en särskild indexkonstruktion uppbyggd av officiella index öka precisionen i pris- och lönekompensationen till försvaret. Annan statlig verksamhet har ett gemensamt och enklare pris- och lönekompensationssystem som, vilket också nämnts ovan, skulle ha givit försvaret 1,4 mdkr mindre i kompensation under 1999-2009.

Vi har i denna rapport ifrågasatt precisionen i FPI. Det finns en tendens till att det är varierande orsaker till skillnader som i olika perioder skapar problem med precisionen. Att parerande försöka utveckla FPI med nya index för att lappa de oönskade differenser som varit aktuella den senaste perioden skulle lätt leda fram till ett än mer oöverskådligt lapptäcke av index och fragmenterad uppdelning i utgiftsposter. FPI:s konstruktion är dessutom redan i nuläget komplicerad och beräkningarna av FPI riskerar att vara en "black-box" som få, om ens någon, förmår göra en helhetsbedömning av. De som tar fram indexserierna kan indexmatematiken men sällan verksamheten. De som förstår verksamheten har inte överblick över indexberäkningarna. Man skulle möjligen kunna diskutera att som huvudprincip tillämpa ett enklare system och istället mer frekvent göra explicita analyser av försvarets specifika pris- och kostnadsutveckling. Dessa analyser skulle då vid olika tillfällen fokusera på just de förhållanden som varit huvudorsakerna till skillnaderna för den då aktuella perioden. Dessa analyser skulle sedan utgöra ett underlag för att genom explicita, politiska beslut justera den kompensation som räknats fram genom det förenklade systemet för pris- och lönekompensation.

Risken med ett sådant förfarande är dock att dessa analyser inte kommer till stånd eller inte beaktas och i så fall kan det vara värt att fortsätta använda försvarsprisindex, FPI, som rimligen ändå kan utvecklas i riktning mot en förbättrad följsamhet

9 Studiens antaganden och fortsatt arbete

En studie bör kritiskt diskutera sina antaganden och eventuella bister i underlag och slutsatser. Studien bör vara sin egen ”djävulens advokat”. Nedan resonerar vi därför om antaganden och tänkbara brister och vilka frågeställningar som är intressanta för fortsatt arbete.

Att skatta den faktiska prisutvecklingen inom försvaret är en utmaning. Utvecklingen av lönekostnaderna kan med rimlig precision bedömas även om förändringar i personalstrukturen påverkar genomsnittskostnaderna per anställd. Det är svårt att kvalitetsrensa lönekostnaderna för strukturförändringar som påverkat personalens kunskaps- och färdighetsnivåer. Det är även svårt att bedöma vilken produktivitetsutveckling som finns inom personalområdet.

Detta gör att bedömningar av försvarets köpkraftsutveckling till del måste baseras på antaganden som är mer eller mindre osäkra. I denna rapport är en del av våra antaganden om försvarets faktiska pris- och produktivitetsutveckling att betrakta som relativt osäkra approximationer. Vi redovisar dock tydligt vilka antaganden som gjorts vid våra beräkningar av köpkraftsutvecklingen i försvaret. Läsaren får härvid möjlighet att göra en egen rimlighetsbedömning av dessa approximationer. Vi redovisar ett huvudalternativ för köpkraftsberäkningarna. Vi har emellertid också gjort flera alternativa beräkningar utifrån olika antaganden, olika källor och internationella analogier för att se om i huvudsak samma slutsatser kommer ut av de olika variationerna. Dessa alternativa beräkningar ger inte ett entydigt stöd till hypotesen om att försvaret har förlorat köpkraft genom pris- och lönekomensationen men några av dessa pekar på en stark kostnadsutveckling på försvarsmateriel genom av prestandakrav driven teknisk utveckling. Dessa kostnader kompenseras inte av befintligt pris- och lönekomensationssystem.

Vi påtalar att en kontinuerlig hög produktivitet i försvaret är svår att uppnå samtidigt som vi i andra rapporter påtalar effektivitetsbrister inom försvaret som orsakas av Försvarsmakten själv, regering, riksdag och rollspelet mellan de olika aktörerna inom försvarsområdet. De kraftiga anslagsreduktionerna tillsammans med minskande stordriftsfördelar p.g.a successivt minskande volymer gör dock att antagandet av en låg produktivitetsutveckling under den studerade perioden fortfarande är rimligt. Det är lättare att öka produktiviteten och tillgodogöra sig skalfördelar om verksamhetsvolymen är stabil eller ännu hellre växande. Försvaret är den statliga sektor som fått se de klart största minskningarna av verksamheten. Infrastrukturverken uppvisar också en kraftig minskning men detta beror huvudsakligen på omfattande bolagisering och privatisering och inte på minskningar av verksamhetsvolymerna.

Vi bedömer också att Försvarsmakten i ett läge där man åtgärdat effektivitetsproblemen kommer att ha svårt att löpande uppvisa en kontinuerligt hög produktivitetstillväxt. Denna bedömning styrks av att även budgetpropositionen för år 2009 i generella termer uttrycker samma uppfattning²⁹.

En annan invändning kan vara att andra statliga verksamheter har liknande pris- och lönekomensationssystem med produktivitetsavdrag där företrädarna också skulle kunna göra analyser av eventuell underkompensation. Det kan t.o.m. kanske hävdas att försvaret genom att ha ett eget och delvis anpassat system har en bättre situation än andra statliga verksamheter. Att andra möjligen har en likartad situation är i sig inte ett argument för att inte åtgärda brister. Vi vill också hävda att de kraftiga nedskärningarna av försvaret och de därmed minskade volymerna gjort det betydligt svårare för försvaret att parera en underkompensation i pris- och löneomräkningen mellan budgetåren.

²⁹ Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, bilaga 3, s. 9, där inte försvaret specifikt nämns men väl ”offentlig konsumtion” som även omfattar försvaret.

Det är emellertid intressant att konstatera att andra statliga sektorer i Norge blev intresserade av att göra analyser av köpkraften när FFI gjorde sådana analyser av försvarets köpkraft.

