



Vart tog pengarna vägen?

- Förvarsprisindex och dess effekt på anslagen för försvarsvarsmateriel

Peter Nordlund

Peter Nordlund

Vart tog pengarna vägen?

- Försvarsprisindex och dess effekt på anslagen för försvarsvarsmateriel

Bild/Cover: Linda Björkvall Köling, FOI

Titel	Vart tog pengarna vägen?
Title	Where did the money go?
Rapportnr/Report no	FOI-R--4629--SE
Månad/Month	Oktober/October
Utgivningsår/Year	2018
Antal sidor/Pages	29
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsmakten/Swedish Armed Forces
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Ej FoT
Projektnr/Project no	E13626
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Försvarsprisindex (FPI) syftar till att kompensera Försvarsmakten för pris- och löneförändringar på resurser som används i Försvarsmaktens verksamhet. I föreliggande rapport fokuserar vi på de förändringar i försvarsprisindex (FPI) som genomfördes från år 2012 efter riksdagsbeslut enligt förslag från Finansdepartementet. Förändringarna avsåg anslagen för försvarsmateriel. Det nu tillämpade FPI uppvisar, enligt rapporten, en låg följsamhet till Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling vad avser försvarsmateriel.

I analysen konstateras att dessa förändringar sedan införandet medfört att anslagen för försvarsmateriel för år 2018 är 2,5 miljarder kr lägre än vad de annars skulle ha varit. Förändringarna har totalt sedan införandet medfört att anslagen minskat med 8,7 mdkr under perioden 2012-2018.

Effekterna av bytet av principer för beräkningar av FPI har härigenom också reducerat stora delar av de anslagsökningar som Försvarsmakten erhöll i försvarsbeslutet från 2015 avseende perioden år 2016-20.

Analyserna leder fram till slutsatsen att det finns starka skäl för att se över konstruktionen av FPI i allmänhet och FPI för försvarsmateriel i synnerhet för att öka följsamheten till Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar.

Nyckelord: Försvarsprisindex, FPI, prisutveckling för försvarsmateriel, försvarsspecifik inflation, kostnadsutveckling för försvarsmateriel.

Summary

The Defence Price Index (FPI) is used to compensate the Swedish Armed Forces for inflation. In this report we focus on the changes in the FPI implemented from 2012 following a parliamentary decision, as proposed by the Ministry of Finance. The changes concerned the appropriations for defense equipment.

The purpose of the study is to provide basis for discussions and decisions on revisions in the price compensation system for defence equipment. Another purpose is to demonstrate the economic impact on the appropriations of the changes. This can in turn, illustrate the importance of the construction of FPI and its compliance with actual price changes.

The study shows that the changes in FPI have resulted in SEK 2.5 billion in lower annual defense budget in 2018. Since the introduction the accumulative amount has been SEK 8.7 billion in lower appropriations. This also means that the changes in FPI have counteracted a large proportion of the increase in funding received by the Armed Forces in the Defense Declaration of 2015 for the period 2016-20.

There are strong arguments for reviewing the design of the FPI in general and FPI for defense equipment, in particular, to increase compliance with actual price changes.

Keywords: Defense Price Index, Defense Specific Inflation, Cost Evolvment for Defense Equipment.

Innehållsförteckning

Förord	6
1 Sammanfattning av resultat och slutsatser	7
2 Inledning	8
2.1 Syfte	10
2.2 Metod och antaganden.....	10
2.3 Anslagen för försvarsmateriel	11
2.4 Disposition	12
3 Förändringen av FPI från 2012	13
3.1 För- och nackdelar med det nya förfarandet	14
4 Tidigare studier	16
5 Resultat	17
5.1 Skillnader fr.o.m nya FPI:s införande	17
5.2 Förväntad effekt på anslagsnivån under innevarande försvarsbeslutsperiod	18
5.3 Jämförelse av genomsnittlig årlig förändring.....	19
5.4 Långsiktig jämförelse.....	20
5.5 Andra förändringar av FPI för försvarsmateriel och deras effekt.....	21
5.6 Total effekt på anslagen för försvarsmateriel av förändringar i FPI	21
6 Diskussion	23
7 Slutsatser och rekommendationer	26
BILAGA 1	27
Litteratur- och källförteckning	28

Förord

Detta är en rapport från FOI-projektet ”Stöd till militärstrategisk inriktning” (SMI). Projektet drivs på uppdrag från Försvarsmakten.

Ekonomikompetensen inom SMI syftar till att göra rimliga kostnadsbedömningar av framtida försvarslösningar i form av både försvarsmaktsorganisationen med dess olika krigsförband och produktionslösningar för att producera dessa krigsförband. I arbetet ingår 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). Att med modellen ge ett direktstöd i form av att utföra ekonomiska beräkningar är en naturlig förlängning av utvecklingsarbetet med modellen.

Andra arbetsuppgifter är att ta fram beräkningsunderlag och i övrigt bidra till underlagsprocessen i form av bland annat förbands- och materielspelkort. Andra inslag i arbetet är att göra ekonomiska analyser av relevans för perspektivstudierna såsom analyser av Försvarsmaktens kostnads- och köpkraftsutveckling, identifiering av rationaliserings- och besparingsmöjligheter och försvarsekonomiska omvärldsanalyser. Föreliggande rapport är ett resultat av denna analysdel.

Författaren vill rikta ett stort tack till kollegan Nima Khodabandeh som bistått med underlagsframtagande och beräkningar.

Författaren

1 Sammanfattning av resultat och slutsatser

Försvarsprisindex (FPI) syftar till att kompensera Försvarmakten för pris- och löneförändringar på resurser som används i Försvarmaktens verksamhet. I föreliggande rapport fokuserar vi på de förändringar i försvarsprisindex (FPI) som genomfördes från år 2012 efter riksdagsbeslut enligt förslag från Finansdepartementet. Förändringarna avsåg anslagen för försvarsmateriel.

Studien syftar primärt till att ge underlag för diskussioner och beslut om revideringar i det sedan 2012 införda systemet för priskompensation för försvarsmateriel. Ett annat syfte är att påvisa storleken på den ekonomiska effekten på materielanslagen av förändringarna. Detta kan i sin tur illustrera den stora betydelse utformningen av FPI har för Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar. En analys av förändringarnas påverkan på anslagen görs som leder till följande slutsatser:

- De förändringar som infördes i FPI för försvarsmateriel har sedan införandet 2012 inneburit 2,5 miljarder kr (mdkr) i lägre årligt försvarsanslag år 2018. Totalt har sedan införandet anslagen minskat med 8,7 mdkr.
- Det nu tillämpade FPI uppvisar en låg följsamhet till Försvarmaktens faktiska pris- och löneutveckling vad avser försvarsmateriel.
- Det nya systemet kommer sannolikt även fortsättningsvis att ge lägre kompensation än det tidigare systemet.
- Effekterna av bytet av principer för beräkningar av FPI har reducerat stora delar av de anslagsökningar som Försvarmakten erhöll i försvarsbeslutet från 2015 avseende perioden år 2016-20.
- Om även den förändring i FPI som genomfördes år 2000 inräknas, då den s.k. teknikfaktorn togs bort, så växer skillnaden till 8,3 mdkr i lägre anslag för år 2018 och totalt över perioden 2000-2018 till mer än 60 mdkr.
- FPI har utvecklats till en ”osynlig beslutsfattare” som i många fall påverkar både Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar, dess verksamhet och därmed dess förmåga, väl så mycket som de medvetna politiska besluten.

