

Försvarsbeslutet 2020 - Resurser i förhållande till ambition

Nima Khodabandeh

Försvarsberedningen överlämnade den 14 maj 2019 sin slutrapport Värnkraft¹ som omfattar inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025, till försvarsministern. Beredningen föreslår att anslaget för det militära försvaret bör öka påtagligt. Detta memo analyserar Försvarsberedningens föreslagna anslagsnivå i relation till slutredovisningen från Försvarsmaktens perspektivstudie *Tillväxt för ett starkare försvar*² och betänkandet *Försvarsmaktens Långsiktiga Materielbehov*.³ Memot syftar till att besvara om den föreslagna anslagsökningen under perioden 2021-2025 är tillräcklig för att på sikt, med ytterligare anslagsökningar från 2026, inta perspektivstudiens föreslagna organisation.

Inledning

Försvarsberedningen föreslår att anslaget för det militära försvaret bör uppgå till 84 mdkr, varav ca 80 mdkr⁴ bedöms tillfalla Försvarsmakten. Det innebär ett trendskifte i försvarspolitik och för första gången på mycket lång tid ska försvaret tillväxa. Målsättningen är att stärka det militära försvarets förmåga att hantera en händelseutveckling som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge.

Behovet av att stärka försvaret har tidigare lyfts fram bland annat i Försvarsmaktens perspektivstudie *Tillväxt för ett starkare försvar* som slutrapporterades i februari 2018. Försvarsmakten redovisade i denna ett behov av tillväxt i syfte att öka sin förmåga att kunna möta den framtida operationsmiljöns utmaningar med dess breddade hotpektrum i perioden fram till år 2035. Tillväxten omfattade att dels bemanna, utrusta och öva förbanden i befintlig organisation - *Försvarsmaktsorganisation 2016* (FM Org 16) så att dessa utan begränsningar kan lösa sina huvuduppgifter.⁵ Dels tillföra krigsförband för att såväl förstärka befintliga förmågor som skapa nya förmågor. Denna organisationsstruktur benämndes *Försvarsmaktsstruktur 2035* (FMS 35). Parallellt redovisades även betänkandet *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (också kallad MBU) där utredaren ansåg att Försvarsmakten har ett omfattande behov av utökade medel över perioden 2021 till 2030 för att hantera materiella brister i befintlig organisation (FM Org 16). Utredningens slutsatser baserades bland annat på perspektivstudiens delrapporter från 2017.⁶ I Försvarsberedningens rapport framhålls att ovanstående två underlag har varit av särskild vikt för beredningens arbete.

Detta memo syftar till att utifrån betänkandet *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* och slutredovisningen av Försvarsmaktens perspektivstudie urskilja om en successiv ökning av anslaget för det militära försvaret till 84 mdkr år 2025 är tillräckligt för att på sikt, med ytterligare anslagsökningar från 2026, kunna inta perspektivstudiens föreslagna organisation, FMS 35.

Memot inleds med att redogöra för skillnaden mellan kostnader och utgifter. Därefter sammanfattas de ekonomiska underlag som återfinns i betänkandet om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* och slutrapporten från perspektivstudien. Likheter mellan de ekonomiska underlagen identifieras. Syftet är dels att tydliggöra att de två underlagen i huvudsak redovisas i kostnadstermer, dels att de måste omvandlas till utgifter för att kunna se årlig anslagsbelastning. Memot avslutas med en analys av FMS 35 i utgiftstermer och därefter några slutsatser.

Kostnader och utgifter

Kostnader är periodiserade utgifter. Skillnaden mellan kostnader och utgifter består i att de senare inte beaktar livslängden på produkten utan endast betalningstillfällen. Om livslängden av ett materielsystem är ett år och det endast finns ett betalningstillfälle är kostnaderna och utgifterna desamma. Men om materielsystemet har en längre livslängd än så alternativt har flera betalningstillfällen där de enskilda betalningarna är varierande sinsemellan, uppstår en skillnad mellan kostnader och utgifter. Utgifter är det som uppstår när fakturan betalas. Kostnader är den totala summan av utgifter delat med livslängden.

Det kan exemplifieras vid att köpa dagligvaror där livslängden är väldigt kort, i praktiken enstaka dagar där det endast finns en anskaffningskostnad. I detta fall är kostnader och utgifter desamma. Vid köp av en kapitalvara, t.ex. ett materielsystem, med en livslängd på 25 år skiljer de sig dock åt. Kostnaden för materielsystemet är summan av utvecklings-, anskaffnings-, vidmakthållande-, modifierings- och avvecklingskostnaden uppdelat på 25 år. Utgifterna för materielsystemet skiljer sig däremot år för år med en hög utgift när den huvudsakliga investeringen sker för att därefter avta.

¹ Ds 2019:8. Värnkraft. Inriktning av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025.

² Försvarsmakten, Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018 Tillväxt för ett starkare försvar. 2018-02-22, FM2015-13192:15

³ SOU 2018:7 Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov

⁴ Baserat på tidigare anslagsfördelning inom det militära försvaret bör ca 76-80 mdkr tillfalla Försvarsmakten.

⁵ Det kan dock konstateras att perspektivstudien också föreslår en viss omstrukturering av FM Org 16 som dock inte bedöms påverka de ekonomiska antagandena som görs här.

⁶ Försvarsmakten (2017). Försvarsmaktens delredovisning av perspektivstudien 2016-2018. 2017-09-04, FM2015-13192:12. Samt Kompletterande redovisning. 2017-10-10, FM2015-13192:13 (H/S).

Behov av utökade medel enligt Betänkandet om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*

Betänkandet redovisar att Försvarsmakten har ett behov av anslagstillskott inom materielområdet för att möta behovet i perioden 2021 till 2030. Behovet redovisas i tre steg med olika ambitioner. Tillsammans summeras utgifterna för de tre stegen som rapporten definierat till 168 mdkr eller 16,8 mdkr mer per år mellan 2021 till 2030.

Underlaget indikerar att kostnaden för att fylla upp och vidmakthålla befintlig organisation (FM Org 16) minst är 60 mdkr per år. Observera att utredaren har analyserat materiella behov och inte beaktat motsvarande behov av ekonomiska tillskott inom förbands- och forskningsanslagen samt anslaget för internationella insatser.

Försvarsmaktens perspektivstudie

Slutrapporten för Försvarsmaktens perspektivstudie redovisar tre ekonomiska parametrar av intresse.

- FMS 35. I kostnadstermer motsvarar strukturen ca 115 mdkr per år
- FM Org 16 fullt uppfyllt. I kostnadstermer motsvarar det ca 65 mdkr per år.⁷
- FM Org 16 fullt uppfyllt. I utgiftstermer motsvarar det år 2025 ca 85 mdkr per år.

Skillnaden på ca 20 mdkr mellan kostnader och utgifter för FM Org16 härleds till att 65 mdkr är ett fortvarighetstillstånd och att utgifterna är högre till följd av att det krävs stora investeringar i närtid för att fylla upp FM Org 16 med bl.a. personal och materiel innan 2025. Skillnaden uppstår främst eftersom FM Org 16 har ett behov av återtagning på grund av att den under lång tid varit underfinansierad gentemot ställda krigsförbandsmålsättningar.

Växa in i FMS 35

Kostnaden för FMS 35 är enligt perspektivstudien 115 mdkr per år. Om tillväxt av operativ förmåga i närtid prioriteras kommer utgifterna i perioden innan 2035 överstiga 115 mdkr per år. När i tiden strukturen ska vara realiserad och önskad operativ förmåga ska uppnås blir därför en relevant fråga.

Flera tillväxtnalternativ är möjliga för att inta FMS 35, två alternativ exemplifieras i diagrammet.⁸ Om det antas att strukturen ska intas till år 2035 och försvarsanslagen ska tillväxa linjärt måste anslaget vara över 90 mdkr år 2025 för att därefter öka till ca 165 mdkr år 2035. Det ska noteras att utgifterna i detta alternativ minskar efter år 2035, eftersom den relativt höga nivån inte är ett fortvarighetstillstånd.

Om tillväxten istället utgår utifrån Försvarsberedningens angivna nivå på 84 mdkr år 2025, varav ca 80 mdkr bedöms tillfalla Försvarsmakten, för att därefter fortsatt tillväxa linjärt kommer FMS 35 intas först år 2043.

⁷ Observera att det sedan perspektivstudien rapporterats skett en kostnadsutveckling samt att förutsättningar till del förändrats. Med detta kan kostnaden vara större än vad som beräknades i perspektivstudien.

⁸ Estimeringen antar en linjär tillväxt av både personal och materiel för att inta strukturen givet de två ekonomiska nivåerna. Estimeringen görs i ett fast penningvärde, 2018. Estimeringen beaktar inte någon urholkningseffekt.



Diagram: Estimering av utgifterna för att inta FMS 35

Slutsatser

Perspektivstudien indikerar att en uppfyllt FM Org 16 har en årlig kostnad för ett fortvarighetstillstånd på 65-70 mdkr. För att inta en fullt uppfyllt FM Org 16 till år 2025 måste försvarsanslaget enligt perspektivstudien successivt öka till minst 85 mdkr år 2025.⁹ Försvarsmakten måste investera sig in i strukturen. En anslagsnivå på 80 mdkr per år indikerar därmed i att FM Org 16 eventuellt inte skulle kunna intas till 2025.¹⁰

Det kan dock noteras att Försvarsmakten i sin perspektivstudie pekat på att även en fullt uppfyllt och samövd FM Org 16 har brister. Denna organisation är utformad, dimensionerad och resursatt utifrån kompetensbevarande och fredsrationalitet snarare än operativa behov. FM Org 16 har därför en fåtalighetsproblematik och saknar vissa förmågor för att kunna möta ett väpnat angrepp. Organisationen behöver utökas och kompletteras för att kunna verka i en framtida operationsmiljö.¹¹ FMS 35 bedöms däremot kunna lösa sina uppgifter med rimlig risktagning år 2035. Om Försvarsmakten i perioden fram till år 2025 i ett första steg ska uppnå en uppfyllt FM Org 16 för att därefter växa mot den operativa förmåga som erfordras enligt perspektivstudien bör anslaget uppgå till minst 85 mdkr, optimalt mer än 90 mdkr,¹² år 2025.

⁹ Försvarsmakten har fortsatt analyserat tillväxten fram till år 2025 i bilaga 2.3 i budgetunderlaget.

¹⁰ Försvarsberedningen föreslår en förstärkt krigsorganisation som inte jämföras med FM Org 16. Krigsorganisationen bedöms enligt beredningen vara mer uthållig, givet de krav beredningen ställer på det militära försvaret.

¹¹ Försvarsmakten, (2018). *Tillväxt för ett starkare försvar*. FM2015-13192:15

¹² För att ha en linjär tillväxt.