Har vi gjort selektiva urval av poster i försvarets utgiftsstruktur där man kan hävda underkompensation och utelämnat poster där istället överkompensation kunnat hävdas? Nej, inte avsiktligt. Vi har istället fokuserat på de största utgiftsposterna såsom personal och materiel där under- eller överkompensation skulle kunna få stor ekonomisk betydelse. Vi har studerat om det kan ligga en överkompensation i att löneutvecklingen för privata tjänstemän varit högre än löneutvecklingen i försvarssektorn. Månadslönestatistik från Statistiska Centralbyrån och Medlingsinstitutet tyder på en god överensstämmelse. I detta fall förefaller, inte för varje enskilt år, men över tioårsperioden har följsamheten mellan månadslönerna för privata tjänstemän och faktisk löneutveckling i försvaret varit god. Det är som nämnts tidigare framför allt produktivitetsavdraget som har kunnat orsaka underkompensation. Arbetskostnadsindex (AKI) för privata tjänstemän innehåller förutom månadslönen även sociala avgifter, sjukförsäkringsavgifter m.m. Det finns inget AKI för försvaret, så vi har endast med officiella statistiska källor och uppgifter om arbetsgivaravgifter inom staten och försvaret kunnat kontrollera eventuella skillnader i utvecklingen av arbetskraftskostnaderna.

Vi bedömer att det redovisade huvudalternativet för köpkraftsberäkningar utgör en sannolik bedömning och långt ifrån är att betrakta som ett "worst case".

Det finns även poster som innehåller potentiell underkompensation som vi inte studerat. Ett sådant område är hyrorna som räknas upp med ett lågt index i FPI vilket utgörs av 70 procent av konsumentprisindex (KPI). Detta motsvarar en årlig höjning av hyrorna under perioden på knappt 1 procent. Vi har i det här redovisade arbetet dock inte studerat hyrorna utan detta görs i det fortsatta arbetet.

Kan man lita på data och underlag till rapporten? Vi utgår dels från att man faktiskt beräknat försvarsprisindex, FPI, på det sätt som det enligt beskrivningen ska beräknas. Vi utgår också från att vi fått riktiga uppgifter från dem som varit inblandade i beräkningarna av FPI. Vi har trots detta gjort vissa kontroller och har ibland kunnat notera en dålig spårbarhet i beräkningarna av FPI. FPI-beräkningarna har, som nämnts tidigare, ibland karaktären av en "black box". Vi har för att så långt möjligt säkerställa kvaliteten i underlaget själva lagt ned mycket tid på att etablera ett grundligt underlag på relativt detaljerad nivå i form av en analys av hur försvarsanslaget och dess delkomponenter förändrats över åren. Redovisningen i kapitel 4 bygger på en stor arbetsinsats för att sortera ut vad som hänt under olika år som påverkat olika anslag och för att fastställa den pris- och lönekompensation som tilldelats försvaret. Vi har dessutom där det varit möjligt dubbelkontrollerat data och underlag som vi fått från de inblandade i FPI-beräkningarna.

En del av osäkerheterna kommer att utgöra utgångspunkterna för projektets fortsatta arbete som kortfattat presenteras nedan.

I det fortsatta arbetet kommer vi att mer detaljerat försöka identifiera den faktiska pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret. Detta kommer delvis att ske genom en nedbrytning av försvarets utgifter på olika produktionsfaktorer och varor/tjänster. En uppdelning på hur stor del som utgörs av standardvaror och standardtjänster respektive unika varor och tjänster är härvid intressant att göra.

Vi kommer även att mer ingående studera på var försvaret gör sina inköp och hur situationen på dessa marknader ser ut.

Arbetet kommer även att innefatta fördjupade analyser av köpkraftsutvecklingen för Försvarsmakten.

I det fortsatta arbetet kommer också olika officiella index att studeras och deras följsamhet till försvarets prisutveckling att utvärderas. En förstudie om vad som skulle

krävas för att skapa ett äkta försvarsprisindex med försvarsspecifika index ligger också i tankens riktning.

Vi kommer också att ytterligare precisera behoven av reserver i Försvarsmaktens planering i form av vad som ibland benämns som ”pris- och lönekilar”.

Fördyring genom teknikutveckling och behov av reserver i planering för detta, ”teknikkilar”, är ett annat fördjupningsområde.

Vi kommer härutöver att fortsatt följa vad som gjorts och görs internationellt inom området. Det finns även, ännu så länge icke-bindande diskussioner, om en NATO SAS³⁰-studie om försvarets pris- och kostnadsutveckling. I nuläget har Norge, Kanada, Holland och Sverige aviserat intresse. Ett önskemål är att få med USA i ett sådant arbete genom dels deras stora resurser och dels de beräkningar de redan idag gör i sitt eget försvarsprisindex.

³⁰ NATO SAS, Studies, Analysis and Simulation, gemensamma studiegrupper med deltagare från NATO:s medlemmar eller partners.

LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING

Arbetsgivarverket; Utveckling av arbetskraftskostnader (olika perioder) och samtal med Annika Frisell och Anders Emlund.

Brundtland Steder, F. Espen, Berg-Knutsen, Erik Plöen, S. *Kostnadsutviklingen i forsvaret*. FFI-rapport 2004/03657, Forsvarets Forskningsinstitut

Bureau of Economic Analysis, *About BEA*, 2008-11-19,
<http://www.bea.gov/about/mission.htm>

Fordham, Benjamin O (2003), *the Political and Economic Sources of Inflation in the American Military Budget*, Journal of Conflict Resolution. 47:5. s. 574-593

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2008*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2007*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2006*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2005*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2004*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2003*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2002*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2001*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 2000*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 1999*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 1998*

Försvarmakten, *Försvarmaktens Årsredovisning 1997*

Forsvarets Materielverk, Muntlig presentation av utveckling av kostnader för försvarsmateriel, primärt studier från USA (RAND).

Kvalvik Sverre, R. Johansen P, K. *Enhetskostnadsvekst på försvarsinvesteringer*. FFI-rapport 2008/01129, Forsvarets Forskningsinstitut

Magnusson, Gunnar, *Forsvarets ekonomi – några realiteter*, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Tidskrift nr 5/2007

Oikawa, D. och Towe, S. (1987), *Defence Specific Inflation: Predicted Long-Term Relationship to National Inflation*, Conference Board of Canada Report

Regeringens proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*

Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap

Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*, Utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringens proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, Utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringens proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*, Utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringens proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*, Utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringens proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*, Utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet

- Regeringens proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*, Utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet
- Regeringens proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*, Utgiftsområde 6: Totalförsvar
- Regeringens proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*, Utgiftsområde 6: Totalförsvar
- Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*, Utgiftsområde 6: Totalförsvar
- Regeringens proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, Utgiftsområde 6: Totalförsvar
- Regeringens proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*, Utgiftsområde 6: Totalförsvar
- Regeringens proposition 2008/09:100, *2009 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget*
- Regeringens proposition 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2004/05:100, *2005 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2002/03:100, *2003 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2001/02:100, *2002 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 1999/2000:100, *2000 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 1998/99:100, *1999 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens proposition 1997/98:150, *1998 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens skrivelse 2008/09:101, *Årsredovisning för staten 2008*
- Regeringens skrivelse 2007/08:101, *Årsredovisning för staten 2007*
- Regeringens skrivelse 2006/07:101, *Årsredovisning för staten 2006*
- Regeringens skrivelse 2005/06:101, *Årsredovisning för staten 2005*
- Regeringens skrivelse 2004/05:101, *Årsredovisning för staten 2004*
- Regeringens skrivelse 2003/04:101, *Årsredovisning för staten 2003*
- Regeringens skrivelse 2002/03:101, *Årsredovisning för staten 2002*
- Regeringens skrivelse 2001/02:101, *Årsredovisning för staten 2001*
- Regeringens skrivelse 2000/01:101, *Årsredovisning för staten 2000*
- Regeringens skrivelse 1999/2000:101, *Årsredovisning för staten 1999*
- RRV 20-1998-2699, *Kostnadsutvecklingen för krigsmateriel*, Riksrevisionsverket
- RiR 2004:6, *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning*. Riksrevisionen.
- Solomon, Binyam (2003), *Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective*, Defence and Peace Economics, 14:1
- Tones. C. (2001), *Introduction to Economic Growth*. W.W. Norton & Co

Ziemer, Richard C., and Galbraith, Karl D (1983), *Deflation of defense purchases*. U.S national income and product accounts: Selected topics, ed Murray F. Foss. Studies in Income and Wealth. Vol:47. University of Chicago Press (for the National Bureau of Economic Research). s. 147-204

Ziemer, Richard C., and Kelly A. Pamela (1993), *the Deflation of Military Aircraft*. Price Measurements and Their Uses, ed Murry Foss, Marilyn Manser, and Allan Young. University of Chicago Press (for the National Bureau of Economic Research). s. 307-348

Statistiska källor

Statistiska Centralbyrån. www.scb.se – Tabell: *Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal totalt, skuggindex, 1980=100*

Statistiska Centralbyrån. www.scb.se – Tabell: *Nettoprisindex (NPI) årsmedeltal, 1980=100*

Statistiska Centralbyrån. www.scb.se – Tabell: *Importprisindex (IMPI), 1990=100*

Statistiska Centralbyrån. www.scb.se – Arbetsmarknadsstatistik: Arbetskostnadsindex, Månadslöner samt samtal med ansvariga för AKI-statistiken.

Bureau of Economic Analysis. www.bea.gov – Table 3.11.4: *Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type*

BILAGA 1 – ORDLISTA

AKI; Se Arbetskostnadsindex.

Anslagskredit; En myndighet har rätt att inom vissa gränser överskrida det årliga anslaget (ramanslag). Denna rätt brukar i allmänhet uppgå till högst 3 procent av tilldelat anslagsbelopp. Se även anslagssparande.

Anslagssparande; En myndighet har rätt att inom vissa gränser föra över en outnyttjad del ("spara") av ett anslag till kommande år.

Arbetskostnadsindex; Arbetskostnadsindex (AKI) beskriver den totala arbetskostnadens utveckling över tiden och innehåller effekter av indirekta kostnader såsom lagstadgade och avtalade sociala avgifter, semesterlön och andra kontanta ersättningar och förmåner. Arbetskostnadsindex tas fram av SCB avseende arbetare och tjänstemän inom den privata sektorn. Motsvarande index finns inte inom den offentliga sektorn.

Bilateralt monopol; En marknad med endast en säljare och en köpare. Bilateral monopol är inte ovanliga inom försvarsmateriel.

BNP; se Bruttonationalprodukt.

BNP-deflatorn; BNP-deflatorn är ett prisindex som används för att kompensera för inflation när bruttonationalprodukten (BNP) jämförs mellan olika år. BNP-deflatorn skiljer sig från konsumentprisindex KPI) genom att den baserar sig på hela ekonomin snarare än en viss varukorg av konsumentvaror. Inflationssiffror som kan härledas från BNP-deflatorn och från konsumentprisindex ligger dock ofta nära varandra.

Bruttonationalprodukt; Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år.

Deflation; En allmän prissänkning. Deflation kan uppstå i en situation med avtagande ekonomisk aktivitet, minskad efterfrågan, sjunkande nationalprodukt och stigande arbetslöshet. Motsats: inflation.

Deflator; Ett statistisk verktyg i form av ett index för att omräkna belopp i löpande priser vid olika tidpunkter till fasta priser i ett och samma prisläge. Genom deflatorn justeras beloppen för effekterna av inflation. En vanlig deflator är den s.k. *BNP-deflatorn* som är ett prisindex som används för att kompensera för inflation när BNP jämförs mellan olika år.

Enhetskostnad (styckkostnad); Kostnad per enhet (styck) av en vara eller tjänst.

Fasta priser; Priser och ekonomiska belopp justerade för inflation och redovisade i ett och samma prisläge till skillnad från löpande priser uttryckta i det prisläge och penningvärde som gällde vid respektive tidpunkt. Med fasta priser justerar man för prisförändringar genom att priserna räknas om med ett index (deflator, se ordlistan) så att de blir uttryckta i ett gemensamt prisläge/penningvärde.

Fri konkurrens; Se Perfekt konkurrens.

FPI; Se Försvarsprisindex.

Försvarsprisindex; Den indexkonstruktion som bestämmer pris- och lönekompensationen för försvaret. Försvaret kompenseras för pris- och löneförändringar genom ett av olika officiella index sammanvägt försvarsprisindex. I försvarsprisindex ingår bl.a arbetskostnadsindex för tjänstemän i industrin, importprisindex för verkstadsvaror, prisindex för inhemsk tillgång för verkstadsvaror, index för petroleumprodukter och valutajusteringar. Försvarsprisindex reduceras med ett produktivitetsavdrag vilket skapar ett krav på förbättrad produktivitet i försvaret..

IMPI; Se Importprisindex.

Importprisindex; Ett officiellt index från SCB som anger prisutvecklingen på produkter som importeras till Sverige.

Inflation; Prisökningstakt. Ökningen av konsumentprisindex är det vanligaste måttet på inflation. Allmänna prishöjningar som innebär att penningvärdet faller. Motsatsen är deflation.