Dessa slutsatser leder i sin tur till följande rekommendation:

Det finns starka skäl för att se över konstruktionen av FPI i allmänhet och FPI för försvarsmateriel i synnerhet för att öka följsamheten till Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar.

I samband med en sådan översyn bör förhållandet och ansvarsfördelningen för nivån på Försvarmaktens anslag mellan de explicita, medvetna politiska besluten och FPI klargöras. Detta i syfte att de ska samverka på ett ändamålsenligt sätt och inte motverka varandra.

2 Inledning

Denna rapport handlar om pris- och löneomräkningen av Försvarsmaktens anslag genom det s.k. försvarsprisindex (FPI). I föreliggande rapport fokuserar vi på de förändringar i FPI som genomfördes från år 2012 efter riksdagsbeslut enligt förslag från Finansdepartementet. Förändringarna avsåg anslagen för försvarsmateriel¹. I en kommande rapport studeras konstruktionen av FPI i dess helhet.

Det görs även en kompletterade, kortfattad analys av en annan förändring av FPI från år 2000, borttagandet av teknikfaktorn.

Vi inleder emellertid med att översiktligt beskriva FPI:s roll och betydelse för anslagen generellt. Försvarsmaktens anslag bestäms i den årliga budgetprocessen delvis via beslut av riksdagen rörande nivån på det totala anslaget där det kräver ett ställningstagande till förslaget från regeringen genom budgetpropositionen. Dessa anslagsbeslut kan ses som den ”explicita”, synliga beslutsfattaren. Nivån på Försvarsmaktens anslag bestäms även genom en årlig pris- och löneomräkning. Denna syftar till att kompensera för pris- och löneförändringar för de olika resurser som behövs i Försvarsmakten. Denna del omräknas i budgetpropositionen till ett nytt pris- och löneläge genom användningen av Försvarsprisindex, FPI. Indexet används således för att omräkna Försvarsmaktens anslag till nytt pris- och löneläge.

FPI är ett kompositindex som består av olika officiella index som ska kompensera Försvarsmakten för inflation. Sammansättningen är tänkt att både representera den fördelning av resurser (personal, materiel etc.) som Försvarsmakten använder i sin verksamhet, samt prisförändringen för dessa resurser. En ny utgångspunkt för beslutet för nästa års budget räknas ut genom att förra årets budget omräknas till nytt prisläge med FPI. Denna nya utgångspunkt kan ses som den nya basnivån för Försvarsmaktens anslag. Utifrån denna basnivå kan nya politiska beslut rörande inriktning, uppdrag och uppgifter fattas där budgeten anpassas med beslutens effekter på anslagsbehoven. Detta betyder att nästa års budget är resultatet av dels en “automatisk” beräkning av kompensation för inflation och dels explicita, avsiktliga politiska beslut och deras förväntade effekt på nästa års budget. Det senare görs på ett i huvudsak inkrementellt sätt (“vad vi gör nästa år som vi inte gjorde detta år och/eller vad vi inte gör nästa år som vi gjorde detta år”).

$$\text{Budget för år 1} = \underbrace{(\text{Budget för år 0} \times \text{FPI})}_{\text{“Bas/Utgångspunkt”}} + \underbrace{(\text{Förväntad effekt på budgeten år 1 av politiska beslut})}_{\text{Politiska beslut}}$$

Figur 1. Principiellt beslut om försvarsbudget för ett kommande år.

¹ Övriga anslag studeras inte i denna rapport.

I budgetpropositionen kan förslag till ny ekonomisk ram för olika anslag härledas på detta sätt vilket, något förenklat, återges i tabell 1:

Tabell 1. Principiell presentation av ny ekonomisk ram för ett anslag i Budgetpropositionen.

Anslag	Belopp	Artikelförfattarens kommentar:
Anvisat år 0	X	Anslaget år 0 = Bas/utgångspunkt
Förändring till följd av:		
Pris- och löneomräkning	+/- Y	Effekt på anslaget av omräkning med FPI
Beslut	+/- Z	Effekt på anslaget av politiska beslut
Ny ram år 1	X+Y+Z	Nytt anslag för år 1

Idealt skulle ett sådant tillvägagångssätt tillåta att politikerna koncentrerar sig på nya politiska beslut och deras ekonomiska konsekvenser i reala termer. De ska inte behöva bekymra sig över anslagsbehoven för pris- och löneökningar för över åren oförändrad verksamhet då denna idealt sätt hanterats genom uppräknigen som sker genom FPI. Enligt Ekonomistyrningsverket² (2010) är också ett av de angivna syftena med FPI att kunna låta politikerna koncentra sig på reala volymförändringar snarare än på pris- och löneförändringar. Om FPI också gjorde detta skulle ingen under- eller överkompensation uppkomma. Om FPI däremot underkompenserar Försvarsmakten för faktiska pris- och löneförändringar så innebär det att ett verksamhetsbeslut kan komma att fattas som avviker från intentionerna i det explicita anslagsbeslutet. Detta genom att ambitionerna sänks på ett sätt som inte avsågs i beslutet varvid Försvarsmaktens verksamhet successivt riskerar att bli mindre än vad som kan ha varit intentionerna i de årliga riksdagsbesluten. FPI blir på detta sätt en ”osynlig beslutsfattare” som kan påverka verksamheten väl så mycket som de explicita besluten³.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i olika rapporter studerat vilka effekter FPI har på Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar. Resultatet av analyserna pekar på en bristande följsamhet i compensationen från FPI till Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling. FPI har tenderat att underkompensera Försvarsmakten för pris-, löne- och kostnadsökningar vilket inneburit kraftiga

² Ekonomistyrningsverket (ESV). 2010. Översyn av försvarsprisindexet för materiel. 10-288/2010.

³ Motsatta effekter skulle uppkomma vid en överkompensation genom FPI.

försämringar av Försvarsmaktens köpkraft. I en rapport från 2014⁴ görs en grundlig genomgång av Försvarsmaktens pris-, löne- och kostnadsutveckling jämfört med kompensationen från FPI. Samma rapport innehåller också en mer detaljerad genomgång av FPI.

