

Försvarsförmågan och försvarsanslaget

En avvägning mellan behov och pengar

Peter Nordlund och Mikael Wiklund

I Sverige har det under lång tid funnits en politisk acceptans för en viss risk i försvarsförmåga till fördel för finansiering av andra politikområden. När nu omvärldsläget hastigt försämras minskar snabbt den politiska riskacceptansen. Tidigare politiska beslut och problem med de beräkningar som ska kompensera försvaret för inflation har dock skapat en obalans mellan kraven på militär förmåga och tilldelningen av resurser. Forskningen visar exempelvis att en betydande del av den nu förda ekonomiska politiken på försvarsområdet inte förs på grund av politiska beslut, utan styrs av oavsiktliga och teknisk-ekonomiska begränsningar om vilka den politiska medvetenheten är låg. Det finns därför ett fortsatt högt, omedvetet, politiskt risktagande i försvars- och säkerhetspolitiken. För att minska det politiska risktagandet krävs anslagshöjningar som bättre matchar de politiska ambitionerna men också att kompensationsberäkningarna ses över.

MINSKNINGEN AV FÖRSVARETS KÖPKRAFT

Försvarsmaktens köpkraft, det vill säga storleken på Försvarsmaktens ekonomiska medel och vad Försvarsmakten kan få för dem, har under lång tid minskat. Köpkraften har minskat med cirka 19 miljarder kronor mellan 1999 och 2014 – sett till den årliga tilldelningen av ekonomiska medel. För att uppnå samma köpkraft 2014 som 1999 skulle Försvarsmaktens anslag ha behövt vara cirka 61 miljarder kronor (jämfört med de faktiska 42).

Ett sätt att förhålla sig till utvecklingen av försvarets köpkraft, utöver att se till tilldelningen av ekonomiska medel, är att relatera försvarsanslagen till andelen av BNP. BNP anger främst vilken (relativ) uppoffring i andel av samhällets resurser som försvarsanslagen utgör i olika länder. BNP-andelen kan vara något missvisande då det inte säger något om de egentliga behoven av militär förmåga och bör normalt inte vara styrande för en anslagstilldelning. Måttet kan däremot vara en lämplig utgångspunkt för att jämföra fördelningen av den ekonomiska bördan i en allians mellan vänner

i Europa eller medlemmar i Nato. Detta för att länderna ska bidra i relation till ekonomisk förmåga. Ett exempel på detta är Natos rekommendation att två procent av medlemsländernas BNP ska läggas på försvaret. Förändringar av försvarsutgifterna i absoluta tal över tid ger troligtvis en bättre bild av den militära förmågeutvecklingen än vad försvarsanslagens andel av BNP kan ge. I tabellen nedan framgår försvarsutgifternas utveckling mellan olika regioner och länder sedan millennieskiftet.

Tabell 1. Försvarsutgifternas utveckling år 2000-2015. Källa: SIPRI. Fasta priser USD.

Område/Land	Försvarsutgifternas utveckling
Världen	+ 55 %
Europa	+ 16 %
Norden (exkl. Sverige)	+ 19 %
Ryssland	+ 216 %
USA	+ 44 %
Sverige	- 14 %

Det svenska försvaret har således sedan millennieskiftet, både i absoluta som relativa ekonomiska medel, fått en kraftigt minskad köpkraft. Utvecklingen av de svenska försvarsutgifterna är en tydlig indikation på en avsevärt försämrad relativ försvarsförmåga.

Anledningarna till den försämrade köpkraften är flera:

För det första har politiska ställningstaganden förändrat Försvarsmaktens uppdrag, och därmed omfattningen av verksamheten. Dessa ställningstaganden går hand i hand med en minskning av de anslag som har tilldelats Försvarsmakten. Detta kan till exempel observeras i budgetpropositioner och efterföljande styrning av Försvarsmakten.

För det andra har köpkraften påverkats av mer tekniska omständigheter som handlar om hur försvarets kostnader utvecklas och hur Försvarsmakten kompenseras för detta. Detta omfattar en blandning av:

- kostnadsutvecklingen rörande försvarets så kallade insatsvaror (exempelvis personal, lokaler och materiel)
- hur effektivitet/produktivitet utvecklas i försvaret
- den årliga omräkning av anslagen som sker för att kompensera för hur priserna på insatsvarorna utvecklas.