ITPI; Se Prisindex för inhemsk tillgång.

Jämviktsläge; I ekonomisk teori är jämviktsläget den mängd av och det pris på en specifik vara/specifik tjänst där efterfrågan och utbud av varan/tjänsten balanserar varandra, dvs. är lika stora. Den resulterande prisnivån och volymen benämns jämviktspriset och jämviktsvolymen.

Kapacitetsutnyttjande; Anger hur stor del av produktionskapaciteten som används. Normalt eftersträvas ett så högt kapacitetsutnyttjande som möjligt.

Komplement; Komplement betyder tillägg. I ekonomiska resonemang avser man med komplement en vara/tjänst som utgör komplement till en annan vara/tjänst. T.ex så är DVD-skivor komplement till DVD-spelare.

Konsumentprisindex; Ett officiellt index från SCB som beskriver prisutvecklingen för konsumentvaror förkortas KPI.

KPI; Se konsumentprisindex.

Köpkraftspariteter; Köpkraftsparitet kan liknas med en alternativ valutakurs som används för att göra priset på en varukorg i två skilda länder lika högt. Köpkraftspariteten sammanfaller vanligen inte med den verkliga valutakursen. Köpkraftspariteten mäter penningvärdet med utgångspunkt i den mängd varor och tjänster som det är möjligt att köpa för valutan.

Löpande priser; Priser och belopp angivna i det prisläge och penningvärde som gällde vid varje specifikt tillfälle. Motsats: fasta priser (se ordlista).

Marknadsimperfectioner; Brister hos marknaden som försvårar fri eller s.k. perfekt konkurrens.

Monopol; En marknadssituation med endast en säljare av en vara/tjänst.

Monopsoni; En marknadssituation med endast en köpare av en vara/tjänst.

Nettoprisindex; Nettoprisindex visar utvecklingen av konsumentpriserna som återstår sedan nettot av *indirekta skatter* och *subventioner* räknats bort. Nettoprisindex är sålunda konsumentprisindex (KPI) justerat för indirekta skatter och subventioner. Förkortas NPI.

NPI; Se Nettoprisindex.

Oligopol; En marknad med ett fåtal säljare av en vara/tjänst.

Perfekt konkurrens; En marknadssituation som uppfyller alla villkor för fri konkurrens bl.a ett stort antal köpare och säljare på en marknad utan etableringshinder.

PLO; Pris- och löneomräkning inom den statliga förvaltningen. Pris- och löneomräkningssystemet är en beräkningsmetod som tillkommit för att säkerställa att myndigheternas anslag på statsbudgeten inte urholkas av inflation och normala löneökningar. För beräkningen av det vägda PLO-indexet används tre index, nämligen löneindex, hyresindex och ett index för övriga förvaltningskostnader.

Prisindex för inhemsk tillgång; Ett officiellt index från SCB som anger prisutvecklingen på varor som säljs i Sverige. Indexet erhålls genom sammanvägning av hemmamarknadsprisindex och importprisindex. Hemmamarknadsprisindex är ett producentprisindex för den svenska marknaden och anger prisutvecklingen på svensktillverkade produkter som säljs i Sverige.

Prisläge; Den tidpunkt i vars priser de redovisade beloppen avser. Om beräkning/redovisning sker i löpande priser sker redovisningen i de priser som gäller vid varje specifik tidpunkt. Om beräkning/redovisning sker i fasta priser räknas beloppen om till ett gemensamt prisläge. Detta prisläge anges med år och ibland även månad.

Pris- och lönekomensation; Uppräkning av ett anslag för att täcka de pris- och löneökningar (inflation) som inträffar mellan budgetåren.

Produktivitet; Med produktivitet menas antalet producerade enheter i förhållande till använda resurser. Genom ökad produktivitet kan t.ex samma antal enheter produceras med successivt minskad resursförbrukning.

Produktivitetsavdrag; I försvarsprisindex (FPI) görs ett produktivitetsavdrag som reducerar den pris- och lönekomensation som försvaret erhåller mellan budgetåren.

Rationalisering(ar); Effektivitetsförbättringar genom att samma prestationer kan åstadkommas med lägre resursåtgång eller bättre prestationer kan åstadkommas genom oförändrad resursåtgång (se även Produktivitet).

Real, realt; Med real (realt) menas justerad för inflation. Reallön är sålunda "verklig lön" dvs. lönen rensad från effekter av inflation. Realränta är ränta rensad från inflation, "verklig ränta". Motsats nominell, nominellt.

Rent seeking; Ett begrepp inom nationalekonomi för när en individ, organisation eller firma försöker tjäna pengar genom att manipulera de ekonomiska eller juridiska förutsättningarna, istället för att göra det genom handel eller värdeskapande produktion. Rent-seeking ses ofta som ett resultat av lobbying från särintressen, t ex när grupper av producenter försöker få regeringen att införa subventioner för deras produkter eller på annat sätt få "positiv särbehandling".

Serielängd; Antalet producerade enheter i en tillverkningsserie. Minskade serielängder innebär ofta försämrade skalfördelar (se ordlista).

Skalfördelar; Fördelar som uppstår genom produktion/tillverkning i stor skala. Benämns ofta också stordriftsfördelar. Genom stor produktion slås fasta kostnader som inte påverkas av produktionsvolymen ut på flera enheter varvid enhetskostnaden blir lägre.

Steady state; Stabilt tillstånd. Används för att beskriva ett system som efter en period av förändringar nått ett stabilt läge.

Substitut; Betyder ersättning. I ekonomiska resonemang är ett substitut en vara/tjänst som kan ersätta en annan vara/tjänst. T.ex så är en tågresa ett möjligt substitut för en flygresa.

Substitutionsmöjligheter; Möjligheter för en köpare att ersätta en vara/tjänst med en annan. Genom goda substitutionsmöjligheter kan man parera prisökningar på en vara/tjänst genom att ersätta den dyrare varan/tjänsten med en annan vara/tjänst.

Teknikfaktorn; I försvarssammanhang den uppräkning av anslaget som gjordes fram till år 2000 för att finansiera kostnadsökningar till följd av ökade tekniska prestanda. I ekonomisk teori är dock teknikfaktorn den produktionsökning som ej kan förklaras genom ökad insats av arbetskraft eller kapital och är sålunda en restpost i den s.k. produktionsfunktionen.

