

Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar

– Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation

PETER NORDLUND, PETER BÄCKSTRÖM,
KARSTEN BERGDAHL, JANNE ÅKERSTRÖM



Peter Nordlund
Peter Bäckström, Karsten Bergdahl, Janne
Åkerström

Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar

– Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation

Bild/Cover: Försvarmakten/Anton Thorstensson

Titel	Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation
Title	Defence Specific Cost Escalation in Sweden
Rapportnr/Report no	FOI-R--3901--SE
Månad/Month	Juni/June
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	103 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten/Swedish Armed Forces
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Modellering och simulering
Projektnr/Project no	E14431
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden.

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Förord

Denna rapport är en fortsättning av FOI:s studier av Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar. Denna fråga har blivit livligt diskuterad de senaste åren och FOI var tidigt ute och påpekade att det fanns stora risker för att försvarsreformen från 2009 var underfinansierad på längre sikt. Allteftersom har fler försvarsdebattörer och myndigheter anslutit sig till denna uppfattning och det talas nu om anslagshöjningar bland regeringen och politiker från några av oppositionspartierna.

Till rapporten har förutom författarna även andra bidragit. Den f.d. överingenjören vid FOI, Helge Löfstedt har bistått med underlag och analyser av svensk och internationell materielanskaffning. Peter Wickberg har gjort en konsultinsats för att bidra med underlag till studien av kostnader för vidmakthållande av materiel. Den tidigare kollegan Gustaf Salomonsson bidrog till arbetet i studiens inledningsfas. Även kollegan Leif Lundgren har deltagit i arbetet.

Personer som vi tacksamt fått underlag av under arbetet har, för att nämna några, varit Hans Bremer på Försvarets Materielverk, Rose-Marie Lundin på Fortifikationsverket, Daniel Skoglund på Officersförbundet, Håkan B Nilsson, Karl-Johan Nyberg, Stefan Holmgren, Tommy Svanerholm, Hans-Erik Wahl och Karl-Anders Andersson på Försvarmakten.

Mikael Wiklund har varit granskare på rapporten och har tillsammans med Jörgen Lindström bidragit med synpunkter.

Tack för er insats i samband rapportens tillkommande.

Peter Nordlund

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	7
2	Inledning, syfte och bakgrund	10
2.1	Läsanvisning	12
DEL 1 – FÖRSVARANSLAGET		14
3	Försvarsanslaget	15
3.1	Anslagsutvecklingen 1999-2014	17
3.1.1	Beslutade anslagsförändringar	18
3.1.2	Pris- och lönekompensation genom FPI	19
3.1.3	Ekonomiskt utfall enligt Försvarmaktens årsredovisningar	20
3.1.4	Utvecklingen sedan försvarsreformen år 2010	21
4	Internationell jämförelse och sammanfattning	22
4.1	De svenska försvarsutgifterna i internationell jämförelse	22
4.2	Sammanfattning – försvarsanslaget	23
DEL 2 – KOSTNADSUTVECKLING OCH PRIS- /LÖNEKOMPENSATION		25
5	Kostnads- och prisutveckling samt priskompensationssystem	26
6	Försvarmaktens kostnadsstruktur och FPI:s konstruktion	29
6.1	Konstruktionen av Försvarsprisindex (FPI)	31
7	Anslag 1.1/1.2 – Personalkostnaderna	33
7.1	Bakgrund	33
7.2	Personalkostnader och personalvolym	33
7.3	Löneutvecklingen för yrkesofficerare	37
7.4	Gruppbefäl, soldater och sjömän	39
7.4.1	Försvarekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser	40
7.5	Civil personal	41
7.6	Sammanfattning av personalkostnader	41
8	Produktivitetsavdraget inom personalområdet	43
8.1	Försvarmaktens förutsättningar att nå produktivitetsskravet	44
8.2	Personalens dubbla roller	45

8.3	Övriga orsaker till lägre förväntad produktivitet i utveckling i försvaret	48
9	Hyror	52
9.1	Bokfört värde	53
9.2	Sammanfattning hyror	55
10	Övriga kostnader inom förbandsverksamheten	56
10.1	Sammanfattning – övriga kostnader inom förbandsverksamheten	58
11	Materielkostnader	59
11.1	Materielanskaffningen (anslag 1.3)	59
11.1.1	Bakgrund och tidigare resultat	59
11.1.2	Försvarsspecifik pris- och kostnadsutveckling	61
11.1.3	Antalsutveckling	63
11.1.4	Livslängd på materielen	66
11.1.5	Pris- och kostnadsökning inom samma generation av systemen	68
11.1.6	Sammanfattning – materielanskaffning	69
11.2	Vidmakthållande av materiel (anslag 1.4)	69
11.2.1	Aggregerade resultat	70
11.2.2	Per system	73
11.2.3	Internationella resultat	77
11.2.4	Sammanfattning av kostnadsutveckling för vidmakthållande av materiel	80
11.3	Förändringar i priskompensation för försvarsmateriel	81
11.4	Sammanfattning – Materielkostnader och vidmakthållande	86
12	Övriga anslag	87
12.1	Fredsfrämjande förbandsinsatser (anslag 1.2)	87
12.2	Forskning och teknikutveckling (anslag 1.5)	87
DEL 3 – KÖPKRAFTSUTVECKLING OCH KONSEKVENSER AV FÖRSVARSBESLUTET 2009		88
13	Köpkraftsförändringar under perioden 1999-2014	89
14	Effekter efter försvarsbeslutet 2009 och inför försvarsbeslutet 2015	93
14.1	Huvudsakliga slutsatser och rekommendationer	96

1 Sammanfattning

Att besluta om försvarsanslagets storlek

”Försvaret har alltid kostat 40 miljarder”. Denna mening som fortfarande i stort är giltig inledde den rapport från 2009 som var den första i en rapportserie om försvarets ekonomi som FOI skrivit sedan dess.

Påståendet om de 40 miljarderna stämmer ganska väl så länge man inte tar hänsyn till penningvärdets förändring genom inflation. Synsättet kan bidra till en villfarelse om att Försvarsmakten har haft oförändrade ekonomiska förutsättningar. Om man beaktar allmän inflation blir bilden däremot en helt annan och i ännu högre grad om man beaktar den försvarsspecifika inflationen och kostnadsutvecklingen. Att den försvarsspecifika inflationen är betydligt högre än den allmänna inflationen är inte unikt svenskt utan ett internationellt fenomen. En justering för inflationen pekar på en kraftig försämring av Försvarsmaktens köpkraft.

Att kunna fatta väl underbyggda beslut om Försvarsmaktens medelstilleddning är komplicerat och kräver att många faktorer värderas. Omvärldsläge, hotbild och tillståndet i de offentliga finanserna är väsentliga faktorer. Avvägningen mellan försvaret och andra konkurrerande behov av de offentliga medlen är en annan viktig faktor.

FOI inledde år 2009 en rapportserie om Försvarsmaktens ekonomi. Rapporterna syftar till att skapa en god förståelse för de samband som de försvarekonomiska besluten har att ta hänsyn till. I detta ingår en förståelse av hur de två ”beslutsfattarna” som bestämmer försvarsanslaget samverkar. Dels den ”synliga beslutsfattaren” genom riksdagsbeslut rörande nivån på försvarsanslaget och dels den ”osynliga beslutsfattaren”, Försvarsprisindex (FPI), som utifrån allmänna index omräknar anslaget för pris- och löneökningar till nytt prisläge.

Det är även viktigt att det finns en förståelse för skillnaden mellan pris- och kostnadsutveckling samt medvetenhet om skillnaden mellan besparingar som uppstår genom effektiviseringar och besparingar som uppnås genom ambitionssänkningar. Det är således många faktorer som bör ingå i en heltäckande värdering av beslut som rör Försvarsmaktens ekonomi.

Denna rapport syftar till att sortera upp faktorer och samband för att bidra till beslutsfattandet i såväl riksdag och regering, som inom Försvarsmakten. Som ett led i detta har projektet studerat försvarets anslagsutveckling mellan år 1999 och 2014 i syfte att kunna göra bedömningar om hur försvarets köpkraft har utvecklats.

Försvarsmaktens köpkraftsutveckling

De ca 40 miljarder kronor (mdkr), eller snarare nästan 42 mdkr, som utgör Försvarsmaktens anslag år 2014, skulle för att köpkraften skulle vara på samma nivå som 1999 behöva vara drygt 60 mdkr år 2014. Enligt våra beräkningar har köpkraften minskat med ca 18 mdkr på femton år. Ungefär hälften av köpkraften har försvunnit genom explicita anslagsbeslut (den ”synlige” beslutsfattaren), medan den andra hälften har försvunnit som ett resultat av bristande pris- och lönekompensation från FPI (den ”osynlige” beslutsfattaren).

Detta innebär inte att vi säger att anslaget borde vara ca 60 mdkr år 2014. Mycket har hänt i omvärlden sedan 1990-talet som kan motivera minskade försvarsutgifter. Vi vill endast skapa en förståelse för hur mycket köpkraften har förändrats de senaste femton åren.

Vi kan konstatera att Sverige minskat försvarsutgifterna mer under den studerade perioden än flertalet länder i närområdet, däribland de nordiska länderna.

Försvarsutgifterna som andel av BNP har sjunkit från ca 2 % till knappt 1,2 %. Vid vår uppskattning av en konstant köpkraft (ca 60 mdkr) skulle BNP-andelen ha varit drygt 1,6 %.

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 andra verksamheter i samhället.

De allmänna index som ingår i FPI har som en följd av detta en bristfällig följsamhet med Försvarsmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling, vilket har inneburit att försvaret blivit underkompenserat för pris- och löneökningar. Detta innebär att FPI indirekt ger konsekvenser som riskerar att undandra sig en löpande explicit politisk bedömning baserat på djupare analys. En större följsamhet mellan FPI och Försvarsmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling skulle reducera dessa effekter. En del av den bristande följsamheten har att göra med de stora antals- och volymminskningarna i Försvarsmaktens verksamhet under den studerade perioden. Dessa successivt minskade stordriftsfördelar har inneburit kraftigt ökade styckkostnader.

En av huvudorsakerna till underkompensationen är det löpande krav på effektiviseringar inom Försvarsmakten som är inbyggt i själva konstruktionen av FPI där uppräkningsavdrag av försvarsanslaget till ett nytt pris- och löneläge reduceras med ett produktivitetsavdrag. Enligt detta produktivitetsavdrag förväntas Försvarsmakten ha samma produktivitetsutveckling som den privata, lönsamhetsdrivna tjänstesektorn.

Det finns speciella omständigheter i Försvarsmakten som försvårar en ökad produktivitet. Till dessa hör de successivt minskade stordriftsfördelar genom minskade verksamhetsvolymerna och personalens dubbla roller i att samtidigt vara en del av insatsorganisationen och en del av produktionen av densamma. Det senare innebär att en möjlighet till effektivisering av produktionen kan blockeras av ett kvarstående behov av personal i insatsorganisationen. Politiska restriktioner och beslut begränsar dessutom handlingsfriheten för Försvarsmakten, i större utsträckning än för den privata tjänstesektorn och andra statliga myndigheter, att genomföra vissa besparingsåtgärder.

Det har också funnits tendenser till att anslagsminskningar inte hållits isär från produktivets- och effektivitetskrav, vilket kan innebära att det uppstår dubbla krav på förbättrad produktivitet och effektivitet inom Försvarsmakten. Om förväntningar på högre effektivitet 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 lönekompensationen. Om Försvarsmakten får högre beredskapskrav och utökade uppdrag utan att motsvarande resurser tillskjuts ställs ett tillkommande krav på produktivitet genom att dessa resurser istället ska sparas in genom rationaliseringar.

Ytterligare en huvudorsak till underkompensation är den snabba styckkostnadsutvecklingen på försvarsmateriel som varit betydligt högre än den allmänna prisutvecklingen. Internationella resultat bekräftar denna bild. Det är framför allt generationsskiftet inom materielsystemen som inneburit stora kostnadssprång. Successivt minskande volymer har bidragit till den höga styckkostnadsutvecklingen, exempelvis genom att utvecklingskostnaderna fördelats på en minskande volym.

De ekonomiska konsekvenserna av försvarsbeslutet år 2009

De bärande ekonomiska tankarna i försvarsbeslutet 2009 var att de ökade kostnaderna för insatsorganisationen som en högre beredskap och ett nytt personalförsörjningssystem skulle medföra, skulle finansieras av besparingar och rationaliseringar i stödverksamheterna inom Försvarsmakten och på andra försvarsmyndigheter. Genom att balansera ökade kostnader för insatsorganisationen

och minskade kostnader för stödverksamheterna fanns förhoppningar om att försvarsreformen skulle kunna genomföras med en prolongerad ekonomi med, i stort sett, oförändrade försvarsanslag.

FOI påpekade i rapporter och presentationer så tidigt som år 2010 att försvarsreformen var långsiktigt underfinansierad och att kostnadsökningarna skulle bli större än vad prolongerade anslag skulle tåla. FOI pekade också på risken för ”dubbla” produktivitetskrav och den tilltro till rationaliseringar detta skapade. Denna bild har nu bekräftats av rapporter från Riksrevisionen och Statskontoret.

Försvarsmakten kungjorde i april 2012 och februari 2013 att man saknade 4-5 mdkr för att kunna genomföra försvarsreformen.

Härutöver har en förändring av FPI för försvarsmateriel genomförts fr.o.m. budgetåret 2012. Denna förändring har helt raderat ut de anslagshöjningar som beslutades inför år 2013 och 2014 som en följd av beslutet att anskaffa JAS E-versionen och som en förstärkning till övningsverksamheten.

Detta illustrerar väl hur de två ”beslutsfattarna” kan riskera att motverka varandra och signalerar vikten av att statsmakterna kan hantera och förstå sambanden mellan dessa två ”beslutsfattare”.

De underskattade kostnadsökningarna, överskattade rationaliseringsmöjligheterna och försämrade priskompensationen har resulterat i att försvarsreformen från år 2009 inte är i långsiktig ekonomisk balans. I rapporten redovisade beräkningar leder till en bedömning att det tidigare försvarsbeslutet från år 2009 är underfinansierat med 4-6 mdkr.

Det ekonomiska utgångsläget för försvarsbeslutet år 2015

Om vi endast beaktar perioden efter försvarsbeslutet år 2009 kan vi således anta att detta skulle motivera en långsiktig anslagsnivå på 46-48 mdkr. I stort sett skulle alltså alla de pengar, ca 5,5 mdkr på sikt i årliga anslag, som nu ställts i utsikt i Försvarsberedningens rapport ”Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid”, behövas för att säkerhetsställa genomförandet av försvarsbeslutet 2009. Denna nivå skulle kunna ses som det ekonomiska utgångsläget för det kommande försvarsbeslutet.

De ambitionshöjningar och ytterligare förstärkningar av försvarets förmåga som Försvarsberedningens rapport, till följd av det förändrade omvärldsläget, pekar på inför försvarsbeslutet år 2015 i skulle i så fall behöva finansieras av ytterligare anslagsförstärkningar utöver de som är arvet från försvarsbeslutet 2009. Exempel på förslag som skulle kunna skapa tillkommande anslagsbehov är anskaffning av tio stycken JAS39E och en ytterligare ubåt, satsning på taktiskt transportflyg och ökat antal kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K).

Om ambitionsökningar och ökade krav på Försvarsmaktens förmåga blir resultatet av det kommande försvarsbeslutet år 2015 är det viktigt att kostnader och framtida kostnadsökningar blir beräknade utifrån försvarets förutsättningar. Dubbla produktivitetskrav riskeras annars att ställas på Försvarsmakten genom att anslagsökningar reduceras med explicita krav på rationaliseringar, samtidigt som Försvarsmakten ska klara de löpande produktivitetskraven som redan finns genom produktivitetsavdraget i FPI.

Det finns också skäl att se över pris- och lönekompensationen så att den bättre speglar Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar. Man riskerar annars svårigheter med att upprätthålla ett försvar i ekonomisk balans.

2 Inledning, syfte och bakgrund

Denna rapport är framtagen inom FOI:s stöd till Försvarmaktens militärstrategiska inriktning, det s.k. SMI-projektet. Projektets uppdragsgivare är Försvarmakten.

Det övergripande syftet för ekonomidelen av SMI-projektet är att öka kunskapen och medvetandet om faktorer som påverkar Försvarmaktens långsiktiga ekonomi. Detta för att kunna förbättra planeringsmetodik, analyser och beslutsunderlag inom ekonomiområdet.

I arbetet ingår att kunna göra rimliga kostnadsbedömningar av framtida försvarslösningar genom att utveckla metoder och modeller för ekonomiberäkningar i perspektivstudierna. Inom ramen för detta arbete har en modell för ekonomiberäkningar inom perspektivplaneringen utvecklats, benämnd BEMPA (Beräkningsverktyg för Ekonomi, Materiel, Personal och Anläggningar).

Ett annat inslag i arbetet är att göra ekonomiska analyser av relevans för perspektivstudierna, såsom analyser av försvarets kostnads- och köpkraftsutveckling, identifiering av rationaliserings- och besparingsmöjligheter och försvarsekonomiska omvärldsanalyser. Föreliggande rapport är ett resultat av denna analysverksamhet.

FOI har under ett antal år studerat försvarets kostnads- och anslagutveckling. En serie av rapporter har utgivits på detta tema. År 2009 utkom FOI-rapporten *"Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation"*. År 2010 gav FOI ut rapporten *"Frivilliga soldater istället för plikt"* som analyserade ekonomiska konsekvenser av personalförsörjningen. Året efter utkom rapporten *"Kostnadsutveckling för försvarsmateriel"*. Under år 2012 gjordes ytterligare analyser av försvarets ekonomi bl.a. genom FOI-rapporten *"Försvarsutgifter i budgetkrisens spår"* där försvarsutgifterna i Sverige jämfördes med ett antal länder, däribland de nordiska länderna. FOI har bl.a. pekat på risker för att den s.k. insatsorganisation 2014 (IO 14) inte ryms inom en oförändrad ekonomi. Det nya personalförsörjningssystemet kommer att bli dyrare än vad som ursprungligen antagits och materielkostnaderna kan förväntas öka snabbare än allmän prisutveckling. Försvarmakten och statsmakterna kommer att ställas inför svåra avvägningar mellan ambitionssänkningar och ökade försvarsanslag.

Serien av rapporter har syftat till att

- Skapa förståelse för de mekanismer som påverkar försvarets pris- och kostnadsutveckling med särskilt fokus på utveckling som är påverkbar av Försvarmakten och/eller politiska beslut av regering och riksdag
- Ge ett beslutsunderlag för framtida inriktning där förändrade pris- och kostnadsförhållanden beaktas
- Bidra till den försvarsekonomiska lägesbilden inför det kommande försvarsbeslutet år 2015
- Ge en god uppfattning om vilka reserver för pris-, löne- och kostnadsutveckling som är rimliga i olika planeringsaktiviteter såsom perspektivstudier (PerP) men också Försvarmaktens Utvecklingsplan (FMUP) och även mer kortsiktig produktionsplanering
- Ge förslag till metoder och underlag för prognoser av pris- och kostnadsutveckling
- Bidra till att utveckla konstruktionen av försvarsprisindex, FPI, på ett sätt som ökar precisionen i anslagsuppräknning till nya pris- och lönelägen
- Kartlägga effekterna på Försvarmaktens köpkraft av pris-, löne- och kostnadsutveckling i relation till erhållen kompensation

- Bidra till vetenskap, teoribildning och forskning om försvarsspecifik kostnadsutveckling och inflation.

Försvarsmakten står inför stora utmaningar de kommande decennierna. Dessa kommer att bestå av såväl verksamhetsutmaningar som försvarsekonomiska utmaningar. Under 10-talet ska en stor personalreform genomföras, kanske den största i modern tid för en svensk myndighet. Den tillämpade värnplikten har ersatts med ett frivilligt rekryterat försvar, där antalet gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) successivt ska byggas upp. Samtidigt sker en omstrukturering av officerskåren med en ny officerskategori, specialistofficerare, som kommer att utgöra majoriteten av yrkesofficerarna. Stora delar av den civila personalen kommer att byta organisatorisk hemvist. Förändringarna ska ske med bibehållen entusiasm och motivation bland personalen trots stora och ibland för personalen smärtsamma förändringar.

Under senare hälften av 10-talet och under 20-talet uppkommer ett behov av att omsätta flera av de större materielsystemen med ett hårt kostnadstryck som följd. I tidigare studie¹ har konstaterats att styckkostnaderna för försvarsmateriel har ökat kraftigt både i Sverige och internationellt.

Under år 2013-14 har arbetet med att studera och analysera Försvarsmaktens kostnads- och anslagsutveckling fortgått och har nu resulterat i denna rapport.

Syftet med denna rapport är att ge en uppdatering och vidareutveckling av tidigare gjorda studier och att bidra med en heltäckande analys av Försvarsmaktens kostnadsbild. Rapporten syftar även till att ge en bild av hur försvarsanslagets köpkraft har utvecklats, samt att beskriva det försvarsekonomiska läget efter försvarsbeslutet år 2009 och inför 2015 års försvarsbeslut.

Rapporten innehåller

- en analys av köpkraftsutvecklingen för försvarsanslaget från 1999
- en systematisk genomgång av Försvarsmaktens olika kostnadslag och deras kostnadsutveckling
- en jämförelse mellan kostnadsutvecklingen för olika kostnadslag och pris- och lönekomensationen för desamma enligt försvarsprisindex, FPI
- kompletterande analyser av effekterna av produktivitetskravet på Försvarsmakten
- en studie av kostnadsutvecklingen för vidmakthållande, underhåll och drift av materielsystemen (den tidigare studien² fokuserade på anskaffningskostnaderna, i denna rapport kompletteras dessa tidigare resultat med resterande delar av materielsystemens livscykel)
- en utveckling av resonemangen runt utvecklingen av anskaffningskostnader för materiel
- en historisk analys av effekterna av de förändringar i priskomensationen för materiel som genomfördes från 2012
- en värdering av de försvarsekonomiska effekterna av försvarsbeslutet år 2009
- en beskrivning av det försvarsekonomiska läget inför försvarsbeslutet år 2015

¹ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

² ibid.

2.1 Läsanvisning

Rapporten kan sägas bestå av tre huvudsakliga delar. Del 1 innehåller kapitlen 3-4 och handlar om försvarsanslaget. Del 2 består av kapitlen 5-12 och utgör den dominerande delen av rapporten. Den innehåller en systematisk genomgång av Försvarsmaktens kostnader och utvecklingen av dessa, samt en genomgång av det sätt på vilket dessa kostnader kompenseras i försvarsprisindex (FPI). I det inledande kapitlet finns en kortfattad teoretisk beskrivning.

Den avslutande delen 3 består av kapitlen 13 och 14 där de tidigare delarna av rapporten i kapitel 13 knyts ihop till en värdering av hur Försvarsmaktens köpkraft utvecklats från 1999 till 2014.

I kapitel 14 förs ett resonemang om hur den försvarsreform som initierades av 2009 års försvarsbeslut påverkat Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar och hur dessa ser ut inför det kommande försvarsbeslutet år 2015.

I figuren på nästa sida illustreras sammanhangen mellan rapportens olika delar på ett överskådligt sätt.

Vissa delar av rapporten kan av en del läsare upplevas som ”matematiska” och ”tekniska”. I synnerhet kan detta gälla alla de index som ingår i FPI och dess konsekvenser, och som vid sidan av de mer specifika politiska beslut bestämmer Försvarsmaktens anslag och dess ekonomiska förutsättningar. Påverkan av dessa kan dock i många fall vara väl så stor som de mer synliga anslagsbesluten som tas av riksdagen på förslag från regeringen. I början av den studerade perioden kan anslagsbesluten tänkas bestämma en stor del av Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar men därefter har sannolikt de ”matematiska/tekniska delarna” påverkat mer än de synliga besluten.

Det finns en risk att det den ena handen gör motverkas av vad den andra handen gör. Det är därför av stor vikt att politikerna i riksdagen säkerställer en ändamålsenlig samverkan mellan de politiska besluten och FPI:s mer ”tekniska” delar. Annars riskerar man att det parlamentariska inflytandet över Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar reduceras.

Denna rapport syftar till att ge en helhetsbild vilket gjort att analyserna i vissa fall görs översiktligt och inte detaljerat. I dessa fall skulle mer specifika analyser kunna ge ytterligare information om kostnadsutvecklingen och dennas relation till anslagsutvecklingen och pris- och lönekomensationen.

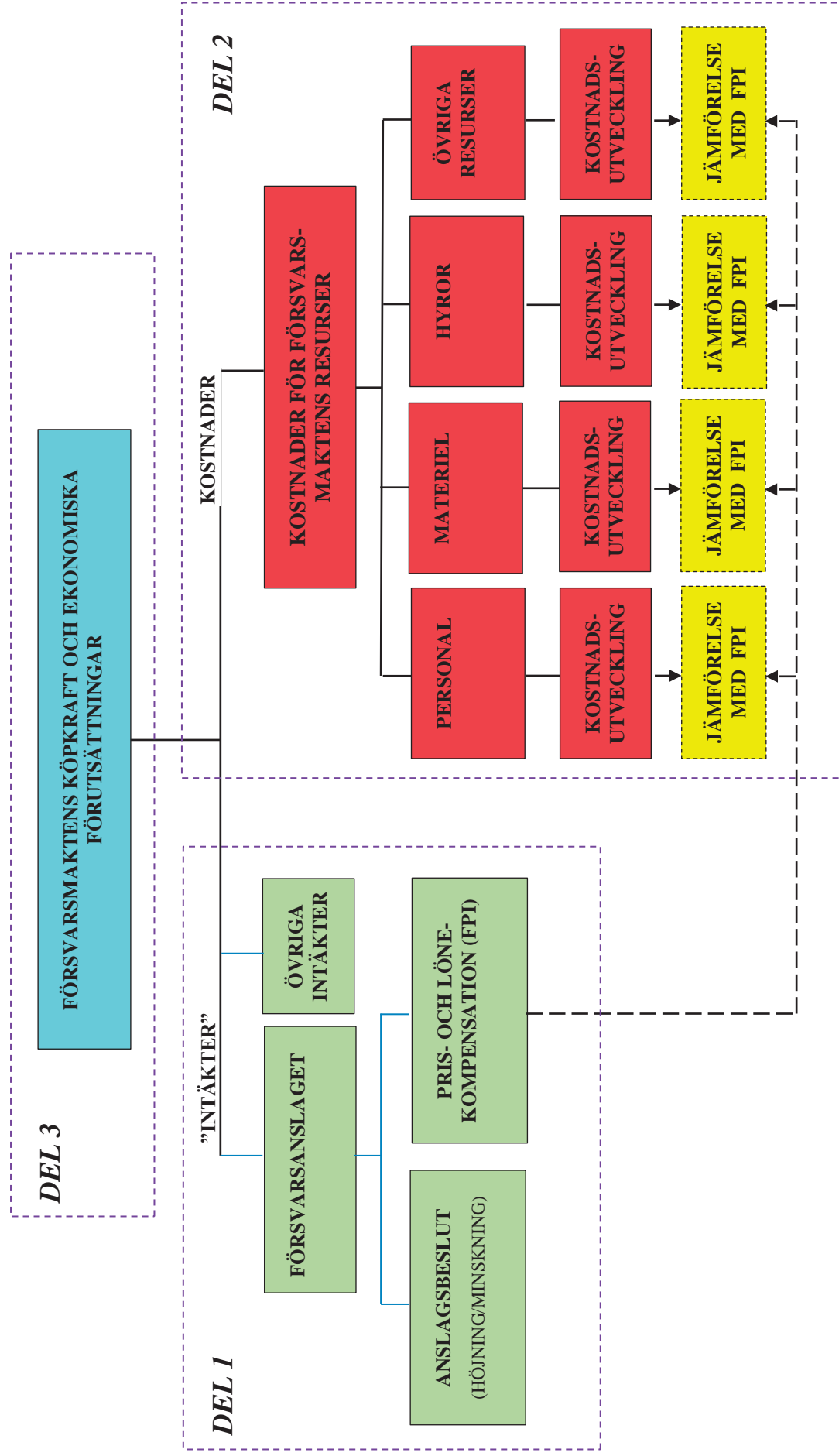
Rapporten innehåller mycket information och kan ses som ”flera rapporter i en”, vilket blir konsekvensen av att vi velat ha en heltäckande rapport. Vissa delar av rapporten kommer därför också ges ut som separata rapporter/memon, i vissa fall med mer utförliga och kompletterande resonemang.

Dessa kommer att behandla:

- Produktivitetsavdraget inom Försvarsmakten
- Effekter av de förändringar i FPI som genomförts fr.o.m. budgetår 2012
- Utvecklade resonemang runt kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel
- Försvarsanslaget 1999-2014, tabeller och underlag.

Dessa kommer att ges ut i nära anslutning till rapporten (inom några månader) och kommer ges en mer riktad och begränsad spridning.

Figur 2.1 – Översikt över Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar (med överblick av rapportens disposition)



DEL 1 – FÖRSVARANSLAGET

I denna del beskrivs hur försvarsanslaget bestäms och hur det har utvecklats de senaste femton åren.

I kapitel 3 beskrivs hur anslaget bestäms genom politiska beslut och pris- och lönekompensation samt hur anslaget utvecklats mellan åren 1999 och 2014.

Kapitel 4 innehåller en beskrivning av de svenska försvarsanslagen och utgifterna i en internationell jämförelse där bl.a. de övriga nordiska länderna ingår. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av försvarsanslagets beslutsgång och utveckling.

3 Försvarsanslaget

Efterfrågan på försvar

Försvarsanslagets storlek bestäms av många faktorer där den existerande och framtida hotbilden är en väsentlig faktor. I detta avseende enligt en logik som liknar en försäkringstagares. Ju större sannolikhet för att skador och olyckor inträffar desto mer pengar är jag beredd att lägga på en försäkring.

Försvarsutgifterna i länder som betraktas som potentiella hot är en faktor att värdera in i hotbilden.

En annan påverkande faktor är ekonomisk nivå och utveckling. Försvarsutgifterna ökar normalt, allt annat lika, med ökad ekonomisk nivå, mätt med bruttonationalprodukt (BNP)³. Försvar är alltså vad ekonomer brukar kalla en ”normal vara” (=efterfrågan ökar med ökad inkomst). Försvarsutgifterna tenderar dock ofta att öka långsammare än BNP vilket leder till sjunkande BNP-andelar över tid.

Sveriges försvarsutgifter har emellertid sjunkit i inflationsjusterade termer sedan 1980-talet vilket huvudsakligen berott på en förbättrad omvärldssituation.⁴

Vi kommer i senare kapitel studera de svenska försvarsutgifterna i relation till BNP.

Andra påverkande faktorer på nivån på försvarsanslaget är statsfinanserna (statsskuld, balans i statsbudgeten), försvarsutgifter i länder med samma värde-/intressegemenskap som det egna landet, medlemskap i allianser, internationella åtaganden, demografiska förhållanden etc.

Försvarsanslaget och de två ”beslutsfattarna”

Som för alla andra organisationer, likväl som för hushåll, bestämmer intäkter och kostnader de ekonomiska förutsättningarna för Försvarsmakten. Försvarsmaktens intäkter kommer huvudsakligen från försvarsanslaget. En mindre del, ca 1,5 mdkr per år, kommer från externa intäkter som huvudsakligen härrör från stödtjänster till Försvarets Materielverk (FMV), utbildnings- och övningsintäkter och verkstadsverksamhet.

Nivån på Försvarsmaktens anslag bestäms i den årliga budgetprocessen på två olika sätt:

- (1) Genom beslut av riksdagen rörande nivån på det totala anslaget. Detta sker genom ett ställningstagande till förslag från regeringen genom budgetpropositionen. Anslagsbeslutet kan ses som den ”explicita”, synliga beslutsfattaren.
- (2) Genom årlig pris- och löneomräkning i syfte att kompensera för pris- och löneförändringar för de olika resurser som behövs i Försvarsmakten. Anslaget omräknas i budgetpropositionen till ett nytt pris- och löneläge genom användning av Försvarsprisindex (FPI). FPI bygger på allmänna index och bygger inte på Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling. Pris- och löneomräkningen kan ses som den ”implicita”, osynliga beslutsfattaren.

Syftet med pris- och lönekomensationen för statliga myndigheter är mångfald och är inte bara att kompensera för faktiskt inträffande pris- och löneförändringar. Det ska även skapa ett viss produktivitets- och effektivitetstryck på myndigheterna.

³ NATO RTO. 2011. *Capability Costing and Benchmarking Studies*, Technical Report. Final Report of Task Group SAS-063.

⁴ SIPRI Military Expenditure Database.

I följande resonemang har vi utgått från att pris- och lönekompensation ska täcka pris-/löneutvecklingen med rimliga krav på god hushållning med resurser och med rimligt uppnåeliga krav produktivitet och successiva effektiviseringar. Vi kommer mer noggrant gå igenom pris- och lönekompensationens syfte i kapitel 5 och konstruktion i avsnitt 6.1.

Om pris- och lönekompensationen enligt FPI helt överensstämmer med Försvarmaktens faktiska pris- och lönekostnadsutveckling skulle den vara beslutsneutral. Verksamhetens ekonomiska förutsättningar skulle endast påverkas av anslagsbeslutet, den ”synliga” beslutsfattaren. Om FPI däremot över- eller underkompenserar Försvarmakten för faktiska pris- och löneförändringar så innebär det att ett verksamhetsbeslut kan komma att fattas som avviker från intentionerna i det synliga anslagsbeslutet. Detta genom att ambitionerna höjs eller sänks på ett sätt som inte avsågs i beslutet.

Om FPI tenderar att underkompensera Försvarmakten för de faktiska kostnadsökningarna leder detta till att Försvarmaktens verksamhet successivt riskerar att bli mindre än vad som kan ha varit intentionerna i de årliga riksdagsbesluten. På motsvarande sätt leder en överkompensation till en allt för hög ”konsumtion” av försvar.

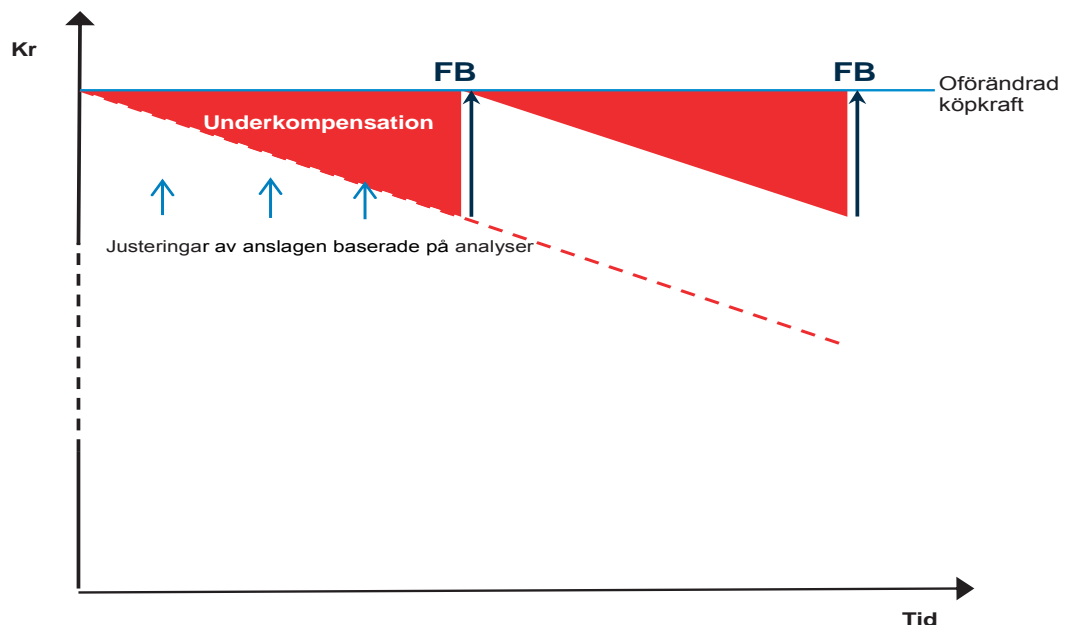
Det är därför viktigt att förstå hur de två olika ”beslutsfattarna” påverkar Försvarmaktens ekonomi och vad som utgör en lämplig ”arbetsfördelning” mellan dessa. Hur statsmakterna väljer att ha denna arbetsfördelning påverkar hur pris- och lönekompensationen enligt FPI bör utformas.

Om FPI utformas på ett sätt som gör att kompensationen ligger mycket nära den faktiska kostnadsutvecklingen i Försvarmakten kan anslagsbesluten tas på ett sådant sätt att avsedd verksamhet kommer att genomföras med en högre sannolikhet. Försvarmaktens köpkraft blir i stort sett oförändrad över tid genom en sådan utformning av FPI. Det enda som då påverkar köpkraften är medvetna, synliga anslagsbeslut fattade utifrån statsmakternas prioriteringar.

Om FPI däremot utformas på ett sådant sätt att det tenderar att under- eller överkompensera för faktisk kostnadsutveckling riskerar man icke avsedda ambitionsförändringar om statsmakterna inte regelbundet genom explicita anslagsbeslut justerar för den uppkomna skillnaden i kompensation.

Låt oss illustrera detta genom ett exempel som åskådliggörs i figuren nedan.

Figur 3.1 . Anslagsbeslut och pris-/lönekompensation



Ett FPI som, inklusive ett rimligt produktivitetskrav, fullt ut kompenserar Försvarsmakten skulle resultera i en oförändrad köpkraft (lodrat linje i figur 3.1).

Om Försvarsmakten istället antas ha blivit underkompenserade ett antal år uppstår ett resursbehov (rödmarkerat), vilket sedan antas justeras med ett anslagstillskott vid ett försvarsbeslut (FB), baserat på analyser av hur stor denna underkompensation varit.

Efter försvarsbeslutet uppkommer en ny underkompensation som utifrån analyser justeras genom anslagshöjningar i samband med kommande försvarsbeslut.

Justeringarna av anslaget måste ske relativt frekvent för att inte en ryckighet i Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar ska bli följden.

Om inte anslaget justeras regelbundet kommer köpkraften att långsiktig urholkas (se streckad linje i figur 3.1). Det riskerar att resultera i en lägre ambition och försvarsförmåga än vad statsmakterna egentligen avsåg när beslutet togs. Försvarsmakten tvingas fatta beslut om ambitionssänkningar för att kunna hålla sig inom de ekonomiska ramarna. Dessa beslut fattas på olika organisatoriska nivåer, inte minst genom en mängd mikrobeklut som inte blir uppmärksammade, men vars ”ackumulerade” konsekvenser kan bli mycket stora. Inte minst finns det tecken på att dessa mikrobeklut, vid akut penningbrist, tenderar att gå ut över kostnader som är påverkbara i ett kort tidsperspektiv, till exempel övningsverksamheten.

En förståelse hos såväl statsmakterna som Försvarsmakten om hur de båda ”beslutsfattarna” interagerar är därför av stor vikt för välavvägda ekonomiska beslut rörande Sveriges försvar.

3.1 Anslagsutvecklingen 1999-2014

Detta avsnitt innehåller en genomgång av utvecklingen av anslaget till Försvarsmakten under perioden 1999-2014. Arbetet som ligger till grund för denna genomgång gjordes huvudsakligen till FOI-rapporten⁵ från år 2009 där utvecklingen av anslaget redovisades grundligt. I denna rapport har vi förlängt denna tidsserie fram till år 2014. Tidsserien ligger till grund för de beräkningar av köpkraft och de slutsatser som kommer i de följande kapitlen.