I denna rapport har vi som nämnts fokuserat på de förändringar i FPI avseende anslagen för försvarsmateriel som genomfördes från år 2012⁵. I rapporten från 2014 beräknades effekterna av alla anslag däribland de förändringar som gjordes år 2012 vilka ytterligare hade ökat skillnaden mellan faktisk prisutveckling och kompensationen från FPI. I denna studie uppdateras dessa beräkningar av förändringarnas effekt på anslagen för försvarsmateriel till år 2018 och preliminärt även år 2019. Författaren kan härigenom uppskatta den årseffekt på anslagen/anslagsposterna för försvarsmateriel som uppkommit från det nya systemets införande samt den ackumulerade effekten som förändringen i FPI lett till sedan dess införande.

2.1 Syfte

Studien syftar primärt till att ge underlag för diskussioner och beslut om revideringar i det sedan 2012 införda systemet för priskompensation för försvarsmateriel. Ett annat syfte är att påvisa storleken på den ekonomiska effekten på materielanslagen av förändringarna. Detta kan i sin tur illustrera den stora betydelse utformningen av FPI har för Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar.

2.2 Metod och antaganden

Metoden bygger på att beräkna vilken kompensation den tidigare modellen för prisräkning skulle ha gett om den fortfarande hade tillämpats. Denna jämförs med den kompensation den fr.o.m. budgetår 2012 införda nya modellen gett. Resultatet redovisas som skillnader mellan de olika modellerna. Källorna för beräkningarna utgörs av prisstatistik från Statistiska Centralbyrån och uppgifter om utgiftsandelar från Försvarets materielverk. Det är författarens bedömning att gamla FPI bättre följde den faktiska prisutvecklingen för försvarsmateriel och att nya FPI inneburit en ökad underkompensation.

Denna bedömning grundas bl.a. på att det tidigare FPI i högre utsträckning beaktade vissa unika förutsättningar för anskaffningen och vidmakthållandet av försvarsmateriel. Det tidigare systemet hade stora likheter med de prisklausuler som återfanns i de affärskontrakt och affärsuppgörelser som gjordes med

⁴ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

⁵ Övriga anslag studeras inte i denna rapport.

försvarsindustrin. Det beaktade den höga personalintensiteten försvarsindustrin uppvisar bl.a. beroende på den betydande forskning som utförs i försvarsindustrin. Enligt branschföreningen för säkerhets- och försvarsföretagen, SOFF, uppgår denna andel till drygt 16%⁶ av omsättningen jämfört med ca 2,5 % i den civila industrin. Det tidigare indexet tog också större hänsyn till ursprungsländerna till försvarsmaterielimporten då det försökte efterlikna Försvarsmaktens valutakorg för denna import.

Det sedan 2012 tillämpade nya systemet har sedan införandet hittills t.o.m. inneburit negativ kompensation vilket innebär att indexet utvecklats betydligt långsammare än allmän prisutveckling mätt med konsumentprisindex (KPI). FOI har i tidigare rapporter⁷ redovisat resultat som tyder på en pris- och kostnadsutveckling för försvarsmateriel⁸ som markant överstiger KPI.

2.3 Anslagen för försvarsmateriel

Anslagen/anslagsposterna för försvarsmateriel består dels av ett anslag för anskaffning av materiel och anläggningar (anslag 1.3), dels av en anslagspost för vidmakthållande av materiel och anläggningar (tidigare anslag 1.4, numera anslagspost 1.1.3). Det är dessa båda anslag/anslagsposter som förändringarna i FPI år 2012 avsåg.

Det finns vissa andra materielrelaterade utgifter inom andra anslag, främst det löpande materielunderhållet, inom anslaget för förbandsverksamhet (anslag 1.1 exkl. anslagspost 1.1.3). Dessa anslag berördes inte av förändringarna i FPI år 2012.

I december år 2016 lämnade utredningen om Materiel- och logistikförsörjningen sitt betänkande⁹.

Utredningen föreslår åtgärder som medför förändringar i ansvaret för verksamheten och dispositionsrätten för anslagen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV).

- Vad gäller dispositionsrätten för anslagen för försvarsmateriel föreslås FMV få dispositionsrätten för anslaget 1.3. Anslaget föreslås delas upp i två anslagsposter: 1.3.1 som avser beställningar till industrin av materiel och materieltjänster och 1.3.2 som avser FMV:s utgifter för förberedelse

⁶ Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), *Facts 2010-2017*.

⁷ Se bilaga 1 för utvecklat resonemang.

⁸ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

Nordlund, P, Khodabandeh, N, Åkerström, J, 2018. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*, FOI-R--4634--SE.

⁹ Försvarsdepartementet, *Logistik för högre försvarsberedskap*, SOU 2016:88.

och genomförande av materielanskaffning. Dessa olika utgifter går idag inte att särskilja i anslagsstrukturen. Försvarmakten ska emellertid fortsatt vara ”ägare” till försvarsmaterielen.

- FMV tilldelas därutöver ett nytt förvaltningsanslag för sina egna förvaltningsutgifter. Idag är dessa förvaltningskostnader till stor del inkluderade i räkningen till Försvarmakten inom anslag 1.3 och anslagspost 1.1.3.

Förändringarna påverkar de här gjorda ekonomiska beräkningarna relativt marginellt men innebär att mindre delar av nuvarande anslag 1.3 kan komma att pris-kompenseras på annat vis.

Den förmodat lägre kompensationen genom förändringarna som gjordes i FPI fr.o.m. 2012 drabbar istället ett anslag som FMV disponerar. Men då det är Försvarmakten som ska äga och använda materielen kommer fortsatt underkompensation att belasta Försvarmakten på samma sätt som nu.

2.4 Disposition

Kapitel 2 ger en kort introduktion till de förändringar som gjordes i konstruktionen av FPI år 2012 samt dess för- och nackdelar. Kapitel 3 redovisar kortfattat resultatet från beräkningarna som gjordes i studien från 2014. I kapitel 4 redovisas de uppdaterade beräkningarna till 2018/2019 som gjorts i föreliggande studie. Därpå följer i samma kapitel en uppskattning av effekterna under innevarande försvarsbeslutsperiod år 2016-20 följt av en kompletterande analys av ytterligare en förändring av FPI för anslagen för försvarsmateriel som genomfördes fr.o.m. budgetår 2000 och dess effekter på anslagsnivån. Kapitel 5 innehåller en bedömning av om den nya konstruktionen av FPI även fortsättningsvis kan förväntas ge en lägre kompensation än den tidigare konstruktionen. Rapporten avslutas genom att i kapitel 6 redovisa slutsatser och rekommendationer.

3 Förändringen av FPI från 2012

I budgetpropositionen för 2011¹⁰ föreslogs förändringar av 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 nya 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 2. Försvarsmateriel i FPI – före och efter budgetpropositionen för år 2011.