Pris- och löneomräkning inom försvaret sker med ett eget index – det så kallade Försvarsprisindex (FPI). FPI består av olika officiella och icke-militära index, som ska kompensera Försvarmakten för inflation. Syftet med omräkningen är att säkerställa att det är politiska beslut och deras ekonomiska konsekvenser som styr Försvarmaktens verksamhet snarare än oförutsägbara ekonomiska växlingar såsom fluktuationer i valutakurser eller inflationen i andra länder.

DEN PROBLEMATISKA OMRÄKNINGEN OCH KRAVEN PÅ FÖRSVARET

I en ideal situation ska FPI säkerställa att försvaret vare sig över- eller underkompenseras för att marknadspriserna på Försvarmaktens insatsvaror ändras.¹ Forskning visar dock att FPI kraftigt har underkompenserat Försvarmakten för pris- och löneförändringar. Cirka hälften av köpkraftsurholkningen mellan åren 1999 och 2014 har berott på underkompensationen. Oavsiktliga ekonomiska begränsningar i hanteringen står alltså för cirka halva den förda ekonomiska politiken på försvarsområdet.

Ett tydligt exempel på pris- och löneomräkningens betydelse kan ses i effekterna av att beräkningsprinciperna i FPI ändrades år 2012. Beräknat på perioden fram till 2015 resulterade denna tekniska förändring i en årlig minskning av anslagen på cirka 1,3 miljarder kronor (sett till 2015). Det motsvarar drygt 6 till 7 miljarder i förlorad finansiering per efterföljande försvarsbeslutsperiod. Försvarsbeslutet 2015 uttryckte den politiska ambitionen att tillföra försvaret drygt 10 miljarder kronor under perioden 2016 till 2020. På grund av den tekniska förändringen av FPI försvinner dock större delen av den politiskt aviserade ekonomiska förstärkningen, vilken i realiteten landar runt endast 3 till 4 miljarder kronor.

¹ Undantaget är det inbyggda så kallade produktivitetsavdraget vilka syftar till att skapa ett visst effektivitetstryck på försvaret. Mer om detta längre ner i artikeln.

Kompensationen och försvarets verkliga förutsättningar har mycket lite gemensamt och det är i slutändan möjligheterna och förmågan till politisk styrning som blir lidande. Ett grundproblem är att FPI utgår från civila officiella index. Detta innebär att Försvarmaktens tilldelning av resurser, och därmed synen på effektivitet/produktivitet, i stora drag utgår från utvecklingen av priser och effektivitet på de marknader som dessa civila index representerar. Dessutom finns det ett avdrag inbyggt i FPI vilket ska motsvaras av en löpande intern effektivisering i försvarsstrukturerna – det så kallade produktivitetsavdraget. Även detta bygger på en civil konstruktion, produktivitetsutvecklingen i privat tjänstesektor.

Trots att förutsättningarna för produktivitet är sämre på försvarsområdet drabbas ofta Försvarmakten av dubbla produktivets- och effektivitetskrav. Detta inträffar när politikerna i anslagsbesluten ålägger Försvarmakten nya uppgifter utan att skicka med finansiering, med hänvisning till att Försvarmakten kan finansiera de nya uppgifterna med rationalisering. En annan variant är att man minskar anslaget utan att samtidigt minska uppdragen genom att hävda att Försvarmakten kan genomföra rationaliseringar. Vad politikerna inte alltid tar hänsyn till är det inbyggda produktivetskravet i FPI. Försvarmakten får på så sätt två överlagrade produktivetskrav riktade mot sig, ofta utan inbördes hänsynstagande och då uppstår dubbla produktivetskrav. Det inbyggda årliga produktivetskravet har legat på ca 0,9-2,0 procent och motsvarar i antal anställda ca 200-400 kontinuerligt eller 300-400 tidvis tjänstgörande i rationalisering per år – detta ska då ske utan att försvarsförmågan påverkas.