Volatilitet; Volatilitet avser den genomsnittliga spridningen från ett medelvärde. Volatilitet är ett begrepp inom finansvärlden för prisrörligheten hos aktier och andra finansiella tillgångar. Enkelt uttryckt beskriver volatilitet hur mycket priset på en finansiell tillgång svänger eller varierar.

BILAGA 2 – RAPPORTENS BERÄKNINGAR

I denna rapport har vi genomfört tre olika typer av beräkningar; Deflateringar, Pris- och löneomräkningar samt variationsberäkningar. Under denna bilaga redovisas i detalj hur de utförda beräkningarna har skett samt vilka ingående data källor som har använts.

Följande beräkningar är utförda;

1. Odeflaterat anslag
2. Deflateringar
 - a. FPI
 - b. PLO
 - c. KPI
 - d. Amerikanska FPI (1)
 - e. Amerikanska FPI (2)
3. Pris- och löneomräkningar
 - a. FPI
 - b. PLO
 - c. KPI
 - d. Amerikanska FPI (1)
 - e. Amerikanska FPI (2)
4. Variationsberäkningar
 - a. Värdet av produktivitetsavdraget
 - b. Värdet av att ersätta AKI i delfaktorn ”Lön” med försvarets arbetskostnader.
 - c. Värdet av att ersätta ITPI₂₈₋₃₅ i delfaktorn ”Inhemskt” i FPI med NPI
 - d. Värdet av att ersätta hela delfaktorn ”Inhemskt” i FPI med NPI
 - e. Värdet av att ersätta IMPI₂₈₋₃₅ i delfaktorn ”Importerat” i FPI med NPI

Odeflaterat anslag

Värdeförändringen på det odeflaterade anslaget har beräknats genom följande formel;

$$\text{Värdeförändring} = (\sum \text{Samtliga principiella anslag}_{1999}) - (\sum \text{Samtliga principiella anslag}_{2009})$$

De principiella anslagen är i enlighet med det som redovisas i kapitel 4 rörande Försvarmaktens anslagsutveckling hämtade från Försvarmaktens regleringsbrev samt regleringsbrevet för det principiella anslaget ”Säkerhetsfrämjande verksamhet”.

Detta utgör anslagsförändringen i löpande priser

Deflateringar

FPI

Anslagsutvecklingen omräknat till fasta priser i enlighet med FPI har beräknats genom följande formel;

$$\text{Värdeförändring} = ((\text{Anslag i löpande priser}/\text{FPI}_{1999}) * 100) - ((\text{Anslag i löpande priser}/\text{FPI}_{2009}) * 100)$$

FPI som index åt andra sidan är konstruerat utifrån de pris- och löneomräkningar som har skett av de anslag som Försvarsmakten har förfogat över under perioden.

Detta har beräknats på följande sätt (X markerar ett givet år);

$$FPI_x = ((\sum \text{Pris- och löneomräkning för samtliga principiella anslag}_x / \text{Anslag i löpande priser}_{x-1}) + 1) * FPI_{x-1}$$

I fastprisomräkningen av anslaget genom FPI har 2009 valts som basår.

PLO

Anslagsutvecklingen omräknat till fasta priser i enlighet med PLO har beräknats genom följande formel;

$$\text{Värdet förändring} = ((\text{Anslag i löpande priser} / \text{PLO}_{1999}) * 100) - ((\text{Anslag i löpande priser} / \text{PLO}_{2009}) * 100)$$

PLO som index åt andra sidan är konstruerat utifrån de pris- och löneomräkningar Försvarsmaktens skulle ha fått om omräkningen skedde enligt samma principer som för den övriga statsförvaltningen.

Detta har beräknats på följande sätt (X markerar ett givet år);

$$PLO_x = ((\sum \text{Pris- och löneomräkning för samtliga principiella anslag}_x / \text{Anslag i löpande priser}_{x-1}) + 1) * PLO_{x-1}$$

Beräkningen som redovisar hur *Pris- och löneomräkning för samtliga principiella anslag_x* (där X som tidigare påpekats markerar ett givet år) är konstruerat återfinns i detalj under beräkningarna för pris- och löneomräkningar.

I fastprisomräkningen av anslaget genom PLO har 2009 valts som basår.

KPI

Anslagsutvecklingen omräknat till fasta priser i enlighet med KPI har beräknats genom följande formel;

$$\text{Värdet förändring} = ((\text{Anslag i löpande priser} / \text{KPI}_{1999}) * 100) - ((\text{Anslag i löpande priser} / \text{KPI}_{2009}) * 100)$$

KPI är hämtat från SCB och avser ”Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal totalt, skuggindex, 1980=100”³¹ För år 2009 har SCB och Konjunkturinstitutets prognoser använts.

I fastprisomräkningen av anslaget genom KPI har 2009 valts som basår.

Amerikanska FPI (1)

Anslagsutvecklingen omräknat till fasta priser i enlighet med amerikanska FPI (1) har beräknats genom följande formel;

$$\text{Värdet förändring} = ((\text{Anslag i löpande priser} / \text{A-FPI}(1)_{1999}) * 100) - ((\text{Anslag i löpande priser} / \text{A-FPI}(1)_{2009}) * 100)$$

Amerikanska FPI (1) är hämtat från Bureau of Economic Analysis, som är ett organ under U.S. Department of Commerce, och avser ”Table 3.11.4. Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type”³² i

³¹ www.scb.se – Tabell: *Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal totalt, skuggindex, 1980=100*

³² www.bea.gov – Table 3.11.4: *Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type*

national income and product account (den amerikanska motsvarigheten till nationalräkenskaperna).

I fastprisomräkningen av anslaget genom KPI har 2009 valts som basår.

Amerikanska FPI (2)

Anslagsutvecklingen omräknat till fasta priser i enlighet med amerikanska FPI (2) har beräknats genom följande formel;

$$\text{Värdetförändring} = ((\text{Anslag i löpande priser}/A\text{-FPI}(2)_{1999}) * 100) - ((\text{Anslag i löpande priser}/A\text{-FPI}(2)_{2009}) * 100)$$

Amerikanska FPI (2) som index åt andra sidan är konstruerat utifrån de pris- och löneomräkningar Försvarsmaktens skulle ha fått om omräkningen skedde enligt de index som har tagits fram av BEA. Undantaget är lönedelarna som har kompenserats enligt Försvarsmaktens verkliga löneutveckling.