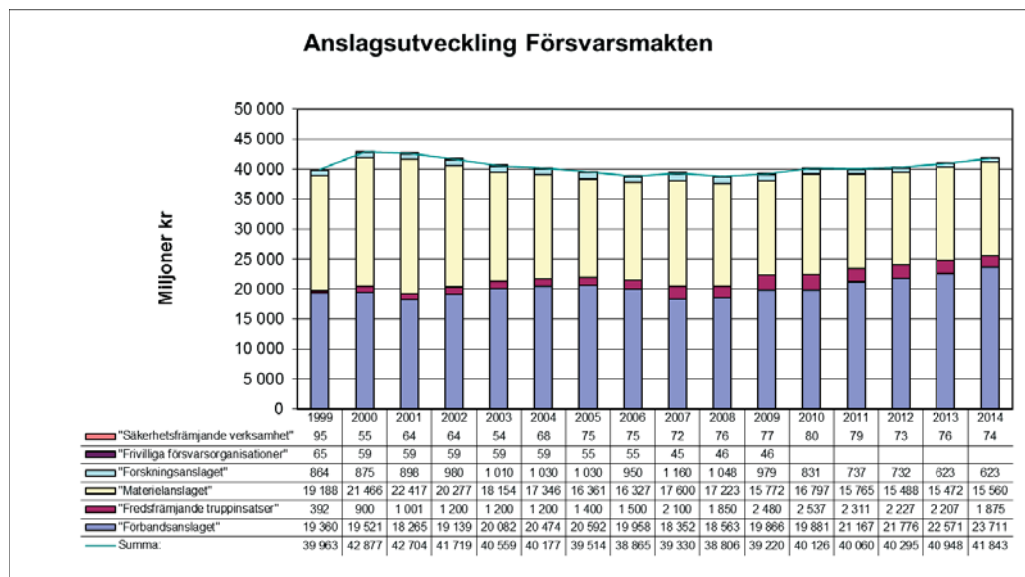
Redovisning i denna rapport görs mer övergripande än i rapporten från år 2009 och för metod och tillvägagångssätt hänvisas till den tidigare nämnda rapporten.

Under åren har anslagsstrukturen förändrats vid ett flertal tillfällen. Vi har eftersträvat en tidsserie som trots detta är relativt konsistent över tiden. Ett stegvist förfarande där vi arbetat med ett år i taget och där uppkomna förändringar i anslagsstruktur och andra jämförelsepåverkande justeringar analyserats har bidragit till en god jämförbarhet över perioden.

Nedanstående figur redovisar anslagsutvecklingen mellan år 1999 och 2014.

⁵ Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE.

Figur 3.2: Anslagsutveckling år 1999-2013 i miljontals kronor



I diagrammet visas, i löpande priser, utvecklingen i de anslag som försvarsmakten disponerar och som de anges i det årliga regleringsbrevet till Försvarsmakten. År 2009 ändrades namn och numrering av anslagen och har varit stabila sedan dess. Bakom de mer informella namnen i diagrammet döljer sig anslagen knutna till utgiftsområde 6, försvar och samhällets krisberedskap, i statsbudgeten där "Förbandsanslaget" är anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap; "Fredsfrämjande truppinsatser" är anslag 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser; "Materielanslaget" är summan av anslagen 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar samt anslag 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar; "Forskningsanslaget" är anslag 1:5 Forskning och teknikutveckling och slutligen är Säkerhetsfrämjande verksamhet är en del av anslaget 1:2 under utgiftsområde 5 Internationell samverkan, av vilket Försvarsmakten får disponera vissa utpekade delar.

Denna anslagsutveckling är resultatet av både beslutade anslagsförändringar och pris- och lönekomensationen genom FPI.

Diagrammet ger visst stöd till uttrycket: "Försvaret har alltid kostat 40 miljarder", även om de senaste årens anslag legat på nivåer strax över 40 mdkr.

3.1.1 Beslutade anslagsförändringar

I tabellen nedan redovisas de beslut om anslagsförändringar (exklusive UD-anslaget), i mkr, som genomförts i samband med budgetpropositionerna för olika år under perioden. Detta kan alltså betraktas som resultatet av det som tidigare benämnts som "explicita, synliga beslut".

Anslagsförändringarna anges i löpande priser. Under perioden 1999-2014 innebär de en total anslagsminskning på 8,1 mdkr per år 2014 jämfört med år 1999.

Det har skett många "tekniska" justeringar av anslaget och framför allt i propositionen år 1999/2000. Vid fastslagande av anslagsnivån detta år sker det en teknisk justering av anslaget med ca 1 354 mkr. 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. 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 nedåtgående riktning med 9,4 mdkr (8,1 + 1,3) till följd av explicita beslut. De senaste åren har trenden till minskande anslag genom beslut brutits och vissa anslagsökningar har skett, exempelvis med anledning av beslutet att anskaffa

JAS E-version samt en ambition att stärka övningsverksamheten. Dessa anslagshöjningar har varit 300 mnkr år 2013 respektive 200 mnkr år 2014. De högre beloppen i tabellen för dessa år är i huvudsak konsekvenser av regeringens övriga överväganden, budgettekniska överföringar och övergångseffekter av kostnadsmässig avräkning mot anslag.

Tabell 3.1 Anslagsjusteringar 1999-2014.

Budgetproposition	Anslagsjusteringar (mnkr)
Prop.1999/2000:1	2 468 (1 114)
Prop.2000/2001:1	-1 034
Prop.2001/2002:1	-2 190
Prop.2002/2003:1	-2 593
Prop.2003/2004:1	-1 100
Prop.2004/2005:1	-588
Prop.2005/2006:1	-1 168
Prop.2006/2007:1	-1 098
Prop.2007/2008:1	-522
Prop.2008/2009:1	-389
Prop.2009/2010:1	-1 042
Prop.2010/2011:1	51
Prop.2011/2012:1	-3
Prop.2012/2013:1	560
Prop.2013/2014:1	588
Totalt	-8 059 (-9 413)

Åren innan 1999, mellan 1995-1999, sänktes försvarsanslaget med ca 3 mdkr, men detta ligger utanför den period vi behandlar i denna rapport.

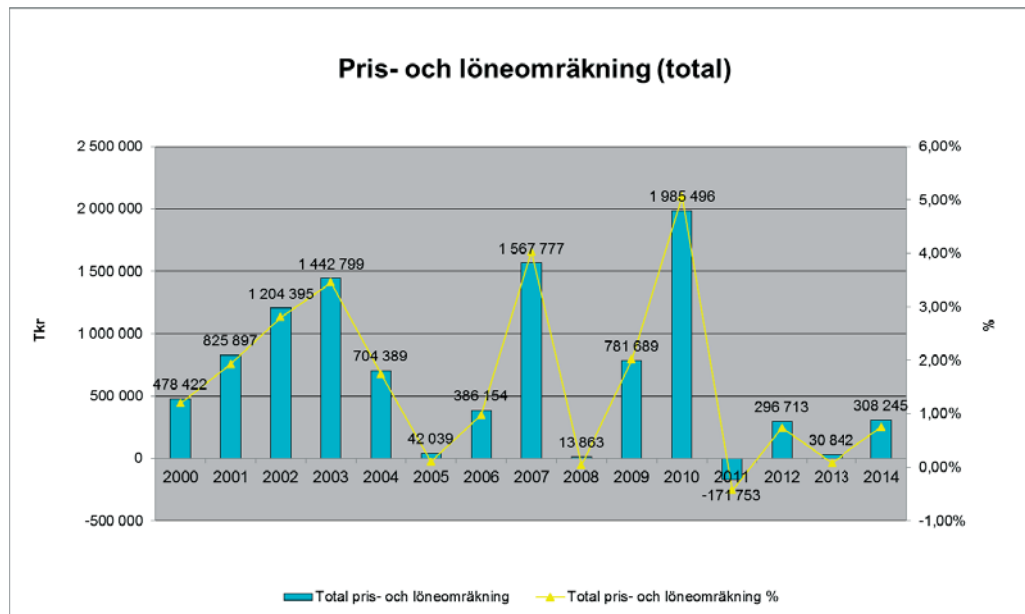
3.1.2 Pris- och lönekompensation genom FPI

Anslaget har också påverkats av vad som i tidigare avsnitt benämns som den ”implicita, osynliga beslutsfattaren”, nämligen pris- och lönekompensationen genom FPI.

Effekten av denna redovisas i löpande priser, med belopp och procent, i nedanstående diagram.

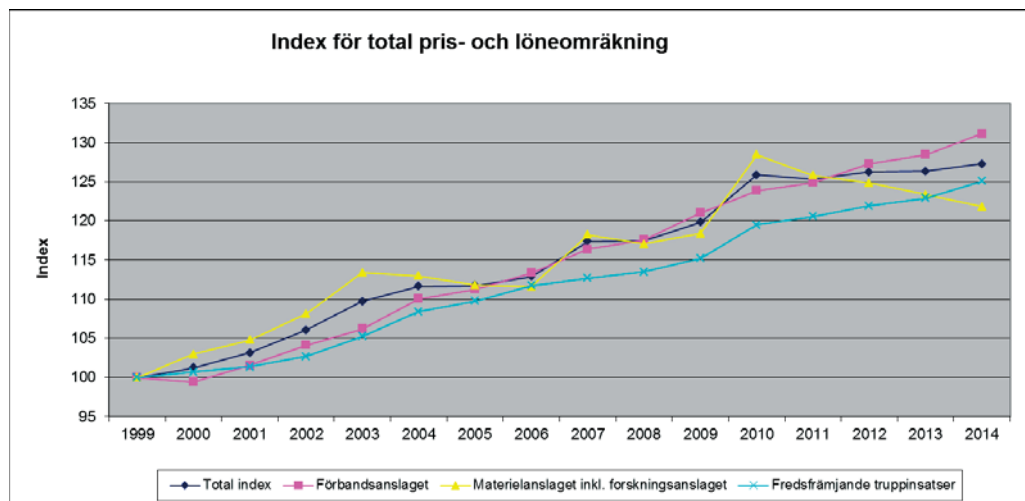
Totalt har pris- och löneomräkningen under den studerade perioden inneburit en total uppräknings motsvarande en årseffekt på anslaget år 2014 på ca 10 mdkr. Detta visar att pris- och löneomräkningen kan vara en väsentlig faktor, och i vissa fall väl så viktig som anslagsbesluten, för utvecklingen av försvarets köpkraft och därmed förmåga.

Figur 3.3: Pris- och löneomräkning 1999-2013 i tusentals kronor (Källa: budgetpropositioner och egna beräkningar)



Om vi gör en indexserie av pris- och löneomräkningen genom FPI för hela Försvarsmaktens anslag får vi följande bild.

Figur 3.4: Pris- och löneomräkning uttryckt som index (1999 = 100) (Källa: budgetpropositioner och egna beräkningar)

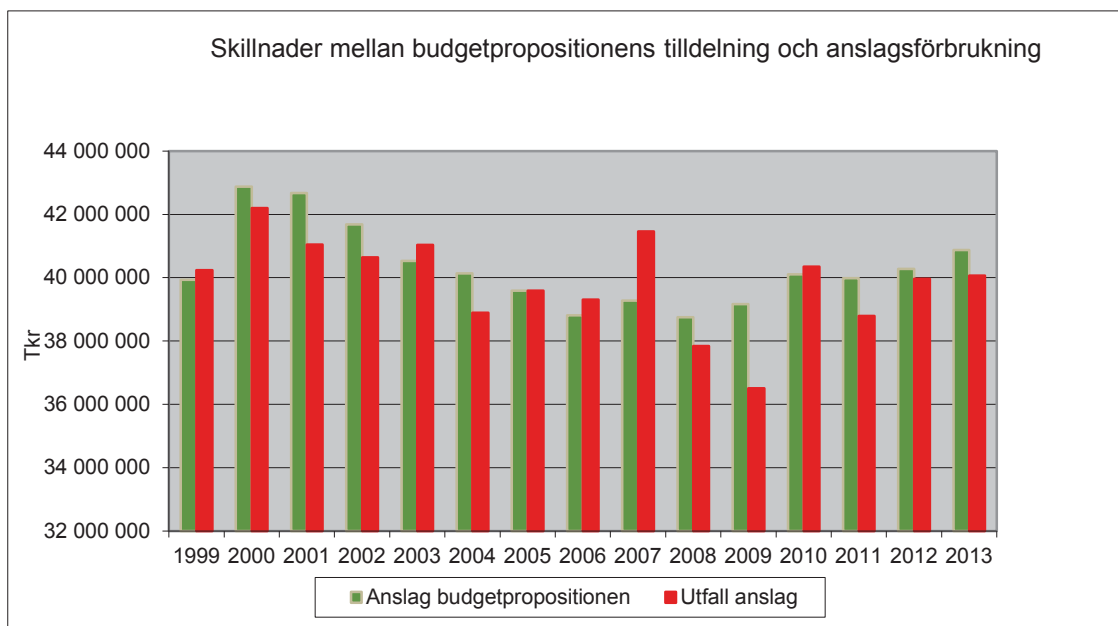


Från år 2012 gjordes en förändring av priskompensationen i FPI för materielanslaget som sedan införandet inneburit att priskompensationen varit negativ. Denna förändring av FPI kommer att behandlas mer detaljerat i avsnitt 11.3.

3.1.3 Ekonomiskt utfall enligt Försvarsmaktens årsredovisningar

Utfallet enligt Försvarsmaktens årsredovisningar ger följande bild som visas nedan. Den röda stapeln i figuren utgör anslagsförbrukningen och som jämförelse, grön stapel, visas även anslagstilldelningen.

Figur 3.5: Anslagsförbrukning och anslagstilldelning 1999-2013 (Källa: budgetpropositioner och Försvarsmaktens årsredovisningar)



Vi kan konstatera att Försvarsmakten de senaste åren oftast redovisat ett lägre ekonomiskt utfall än anslagstilldelningen. Detta kan synas som en paradox då Försvarsmakten deklarerat ett behov av ökade anslag i framtiden.

En stor del av det låga utfallet har orsakats av att anslaget för fredsfrämjande insatser inte utnyttjats alla år beroende på en lägre nivå på insatserna än vad som planerats. Även i övrigt har verksamheten befunnit sig i ett skede som möjliggjort ett lägre kostnadsutfall.

Efter beslutet om försvarsreformen och även under perioden när verksamheten befunnit sig i en period mellan plikt och frivillighet har kostnadsutfallet blivit lägre än tilldelningen. Den tillämpade värnplikten upphörde och vissa kostnader med det. Antalet gruppbefäl, soldater och sjöman (GSS) byggs successivt upp under perioden fram till år 2024. Detta medför successivt ökade kostnader som följd, samtidigt som ett behov av omsättning av ett antal materielsystem kommer att aktualiseras. Detta förklarar att Försvarsmakten trots att pengarna på sikt inte bedöms vara tillräckliga ändå kortsiktigt redovisat lägre kostnadsutfall.

Av figuren framgår att Försvarsmakten överskred anslaget år 2007 med 1,5 mdkr i samband med införandet av treterminssystemet och etablerandet av Nordic Battle Group.

3.1.4 Utvecklingen sedan försvarsreformen år 2010

Sedan 2010, som var startåret för försvarsreformen som initierades av inriktningspropositionen från mars år 2009, har de tilldelade försvarsanslagen enligt budgetpropositionerna i löpande priser ökat med 2,6 mdkr i årligt anslag varav

- anslagsförändringar genom beslut står för 0,5 mdkr
- pris- och löneomräkningen genom FPI står för 2,4 mdkr.
- överföringar till eller från andra anslag som Försvarsmakten inte kan nyttja står för -0,2 mdkr.
- övriga anslagsförändringar står för -0,1 mdkr

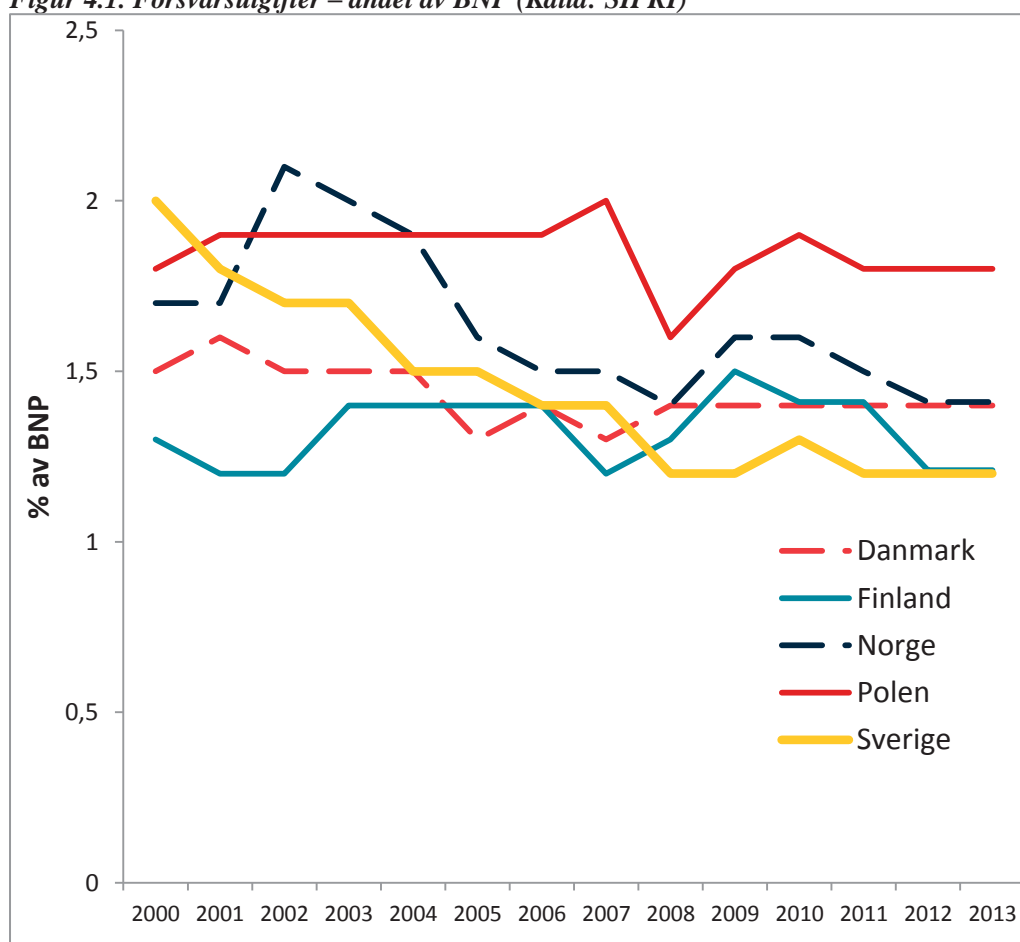
4 Internationell jämförelse och sammanfattning

4.1 De svenska försvarsutgifterna i internationell jämförelse

I en FOI-rapport⁶ från 2012 jämförs de svenska försvarsutgifterna med ett antal andra länder. Studien studerade på uppdrag av Försvarsmakten dels de större aktörerna, men också de nordiska länderna och Polen (som valts ut av Försvarsmakten som ett intressant jämförelseland).

Vi har uppdaterat den del av den statistik i rapporten som redovisade försvarsutgifterna som andel av BNP i de nordiska länderna och Polen.

Figur 4.1. Försvarsutgifter – andel av BNP (Källa: SIPRI)



De svenska försvarsutgifternas utveckling under den studerade perioden sticker ut i en internationell jämförelse. Bland studerade länder har Sverige haft den klart mest vikande tendensen i försvarsutgifter som andel av BNP sedan år 2000. BNP-andelen har gått från att ligga högst bland de studerade länderna till att ligga lägst.

⁶ Nordlund, P., Åkerström, J. 2012. *Försvarsutgifter i budgetkrisens spår – en försvarsekonomisk omvärldsanalys*, FOI-R--3508—SE.

Samtidigt har Ryssland ökat sina försvarsutgifter kraftigt, dock från en historiskt låg nivå på ca 3 % i slutet av 90-talet till dagens 4,1 %.⁷ Mellan 2003 och 2012 uppgick den årliga nominella ökningen i de ryska försvarsutgifterna till 20 procent.⁸ Detta har även i reala, inflationsjusterade, termer inneburit stora höjningar.

I nuläget sänker dock många andra länder sina försvarsutgifter, inte som en konsekvens av en lugnare omvärldssituation (en s.k. fredsdividend), utan framtvingat av försämrade statsfinanser med växande statsskulder och budgetunderskott. I Sverige med förhållandevis goda offentliga finanser sker inte detta. Detta innebär sannolikt att Sveriges tapp i BNP-andelar i förhållande till andra länder hejdas⁹.

Det är emellertid främst länder som Sverige har en intressegemenskap med, och tongivande länder i EU och NATO, som sänker sina försvarsutgifter. De sänkta försvarsutgifterna för länderna inom EU:s försvarssamarbete med dess solidaritetsklausul i Lissabonfördraget riskerar att ”devalvera” värdet av fördraget. Omvärldsutvecklingen med lägre försvarsutgifter i dessa länder skapar snarare ett behov för Sverige att kompensera för deras lägre försvarsutgifter än att ”följa John”.

Möjligen kan den ökade spänningen i Europa den senaste tiden bidra till att bromsa nedskärningarna av försvarsutgifterna i en del av de länder som i budgetkrisens spår sänkt sina försvarsutgifter.

Pris- och lönekomensationen enligt FPI påverkar försvarsutgifterna och BNP-andelen. En bidragande faktor till att Sverige tappat i BNP-andelar jämfört med andra länder är den förändring av FPI som gjordes år 2000 och som innebar att den särskilda komensationen för teknisk fördyring, kallad teknikfaktorn, togs bort. Denna var på 1,5 % per år av materielanslagen och skulle om den varit kvar enligt våra beräkningar inneburit drygt 4,5 mdkr i högre försvarsanslag år 2014. Detta motsvarar idag drygt 0,1 % av BNP (0,1 % av BNP motsvarade år 2013 ca 3,6 mdkr), vilket skulle ha gjort att Sverige hade närmast sig nivåerna i de övriga nordiska länderna¹⁰.

4.2 Sammanfattning – försvarsanslaget

Försvarsanslagets utveckling ger visst stöd till uttrycket: *”Försvaret har alltid kostat 40 miljarder”*. Tar man hänsyn till pris- och löneutveckling under den period som studerats följer sig dock en betydande minskning av anslagets köpkraft bakom den i löpande priser relativt konstanta nivån.

Försvarsanslagets storlek bestäms dels av de beslut om anslagsförändringar som riksdagen beslutar om på förslag från regeringens budgetproposition och dels av den årliga pris- och löneomräkningen av försvarsanslaget som sker genom försvarsprisindex, FPI.

Sedan år 1999 har beslutade anslagsförändringar minskat försvarsanslaget med 8,1 mdkr i löpande priset (och drygt 9 mdkr – om hänsyn tas till budgettekniska förändringar som inte påverkat Försvarmaktens ekonomiska utrymme). Om anslagsminskningarna värderas till 2014 års prisläge uppgår de under perioden till 9,1 mdkr (och drygt 10 mdkr om vi justerar för budgettekniska förändringar).

Uppräkningen av försvarsanslaget genom pris- och lönekomensationen med FPI har samtidigt varit ungefär lika stor, 10 mdkr, vilket lett till i stort sett konstanta anslag i löpande priser under perioden och en relativt stabil nivå på försvarsanslaget på runt 40 mdkr per år. År 2014 är anslaget 41,8 mdkr.

⁷ SIPI, Military Expenditure Database.

⁸ Hedenskog, J., Vendil Pallin, C. 2013. *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2013*. FOI-R—3733—SE, s. 108.

⁹ Nordlund, P., Åkerström, J. 2012. *Försvarsutgifter i budgetkrisens spår – en försvarsekonomisk omvärldsanalys*, FOI-R--3508—SE.

¹⁰ *ibid.*

Under samma period har försvarsutgifternas BNP-andel minskat från 2,0 % till 1,2 % vilket är en snabbare minskningstakt än i de övriga nordiska länderna och Polen. Ryssland BNP-andel har samtidigt ökat.

DEL 2 – KOSTNADSUTVECKLING OCH PRIS-/LÖNEKOMPENSATION

I denna del beskrivs Försvarsmaktens kostnadsstruktur och kostnadsutvecklingen för de olika resurser som förbrukas i Försvarsmaktens verksamhet. För respektive resurs anges på vilket sätt och enligt vilka index pris- och löneomräkning sker i försvarsprisindex (FPI) för att ta hänsyn till inflationens påverkan på kostnadsnivån. Kostnadsutvecklingen för olika resurser jämförs med pris- och löneomräkning varvid eventuella tendenser till över- eller underkompensation identifieras och värderas i monetära termer.

Ett metod- och teorikapitel, kapitel 5, beskriver inledningsvis olika begrepp såsom försvarsspecifik inflation och försvarsspecifik kostnadsutveckling. Skälen till varför försvaret kan förväntas ha en specifik inflation och kostnadsutveckling förklaras. Begrepp som mixeffekt och hur strukturförändringar kan påverka genomsnittspriset på en resursemix utan att de underliggande priserna behöver ha förändrats beskrivs. Det förs även ett resonemang om vad ett pris- och lönekompenationssystem ska ta hänsyn till.

I kapitel 6 påbörjas en resa genom Försvarsmaktens kostnadsstruktur och pris- och lönekompenationen för densamma. Kapitel 7 behandlar personalkostnaderna och kapitel 8 det produktivitetsavdrag som hänger samman med personalkostnaderna.

I kapitel 9 fortsätter resan med hyreskostnaderna, följt av kapitel 10 som behandlar övriga kostnader i förbandsverksamheten såsom drivmedel, reservdelar/materielunderhåll, övningsammunition, konsultkostnader mm.

Kapitel 11 behandlar materielkostnaderna. Här utvecklas först resonemang från tidigare rapporter om materielanskaffning innan kostnaderna för vidmakthållande behandlas. Som avslutning på kapitlet beskrivs de förändringar av priskompensationen för materiel i FPI som gjordes år 2012 och konsekvenserna av dessa.

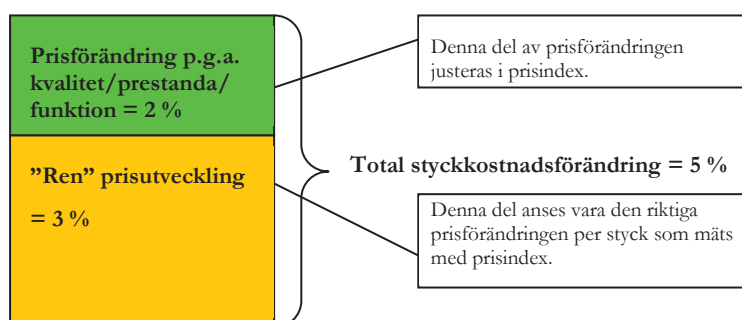
Kapitel 12 innehåller en kortfattad genomgång av övriga anslag: de fredsfrämjande insatserna och forskning/teknikutvecklingen.

5 Kostnads- och prisutveckling samt priskompensationssystem

Det är viktigt att göra en distinktion mellan pris- och kostnadsutveckling. De är inte synonyma begrepp. Denna skillnad är av särskild betydelse vad avser försvarsmateriel. Utöver ren prisutveckling kan man såväl i Sverige som internationellt peka på ökade styckkostnader på grund av höjda prestanda hos försvarsmaterielen.¹¹ Den tekniska utvecklingen driver fram mer avancerade, men samtidigt dyrare, vapensystem. Detta sker framför allt i samband med generationsskiften av materiel där den nya generationen både har högre prestanda och ofta väsentligt högre styckkostnader. Kostnadsutveckling innebär att kostnaden per enhet av varan eller tjänsten förändras som ett resultat av både priseffekter och kvalitetsförändringar i varan eller tjänsten. Ett prisindex syftar till att mäta prisförändringar på en prestanda- och kvalitetsmässigt oförändrad eller likvärdig vara eller tjänst. Om varan eller tjänsten förändras med avseende på kvalitet, prestanda och/eller funktion försöker man justera prisutvecklingen på varan/tjänsten för dessa förändringar. Detta innebär att kostnadsförändringar behöver delas upp en i ren prisutvecklingsdel och en kvalitets-/prestandadel.

Figur 5.1. Pris- och kostnadsutveckling

Principiellt exempel:



Skillnaden mellan ren prisutveckling ("inflation") och kostnadsutveckling är i hög grad giltig för försvaret i allmänhet och för försvarsmateriel i synnerhet. Kostnadsutvecklingen blir hög och ofta betydligt högre än allmänna prisindex såsom KPI. Detta betyder dock inte att den rena prisutvecklingen varit lika hög.

Bland försvarsekonomer talas det ofta om försvarsspecifik inflation (*defence specific inflation*) med vilket man menar att priserna på de resurser försvaret köper utvecklas på annat sätt jämfört med den allmänna prisutvecklingen.¹²

Av de skäl som beskrevs och illustrerades ovan är det dock viktigt att skilja på försvarsspecifik inflation och försvarsspecifik kostnadsutveckling (*defence specific cost escalation*). I den försvarsspecifika kostnadsutvecklingen ingår nämligen även de effekter på styckkostnaden som uppstår som ett resultat av ökade krav på prestanda på de resurser försvaret utnyttjar i sin verksamhet. Detta är tydligast inom materielområdet och i avsnitt 11.1.2 utvecklas detta mer ingående för materielanskaffningen.

Att pris- och kostnadsutveckling för de resurser som behövs i försvarsverksamheten avviker från allmän prisutveckling är naturligt av ett antal olika skäl. Till att börja med skiljer sig sammansättningen av arbetskraft, materiel, varor och tjänster som försvaret köper avsevärt från den som finns i andra verksamheter i det övriga samhället. En

¹¹ Se ex. Nordlund et al. (2011), Kvalvik och Johansen (2008), Pugh (2007) och Arena et al. (2008).

¹² Se ex. Ministry of Defence. *Defence Inflation Estimates - Statistical Notice*. DASA. Olika årgångar.

annan orsak är att situationen på de marknader där försvaret gör sina köp ofta ser helt annorlunda ut än många andra marknader. Inte minst försvarsmateriel handlas på marknader som kan beskrivas som monopol eller oligopol, ofta bilaterala sådana. Ytterligare orsaker till skillnader i prisutveckling är de avvikelser som kommer av valutaberoendet i försvarets import jämfört med den svenska importen som helhet.

Genomsnittskostnaden för en resurs påverkas av hur strukturen på de ingående resurserna utvecklas. Detta kan kanske lättast illustreras med en personalstruktur. Om strukturen på den i statistiken ingående populationen förändras kan genomsnittslönen för hela resursen förändras genom en s.k. *mixeffekt* utan att det egentligen sker några löneförändringar för identiska individer som ingår i populationen. I personalkapitlet senare i denna rapport ser vi exempel på att strukturförändringar påverkat genomsnittslönen på militär personal.

Över tid ska en prisförändring helst mätas utifrån en så oförändrad resurs som möjligt. I Försvarsmaktens fall har värnpliktiga ersatts med anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) med helt andra villkor för ersättning och arbetstider. Bland yrkesofficerarna har en ny kategori officerare introducerats, specialistofficerare. En process pågår där antalet officerare ska minska till förmån för ett ökat antal specialistofficerare. Specialistofficerarna ska slutligen utgöra en majoritet av yrkesofficerarna. Specialistofficerarna har en annan utbildning, lägre grader och i allmänhet lägre löner än officerarna.

De stora strukturförändringarna inom personalförsörjningen gör det svårt att särskilja personalkostnadsutveckling för identiska individer från mixeffekten av den förändrade strukturen på personalen.

Skillnaderna mellan pris- och kostnadsutveckling 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.

Det är inte givet att pris- och lönekomensation alltid ska garantera full komensation för uppkomna pris- och löneförändringar. Ett visst produktivets- och effektivitetstryck är i normala fall rimligt och det kan behövas incitament för att effektivisera verksamheten. Ett sådant effektivitetstryck finns inbyggt i såväl FPI som andra statliga myndigheters pris- och löneomräkningssystem, PLO.

Det kan hävdas att pris- och lönekomensationen, utöver ett rimligt effektiviseringskrav, ska täcka normal pris- och löneutveckling på en över tiden oförändrad produkt i prestanda- och kvalitetstermer. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) är syftet med systemet att kompensera för de prisökningar myndigheterna i genomsnitt haft, men däremot inte för reala förändringar.¹³ På så sätt ska budgetförhandlingarna enbart avse förändringar i volym. Detta synsätt ansluter principiellt väl till det synsätt vi haft som utgångspunkt i denna studie.

Vad är då en ”oförändrad produkt” vad gäller produkten ”försvaret”?

För de flesta andra produkter är det den *absoluta* effekten av produkten som är intressant. Som konsument kan man utan förbehåll glädja sig åt en säkrare bil, en TV med klart skarpare bild, en ljudanläggning med bättre ljud osv. Vad gäller produkten ”försvar” är det däremot den *relativa* effekten jämfört med en potentiell motståndare som är intressant. Om ett vapensystem med bättre eldkraft, räckvidd och skydd riskerar att förlora en strid det tidigare skulle ha vunnit som ett resultat av att motståndaren skaffat sig ännu kraftfullare vapensystem, så har ju försvarsprodukten minskat i relativ effekt, trots att den absoluta effekten har blivit större.

¹³ Ekonomistyrningsverket. 2010. *Översyn av försvarsprisindex för materiel*, ESV 2010:18.

Utifrån detta resonemang kan det hävdas att en ”oförändrad produkt” är en produkt med en oförändrad relativ effekt mot en potentiell motståndare, trots att produkten i absoluta termer har högre prestanda.

Detta reser frågan om pris- och lönekompensationen inom försvarsområdet ska kompensera kostnadsutveckling för en oförändrad *relativ* effekt mot en potentiell motståndare eller bara oförändrad *absolut* effekt.

Svaret måste rimligen vara en tydlig rollfördelning mellan de två tidigare ”beslutsfattarna”: de explicita anslagsbesluten respektive pris- och lönekompensationen genom FPI. Genom att tydliggöra vilken pris-, löne- och kostnadsutveckling som ska beaktas i anslagsbesluten och vilken utveckling som ska hanteras av FPI kan ett ändamålsenligt hänsynstagande till de ekonomiska förutsättningarna för försvaret underlättas.

6 Försvarsmaktens kostnadsstruktur och FPI:s konstruktion

I detta kapitel redovisar vi Försvarsmaktens kostnadsstruktur och utformningen av FPI. Genomgången av kostnadsutvecklingen och motsvarande kompensation från FPI kommer att följa anslagsstrukturen och kostnadsslagen. Vi kommer därefter i de följande kapitlen systematiskt och på olika detalj- och analysnivåer gå igenom hela Försvarsmaktens kostnadsstruktur.

Nedan redovisas kostnadsstrukturen enligt utfallet år 2013. Andelar redovisas dels inom anslaget och dels totalt.

Tabell 6.1. Försvarsmaktens kostnadsstruktur (Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013 och information från Försvarsmakten)

Anslag Kostnadsslag	Utfall 2013 (mnkr)	Andel inom anslag (%)	Andel totalt (%)
Anslag 1.1 Förbandsverksamhet	22 953		58,4 %
Löner	10 530	43,2 %	25,3 %
Hemvärns-, plikt ersättningar	295	1,2 %	0,7 %
Lönstillägg	720	3,0 %	1,7 %
Övriga ersättningar	180	0,7 %	0,4 %
Personalvård	396	1,6 %	0,9 %
Resor	546	2,2 %	1,3 %
Hyror	2 640	10,8 %	6,3 %
Fastighetsdrift	18	0,1 %	0,0 %
Drivmedel	506	2,1 %	1,2 %
Materielunderhåll/Reservdelar	1 159	4,8 %	2,8 %
Ammunition	271	1,1 %	0,7 %
Investeringar (amortering, ränta)	882	3,6 %	2,1 %
Förbrukningsmaterial	684	2,8 %	1,6 %
Konsulter	624	2,6 %	1,5 %
Köpta datatjänster	214	0,9 %	0,5 %
Köpta transporter	222	0,9 %	0,5 %
Teletjänster	104	0,4 %	0,2 %
Övriga köpta tjänster	1 807	7,4 %	4,3 %
MUST (anslagspost 1.1.4)	721	3,0 %	1,7 %
Övriga kostnader	1 842	7,6 %	4,4 %
<i>Intäkter inom anslaget</i>	<i>1408</i>		
Anslag 1.2 Fredsfrämjande insatser	1 208		3,0 %
Löner	433	35,1 %	1,0 %
Övriga ersättningar	29	2,4 %	0,1 %
Lönstillägg m.m	11	0,9 %	0,0 %
Resor	46	3,7 %	0,1 %
Drivmedel	53	4,3 %	0,1 %
Materielunderhåll/Reservdelar	126	10,2 %	0,3 %
Ammunition	18	1,5 %	0,0 %
Förbrukningsvaror	38	3,1 %	0,1 %
Köpta tjänster	221	17,9 %	0,5 %
”Stöd”	251	20,4 %	0,6 %
Övriga kostnader inom anslag 1.2	7	0,6 %	0,0 %
<i>Intäkter inom anslaget</i>	<i>25</i>		

Anslag Kostnadsslag	Utfall 2013 (mnkr)	Andel inom anslag (%)	Andel totalt (%)
Anslag 1.3 Materielanskaffning	8 826		21,2 %
Materielanskaffning (investeringar)	7 076	80,2 %	17,0 %
Övrig materielanskaffning	1 750	19,8 %	4,2 %
Anslag 1.4 Vidmakthållande av materiel	6 470		15,8 %
Kostnader för vidmakthållande och avveckling m.m.	6 584	100 %	15,8 %
<i>Intäkter inom anslaget</i>	<i>114</i>		
Anslag 1.5 Forskning och teknikutveckling	613		1,4 %
Genomförare FOI	308	50,2 %	0,7 %
Övriga genomförare	305	49,8 %	0,7 %
Anslag inom Utrikesdepartementets område	70		0,2 %
TOTALT ”Bruttokostnader”	41 688		100 %
<i>TOTALT Intäkter</i>	<i>1 547</i>		
TOTALT Anslagsförbrukning	40 141		

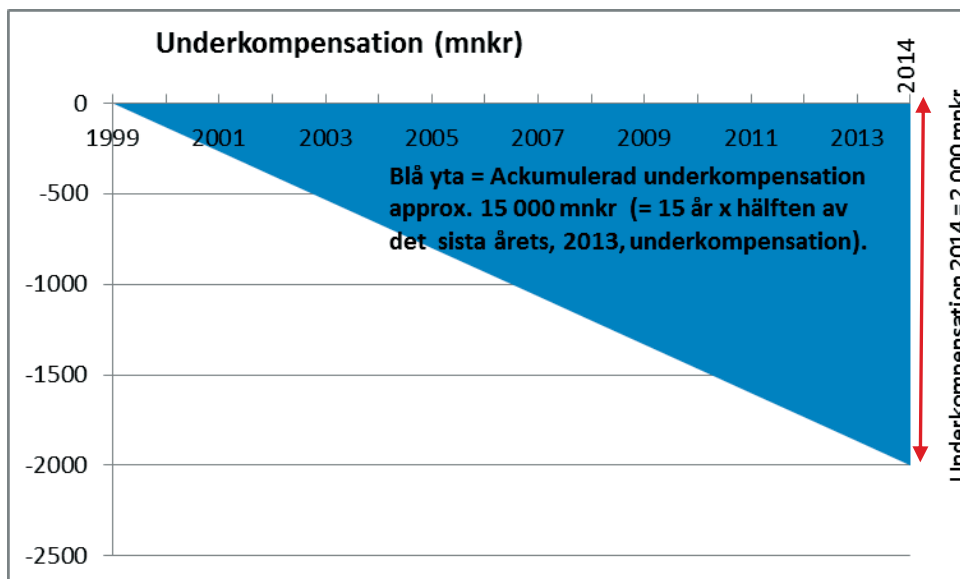
Försvarsmakten har som tidigare nämnts vissa intäkter utöver anslagstilldelningen, ca 1,5 mdkr år 2013, varför kostnadssumman är större än anslagsförbrukningen. Dessa består huvudsakligen av stödtjänster till Försvarets Materielverk (FMV), utbildnings- och övningsintäkter och verkstadsverksamhet. Andelarna ovan är beräknade på ”bruttokostnaderna” utan avräkning för dessa externa intäkter.

Dispositionen av de kommande kapitlen 7-11 följer anslags- och kostnadsstrukturen enligt ovan. Vi kommer att resonera om kostnadsutvecklingen och framför allt om styckkostnadsutvecklingen för olika resurser (kostnadsslag). De index som bygger upp FPI är också styckkostnadsindex per anställd, per arbetstimme, per enhet av en vara eller resurs osv.

När vi talar om över-/eller underkompensation genom FPI menar vi vanligtvis hur mycket mindre/större anslaget skulle behöva vara det sista året i studien (2014) för att Försvarets köpkraft skulle vara oförändrad under den studerade perioden (från 1999). De sammanlagda effekterna över alla år under perioden är dock avsevärt större.