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, AKI₂₅₋₃₃ - 27 % Prisindex för inhemsk tillgång för verkstadsvaror, ITPI₂₅₋₃₃ - 8 % utan uppräkningskrav (produktivitetskrav) 	Producentprisindex för hela näringslivet, PPI, B-E, Total
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 och tjänster, IMPI ₂₅₋₃₀₊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	

FPI beräknas med två års fördröjning vilket innebär att indexvärdet år x, vilket beräknas som årssnittet, bestämmer uppräkningskravet för anslaget år x+2. I det tidigare systemet användes decembervärdena för varje år istället för årsgenomsnitt.

¹⁰ Regeringens proposition 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011 (sid. 205 f).

På så sätt är det indexvärdena mellan år 2015 och år 2016 som bestämmer prisomräkningen mellan år 2017 och 2018. Denna fördröjning beror på att budgetpropositionen med dess förslag till anslag måste beslutas innan budgetåret 2018 tar sin början. Det finns inte heller ett komplett årsutfall för 2017 när budgetpropositionen läggs. Fördröjningen med två år är emellertid inte ny. Den fanns redan i det tidigare tillämpade systemet för prisomräkning av anslagen. Fördröjningen i sig själv påverkar följsamheten till faktisk prisutveckling negativt. Å andra sidan innebär fördröjningen en möjlighet att med rimlig precision prognostisera framtida kompensation.

3.1 För- och nackdelar med det nya förfarandet

God följsamhet i de index i FPI som ska representera den faktiska prisutvecklingen är den viktigaste egenskapen hos tillämpade index. Den starkaste nackdelen enligt författaren är att det nya systemet har sämre följsamhet än det tidigare systemet till den prisutveckling de ska representera. Effekterna visar sig i långsiktig underkompensation för prisförändringar på försvarsmateriel.

FOI påpekade tidigt i remissyttrandet¹¹ till den utredning¹² som förslog införandet av det nya systemet och i en rapport från 2014¹³ att det fanns stora risker för att det nya systemet är mindre följsamt, i förhållande till materielens verkliga prisutveckling, än det tidigare systemet. Detta av orsaker som påtalades i ovan i avsnitt 1.2.

FOI påtalade också i remissyttrandet att det fanns en risk att systemet skulle ge en lägre kompensation än det tidigare systemet för de ökade styckkostnader som en annan studie¹⁴ påvisat. Denna studie utvecklades senare i en annan FOI-rapport¹⁵. Det går dock att argumentera för att de prestandaökningar som var en delförklaring till den höga kostnadsutvecklingen ska täckas av beslut om explicita anslagsjusteringar snarare än löpande priskompensation (se bilaga 1 för vidare diskussion).

Som skäl för införandet av det nya systemet framfördes även att förändringarna i FPI skulle bidra till ett enklare beräkningsförfarande samt minskade fluktuationer

¹¹ Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010. *Remissvar gällande "Rapport: Översyn av försvarsprisindex för materiel"*, FOI-2010-974.

¹² Ekonomistyrningsverket (ESV). 2010. Översyn av försvarsprisindexet för materiel. 10-288/2010.

¹³ Nordlund, P., Bäckström, P., Bergdahl, K., Åkerström, J., 2014. *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

¹⁴ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

¹⁵ Nordlund, P., Khodabandeh, N., Åkerström, J., *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*, FOI-R--4634--SE.

i kompensationen genom att det specifika hänsynstagandet till främst dollarkursen som det tidigare systemet innehöll togs bort¹⁶.

Det nya systemet är enklare och det är en fördel att det är lätt att fastställa och beräkna kompensationen med hjälp av tillämpade index. FOI påtalade då att det fanns en risk att man offrade det viktigaste kriteriet följsamhet för bl.a. administrativ enkelhet¹⁷. FOI har därefter påvisat de effekter denna förändring fick på anslagsnivån¹⁸. I mållkonflikten mellan följsamhet och enkelhet är det enligt författaren följsamheten som ska ha företräde. Även om ett index kan vara krångligt att beräkna behöver det inte vara svårt att förstå. Det viktigaste för de politiska beslutsfattarna är att övergripande förstå hur det beaktar den faktiska prisutvecklingen för att vid behov kunna fatta korrigerande politiska beslut för att omhänderta faktisk prisutveckling som inte fångats av indexkonstruktionen

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 verkstadsvaror och tjänster, istället för en kombination av detta index och valutakurskorrigeringar samt konsumentprisindex i de länder vars valutor korrigerades i gamla FPI. Dessa valutakorrigeringar och konsumentpriskorrigeringar har bortfallit i det nya FPI. Det fanns också en överlappning av hänsyn till dollarkursen i det tidigare systemet då dollarkursen dels påverkade importprisindex samtidigt som dollarkursen också specifikt påverkade kompensationen. Detta kunde emellertid slå åt båda håll beroende på om dollarkursen steg eller sjönk i förhållande till kronan. I det nya systemet undviks denna överlappning.

En annan förändring som FOI biföll i remissyttrandet var att istället för att beräkna index med decembervärdena som grund skulle istället årsgenomsnitt användas.

Sammanfattningsvis är det författarens bedömning att den viktigaste egenskapen om rimlig följsamhet till den faktiska prisutvecklingen offrades för enkelhet, ökad kostnadspress och minskade fluktuationer i kompensationen.

¹⁶ Det fanns även ett specifikt hänsynstagande till eurokursen och kursen på det brittiska pundet i det tidigare FPI baserat på valutakorgen för försvarsmaterielimporten.

¹⁷ Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010. *Remissvar gällande "Rapport: Översyn av försvarsprisindex för materiel"*, FOI-2010-974.

¹⁸ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, 2014. *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

4 Tidigare studier

Förändringarna i FPI gäller fr.o.m. budgetår 2012 vilket innebär att uppräknigen mellan år 2011 och 2012 var startpunkten. I rapporten från 2014¹⁹ beräknade vi effekterna av förändringarna i FPI avseende försvarsmateriel t.o.m år 2015. Beräkningarna visade att det nya systemet redan från införandet år 2012 resulterat i betydligt lägre kompensation än vad det tidigare systemet skulle ha givit. Priskompensationen hade t.o.m. varit negativ (*de facto en nedräkning av materielanslagen*) sedan införandet av det nya systemet. Fram till och med år 2015 hade det nya systemet från införandet enligt våra beräkningar inneburit ca 1,3 mdkr i lägre anslag för år 2015 än vad det tidigare systemet skulle ha gjort. Den ackumulerade effekten år 2012-2015 beräknades till ca 2,4 mdkr.