Detta har beräknats på följande sätt (X markerar ett givet år);

$$A\text{-FPI}(2)_X = ((\sum \text{Pris- och löneomräkning för samtliga principiella anslag}_X / \text{Anslag i löpande priser}_{X-1}) + 1) * A\text{-FPI}(2)_{X-1}$$

Beräkningen som redovisar hur *Pris- och löneomräkning för samtliga principiella anslag_X* (där X som tidigare påpekats markerar ett givet år) är konstruerat återfinns i detalj under beräkningarna för pris- och löneomräkningar.

Pris- och löneomräkningar

FPI

Pris- och lönekomensationen i enlighet med FPI är ingen beräkning. Denna har erhållits genom att summera de faktiska pris- och löneomräkningarna fr.o.m. år 2000 t.o.m. år 2009.

KPI

Pris- och lönekomensationen i enlighet med KPI har beräknats genom följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Total pris- och löneomräkning}_{2000-2009} = & \\ & \text{Pris- och löneomräkning}_{2000} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2001} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2002} + \\ & \text{Pris- och löneomräkning}_{2003} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2004} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2005} + \\ & \text{Pris- och löneomräkning}_{2006} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2007} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2008} + \\ & \text{Pris- och löneomräkning}_{2009} \end{aligned}$$

De individuella pris- och löneomräkningarna har beräknats genom följande formel;

$$\text{Pris- och löneomräkning}_X = ((KPI_{X-2}/KPI_{X-3}) - 1) * \text{Totala anslag i löpande priser}_{X-1} \text{ (rensade för pris- och löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för tidigare pris- och löneomräkning i enlighet med KPI)}$$

Observera att anslagen rensas för all pris- och löneomräkning i en första beräkning för att sedan omräknas i enlighet med den alternativa principen för omräkning. Genom detta tillåts omräkningen få genomslag över hela perioden.

Observera även eftersläpningen i KPI. Den principiella orsaken till detta återfinns i avsnittet rörande "försvarets "real" anslagsutveckling".

PLO

Pris- och lönekomensationen i enlighet med PLO har beräknats genom följande formel;

Total pris- och löneomräkning₂₀₀₀₋₂₀₀₉ =
Pris- och löneomräkning₂₀₀₀ + Pris- och löneomräkning₂₀₀₁ + Pris- och löneomräkning₂₀₀₂ +
Pris- och löneomräkning₂₀₀₃ + Pris- och löneomräkning₂₀₀₄ + Pris- och löneomräkning₂₀₀₅ +
Pris- och löneomräkning₂₀₀₆ + Pris- och löneomräkning₂₀₀₇ + Pris- och löneomräkning₂₀₀₈ +
Pris- och löneomräkning₂₀₀₉

De individuella pris- och löneomräkningarna har beräknats genom följande formel;

Pris- och löneomräkning_x =
delfaktor AKI_x + delfaktor lokaler_x + delfaktor övriga kostnader_x + PLO internationella
insatser_x + PLO forskningsanslaget_x

Beräkningarna för de olika delfaktorerna redovisas här var och en för sig;

Delfaktor AKI_x =
*((AKItk_{x-2}/AKItk_{x-3})-1)*delfaktorns andel i FPI_{x-2}*Förbandsanslaget_{x-1} (rensad för pris- och*
löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för tidigare pris- och löneomräkning i enlighet
med PLO)
I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av faktorn "Lön"

Delfaktor lokaler_x =
*((Omräkningstal lokaler_{x-2}/Omräkningstal lokaler_{x-3})-1)*delfaktorns andel i FPI_{x-}*
*2*Förbandsanslaget_{x-1} (rensad för pris- och löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för*
tidigare pris- och löneomräkning i enlighet med PLO)
I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av faktorn "Lokaler"

Delfaktor övriga kostnader_x består av två delar
(A) Delfaktor övriga kostnader_x =
*((Omräkningstal övriga kostnader_{x-2}/Omräkningstal övriga kostnader_{x-3})-1)*delfaktorns andel*
*i FPI_{x-2}*Förbandsanslaget_{x-1} (rensad för pris- och löneomräkning i enlighet med FPI,*
justerade för tidigare pris- och löneomräkning i enlighet med PLO)
I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av faktorn "Olja" samt "Övrigt"
(B) Delfaktor övriga kostnader_x =
((Omräkningstal övriga kostnader_{x-2}/Omräkningstal övriga kostnader_{x-3})-
*1)*Materielanslaget_{x-1} (rensad för pris- och löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för*
tidigare pris- och löneomräkning i enlighet med PLO)
I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av samtliga faktorer knutna till
Materielanslaget (dvs. andelen blir 1). Dollarkompensationen utgår.

Delfaktorerna *PLO internationella insatser_x* och *PLO forskningsanslaget_x* beräknas inte. Dessa omräknas redan på samma sätt som PLO i försvarets pris- och löneomräkning.

Samtliga omräkningstal har erhållits av Finansdepartementet som index för statsförvaltningens pris- och löneomräkning.

Observera även eftersläpningen i PLO. Den principiella orsaken till detta återfinns i avsnittet rörande "försvarets "reala" anslagsutveckling".

Amerikanska FPI(1)

Pris- och löneompensationen i enlighet med amerikanska FPI (1) har beräknats genom följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Total pris- och löneomräkning}_{2000-2009} = \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2000} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2001} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2002} + \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2003} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2004} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2005} + \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2006} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2007} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2008} + \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2009} \end{aligned}$$

De individuella pris- och löneomräkningarna har beräknats genom följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Pris- och löneomräkning}_x = \\ ((A-FPI(1)_{x-2}/A-FPI(2)_{x-3})-1) * \text{Totala anslag i löpande priser}_{x-1} \text{ (rensade för pris- och} \\ \text{löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för tidigare pris- och löneomräkning i enlighet} \\ \text{med KPI)} \end{aligned}$$

Observera även eftersläpningen i amerikanska FPI(1). Den principiella orsaken till detta återfinns i avsnittet rörande "försvarets "reala" anslagsutveckling".

Amerikanska FPI(2)

Pris- och löneompensationen i enlighet med amerikanska FPI(2) har beräknats genom följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Total pris- och löneomräkning}_{2000-2009} = \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2000} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2001} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2002} + \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2003} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2004} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2005} + \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2006} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2007} + \text{Pris- och löneomräkning}_{2008} + \\ \text{Pris- och löneomräkning}_{2009} \end{aligned}$$

De individuella pris- och löneomräkningarna har beräknats genom följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Pris- och löneomräkning}_x = \\ \text{delfaktor materiel}_x + \text{delfaktor lön}_x + \text{delfaktor övriga kostnader}_x + \text{PLO internationella} \\ \text{insatser}_x + \text{PLO forskningsanslaget}_x \end{aligned}$$

Beräkningarna för de olika delfaktorerna redovisas här var och en för sig;

$$\begin{aligned} \text{Delfaktor materiel}_x = \\ ((\text{Equipment and software}_{x-2}/\text{Equipment and software}_{x-3})-1) * \text{Materielanslaget}_{x-1} \text{ (rensad för} \\ \text{pris- och löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för tidigare pris- och löneomräkning i} \\ \text{enlighet med PLO)} \\ \text{I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av samtliga faktorer knutna till} \\ \text{Materielanslaget (dvs. andelen blir 1).} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Delfaktor lön}_x = \\ ((\text{Försvarets arbetskostnader}_{x-2}/\text{Försvarets arbetskostnader}_{x-3})-1) * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2} * \\ \text{Förbandsanslaget}_{x-1} \text{ (rensad för pris- och löneomräkning i enlighet med FPI, justerade för} \\ \text{tidigare pris- och löneomräkning i enlighet med PLO)} \\ \text{I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av faktorn "Lön"} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Delfaktor övriga kostnader}_x = \\ ((\text{Intermediate goods and services purchased}_{x-2}/\text{Intermediate goods and services}_{x-3})-1) * \\ \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2} * \text{Förbandsanslaget}_{x-1} \text{ (rensad för pris- och löneomräkning i} \\ \text{enlighet med FPI, justerade för tidigare pris- och löneomräkning i enlighet med PLO)} \\ \text{I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av faktorn "Lokaler", "Olja" samt "Övrigt"} \end{aligned}$$

Delfaktorerna *PLO internationella insatser_x* och *PLO forskningsanslaget_x* beräknas inte. Dessa omräknas redan på samma sätt som PLO i försvarets pris- och löneomräkning.

Indexen *Equipment and software* och *Intermediate goods and services purchased* från Bureau of Economic Analysis, som är ett organ under U.S. Department of Commerce, och avser rad 9 och 32 i "Table 3.11.4. Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type"³³ i national income and product account (den amerikanska motsvarigheten till nationalräkenskaperna).

Observera även eftersläpningen i amerikanska FPI(2). Den principiella orsaken till detta återfinns i avsnittet rörande "försvarets "reala" anslagsutveckling".

Variationsberäkningar

Värdet av produktivitetsavdraget

Värdet av produktivitetsavdraget har beräknats med följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Totalt värde} = \\ \text{Värde}_{2000} + \text{Värde}_{2001} + \text{Värde}_{2002} + \text{Värde}_{2003} + \text{Värde}_{2004} + \text{Värde}_{2005} + \text{Värde}_{2006} + \\ \text{Värde}_{2007} + \text{Värde}_{2008} + \text{Värde}_{2009} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Värde}_x = \\ \text{Produktivitetsavdraget}_x * \text{delfaktorn "Lön" i FPI}_{x-2} * \text{Förbandsanslaget}_{x-1} \text{ (justerat för tidigare} \\ \text{produktivitetsavdrag)} \end{aligned}$$

Observera att produktivitetsavdraget återförs till anslaget i beräkningarna i syfte att fånga "ränta på ränta" effekter av avdraget.

Värdet av att ersätta hela delfaktorn "Lön" i FPI med försvarets verkliga arbetskostnadsutveckling

Värdet av att ersätta hela delfaktorn "Lön" i FPI med försvarsmaktens verkliga löneutveckling beräknas med följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Totalt värde} = \\ \text{Värde}_{2000} + \text{Värde}_{2001} + \text{Värde}_{2002} + \text{Värde}_{2003} + \text{Värde}_{2004} + \text{Värde}_{2005} + \text{Värde}_{2006} + \\ \text{Värde}_{2007} + \text{Värde}_{2008} + \text{Värde}_{2009} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Värde}_x = \\ ((\text{Försvarets arbetskostnader}_{x-2} / \text{Försvarets arbetskostnader}_{x-3}) - 1) * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2} * \\ \text{Förbandsanslaget}_{x-1} - ((\text{AKItk}_{x-2} / \text{AKItk}_{x-3}) - 1) * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2} * \text{Förbandsanslaget}_{x-1} \end{aligned}$$

Värdet av att ersätta ITPI₂₈₋₃₅ i delfaktorn "Inhemskt" i FPI med NPI

Värdet av att ersätta ITPI₂₈₋₃₅ i delfaktorn "Inhemskt" i FPI med NPI beräknas med följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Totalt värde} = \\ \text{Värde}_{2000} + \text{Värde}_{2001} + \text{Värde}_{2002} + \text{Värde}_{2003} + \text{Värde}_{2004} + \text{Värde}_{2005} + \text{Värde}_{2006} + \\ \text{Värde}_{2007} + \text{Värde}_{2008} + \text{Värde}_{2009} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Värde}_x = \\ (((\text{NPI}_{x-2} / \text{NPI}_{x-3}) - 1) * 0,27 * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2}) * \text{Materielanslaget}_{x-1} - (((\text{ITPI}_{28-35x-2} / \\ \text{ITPI}_{28-35x-3}) - 1) * 0,27 * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2}) * \text{Materielanslaget}_{x-1} \end{aligned}$$

Observera att beräkningarna ej tar hänsyn till "ränta på ränta" effekter.

³³ www.bea.gov – Table 3.11.4: Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type

NPI är hämtat från SCB och avser ”Nettoprisindex (NPI) årsmedeltal, 1980=100”³⁴

Värdet av att ersätta hela delfaktorn ”Inhemskt” i FPI med NPI

Värdet av att ersätta hela delfaktorn ”Inhemskt” i FPI med NPI beräknas med följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Totalt värde} = \\ \text{Värde}_{2000} + \text{Värde}_{2001} + \text{Värde}_{2002} + \text{Värde}_{2003} + \text{Värde}_{2004} + \text{Värde}_{2005} + \text{Värde}_{2006} + \\ \text{Värde}_{2007} + \text{Värde}_{2008} + \text{Värde}_{2009} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Värde}_x = \\ (((\text{NPI}_{x-2}/\text{NPI}_{x-3})-1) * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2}) * \text{Materielanslaget}_{x-1} - (((\text{Inhemskt}_{x-2}/\text{Inhemskt}_{x-3})-1) * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2}) * \text{Materielanslaget}_{x-1} \end{aligned}$$

Värdet av att ersätta IMPI₂₈₋₃₅ i delfaktorn ”Importerat” i FPI med NPI

Värdet av att ersätta IMPI₂₈₋₃₅ i delfaktorn ”Importerat” i FPI med NPI beräknas med följande formel;

$$\begin{aligned} \text{Totalt värde} = \\ \text{Värde}_{2000} + \text{Värde}_{2001} + \text{Värde}_{2002} + \text{Värde}_{2003} + \text{Värde}_{2004} + \text{Värde}_{2005} + \text{Värde}_{2006} + \\ \text{Värde}_{2007} + \text{Värde}_{2008} + \text{Värde}_{2009} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Värde}_x = \\ ((\text{NPI}_{x-2}/\text{NPI}_{x-3})-1) - ((\text{IMPI}_{28-35x-2}/\text{IMPI}_{28-35x-3})-1) * \text{delfaktorns andel i FPI}_{x-2} * \text{Förbandsanslaget}_{x-1} \text{ (justerat för tidigare värdeskillnad)} \\ \text{I denna beräkning består delfaktorns andel i FPI av faktorn ”Inhemskt”} \end{aligned}$$

Observera att värdet som uppstår i skillnaden mellan NPI och IMPI₂₈₋₃₅ påförs till anslaget i beräkningarna i syfte att fånga ”ränta på ränta” effekter av avdraget.

IMPI₂₈₋₃₅ är hämtat från SCB och avser ”Nettoprisindex (NPI) årsmedeltal, 1980=100”³⁵

³⁴ www.scb.se – Tabell: Nettoprisindex (NPI) årsmedeltal, 1980=100

³⁵ www.scb.se – Tabell: Importprisindex (IMPI), 1990=100

Sammanfattning

Utvecklingen av försvarsanslaget samt pris- och kostnadsutvecklingen i försvaret behandlas i denna rapport. I rapporten konstateras att försvarssektorn har en annan pris- och kostnadsutveckling än andra samhällssektorer. Försvarssektorn kan dessutom vara en av de sektorer som uppvisar de största differenserna jämfört med allmän pris- och kostnadsutveckling.

Anslaget till Försvarsmakten har den sista 10-15-årsperioden minskat i reall penningvärde. De explicit beslutade anslagsminskningar under perioden 1999-2009 motsvarar 10 mdkr per år i nuvarande prisläge. Om det inte vore för anslagsminskningarna skulle anslaget för 2009 följaktligen inte vara 39,2 mdkr utan 49,2 mdkr. Även perioden 1995-1998 minskades anslaget till försvaret med ytterligare ca 3 mdkr per år.

Försvarets anslag påverkas förutom av explicita beslut rörande anslagstilldelningen också av den s.k. priskompensationen som justerar anslaget för prisökningar (inflation). Detta görs med ett försvarsprisindex, FPI, som med hjälp av olika officiella index försöker beskriva försvarets prisutveckling.

I denna rapport visas att man med sannolika antaganden om skillnader mellan faktisk prisutveckling i försvaret och priskompensationen kan peka på en underkompensation p.g.a att FPI underskattat prisutvecklingen inom försvaret. Denna kan ha orsakat en köpkraftsförsämring på upp till närmare 3 mdkr per år om år 2009 jämförs med år 1999. Detta kan ses som en implicit av de politiska beslutfattarna i regering och riksdag omedveten effekt på försvarets ekonomiska förutsättningar.

Den samlade påverkan på försvarets köpkraft genom anslagsminskningar och underkompensation för prisökningar kan sålunda vara upp till ca 12 mdkr per år i nuläget 2009 jämfört med utgångsläget för studien 1999. Detta skulle innebära att det anslaget för 2009 som nu är ca 39 mdkr skulle ha behövt vara upp till ca 51 mdkr för att köpkraften under perioden skulle ha varit bibehållen. Förlängs denna period till 1995-2009 ökar denna köpkraftsurholkning så att den kan komma att uppgå till 15-16 mdkr och ett anslag på upp till 54-55 mdkr för att motsvara köpkraften år 1995.

Internationella studier påvisar också att teknikutvecklingen på försvarsmateriel medför ytterligare kostnadsökningar p.g.a av ökande ambitioner och prestanda.

Studien påvisar ett behov för Försvarsmakten att i sin planering ta höjd för okompenserad prisutveckling och att aktivt följa utvecklingen av prisförändringar i försvaret och de index som påverkar den framtida priskompensationen.

Nyckelord:

Försvarsanslag, priskompensation, försvarsprisindex, FPI, köpkraft, teknikfaktor, prisutveckling, inflation, kostnadsutveckling, löner, marknad.

Summary

The Swedish defence budget the last ten years and defence specific inflation and cost escalation are the main topics in this report. Inflation and cost escalation in the defence sector differs from that of other sectors of society and the general inflation as measured by consumer price indices. The defence sector can also be expected to show one of the biggest differences among sectors compared to the general price and cost development.

The defence budget has declined in real terms over the last 10-15-years. The politically decided budget reductions amount to 9 billions SEK per year if we compare year 1999 to 2009. In the periods prior to 1999 there were budget reductions as well with an additional 3 billions SEK.

The defence budget is affected not only by explicit decisions regarding the allocation of funds but also by the price compensation that adjusts for price increases (inflation). This is done with a defence price index, FPI, composed of various official indices that try to estimate inflation in the defence. This report shows that, with likely and well-motivated assumptions concerning differences between the actual inflation in the defence and price compensation, the defence has been significantly under-compensated because FPI underestimates the inflation in the defence sector. This may have lowered the purchasing power with about 3 billions SEK per year, if the year 2009 is compared with 1999. This can be seen as an implicit, undecided effect on the economy of the defence that the decision makers in the Government and The Parliament may be unaware of.

The overall impact on the purchasing power of the reduction in the defence budget and undercompensation may thus amount to approximately 12 billions SEK per year in 2009 compared with year 1999. This would mean that the defence budget for 2009 which now is 39 billions SEK would have to be 51 Billions SEK for purchasing power to have been maintained.

The study also indicates a need for the Swedish Armed Forces to consider uncompensated price changes in their planning and to actively follow the development of price changes in the defence and the indices that affect the future price compensation.

Keywords:

Defence budget, price compensation, defence price index, purchasing power, technology factor, price, inflation, market.