I nedanstående exempel med tillhörande figur redovisas hur dessa belopp hänger samman. Vi tänker oss en situation där underkompensationen under perioden från år 1999 uppgår till 2 000 mnkr i årligt anslag för år 2014 (den röda pilen, en triangels kateter). Denna underkompensation har successivt växt, i detta fall linjärt, under 15 år. En grov approximation av den ackumulerade effekten (den blå ytan, triangeln) under hela perioden fås genom att multiplicera antalet år under perioden med halva beloppet för underkompensationen vid periodens slutår 2014. Samma metod kan användas för att approximera en ackumulerad överkompensation.

Figur 6.1. Underkompensation för enskilt år och ackumulerad underkompensation



Vi kommer i allmänhet att värdera det belopp som redovisas av den röda pilen, den årliga effekten av över-/underkompensation år 2014 och inte det belopp som redovisas av den blå ytan, den ackumulerade underkompensationen över hela perioden. Om vi redovisar det ackumulerade beloppet har vi vanligtvis beräknat denna sammanlagda effekt med en mer exakt metod och utan att använda den linjära approximationen.

6.1 Konstruktionen av Försvarsprisindex (FPI)

För de statliga myndigheterna finns ett pris- och lönekompensationssystem. De flesta myndigheter pris- och lönekompenseras med det s.k. PLO (Pris- och Löneomräkningen). Försvarsmakten har emellertid en annan, för myndigheten unik konstruktion - Försvarsprisindex (FPI). Detta är ett s.k. kompositindex som består av olika allmänna, och oftast officiella, index. Vissa delar är gemensamma i PLO och FPI, såsom omräkningen av lönekostnader och omräkningen av lokaler/hyror. Ett s.k. produktivitets- och effektivitetskrav (PEK) reducerar uppräknings av lönekostnaderna i såväl PLO som FPI. Detta benämns i den fortsatta texten som *produktivitetsavdraget*.

Övriga förvaltningskostnader hos myndigheter andra än Försvarsmakten omräknas med ett omkostnadsindex som är en sammanvägning av flera index från Statistiska centralbyrån (SCB). Dessa index avser varor/tjänster som normalt förekommer i myndigheternas verksamhet såsom pappersvaror, kontorsmaskiner, transporter, tryckningskostnader, post- och teletjänster, övriga tjänster etc. Detta omkostnadsindex ingår inte i FPI utan har ersatts med andra index.

Den årliga uppräknings baserar sig i allmänhet på indexvärdet i december. Det är också nästan två års fördröjning i uppräknings på så sätt att indexvärdet år 1 (i allmänhet decembervärdet, för materielanslagen årssnittet) bestämmer uppräknings för anslaget år 3. På så sätt är det indexvärdena mellan slutet av år 2011 och år 2012 som bestämt pris- och löneomräkningen mellan år 2013 och 2014. Denna fördröjning beror på att budgetpropositionen med dess förslag till anslag måste beslutas innan budgetåret 2014 tar sin början. Det finns inte heller ett komplett årsutfall eller decemberutfall för 2013 när budgetpropositionen läggs.

De olika delfaktorerna i FPI som motsvarar olika delar av Försvarsmaktens kostnader uppräknas med olika index enligt nedanstående sammanställning. Delfaktorernas vikt avser år 2013.

Tabell 6.2. FPI:s konstruktion – delfaktorer och ingående index

Delfaktor	Vikt	Nuvarande FPI sedan budgetår 2012
Lönekostnader (inom anslag 1.1 och 1.2)	31,5 %	Lönekostnaderna räknas upp med arbetskostnadsindex, AKI _{tk} för tjänstemän i tillverkningsindustrin som tas fram av Statistiska Centralbyrån (SCB). Uppräkningen reduceras dock med ett produktivets- och effektivitetskrav, PEK, motsvarande genomsnittet av produktivetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn den senaste tioårsperioden.
Lokaler/Hyror	6,1 %	Hyrorna räknas normalt upp med 70 % av konsumentprisindex, KPI. Lokalhyror som omförhandlas under budgetåret räknas upp med prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag och beräknas utifrån den lokala hyresutvecklingen i det område där fastigheten är belägen.
Olja/Drivmedel	1,3 %	Olja och drivmedel räknas upp med importprisindex för petroleumprodukter, IMPI ₂₃ .
Inhemsk försvarsmateriel och befästningar, anskaffning och vidmakthållande (inom anslag 1.3 och 1.4)	27,8 %	Inhemsk försvarsmateriel, både anskaffning och vidmakthållande, räknas upp med producentprisindex för hela näringslivet, PPI. Även befästningar räknas upp på detta sätt.
Importerad försvarsmateriel, anskaffning och vidmakthållande (inom anslag 1.3 och 1.4)	10,3 %	Importerad försvarsmateriel räknas upp med importprisindex för verkstadsvärden, IMPI ₂₅₋₃₃ .
Forskning och teknikutveckling (anslag 1.5)	1,5 %	Index för förvaltningskostnader som är ett vägt index av olika kostnadsslag som förekommer i statlig förvaltning.
Övrigt inom anslag 1.1	19,6 %	Övriga kostnader räknas upp med nettoprisindex, NPI, som är ett konsumentprisindex där effekterna av indirekta skatter och subventioner borträknats.
Övrigt inom anslag 1.2	1,9 %	Index för förvaltningskostnader som är ett vägt index av olika kostnadsslag som förekommer i statlig förvaltning.

Källa: Budgetpropositionen 2012 och uppgifter från Finansdepartementet.

FPI har förändrats vid några tillfällen, senast år 2012, då pris- och lönekomensationen för inhemsk och importerad försvarsmateriel gjordes om¹⁴. Vi återkommer till effekterna av denna förändring i senare i avsnitt 11.3.

¹⁴ Förslaget till ändring framfördes i Regeringens proposition 2010/11:1, men genomfördes från budgetår 2012.

7 Anslag 1.1/1.2 – Personalkostnaderna

7.1 Bakgrund

I och med inriktningspropositionen från år 2009 och den insatsorganisation man i samband med denna beslutade om, den s.k. insatsorganisation 2014 (IO 14), påbörjades stora förändringar av försvaret. Den tillämpade värnpliktens avskaffande i fredstid till förmån för frivillig rekrytering var en viktig del av denna förändring.

Internationella erfarenheter pekar på att sådana omställningar både tar tid och ofta medför högre kostnader än vad man ursprungligen, i samband med att besluten om förändringarna togs, antagit och planerat för. Förändringsprocessen har inte sällan karaktären av ”trial-and-error” med successiva anpassningar till erfarenheter som görs under genomförandet av förändringarna¹⁵.

Redan år 2010 varnade FOI för att kostnaderna för den nya personalförsörjningen med frivillighet som grund skulle kunna bli betydligt högre än förväntat.¹⁶ FOI påpekade också att det fanns inslag av önsketänkande i antaganden rörande nivån på förtidsavgångar, fullgörande av kontraktstid m.m.

De ökade kostnaderna skulle dock genom successiv rekrytering av de nya frivilligt rekryterade gruppbefälen, soldaterna och sjömännen (GSS) inträffa först under 2010-talets andra hälft. De länder som före Sverige genomfört en övergång från plikt till frivillighet har ersatt ett större antal värnpliktiga med ett mindre antal frivilligt rekryterade soldater/sjömän. I Sverige sker inte detta. Snarare ökar antalet årsarbetskrafter när GSS-volymerna är uppnådda, jämfört med de sista åren av successivt minskat antal värnpliktiga under 1990- och 2000-talen.

De stora strukturförändringar som skett i Försvarmaktens personalförsörjning de senaste åren gör det svårt att jämföra personalkostnadernas utveckling mellan åren. En prisförändring ska helst över tid mätas på en så oförändrad resurs som möjligt. I Försvarmaktens fall har värnpliktiga ersatts med anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) med helt andra villkor för ersättning och arbetstider. Bland yrkesofficerarna har en ny kategori officerare introducerats, specialistofficerare. En process pågår där antalet officerare ska minska till förmån för ett ökat antal specialistofficerare.¹⁷ Specialistofficerarna ska slutligen utgöra en majoritet av yrkesofficerarna. Specialistofficerarna har annan utbildning, lägre grader och i allmänhet lägre löner än officerarna.

7.2 Personalkostnader och personalvolym

Lönekostnaderna för Försvarmakten uppgick år 2013 till 12,6 mdkr. Personalen består av både kontinuerligt tjänstgörande som står för den dominerande delen av lönekostnaderna men även av tidvis tjänstgörande officerare (de tidigare s.k. reservofficerarna), tidvis tjänstgörande GSS och tidvis tjänstgörande civila. Den fortsatta genomgången av personalkostnaderna fokuserar primärt på den kontinuerligt tjänstgörande personalen som var 19 983 personer år 2013.

Vid den analys som gjordes i samband med en FOI-rapport¹⁸ från 2009 konstaterades att personalkostnadernas utveckling inom Försvarmakten relativt väl följde det index som bestämde kompensationen för dessa kostnader i FPI. Det index som användes var arbetskraftskostnadsindex för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, det s.k.

¹⁵ Jonsson, U., Nordlund, P. 2010. *Frivilliga soldater istället för plikt*, FOI-R--3053--SE.

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ Försvarmakten. 2014. *Budgetunderlag för 2015 med särskilda redovisningar*. HKV 2013-546:9.

¹⁸ Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE.

AKI(ram)¹⁹. En viss underkompensation, motsvarande ca 0,5 mdkr per år, uppstod fram till år 2005, då både tjänstemän och arbetare i tillverkningsindustrin ingick i det arbetskraftskostnadsindex som bestämde kompensationen.

Det var istället produktivitetsavdraget, som reducerar kompensationen för Försvarsmaktens personalkostnader, som skapade risker för en betydande underkompensation. I en känslighetsanalys uppskattades effekten redan år 2009 till nästan 2 mdkr per år.

Källor till statistik över lönekostnader och tolkning av statistiken

De stora strukturförändringarna inom personalförsörjningen gör det svårt att särskilja personalkostnadsutveckling för identiska individer från effekt av den förändrade personalsammansättningen. Systemskiftena sedan år 2009 försvårar jämförbarheten över tid. Implementeringen av förändringarna pågår, med kontinuerliga förändringar av personalstrukturen.

Vi har trots detta försökt göra en analys av personalkostnadernas utveckling de senaste åren.

Flera källor kan användas för att undersöka lönekostnadernas utveckling. Försvarsmaktens årsredovisningar är en källa. Ett problem med att använda dessa är dock att metod, presentationssätt, redovisningsprinciper och vilka statistiska uppgifter som redovisas inte är konstanta över tiden. Några belysande exempel: i årsredovisningarna för åren 2004, 2005 och 2006 finns en uppgift om vilken löneutveckling identiska individer har haft, en variabel som fångar både RALS och löneglidning. År 2007 upphör redovisningen av denna uppgift. I årsredovisningen för år 2008 redovisas lönekostnaderna för soldater, vilket inte gjorts tidigare. Dock redovisas inte soldaternas lönekostnader enligt samma princip som övriga personalkategorier, vilket försvårar jämförelser. År 2009 försvinner soldaterna ur redovisningen igen för att återkomma först år 2011, nu enligt samma princip som övriga personalkategorier.

Vi skapar genomsnittskostnader per årsarbetskraft utifrån årsredovisningarna genom att dividera lönekostnaderna med antalet årsarbetare. Redovisningen av lönekostnader och av antal anställda och årsarbetskrafter (ÅAK) görs separat. Dessa är inte synkroniserade, varför resultaten mellan år kan svänga väsentligt.

Av dessa anledningar är användandet av andra källor i kompletterande syfte en nödvändighet. Statistiska centralbyrån (SCB) har data över medellöner och antal anställda inom yrkeskategorin militärer. Militärer finns anställda även inom andra myndigheter än Försvarsmakten, men i en så liten omfattning att deras påverkan måste bedömas vara marginell. Även Officersförbundet utgör en källa till uppgifter om utvecklingen av Försvarsmaktens lönekostnader.

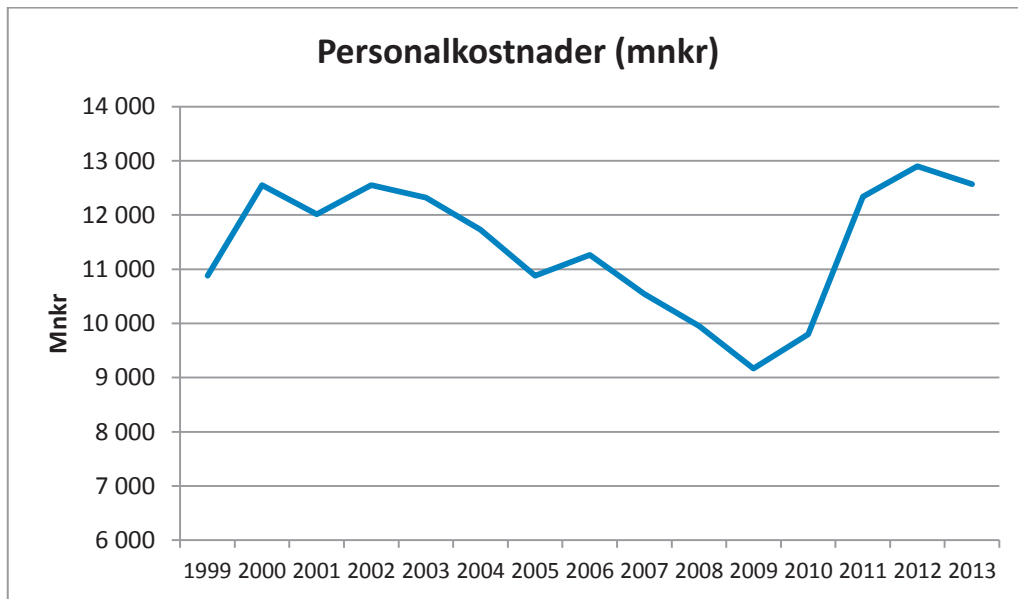
I redovisningen har vi fokuserat på den kontinuerligt tjänstgörande personalen då dessa står för den dominerande delen av lönekostnaderna.

Totala personalkostnader

Nedan redovisas totala lönekostnaderna för Försvarsmakten mellan åren 1999 och 2014. Värnpliktersättningarna, som inte ingår i lönekostnaderna, uppgick år 1999 till ca 800 mnkr och år 2013 till 84 mnkr. År 2013 avser dessa främst GMU (grundläggande militär utbildning) som sker med s.k. pliktförmåner.

¹⁹ Indexet ingår inte längre i Sveriges officiella statistik men tas fram för löneomräkning inom det statliga ramanslagssystemet.

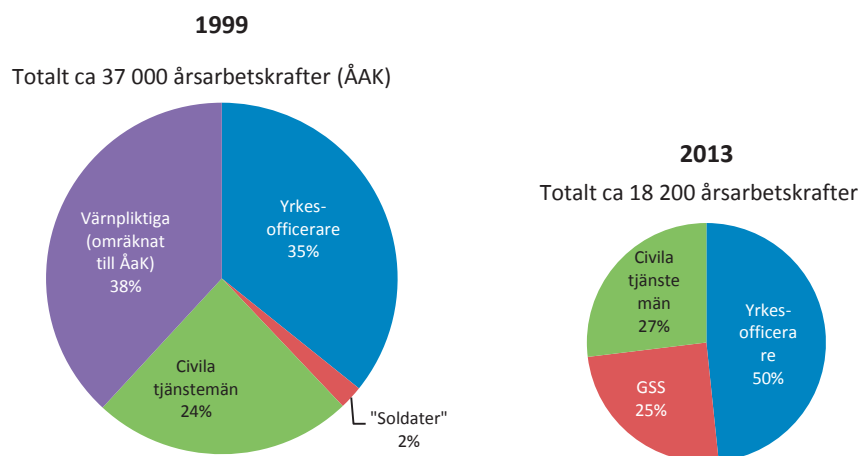
Figur 7.1. Totala personalkostnader i Försvarsmakten inkl. sociala avgifter (Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar)



Från år 1999 till år 2000 ökade personalkostnaderna avsevärt som ett resultat av kraftigt höjda sociala avgifter. Därefter sjönk personalkostnaderna successivt fram till år 2009 som en följd av minskande personalvolym. Sedan reformen inom personalförsörjningen år 2010 har personalkostnaderna ökat i takt med att GSS-volymer växt. Under år 2013 innebar överföringen av huvudsakligen civil personal från Försvarsmakten till Försvarets Materielverk (FMV) att kostnaderna minskade. Denna personalövergång är en konsekvens av de beslutade organisationsförändringarna inom försvarslogistiken. De minskade personalkostnaderna kommer, åtminstone till del, motsvaras av ökade kostnader för köpta tjänster från FMV.

Bakom dessa siffror döljer sig emellertid en omfattande strukturförändring som skett över tiden. Värnpliktiga har ersatts med GSS och det totala antalet årsarbetskrafter har minskat kraftigt. Nedan redovisas åren 1999 och 2013 som exempel på de förändringar som skett. På grund av varierande redovisningsprinciper i årsredovisningarna över tid ska redovisningen ses som indikativ.

Figur 7.2. Personalstruktur inom Försvarsmakten (Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar)

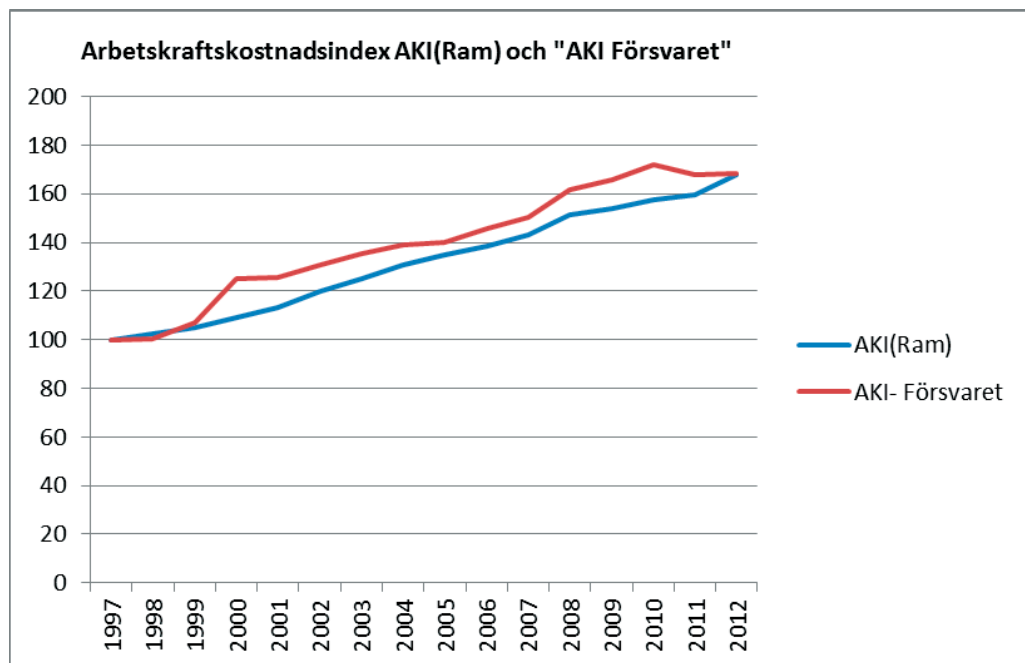


Av figuren framgår de stora förändringar som skett både i termer av minskande personalinsatser och hur denna fördelas mellan olika personalkategorier. Dessa förändringar bidrar till svårigheterna att göra en lönekostnadsanalys som helst bör utgå från lönekostnadsutvecklingen för "identiska individer" över tid.

SCB:s statistik för "Försvaret"

I SCB:s statistik finns den genomsnittliga lönekostnaden inom "myndigheten Försvaret" redovisad. "Myndigheten Försvaret" omfattar fler myndigheter än Försvarmakten men kan ändå p.g.a. av att Försvarmakten är den dominerande myndigheten fungera som en indikation på lönekostnadsutvecklingen per individ. I figuren nedan har lönekostnaderna omvandlats till ett arbetskraftskostnadsindex för "Försvaret" med hjälp av nivån på lönekostnadspåläggen enligt Försvarmaktens årsredovisningar för de aktuella åren. På tidsaxeln redovisas dessa indexserier det år nivåförändringarna på arbetskraftskostnaderna inträffat, och inte det budgetår (två år senare) som AKI(Ram) har påverkat försvarsanslagets uppräkningsår.

Figur 7.3. Arbetskraftskostnadernas utveckling inom "Försvaret" i jämförelse med AKI(Ram) (Källa: SCB och Försvarmaktens årsredovisningar)



Som redan observerats i FOI:s rapport från år 2009²⁰ uppstod en differens i början av perioden då AKI(Ram) innehöll arbetskraftskostnader för både arbetare och tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Därefter har följsamheten varit god fram till år 2010 då strukturförändringarna med anställning av GSS och ändrad befälsstruktur, med ökat antal specialistofficerare, minskade genomsnittskostnaderna för arbetskraften inom "Försvaret". GSS har jämfört med andra personalkategorier låga arbetskraftskostnader och antalet specialistofficerare ökade på bekostnad av officerarna, som har högre arbetskraftskostnader än specialistofficerarna. Det var alltså inte effekten av lägre arbetskraftskostnader för identiska individer, utan snarare effekten av en annan personalstruktur med en högre andel personer med lägre arbetskraftskostnader som bröt den ditills goda följsamheten med AKI(Ram).

I den fortsatta redovisningen visar vi kostnadsutvecklingen för olika personalkategorier inom Försvarmakten utifrån de olika statistiska källor som finns tillgängliga.

²⁰ Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE.

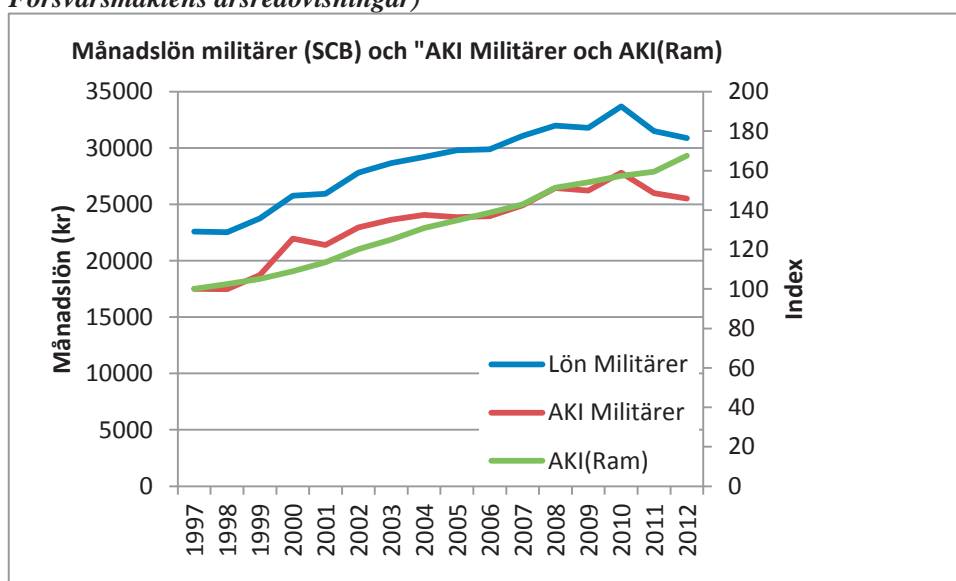
7.3 Löneutvecklingen för yrkesofficerare

Antalet yrkesofficerare uppgick vid slutet av år 2013 till 9177.

Lönekostnader för militärer redovisas dels av SCB för yrkesgruppen ”Militärer” som domineras av Försvarsmakten, varför det är rimligt att anta att statistiken är representativ för myndigheten Försvarsmakten. I figuren nedan har lönekostnaderna omvandlats till ett arbetskraftskostnadsindex för ”Försvaret” med hjälp av nivån på lönekostnadspåläggen enligt Försvarsmaktens årsredovisningar för de aktuella åren. På tidsaxeln redovisas dessa indexserier det år då nivåförändringarna på arbetskraftskostnaderna inträffat, inte det budgetår (två år senare) som AKI(Ram) har påverkat försvarsanslagets uppräknings. Indexvärdena återfinns på den högra vertikala axeln.

På den vänstra vertikala axeln kan genomsnittlig månadslön för yrkesgruppen militärer avläsas.

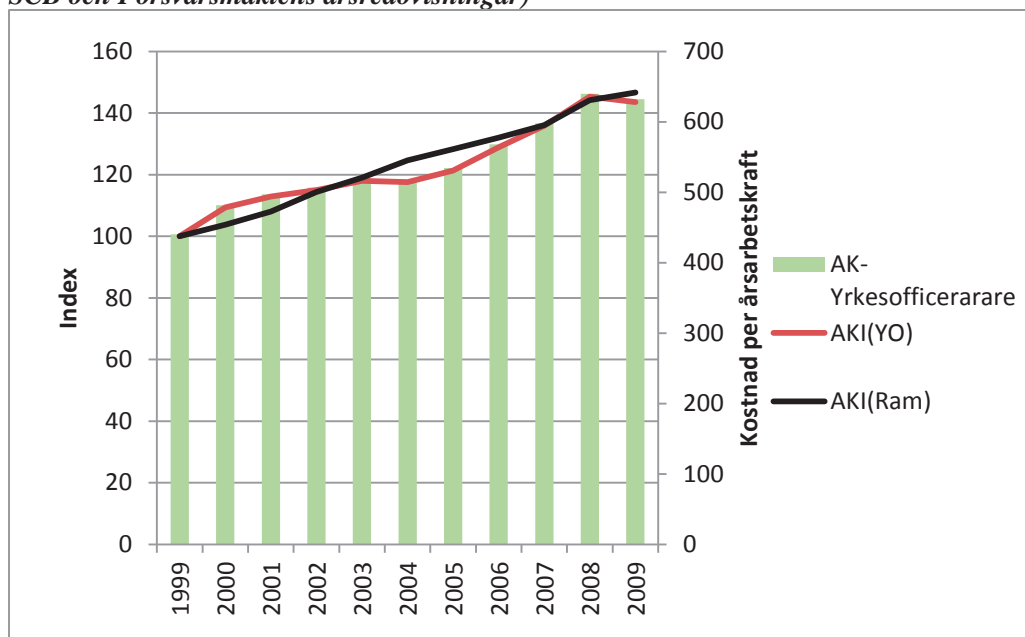
Figur 7.4. Månadslön militärer, ”AKI Militärer” och AKI (Ram) (Källa: SCB och Försvarsmaktens årsredovisningar)



Utvecklingen av ”AKI Militärer” och AKI(Ram) är likartad över tid, med två undantag. Det första undantaget är det glapp som skapades i och med att AKI(Ram) innan år 2005 innehöll både arbetare och tjänstemän. Det andra undantaget är efter år 2010 när ”AKI Militärer” av de orsaker som tidigare nämnts sjunker som ett resultat av anställandet av GSS och ändrad befälsstruktur.

Försvarsmaktens årsredovisningar kan också användas för att få en bild av lönekostnadsutvecklingen för olika personalkategorier på en mer nedbruten nivå än vad SCB:s statistik för yrkesgruppen militärer ger oss. Fram till år 2009 gjordes dessa på ett likartat sätt som indikativt möjliggjorde jämförelser mellan åren.

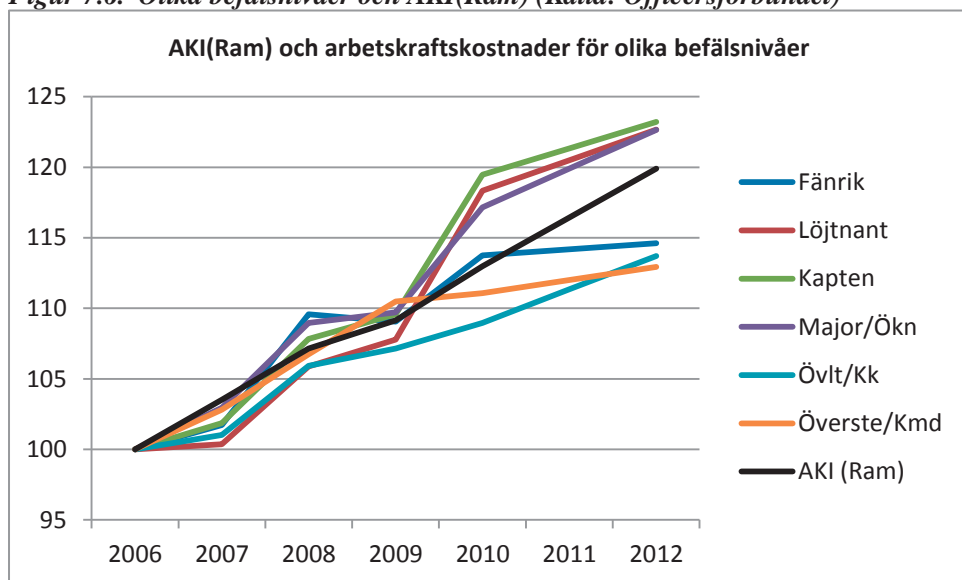
Figur 7.5. Arbetskraftskostnader för yrkesofficerare (YO) och AKI(Ram) (Källa: SCB och Försvarsmaktens årsredovisningar)



Vi kan totalt observera en god följsamhet mellan utveckling av arbetskraftskostnader för yrkesofficerare och AKI(Ram), där en skillnad som uppstår i en riktning de följande åren jämnar ut sig. Serien sträcker sig dock bara till år 2009 och vi har därför också kompletterat med statistik från Officersförbundet.

Här redovisas arbetskraftskostnadsindex för de vanligaste tjänstegraderna inom Försvarsmakten (lönekostnadspåläggen enligt Försvarsmaktens årsredovisningar) i jämförelse med AKI(Ram).

Figur 7.6. Olika befälsnivåer och AKI(Ram) (Källa: Officersförbundet)



Tjänstegraderna löjtnant, kapten och major/örlogskapten, som utgör 69 % av yrkesofficerarna, har haft en snabbare kostnadsökning än AKI(ram). Överstelöjtnant/kommendörkapten, överste/kommendör och fänrik, ca 16 % av yrkesofficerarna, har under perioden haft en arbetskostnadsutveckling som ligger under AKI(Ram). För vissa befälsnivåer såsom 1.Sergeant, som utgör huvuddelen av resterande yrkesofficerare, ca 12 %, finns endast statistik från år 2009 (därför inte i

figuren). Under tiden från år 2009 till år 2012 ökade deras arbetskraftskostnader betydligt snabbare än AKI(Ram). Ökningen var 12 % jämfört med 7 % för AKI(Ram).

Statistiken från Officersförbundet ger en bättre bild av lönekostnadsutvecklingen för identiska individer då den, till skillnad från statistiken från SCB och Försvarsmaktens årsredovisningar, tar hänsyn till befälsstrukturen i form av tjänstegrader och på så sätt justerar för strukturförändringar.

Vi ser att från det år 2009, där statistiken från årsredovisningarna blir svår att använda p.g.a. bristande kontinuitet, har lönekostnaderna för yrkesofficerare ökat snabbare än AKI(Ram). Denna skillnad uppstår dock i sin helhet mellan åren 2009 och 2010.

Om man kombinerar de två senare diagrammen i syfte att få en indikation över hela perioden förstärks slutsatsen att följsamheten mellan arbetskraftskostnaderna för yrkesofficerare och AKI(Ram) är påfallande god. Den mindre skillnad som fanns år 2009 enligt statistiken från Försvarsmaktens årsredovisning har därefter hämtats in enligt statistiken från Officersförbundet.

7.4 Gruppbefäl, soldater och sjömän

Antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) uppgick vid slutet av år 2013 till 5391. Antalet tidvis tjänstgörande (GSS/T) uppgick till 2666.

Övergången från värnpliktiga med dagsersättning och olika värnpliktsförmåner till GSS med månadslön, olika lönetillägg och där dessutom sociala avgifter tillkommer som kostnader för arbetsgivaren Försvarsmakten orsakar en kraftig kostnadsökning för Försvarsmakten. En värnpliktig utbildades i allmänhet elva månader. Ersättning och andra värnpliktsförmåner såsom kost, logi, resor kostade i genomsnitt drygt 320 kr per utbildningsdag, där även helgdagar inräknades. En årsarbetskraft av en värnpliktig kostade sålunda ca 120 000 kr. En GSS har idag som lägst en grundlön på 18 000 kr/månad vilket blir ca 220 000 kr per årsarbetskraft. Till detta tillkommer sociala avgifter m.m. på närmare 50 %, vilket ökar kostnaden per årsarbetskraft till ca 330 000 kr. Utöver detta tillkommer även rörliga lönetillägg och övningsdygn som med anställda soldater kostar betydligt mer än värnpliktiga, varför kostnadsökningen måste sägas vara försiktigt beräknad.

Lågt räknat har kostnaden för Försvarsmakten att disponera en årsarbetskraft värnpliktiga/GSS ökat med 167 % på bara några år. Antalet inryckande värnpliktiga hade succesivt minskat till en nivå närmare 10 000 för de sista representativa åren²¹ (motsvarande ca 9 000 årsarbetskrafter). Antalet kontinuerligt tjänstgörande GSS (GSS/K) skall enligt planeringen vara 6 700 och tidvis tjänstgörande GSS (GSS/T) 9 200²². Det antal årsarbetskrafter som dessa totalt utför kommer endast marginellt vara lägre än de årsarbetskrafter de värnpliktiga gjorde.

Om man ser värnpliktiga och GSS som i stort sett samma resurs innebar övergången från plikt till frivillighet en kraftig prisökning för denna typ av på arbetskraft. Den totala effekten av systemskiftet på Försvarsmaktens kostnader kan uppskattas till närmare 2 miljarder kr per år när GSS-volymerna nått de långsiktiga målnivåerna.

Att betrakta denna kostnadsökning som en ren effekt av ökade kostnader för att disponera samma mängd årsarbetskrafter är dock inte rättvisande. En värnpliktig är inte samma resurs som en GSS utan det finns skillnader i utbildning, erfarenhet, tillgänglighet och användningsområde som kan motivera en högre kostnad.

Trots att tidsserien för lönekostnader för den nya personalkategorin GSS/K blir kort kan vi konstatera att nivån på den lägsta grundlönen per månad höjts från 16 150 kr (vid införandet 2010) per månad till 18 000 kr (nuläge, maj 2014). Genomsnittslönen är

²¹ De sista åren var antalet inryckande ännu lägre men dessa kan knappast anse vara representativa då detta antal var konsekvens av diskussionerna om ett förändrat personalförsörjningssystem.

²² Försvarsmakten. 2014. *Budgetunderlag för 2015 med särskilda redovisningar*. HKV 2013-546:9.

något högre, ca 18 500 kr per månad. Lönetilläggen gör dessutom att den verkliga månadslönen är ännu högre.

7.4.1 Försvarsekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser

Även om värnpliktssystemet statsfinansiellt och försvarsekonomiskt var billigare än anställda gruppbefäl, soldater och sjömän så hade värnpliktssystemet en samhällsekonomisk alternativkostnad som var långt högre än vad som kom till uttryck i försvarsutgifterna.

Den samhällsekonomiska alternativkostnaden motsvarar det samhällsekonomiska värde de ianspråkta resurserna, i detta fall de värnpliktigas arbetskraft, skulle ha skapat i bästa möjliga alternativa sysselsättning.

Alternativet för de värnpliktiga hade i vissa fall varit en annan anställning och det samhällsekonomiska värde denna sysselsättning skulle ha skapat. I andra fall skulle det ha kunna handla om civil utbildning som i förlängningen skulle kunna ge extra år av livsarbets-tid. En viss del av de värnpliktiga skulle dock ha varit arbetslösa.

En arbetsgivares betalningsvilja för att få disponera arbetskraften från en värnpliktig, inklusive sociala avgifter, får då fungera som approximation för alternativkostnaden. Den ersättning och övriga förmåner den värnpliktige får från Försvarsmakten antas analogt motsvara betalningsviljan för att få disponera den värnpliktige för utbildning inom försvaret.

Skillnaden motsvarar den samhällsekonomiska merkostnaden av värnplikten.

En indikativ beräkning för den samhällsekonomiska merkostnaden av värnplikten (de sista representativa åren för den alltmer selektiva värnplikten på ca 10 000 – 14 000 inryckande) pekar på en merkostnad på totalt 1,8 – 2,6 mdkr per år. Detta baserat på genomsnittslönen inkl. sociala avgifter för åldersgruppen i annan sysselsättning. Justerar vi för arbetslösheten inom åldersgruppen minskar denna merkostnad till 1,3 – 1,9 mdkr per år²³.

En fördel för försvaret med värnpliktssystemet var att man genom urvalsprocessen kunde ta ut de, enligt urvalskriterierna, bästa i en åldersklass till grundutbildning. I ett frivilligsystem begränsas urvalet till de som frivilligt söker sig till utbildning och anställning. Detta faktum innebär samtidigt sannolikt också att de som valdes ut inom värnpliktssystemet till grundutbildning hade en högre alternativkostnad (värde i annan sysselsättning) än genomsnittspersonen i åldersklassen. Detta skulle kunna innebära att den samhällsekonomiska merkostnaden av värnplikten som anges ovan kan vara något underskattad.

Ett sätt att se på det är att Försvarsmakten med värnpliktsystemet enligt våra beräkningar fick en av statsmakterna sanktionerad lönesubvention värd runt 2 mdkr per år. Med beslutet om att övergå till ett frivilligsystem med vanlig månadslön upphörde denna subvention utan att motsvarande kompensation för fördyringarna detta medförde gavs till Försvarsmakten. Enligt detta synsätt har lönekomensationen i FPI kraftigt underkompenserat Försvarsmakten för ökade lönekostnader.

Detta synsätt kan dock ifrågasättas då Försvarsmakten utredde och själv förordade en förändring av personalförsörjningen från plikt till frivillighet utan att samtidigt väcka frågan om kompensation för merkostnaden. Detta kan tyda på att man trots subventionen att få disponera billig arbetskraft ändå bedömde att effektvinsterna av att övergå till frivillighet minst motsvarade de ökade kostnaderna det medförde.

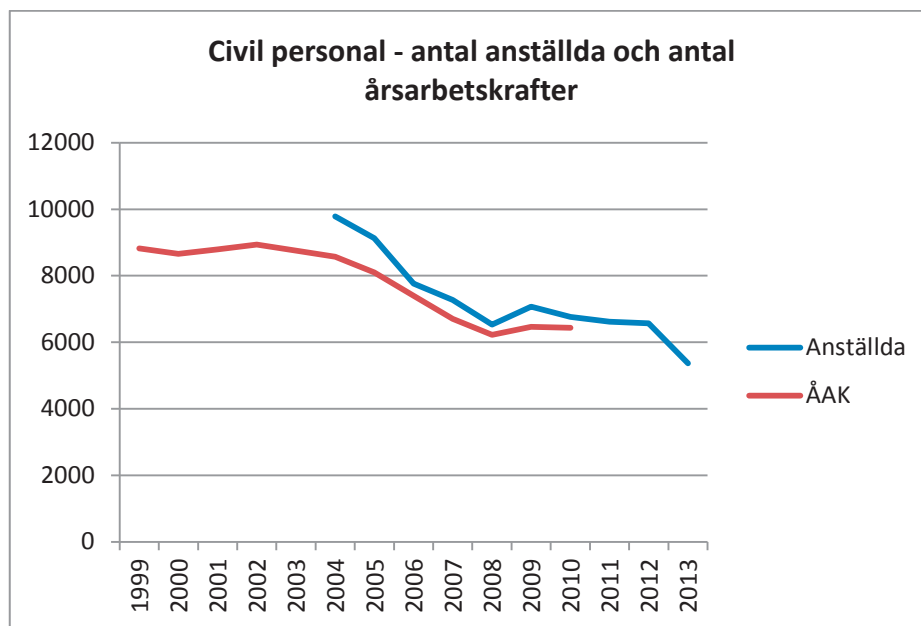
²³ Värnplikten blev efter kalla krigets slut alltmer selektiv och allt mindre allmän. En allmän värnplikt för män enligt det tidigare mönstret skulle ha inneburit en samhällsekonomisk merkostnad på minst 6 mdkr per år. Hade vi även låtit den vara könsneutral hade även denna årskostnad dubblrats.

7.5 Civil personal

Den civila personalen har successivt minskat och överföring av delar av försvarslogistiken från Försvarsmakten till Försvarets Materielverk kommer att innebära ytterligare minskningar. Antalet civilanställda uppgick vid utgången av år 2013 till 5365.