Det finns en mängd orsaker till varför Försvarmaktens kostnadsutveckling kan avvika från de civila antaganden som omräkningen står för. En särskilt viktig orsak är att försvarsområdet är förknippat med svåra förutsättningar att löpande effektivisera verksamheten. Detta exempelvis på grund av att

- varu- och tjänstesammansättningen i försvaret ser annorlunda ut än för valda index
- exponeringen mot olika valutor skiljer sig åt relativt vad FPI förutsätter

- marknaderna där Försvarsmakten hämtar insatsvaror präglas av monopol och oligopol
- verksamheten präglas av stora fasta kostnader och få möjligheter att byta materielsystem eller personal, vilket leder till en trögrörlighet i att ställa om produktionen
- Försvarsmakten behöver ta hänsyn till politiska förhållanden som lägger restriktioner på dess agerande (exempelvis var i Sverige verksamheten är lokaliserad, vilka materielsamarbeten som kan genomföras med främmande makt, osv).

De centrala skillnaderna utgörs av att Försvarsmakten ofta använder unika resurser för att ta fram lika unika, och ofta svårbedömda, produkter och effekter. Konsekvenserna av att inte leva upp till kravet i bland annat omräkningen kan bli allvarliga. Krympande resurser tvingar Försvarsmakten till neddragningar i verksamheten och i förlängningen en lägre försvarseffekt. Detta är inte intentionen bakom omräkningen.

Ett exempel på skillnaderna mot de civila marknaderna som försvaret jämförs med är kostnadsutvecklingen på försvarsmateriel. Forskning tyder på att det sker en mycket snabb kostnadsutveckling för försvarsmateriel i förhållande till den allmänna prisutvecklingen. En försiktig uppskattning pekar på en ökningstakt med cirka tre till fyra procent utöver konsumentprisindex. Detta innebär att beståndet av försvarsmateriel, med dagens storlek på försvarsorganisationen, kommer att minska snabbt om anslagen endast ökar i takt med den allmänna prisutvecklingen. Anslag som endast justeras i takt med den allmänna inflationen gör det därför omöjligt att bibehålla en oförändrad materielstock och storlek på insatsorganisationen.

ETT UNDERFINANSIERAT FÖRSVARSBESLUT?

Försvaret har under lång tid fått en successivt minskad förmåga genom minskade ekonomiska resurser. Försvarsbeslutet 2015 utgjorde dock ett trendbrott då det för första gången på ett kvartssekel gav uttryck för höjda försvarsutgifter och ökad köpkraft. Problemet är att utgångsläget inför beslutet 2015 var en långsiktig underfinansiering av föregående försvarsbeslut på cirka 4 till 6 miljarder kronor² (sett till årlig anslagsnivå).

Risken för att försvarsbeslutet 2015 var underfinansierat,

² Fasta, inflationsjusterade, priser.

i förhållande till den politiska ambitionen som uttrycktes, var stor. Detta berodde dels på ovanstående ”skuld” från föregående försvarsbeslut, dels på att det var osäkert om ambitionshöjningarna var fullt ut finansierade och dels på att risken att den bristfälliga omräkningsmekanismen FPI fortsatte vidga gapet genom strukturell underkompensation.

Överbefälhavaren har, i samband med budgetunderlaget för 2018, pekat på ytterligare behov av drygt sex miljarder kronor under innevarande försvarsbeslutsperiod. Detta behov beror framför allt på de okompenserade prishöjningarna. En del av dessa kommer av valutaeffekter knutna till anskaffningsbeslut såsom JAS 39 Gripen E. Uttalandet kan ses som en indikation på att så länge som FPI inte följer Försvarsmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling riskerar alltid den ekonomiska resurstilldelningen att hamna på efterkälken och därmed aldrig komma ifatt behovet. Politikerna kommer således fortsatt att behöva leva med valet mellan att konstant skjuta till extra medel till Försvarsmakten eller att Försvarsmaktens leveranser aldrig motsvarar den politiska beställningen. En ny försvarsöverenskommelse träffades också underhand, i augusti 2017. Den täcker den brist, under den resterande delen av försvarsbeslutsperioden fram till år 2020, som Försvarsmakten flaggade för i budgetunderlaget. Detta förbättrar den kortsiktiga situationen men löser inte grundproblemen som en lång period av försämrade ekonomiska förutsättningar har skapat. Samtidigt riskerar FPI också att skapa nya hål i försvarsanslagen genom fortsatt underkompensation.