Studien konstaterade att effekterna på försvarsanslaget av förändringen i FPI 2012-2015 varit större i form av minskade anslag än de anslagshöjningar som beslutades under samma period. Förändringarna i FPI hade alltså motverkat de explicita besluten om anslagsökningar under samma period. Den ena handen gav och den andra handen tog. FPI har på så vis blivit en ”osynlig beslutsfattare” som i många fall kan påverka Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar och därmed dess verksamhet väl så mycket som de explicita medvetna politiska besluten.

¹⁹ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, 2014. *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

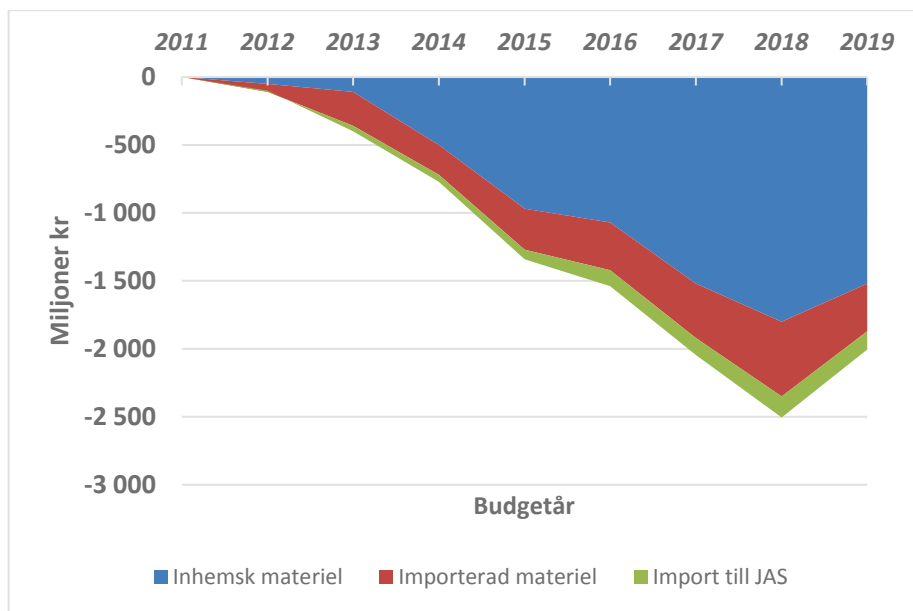
5 Resultat

5.1 Skillnader fr.o.m nya FPI:s införande

Sedan nya systemet infördes har det medfört negativ kompensation för budgetåren 2012-2015 och 2018. Fem år av sju har FPI sålunda tagit pengar från Försvarsmakten och inte kompenserat för prisökningar.

Det nya sättet har inneburit betydligt lägre kompensation för prisförändringar än det tidigare. Fram t.o.m. år 2018 hade årseffekten stigit till 2,5 mdkr i lägre anslag för budgetåret 2018 (se figur nedan med belopp i miljoner kr). Den ackumulerade anslagsminskningen har sedan det nya systemets införande varit 8,7 mdkr.

En preliminär beräkning av effekterna för år 2019²⁰ pekar på en viss återhämtning varvid årseffekten sjunker till 2 mdkr i lägre anslag. Återhämtningen beror huvudsakligen på att producentpriserna steg snabbt år 2017 vilket ökar kompensationen från det nya systemet. Den totala anslagsminskningen ökar dock till 10,7 mdkr trots minskad årseffekt under år 2019.



²⁰ Den två-åriga fördröjningen i FPI möjliggör en preliminär beräkning av kompensationen för budgetår 2019. Alla påverkande faktorer är dock inte kända vid den preliminära beräkningen.

Figur 2. Skillnader i priskompensation mellan nu och tidigare tillämpade systemet.

Sedan år 2015 har dessutom valutakurserna, främst USD, ställt till problem som orsakat en ansträngd ekonomisk situation för Försvarsmakten. Försvarsmakten²¹ har rapporterat en brist på ca 6 mdkr varav en del härrör från exponering i USD. En bidragande orsak är den indirekta importen till SAAB i form av motorn till JAS 39 Gripen E/F.

Priskompensationen från FPI täcker normalt dock bara prisuppgångar mellan betalningstillfällen och inte kontraktstillfällen. De fördyringar som uppstår p.g.a. höjd USD-kurs mellan kontraktstidpunkten och betalningstidpunkten täcks därför inte av priskompensationen. Den ingår därför inte i de redovisade beräkningarna av skillnader mellan det tidigare och nu tillämpade systemet för prisomräkning. Dessa fördyringar måste normalt täckas av specifika beslut om anslagsökningar.

Kontrakten med den amerikanska leverantören skrevs i USD när kursen var runt 6,50 kr. SAAB har säkrat sina betalningar i USD i kontraktet med Försvarets materielverk som i sin tur debiterar Försvarsmakten. USD-kursen steg sedan kraftigt till en nivå på nästan 9,40 kr. Nu har kursen fallit något, till 8,96 kr (snitt september 2018). Den har legat och ligger emellertid alltså uppemot 2-3 kr över kontraktskursen.

Dessa valutaförändringar har ytterligare, utöver lägre kompensation för materielanslagen, bidragit till Försvarsmaktens underfinansiering.

Än så länge är effekterna av en höjd USD-kurs begränsade. De stora betalningarna i dollar kommer dock under de kommande åren. Om dollarkursen då inte fallit rejält kommer dessa att innebära stora ekonomiska ansträngningar som inte kompenseras av nuvarande FPI.

5.2 Förväntad effekt på anslagsnivån under innevarande försvarsbeslutsperiod

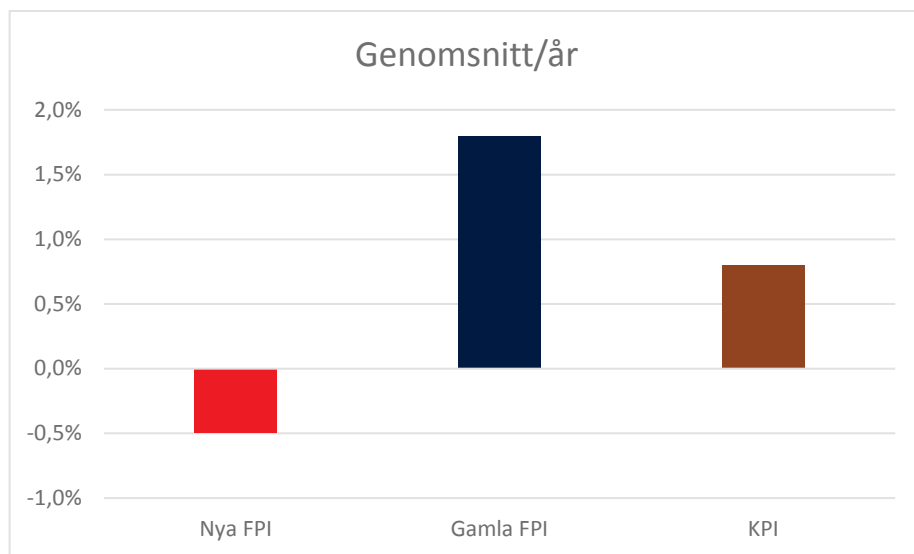
I försvarsbeslutet år 2015, avseende perioden 2016-20, ökade för första gången Försvarsmaktens anslag, i inflationsjusterade termer, på nästan 25 år. Ökningarna bestod av ett s.k grundbelopp på 5,5 mdkr och ytterligare 10,2 mdkr. Hur har då ändringarna i FPI från 2012 påverkat priskompensationen under försvarsbeslutsperioden? De innebar dels att materielanslagen redan från början år 2016 var 1,3 mdkr lägre per år jämfört med gamla FPI. Skillnaden har därefter växt och kan totalt under den innevarande försvarsbeslutsperioden 2016-20 förväntas bli runt 10 mdkr. Detta motsvarar nästan 2/3 av de anslagsökningar som beslutades i försvarsbeslutet 2015 och att de ytterligare anslagsförstärkningarna på 10,2 mdkr

²¹Försvarsmakten, "Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda anvisningar", FM2017-11490:26.

i stort sett tagits ut av effekterna av bytet till den nya konstruktionen av FPI. Under försvarsbeslutsperioden har hittills ytterligare medel tillskjutits men inte för att täcka underkompensation från FPI utan av andra uppgivna skäl – bl.a. förstärkning av stridsgrupp Gotland, anskaffning av reservdelar, fordon och ammunition, ökad beredskap, utökad övningsverksamhet, ökat antal anställda, utbildning av värnpliktiga och luftburen sensorförmåga.

5.3 Jämförelse av genomsnittlig årlig förändring

I diagrammet nedan redovisas den årliga genomsnittliga utvecklingen från 2011 till 2018 av det nu tillämpade FPI, det tidigare tillämpade sättet samt som ytterligare jämförelse konsumentprisindex, KPI.



Figur 3. Årlig genomsnittlig förändring i % av olika index mellan 2011 och 2018.

Av diagrammet framgår att nya FPI i genomsnitt inneburit att priskompensationen minskat anslagen snarare än att kompensera för prisökningar. Gamla FPI hade gett en högre kompensation på i genomsnitt ca 1,6 % per år. Skillnaden mellan nya och gamla FPI uppgår till drygt 2 procentenheter i genomsnitt per år.

Gamla FPI ligger högre än KPI medan nya FPI har gett en kompensation som är 1,3 % procentenheter lägre per år än allmän prisutveckling mätt med KPI. Otaliga

studier²² har pekat på att försvarsmateriel har en kostnadsutveckling som är betydligt högre än den allmänna prisutvecklingen. (I bilaga 1 förklaras distinktionen mellan kostnadsutveckling och prisutveckling.) I en rapport från 2011²³ bedömde försiktigt kostnadsutvecklingen till 3-4 % årligen över KPI. En del av denna höga kostnadsutveckling förklaras av ökad prestanda hos materielen. I en nyligen publicerad studie²⁴ har indikativt indikerats att drygt hälften av de 3-4 % beror på prestandaökningar och att prestandajusterad prisutveckling därför kan bedömas vara närmare 1,5 % per år över KPI.

För år 2019 kan inget definitivt utfall beräknas men skillnaden mellan gamla och nya FPI minskar till 1,6 % utifrån preliminära beräkningar. Nya FPI ”kravlar” sig precis över nollstrecket vad gäller årlig genomsnittlig utveckling.

5.4 Långsiktig jämförelse

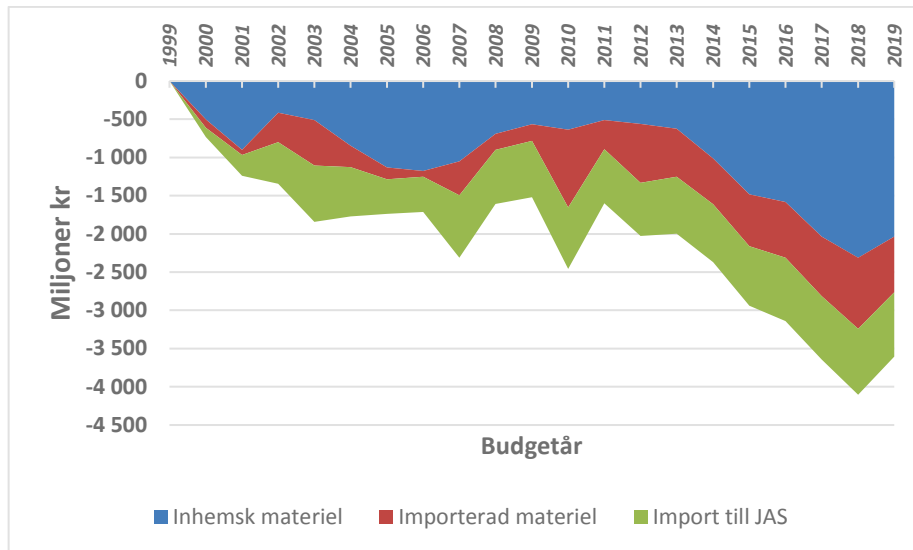
Sedan införandet av det nya systemet år 2012 har materielen, som nämnts, haft negativ uppräknig av materielanslagen vilket hittills bekräftar ovanstående framtidsbedömning. Det utesluter inte att det nya systemet enstaka år och i vissa fall över en något längre period kan ge bättre kompensation än det gamla. Den långsiktiga trenden pekar emellertid på att det nya systemet över tid ger lägre och t.o.m. betydligt lägre kompensation än det gamla. Detta visas av figuren nedan som redovisar skillnaden mellan det nya och det gamla systemet mer långsiktigt från år 1999. Fram t.o.m. år 2011 var dock det nya systemet inte infört så skillnaden redovisas endast för att illustrera långsiktiga differenser mellan det tidigare och det nu tillämpade systemet.

Vi kan här se att det nya systemet även före dess införande skulle ha gett en lägre kompensation än det gamla systemet.

²² Pugh (2007), Kvalvik, Johansen (2008), Nordlund m.fl (2011), Kirkpatrick (1995, 2004, 2010), Arena m.fl (2008), Hove, Lillekveland (2015), Horowitz (2014) för att nämna några. Se litteraturförteckning.

²³ Nordlund P, Åkerström J, Öström, B, Löfstedt, H, 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

²⁴ Nordlund, P, Khodabandeh, N, Åkerström, J, 2018. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*, FOI-R--4634--SE.



Figur 4. Beräknade skillnader mellan det gamla och nya systemet mellan 1999-2019.

5.5 Andra förändringar av FPI för försvarsmateriel och deras effekt

Det skedde även en förändring i FPI år 2000 som också minskade priskompensationen inom materielområdet. Förändringen bestod av att den s.k teknikfaktorn år 2000 togs bort. Teknikfaktorn innebar ett tillägg på 1,5 % årligen för materielanslagen utöver de index som i övrigt bestämde priskompensationen.

Genom teknikfaktorn skulle kostnadsökningar för bl.a löpande teknisk förnyelse få viss kompensation. Om denna hade varit kvar skulle materielanslagen år 2018 ha varit ca 5,8 mdkr kr högre. Om även den preliminära effekten för år 2019 adderas växer årseffekten till 6,2 mdkr kr.

5.6 Total effekt på anslagen för försvarsmateriel av förändringar i FPI

Totalt har sålunda förändringar av FPI införda åren 2000 (då teknikfaktorn togs bort) och 2012 (då konstruktion av FPI för försvarsmateriel ändrades) för materielanslagen inneburit att anslagen för materiel år 2018 är 8,3 mdkr lägre per år än vad de annars skulle ha varit. Detta motsvarar ett årligt bortfall av nästan halva budgeten för försvarsmateriel. Förändringarna har totalt över tid sedan år 2000 inneburit ca 67 mdkr i minskade anslag. Genom att förändringarna inbäddas

i den automatiska omräkningen av anslaget uteblir löpande explicit politisk prövning som grund för beslut. Genom den stora påverkan FPI har för Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar blir den på detta sätt en ”osynlig politisk beslutsfattare” som till stor del hamnar utanför den aktiva parlamentariska kontrollen. Det politiska medvetandet och kunskapen om FPI är låg. Politikerna överläter en, inte oväsentlig, del av försvarspolitik till en ”räknesnurra”.

Underkompensationen från FPI är en bidragande förklaring till att intentionerna i försvarsbesluten, inte minst från 2009 och 2015, inte uppfyllts och att önskad militär förmåga inte uppnåtts. Pengarna har gått till att täcka ”hål” skapade av ”räknesnurran” FPI.

6 Diskussion

De genomförda förändringarna från 2012 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 produktivitetens utvecklingen i den konkurrensutsatta delen av ekonomin.²⁵ Ett sådant index kan alltså sägas innehålla ett implicit produktivitetsavdrag, i och med att produktivitetsförändringar redan påverkat marknadspriset som ligger till grund för index. Arbetskostnadsindex (AKI) för arbetare inom verkstadsindustrin, som användes i den tidigare konstruktionen av FPI för försvarsmateriel, 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 produktivitetsförbättringar fullt ut. Detta justerades dock till viss del av en fast del (8 %) som inte räknades upp i den tidigare konstruktionen av FPI. Sammantaget kan denna förändring av FPI för inhemsk materiel alltså tänkas ge en systematiskt lägre kompensation vid positiv produktivitetens utveckling i näringslivet och vid fortsatta reallöneökningar. Borttagandet av arbetskostnadsindexet från konstruktionen av FPI har också hittills varit huvudförklaringen till den lägre kompensationen sedan år 2012.

Å andra sidan har producentprisindex (PPI) för varor och tjänster i hela näringslivet haft en betydligt högre prisutveckling än prisutveckling på verkstadsvaror för inhemsk tillgång (ITPI₂₅₋₃₃) mycket på grund av den höga och relativt jämna produktivitetstillväxten inom verkstadsindustrin.²⁶ Om denna utveckling fortgår kommer den nya konstruktionen av FPI i denna del systematiskt ge en högre kompensation. Det är dock tveksamt om samma produktivitetens utveckling går att uppnå i försvarsindustrin som i näringslivet delvis beroende på minskad produktionsvolym av försvarsmateriel. Då stordriftsfördelar är en av de viktigaste orsakerna till produktivitetens ökning i den civila industrin kan dessa förutsättningar ha varit påtagligt sämre i försvarsindustrin.

För importerad materiel består förändringarna av att korrigeringarna för försvarsspecifika valutaförändringar och förändringar i konsumentpriser i ursprungsländerna försvunnit i den nya konstruktionen av FPI. I övrigt är fortfarande importprisindex för verkstadsvaror, IMPI₂₅₋₃₃, som dock numera också inkluderar tjänster, det index som bestämmer kompensationen. Att importerad försvarsmateriel skulle ha samma prisutveckling som ett index som till stor del bestäms av prisutveckling på civila verkstadsprodukter däribland masstillverkade och importerade konsumentvaror är föga troligt, men utgör ingen större skillnad mellan den nya och gamla konstruktionen av FPI.

²⁵ Ekonomistyrningsverket. 2010. *Översyn av försvarsprisindex för materiel*, ESV 2010:18

²⁶ Ibid.

Försvarsmaktens valutakorg jämfört med valutafördelningen i importprisindex pekar på att importen av försvarsmateriel innehåller mer USD men mindre EUR. USD-exponeringen har sannolikt ökat inte minst genom att motorn till JAS 39 Gripen E/F, som utgör en stor del av hela projektets kostnad, betalas i USD. Även GBP-exponeringen är större i Försvarsmakten och andelen i JAS Gripen E/F-projektet är inte försumbar.

Tabell 3. Valutaandelar i importprisindex och i försvarsmaterielkontrakten²⁷.

Valutaandelar i import	Importprisindex verkstadsvaror (FPI)	Försvarsmateriel- kontrakten (snitt år 2008-16)	Spridning mellan år i kontrakten	Över/under- exponering jämfört med FPI
Euro (EUR)	71%	51%	24 - 77 %	-20%
Amerikanska dollar (USD)	20%	38%	15 - 70 %	18%
Brittiska pund (GBP)	4%	7%	2 - 13 %	3%
Norska kronor (NOK)	1%	3%	2 - 7 %	2%
Övriga valutor	4%	1%	0 - 2 %	-3%

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 försvagas mot de valutor som är överviktade i försvarsmaterielkontrakten ger nya FPI en lägre kompensation än gamla FPI 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 valutakorrigerarna i den nya konstruktionen av FPI systematiskt ger en lägre eller högre kompensation jämfört med den gamla konstruktionen av FPI. Valutakomponenten i den tidigare konstruktionen skapade stora svängningar i kompensationen. I den mån som den tidigare valutakorrigeringen väl speglade Försvarsmaktens valutaberoende kan man hävda att följsamheten i kompensationen till verklig kostnadsutveckling blivit sämre med den nya konstruktionen av FPI.

Valutakurserna är ofta volatila, uppvisar större svängningar, så för dessa kan den tvååriga fördröjningen i kompensationen från FPI bli ett stort problem genom att kompensationen matchas dåligt i tid med anslagsbehoven.

För att underlätta en hantering av fördröjningen i kompensationen skulle statmakterna kunna besluta om att möjligheterna för Försvarsmakten att föra pengar mellan budgetår genom anslagssparande och anslagskrediter 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

²⁷ Källor: Andelar i importprisindex från muntliga uppgifter från SCB. En del av inrapporteringen sker i SEK och inte i ursprungsvalutan så siffrorna är approximativa. Andelar i försvarsmaterielkontrakten bygger på uppgifter från FMV.

verkstadsvaror och tjänster. Detta index har i stort sett stått stilla under den senaste tjugofemårsperioden (1997-2017) medan konsumentpriserna i USA, Storbritannien och Eurozonen ökat med ca 2 % per år.²⁸ I denna del innebär sålunda den nya konstruktionen av FPI en lägre kompensation motsvarande ca 2 % 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 kommer det nya FPI systematiskt, i denna del, att ge en lägre kompensation än det gamla FPI.

Indexet för priskompensation för inhemsk materiel, PPI, påverkas även detta indirekt av valutakursförändringar. Denna effekt ingår i vår bedömning av den framtida skillnaden mellan PPI för hela näringslivet och ITPI för verkstadsvaror.

Vår bedömning är att sannolikheten att det nya systemet även fortsättningsvis ger lägre kompensation än gamla FPI är betydligt högre än sannolikheten för en högre kompensation.

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

Tabell 5.2 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: Valutakurskorrigerering borta i nya FPI	?
Importerad försvarsmateriel: Konsumentprisutveckling i USA, UK och Euro-zonen ersätts med importprisindex för verkstadsvaror	↓
SANNOLIK TOTALEFFEKT:	↓

²⁸ Statistik från SCB och Eurostat. Se referenslista.

7 Slutsatser och rekommendationer

Analysen av FPI för försvarsmaterielen och förändringarna i FPI:s konstruktion leder till följande slutsatser:

- De förändringarna som infördes i FPI för försvarsmateriel har sedan införandet 2012 inneburit 2,5 mdkr i lägre årligt försvarsanslag år 2018. Totalt har sedan införandet Försvarsmakten fått 8,7 mdkr i lägre anslag.
- Nuvarande FPI uppvisar en låg följsamhet till Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling vad avser försvarsmateriel.
- Författaren gör bedömningen att det nya systemet även fortsättningsvis kommer att ge lägre kompensation än det tidigare systemet.
- Om även den förändring i FPI som genomfördes år 2000 adderas så växer skillnaden till 8,3 mdkr i lägre anslag för år 2018 och totalt över perioden 2000-2018 till mer än 60 mdkr.
- Effekterna av bytet av principer för beräkningar av FPI har motverkat stora delar av de anslagsökningar som Försvarsmakten erhöll i försvarsbeslutet från 2015 avseende perioden år 2016-20.
- FPI har utvecklats till en ”osynlig beslutsfattare” som i många fall påverkar både Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar, dess verksamhet och därmed dess förmåga lika mycket som de medvetna politiska besluten.

Dessa slutsatser leder i sin tur till följande rekommendation:

Det finns starka skäl för att se över konstruktionen av FPI i allmänhet och FPI för försvarsmateriel i synnerhet för att öka följsamheten till Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar.

I samband med en sådan översyn bör förhållandet och ansvarsfördelningen för nivån på Försvarsmaktens anslag mellan de explicita, medvetna politiska besluten och FPI klargöras. Detta i syfte att de ska samverka på ett ändamålsenligt sätt och inte motverka varandra.

BILAGA 1

Kostnads- och prisutveckling

Kostnads- och prisutveckling är inte synonyma begrepp. Utöver ren prisutveckling kan man såväl i Sverige som internationellt peka på ökade kostnader av teknisk utveckling. Den tekniska utvecklingen driver fram mer avancerade, men samtidigt dyrare vapensystem 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 beroende på såväl priseffekter och förändringar i varan eller tjänsten. Prisindex syftar till att mäta prisförändringar på en prestanda- och kvalitetsmässigt oförändrad vara eller tjänst.

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.

Frågeställningen kommer att utvecklas i en kommande rapport.

Svaret måste rimligen vara en tydlig rollfördelning mellan de två ”beslutsfattarna”: de explicita anslagsbesluten respektive den ”osynliga beslutfattaren”: 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.

Den tydligaste rollfördelningen mellan de explicita anslagsbesluten och priskompensationen uppnås enligt författarna om priskompensationen väl överensstämmer med den faktiska prisutvecklingen och att ställningstagande till ökade prestanda och dess kostnadskonsekvenser omhändertas genom explicita politiska beslut.

Litteratur- och källförteckning

Litteratur:

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

Ekonomistyrningsverket (ESV). 2010. Översyn av försvarsprisindexet för materiel. 10-288/2010.

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

Försvarsdepartementet, *Logistik för högre försvarsberedskap*, SOU 2016:88.

Försvarsmakten, ”Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda anvisningar”, FM2017-11490:26.

Horowitz, S, Harmon, B, Levine, D., 2014. *Inflation Adjustments for Defence Acquisition*. Institute for Defence Analyses.

Horowitz, S, Harmon, B, Levine, D, 2014. *Inflation Adjustments for Defence Acquisition*, IDA Document D-5112.

Hove, K & Lillekvelland, T. 2015. *Defence investment cost escalation - a refinement of concepts and revised estimates*. Forsvarets Forskningsinstitut. FFI-rapport 2014/02318

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

Kirkpatrick, David. L. I, 2010. *The Cost of Weapons*, The Economist, 28 aug 2010.

Kirkpatrick, David. L. I., 1995. *The Rising Cost of Defence Equipment - The Reasons and the Results*, Harwood Academic Publishers GmbH, Journal of Defence and Peace Economics, Vol. 6, Dec. 1995.

Kirkpatrick, David. L. I., 2004. *Trends in the Costs of Weapon Systems and the Consequences*, Cafax Publishing, Journal of Defence and Peace Economics, Vol. 15(3), June 2004.

Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, 2014. *Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

Nordlund, P, Wiklund, M, Öström, B, 2009, *Det svenska försvarets anslagsutveckling*, FOI-R--2694--SE.

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

Nordlund, P, Khodabandeh, N, Åkerström, J, 2018, *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*, FOI-R--4634--SE.

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

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), *Facts 2010-2017*.

Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010. *Remissvar gällande "Rapport: Översyn av försvarsprisindex för materiel"*, FOI-2010-974.

Övriga källor

Eurostat, Internationell statistik, inflation.

FMV, Andelar för beräkning av FPI.

Statiska Centralbyrån, Statistikdatabasen: Prisindex i producent- och importled, Konsumentprisindex, Valutor, Arbetskostnadsindex.

Riksbanken, Valutakurser, statistik.



ISSN 1650-1942

www.foi.se