Försvarsmaktens årsredovisningar har över åren, som nämnts, inte varit konsekventa i redovisningen av personalvolym och kostnader för dessa. Man har bl.a. varierat mellan olika volymmått varför både antal anställda och antal årsarbetskrafter i nedanstående figur redovisas med viss ”överlappning”.

Figur 7.7. Civil personal – anställda och årsarbetskrafter (Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar)



Att försöka uppskatta genomsnittliga lönekostnader via lönekostnadssummor som divideras med dessa volymer leder till osäkra och i vissa fall besynnerliga resultat med stora svängningar.

I vissa årsredovisningar i början av perioden kommenteras lönekostnadsutveckling för vad som sägs vara identiska individer utifrån utfallen av löneavtalen. Dessa siffror överensstämmer dåligt med en genomsnittsbereäkning av lönekostnaderna dividerat med volymmuppgifterna. I vissa fall motsäger olika årgångar på årsredovisningen varandra vid redovisning av kostnader per årsarbetskraft.

Det finns inte heller samma möjligheter att via olika kompletterande källor, såsom för yrkesofficerarna, testa validiteten i en längre tidsserie. Vi har därför avstått från att redovisa de mycket osäkra beräkningar vi försökt göra utifrån årsredovisningarna.

7.6 Sammanfattning av personalkostnader

Lönekostnadsutvecklingen inom Försvarsmakten synes ha en god överensstämmelse med AKI(Ram), som bestämmer uppräkningsen av personalkostnaderna inom Försvarsmaktens anslag, undantaget effekterna av systemskiftet från plikt till frivillighet. Möjligen uppstod en underkompensation på ca 0,5 mdkr i årseffekt under den period, fram till år 2005, då AKI(Ram) bestämdes av arbetskraftskostnader för både arbetare och tjänstemän.

Skiftet från plikt till frivillighet har dock skapat merkostnader på uppemot 2 miljarder kr årligen utan att motsvarande kompensation kommit Försvarsmakten till del i form av ökad lönekostnadskompensation eller ökade anslag.

Att betrakta hela denna kostnadsökning som en ren effekt av ökade kostnader för att disponera samma mängd årsarbetskrafter är dock inte helt rättvisande. En värnpliktig är inte samma resurs som en GSS, utan det finns skillnader i utbildning, erfarenhet, tillgänglighet och användningsområde som kan motivera en högre kostnad. Försvarsmakten utredde och förordade dessutom själv en förändring av personalförsörjningen från plikt till frivillighet, utan att samtidigt, åtminstone i de officiella diskussionerna, väcka frågan om kompensation för merkostnaden.

Även om värnplikten var ”billig” ur ett försvarsekonomiskt perspektiv så var de samhällsekonomiska merkostnaderna betydligt större. Enligt vår beräkning uppgick de till 1,3 – 1,9 mdkr de sista åren av tillämpad värnplikt med 10 000 – 14 000 värnpliktiga i varje årskull.

Den andra delen av kompensationen för personalkostnaderna, som har med produktivetskravet på Försvarsmakten att göra, återkommer vi till i nästa kapitel.

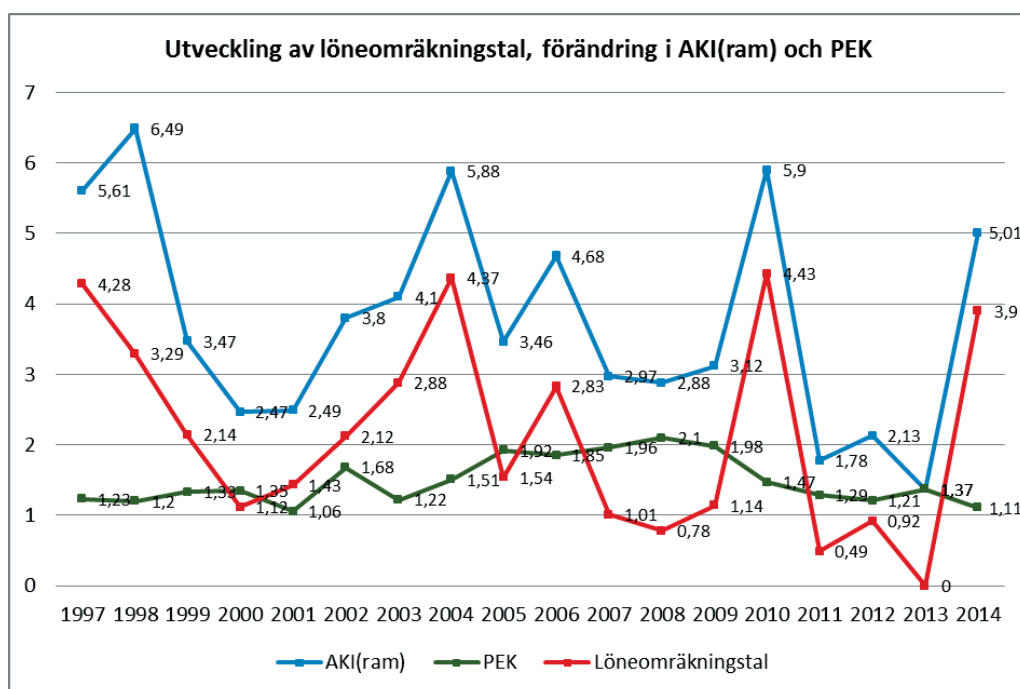
8 Produktivitsavdraget inom personalområdet

I FPI liksom i övriga statliga myndigheters motsvarighet PLO kompenseras löneökningar med ett index som bygger på löneutvecklingen bland tjänstemän i tillverkningsindustrin. Kompensationen reduceras med ett avdrag som bestäms av ett produktivits- och effektivitetskrav (PEK). Detta krav bestäms av ett årligt genomsnitt av produktivitsutvecklingen i den privata tjänstesektorn under den senaste tioårsperioden. Om Försvarsmakten inte uppnår en produktivitsutveckling motsvarande detta avdrag kommer, allt annat lika, försvarsanslagets köpkraft att minska.

Ökad produktivitet och effektivitet kan dock uppnås på annat sätt än minskade personalinsatser²⁴, men tekniskt belastar kravet myndigheternas lönekostnader. Det tas ut som ett avdrag på kompensationen för ökade lönekostnader. Kompensationen för lönekostnaderna bestäms av arbetskostnadsindex för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, AKI(Ram). Löneomräkningstalet är resultatet av AKI(Ram) minus produktivitsavdraget, PEK. I figuren nedan redovisas utvecklingen av dessa storheter mellan 1997 och 2014. Den röda kurvan som redovisar löneomräkningstalet är skillnaden mellan de två övriga kurvorna.

Figuren är hämtad från Arbetsgivarverket²⁵ och har uppdaterats till år 2014 med kompletterande uppgifter från Arbetsgivarverket för åren 2013-14. Tidsaxeln redovisar det budgetår myndigheternas årsbudget påverkas av löneomräkningstalet, inte det år löneförändringarna (två år tidigare) inträffade.

Figur 8.1. Utveckling av löneomräkningstal (Källa: Arbetsgivarverket)



²⁴ Exempelvis genom doktrinutveckling, effektiviseringar inom andra resursslåg, förbättrad mix av resurser etc.

²⁵ Arbetsgivarverket. 2011. Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet: Framtida utveckling och behov av förändringar? Rapportserie 2011:2.

8.1 Försvarsmaktens förutsättningar att nå produktivitetskravet

I inriktningspropositionen från år 2009 föreslog regeringen en tydligare framtida inriktning för försvaret. Försvaret ska vara ett tillgängligt insatsförsvar, ”här och nu”, med bl.a. ökad förmåga att delta i internationella insatser. Som en konsekvens av den nya inriktningen avskaffades den tillämpade värnplikten i fredstid till förmån för ett system med frivilligt rekryterade och tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS). Dessa skulle antingen vara kontinuerligt tjänstgörande (GSS/K) eller tidvis tjänstgörande (GSS/T).

Riksdagen beslöt i allt väsentligt att bifalla regeringens förslag.

I Försvarsmaktens planering har riksdagsbeslutet omsatts till personalvolym. Dessa har varierat i olika planeringsunderlag såsom Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FMUP) och budgetunderlag för olika år. I det senaste budgetunderlaget (BU15)²⁶ redovisas följande mål när förändringarna är genomförda:

- 3 500 officerare
- 5 150 specialistofficerare
- 6 200 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K
- 9 900 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/T
- 4 900 civilanställda, huvudsakligen kontinuerligt tjänstgörande
- 2 400 tidvis anställda officerare/specialistofficerare, ”reservofficerare”

Till detta kommer 16 600 soldater i hemvärn och nationella skyddsstyrkor.

År 2019 antas de flesta målen ha uppnåtts, men först år 2024 är målen helt uppfyllda enligt BU15.

Produktivitetskraven innebär att försvaret ska klara av en oförändrad prestation med successivt minskade personalresurser eller på annat sätt åstadkomma motsvarande effektiviseringar. I resonemanget nedan har vi illustrerat konsekvensen av produktivitetsavdraget om det tas ut inom personalområdet.

Om Försvarsmakten ska kunna möta de produktivitetskrav som återfinns i FPI och som historiskt varit omkring per år på lönekostnaderna måste personalvolymen successivt minska och/eller andra kostnader minska i motsvarande grad. Besparingar som uppnås genom lägre ambitioner och att vissa arbetsuppgifter inte utförs är *inte* produktivitet utveckling utan ambitionssänkningar.

Vi har nedan beräknat effekten av produktivitetsavdraget. I beräkningarna har vi antagit ett genomsnittligt produktivitetsavdrag på 1,0 - 1,5 % (periodvis har avdraget varit så högt som 2 %). Det är i nuläget något lägre (1,1-1,2 %).

Produktivitetsavdraget innebär att år 2024, vid nivån 1,5 %, måste 42 500 försvarsanställda klara av vad som i nuläget antas kräva 48 700, se tabell nedan. Vid nivån 1,0 % reduceras kravet till att 2024 utgöra 44 500 anställda. Detta innebär en minskning på drygt 4 000 - 6 000 personer utan att verksamheten ska bli lidande.

²⁶ Försvarsmakten. 2014. *Budgetunderlag för 2015 med särskilda redovisningar*. HKV 2013-546:9.

Tabell 8.1. Produktivitetsavdragets effekt på personalvolymerna

Personalkategori	Målantals enl. FM BU 2015	Antal år 2024, efter produktivitetsavdrag (1,5 %)	Antal år 2024, efter Produktivitetsavdrag (1,0 %)
Officerare	3 500	3 050	3 200
Specialistofficerare	5 150	4 500	4 700
GSS/K	6 200	5 400	5 650
GSS/T	9 900	8 650	9 050
Civila tjänstemän	4 950	4 300	4 500
”Reservofficerare”	2 400	2 100	2 200
Hemvärnssoldater/ HAGS	16 600	14 500	15 200
TOTALT	48 700	42 500	44 500

Tabellkommentar: Vi har i beräkningarna valt att minska antalet proportionerligt i olika personalkategorier (avrundade tal). Självklart kan minskningen fördelas på de olika kategorierna på annat sätt. Det är dock viktigt att antalet årsarbetskrafter också minskar i takt med produktivitetsavdraget så minskningen måste i stort sett fördelas proportionellt mellan anställda som tjänstgör kontinuerligt och anställda som endast tjänstgör tidvis.

Självklart behöver inte produktivetskraven, som i tabellen, tas ut jämnt över alla personalkategorier. Det finns också möjligheter att delvis uppnå produktivetskraven genom minskat utnyttjande av andra resurser än personal, även om produktivetskravet i FPI tekniskt riktas mot personalkostnaderna. Men faktum kvarstår att produktivetskravet inom i övrigt oförändrad anslagsnivå ställer stora krav på successiva personalreduceringar. Produktivetskraven (vid 1,5 %) utgör ca 180 mnkr per år till år 2019 och kommer fram till år 2019 att motsvara 900 mnkr i årlig effekt. År 2024 växer detta till att motsvara närmare 2 mdkr per år.

Om inte produktivetskraven kan mötas leder detta till kostnadsökningar som måste kompenseras med höjda försvarsanslag eller ambitionsminskningar.

Följande tabell redovisar hur stor andel av nuvarande planerade personal som kan vara kvar vid olika nivåer på produktivitetsavdraget och över tiden (10, 15 resp. 20 år från nuläget).

Tabell 8.2. Produktivitetsavdragets effekt på personalvolymerna

Produktivitetsavdrag↓ Period →	10 år	15 år	20 år
1,00 %	90 %	86 %	82 %
1,20 %	89 %	83 %	79 %
1,50 %	86 %	80 %	74 %
1,70 %	84 %	71 %	71 %
2,00 %	82 %	74 %	67 %

8.2 Personalens dubbla roller

I den nya försvarsorganisationen kommer skillnaderna mellan insatsorganisationen (insatsförbanden) och basorganisationen (förbandsproduktionen, utbildningsplattformar, skolor, centra m.m.) att minska. Detta gäller inte minst personalbehoven inom insatsorganisationen och grundorganisationen. Detta gör att produktivetskravet på successivt minskande personalvolym tröffar såväl insatsorganisationen som förbandsproduktionen. Antingen insatsorganisationens eller basorganisationens personalbehov blir då dimensionerande och begränsar därför möjligheterna till att kunna möta produktivetskravet. Försvarsmaktens situation är

härvid unik genom att två olika personalbehov är dimensionerande för såväl personalvolymen som möjligheterna att uppnå produktivetskraven. Denna unika omständighet är gränssättande för möjligheterna att klara produktivetskraven.

Statsmakternas beställning av en insatsorganisation kan ses som en beställning av en bestämd produkt från Försvarmakten med antingen:

- (1) ett givet personalinnehåll, eller
- (2) bibehållen förmåga över tiden trots ett minskat antal individer i organisationen.

Dessa olika synsätt redovisas nedan.

(1) En insatsorganisation med ett givet personalinnehåll - produktivetskrav i produktionen

I det första fallet blir det överhuvudtaget svårt att genomföra de personalreduktioner som produktivetskraven ställer. Dessa produktivetskrav kan då bara tas inom de personalkategorier där basorganisationens (produktionens) personalbehov överstiger insatsorganisationens (produktens) personalbehov. Hela produktivetskravet måste tas från en delmängd av personalen vilket skapar stora produktivetskrav på just denna personal.

Personal är i Försvarmakten både en insatsvara (input), och del av produkten (output). Ett huvudsyfte med verksamheten är att skapa en insatsorganisation (IO) med förmåga och beredskap att lösa ställda uppgifter. En viktig komponent i denna insatsorganisation är övad och insatsberedd personal som kan bemanna förbanden. För att skapa insatsorganisationen åtgår personal som insatsvara för utbildning, övning, planering, administration, stöd och bevakningstjänst mm. En del av denna produktion utförs av personal som också tillhör produkten (insatsorganisationen). Insatsorganisationens personal kan därför sägas ha dubbla roller. För gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) är insatsorganisationen i allt väsentligt dimensionerande, liksom för flertalet av yrkesofficerna. Behovet av civilanställda är huvudsakligen dimensionerade för basorganisationens behov. Antalet reservofficerare och hemvärnssoldater är till dominerande del bestämda av insatsorganisationens behov.

Räknat som andel av det totala antalet individer utgör de individer som endast bestäms av förbandsproduktionens, basorganisationens, behov ca 10 %.²⁷ Det är dock rimligt att räkna om andelen med hänsyn till att insatsorganisationen består av många tidvis anställda. Om vi istället räknar i årsarbetskrafter ökar basorganisationens andel till ca 20-25 %.

Det nuvarande årliga produktivetskravet som ställs på försvaret uppgår till 1,1 - 1,2 % av lönekostnaden. Om detta krav helt skall mötas genom personalreduktioner räknat i årsarbetskrafter måste ca 6 % av personalvolymen avvecklas inom en femårsperiod och ca 11 % inom en tioårsperiod. En effektivare produktion innebär att en numerärt oförändrad insatsorganisation kan skapas med betydligt färre arbetstimmar inom produktionen. Med synsättet att den beställda insatsorganisationens personalinnehåll ska uppnås och att rationaliseringar därmed endast kan göras i produktionsledet skapar detta produktivetskrav på ca 6 % per år på inom produktionen (1,2 % per år totalt som ska uppnås bland en fjärdedel av personalen). Detta är, även jämfört med lönsamhetsdriven verksamhet, ett mycket högt produktivetskrav. Ett sådant krav skulle t.ex. innebära att ca hälften av de som har renodlade produktionsuppgifter måste rationaliseras bort på ca 10 år. Att klara av så höga produktivetskrav och sådana personalreduceringar är i princip omöjligt och innebär att kraven också måste riktas mot kärnverksamheten – insatsorganisationen.

²⁷ Uppgifter från Försvarmakten/HKV/Pg BoK: Projektgrupp Befattningsstruktur och Kravsättning.

(2) *En insatsorganisation med bibehållen förmåga över tiden - produktivetskrav även i insatsorganisationen*

Ett antagande om att neddragningar endast kan göras likformigt i alla kategorier innebär å andra sidan att även personalinnehållet i insatsorganisationen måste reduceras med uppemot 15 % under en tioårsperiod, utan att krigsförbandens förmåga och beredskap blir lidande.

Om produktivetskraven riktas mot såväl produktionen och insatsorganisationen innebär de dubbla rollerna ändå en begränsning av möjligheterna att möta dessa produktivetskrav. Det handlar om att produktivetsmöjligheterna simultant kan skapas i samma personalgrupper, annars blockerar behoven från insatsorganisationen möjligheterna att hämta hem en besparingspotential som skapats i produktionen. Omvänt kan behov i produktionen blockera besparingspotential i insatsorganisationen. En i allt väsentligt unik omständighet i försvaret som inte beaktas i de generella produktivetskrav på statliga myndigheter som pris- och lönekompensationen utgår ifrån.

En ökad produktivitet i insatsorganisationen innebär att man med ett mindre antal personer kan åstadkomma samma förmåga och beredskap. Enligt den klassiska ekonomiska produktionsfunktionen (Solows tillväxtmodell²⁸) påverkas den totala produktionen av insatserna av personal, realkapital (materiel, maskiner etc.) samt total faktorproduktivitet. En ökad total faktorproduktivitet innebär att teknikutveckling successivt ger tillgång till bättre realkapital, ökad kunskap och förbättrade arbetsmetoder (s.k. "know-how"), vilket medför att produktionen kan ökas med en bibehållen mängd insatsvaror.

Att personalen genom teknikutveckling disponerar successivt förbättrad teknik, exempelvis genom att materielen över tiden får högre prestanda och kvalitet är alltså en nyckelförutsättning för att kunna öka personalens produktivitet.

I detta fall är möjligheten att förse personalen med materiel med ökade prestanda ett av de viktigaste verktygen för att uppnå en bibehållen förmåga trots personalminskningar. En väsentlig förutsättning för att behålla (öka) förmågan i krigsförbanden som ingår i insatsorganisationen, trots minskad (oförändrad) personal i insatsorganisationen, är således en tillgång till bättre materielsystem genom exempelvis teknikutveckling. Produktivetsmöjligheterna inom insatsorganisationen är således till väsentlig del kopplad till förbättrade materielsystem och teknikutveckling. Förbättrade materielsystem med högre prestanda innebär dock kostnadsökningar på materiel (se kapitel 11.1). Sådana kostnadsökningar kompenseras inte genom FPI. Fram till år 2000 räknades försvarsanslaget upp med en s.k. teknikfaktor. Teknikfaktorn i dåvarande FPI uppgick till 1,5 % för att täcka de fördyringar som på försvarsmateriel.

Ett produktivetskrav riktat mot insatsorganisationen utan någon kompensation för ökade kostnader för teknikutveckling kan därför ses som svårförenligt, då tillgång till förbättrad teknik är en viktig förutsättning för produktivetsutveckling inom insatsorganisationen.

Ökad produktivitet i insatsorganisationen kan också delvis skapas genom mera rationella arbetsmetoder, bättre anpassade insatsförband, doktriner och verkansmetoder. Mer effektiva materiel- och ledningssystem genom teknikutveckling är dock en väsentlig del av en ökad förmåga.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att hur man än ser på statsmakternas beställning av en insatsorganisation och dess personalinnehåll så stöter man på principiella problem i konstruktionen av FPI, antingen genom oproportionerligt höga produktivetskrav på förbandsproduktionen i basorganisationen som i synsätt (1) eller

²⁸ Solow, R. 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94.

genom behov av kompensation för höjda materielprestanda som i dag inte kompenseras i FPI som i synsätt (2).

8.3 Övriga orsaker till lägre förväntad produktivitet utveckling i försvaret

FOI har i en tidigare rapport²⁹ hävdad att Försvarmakten haft svårt att uppnå en positiv produktivitet utveckling under det neddragningskede som pågått sedan åtminstone mitten av 90-talet. FOI har inte uteslutit att produktivitet utvecklingen i försvaret t.o.m. skulle ha kunnat vara negativ under denna period, bl.a. genom reducerade stordriftsfördelar.

Detta har också tidvis inträffat i den privata tjänstesektorn under de finansiella kriserna de senaste åren. På så sätt minskade produktiviteten med 2,9 % under 2008 och 3,5 % under 2009, varefter en återhämtning påbörjades³⁰. I den varuproducerande privata sektorn blev fallen i produktivitet ännu större. Orsaken till den negativa produktivitet utvecklingen var efterfrågeminskningar som i sin tur skapade ett lägre kapacitetsutnyttjande och minskade stordriftsfördelar.

Detta stärker hypotesen att Försvarmakten i det långvariga neddragningskede man befunnit sig i haft svårt att möta produktivitet kraven i FPI och t.o.m. kanske haft en negativ produktivitet utveckling.

Då Försvarmaktens produktivitet avdrag bestäms av ett glidande medeltal över produktiviteten i den privata tjänstesektorn under en tioårsperiod sjönk detta produktivitet krav till att vara 1,1 – 1,2 % per år i nuläget med den tvåårsfördröjning som finns i pris- och lönekomensationen, vilket var lägre än vanligt. Det har tidigare i genomsnitt legat på drygt 1,5 %.

De fasta kostnaderna för delar av verksamheten i Försvarmakten 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 väsentlig produktivitetshämmande faktor.

Ett antagande om nollproduktivitet från slutet av 90-talet motsvarar enligt våra beräkningar i nuläget 2,6 mdkr i årlig minskning av Försvarmaktens köpkraft år 2014. Med antaganden om negativ produktivitet utveckling blir denna urholkning av köpkraften än större.

Även en privat, lönsamhetsdriven aktör får sålunda problem med produktiviteten när produktionsvolymerna och kapacitetsutnyttjandet minskar vilket stöder hypotesen om låg och kanske t.o.m. negativ produktivitet utveckling i försvaret den senaste 15–20-årsperioden.

Följande övriga faktorer, förutom personalens dubbla roller och minskade stordriftsfördelar genom minskade verksamhetsvolymer, talar också för att möjligheterna till produktivitet sökningar är relativt sett låga inom försvarssektorn.³¹

- Kostnaden för att utveckla nya materielssystem är stora och allt kortare serielängder medför att styckkostnaderna stiger.

²⁹ Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE.

³⁰ Statistiska centralbyrån. *Näringslivets produktivitet utveckling*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-06-03).

³¹ Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694—SE.

- Marknadssituationen, som ofta karaktäriseras som av bilaterala monopol (en säljare-en köpare) eller oligopolsituation (få säljare – en köpare). Risk finns därför att incitamenten till produktivitetsoökningar inom industrin är tämligen svaga.
- Begränsad handlingsfrihet. Produktivitetsovinster kan till stor del uppnås genom organisationsförändringar, avveckling av verksamhetsställen, införande av effektiva lösningar för personalförsörjningen m.m. I viss utsträckning har Försvarsmakten varit förhindrad att vidta sådana förändringar på grund av politiska restriktioner. 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 substitutionsmöjligheter. Dessa sammanhänger med möjligheter att ersätta varor/tjänster som haft en kraftig prisutveckling med sådana som haft en lägre prisutveckling och som därigenom 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 substitut saknas i hög grad.

Vi kan från studier från USA (US Bureau of Economic Analysis), Storbritannien (DASA) och Kanada (DRDC) se resultat som pekar på en stor försvarsspecifik inflation inom personalområdet där löneökningarna inte kan mötas med produktivitetsförbättringar i samma grad som hos andra, framför allt privata näringslivsaktörer.³²

Det finns även risk att dubbla produktivitetskrav riktas mot Försvarsmakten. Detta kan ske genom att de båda tidigare nämnda beslutsfattarna den synliga, explicita beslutsfattaren som fattar beslut om försvarsanslaget och den osynliga, implicita beslutsfattaren pris- och lönekomensationen genom FPI samtidigt in-tecknar produktivitetsovinster. Om man i anslagstilldelningen tar hänsyn till möjliga produktivitetsovinster genom att sänka anslaget med hänvisning till sådana rationaliseringar eller höjer ambitionerna utan att samtidigt höja anslagen riskerar man dubbla produktivitetskrav då Försvarsmakten samtidigt måste leva upp till de löpande produktivitetskraven från FPI.

De ekonomiska tankarna runt finansieringen av försvarsreformen, som initierades av den s.k. inriktningspropositionen från år 2009, innehåller inslag av vad som skulle kunna ses som exempel på sådana dubbla produktivitetskrav. Detta har även uppmärksammats av Riksrevisionen.³³

Den insatsorganisation som fanns före försvarsreformen, IO 09, är i det närmaste identisk med den insatsorganisation som inriktningspropositionen föreslog, den s.k. IO 14 (se figur nedan), som sedan beslutades.³⁴

Skillnaderna (Δ , i figur) bestod av ett nytt och dyrare personalförsörjningssystem, byggt på frivillighet istället för plikt. Detta var i sin tur var en av förutsättningarna för att generellt höja tillgängligheten och beredskapen på krigsförbanden i insatsorganisationen (ledordet var ”här och nu”). Därutöver aviserades högre ambitioner avseende möjligheter att delta i internationella insatser. I inriktningspropositionen redovisades också nya principer för materieförsörjningen.

³² Se exempelvis Ministry of Defence. *Defence Inflation Estimates - Statistical Notice*. DASA. Olika årgångar, statistik från US Bureau of Economic Analysis, samtal med Dr Binyam Solomon från DRDC.

³³ Riksrevisionen, Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret, RiR 2014:7.

³⁴ Försvarsmakten, årsredovisningar.

Insatsorganisationens matematik

IO 14 ≈ IO 09

- △ Annat personalförsörjningssystem
- △ Högre beredskap
- △ Högre ambition i internationella insatser
- △ Nya principer för materieförsörjningen

Alla dessa skillnader, med möjligt undantag av de nya principerna för materieförsörjningen, är kostnadshöjande och i många fall kraftigt kostnadshöjande.

De bärande ekonomiska tankarna för försvarsreformen var att de ökade kostnaderna för insatsorganisationen som en högre beredskap och ett nytt personalförsörjningssystem skulle medföra skulle finansieras av besparingar och rationaliseringar i stödverksamheterna inom Försvarsmakten och på andra försvarsmyndigheter. Insatsorganisationen skulle därmed sättas i centrum.

Genom denna balans mellan ökade kostnader för insatsorganisationen och minskade kostnader för stödverksamheterna fanns förhoppningar om att försvarsreformen skulle kunna genomföras med en prolongerad ekonomi med, i stort sett, oförändrade försvarsanslag. Därigenom fanns ett produktivitets- och effektivitetskrav inbyggt i anslagsbeslutet samtidigt som det också fanns ett produktivitetskrav inbyggt i själva anslagskonstruktionen genom produktivitetskravet från FPI.

Olika utredningar har studerat rationaliseringsmöjligheter i främst stödverksamheten.³⁵ Redan 2005 utredde stödmyndigheterna av Försvarsförvaltningsutredningen. År 2008 studerade den s.k. Genomförandegruppen möjligheterna att effektivisera materieförsörjningen. Stödutredningen lämnade år 2009, strax efter inriktningspropositionen, sina förslag till omorganisation och besparingar i försvarsmyndigheterna. Till del gjordes ett omtag av denna utredning i och med Försvarsstrukturutredningen som lämnade sitt betänkande år 2011. Utredningarna har avlöst varandra och har delvis omprövat tidigare utredningars förslag. Genomförandegruppen fick hård kritik av Riksrevisionen. Statskontoret pekade i en nyligen utkommen rapport på att de stora förväntade besparingarna av förändringarna inom försvarslogistiken inte skulle uppnås. I maj 2014 kom en rapport från Ekonomistyrningsverket som ifrågasätter hela förändringen inom försvarslogistiken. I rapporten föreslås att pågående organisationsförändring i försvarslogistiken görs tvärtom och att Försvarets Materielverk (FMV) ska ingå i Försvarsmakten, och inte som nu att personal ska övergå från Försvarsmakten till FMV. Det förefaller sålunda inte vara så enkelt att hitta de önskade besparingarna utan att det samtidigt påverkar försvarseffekten negativt.

Självklart finns effektiviseringsmöjligheter inom Försvarsmakten, i synnerhet om verksamhetsnivån blir mer stabil istället för stadigt minskande. Frågan är bara om

³⁵ Se SOU 2005:96, SOU 2011:36, Försvarsdepartementet (2009), Riksrevisionen (2012), Statskontoret (2014), Ekonomistyrningsverket (2014) samt Genomförandegruppens slutrapport från år 2008.

effektiviseringsmöjligheterna är så stora som det antas i olika utredningar och implicit genom produktivitetsavdraget i pris- och lönekompensationen (ibland samtidigt).

Krav på produktivitet kan uppstå genom att försvarsanslaget reduceras med hänvisning till effektiviseringsmöjligheter. Att öka kraven på och uppgifterna för Försvarsmakten utan att samtidigt höja försvarsanslaget motsvarande de ökade kraven och uppgifterna ställer också krav på förbättrad produktivitet. I beslutet bakom försvarsreformen ökades kraven på och uppgifterna för Försvarsmakten utan att motsvarande höjning av försvarsanslaget gjordes. Detta skulle istället omhändertas genom produktivitetshöjningar och effektiviseringar. Samtidigt finns det löpande kravet på produktivitetshöjningar kvar genom produktivitetsavdraget i FPI. Detta medför en stor risk att Försvarsmakten åläggs dubbla produktivitetsavdrag. Dels genom anslagsbesluten och dels genom den årsvisa omräkningen av anslaget genom FPI.

9 Hyror

Lokalkostnaderna är en av de större kostnadsposterna i Försvarsmakten med 2,5 mdkr per år, vilket utgör ca 6-7 % av de totala kostnaderna. Hyreskostnaderna som utgör den dominerande delen av lokalkostnaderna med 2,4 mdkr räknas genom FPI årligen upp med 70 % av KPI, om inte en omförhandling av hyran skett. I det fallet bestäms kompensationen på annat vis.

Försvarsmakten hyr majoriteten av sina lokaler, anläggningar och sin mark av Fortifikationsverket (FORTV).

FORTV hyr på uppdrag in lokaler, arrenden m.m. från andra hyresvärdar åt Försvarsmakten. Förhyrningarna uppgår till cirka 600 mnkr per år.

Detta kapitel bygger på underlag som vi fått från FORTV i form av skrivelser och statistiksammanställningar.³⁶

Hyrorna sätts sedan år 2007 enligt en modell, ”Hyresmodell 2006”.³⁷ Hyrorna för lokaler, anläggningar och mark består av kapitalkostnader (avskrivningar och ränta) samt bashyra. Bashyran innefattar drift (inklusive FORTV egna lokaler), planerat underhåll, administration och mediaförsörjning (el, värme, vatten m m). Hyrorna motsvarar FORTV:s kalkylerade självkostnader.

Kapitalkostnaderna utgörs av avskrivningar och räntekostnader.

Avskrivningar baseras på objektets ursprungliga anskaffningsvärde plus förbättringsåtgärder och avskrivningstiden varierar mellan 5-30 år beroende på objekt och åtgärd. På mark görs inga avskrivningar.

Räntekostnaderna som ingick i hyran för år 2013 var 3 % och beräknas på objektens bokförda värde vid årets ingång.

Bashyran räknas sedan år 2008 årligen upp med konsumentprisindex, KPI. Uppräkningen grundar sig på oktobervärdet på KPI. Försvarsmaktens kostnader för bashyran ökar sålunda, allt annat lika, med KPI. Samtidigt utgörs priskompensationen av 70 % av KPI.

Vad gäller bashyran så uppstår alltså en skillnad mellan den ersättning Försvarsmakten får för att täcka hyresökningar och den höjning av kostnaderna för bashyran som Försvarsmakten får genom FORTV:s justering av bashyran. Underkompensationen blir sålunda i denna del 30 % av KPI, vilket med de senaste årens låga inflationstakt på 0-3 % har inneburit en underkompensation på 0-1 %. I nuläget, början av år 2014, ser vi t.o.m. deflationstendenser.

Bashyran utgör ca 60 % av Försvarsmaktens hyreskostnader för FORTV:s anläggningar. Avskrivningar (inkl. direktavskrivningar) utgör drygt 30 % och räntekostnaderna knappt 10 %.

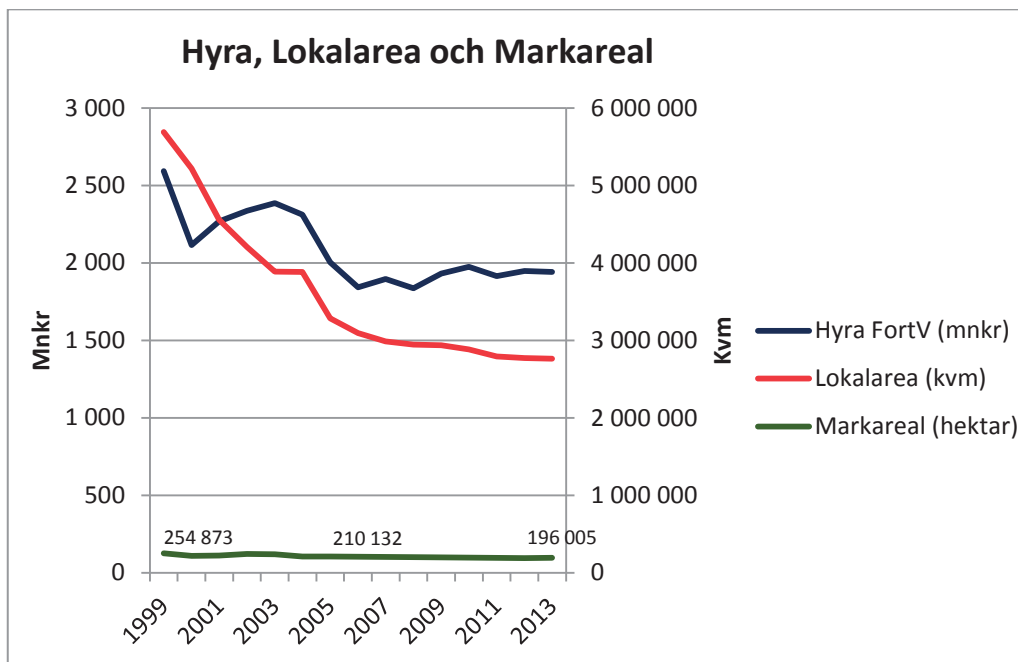
Vad gäller avskrivningar och ränta så är utvecklingen av det bokförda värdet i hög grad bestämmande för kostnadsutvecklingen.

De hyreskostnadsersättningar Försvarsmakten betalat för FORTV:s lokaler och mark sedan år 1999 framgår av figuren nedan (vänstra y-axeln) tillsammans med den lokalyta och markarealen (högra y-axeln) som Försvarsmakten förfogat över.

³⁶ Fortifikationsverket. 2014. *Underlag till FOI-studie*. Dnr 81/2014-1.

³⁷ Fortifikationsverket/Försvarsmakten, *Hyresmodell 2006*, mars 2006.

Figur 9.1. Hyror, lokalyta och markareal 1999-2013 (Källa: FORTV)



Till detta kommer även hyreskostnader från andra hyresvärdar på 605 mnr (2013), där de beloppsmässigt största hyresbeloppen utgörs av Högkvarteret, centrallagret i Arboga, Karlsborgs fästning samt Tre Vapen.

Det är inte möjligt att beräkna ett exakt kvm-pris/hektarpris då mark- och lokalytorna inte går att särskilja i det underlag vi erhållit från FORTV. Indikativt ger figuren en uppfattning då vi kan se att lokalytorna som står för huvuddelen av hyran minskat betydligt kraftigare än hyreskostnaderna. Ett grovt överslag ger en ökningstakt per ytenhet på ca 3-5 % per år. Detta stärks av en publikation från FORTV³⁸ från 2011 där hyreskostnaden per kvm för lokaler mellan 2006 och 2010 beräknas ha ökat i genomsnitt 5 % per år.

En kompensation med 70 % av KPI skulle över hela perioden 1999-2014 i genomsnitt motsvara 1 % per år (och för perioden 2006-2010 i genomsnitt 1,3 %).

Detta skulle totalt innebära en underkompensation för den del av hyrorna som inte omförhandlats med ca 2-3,5 % per år.

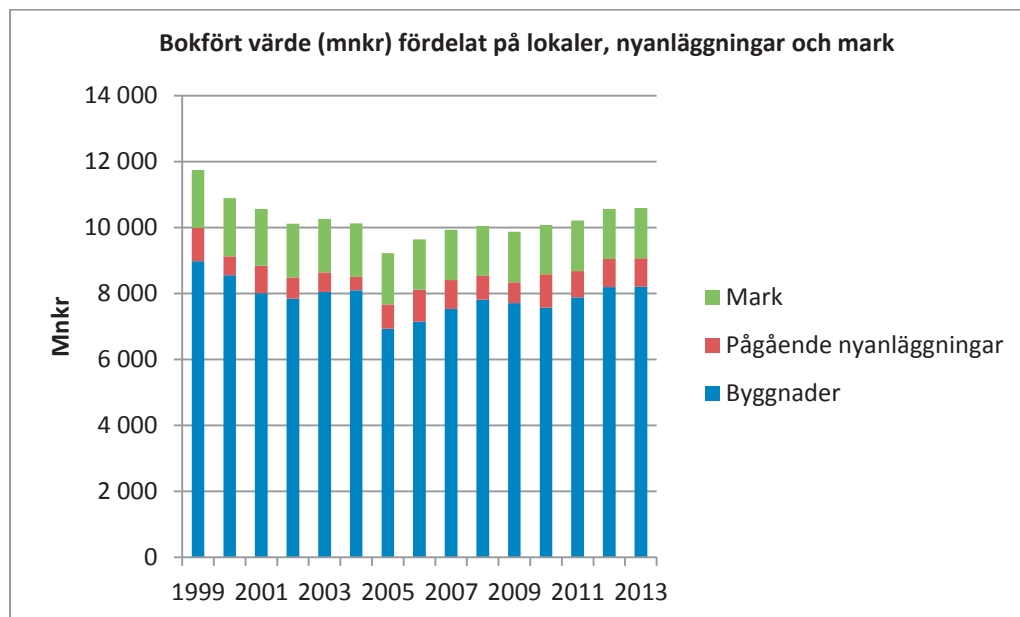
Upplåtelseavtalen gäller normalt tillsvidare och omförhandlas inte. Hyra för tillkommande investeringar läggs löpande in i avtalen. Investeringsavtal upprättas med Försvarsmakten.

Avvecklingen av relativt sett billigare förrådslokaler förklarar en mindre del av det ökade genomsnittspriset per kvm. Förrådslokaler utgjorde år 2004 59 % av lokalbeståndet och hade år 2013 minskat till 45 % av beståndet.

9.1 Bokfört värde

Det bokförda värdet som bestämmer avskrivningar och räntor har under perioden från år 1999 till år 2013 utvecklats enligt nedan. Siffrorna som kommer från FORTV omfattar hela beståndet där Försvarsmakten är den dominerande kunden.

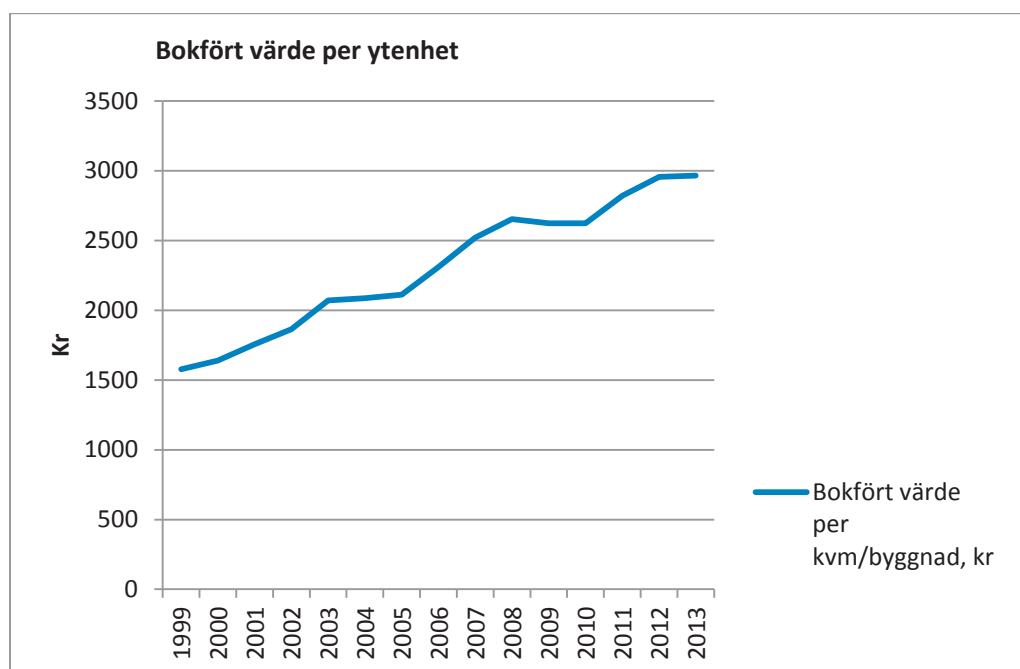
³⁸ Fortifikationsverket. 2011. Årsfakta 2010.

Figur 9.2. Bokfört värde – lokaler, nyanläggningar och mark (Källa: FORTV)

Lokalerna står för den dominerande delen av det bokförda värdet.

Räntorna under perioden har sjunkit från 8 % år 1999 till 3 % år 2013 och har haft en återhållande effekt på hyreskostnadsutvecklingen.

Bakom initialt sjunkande bokförda värden fram till år 2005, och därefter något ökande värden, ligger främst avvecklade lokalytor. När äldre bestånd ersätts med nyanlagt bestånd ökar dock de bokförda värdena. Detta leder till att det bokförda värdet per kvm ökar och därmed också avskrivningar och räntekostnader per kvm som baseras på det bokförda värdet. Det bokförda värdet per kvm har i genomsnitt ökat drygt 4,5 % per år under perioden 1999-2013.

Figur 9.3. Bokfört värde per ytenhet (Källa: Egna beräkningar på underlag från FORTV)

9.2 Sammanfattning hyror

Hyreskostnaderna har i absoluta termer, och än mer justerat för prisförändringar, minskat under åren. Bilden blir dock en annan om man relaterar hyreskostnaderna till den mängd resurser, i detta fall främst lokalyta, som Försvarsmakten fått för pengarna.

Det är rimligt att betrakta hyreskostnaderna som en av de kostnadsminskningar, såsom vid förbandsnedläggningar, som generellt eller specifikt, ska finansiera anslagsminskningarna genom åren. Det är därför också rimligt att betrakta priset per kvm/per ha som den prisförändring som ska kompenseras av FPI.

Det är inte okomplicerat att försöka uppskatta en genomsnittlig hyresutveckling per kvm för Försvarsmakten då kompensationsmekanismerna är skilda vad gäller löpande uppräknings- och omförhandlade hyror. Ovan redovisade siffror tyder på att det har funnits en inte obetydlig underkompensation för Försvarsmakten på uppemot ca 3 % per år motsvarande en köpkraftseffekt på försvarsanslaget år 2014 på ca 1 mdkr.

För att mer precist fastställa denna effekt skulle frågan kanske studeras specifikt och inte endast översiktligt som en del i en generell studie av Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar.

10 Övriga kostnader inom förbandsverksamheten

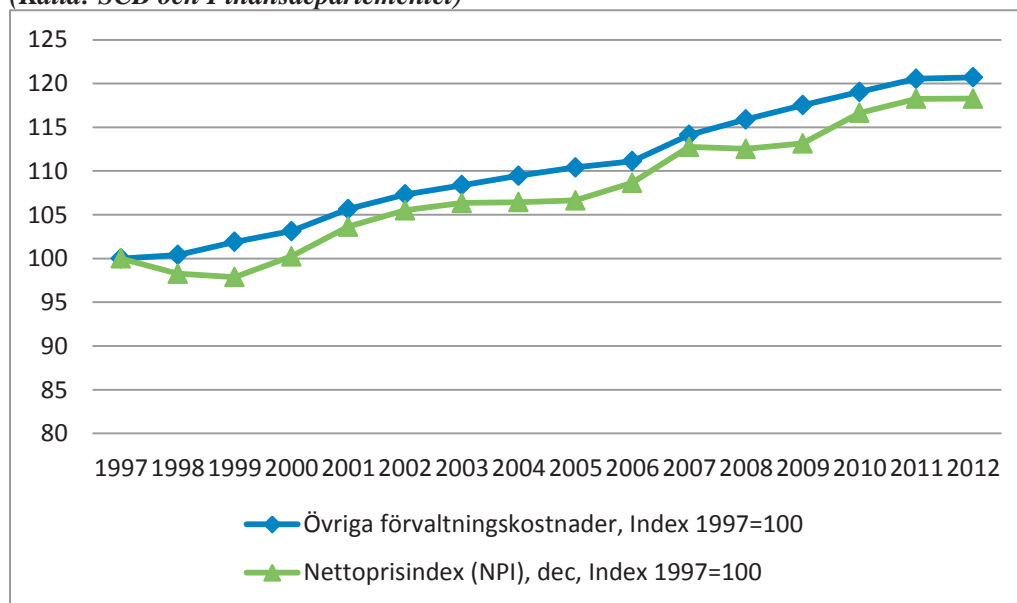
De övriga kostnaderna inom förbandsverksamheten består av drivmedel, reservdelar/materielunderhåll, ammunition, resor, administrativa investeringar, förbrukningsmaterial, konsulter och övriga tjänster m.m. De uppgick år 2013 till 9,0 mdkr.

Priskompensationen från FPI utgörs av nettoprisindex, NPI, med undantag av kostnader för olja/drivmedel som kompenseras med importprisindex för petroleumprodukter.

Dessa övriga kostnader har större likheter med andra offentliga myndigheter om man undantar ammunition och materielunderhåll inkl. reservdelar. I andra offentliga myndigheter kompenseras dessa kostnader med index för förvaltningskostnader som är en sammanvägning av flera index från SCB för varor/tjänster som normalt förekommer i myndigheternas verksamhet såsom pappersvaror, kontorsmaskiner, transporter, tryckningskostnader, post- och teletjänster, övriga tjänster etc.

Det kan därför finnas skäl att jämföra utvecklingen av NPI med index för förvaltningskostnader.

Figur 10.1. Index för förvaltningskostnader jämfört med nettoprisindex (NPI)
(Källa: SCB och Finansdepartementet)



De båda indexserierna uppvisar över hela perioden en skillnad men denna uppkommer tidigt under perioden för att därefter inte växa. Försvarsmakten har sålunda över perioden fått en sämre kompensation för dessa kostnader än andra statliga myndigheter.

Effekten av den tidigt uppkomna skillnaden skulle enligt våra beräkningar motsvara drygt 0,1 mdkr i Försvarsmaktens anslag år 2014 och en ackumulerad effekt 1999-2014 på 2,3 mdkr.

Vi har använt olika index som en indikation på den faktiska prisutvecklingen på olika resurser som orsakar de övriga kostnaderna inom förbandsverksamheten. Vi har därför matchat varje kostnadsslag med ett officiellt index som beskriver prisutveckling på en liknande resurs (ett approximativt index, s.k. proxy-index). Vi har därefter jämfört denna indikativa prisutveckling med NPI, det index som bestämmer kompensationen för prisökningar på dessa resurser.

Nedanstående tabell redovisar resultatet av denna analys:

Tabell 10.1. Övriga kostnadsslag inom förbandsverksamheten

Resurs/kostnads- slag	Andel av anslag 1:1	Årlig prisutv. 2005-2013 (snitt)	Grund för uppskattning av prisutveckling	Utveckling jmf. +/-NPI (procent)
Reservdelar/Materiel- underhåll	5,0 %	3,0 %	ITPI, tjänster avseende reparation och installation av maskiner och apparater	+1,7
Ammunition ³⁹	1,2 %	2,3 %	PPI, vapen och ammunition	+1,0
Resor	2,4 %	2,3 %	KPI, transporttjänster	+1,0
Investeringar (ej försvarsmateriel) ⁴⁰	3,8 %	-0,2 %	ITPI, kapitalvaror	-1,5
Förbrukningsmaterial	3,0 %	2,0 %	ITPI, icke varaktiga konsumtionsvaror	+0,7
Konsulter	2,7 %	2,7 %	TPI, juridiska och ekonomiska konsulttjänster	+1,4
Köpta datatjänster	1,2 %	0,4 %	TPI, dataprogrammerings-, datakonsulttjänster o.d.	-0,9
Teletjänster	0,4 %	-3,5 %	KPI, teletjänster och utrustning	-4,8
Köpta transporter	1,1 %	1,7 %	TPI, transport- och magasineringstjänster	+0,4
Övriga köpta tjänster	9,5 %	1,5 %	TPI, total	+0,2
Personalvård	1,7 %	1,5 %	TPI, total	+0,2

Kommentar: ITPI=Prisindex för inhemsk tillgång, PPI=Producentprisindex,
KPI=Konsumentprisindex, TPI=Tjänsteprisindex.

Källor: Försvarmaktens årsredovisning, underlag från Försvarmakten samt SCB.

Av tabellen framgår att vissa kostnadsslag enligt approximationerna är överkompenserade och andra underkompenserade genom NPI. Sammanvägt skulle denna approximation av de kostnadsslag som i FPI kompenseras med NPI innebära en underkompensation på totalt 0,5 % per år. Detta skulle enligt våra beräkningar skapat en urholkning från år 1999 på 0,5 mdkr per år i anslagsnivå år 2014. Ackumulerat över hela perioden motsvarar detta en urholkning på närmare 4 mdkr.

I tabellen ovan har prisutvecklingen för reservdelar/materielunderhåll inom anslag 1.1 approximerats med ett civilt index – prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) för tjänster avseende reparation och installation av maskiner och apparater.

Kostnaderna för försvarsmateriel återfinns huvudsakligen inom anslag 1.3 (anskaffningen) och anslag 1.4 (vidmakthållandet), men även inom anslag 1.1 och dess förbandsverksamhet finns det materielkostnader. Dessa består av lokalt vidtaget materielunderhåll på de lokala verkstäder som finns på olika verksamhetsorter. Detta materielunderhåll exkl. personalkostnaderna uppgår till 1,1 mdkr. Räknas kostnaderna för personalen in stiger beloppet till 3,3 mdkr men då ingår utvecklingen och implementeringen av PRIO och andra informationssystem med ca 0,5 mdkr.

Sannolikt innebär en approximation av prisutveckling på underhållet inkl. reservdelar för försvarsmateriel byggt på ett civilt index för reparationer en underskattning av prisutveckling på försvarsmaterielunderhållet. Vi saknar dock tillräckligt underlag för att kunna göra en specifik bedömning av kostnaderna för försvarsmaterielunderhållet inom anslag 1.1.

³⁹ Nordlunds et al. (2011) studie av materielanskaffningen visar på ett liknande resultat.

⁴⁰ I investeringar ingår kontorsutrustning, OH-utrustning, vissa utbildningssimulatorer, informationssystemet PRIO m.m.

10.1 Sammanfattning – övriga kostnader inom förbandsverksamheten

Inom de övriga kostnaderna inom förbandsverksamheten finns en del kostnader som är relativt försvarsspecifika såsom ammunition, underhåll av försvarsmateriel inkl. reservdelar och vissa investeringar, medan andra är mer allmänna. En analys där allmänna, officiella index använts som approximationer för den faktiska prisutvecklingen sedan 1999 pekar på en underkompensation på ca 0,5 mdkr i 2014 års anslagsnivå. Försvarsmaktens prisuppräknings genom NPI har varit något lägre än övriga statliga myndigheter som uppräknats med index för övriga förvaltningskostnader.

11 Materielkostnader

11.1 Materielanskaffningen (anslag 1.3)

11.1.1 Bakgrund och tidigare resultat

Utgifterna för anskaffningen av materiel och befästningar uppgick år 2013 till 8,8 mdkr.

År 2011 utgav FOI en rapport om kostnader för försvarsmateriel⁴¹ som visade att kostnadsutvecklingen för det svenska försvarets materiel var betydligt högre än den allmänna prisutvecklingen och att framför allt generationsskiften inom materielsystemen innebar stora kostnadssprång. Internationella resultat bekräftade denna bild.

Kortfattade, sammanfattande resultat av studien redovisas översiktligt i nedanstående tabell där de svenska resultaten också jämförs med ett antal redovisade internationella studier.

De svenska resultaten redovisas i kolumnen ”FOI”, en norsk studie från Totalförsvarets Forskningsinstitut⁴² i kolumnen ”FFI”, en studie av Philip G Pugh⁴³ studie i kolumnen ”Pugh” och andra studier⁴⁴ i separat kolumn där uppgiftslämnaren anges vid värdet.

Kostnadsuppgifterna redovisas som utveckling per år under studerad period uttryckt som skillnad i årlig utveckling jämfört med konsumentprisindex (KPI). Detta innebär att +5,0 % innebär att styckkostnaden ökat med 5,0 % mer än ökningen av KPI, inte att ökningen varit 5,0 %.

Kostnadsutveckling redovisas i allmänhet som kostnad per styck (enhet). I vissa fall redovisas också en viktjusterad (per kg, per ton) kostnadsutveckling där hänsyn tagits till förändringar i materielens vikt. Detta görs för att Pugh i allmänhet redovisar sina resultat i vikttermer.

Den tidsperiod som resultaten gäller redovisas vid sidan av själva kostnadsutvecklingen.

⁴¹ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

⁴² Kvalvik, S R., Johansen, P K. 2008. *Enhetskostnadsvekst på försvarsinvesteringer (EKV-I)*, Forsvarets Forskningsinstitut, FFI-rapport 2008/01129.

⁴³ Pugh, P G. 2007. *Source Book of Defence Equipment Costs*. Bedford: P G Pugh.

⁴⁴ Arena, M., Younossi, O., Brancato, K., Blickstein, I., Grammich, C. 2008. *Why has the cost of Fixed-Wing Aircraft risen?* RAND monograph series. Presentation vid australiensiskt besök.

Tabell 11.1.. Kostnadsutveckling per år och enhet/vikt utöver KPI

Materielsystem	FOI (enhet) Skillnad /år – Period	FFI (enhet) Skillnad /år – Period	Pugh (vikt) Skillnad /år – Period	Andra (enhet) Skillnad /år – Period
Stridsflyg	+7,1 % -- 1953-2001 (+6,4 % vikt)	+6,7 % -- 1940-2010 (+5,8 % vikt)	4 % -- 1955-2005	+5,7% -- 1975-2005 RAND +6-7% -- 1944-2010 AUS
Helikopter, lätt	+3,8 % -- 1963-2006 (+4,1 % vikt)	+4,7 % -- 1950-2010 (+3,2 % vikt)	4 % -- 1958-2006 (last, träning, räddning)	
Helikopter, medel	+6,9 % -- 1969-2006 (+5,9 % vikt)		6 % -- 1958-2006 (ubåtsjakt)	
Korvett	+7,0 % -- 1963-2006 (+4,2 % vikt)	+7,8 % / 1,4 % -- 1960-2000 (osäkra värden)	1 % -- 1958-2004	
Ubåt	+4,4 % -- 1960-1995 (+2,5 % vikt)	+3,8 % -- 1907-1991 +9,4 % -- 1965-1991	3 % -- 1950-2010	+6,0 % -- 1960-2015 ref.FFI +3,3 % -- 1945-2010 AUS
Stridsvagn	+0,7 % -- 1953-1996 (+0,3 % vikt)	+2,2 % -- 1960-2006 (+1,2 % vikt)	1 % -- 1950-2002	
Stridsfordon	+7,6 % -- 1965-2004 (+5,1 % vikt)	+6,0 % -- 1960-2006 (+4,6 % vikt)	4 % -- 1960-2010	+4,6 % -- 1930-2010 AUS
Pansarterrängbil	+4,5 % -- 1943-2010 (+3,1 % vikt)		2 % -- 1960-2010	+3,3 % -- 1960-2010 AUS
Eldhandvapen	+2,8 % -- 1950-2010	+1,3 % -- 1868-2008	2 % -- 1935-2008 (enhet)	
Ammunition	+1,2 % -- 1983-2010			
Unifom	-1,0 % -- 1990-2010			

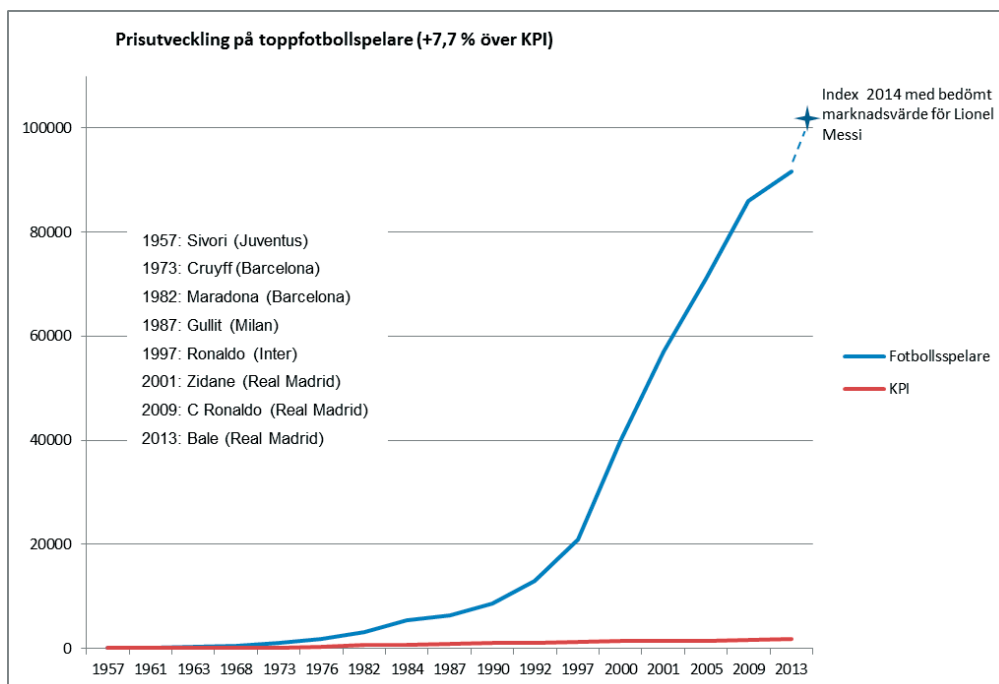
Samtliga system med undantag av uniformer uppvisar en kostnadsutveckling från något över till väsentligt över KPI.

En bestämmande faktor för kostnadsutvecklingen är hotbilden och behovet av att prestanda hos materielen måste hålla rimligt jämna steg med en potentiell framtida motståndare. Denna kapprustning och strävan efter bibehållen eller ökad relativ effekt i jämförelse med en motståndare är kostnadsdrivande. Denna kapplöpning för att förfoga över materiel med högre prestanda än den som används av en potentiell motståndare har lett till att försvarsmateriel kan betecknas som *turnerings- eller tävlingsvaror* (tournament goods).⁴⁵

Man kan se stora likheter i styckkostnadsutveckling på försvarsmateriel med andra tävlingsvaror såsom Formel 1-bilar där kostnaderna skenade. Det gick så långt att man började sätta gränsvärden för prestanda för att mildra kostnadstrycket. Detta kan liknas vid en sorts nedrustningsförhandlingar bland Formel 1-stallen. En av författarna till denna rapport har i presentationer jämfört kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel med utvecklingen av transfersummor för elitfotbollsspelare, se figuren nedan.

⁴⁵ Kirkpatrick, D. 2003. *A UK Perspective on Defence Equipment Acquisition*, Institute of Defence and Strategic Studies.

Figur 11.1. "Tävlingsvaror" – prisutveckling på fotbollsspelare (Källa: Wikipedia och SCB).



Kommentar: Real Madrid av 2014 besegrar säkert enkelt sitt lag från 1957. Men nutidens stora finaler spelas inte mot 1957 års lag utan mot Barcelona 2014, Bayern München 2014, Manchester U 2014, Juventus 2014 osv. Detta skapar en tävlan om de bästa fotbollsspelarna som är mycket kostnadsdrivande. Den relativa förmågan är liksom i försvaret det avgörande. För fotbollsentusiaster redovisas några av namnen bakom kurvans koordinater.

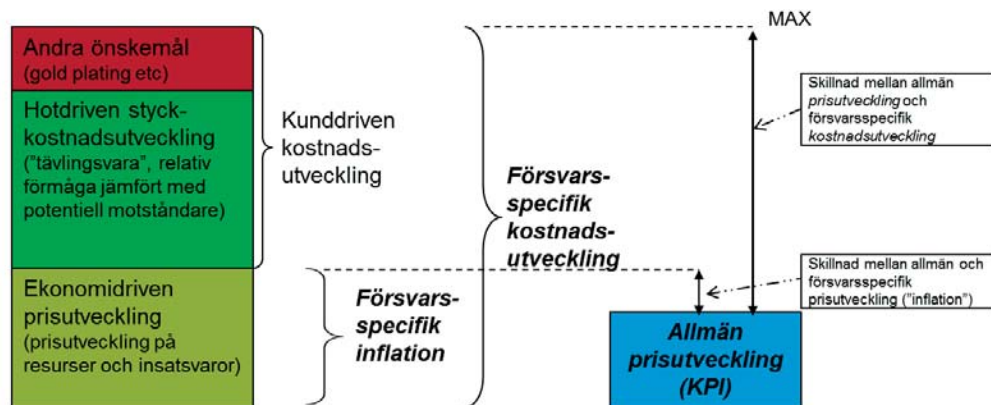
Fotbollsspelare uppvisar en hög kostnadsutveckling helt i nivå med de försvarsmateriel-system med snabbast kostnadsutveckling och t.o.m. ännu högre.

11.1.2 Försvarsspecifik pris- och kostnadsutveckling

I kapitel 5 berörde vi begreppen försvarsspecifik inflation och försvarsspecifik kostnadsutveckling. I resonemanget nedan och nedanstående figur relateras dessa begrepp till försvarsmateriel. I princip kan samma resonemang även föras för andra resurser försvaret är i behov av, men materielområdet är sannolikt det område där skillnaderna mellan pris- och kostnadsutveckling är som störst.

Pris- och kostnadsutveckling på försvarsmateriel beror till del på en ekonomidrivna pris- och löneutveckling som består i att priset på de resurser som behövs för produktionen av försvarsmateriel ökar. Detta gör försvarsmaterielen dyrare även för en identisk produkt utan förbättrade prestanda (illustreras av den ljusgröna delen av stapeln i figuren). Detta är den "rena" prisutvecklingen för försvarets produkter, den s.k. *försvarsspecifika inflationen*.

Figur 11.2 Försvarsspecifik inflation och kostnadsutveckling



Utöver denna prisutveckling tillkommer en hotdriven styckkostnadsutveckling som har att göra med krav på högre prestanda, bättre kvalitet och utökad funktion hos försvarsmaterielelen (den mörkgröna delen av stapeln). Andra önskemål kan också bidra till styckkostnadsökningar, såsom mer fåfänga krav. Den typen av krav brukar benämnas som *gold plating* eller *nice to have* (den lila delen av stapeln). Dessa olika krav bildar tillsammans den kostnadsutveckling som kan ses som den *kunddrivna kostnadsutvecklingen*. Denna uppstår främst vid generationsskiften inom materielssystemet när äldre materiel byts ut mot ny, förbättrad, materiel.

De ekonomidrivna ökningarna på styckpriset och de ökade styckkostnaderna till följd av höjda kundkrav utgör tillsammans den *försvarsspecifika kostnadsutvecklingen*.

Om vi jämför den försvarsspecifika inflationen med den allmänna inflationen (i den högra delen av figuren ovan återfinns en stapel som redovisar den allmänna inflationen) kan en skillnad konstateras (visas av den kortare lodräta pilen).⁴⁶ Skillnaden mellan den försvarsspecifika inflationen och den allmänna inflationen kan ses som skillnaden i "ren" prisutveckling för över tiden oförändrade produkter.

Om vi jämför den försvarsspecifika styckkostnadsutvecklingen med den allmänna inflationen blir skillnaden ännu större (visas av den längre lodräta pilen).

Man kan emellertid diskutera vad som ska betraktas som en oförändrad eller likvärdig produkt över tiden vad beträffar försvarsmateriel. Är en oförändrad/likvärdig produkt en produkt med oförändrade prestanda i absoluta termer (samma eldkraft, samma räckvidd, samma hastighet etc.) eller är en oförändrad/likvärdig produkt att betrakta som en produkt som behållit samma relativa prestanda jämfört med en motståndare? I det senare fallet skulle den del av styckkostnadsökningen som berodde på förbättrade prestanda hos en potentiell motståndare kunna betraktas som prisutveckling och försvarsspecifik inflation och inte som en styckkostnadsutveckling beroende på ökade prestanda.

Resonemangen ovan leder till ett antal frågor: Vilken pris- och kostnadsutveckling ska kompenseras? Hur ska pris- och kostnadsutvecklingen kompenseras? Genom anslagsjusteringar och/eller genom löpande pris- och lönekompensation såsom FPI? Vad ska man ta hänsyn till i anslagsbesluten och vad ska tas hänsyn till i pris- och lönekompensationen?

En möjlighet är att pris- och lönekompensera med allmänna prisindex. Detta medför sannolikt en sämre följsamhet med Försvarsmaktens pris- och kostnadsutveckling med underkompensation eller överkompensation som följd. Detta kan komma att ställa krav på anslagsjusteringar när denna skillnad ackumulerat över åren uppgår till stora belopp. Om så inte sker kommer eventuella underkompenserade kostnadsökningar att drabba

⁴⁶ Skillnaden behöver inte som i exemplet vara positiv = högre försvarsspecifik inflation än allmän utan motsatsen kan förekomma.

verksamheten. Effekten blir att detta riskerar att resultera i ”mindre försvar” än man avsåg i anslagsbesluten. Ett omvänt resonemang är givetvis också giltigt.

En annan möjlighet är att utforma pris- och lönekompensationen så att den så nära som möjligt följer Försvarsmaktens prisutveckling och då den ”rena” prisutvecklingen för en över tiden oförändrad produkt. Detta skapar inte samma behov av att genom anslagsbeslut justera över- eller underkompensation. I anslagsbesluten kan man då koncentrera sig på att ta ställning till och besluta om anslag för kunna finansiera de ökade krav på materielen som framkommer framför allt vid generationsskiften.

Ska ökade prestanda hos försvarsmaterielen vara föremål för specifika anslagsbeslut eller ska den, helt eller delvis, täckas av löpande priskompensation?

En möjlighet skulle härvid vara att pris- och lönekompensera för hela den försvarsspecifika styckkostnadsutvecklingen upp till ”MAX”-nivån⁴⁷ i figuren ovan. Detta skulle sannolikt dock innebära en överkompensation då det innebär att man skulle ha råd att öka kvaliteten generation för generation utan att sänka volymen/kvantiten i form av antal objekt av materielsystemen. En sådan hög kompensation, antingen genom explicita beslut och/eller ett mer generöst system för priskompensation, kan dock bli rimlig om omvärldssituationen och hotbilden motiverar detta.

Nästan alla länder har i modern tid, utom i stunder av kapprustning, mött de ökade styckkostnaderna till följd av högre prestanda och kvalitet, helt eller till del, med en *minskad kvantitet*. En minskad kvantitet med successivt färre objekt från en systemgeneration till en annan har fått finansiera ökade prestanda, högre kvalitet och ökad funktion.⁴⁸

Ett annat sätt att finansiera de högre styckkostnaderna har varit att behålla materielen längre och därigenom *förlänga livslängden* på materielen. Låt oss illustrera detta med ett exempel: Ett materielsystem som kostade 20 mnkr per styck vid tidpunkt 1 och 36 mnkr vid tidpunkt 2 har ökat med 80 % i styckkostnad om man ser till anskaffningskostnaden. Om vi antar att det system som anskaffades vid tidpunkt 1 hade en 20-årig livslängd skulle en årlig avskrivning vara 1 mnkr. Om systemet som anskaffades vid tidpunkt 2 hade en längre livslängd på 30 år skulle en årlig avskrivning vara 1,2 mnkr. Kostnadsökningen skulle med detta synsätt ha begränsats till 20 %.

Vi har studerat hur Sverige och några andra länder har finansierat de ökade styckkostnaderna för försvarsmateriel. Jämförelsen tyder på att omvärlden precis som Sverige har mött stigande kostnader för ökade prestanda med minskad kvantitet. Sverige har dock varit ett av de länder som snabbast minskat antalet vilket tyder på att detta varit ett viktigare finansieringssätt för de ökade styckkostnaderna för försvarsmateriel i Sverige jämfört med andra länder. De enda länder som ligger i nivå med Sverige vad gäller antalsminskning är Tyskland och Ryssland som sedan Sovjetunionens upplösning minskat försvaret kraftigt. I Ryssland har dock denna utveckling vänt.

11.1.3 Antalsutveckling

I nedanstående tabeller redovisas antalsutvecklingen i ett antal länder med det aktuella läget år 1975 (under kalla kriget), år 1990 (i slutfasen av kalla kriget) och år 2013.⁴⁹

Raden ”Index 1975” – uttrycker i procent hur stort antalet var år 2013 jämfört med år 1975. Raden ”Index 1990” uttrycker antalet år 2013 som en procentandel av antalet år 1990. Ju lägre ”index” desto kraftigare antalsminskningar.

⁴⁷ Möjligen med undantag av den ”fåfånga delen” – ”gold plating/ nice-to-have”.

⁴⁸ Se ex. Hartley (1991) och Augustine (1983).

⁴⁹ Statistiken baseras i huvudsak på olika årgångar av *Military Balance*, samt Försvarsmakten (1997, 1999), Hofsten (2003), Hogg (2000), Jackson (2000a, 2000b, 2009), Linström & Svantesson (2009), Sharpe (1999), Trehitt (1999).

Generellt uppvisar Sverige låga indextal. Tyskland och Ryssland/Sovjetunionen uppvisar också generellt låga och i många fall lägre indextal. Våra nordiska grannländer uppvisar med några undantag högre indextal liksom Frankrike och Polen.

Stridsflyg

STRIDSFLYG	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	457	116	113	113	814	576	342	9415
1990	351	116	90	90	480	981	746	8432
2013	110	45	109	57	106	485	219	1646
<i>Index 1975</i>	<i>24</i>	<i>39</i>	<i>96</i>	<i>50</i>	<i>13</i>	<i>84</i>	<i>64</i>	<i>17</i>
<i>Index 1990</i>	<i>31</i>	<i>39</i>	<i>121</i>	<i>63</i>	<i>22</i>	<i>49</i>	<i>29</i>	<i>20</i>

Antalet stridsflygplan har i Sverige efter 1990 minskat mer än i flertalet av grannländerna, men mindre än i Ryssland och Tyskland.

Helikoptrar

HELIKOPTER	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	95	28	11	42	194	654	731	3000
1990	99	38	9	33	197	1116	897	5000
2013	51	33	22	36	198	582	393	1250
<i>Index 1975</i>	<i>54</i>	<i>118</i>	<i>200</i>	<i>86</i>	<i>102</i>	<i>89</i>	<i>54</i>	<i>42</i>
<i>Index 1990</i>	<i>52</i>	<i>87</i>	<i>244</i>	<i>109</i>	<i>101</i>	<i>52</i>	<i>44</i>	<i>25</i>

Generellt gäller att antalet helikoptrar vidmakthållits i hög grad. Några länder har ökat antalet. Detta gäller i synnerhet Finland som egentligen inte haft ett helikoptervapen förrän under det senaste decenniet. Ryssland har däremot minskat antalet helikoptrar kraftigt, avfört många och tillfört få enheter.

Ytstridsfartyg

YTSTRIDFTG	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	47	25	8	53	50	81	53	710
1990	31	24	11	40	22	65	59	600
2013	9	17	10	11	8	44	27	115
<i>Index 1975</i>	<i>19</i>	<i>68</i>	<i>125</i>	<i>21</i>	<i>16</i>	<i>54</i>	<i>51</i>	<i>16</i>
<i>Index 1990</i>	<i>29</i>	<i>71</i>	<i>91</i>	<i>28</i>	<i>36</i>	<i>68</i>	<i>46</i>	<i>19</i>

Antalet ytstridsfartyg har i Sverige minskat kraftigare än i de flesta andra undersökta länderna. Endast Ryssland har genomfört kraftigare reduceringar medan Norge har haft en liknande utveckling som Sverige.

Ubåtar

UBÅTAR	Sverige	Danmark	Nederländ.	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	17	6	6	15	6	23	22	231
1990	12	4	5	11	3	17	24	303
2013	5	0	4	6	5	10	4	64
<i>Index 1975</i>	<i>29</i>	<i>0</i>	<i>67</i>	<i>40</i>	<i>83</i>	<i>43</i>	<i>18</i>	<i>28</i>
<i>Index 1990</i>	<i>42</i>	<i>0</i>	<i>80</i>	<i>55</i>	<i>167</i>	<i>59</i>	<i>17</i>	<i>21</i>

Finland har inte haft några ubåtar sedan andra världskriget och har därför i denna tabell ersatts med Nederländerna. Danmark har på senare år helt avvecklat sitt ubåtsvapen. I övrigt har endast Tyskland och Ryssland minskat antalet kraftigare än Sverige.

Luftvärn

LUFTVÄRN	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	1400	?	500	400	?	?	4130	60000
1990	1252	100	500	500	3000	1105	3810	50000
2013	50	30	250	50	910	900	46	15000
<i>Index 1975</i>	<i>4</i>	<i>-</i>	<i>50</i>	<i>13</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>25</i>
<i>Index 1990</i>	<i>4</i>	<i>30</i>	<i>50</i>	<i>10</i>	<i>30</i>	<i>81</i>	<i>1</i>	<i>30</i>

De äldre uppgifterna för luftvärn är betydligt sämre återgivna i Military Balance än för andra behandlade system, vilket medför att värden saknas för flera länder. De tidiga antalsuppgifterna är dock av måttligt intresse eftersom alla länder genomfört tekniskiften från automatkanon till styrda missiler av olika slag. Teknikskiftet har dock till större del genomförts under tiden fram till 1990.

Med ovanstående reservation som bakgrund kan konstateras Sverige minskat luftvärnet antalmässigt i större grad än i alla studerade länder med Tyskland som undantag.

Stridsvagnar

STRIDSVAGN	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	875	258	112	186	3400	2180	4000	50000
1990	640	499	120	211	2850	1349	4726	54400
2013	123	60	100	52	901	254	322	20800
<i>Index 1975</i>	<i>14</i>	<i>23</i>	<i>89</i>	<i>28</i>	<i>27</i>	<i>12</i>	<i>8</i>	<i>42</i>
<i>Index 1990</i>	<i>19</i>	<i>12</i>	<i>83</i>	<i>25</i>	<i>32</i>	<i>19</i>	<i>7</i>	<i>38</i>

Antalet stridsvagnar har i Sverige minskat kraftigt efter 1990 liksom i många av de undersökta länderna. Undantaget är återigen Finland där minskningen i antalet är måttlig.

Pansarfordon (pansarbandvagnar och pansarbilar)

PAFORDON	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovi.
1975	744	630	100	?	?	?	6210	35000
1990	600	595	440	203	3950	5778	5735	78000
2013	1113	708	859	514	1042	6648	2266	35000
<i>Index 1975</i>	<i>150</i>	<i>112</i>	<i>859</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>36</i>	<i>100</i>
<i>Index 1990</i>	<i>186</i>	<i>119</i>	<i>195</i>	<i>253</i>	<i>26</i>	<i>115</i>	<i>40</i>	<i>45</i>

Här behandlas pansarbandvagnar och pansarbilar sammantaget. Antalet har ökat i de flesta här redovisade länder och även i Sverige. Undantagen är Polen, Tyskland och Ryssland där man gjort stora neddragningar av markstridsstyrkorna och som redan före 1975 till stor delar var mekaniserade, d.v.s. använde pansarbilar och pansarbandvagnar för personaltransport. I de övriga länderna i jämförelsen har de mekaniserade markstridsstyrkorna ökat medan de icke mekaniserade markstyrkorna minskat eller i det närmaste helt utgått. Samtidigt har pansarbilar ökat på bekostnad av pansarbandvagnar. Bland pansarbilarna har också en helt ny kategori införts nämligen pansrade patrullbilar. Sådana har sedan en längre tid funnits Sovjetunionen och Polen.

Artilleri

ARTILLERI	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Polen	Frankrike	Tyskland	Ryssl/Sovj.
1975	1026	348	?	358	?	?	1400	?
1990	1086	393	1070	402	1750	915	1473	11250
2013	48	24	360	18	495	183	185	3460
<i>Index 1975</i>	5	7	-	5	-	-	13	-
<i>Index 1990</i>	4	6	34	4	28	20	13	31

Antalet artilleripjäser har i Sverige, liksom i Danmark och i Norge, minskat mycket kraftigt efter 1990. Även i de övriga undersökta länderna har antalet minskat, men inte i lika stor utsträckning.

11.1.4 Livslängd på materielen

Vi har även gjort en internationell jämförelse av medelålder på försvarsmaterielen.⁵⁰ Resultaten redovisas i nedanstående figur.

I många andra länder finns en tydlig tendens till ökade livslängder hos materielen. Denna tendens är inte lika tydlig i Sverige. Detta tyder på att andra länder varit mer benägna än Sverige att använda sig av ökad livslängd för att finansiera ökade anskaffningskostnader.

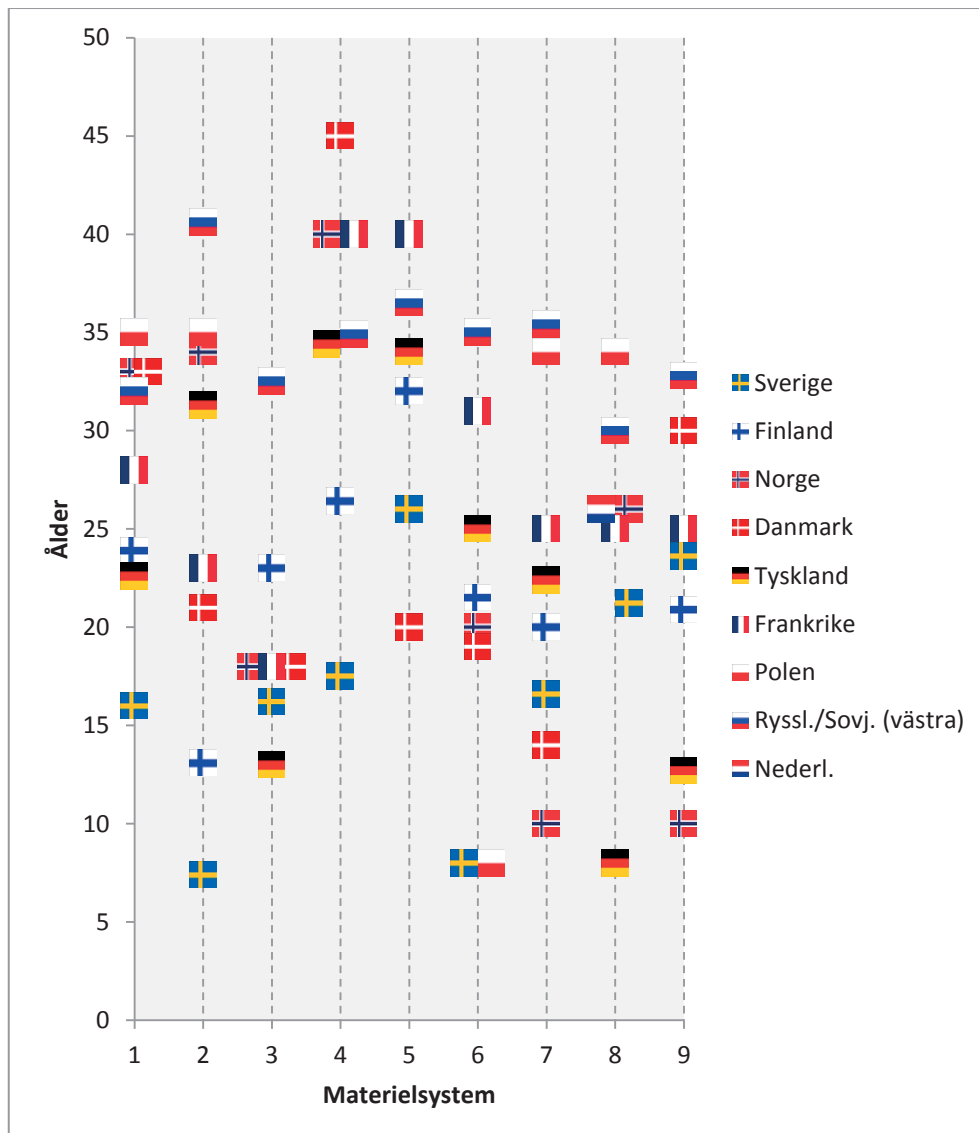
Många av dessa länder uppvisar en större materiell differentiering, med en mix av äldre materiel och yngre materiel. Äldre materiel behålls i större utsträckning vid sidan av den moderna, relativt nyanskaffade materielen vilket leder till längre nyttjandetider för varje systemgeneration. Olika krigsförband har olika utrustningsnivå beroende på uppgift.

Den svenska insatsorganisationen med dess begränsade antal förband gör emellertid en sådan materiell differentiering svår. De flesta förbandstyper förekommer i dag endast i singularis med ett enda förband.⁵¹

⁵⁰ Statistiken baseras i huvudsak på olika årgångar av *Military Balance*, samt Försvarsmakten (1997, 1999), Hofsten (2003), Hogg (2000), Jackson (2000a, 2000b, 2009), Linström & Svantesson (2009), Sharpe (1999), Trewhitt (1999).

⁵¹ Försvarsmaktens årsredovisning för år 2013.

Figur 11.3. Medelålder för olika materielsystem 2013



System på x-axeln består av:

- 1) Stridsflyg
- 2) Helikopter
- 3) Stridsvagn
- 4) Stridsfordon
- 5) Pansarbandvagn
- 6) Pansarbil
- 7) Ytstridsfartyg
- 8) Ubåt
- 9) Luftvärn

11.1.5 Pris- och kostnadsökning inom samma generation av systemen

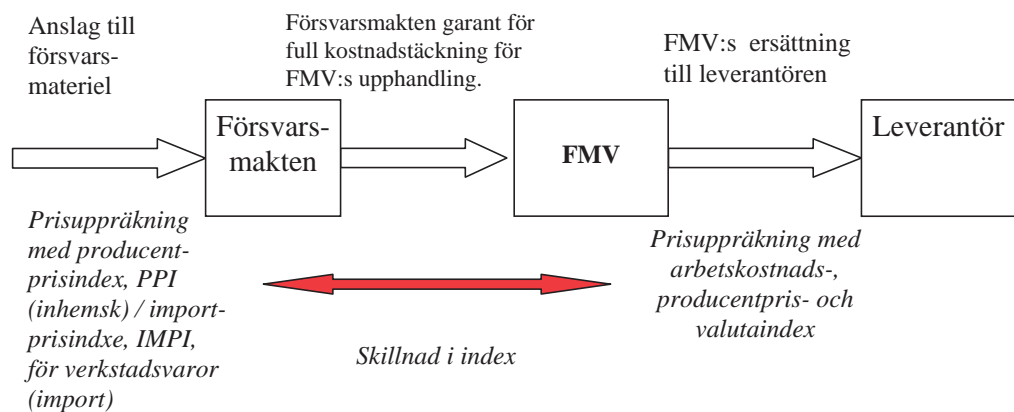
Den främsta orsaken till ökade styckkostnader för försvarsmateriel är de ökade prestanda som varje ny generation av systemen innebär. Dessa har vi tidigare behandlat i en FOI-rapport från 2011⁵² och översiktligt utvecklat i de föregående avsnitten i denna rapport.

Studier från USA (RAND, US Bureau of Economic Analysis) och Storbritannien (DASA) stöder dessa slutsatser och kostnadsutvecklingen inom samma generation av systemet, med undantag av modifieringar som innebär ökade prestanda, ansluter relativt nära till allmän prisutveckling.⁵³

Det kan dock finnas källor till kostnadsökningar inom en och samma generation. En av dessa källor är kontraktutformningen.

Indexkonstruktioner förekommer i flera led och påverkar såväl anslagstilldelning som avtal med leverantören. Det kan därför vara av intresse att analysera möjliga effekter av skillnader i dessa konstruktioner. Nedanstående figur illustrerar dessa samband:

Figur 11.4. Försvarsmakten/ FMV – indexuppräknning i anslag och avtal



Försvarsmakten får sina materielanslag (anslag 1:3 och 1:4) uppräknade med producentprisindex för hela näringslivet för den inhemska delen av kostnaderna och med importprisindex för verkstadsvärden för den importerade delen av kostnaderna.

Försvarsmakten är den dominerande kunden för upphandlaren, Försvarets materielverk (FMV), och är därmed den primära garanten för att FMV får full kostnadstäckning för sina inköp av försvarsmateriel och sina upphandlingstjänster. I vissa av FMV:s kontrakt med leverantören räknas ersättningen till leverantörerna upp med olika index, i allmänhet arbetskostnads- och producentprisindex. Därtill tillkommer i vissa fall en valutakorrigering för förändrade valutakurser. En viss del, 10 procent, är fast och räknas inte upp. Även i de fall prisklausuler inte finns i avtalen måste leverantörerna i avtalen ta höjd i priset för rimlig pris- och löneutveckling.⁵⁴

I den tidigare utformningen av FPI byggde en del av uppräknningen av anslagen på sammansatta index som i högre grad motsvarade de indexkonstruktioner som fanns mellan FMV och leverantörerna (se avsnitt 11.3).

⁵² Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213—SE.

⁵³ Se Ministry of Defence (olika årgångar), Statistik från Bureau of Economic Analysis och Arena et al. (2008).

⁵⁴ Murray, R., Nordlund, P., Salomonsson, G., Lundberg, A. 2013. *Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar*. FOI-R-3644.

För Försvarsmakten följer prisbildningen mot leverantören en annan logik än anslagstilldelningen vilket kan innebära avvikelser mellan priskompensationen för anslagen och den faktiska prisutvecklingen för investeringarna. Skillnader i indexens konstruktion i de två prisuppräkningsleden kan tendera att underkompensera för faktisk prisutveckling även inom en och samma generation av materielsystemen.

11.1.6 Sammanfattning – materielanskaffning

Många studier har tillsammans med FOI:s egna studier pekat på en mycket snabb ökning av styckkostnaderna för försvarsmateriel, i genomsnitt ca 3-4 %. Den viktigaste orsaken är de höjda prestanda som varje ny generation av systemen oftast innehåller. De höjda prestanda är till stor del en effekt av en strävan efter relativ effekt jämfört med en potentiell motståndare som också höjer materielens prestanda. Försvarsmaterielen brukar ses som s.k. tävlings- eller turneringsvaror (tournament goods).

De höjda kostnaderna för prestanda har, i Sverige och andra länder, ofta till del finansierats med ett successivt minskat antal objekt och/eller ökad livslängd på materielen. Våra resultat tyder på att Sverige primärt använt minskat antal som finansieringsform.

Att utifrån ett omvärlds- och hotbilda-neutralt perspektiv hävda att underkompensationen är 3-4 % per år vore att överdriva urholkningen av försvarsanslaget. Att exakt fastställa den ”hotbildsjusterade” nivån är svårt, men ett rimligt antagande kan vara 1,5-2% per år.

11.2 Vidmakthållande av materiel (anslag 1.4)

Vidmakthållandekostnaderna för försvarsmateriel och befästningar uppgick år 2013 till 6,5 mdkr.

Vi har haft ambitionen att studera hur kostnaderna för vidmakthållande och underhåll av materielsystemen utvecklats över tid. Detta visade sig i sanning vara en utmaning.

Det har varit svårt att få data och underlag om vidmakthållandekostnaderna för försvarsmateriel och än svårare att få tillräckligt långa tidsserier för att kunna dra slutsatser om genomsnittlig kostnadsutveckling över längre tid och trender i kostnadsutvecklingen.

Livslängden för vissa materielsystem kan sträcka sig över upp till 40 år och en komplett livscykelanalys av ett system kräver därför långa tidsserier. Vill man dessutom kunna analysera trender mellan olika generationer av ett materielsystem tillkommer ett behov av än längre tidsserier. I vår tidigare studie av materielanskaffningen⁵⁵ lyckades vi komma över underlag som sträckte sig ända tillbaka till 50-talet. Detta har visat sig mycket svårare för vidmakthållandekostnaderna.

Vi har haft ambitionen att relatera vidmakthållandekostnader till de prestationer vidmakthållandet bidrar till genom att hålla ett *antal* förmågebärande objekt av materielsystem tillgängliga för insatsorganisationen och den utbildning och övning personalen får genom användning av materielen uttryckt som *flygtimmar* för flygplan, *gångtimmar* för fartyg och *körmil* för stridsvagnar, stridsfordon etc.

En del av svårigheterna beror på att de äldre data- och informationssystem är under avveckling som en följd av introduktionen av det nya integrerade informationssystemet

⁵⁵ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213—SE.

PRIO. Vid övergången till PRIO har Försvarsmakten haft en osentimental syn på historiken i de gamla systemen.

Att analysera hela livscykelkostnader för materielsystem kräver som nämnts ovan långa tidsserier. Det kommer därför ta lång tid innan en sådan databas kommer att kunna byggas upp i PRIO.

Vi har inte heller hittat tidigare svenska studier av vidmakthållandekostnader över längre tid som vi kunnat hämta underlag eller slutsatser från.

Till viss del tyder våra problem med datafångst om livscykelkostnaderna för försvarsmateriel på att livscykelkostnader under de gångna decennierna främst handlat retorik och inte så mycket praktik. Denna bild stärks också av en FOI-rapport från år 2011.⁵⁶

Enligt muntliga uppgifter från företrädare för FMV och Försvarsmakten var de beräkningar som gjordes på JAS E-version och andra alternativ för stridsflyg ett genombrott för livscykelstänkande i materieförsörjningen.

Utifrån de kostnadsuppgifter som funnits tillgängliga har vi sammanställt en redovisning av relationen mellan kostnaderna för anskaffning och vidmakthållande över tid. Detta görs aggregerat för hela Försvarsmakten, men också för försvarsgrenarna separat. Vi har även försökt att relatera kostnader för vidmakthållande och underhåll över tid till enskilda materielsystem, och till olika generationer av dessa materielsystem. Dessa kostnader har då justerats med aktivitetsmåten flygtimmar, gångtimmar och körmil, då dessa uppgifter ofta har redovisats i Försvarsmaktens årsredovisningar. En årlig genomsnittskostnad per timme/mil har på det sättet kunnat beräknas för de materielsystem som studerats. I avsnitten nedan följer även en diskussion om de särskilda utmaningar som detta angreppssätt ger upphov till, och hur det påverkar tolkningarna av resultatet.

11.2.1 Aggregerade resultat

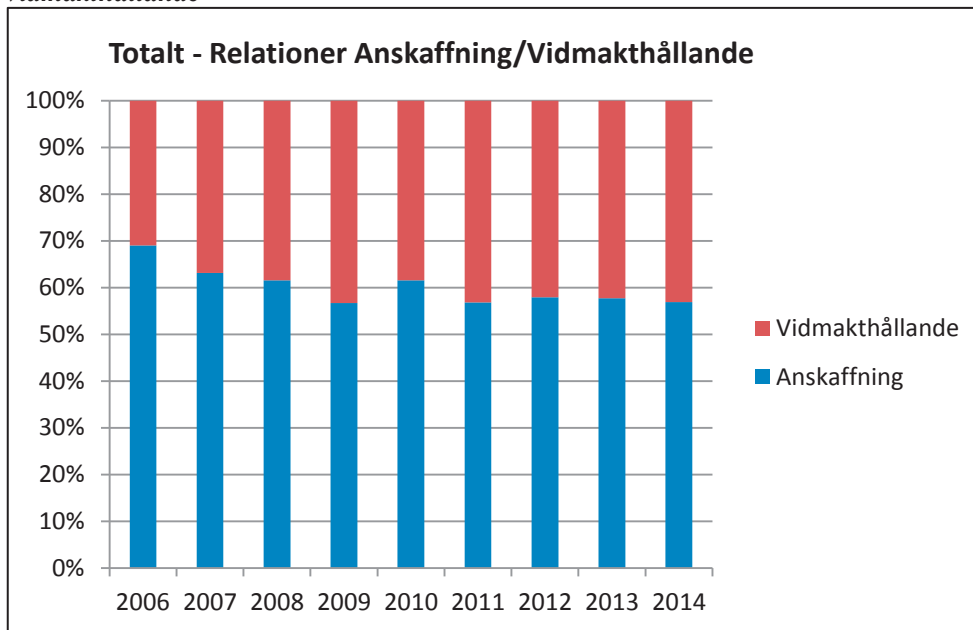
Med de aggregerade resultaten hade vi hoppats kunna få fram långa tidsserier på anskaffningskostnaderna och vidmakthållandekostnaderna och relationen mellan dessa. Tillförlitligt underlag på finns dock först på senare år. Först från år 2009 är anskaffningen anslagsmässigt skild från vidmakthållandet i anslagen 1.3 resp. 1.4. Några år innan dess fanns det två anslagposter inom det dåvarande samlade materielanslaget 6.2 som i stort motsvarade 1.3 och 1.4.

Om kostnadsrelationerna mellan vidmakthållande och anskaffning varit stabila över längre tid skulle det tyda på att kostnadsutvecklingen per styck varit relativt lika för anskaffning och vidmakthållande, d.v.s. ca 3-4 % över allmän prisutveckling.

Sådana slutsatser är dock svåra att dra p.g.a. att den tidsserie, som är rimligt tillförlitlig, bara sträcker sig från år 2006.

⁵⁶ Jonsson, U., Åkerström, J. 2011. *Nyckeltal för tillämpningen av Materieförsörjningsstrategin*, FOI-R—3205—SE, s. 20-21.

Figur11.5. Kostnadsrelationer för materielkostnaderna mellan anskaffning och vidmakthållande



Källor: Försvarsmaktens årsredovisningar 2007-13 . Budgetpropositionen 2014. KRI+ 2006.

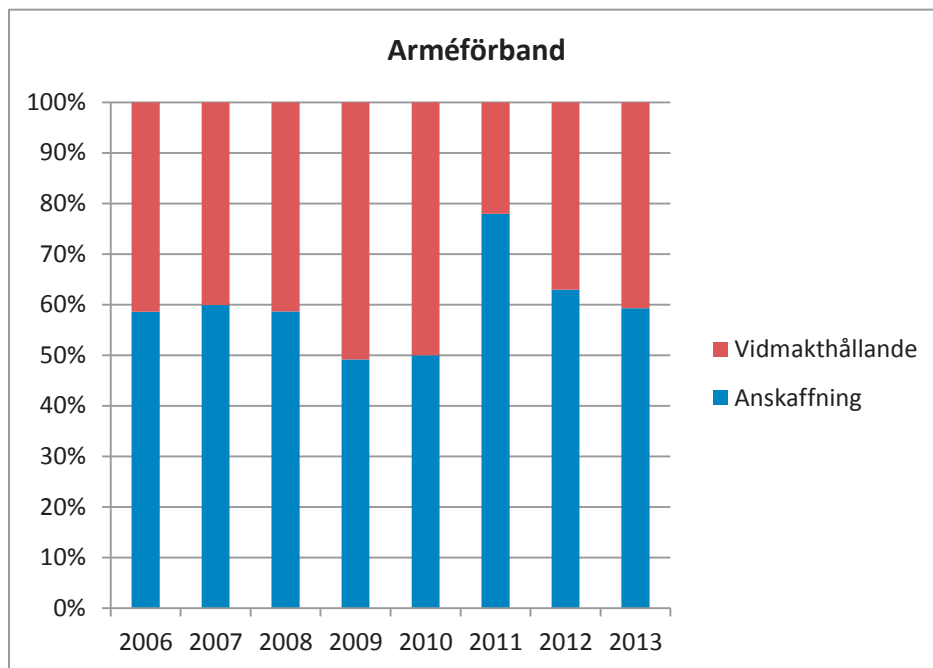
Kommentar: Bearbetning av underlag från KRI+ (2006) - osäker precision. Anslagposterna 6.2.2 och 6.2.4 för åren 2007-08. Anslagen 1.3 och 1.4 för åren 2009-14.

Relationen har varit relativt stabil sedan de separata anslagen infördes från år 2009 men jämfört med början av perioden (viss osäkerhet i underlagen) finns en tendens till att vidmakthållandet tar en större andel i anspråk vilket ger visst stöd till tesen att styckkostnaderna för vidmakthållandet åtminstone inte skulle utvecklas långsammare än styckkostnaderna för anskaffningen.

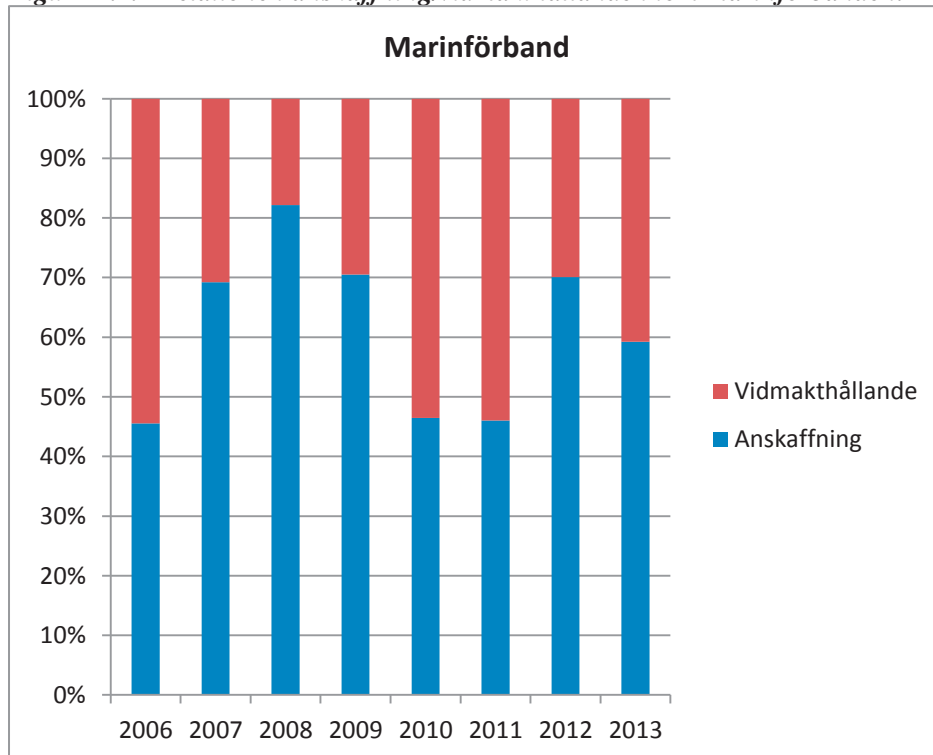
Vi har med underlag från årsredovisningar och KRI+⁵⁷ kunnat ta fram tidsserier för olika förbandstyper såsom arméförband, marinförband och flygvapenförband. För åren 2009-2011 är uppgifterna hämtade från Försvarsmaktens årsredovisningar men för åren 2006-2008 är fördelningen baserad på egna beräkningar utifrån dataunderlaget från KRI+.

Den relativt stabila relationen mellan anskaffning och vidmakthållande som materielkostnaderna för hela Försvarsmakten uppvisar blir mer ”ryckig” när den bryts ned på olika förbandstyper. Detta är naturligt och orsakas främst av materielanskaffningen som olika år kan ha olika tyngdpunkt.

⁵⁷ KRI+ är ett informationssystem inom Försvarsmakten som redovisat utfallet för kostnader för olika materielssystem. KRI+ har ersatts med PRIO.

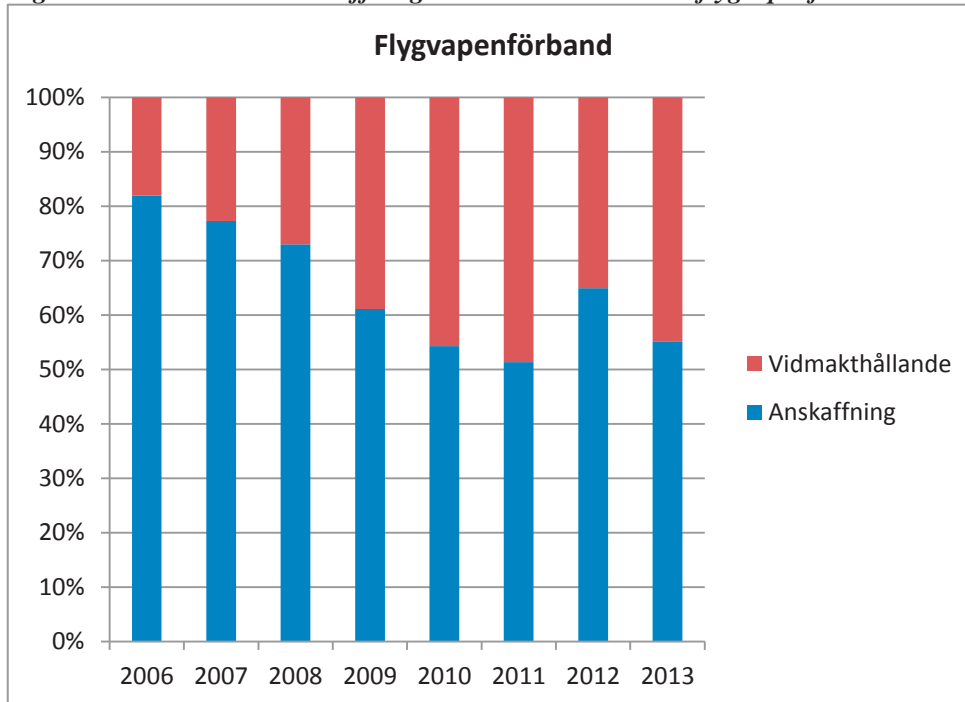
Figur 11.6. Relationen anskaffning/vidmakthållande inom arméförbanden.

Inom arméförbanden har dock relationen ingen tydlig trend. Några år 2009-10 med ökad andel vidmakthållande följs av några år 2011-12 med kraftigt minskade andelar för vidmakthållande i samband med Patria-anskaffningen för att återgå till de relationer som gällde i början på den studerade perioden.

Figur 11.7. Relationen anskaffning/vidmakthållande inom marinförbanden.

Inte heller marinförbandens materielkostnader uppvisar någon tydlig trend utan andelarna pendlar från år till år.

Figur 11.8. Relationen anskaffning/vidmakthållande inom flygvapenförbanden.



Materielkostnaderna i flygvapenförbanden uppvisar, åtminstone under den korta tid som här kunnat studeras, en tendens till ökade andelar för vidmakthållandet på bekostnad av andelarna för anskaffningen. Dessa andelar kan dock komma att ändras i takt med att anskaffningen av JAS E tar fart.

11.2.2 Per system

Vi hade initialt ambitionen att försöka få långa tidsserier för vidmakthållandekostnaderna för olika materielsystem där vi kunde separera mer löpande vidmakthållande från större åtgärder med längre tidsintervall (generalöversyner, mid-life updates, renovering och modifiering etc) och dessutom från extraordinära kostnader (haverier, materielförluster etc).

Dessa kostnader skulle sedan ställas mot olika prestationer såsom tillgängligt antal objekt, antal objekt i insatser och aktivitetsmått såsom flygtimmar, gångtimmar och körmil.

Kostnaden per prestation skulle beräknas och utveckling av denna över tid skulle uppskattas som en genomsnittlig årlig utvecklingstakt. Denna styckkostnadsutveckling skulle i sin tur jämföras med allmän prisutveckling och skillnader konstateras.

Dessa skillnader skulle sedan analyseras i kostnadsutveckling orsakade av generationsskiften till modernare system med vanligtvis högre prestanda. Tidsmönstret för livscykelkostnadernas utveckling inom en och samma systemgeneration skulle även kunna beskrivas.

Dessa ambitioner har inte kunnat förverkligas utan underlaget har enbart tillåtit kortare och mer summariska analyser vilka redovisas nedan.

Vi redovisar i den följande texten aktivitetsmåten för olika materielsystem. Man kan diskutera om inte antalet tillgängliga enheter per år av de olika materielsystemen varit ett mer relevant mått. Då Försvarens årsredovisningar inte redovisar dessa utan istället redovisar aktivitetsmåten har vi valt att relatera vidmakthållandekostnaderna till dessa. Vissa år saknas data för vissa materieltyper vilket förklarar att den redovisade perioden kan variera mellan olika materieltyper.

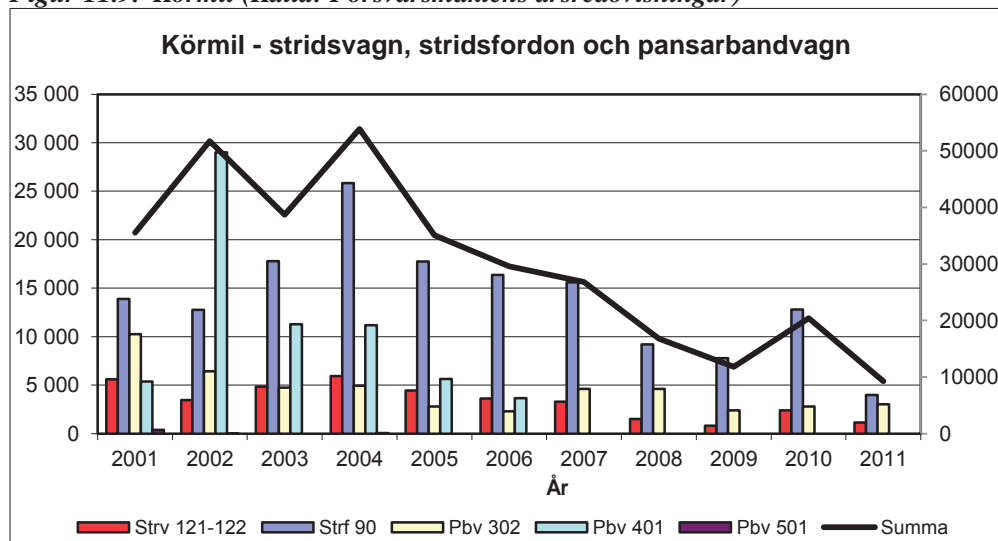
Därefter har vi försökt relatera vidmakthållandekostnaderna till aktivitetsmåten på de sätt och med den precision som underlaget medgivit. Sammanfattningsvis måste dessa beräkningar och jämförelser sägas vara grova och behäftade med betydande osäkerheter. Därför måste resultaten tolkas med försiktighet. Delvis på grund av osäkerheter gällande kvalitet och innehåll på dataunderlaget. Men också på grund av att de tidsperioder som används är alltför korta för att fånga materiels hela levnadstidskostnader. Jämförelser mellan äldre och nyare materielsystem blir därför haltande. Dessutom kan skillnader aktivitetsnivå på materielsystemen som studeras tänkas driva vidmakthållandekostnaderna per aktivitetsmått över tid, snarare än förändringar i faktisk kostnad att utnyttja materielsystemen.

Av dessa anledningar väljer vi också att inte försöka oss på att beräkna en tillväxttakt i vidmakthållandekostnader över tid och över generationer av materiel, som gjordes för anskaffningskostnader i FOI:s rapport om materielanskaffningen.⁵⁸ Resultatet bör istället endast användas för en grov jämförelse av kostnader för vidmakthållande över tid och över generationer av materiel.

Stridsvagnar/pansarfordon

Till att börja med redovisas körmil för stridsvagnar och olika pansarfordon både som en total och per fordonstyp. Totalen redovisas som en kurva och avläses på den högra y-axeln medan de olika systemen visas som staplar på den vänstra y-axeln. Även de följande figurerna för marina system och flygvapensystem har samma redovisningsätt.

Figur 11.9. Körmil (Källa: Försvarens årsredovisningar)

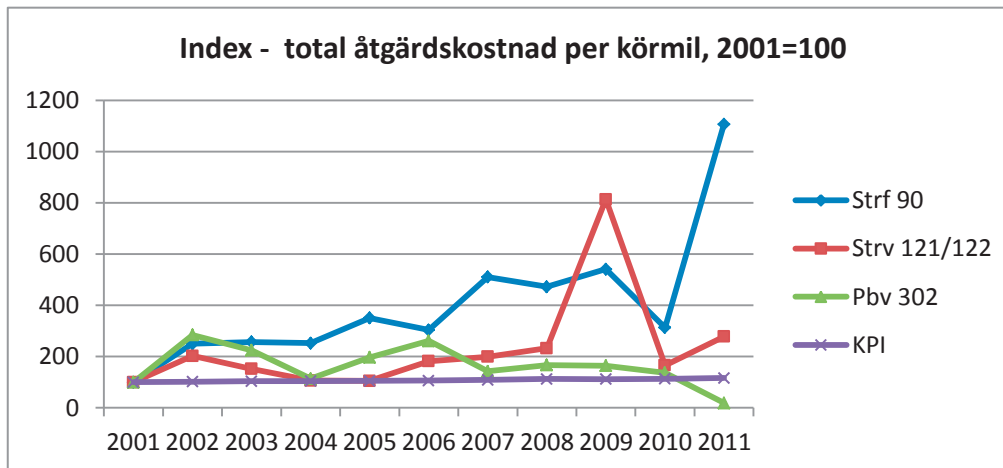


Vi ser en tydlig tendens till minskad aktivitet totalt sett över perioden vilket indikerar bl.a. en kraftigt minskad utbildnings- och övningsverksamhet.

Vi har fått tillgång till vissa data som gjort det möjligt att beräkna åtgärdskostnaden per körmil. Denna redovisas här uttryckt som ett index för olika fordonstyper. För att få en jämförelse med allmän prisutveckling har vi även lagt in KPI i figuren.

⁵⁸ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

Figur 11.9. Åtgärdskostnad per körmil



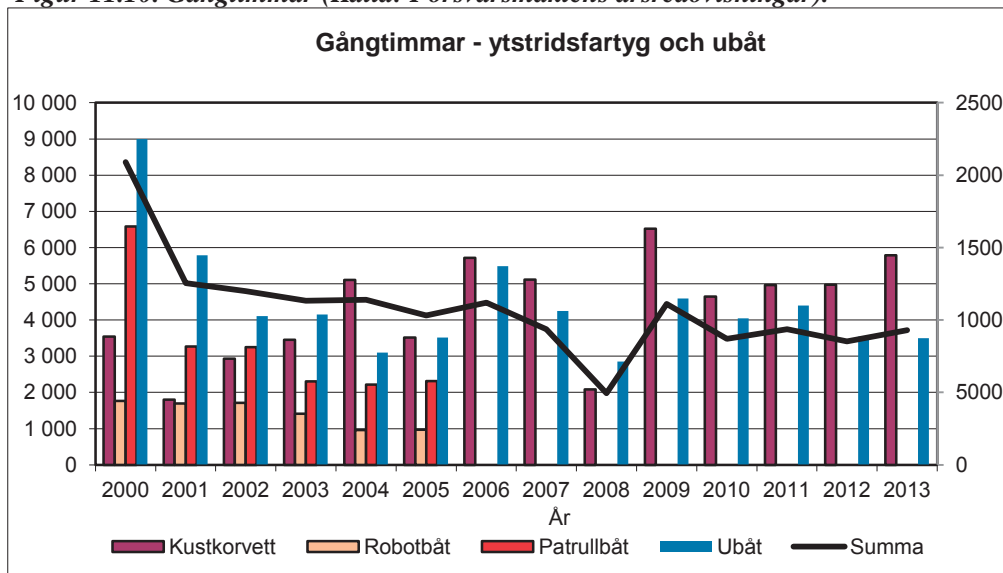
Kommentar: Dataunderlaget är från FMV och TeK Mark (DU-web) och baseras på kostnadsposten 'totala åtgärdskostnader'. Perioden som avses i beräkningarna är 2001-2011. Aktivitetsmått är körmil enligt FM:s årsredovisning.

Som synes tyder resultatet på en kostnadsutveckling över eller mycket över allmän prisutveckling med undantag av Pbv302. Den ofta minskade aktiviteten leder dock till att fasta kostnader i vidmakthållandet slås ut på en lägre aktivitetsnivå vilket tenderar att öka kostnaderna per körmil.

Ytstridsfartyg och ubåtar

Gångtimmarna för ytstridsfartygen och ubåtarna har totalt också minskat över den studerade perioden, men inte lika mycket som för övriga materielsystem.

Figur 11.10. Gångtimmar (Källa: Försvarmaktens årsredovisningar).



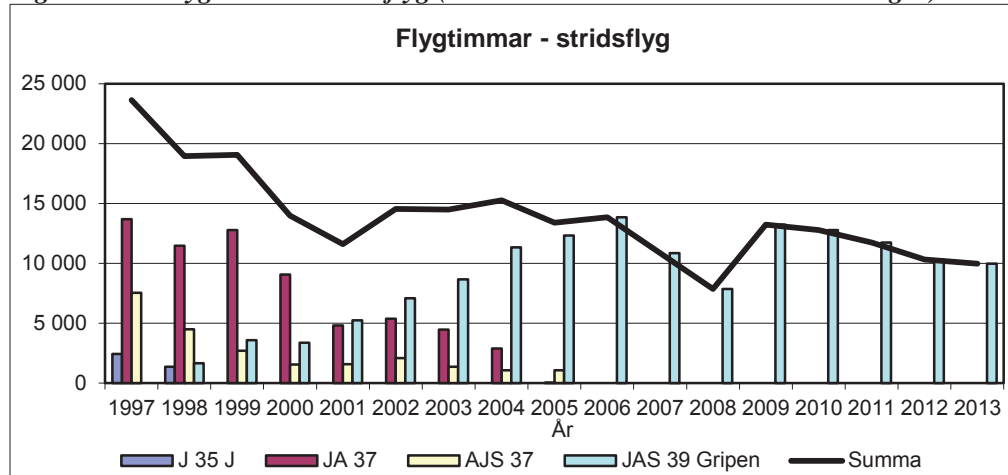
Det är framför allt ubåtsaktiviteten som minskat under perioden och minskningen uppstår i början av 2000-talet.

Den ofta minskade aktiviteten leder till att fasta kostnader i vidmakthållandet slås ut på en lägre aktivitetsnivå vilket tenderar att öka kostnaderna per gångtimme.

Stridsflyg och helikoptrar

Flygtimmarna för stridsflyg minskade snabbt under 1990-talets slut och de första åren på 2000-talet i samband med generationsskiftet från Viggen till JAS för att därefter stabiliseras.

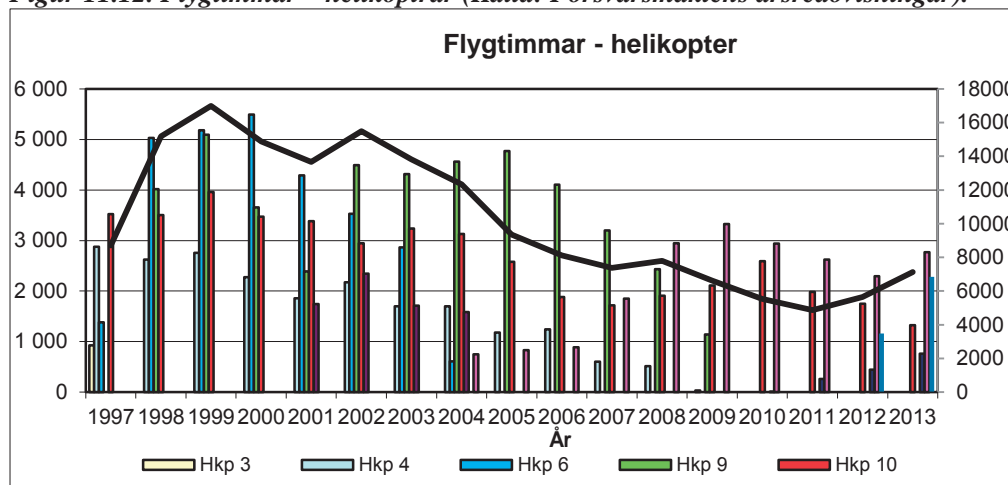
Figur 11.11. Flygtimmar – stridsflyg (Källa: Försvarens årsredovisningar).



Kommentar: Båda värdena visas på samma axel i figuren, den vänstra y-axeln.

Helikopteraktiviteten har efter en uppgång under 90-talets senare år också sjunkit under 2000-talet.

Figur 11.12. Flygtimmar – helikoptrar (Källa: Försvarens årsredovisningar).



De ofta minskade aktiviteten leder till att fasta kostnader i vidmakthållandet slås ut på en lägre aktivitetsnivå vilket tenderar att öka kostnaderna per flygtimme.

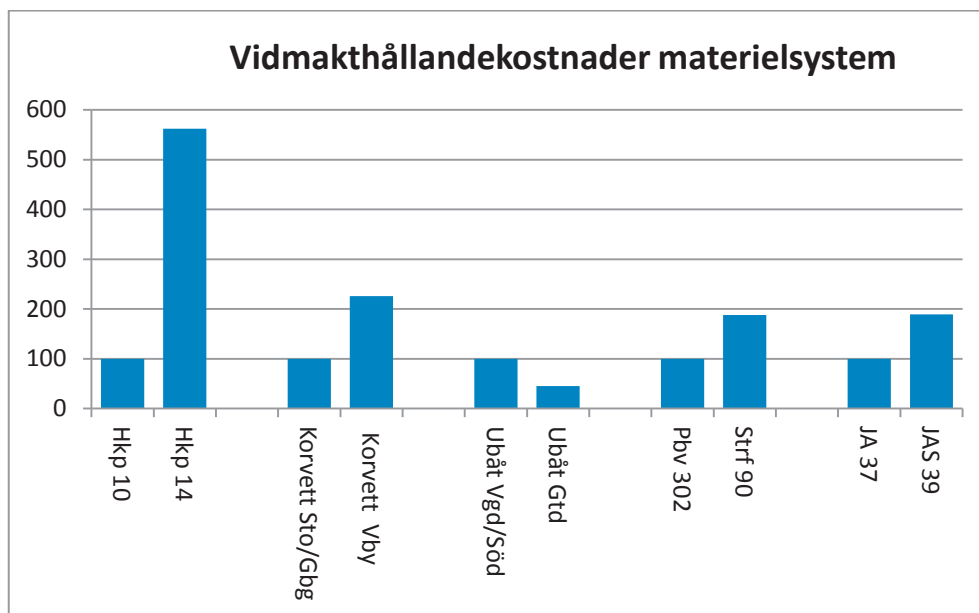
Kostnadsutveckling mellan systemgenerationer

I det följande gör vi ett försök att beräkna kostnadsutvecklingen per körmil, gångtimme och flygtimme för olika systemgenerationer för helikoptrar, korvetter, pansarfordon och stridsflyg. Vi försöker endast beakta de kostnadsskillnader som uppstår mellan systemgenerationer. Vi jämför därför kostnader för olika systemgenerationer över en viss period med ett och samma prisläge som grund för jämförelsen. Kostnaderna

används för att beräkna ett styckpris per flygtimme, gångtimme eller körmil. Detta styckpris uttrycks som ett index inom varje materielslag där det äldsta materielsystemet har index=100. De ofta minskade aktiviteten leder till att fasta kostnader i vidmakthållandet slås ut på en lägre aktivitetsnivå vilket tenderar att öka kostnaderna per flyg- och gångtimme.

Egentligen är de tidsperioder som använts för beräkningarna för korta för att fånga materielens hela livslängd. Jämförelser mellan äldre och nyare materielsystem blir därför haltande beroende på att de befinner sig i olika faser av livscykeln. Tillgången på data medger dock inte en livscykelstäckande jämförelse och analys.

Figur 11.13. Vidmakthållandekostnader – olika generationer.



Kommentar:

Marksystem. Dataunderlaget är från FMV och TeK Mark och baseras på kostnadsposten 'totala åtgärds-kostnader'. Perioden som avses i beräkningarna är 2001-2011. Aktivitetsmått är körda mil enligt FM årsredovisning.

Sjösystem. Dataunderlaget är hämtat från PRIO och täcker endast perioden 2011-2013. Här avses kostnadsposter för 'anslag 1:4 - vidmakthållande'. Aktivitetsmått är gångtimmar enligt FM:s årsredovisning, undantaget är dock ubåtar där antal ubåtar i respektive klass istället har använts.

Flyg. Dataunderlaget är hämtat från KRI+ och täcker perioden 1997-2005 för JA 37 och 1997-2009 för JAS 39. Aktivitetsmått är flygtimmar enligt FM årsredovisning. För JAS 39 har kostnadsposterna blivit identifierade som 1:4, men för det äldre systemet går kostnadsslaget inte att särskilja. Vi gör alltså ett antagande om att kostnaderna för detta äldre system är vidmakthållande.

Med alla reservationer för underlaget så visar figurerna på en tydlig kostnadsökning mellan generationerna med undantag av ubåtar.

11.2.3 Internationella resultat

I detta avsnitt presenteras ett antal studier som på ett eller annat sätt behandlar kostnader och kostnadsutveckling för vidmakthållande, underhåll och drift av försvarsmateriel. Studierna täcker således även drifts- och underhållskostnaderna och är därför inte helt överensstämmande med vidmakthållandekostnader inom anslaget 1.4 utan omfattar även materielunderhållet inom anslag 1.1.

Studierna är främst baserade på erfarenheter och data från Norge och USA. De studier och rapporter som omnämns nedan presenteras även översiktligt i tabell 11.2..

I ett antal rapporter från norska Forsvarets forskningsinstitut (FFI) ges en deskriptiv bild av kostnadsutvecklingen i det norska försvaret. Beskrivningarna som ges är i huvudsak kopplade till begreppet *materielrelaterad driftskostnadsvekst*, som ska

förstås som driftkostnadsutvecklingen för en viss tidsperiod justerat för inflationen enligt konsumentprisindex. Den materielrelaterade driftskostnadsutveckling som rapporteras är på olika sätt korrigerad för aktivitetsnivån på de vapenslag som studeras. Flygtimmar, seglingstimmar och övningsdygn har då använts för att uppskatta aktivitetsnivån i respektive vapenslag. Resultaten från rapporterna varierar mellan en materielrelaterad driftskostnadsutveckling för hela försvaret på 2,4 procent årligen för perioden 1994-2005 (Kjersbaek et al., 2005) till 3,75 procent årligen för perioden 1994-2002 (Johansen et al., 2006). Den sistnämnda rapporten presenterar även driftskostnadsutvecklingen för de olika vapengrenarna separat. Högst kostnadsutveckling återfinns hos flygvapnet, där den materielrelaterade driftskostnadsutvecklingen uppskattas till 7,27 procent årligen för den studerade perioden. Pløen (2005) uppskattar den årliga ökningen i materielrelaterad driftskostnad för norskt stridsflyg av typen F-16 till 3,7 procent för perioden 1993-2003. Av de totala levnadstidskostnaderna för F-16 under perioden 1976-2018 beräknas anskaffningskostnaderna för flygplan och vapen utgöra 40 %. Vidare utgörs levnadstidskostnaderna av uppgraderingar av flygplanen (17 %) och driftskostnader (40 %).

En studie från amerikanska Congressional Budget Office (2001) ger en liknande överblick av utgifterna för drift och underhåll (operation and maintenance) för ett antal materielsystem⁵⁹ i den amerikanska försvarsmakten. Studiens slutsats är att de studerade materielsystemen varken har sett en påtaglig eller ihållande tillväxt i inflationsjusterade utgifter kopplade till drift och underhåll under 1980- och 1990-talen. Denna beskrivning står enligt författarna i konflikt med den som vanligtvis leverats av företrädare för vapengrenarna i det amerikanska försvaret.

Ytterligare ett antal studier behandlar sambandet mellan ålder på materielsystem och kostnader för underhåll och vidmakthållande. Samtliga studier på detta område är amerikanska och studerar företrädevis flygplan. Gemensamt för dessa är även att de använder sig av regressionsanalys för att skatta sambanden mellan ålder och kostnader. Pyles (2003) studerar sambandet mellan flygplansflottans ålder och ett antal kostnader kopplade till underhåll och vidmakthållande (maintenance and modification workload and material consumption) för det amerikanska flygvapnet. Datamaterialet som används sträcker sig fram till 1998. Resultatet från studien visar att de flesta kostnader relaterade till underhåll och vidmakthållande tenderar att stiga när flygplansflottan åldras, men att dyrare flygplan har en snabbare tillväxttakt i dessa kostnader.⁶⁰ Dixon (2006) studerar motsvarande samband för civila flygplansflottor för perioden 1965-2003. Även han finner att inflationsjusterade underhållskostnader stiger med flygplansflottans ålder, men att tillväxttakten tenderar att plana ut med flygplanens ålder. Under de första sex åren ökar kostnaderna med omkring 15 procent årligen, för att sedan avta och vara kring 1 procent årligen för flygplansflottor äldre än 12 år. Detta kan jämföras med resultatet från Congressional Budget Office (2001) där den årliga kostnadsökningen för åldrande militära flygplan skattas till att vara mellan 1 och 3 procent årligen, över inflationen.

Slutligen återfinns ett antal studier som studerar sambandet mellan användningen av militära materielsystem och kostnader för drift och underhåll. Även dessa studier är baserade på amerikanska data och använder sig i huvudsak av regressionsanalys för att skatta samband. Unger (2007) undersöker sambandet mellan flygtimmar och inflationsjusterade kostnader för drift och underhåll (operation and support) för perioden 1996-2006. Resultatet från studien tyder på ett icke-proportionellt kostnadssamband mellan flygtimmar och kostnader; en fördubblad flygtid innebar att kostnader för drift och underhåll ökade med enbart 56 procent enligt den statistiska modell som skattades. Hildebrandt och Sze (1990) fann ett liknande samband för perioden 1981-1986, men noterade att även flygplanets anskaffningsvärde⁶¹ uppvisade

⁵⁹ Materielsystemen innefattar fartyg, stridsvagn, stridsfordon, helikopter och flygplan.

⁶⁰ Relaterar till flygplanets *flyaway cost*.

⁶¹ Relaterar till flygplanets *flyaway cost*.

ett icke proportionellt positivt samband med kostnaderna för drift och underhåll. Colabella et al. (2013) studerar bl.a. effekten av nivå på användning och ålder på funktionsdugligheten och underhållskostnader (field maintenance cost) för amerikansk armémateriel. Resultatet visar att nivå på användning har en relativt större inverkan på funktionsduglighet och underhållskostnader jämfört med fordonets ålder, särskilt för stridsvagn och stridsfordon.

I tabellen nedan redovisas kortfattat resultatet från ett antal studier som gjorts inom området.

Tabell 11.2.. Referenser.

Referens	Arena	Sammanfattning
Colabella, L., Bower, A., Galway, L., Pint, E., Eng, J. 2013. Measuring the Value of Renewal. Age, Operational Tempo, Deployment and Reset Effects on the Readiness and Maintenance Costs of Army Vehicles. RAND, documented briefing series.	MARK	Studerar effekter av ålder och användning på funktionsduglighet och underhållskostnader (field maintenance costs) för fordon (M1 Abrams, M2/M3 Bradley och FMTV M1078). Resultatet visar att nivå på användning har en relativt större inverkan på funktionsduglighet och underhållskostnader jämfört med fordonets ålder, särskilt för stridsvagn och stridsfordon.
Congressional Budget Office. 2001. The Effect of Aging on the Costs of Operating and Maintaining Military Equipment. CBO Paper: 20010918-105.	SJÖ MARK LUFT	Studerar relationen mellan ålder på försvarsmateriel och utgifter för drift och underhåll för en period upp till år 2000. Rapporten drar slutsatsen att utgifter i den amerikanska försvarsbudgeten inte drivs av ökad ålder på materiel. Vidare uppskattas den årliga kostnadsökningen för åldrande flygplan till 1 till 3 % över inflationen.
Dixon, M. 2006. The Maintenance Costs of Aging Aircraft. Insights from Commercial Aviation. RAND MG-486-AF.	LUFT	Studerar sambandet mellan underhållskostnader (maintenance costs) och ålder för civila flygplansflottor under perioden 1965-2003. Resultat visar att ökningstakten i totala inflationsjusterade underhållskostnader avtar med flygplansflottans ålder; från en årlig kostnadsökning på omkring 15 % årligen för de första sex åren, till att vara omkring 1 % årligen för flottor äldre än 12 år.
Gulichsen, S. 2002. Driftskostnadsvekst i Forsvaret. FFI/Rapport: 2002/02999.	AGGRE- GERAT	Uppskattar driftskostnadsutvecklingen för norska försvaret att vara 3,81 % för personal och 2,10 % för materiel och tjänster årligen under perioden 1994-2001. Skattningarna är korrigerade för inflation (KPI). Korrigerar dock ej för skillnader i aktivitetsnivå över åren.
Hilderbrandt, G., Sze, M. 1990. An Estimation of USAF Aircraft Operating and Support Cost Relations. RAND N-3062-ACQ.	LUFT	Studerar sambandet mellan drifts- och underhållskostnader (operating and support costs) och användningen av flygplan i USAF för perioden 1981-1986. Flygtimmar, likväl som anskaffningskostnad (flyaway cost), uppvisar ett positivt icke-proportionellt samband med kostnader enligt den empiriska analysen; 1 % ökning av antalet flygtimmar resulterar i 0.62 % ökning av kostnader.
Johansen, P K., Berg-Knutsen, E. 2006. Enhetskostnadsvekst i forsvaret. FFI/Rapport: 2006/00900.	AGGRE- GERAT	Studerar utveckling av driftskostnad relaterat till materiel resp. personal i norska försvaret under perioden 1994-2005. Driftskostnadsutvecklingen för materiel för hela försvaret uppskattas vara kring 2,4 % årligen, justerat för inflationen. Kostnader korrigeras för skillnader i aktivitetsnivå mellan enskilda år (flygtimmar, seglingstimmar, övningsdygn).

Referens	Arena	Sammanfattning
Kjærnsbaek, H M., Vamraak, T., Bruun, T E. 2005. Materielrelateret driftskostnadsvekst i forsvaret. FFI/Rapport: 2005/00358.	SJÖ MARK LUFT	Studerar utveckling av driftskostnad relaterat till materiel i norska försvaret under perioden 1994-2002. Driftskostnadsutvecklingen för hela försvaret uppskattas vara kring 3,75 % årligen, över inflationen (7,27 % för luft, 1,16 % för sjö och 3,05 % för mark). Kostnader korrigeras för skillnader i aktivitetsnivå mellan enskilda år (flygtimmar, gångtimmar, övningsdygn).
Pløen, S E. 2005. Nye kampefly – investerings- og levetidskostnader. FFI/Rapport: 2005/00688	LUFT	Uppskattar levnadstidskostnader för norskt stridsflyg av typen F-16 till totalt 53 miljarder NOK (2005 års priser) för perioden 1976 till 2018. Av detta utgör anskaffningen av flygplan och vapen 40 %. Uppgraderingar utgör 17 %. Resterande 43 % utgörs av driftskostnader. Under perioden 1993-2003 uppskattas den årliga ökningen i materielrelaterad driftskostnad (materieldrift) till 3,7 % i reala termer.
Pyles, R. 2003. Aging Aircraft: USAF Workload Consumption and Material Consumption Life Cycle Patterns. RAND MR-1641.	LUFT	Studerar effekter av flygplansflottans ålder på underhållskostnader (maintenance and modification workload and material consumption) för USAF (data upp till 1998). Resultatet visar att inflationsjusterade underhållskostnader ökar med flygplansflottans ålder. Dyrare flygplan uppvisar dessutom en snabbare ökningstakt; i de flesta av de fall som studerades var ökningstakten proportionell mot flygplanetets anskaffningskostnad (flyaway cost).
Unger, E. 2007. An Examination of the Relationship Between Usage and Operating and Support Costs for Air Force Aircraft. Pardee RAND dissertation series.	LUFT	Studerar sambandet mellan inflationsjusterade drifts- och underhållskostnader (operating and support costs) och användningen av flygplan i USAF för perioden 1996-2006. Resultaten från den empiriska analysen ger stöd för ett positivt icke-proportionellt kostnads samband; en fördubbling av antalet flygtimmar resulterar i en ökning av drifts- och underhållskostnaderna med 56 %.

Sammanfattningsvis tycks studierna peka på en kostnadsutveckling för vidmakthållande som ligger i nivån ca 2 – 4 % utöver allmän prisutveckling. Bland annat pekar de norska studierna på denna nivå. De norska studierna har haft en viss likhet i metod och frågeställning med det vi försökt göra med svenska data där vi försökt relatera kostnader till aktivitetsnivå i form av flygtimmar, gångtimmar och körmil.

11.2.4 Sammanfattning av kostnadsutveckling för vidmakthållande av materiel

Det svenska empiriska underlaget är osäkert p.g.a. korta tidsserier, brist på kontinuitet i redovisningsprinciper och osäker precision i underlaget.

De sammanställningar av underlag som ändå kunnat göras indikerar en snabb kostnadsutveckling i förhållande till aktivitetsnivåerna i form av körmil och gång- samt flygtimmar. En väsentlig orsak till de ökade styckkostnaderna är de lägre aktivitetsnivåerna som gör att fasta kostnader slås ut på färre enheter.

Resultaten från de internationella studierna bekräftar denna bild av snabbt ökande styckkostnader för vidmakthållande, underhåll och drift av försvarsmateriel. Den korrelation som påvisats i vissa av dessa studier mellan anskaffningskostnaderna och vidmakthållande-, underhålls- och driftskostnaderna förstärker ytterligare denna bild då utveckling av anskaffningskostnaderna per styck för försvarsmateriel i genomsnitt har legat ca 3 - 4 % över allmän prisutveckling.

En sammanfattning av indikationerna från de olika källorna till analys av de aktivitetsjusterade vidmakthållandekostnaderna gör det rimligt att anta att dessa ligger i intervallet 2-4 % över allmän prisutveckling. Vi har dock för att inte riskera att

överskatta effekten på det osäkra underlag vi förfogat över även här räknat med en effekt i nivå med den hotbildsjusterade effekten på materielanskaffningen på ca 1,5-2% som approximation på den möjliga underkompensationen.

11.3 Förändringar i priskompensation för försvarsmateriel

Styckkostnaderna för försvarsmateriel har ökat kraftigt både i Sverige och internationellt under efterkrigstiden. I en FOI-rapport⁶² redovisas att kostnadsutvecklingen är långt snabbare än den allmänna prisutvecklingen mätt med konsumentprisindex (KPI) och än snabbare än de prisindex för verkstadsvaror som i FPI påverkar prisuppräknningen för materielanslaget. Ökningsnivåer på 1-7 % per år utöver KPI kan observeras för de större systemen.

Resultaten från FOI-studien sammanfaller väl med resultat och slutsatser från internationella studier. Kostnadsökningar uppkommer framför allt vid generationsskiften. Detta sammanhänger självklart med att prestanda och kvalitet tenderar att öka i samband med varje ny systemgeneration. Studier från USA tyder på att kostnadsökningarna utöver KPI i allt väsentligt beror på ökade prestanda hos försvarsmaterielen.⁶³

I budgetpropositionen för 2011⁶⁴ föreslogs förändringar av Försvarsprisindex (FPI) när det gällde priskompensation för försvarsmateriel. Förslaget godkändes av Riksdagen. Försvarsmaterielen har delats upp i en inhemsk del och en importerad del. Tidigare delades den importerade delen upp på en JAS-del och en övrig del utan JAS. I det nyinförda systemet har denna uppdelning av importerad försvarsmateriel tagits bort. I tabellen nedan redogörs för hur materieldelarna i FPI såg ut innan och efter budgetpropositionen för 2011.

Tabell 11 .3. Försvarsmateriel i FPI – före och efter förändringarna.

Delfaktor	Tidigare i FPI	Förändrat FPI (Budgetprop. 2011)
Inhemsk försvarsmateriel	Viktat index med <ul style="list-style-type: none"> - 65 % Arbetskostnadsindex för arbetare i verkstadsindustrin, AKI 25-33 - 27 % Prisindex för inhemsk tillgång för verkstadsvaror, ITPI 25-33 - 8 % utan uppräknning (produktivitetskrav) 	Producentprisindex för hela näringslivet, PPI
Importerad försvarsmateriel (exkl. till JAS)	Importprisindex för verkstadsvaror, IMPI 25-33, med särskild korrigering för valutakurs för USD och konsumentpriser i USA	Importprisindex för verkstadsvaror, IMPI 25-33
Importerad försvarsmateriel till JAS	Importprisindex för verkstadsvaror, IMPI 25-33, med särskild korrigering för valutakurser för USD, GBP, och EUR och konsumentpriser i USA, Storbritannien och Euro-zonen	

⁶² Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213—SE.

⁶³ Arena, M., Younossi, O., Brancato, K., Blickstein, I., Grammich, C. 2008. *Why has the cost of Fixed-Wing Aircraft risen?* RAND monograph series.

⁶⁴ Regeringens proposition 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011 (sid. 205 f).

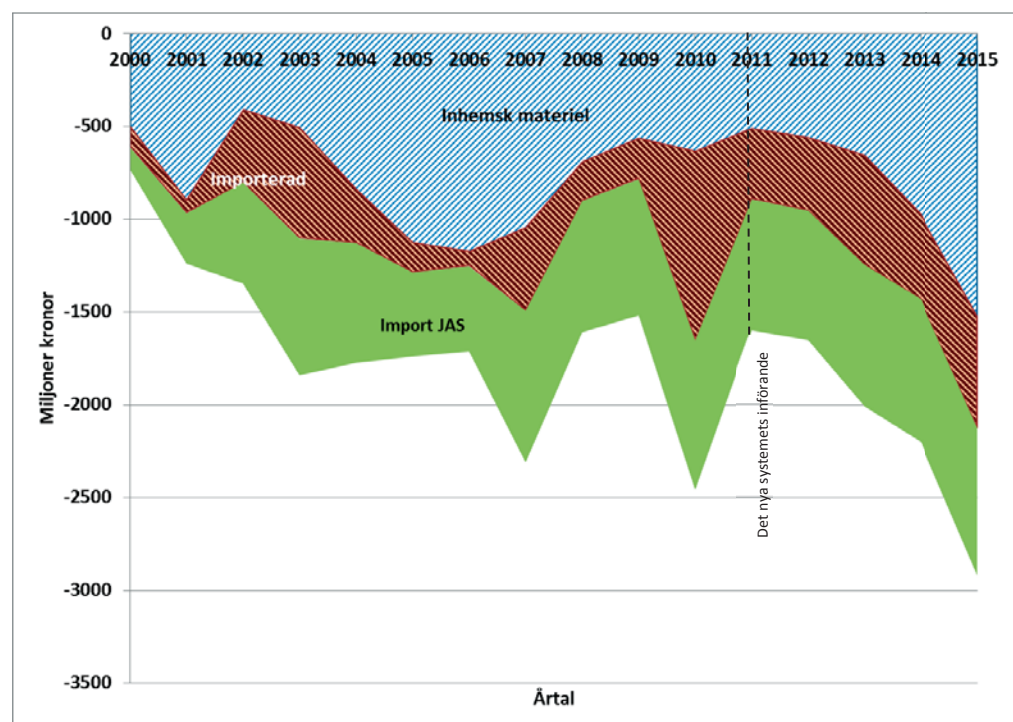
En fördel med det nya systemet är att det är enklare. För den inhemska delen ersätter ett index, producentprisindex, det vägda index med tre komponenter som fanns i gamla FPI. Den importerade försvarsmaterielen priskompenseras också med ett index, importprisindex för verkstadsvärden istället för en kombination av detta index och valutakurskorrigeringar samt konsumentprisindex i de länders vars valutor korrigerades i gamla FPI. Dessa valutakorrigeringar och konsumentpris-korrigeringar bortfaller i det nya FPI.

Det finns dock stora risker för att det nya systemet är mindre följsamt, i förhållande till materielens verkliga prisutveckling, än det tidigare systemet. Det tidigare systemet hade stora likheter med de prisklausuler som återfanns i de affärskontrakt och affärsuppgörelser som gjordes med försvarsindustrin.

Det finns också en risk att systemet ger en lägre kompensation än det tidigare systemet som inte heller det gav full kompensation för de ökade styckkostnader som FOI-studien påvisat. Det går dock att argumentera för att prestandaökningar ska täckas av beslut om explicita anslagsjusteringar snarare än löpande priskompensation.

Figuren nedan visar skillnaden i försvarsanslaget om det nya systemet för FPI använts fr.o.m. budgetår 2000 t.o.m. budgetåret 2014 vilket är ett hypotetiskt resonemang fram till budgetår 2012. Det finns en eftersläpning i pris- och lönekompositionen på så sätt att kompensationen bygger på indexutvecklingen två år före budgetåret. Utvecklingen av index mellan år 2011 till 2012 styr sålunda uppräknningen av anslaget mellan år 2013 och 2014.

Figur 11.14. Påverkan på försvarsanslaget – skillnad mellan nya FPI och tidigare FPI⁶⁵



Figuren visar att försvarsanslaget skulle ha varit drygt 2,2 miljarder kronor (mdkr) lägre år 2014 om det nya systemet tillämpats under hela perioden. En indikation för år 2015 pekar på 2,9 mdkr i lägre försvarsanslag. Den ackumulerade anslagsminskningen för hela perioden 2000-2014 utgör ca 26 mdkr, d.v.s. ungefär ett halvt års försvarsanslag. Ekonomistyrningsverket (ESV) noterade också i en rapport från 2010

⁶⁵ Ekonomistyrningsverket. 2010. *Översyn av försvarsprisindex för materiel*, ESV 2010:18 och egna beräkningar utifrån statistik från Statistiska centralbyrån och Sveriges Riksbank.

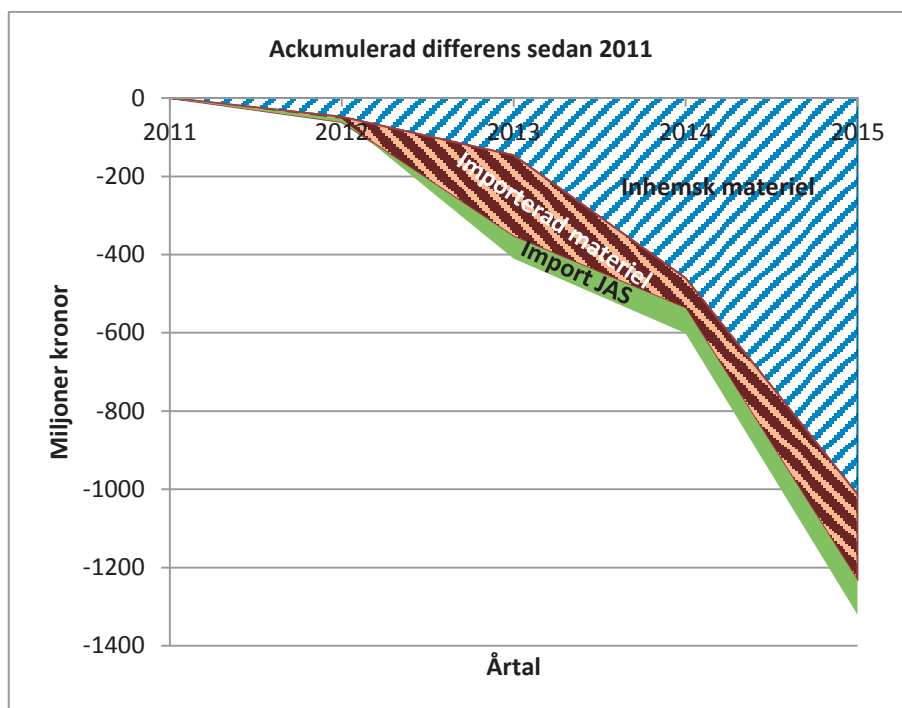
att den föreslagna förändringen i FPI på sikt skulle komma att ge en anslagsnivå som systematiskt avvek från den som gavs av den då gällande konstruktionen av FPI.⁶⁶

Vissa perioder har trenden till sämre kompensation med det nya systemet brutits varvid skillnaderna minskat, t.ex. mellan budgetår 2007 och 2008. Återhämtningen förklaras huvudsakligen dels av att svenska kronan stärkts i jämförelse med dollar, pund och euro sedan år 2005 (vilket med två års fördröjning i priskompensationen syns först fr.o.m. budgetår 2007), dels av att producentprisindex för näringslivet (som ingår i nya FPI) haft en snabbare utveckling än prisindex för inhemsk tillgång för verkstadsvaror som ingick som en delkomponent i gamla FPI. Mellan år 2009 och 2010 ökade skillnaderna återigen kraftigt vilket berodde på att kronan tillfälligt försvagades mellan år 2007 och 2008. Detta resulterade i en rekyll mellan år 2010 och 2011 då kronan återhämtade sig mot de stora valutorna.

Kan vi anta att nya FPI systematiskt kommer att ge lägre kompensation än det tidigare FPI?

Förändringarna gäller fr.o.m. budgetår 2012 vilket innebär att uppräknigen mellan år 2011 och 2012 var startpunkten. Det nya systemet har redan från införandet år 2012 resulterat i betydligt lägre kompensation än det tidigare systemet skulle ha resulterat i (se figuren nedan).⁶⁷ Prisuppräknigen har t.o.m. varit negativ sedan införandet av det nya systemet. Hittills har det nya systemet från införandet enligt våra beräkningar inneburit ca 0,6 mdkr i lägre anslag för år 2014 än vad det tidigare systemet skulle ha gjort. Den ackumulerade effekten år 2012-2014 är ca 1,1 mdkr i lägre anslag. Den tvååriga fördröjningen i FPI gör det möjligt att prognosticera framtida priskompensation. Om vi även ser på kommande år växer denna effekt preliminärt beräknat till år 2015 ca 1,3 mdkr i årseffekt och till ca 2,4 mdkr ackumulerat sedan år 2012.

Figur 11.15. Ackumulerad differens från det nya systemets införande



⁶⁶ Ekonomistyrningsverket. 2010. *Översyn av försvarsprisindex för materiel*, ESV 2010:18, s. 45.

⁶⁷ Sedan införandet av det nya systemet har inte andelarna för olika valutor i försvarsmaterielimporten behövts för FPI:s beräkning. Vi har för att beräkna vad det tidigare systemet skulle ha gett från 2012-2015 räknat med de andelar som användes vid det sista året av det tidigare systemet. Dessa andelar skulle inte ha påverkat resultatet i avgörande utsträckning.

Om vi tar med år 2015 i beräkningarna har effekterna på försvarsanslaget av förändringen i FPI varit större än de senaste årens anslagshöjningar.

Förändringarna inom priskompensationen för *inhemsk materiel* består av förändringar som systematiskt både kan förväntas ge lägre och högre kompensation. En övergång till användningen av index med generella priser (PPI) gör enligt ESV att kompensationen med automatik tar hänsyn till produktivitsutvecklingen i den konkurrensutsatta delen av ekonomin.⁶⁸ Ett sådant index kan alltså sägas innehålla ett implicit produktivitsavdrag, i och med att produktivitsförändringar redan påverkat marknadspriset som ligger till grund för index. Arbetskostnadsindex (AKI) för arbetare inom verkstadsindustrin, som användes i den tidigare konstruktionen av FPI, är snarare att betrakta som ett faktorprisindex som mäter vad det kostar att producera en vara eller tjänst. Ett sådant index tar därför inte hänsyn till produktivitsförbättringar fullt ut. Detta justerades dock till viss del av en fast del (8 %) som inte räknades upp överhuvudtaget i den tidigare konstruktionen av FPI. Sammantaget kan denna förändring av FPI för inhemsk materiel alltså tänkas ge en systematiskt lägre kompensation vid positiv produktivitsutveckling i näringslivet.

Å andra sidan har producentprisindex (PPI) för varor och tjänster i hela näringslivet haft en betydligt snabbare prisutveckling än prisutveckling på verkstadsvaror för inhemsk tillgång (ITPI₂₅₋₃₃). Även ESV noterar att användningen av verkstadsvaror i FPI ger en generellt lägre omräkning på grund av den höga och relativt jämna produktivits-tillväxten inom verkstadsindustrin.⁶⁹ Om denna utveckling fortgår kommer den nya konstruktionen av FPI i denna del systematiskt ge en högre kompensation.

Borttagandet av arbetskostnadsindexet från konstruktionen av FPI har hittills varit huvudförklaringen till den lägre kompensationen sedan år 2012.

För *importerad materiel* utgörs förändringarna av att korrigeringsarna för vissa valutaförändringar och förändringar i konsumentpriser i de länder vars valutor korrigeras försvunnit i den nya konstruktionen av FPI. I övrigt är fortfarande importprisindex för verkstadsvaror, IMPI₂₅₋₃₃, det index som bestämmer kompensationen. Att importerad försvarsmateriel skulle ha samma prisutveckling som ett index som till stor del bestäms av prisutveckling på masstillverkade och importerade konsumentvaror är föga troligt, men utgör ingen skillnad mellan den nya och gamla konstruktionen av FPI.

Det är alltså utvecklingen av dollar-, pund- och eurokursen i förhållande till kronan, samt konsumentprisutvecklingen i länder för dessa valutor, som avgör om nya FPI ger högre eller lägre kompensation än gamla FPI. Om kronan stärks mot dessa valutor ger nya FPI en högre kompensation och vice versa. Det är svårt att avgöra om kronan över tid kommer att stärkas eller försvagas mot dessa valutor. Det går således inte att hävda att de borttagna valutakorrigeringsarna i den nya konstruktionen av FPI systematiskt ger en lägre eller högre kompensation jämfört med den gamla konstruktionen av FPI. ESV konstaterar dock att sloandet av den särskilda valutaomräkningen bör ge incitament till effektiviseringar och kostnadspress.⁷⁰

Valutakomponenten i den tidigare konstruktionen skapade stora svängningar i kompensationen, en s.k. hög volatilitet. I den mån som den tidigare valutakorrigeringen väl speglade Försvarsmaktens valutaberoende kan man hävda är att följsamheten i kompensationen till verklig kostnadsutveckling blivit sämre med den nya konstruktionen av FPI.

Redan den tvååriga fördröjningen i kompensationen gör dock att följsamheten till verkliga utgifter blir bristfällig. Försvarsmakten kan dock vara proaktiv i att löpande följa de index och de som genom fördröjningen i kompensationen kommer att påverka pris- och lönekompositionen om två år. Genom att följa dessa tidsserier i SCB-

⁶⁸ Ekonomistyrningsverket. 2010. *Översyn av försvarsprisindex för materiel*, ESV 2010:18

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

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 anslagsskrediter parera framtida effekter av pris- och lönekompensationen.

För att underlätta ett sådant förfarande skulle statsmakterna kunna besluta om att möjligheterna för Försvarsmakten att föra pengar mellan budgetår genom anslagssparande och anslagsskrediter ska ökas.

Genom den nya konstruktionen av FPI har hänsynstagandet till konsumentprisutvecklingen i de länder vars valutor tidigare korrigerades tagits bort. Denna utgiftsdel kompenseras nu liksom hela materielimporten med importprisindex för verkstadsvaror. Detta index har t.o.m. sjunkit något under perioden 1997-2013, i genomsnitt med 0,5 % per år, medan konsumentpriserna i USA, Storbritannien och Euro-zonen ökat med drygt 2 % per år.⁷¹ I denna del innebär sålunda den nya konstruktionen av FPI en lägre kompensation motsvarande ca 2,5 % per år. Så länge prisutveckling på importerade verkstadsvaror, bl.a. elektronik, står stilla eller är mycket måttlig i jämförelse med konsumentpriserna i de berörda länderna kan det befaras att det nya FPI systematiskt, i denna del, ger en lägre kompensation än det gamla FPI.

Det är sålunda svårt att säkert säga om nya FPI i fortsättningen systematiskt kommer att ge lägre kompensation än gamla FPI. Vår bedömning är dock att sannolikheten för att det ger lägre kompensation än gamla FPI är betydligt högre än sannolikheten för en högre kompensation.

Sammanfattningsvis beskrivs framtida förväntade effekter av ändringen av FPI i nedanstående tabell:

Tabell 11.4. Förväntad effekt av nya FPI jämfört med det tidigare.

Delfaktor	Förväntad effekt på kompensationen med nya FPI jämfört med gamla FPI
Inhemsk försvarsmateriel: Borttagande av arbetskostnadsindex i FPI (inkl. smärre produktivitetsavdrag genom fast del)	↓
Inhemsk försvarsmateriel: Producentpris för hela näringslivet ersätter prisindex för inhemsk tillgång på verkstadsvaror	↑
Importerad försvarsmateriel: Valutakurskorrigering borta i nya FPI	?
Importerad försvarsmateriel: Konsumentprisutveckling i USA, UK och Euro-zonen ersätts med importprisindex för verkstadsvaror	↓
SANNOLIK TOTALEFFEKT:	↓

Vi kan samtidigt konstatera att timingen för införandet av det nya systemet innebar ett gynnsamt utgångsläge avseende de tidigare ingående valutorna. Denna komponent skulle enskilt ha minskat kompensationen om den varit kvar. Men trots detta så har det nya systemet inneburit väsentligt sämre kompensation sedan införandet jämfört med den gamla konstruktionen av FPI.

Sedan införandet av det nya systemet år 2012 har materielen, som nämnts, haft negativ uppräknings av materielanslagen vilket hittills bekräftar ovanstående framtidsbedömning.

⁷¹ Statistik från SCB och Eurostat. Se referenslista.

11.4 Sammanfattning – Materielkostnader och vidmakthållande

Vi har i tidigare rapporter kunnat konstatera en genomsnittlig styckkostnadsutveckling inom materielanskaffningen på ca 3 – 4 % utöver allmän prisutveckling. Vi har inte kunnat hitta underlag för vidmakthållandekostnaderna på samma sätt som vi hittade underlag till studien av materielanskaffningen. Tentativa resultat och internationella resultat pekar dock på en likartad styckkostnadsutveckling för vidmakthållandet.

Det nya systemet för att priskompensera försvarsmateriel genom FPI har sedan införandet lett till en negativ prisuppräknings – systemet har tagit pengar av Försvarsmakten istället för att tillföra medel då indexen haft en negativ utveckling. Försvarsmaktens materielinköp jämförs till del med massproducerad elektronik såsom persondatorer, platt-TV m.m., vilka successivt blivit både billigare och bättre.

Den kostnadsdrivande strävan efter relativ förmåga med en motståndare, som försvarsmateriel är förknippad med, talar för att särbehandla försvarsmateriel i priskompensations-sammanhang. Detta skulle kunna motivera en positiv särbehandling jämfört med andra myndigheters investeringar. Med det nya priskompensations-systemet pekar mycket på att försvarsmateriel snarast fått en negativ särbehandling.

Mycket talar för att hålla isär prisutveckling och styckkostnadsutveckling. För att detta ska kunna göras på ett systematiskt sätt måste statsmakterna vara medvetna om kostnadsutvecklingsproblematiken och vilka överväganden som bör beaktas i de specifika anslagsbesluten.

Anslagsjusteringar genom explicita anslagsbeslut, för de kostnadsöknings som orsakas av generationsskiftet och modifieringar, kan främst göras för de större systemen. Men även de mindre systemen har ofta en styckkostnadsutveckling över allmän prisutveckling. Dessa riskerar att inte på samma sätt synliggöras för explicita anslagsbeslut utan måste kanske täckas genom den löpande priskompensationen. Detta skulle tala för att viss hänsyn till sådana kostnadsökningar tas i den löpande priskompensationen.

12 Övriga anslag

12.1 Fredsfrämjande förbandsinsatser (anslag 1.2)

Det ekonomiska utfallet för de fredsfrämjande förbandsinsatserna under år 2013 blev 1 208 miljoner kronor (mnkr), vilket var betydligt lägre än budgeterat.

Anslagstilldelningen de senaste åren har lämnat utrymme för anslagssparande. Detta har dock ofta blivit indraget, då färre och mer begränsade internationella insatser gjorts än vad som planerats.

Den dominerande internationella insatsen under år 2013 var ISAF, insatsen i Afghanistan som stod för 975 mnkr av kostnaden. Insatserna i Adenviken utanför Somalias kust var den näst största insatsen med 142 mnkr.

Pris- och lönekompensationen sker enligt principerna för andra statliga myndigheter, PLO där 40 % antas vara lönekostnader och 60 % övrig förvaltning.⁷²

Anslaget är i hög grad ambitionsstyrt och återspeglar statsmakternas ambitioner avseende internationella insatser det kommande budgetåret och uppräkningsprinciperna blir därför av något mindre vikt. Vi har därför valt att inte värdera eventuell över- eller underkompensation.

12.2 Forskning och teknikutveckling (anslag 1.5)

Utfallet på anslaget för forskning och teknikutveckling (FoT) under år 2013 blev 613 mnkr vilket fortsatt följde den vikande trenden för anslaget. Anslaget har succesivt reducerats och har i det närmaste halverats mellan år 2007 och 2014. Ungefär hälften av anslaget gick till FOI som genomförare, medan den andra hälften delades av övriga aktörer.

Priskompensationen har varierat över åren och följde först kompensationen för materielanslagen men bygger, sedan forskningen och teknikutvecklingen bröts ut till ett eget anslag år 2007, på index för övrig förvaltning. Detta gäller för de flesta forskningsanslagen i statens budget.⁷³ Med tanke på att den dominerande resursen i forskning och teknikutveckling är arbetskraft finns det risker för underkompensation. Vi har dock valt att inte försöka uppskatta nivån på den eventuella underkompensation då det dels är kort tid sedan FoT blev eget anslag och dels eftersom FoT utgör en mycket begränsad andel av Försvarmaktens totala kostnader (1,5 %).

⁷² Muntliga uppgifter från Finansdepartementet, 2 juni 2014.

⁷³ Ibid.

DEL 3 – KÖPKRAFTSUTVECKLING OCH KONSEKVENSER AV FÖRSVARSBESLUTET 2009

I denna del, som består av kapitlen 13-14, behandlas Försvarmaktens köpkraftsutveckling och nuvarande ekonomiska situation.

I kapitel 13 redovisas olika uppskattningar av köpkraftsutvecklingen för Försvarmakten under perioden 1999 till 2014 baserad på den tidigare genomgången i kapitel 7-12.

I kapitel 14 riktas särskild uppmärksamhet mot de försvarsekonomiska effekterna av 2009 års försvarsbeslut, varvid även framåtriktade blickar kastas mot försvarsbeslutet år 2015. I kapitlet finns även rekommendationer till olika beslutsfattare vad gäller den framtida hanteringen av de försvarsekonomiska frågorna. Kapitlet avrundas med att rapportens huvudslutsatser redovisas i kortfattad punktform.

13 Köpkraftsförändringar under perioden 1999-2014

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 lönekomensation. Tidigare i denna rapport har vi gjort en genomlysning av på vilket sätt Försvarsmakten har blivit pris- och lönekomenserad samt hur försvarsprisindex är uppbyggt. I detta kapitel kommer vi istället att testa hur komensationen skulle påverkas genom olika förändringar i de grundläggande antagandena.

Testerna sker genom deflateringar av Försvarsmaktens anslag. Det vill säga, Försvarsmaktens anslag i löpande priser görs om till fasta priser i ett valt års prisläge (2014). På så sätt blir exempelvis anslagen för år 1999 jämförbara med anslagen år 2014. Det index som används för att åstadkomma detta kallas deflator och kan exempelvis vara KPI eller FPI.

Beräkningarna är i vissa fall baserade på ren prisutveckling för en över tiden oförändrad produkt med oförändrade absoluta prestanda, dvs. försvarsspecifik inflation. I andra fall, som för materielkostnaderna, baseras de på en styckkostnadsutveckling som innehåller ökade absoluta prestanda, dvs. försvarsspecifik kostnadsutveckling. I det senare fallet utgår beräkningarna från en produkt med oförändrad relativ effekt mot en potentiell motståndare.

I beräkningarna visar vi på den nivå Försvarsmaktens anslag skulle behöva uppgå till år 2014 för att köpkraften från år 1999 skulle ha varit konstant. Dessa beräkningar görs utifrån olika, tydligt redovisade antaganden så att läsaren själv kan förhålla sig till rimligheten i dessa antaganden.

I tabellen nedan redovisas vår samlade bedömning av köpkraftsutvecklingen.

Tabell 13.1. Nivå på försvarsanslaget år 2014 motsvande köpkraften år 1999.

	Miljarder kr	Kommentar
Anslag till Försvarsmakten år 2014	41,8	Nuvarande anslagsnivå
Politiskt beslutade anslagsminskningar	+9,1	Egentligen ytterligare 1,3 mdkr p.g.a. ”teknisk” anslagshöjning år 2000. (Se avsnitt 3.2.1). De i löpande prisläge konstaterade anslagsminskningarna på 8,1 mdkr blir omräknat till 2014 års prisläge 9,1 mdkr.
DELSUMMA	50,9	Bedömt behov av anslagsnivå för bibehållen köpkraft om man anser att FPI beskriver FM:s pris-/kostnadsutveckling på rättvisande sätt.
Effekt av produktivitetsavdrag på lönekomensationen	+2,6	Bedömning: FM har haft svårt att nå produktivitetsskravet och noll-produktivitet har ansatts men negativ produktivitet kan inte heller uteslutas med tanke på de kraftigt reducerade stordriftsfördelarna. Dubbelinteknad produktivitet dels i anslagsbeslut och dels i FPI (Se avsnitt 8.2)
Effekt av hotbildsjusterad styckkostnadsutveckling på försvarsmateriel	+4,6	En rimlighetsbedömning och avvägning av pris-, styckkostnadsutveckling och materiell hotbild (Se avsnitt 11.1-11.2).
Effekt av förändrad priskompensation för försvarsmateriel från år 2012	+0,6	Förändringar i FPI fr.o.m. budgetår 2012. Effekten ökar till 1,3 mdkr år 2015 (Se avsnitt 11.3).
Kostnadsfördyringar genom övergång från plikt till frivillighet från år 2010	+0,5	En kostnadsökning på uppemot 2 mdkr men justering p.g.a. att värnpliktiga och GSS inte är likvärdiga resurser (se avsnitt 7).
Övriga effekter – netto av över-/underkompensation (hyror, övriga kostnader i förbandsverksamheten)	+1,4	Andra bedömda effekter (se avsnitt 9.2 och kapitel 10).
SUMMA	60,6	Bedömt behov av anslagsnivå för bibehållen köpkraft om man anser att FPI givit otillräcklig kompensation för FM:s pris-/kostnadsutveckling.

Beräkningens resultat summerar till 60,6 mdkr, vilket skulle motsvara ca 1,7 % av Sveriges BNP år 2013. För att inte ge intryck av falsk precision bedömer vi att ett rimligt intervall är 58-63 mdkr.

Detta innebär inte att vi säger att anslaget borde ha varit på denna nivå år 2014. Mycket har hänt i omvärlden sedan 1990-talet som kunnat motivera minskade försvarsutgifter. Vi vill endast skapa en förståelse för hur mycket köpkraften kan ha minskat de senaste femton åren. Det är också viktigt att förstå vilken betydelse den implicita, osynliga beslutsfattaren, pris- och lönekomensationen genom FPI, har för Försvarsmaktens köpkraft och förmåga.

Det finns också andra möjliga alternativ för att värdera Försvarsmaktens köpkraftsförändring sedan 1999. Nedan anges olika ”byggklossar” för en sådan variationsberäkning av köpkraften och de antaganden som ligger bakom dessa. Den hugade läsaren kan med dessa skapa egna alternativ för köpkraftsberäkningar genom olika kombinationer av dessa ”byggklossar”:

1. Effekt av produktivitetsavdraget (antagande om noll-produktivitet/"dubbelräkning" av produktivitet både i beslut och genom produktivitetsavdrag) = 2,6 mdkr
2. Effekt av övergång från plikt till frivillighet = 0 – 2,0 mdkr
3. Effekt av borttagen "teknikfaktor" år 2000 = 4,6 mdkr
4. Effekt av fullt kompenserad styckkostnadsutveckling på försvarsmateriel (3,5 %) = 12,5 mdkr
5. Effekt av en hotbildsjusterad styckkostnadsutveckling på 1,5-2 % per år = 4,6 – 6,4 mdkr
6. Effekt av förändrad priskompensation på försvarsmateriel från 2012 = 0,6 mdkr
7. Effekt av möjlig underkompensation för hyreskostnader = 0 - 1,0 mdkr
8. Effekter av möjlig underkompensation för övriga kostnader inom förbandsverksamheten på anslag 1.1 = 0 - 0,5 mdkr
9. Möjlig kostnadsminskning: Strukturförändring bland yrkesofficerare där på sikt lägre avlönade specialistofficerare ökar på bekostnad av officerare = minus 0 – 1 mdkr

Kommentarer:

1. FM har haft svårt att nå produktivetskravet och noll-produktivitet har ansatts men negativ produktivitet kan inte heller uteslutas med tanke på de kraftigt reducerade stordriftsfördelarna. Dubbelintecknad produktivitet dels i anslagsbeslut och dels i FPI (Se avsnitt 8.2).
2. Övergången innebar kostnadsökningar på uppemot 2 mdkr men GSS är en annan resurs med högre tillgänglighet och längre erfarenhet vilket kan motivera hela eller delar av kostnadsökningen (Se kapitel 7).
3. "Teknikfaktorn" på 1,5 % per år i FPI för försvarsmaterielen togs bort år 2000 och är en möjlig och kanske t.o.m. rimlig avvägning av försvarsmaterielsens pris-, styckkostnadsutveckling och den materiella hotbilden där de flesta länder betalar ökade prestanda med lägre antal eller längre livslängder. (Se kapitel 11.1).
4. Full kompensation, ca 3,5 % per år, för ökade styckkostnader för försvarsmateriel vilket medger att prestanda ökar utan att antalet eller livslängden behöver finansiera de ökade styckkostnaderna. Alternativet medför sannolikt en överkompensation i förhållande till den materiella hotbilden (se kapitel 11.1).
5. En hotbildsjusterad kompensation för ökade styckkostnader för försvarsmateriel (se avsnitt 11.1-11.2).
6. Effekt av de förändringar i FPI för försvarsmateriel som infördes fr.o.m. budgetår 2012. Effekten bedöms öka till 1,3 mdkr år 2015 (se avsnitt 11.3)
7. Effekt av potentiell underkompensation för hyreskostnaderna (se avsnitt 9.2).
8. Effekt av underkompensation för materielunderhåll, konsulter, köpta tjänster, ammunition etc. inom förbandsverksamheten (se kapitel 10).
9. Yrkesofficerskåren kommer att få en annan struktur i framtiden där majoriten av yrkesofficerarna kommer att vara specialistofficerare med lägre befälsgrader och lägre genomsnittslön än officerarna. Strukturförändringen innebär en potentiell kostnadsminskning av lönekostnader och utbildningskostnader på uppemot 1 mdkr per år. Det finns dock en risk att dessa kostnadsminskningar behövs för att åstadkomma ett fungerande system för karriärväxling av yrkesofficerare till civil verksamhet vid lämplig ålder. Ålderspyramiden för yrkesofficerare är idag inte ideal. Denna effekt ligger dock huvudsakligen i framtiden och har ännu inte nämnvärt påverkat köpkraften år 2014.

Dessa "byggklossar" kan användas för att testa olika kombinationer av antaganden för köpkraftsberäkningar. Vissa "byggklossar" är inte möjliga att använda samtidigt, utan är ömsesidigt uteslutande, såsom "byggkloss" 4, 5 och 6.

I nedanstående figurer redovisas några exempel på variationer av köpkraftsberäkningar. Staplarna visar hur stort anslaget skulle behöva vara år 2014 för att Försvarsmaktens köpkraft skulle vara på samma nivå som 1999 med olika antaganden om försvarets kostnadsutveckling.

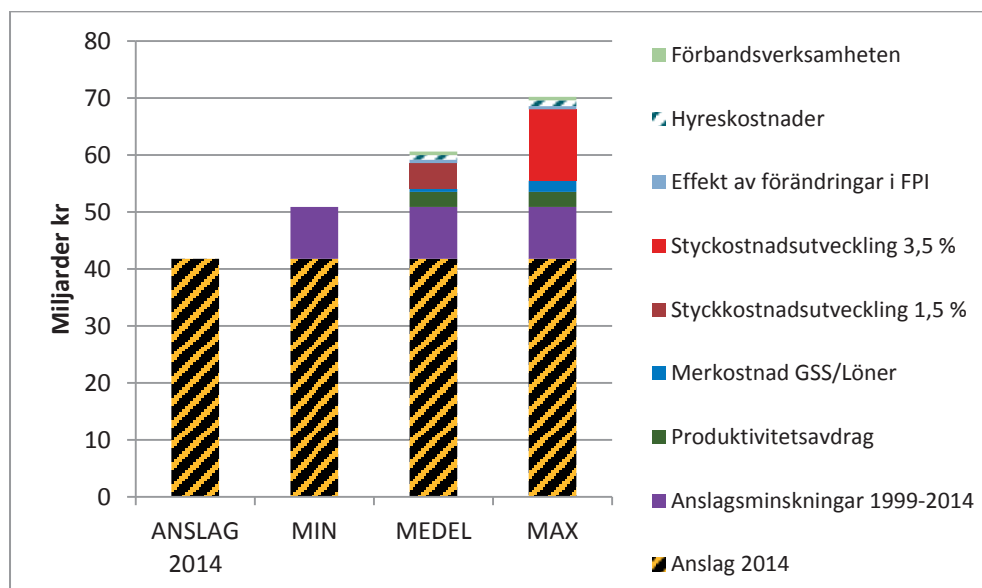
Anslaget år 2014 på 41,8 mdkr utgör basen för variationerna.

MIN-alternativet utgår från att försvarets pris- och löneutveckling helt och fullt kompenseras av FPI varför det endast är nettot av anslagsbesluten som påverkat köpkraften. Detta alternativ ger resultatet 50,9 mdkr, vilket motsvarar 1,3 – 1,4 % av Sveriges BNP för år 2013.

MEDEL-alternativet utgörs av den rimlighetsbedömning som presenterats i tabellen ovan. Alternativet ger resultatet 60,6 mdkr, vilket motsvarar 1,7 % av BNP för år 2013.

MAX-alternativet använder dels de övre intervallen för de olika ingående posterna i tabellen ovan, men den främsta orsaken till att beloppet blir större än de övriga är att alternativet utgår från att den höga styckkostnadsutvecklingen på ca 3,5 % per år helt ska kompenseras, vilket är tveksamt. Detta alternativ har därför tydliga tendenser till ”överargumentation”. Alternativet ger resultatet 70,2 mdkr, vilket motsvarar 1,9 % av BNP för år 2013.

Figur 13.1. Anslagsnivåer år 2014 vid olika antaganden



Beroende på vilka antaganden som görs hamnar resultatet på mellan 51-70 mdkr.

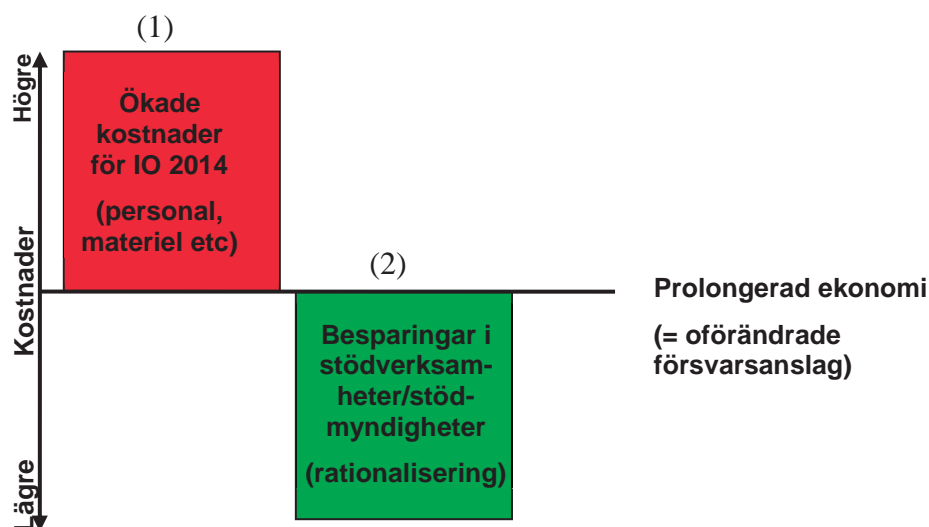
Den snabba styckkostnadsutvecklingen för Försvarsmaktens resurser som denna studie pekar på beror till del på kraftigt minskade volymer sedan 1990-talet vilket inneburit avsevärt minskade stordriftsfördelar. Om Försvarsmakten framöver i högre utsträckning kan se fram emot stabila volymer finns det goda skäl att anta att dessa styckkostnader i framtiden kommer att öka i långsammare takt.

En mer stabil verksamhetsvolym och en mer kontinuerlig verksamhet bidrar också till att möjligheterna att hitta mer övertänkta och bestående produktionslösningar ökar. Detta kan bidra till en ökad produktivitet både i stort på försvarsmaktsnivå och i smått på lokal förbandsnivå.

14 Effekter efter försvarsbeslutet 2009 och inför försvarsbeslutet 2015

De bärande ekonomiska tankarna för försvarsreformen var att de ökade kostnaderna för insatsorganisationen, som en högre beredskap och ett nytt personalförsörjningssystem skulle medföra (1, i figur nedan), skulle finansieras av besparingar och rationaliseringar i stödverksamheterna inom Försvarsmakten och på andra försvarsmyndigheter (2). Insatsorganisationen skulle därmed sättas i centrum.

Figur 14.1. De ekonomiska tankarna bakom försvarsbeslutet år 2009.



Genom denna balans mellan ökade kostnader för insatsorganisationen och minskade kostnader för stödverksamheterna fanns förhoppningar om att försvarsreformen skulle kunna genomföras med en prolongerad ekonomi med, i stort sett, oförändrade försvarsanslag.

Ökade kostnader

Redan år 2010 visade beräkningar från FOI att kostnaderna för den nya personalförsörjningen med frivillighet som grund skulle kunna bli betydligt högre än förväntat.⁷⁴ Genom successiv rekrytering av de nya frivilligt rekryterade gruppbefälen, soldaterna och sjömännen (GSS) skulle detta dock inträffa först under 2010-talets andra hälft. De länder som före Sverige genomfört en övergång från plikt till frivillighet har ersatt ett större antal värnpliktiga med ett mindre antal frivilligt rekryterade soldater/sjömän. I Sverige sker inte detta, snarare ökar antalet årsarbetskrafter när GSS-volymerna är uppnådda jämfört med de sista åren av successivt minskat antal värnpliktiga under 1990- och 2000-talen.

År 2011 utgav FOI en rapport om kostnader för försvarsmateriel⁷⁵ som visade att kostnadsutvecklingen för det svenska försvarets materiel var betydligt högre än den allmänna prisutvecklingen och att framför allt generationsskiften inom materielsystemen innebar stora kostnadssprång.

⁷⁴ Jonsson, U., Nordlund, P. 2010. *Frivilliga soldater istället för plikt*, FOI-R--3053--SE.

⁷⁵ Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE.

När FOI-rapporterna utkom hade varken Försvarmakten eller Förvarsdepartementet uppmärksammat och/eller redovisat dessa kostnadsökningar i den ekonomiska planeringen. Först i april 2012⁷⁶ och mer detaljerat i februari 2013⁷⁷ aviserade Försvarmakten mer tydligt att pengarna inte skulle räcka till för att genomföra försvarsreformen med IO 14.

Det finns således mycket som pekar på att kostnaderna för försvarsreformen har underskattats och att kostnadsökningarna blir högre än förväntat. Stapel (1) i figuren ovan riskerar sålunda att bli högre.

Rationaliseringar

Olika utredningar har studerat rationaliseringsmöjligheter i främst stödverksamheten.⁷⁸ Redan 2005 utreddes stödmyndigheterna av Försvarsförvaltningsutredningen. År 2008 studerade den s.k. Genomförandegruppen möjligheterna att effektivisera materielförsörjningen. Stödutredningen lämnade år 2009, strax efter inriktningspropositionen, sina förslag till omorganisation och besparingar i försvarsmyndigheterna. Till del gjordes ett omtag av denna utredning i och med Försvarsstrukturutredningen som lämnade sitt betänkande år 2011. Utredningarna har avlöst varandra och har delvis omprövat tidigare utredningars förslag. Genomförandegruppen fick hård kritik av Riksrevisionen. Statskontoret pekade i en nyligen utkommen rapport på att de stora förväntade besparingarna av förändringarna inom försvarslogistiken inte skulle uppnås. I maj 2014 kom en rapport från Ekonomistyrningsverket som ifrågasätter hela förändringen inom försvarslogistiken. I rapporten föreslås att pågående organisationsförändring i försvarslogistiken görs tvärtom och att Försvarets Materielverk (FMV) ska ingå i Försvarmakten, och inte som nu att personal ska övergå från Försvarmakten till FMV. Det förefaller sålunda inte vara så enkelt att hitta de önskade besparingarna utan att det samtidigt påverkar försvarseffekten negativt.

Det finns dessutom en påtaglig risk för dubbelinteckning av rationaliseringsmöjligheter. Dels genom de specifika rationaliseringar som pekades ut som finansiering för de ökade kostnaderna och dels genom det allmänna, löpande produktivitetsskrivet i pris- och lönekomensationen som varit på 140-200 mnkr per år. Detta har även påtalats av Riksrevisionen.⁷⁹

Det finns många indikationer som tyder på att rationaliserings- och besparingsmöjligheterna kan vara överskattade. Den kostnadsminskande stapeln (2) i figuren ovan kan således tänkas vara lägre.

Dessutom har förändringar av FPI försämrat priskompensationen för försvarsmateriel. De senaste årens anslagshöjningar har delvis ätit upp av den sämre priskompensation för försvarsmateriel som infördes fr.o.m. 2012. Kompensationen har varit negativ sedan år 2011 vilket ytterligare rubbat den långsiktiga ekonomiska balansen.

Detta illustrerar även hur den ”osynlige beslutsfattaren”, FPI, kan ha väl så stor betydelse som den ”synlige beslutsfattaren”, de direkta anslagsbesluten.

⁷⁶ Försvarmakten. 2012. *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarmaktens operativa förmåga efter 2015*. HKV 23383:54582.

⁷⁷ Försvarmakten. 2013. *Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, HKV 23381:53871.

⁷⁸ Se SOU 2005:96, SOU 2011:36, Förvarsdepartementet (2009), Riksrevisionen (2012), Statskontoret (2014), Ekonomistyrningsverket (2014) samt Genomförandegruppens slutrapport från år 2008.

⁷⁹ Riksrevisionen. 2014. *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. RIR 2014:7.

Den ekonomiska situationen efter försvarsbeslutet år 2009 och inför försvarsbeslutet år 2015

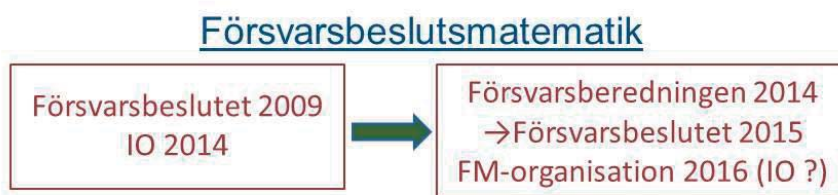
Detta har resulterat i att försvarsreformen från år 2009 inte är i långsiktig ekonomisk balans. Enligt vår samlade bedömning saknas 4-6 mdkr för att verksamheten långsiktigt ska kunna genomföras i enlighet med 2009 års försvarsbeslut (om vi även tar hänsyn till att förändringarna i FPI kommer att fortsatt öka underskottet fram till försvarsbeslutet 2015). Denna underfinansiering har även påtalats av Riksrevisionen⁸⁰ och Försvarsmakten.

Vi kan således anta att om vi endast beaktar perioden efter försvarsbeslutet år 2009 skulle det motivera en långsiktig anslagsnivå på 46-48 mdkr. I stort sett skulle alltså de pengar som nu ställts i utsikt i Försvarsberedningens rapport⁸¹ behövas för att säkerhetsställa genomförandet av försvarsbeslutet 2009.

Detta innebär att denna nivå borde vara utgångsläget för försvarsbeslutet år 2015. De ambitionshöjningar och ytterligare förstärkningar av försvarets förmåga, till följd av omvärldsläget, som beredningens rapport pekar på inför försvarsbeslutet år 2015 skulle i så fall behöva ytterligare anslagsförstärkningar, utöver de som är arvet från 2009 års försvarsbeslut.

Om vi åter ägnar oss åt lite ”matematik” och jämför försvarsbeslutet 2009 med Försvarsberedningens rapport, som får ses som vägledande för försvarsbeslutet år 2015, så kan vi identifiera ett antal potentiellt kostnadsökande skillnader (Δ).

Figur 14.2. ”Försvarsbeslutsmatematik”.⁸²



- Δ "Starkare försvar...": Ökad svensk militär förmåga
- Δ "för en osäker tid": Försämrat omvärldsläge
- Δ Ökad ambition i incidentberedskapen
 - Δ Ytterligare 10 JAS-flygplan 39E
 - Δ Ytterligare en ubåt
- Δ Satsning på taktisk transportflyg
- Δ Ökat antal GSS/K, 500-1000 st

Själva titeln på Försvarsberedningens rapport "Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid" säger en del av beredningens syn på behovet av svensk militär förmåga samt synen på omvärldsutvecklingen. Denna syn leder sedan fram till ett antal

⁸⁰ Riksrevisionen. 2014. *Försvaret – en utmaning för staten*. RIR 2014:8.

⁸¹ Försvarsdepartementet. 2014. Försvarsberedningens rapport: *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*. Ds 2014:20.

⁸² Försvarsmaktsorganisation 2016 är begreppet Försvarsberedningen använder för den kommande organisationen, inte insatsorganisationen.

ställningstaganden för beredskapsnivån, materielanskaffningen och personalförsörjningen som innebär ökade kostnader utöver gällande planer. Detta kan skapa ett tillkommande behov av anslagsökningar i samband med försvarsbeslutet år 2015.

Om ambitionsökningar och ökade krav på Försvarsmaktens förmåga blir resultatet av det kommande försvarsbeslutet år 2015 är det viktigt att kostnader och framtida kostnadsökningar blir beräknade utifrån försvarets förutsättningar. Dubbla produktivetskrav riskeras annars att ställas på Försvarsmakten genom att anslagsökningar reduceras med explicita krav på rationaliseringar, samtidigt som Försvarsmakten ska klara de löpande produktivetskraven som redan finns genom produktivetsavdraget i FPI.

Det finns också skäl att se över pris- och lönekompensationen så att den bättre speglar Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar. Man riskerar annars svårigheter med att upprätthålla ett försvar i ekonomisk balans.

Regering och riksdag bör också i samband med generationsskiften och uppgraderingar av försvarssystemen vara beredda på de finansieringsbehov som följer av den prestandahöjning som motiveras av omvärldsläget och den materiella hotbilden.

Regering och riksdag bör säkerställa förståelsen för hur anslagsbeslut och pris- och lönekompensation för försvaret kan samverka för att undvika ”dubbla” produktivetskrav och de oönskade ambitionssänkningar som riskerar att bli effekten när rationaliseringskraven inte kan nås. Sparmålen kanske nås, men med oönskade och oförutsedda effektminskningar som följd. En förståelse för dessa samband reducerar risken för uppkomsten av nya försvarekonomiska obalanser i framtiden.

Det är också viktigt att det kortsiktiga fokus som den årliga budgetprocessen leder till kompletteras med mer långsiktiga analyser av Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar och medelsbehov.

Försvarsdepartementet bör säkerställa en hög förmågan och ambition i de försvarekonomiska analyserna för att bl.a. kunna stödja regering och riksdag i deras beslutsfattande om exempelvis försvarsanslagen. Det sedan några år tillbaka ökade intresset för Försvarsmaktens långsiktiga ekonomiska förutsättningar är härvid positivt.

Finansdepartementet bör ta initiativ till att utvärdera de förändringar i FPI som genomfördes från budgetår 2012. Försvarsmakten har med förändringarna fått en negativ särbehandling jämfört med andra myndigheter, även om de specifika förutsättningarna för försvarsmaterielen snarare borde tala för en positiv särbehandling.

Försvarsmakten bör också stärka de mer långsiktiga ekonomiska analyserna såsom i Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FMUP) så att varningssignaler tidigt kan nå regering och riksdag. Försvarsmakten bör vidare planera för erforderliga reserver, inte bara för de närmast kommande åren i budgetunderlaget, utan även i den mer långsiktiga planeringen. Det finns också möjlighet att genom den upp till tvååriga fördröjningen i pris- och lönekompensationen skapa en relativt säker prognos för pris- och lönekompensationen i den kortsiktiga planeringen såsom i de treåriga budgetunderlagen.

14.1 Huvudsakliga slutsatser och rekommendationer

De huvudsakliga slutsatserna av denna rapport är att

- (1) Försvarsmaktens köpkraft minskat kraftigt från år 1999 och att denna försämring fortsatt efter försvarsreformen år 2009
- (2) kostnadsökningarna av försvarsreformen 2009 underskattas

- (3) det funnits en tilltro till möjligheterna att finansiera dessa genom rationaliseringar
- (4) roll- och arbetsfördelningen mellan explicita anslagsbeslut och effekter av löpande pris- och löneomräkning har varit otydlig och att medvetandet om detta behöver ökas hos statsmakterna för att bl.a. förhindra dubbla produktivitetskrav
- (5) produktivitetskravet på Försvarsmakten inom personalområdet blir mycket högt om hänsyn tas till att Försvarsmakten parallellt både ska säkerställa personal till krigsförbanden (insatsorganisationen) och till produktionen av dessa förband (basorganisationen)
- (6) successivt ökad prestanda och högre kvalitet hos försvarsmateriel som skulle kunna underlätta produktivitetsutveckling inom insatsorganisationen genom teknisk utveckling inte kompenseras (så skedde tidigare till år 2000 genom en särskild s.k. teknikfaktor som togs bort budgetåret 2000)
- (7) förändringarna av FPI som gjordes inom materielområdet år 2012 har inneburit lägre kompensation och innebär fortsatt ökade risker för underkompensation av pris- och kostnadsutveckling på försvarsmateriel
- (8) försvarsbeslutet år 2015 både måste beakta den långsiktiga ekonomiska obalansen från försvarsbeslut 2009 och ökade ambitioner och krav på ökad försvarsförmåga i den framtida anslagsnivån.

Källförteckning

Offentligt tryck och årsredovisningar

Försvarsmaktens årsredovisningar. År 1997-2013.

Regeringens budgetpropositioner för utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap. År 1998-2014.

Regeringens skrivelse om årsredovisning för staten. År 1999-2013.

Regleringsbrev avseende Försvarsmakten. Budgetår 1999-2014.

Skriftliga källor

Arbetsgivarverket. 2011. *Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet: Framtida utveckling och behov av förändringar?* Rapportserie 2011:2.

Arbetsgivarverket. *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn*. Olika årgångar.

Arena, M., Younossi, O., Brancato, K., Blickstein, I., Grammich, C. 2008. *Why has the cost of Fixed-Wing Aircraft risen?* RAND monograph series.

Augustine, N. 1983. *Augustine's Laws*. American Institute for Aeronautics and Astronautics.

Colabella, L., Bower, A., Galway, L., Pint, E., Eng, J. 2013. *Measuring the Value of Renewal. Age, Operational Tempo, Deployment and Reset Effects on the Readiness and Maintenance Costs of Army Vehicles*. RAND, documented briefing series.

Congressional Budget Office. 2001. *The Effect of Aging on the Costs of Operating and Maintaining Military Equipment*. CBO Paper: 20010918-105.

Dixon, M. 2006. *The Maintenance Costs of Aging Aircraft. Insights from Commercial Aviation*. RAND MG-486-AF.

Ekonomistyrningsverket. 2014. *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning*. ESV 2014:39.

Ekonomistyrningsverket. 2010. *Översyn av försvarsprisindex för materiel*, ESV 2010:18

Fortifikationsverket. 2011. *Årsfakta 2010*.

Fortifikationsverket. 2014. *Underlag till FOI-studie*. Dnr 81/2014-1.

Försvarsdepartementet. 2014. *Försvarsberedningens rapport, Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*. Ds 2014:20.

Försvarsdepartementet. 2009. *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten*. Rapport från Stödutredningen. Fö 2009:A. Stockholm: Fritzes.

Försvarsmakten. 2014. *Budgetunderlag för 2015 med särskilda redovisningar*. HKV 2013-546:9.

Försvarsmakten. 2012. *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015*. HKV 23383:54582.

Försvarsmakten. 2013. *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, HKV 23381:53871.

Försvarsmakten. 1997. *Fartygskort 1997*.

Försvarsmakten. 1999. *Flygplankort 1999*.

Genomförandegruppens slutrapport. 2008. *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materieförsörjning m.m.*

- Gulichsen, S. 2002. *Driftskostnadsvekst i Forsvaret*. FFI/Rapport: 2002/02999.
- Hartley, K. 1991. *The Economics of Defence Policy*. London : Brassey's.
- Hedenskog, J., Vendil Pallin, C. 2013. *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2013*. FOI-R—3733—SE.
- Hilderbrandt, G., Sze, M. 1990. *An Estimation of USAF Aircraft Operating and Support Cost Relations*. RAND N-3062-ACQ.
- Hofsten, G., Waernberg, J. 2003. *Örlogsfartyg*. Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek.
- Hogg, I. 2000. *Twentieth_Century Artillery*. Amber Books.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). *Military Balance*. Olika årgångar.
- Jackson, R. 2000a. *Destroyers, Frigates and Corvettes*. Amber Books.
- Jackson, R. 2009. *Stridsvagnar och Pansarfordon*. Parragon Books.
- Jackson, R. 2000b. *Submarines of the World*. Amber Books.
- Johansen, P K., Berg-Knutsen, E. 2006. *Enhetskostnadsvekst i forsvaret*. FFI/Rapport: 2006/00900.
- Jonsson, U., Nordlund, P. 2010. *Frivilliga soldater istället för plikt*, FOI-R--3053--SE.
- Jonsson, U., Åkerström, J. 2011. *Nyckeltal för tillämpningen av Materieförsörjningsstrategin*, FOI-R—3205—SE.
- Kirkpatrick, D. 2003. *A UK Perspective on Defence Equipment Acquisition*, Institute of Defence and Strategic Studies.
- Kjærnsbaek, H M., Vamraak, T., Bruun, T E. 2005. *Materiellrelateret driftskostnadsvekst i forsvaret*. FFI/Rapport: 2005/00358.
- Kvalvik, Sverre Ruud, Johansen, Per Kristian, *Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)*, Forsvarets Forskningsinstitut, FFI-rapport 2008/01129.
- Linström, R O., Svantesson, C-G. 2009. *Svenskt Pansar*. Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek.
- Ministry of Defence. *Defence Inflation Estimates - Statistical Notice*. DASA. Olika årgångar.
- Murray, R., Nordlund, P., Salomonsson, G., Lundberg, A. 2013. *Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar*. FOI-R-3644.
- NATO RTO. 2011. *Capability Costing and Benchmarking Studies*. Final Report of Task Group SAS-063.
- Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE.
- Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213—SE.
- Nordlund, P., Åkerström, J. 2012. *Försvarsutgifter i budgetkrisens spår – en försvarsekonomisk omvärldsanalys*, FOI-R--3508—SE.
- Nordlund, P. 2013. Ekonomiska utmaningar och vägval. *Vårt Försvar*. Nr 2, 2013.
- Pløen, S E. 2005. *Nye kampefly – investerings- og levetidskostnader*. FFI/Rapport: 2005/00688
- Pugh, P G. 2007. *Source Book of Defence Equipment Costs*. Bedford: P G Pugh.
- Pyles, R. 2003. *Aging Aircraft: USAF Workload Consumption and Material Consumption Life Cycle Patterns*. RAND MR-1641.
- Reinfeldt, F., Björklund, J., Löf, A., Hägglund, G. 2014. Vi vill höja försvarsanslaget med fem miljarder årligen. *Dagens Nyheter*. 2014-04-22.

- Riksrevisionen. 2014. *Försvaret – en utmaning för staten*. RIR 2014:8.
- Riksrevisionen. 2014. *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*, RIR 2014:7.
- Riksrevisionen. 2012. *Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008*. RIR 2012:5.
- Sharpe, M. 1999. *Attack and Interceptor Jets*. Amber Books.
- Solow, R. 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94.
- Statskontoret. 2014. *Reformeringen av försvarslogistiken*. Delrapport 2, 2014:15.
- SOU 2005:96. *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*. Försvarsförvaltningsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:36. *Forskning och utveckling samt försvarslogistik - i det reformerade försvaret*. Försvarsstrukturutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Trewhitt, P. 1999. *Armoured Fighting Vehicles*. Amber Books.
- Unger, E. 2007. *An Examination of the Relationship Between Usage and Operating and Support Costs for Air Force Aircraft*. Pardee RAND dissertation series.

Statistiska källor

- Bureau of Economic Analysis. Tabell: *Price Indexes for National Defense Consumption Expenditures and Gross Investment by Type*. Tillgänglig: <http://www.bea.gov> (Hämtad 2014-03-25).
- Eurostat. Tabell: *HICP (2005 = 100) - annual data*. Tillgänglig: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Hämtad 2014-06-10).
- Fortifikationsverket. Hyror, lokalyta och markareal 1999-2013.
- Officersförbundet. Statistik över arbetskraftskostnader för olika befälsnivåer.
- SIPRI Military Expenditure Database. Tabell: *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988-2013*. Tillgänglig: <http://milexdata.sipri.org> (Hämtad 2014-05-22).
- Statistiska Centralbyrån (SCB), *Statistik över löner, arbetskraftskostnader, priser m.m., olika tidserier*.
- Statistiska centralbyrån. *Arbetskostnadsindex för arbetare och tjänstemän inom privat sektor (AKI)*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad).
- Statistiska centralbyrån. Tabell: *Nettoprisindex (NPI) årsmedeltal, 1980=100 efter år*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-04-04).
- Statistiska centralbyrån. Tabell: *Nettoprisindex (NPI), 1980=100 efter månad*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-04-04).
- Statistiska centralbyrån. *Näringslivets produktivitetsutveckling*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-06-03).
- Statistiska centralbyrån. Tabell: *Prisindex för inhemsk tillgång (ITPI), 2005=100 efter produktgrupp SPIN 2007 och år*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-05-08).
- Statistiska centralbyrån. Tabell: *Producentprisindex (PPI), 2005=100 efter produktgrupp SPIN 2007 och år*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-05-05).
- Statistiska centralbyrån. Tabell: *Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal (enligt COICOP), 1980=100 efter varu-/tjänstegrupp och år*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-05-05).

Statistiska centralbyrån. Tabell: *Producentprisindex för tjänster (TPI), 2005=100 efter produktgrupp SPIN 2007 och år*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-05-05).

Statistiska centralbyrån. Tabell: *Importprisindex (IMPI), 2005=100 efter produktgrupp SPIN 2007 och år*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-04-07).

Sveriges Riksbank. Tabeller: *Valutakurser, månadsgenomsnitt respektive årsgenomsnitt*. Tillgänglig: <http://www.riksbank.se> (Hämtad 2014-02-18).

Övriga källor:

Arbetsgivarverket. Produktivitets- och effektivitetsavdrag. Telefonkontakt 4 april 2014.

Dr. Binyam Solomon, Defence Research and Development Canada.

Finansdepartementet. Omräkningstal övrig förvaltning. E-post 23 januari 2014.

Finansdepartementet. Pris- och löneomräkning för anslagen 1:2 respektive 1:5. Telefonkontakt 2 juni 2014.

Försvarsmakten. Redovisning av kostnadsstruktur.

Försvarsmakten/HKV/Pg BoK: Projektgrupp Befattningsstruktur och Kravsättning.

Presentation vid australiensiskt besök på FM HKV.

Utdrag ur Försvarsmaktens informationssystem KRI-plus. Utdrag för materielsystem (MS) skapat 2014-04-03.

Utdrag ur Försvarsmaktens informationssystem PRIO. Utdrag för materielkalkylobjekt (MKO) skapat 2014-03-11.

Utdrag ur Försvarets materielverks informationssystem DU-web. Utdrag för kostnadsutfall (Tek Mark) skapat 2014-01-20.

.

Sammanfattning

"Försvaret har alltid kostat 40 miljarder". Detta uttalande innehåller en viss sanning, då försvarsanslaget länge har pendlat runt 40 miljarder (mdkr) kronor i löpande priser. Om man tar hänsyn till penningvärdets förändring och inflationens påverkan på försvarsanslaget måste dock sanningshalten i uttalandet omvärderas.

Syftet med denna rapport har varit att ge en uppdatering och vidareutveckling av tidigare gjorda studier och att bidra med en heltäckande analys av Försvarsmaktens kostnadsbild. Rapporten har även syftat till att ge en bild av hur försvarsanslagets köpkraft har utvecklats, samt att beskriva det försvarsekonomiska läget efter försvarsbeslutet år 2009 och inför 2015 års försvarsbeslut.

Försvarsmaktens köpkraft bedöms vara närmare 18 mdkr lägre år 2014 än den var år 1999. Orsaken till den betydligt lägre köpkraften är dels politiska beslut om successiva anslagsminskningar, och dels en underkompensation för Försvarsmaktens kostnadsutveckling genom den pris- och lönekomensationen som skett med försvarsprisindex (FPI).

Denna utveckling har lett till att Sveriges försvarsutgifter som andel av bruttonationalprodukten (BNP) har minskat mer än i de flesta andra jämförbara länder, däribland de nordiska länderna.

FOI:s beräkningar visade redan 2010 att försvarsbeslutet från år 2009 skulle bli svårt att genomföra av de skäl som nämns ovan. Sedan dess har ytterligare studier och rapporter bekräftat denna bild. Nu ställs anslagsökningar som ligger i nivå med underfinansieringen i utsikt av regeringen och Försvarsberedningen.

Den försämrade omvärldssituation som Försvarsberedningen målar upp inför 2015 års försvarsbeslut innebär att Försvarsmaktens förmåga behöver stärkas. Om en sådan förmågeförstärkning jämfört med 2009 års försvarsbeslut ska ske uppkommer ett tillkommande behov ytterligare av anslagsökningar i samband med försvarsbeslutet år 2015.

Det finns också skäl att se över pris- och lönekomensationen i FPI i syfte att undvika att nya ekonomiska obalanser successivt skapas över tid.

Nyckelord: Pris- och lönekomensation, försvarsspecifik inflation, försvarsanslag, försvarsutgifter, kostnadsutveckling.

Summary

“The defence budget has always been 40 billion SEK”. This often repeated statement contains an element of truth, as the appropriations to the Swedish Defence in the national budget has long hovered around 40 billion SEK at current prices. However, when taking account of the effects of inflation the quoted statement must be reconsidered.

The purpose of this study has been to present a comprehensive description and analysis of the cost structure and purchasing power of the Swedish Armed Forces.

The Swedish Armed Forces' purchasing power is estimated to be close to 18 billion SEK lower in 2014 than it was in 1999. This is partly explained by decisions by the Parliament on successive reductions in appropriations, but also partly by the fact that the Armed Forces has been undercompensated for price, wage and cost escalation by the defence price index , DPI. DPI does not fully reflect defence specific inflation and cost escalation.

This development has resulted in the defence expenditures share of the gross domestic product (GDP) for Sweden being reduced by more than most other comparable countries, including the Nordic countries.

FOI:s calculations in previous reports and presentations showed that the defence resolution from 2009 was underfunded in the long term. Since then, additional studies from other agencies have confirmed this picture.

The defence resolution of 2009 left a legacy of long-term economic imbalance. The Defence Commission has declared that they are prepared to cover this imbalance with raises in the appropriation to the Armed Forces. The Defence Commission has also pointed out the deteriorating security situation in Europe as a reason to demand a strengthened capability of the Swedish Armed Forces in the upcoming defence resolution in 2015.

If such an enhancement of the capability, compared with the intentions in the defence resolution of 2009, is to take place it will call for the need of additional funding increases in the upcoming defence resolution in 2015.

There is also reason to look into the system for price and wage compensation, DPI, so that new economic imbalances can be avoided in the future.

Keywords: price and wage compensation, defence specific inflation, defence spending, cost escalation.

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.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se