FÖRSVARETS RESURSER – EN FRÅGA OM RISKTAGANDE

Politiskt beslutfattande rörande försvarets ekonomiska resurser handlar i slutändan om ett val av nivå på risktagande. Säkra kostnader, det vill säga de medel som tilldelas försvaret, måste ställas mot osäkra kostnader – ”kostnaden” för att inte kunna hantera allvarliga framtida hot eller händelser. Vilka risker är acceptabla i förhållande till vad politiken är villig att betala? Problemet ligger i att militär förmåga måste byggas upp innan allvarliga händelser sker för att vara meningsfull. Det betyder att politikerna måste avdela resurser för att hantera – ofta svåranalyserade och hypotetiska – *potentiella* hot och risker på bekostnad av *reella* behov på andra politikområden. Lockelsen i att underskatta risker, och på så sätt frigöra resurser till annat, är uppenbar. Liknelsen med en hemförsäkring är tydlig. Den tecknas därför att det *kan* komma att

brinna, men försäkringspremien som måste betalas tar resurser från faktiska och omedelbara behov.

Den politiska kalkylen, och därmed risktagandet, handlar om hur stora konsekvenser av allvarliga händelser som kan accepteras relativt hur stora resurser som riskminskning får kosta.

Idealet är att denna process av prioritering och risktagande är en medveten process vilken är underkastad explicita politiska beslut. Om försvarets köpkraft minskar så ska det vara en funktion av att politikerna anser att a) riskerna har minskat; eller b) att man är villig att ta större risker. Forskning visar dock att stora delar av det verkliga beslutsfattandet är överlämnat till automatiska tekniska mekanismer för omräkning av anslagen. Stora delar av det politiska risktagandet ligger alltså utanför direkt politisk och parlamentarisk kontroll. När detta dessutom tenderar att systematiskt underkompensera relativt den faktiska pris- och kostnadsutvecklingen inom försvaret så blir följderna att risktagandet överstiger de uttalade politiska avsikterna. Det borde därför vara angeläget att förutom att höja anslagsnivån också se över konstruktionen av pris- och lönekompensationen i FPI i syfte att göra den mer följsam till den faktiska pris-, kostnads- och löneutvecklingen i försvaret.

Bristande försvarsförmåga innebär att politikerna måste räkna med att risker manifesteras i oönskade händelser i en högre utsträckning samtidigt som dessa händelser blir allvarligare. Även om det är svårt att sätta en prislapp på detta så är det att betrakta som en kostnad (i värsta fall även en nationellt existentiell sådan) vilken över tid kommer att behöva betalas. Kostnader för hantering av en försvarsrelaterad risk sker i termer av kronor och statsbudget. Kostnader för att lämna en sådan risk utan åtgärd sker i termer av minskad politisk handlingsfrihet, minskat inflytande för demokratiska fri- och rättigheter, svagare internationellt system, hot mot nationell existens och tillkortakommanden rörande medborgarnas liv och hälsa. Om kostnaden för riskhantering understiger kostnaden för att lämna risker icke-adresserade är det samhällsekonomiskt rationellt att omfördela medel till en ökad försvarsförmåga. Denna värdering måste kunna göras trots att kostnadsposterna skiljer sig åt.

Till syvende och sist handlar det försvarsekonomiska vägvalet om att få krav på förmåga och tilldelning av ekonomiska medel att gå i takt. Historiskt har det

funnits en tendens till att resurserna släpar efter cirka ett försvarsbeslut sett till ambitionen. Även denna gång står det klart att en anslagsförstärkning kommer att behövas, kanske redan under innevarande försvarsbeslutsperiod trots att de nyligen tillskjutna medlen förbättrat Försvarsmaktens ekonomiska situation. Framförallt behövs en rejäl anslagsförstärkning i nästa försvarsbeslut för åren 2021 till 2025. Annars är det osannolikt att politikerna får den försvarsförmåga den tänkt sig, med de politiska riskerna det innebär.

FÖR VIDARE LÄSNING

Peter Nordlund, Erik Lundberg och Bernt Öström, *Mindre försvarsmateriel och organisation för pengarna*, 2016, FOI-R--4250--SE

Peter Nordlund, Peter Bäckström, Karsten Bergdahl och Janne Åkerström, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar* 2014, FOI-R--3901--SE

Peter Nordlund, Janne Åkerström, Bernt Öström och Helge Löfstedt, *Kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel*, 2011, FOI-R--3213--SE.

***Strategisk utblick 7* finns att ladda ner från www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick**