

PETER NORDLUND



Peter Nordlund

Försvarsprisindex – FPI

Bakgrund och utgångspunkter för ett reviderat index

Titel	Försvarsprisindex – FPI – bakgrund och utgångspunkter för ett reviderat index
Title	Revising the Defence Price Index – critical issues
Rapportnr	FOI-R--4775--SE
Månad	Oktober
Utgivningsår	2020
Sidor	79
Kund	Försvarsmakten
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Ej FoT
Projektnr/Project no	E13664
Godkänd av/Approved by	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Shutterstock

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) används för att kompensera Försvarsmakten för pris- och löneförändringar. FPI bygger på att civila, icke-försvarsspecifika, index ska kunna representera Försvarsmaktens faktiska löne- och prisutveckling.

I denna rapport hävdas att FPI inte uppvisar nödvändig följsamhet till faktiska pris- och löneförändringar. Konsekvensen av denna bristande följsamhet har ofta blivit underkompensation.

Författaren har i olika rapporter framfört att en utredning bör tillsättas där en översyn av FPI görs. Utredningen bör också studera alternativa modeller för att fastställa försvarsanslagen utöver nuvarande modell där anslagstilldelning bestäms av ett anslagsbeslut där pris- och löneomräkning inte görs och en fristående med FPI, beräknad pris- och löneomräkning. Finansdepartementet har nu tillsatt en utredning som ska studera FPI vad avser försvarsmateriel. Författaren har emellertid förordat en mer komplett översyn av FPI.

Rapporten sammanfattar författarens tidigare studier av Försvarsmaktens pris-, löne- och kostnadsutveckling och kompensation från FPI för denna utveckling tillsammans med författarens reflektioner, slutsatser och rekommendationer.

I rapporten beskrivs nuvarande FPI, dess roll och tillämpning. Kriterier för utformning av pris- och lönekomensationen och val av index för denna presenteras där följsamhet lyfts fram som det viktigaste kriteriet. En slutsats är att det är svårt att fånga Försvarsmaktens specifika och unika ekonomiska förutsättningar med civila, icke-försvarsspecifika, index.

Några andra principiella modeller för att fatta anslagsbeslut och kompensera för pris- och löneförändringar beskrivs. Av stor vikt är att gränssnittet mellan anslagsbesluten och pris- och lönekomensationen klargörs. Det är också av vikt att utöka inslagen av analys och uppföljning i beslutsprocessen avseende försvarsanslagen och deras pris- och lönekomensation.

Nyckelord: Försvarsprisindex, FPI, försvarsanslag, prisutveckling, kostnadsutveckling, index.

Summary

The Defence Price Index (FPI) is used to compensate the Swedish Armed Forces for price and wage changes. FPI is based on civil, non-defence-specific, proxy indices representing the Armed Forces' actual wage and price development.

In this report, it is argued that FPI does not show compliance with actual price and wage changes. The consequence of this lack of compliance has often been that actual price changes have been undercompensated.

The report recommends that a review of the FPI should be conducted. The investigation should also study alternative models to determine the defence appropriations apart from the current model with a, by civilian indexes, defined recalculation of next year's budget. Recently the Government decided that to start an investigation of FPI. The investigation is, though, restricted only to defence equipment whereas earlier reports from FOI have recommended a full investigation.

The report can be seen as a preliminary work for an upcoming investigation.

The report describes the current FPI, its role and application. Criteria for the design of the price and salary compensation and the selection of the index for this are presented where compliance is highlighted as the most important criterion. One conclusion is that it is difficult to capture the Armed Forces' specific and unique economic conditions with civil, non-defense-specific, indices.

Other principal models for making decisions on defence appropriations and compensation for price and salary changes are discussed. It is of great importance that the interface between the decisions on defence appropriations and the price and salary compensation is clarified. It is also important to expand the elements of analysis and follow-up in this decision-making process.

Keywords: Defence price index, FPI, defence appropriations, price development, cost development, index.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Syfte, målgrupper och metod	7
1.2	Disposition av rapporten	8
2	Sammanhang för Försvarsprisindex	9
2.1	Myndigheters finansiering och pris- och löneomräkning	9
2.2	Försvarsprisindex – den stora bilden	9
2.3	Prisindex för färdig produkt eller för resurser i produktionen	11
3	Beskrivning av FPI idag och dess roll	12
3.1	Pris- och lönekomensationens roll	12
3.2	Anslagsstrukturen	14
3.3	FPI:s konstruktion - index för olika delfaktorer.....	15
3.3.1	Förändringar i FPI budgetåren 2019-2021	16
3.3.2	Tendenser i anslagsutvecklingen	16
3.4	FPI i förhållande till planering och genomförande	16
4	Principfrågor för konstruktion av FPI	18
4.1	Pris- och kostnadsutveckling	18
4.2	Kostnader och utgifter	19
4.3	Hänsynstagande till volymeffekter	20
5	Möjliga kriterier för utformning av FPI	22
6	FPI i jämförelse med internationella tillämpningar av försvarsprisindex	25
6.1	Resultat av jämförelsen	25
6.2	Reflektioner från de internationella observationerna	27
7	Genomgång av de olika delfaktorerna i FPI	29
8	Försvarsmateriel	30
8.1	Materielanskaffningen (anslag 1.3).....	30
8.1.1	Bakgrund och tidigare resultat	30
8.1.2	Orsaker till den snabba kostnadsutvecklingen	30
8.1.3	Pris- och kostnadsutveckling i den politiska beslutsprocessen ..	31
8.1.4	Pris- och kostnadsökningar inom samma generation av system	33
8.1.5	Val av kompensationsprinciper och index	35
8.1.6	Objektsramar/Investeringsplanen	35
8.1.7	Anslagsavräkning i kostnads- eller anslagstermer?	36
8.2	Vidmakthållandet (anslagspost 1.1.3).....	37
8.3	Materielunderhållet inom förbandsverksamheten	37

9	Personal	39
9.1	Lönekostnaderna	40
9.1.1	Strukturförändringar	41
9.1.2	Sociala avgifter - lönekostnadspålägg	44
9.1.3	Alternativkostnader	44
9.2	Produktivitets- och effektivitetskravet (PEK)	45
9.2.1	Produktivitet i offentlig sektor och försvaret	46
9.2.2	Reducerade stordriftsfördelar	47
9.2.3	Dubbla produktivitetskrav	48
9.2.4	Personalens dubbla roller	49
9.2.5	Andra orsaker till lägre produktivitet i försvaret	49
9.2.6	Många utredningar – tveksamma effekter	50
10	Hyror	52
11	Övrigt	58
11.1	Övriga kostnader inom förbandsverksamheten	58
11.2	Övriga kostnader inom internationella insatser	60
11.3	Forskning och teknikutveckling	60
12	Principiella metoder	61
12.1	FPI med definitiv, automatisk uppräknings enligt dagens modell	61
12.2	Enkelt FPI för preliminär omräkning av anslaget	63
12.3	Dialogmodell med redovisade antaganden	64
12.4	Anslag kopplade till BNP-andel	65
12.5	Avslutande kommentar om modellerna	66
13	Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	67
	ORDLISTA	69
	Litteratur- och källförteckning	73
	BILAGA 1. UTREDNINGSUPPDRAK	77
	BILAGA 2. KONTRAKTSFORMER	79

1 Inledning

Denna rapport behandlar pris- och löneomräkningen av Försvarsmaktens anslag som sker årligen i budgetpropositionen. Denna omräkning görs med Försvarsprisindex (FPI) som används för att kompensera Försvarsmakten för pris- och löneökningar. Författaren har i ett antal studier påtalat brister i konstruktionen av FPI, vilka vid upprepade tillfällen medfört en betydande underkompensation i förhållande till Försvarsmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling. Detta har i sin tur bidragit till att Försvarsmakten fått sänka ambitionen vid genomförandet av politiska beslut med följderna att försvarsförmågan påverkats negativt.

Författaren har glädjande noterat att Statskontoret¹ föreslår en översyn av FPI för försvarsmateriel bl.a. hänvisande till FOI:s rapporter. Försvarsberedningen har i sin rapport² bifallit detta förslag. Finansdepartementet har nu lämnat ett uppdrag till Statiska Centralbyrån (SCB) att göra en sådan översyn³ (se bilaga 1). Författaren till denna rapport har tidigare i olika sammanhang pekat på ett behov av en översyn av FPI⁴. Det är emellertid författarens mening att denna översyn bör omfatta hela FPI och inte endast den del som avser försvarsmateriel. Det är emellertid inom materielområdet de största tveksamheterna i FPI återfinns. Översynen bör även innefatta alternativa modeller för anslagsbeslut och utformning av pris- och lönekomensationen. Det är av vikt att anslagsbeslut och pris- och lönekomensation behandlas som en sammanhängande helhet. Beslut om tillsättande av en mer heltäckande utredning är emellertid ännu inte fattat.

1.1 Syfte, målgrupper och metod

Denna rapport kan ses som en inlägga till utredningar av en ny modell för anslagstilldelningen till Försvarsmakten och/eller en reviderad konstruktion av FPI. Rapporten syftar till att ge en bakgrund till FPI och de studier som gjorts inom området samt beskriva de problem och avvägningar en översyn av FPI bör ta hänsyn till. Den syftar också till att beskriva sambanden mellan olika verktyg för en ändamålsenlig planering, anslagstilldelning, anslagskontroll samt effektivt genomförande.

I rapporten redovisas utgångspunkter för ett alternativt FPI och förslag till alternativa synsätt, metoder och tillämpningar presenteras. Rapporten syftar till att kunna fungera som en utgångspunkt för en utformning av FPI som bättre omhändertar de specifika ekonomiska förutsättningar som föreligger i Försvarsmaktens verksamhet. I rapporten lämnas inga detaljerade förslag till utformning av FPI för att inte föregå utredningens arbete.

Rapporten riktar sig till utredare av pris- och lönekomensationen, men även tjänstemän och politiska beslutsfattare i regering och riksdag samt försvarsmyndigheter, inte minst Försvarets materielverk (FMV).

Rapporten bygger på många av de tidigare rapporter jag författat och utgör till del en sammanfattning och syntes av dessa rapporter med relevans för utformningen av pris- och lönekomensationen enligt FPI. Utifrån dessa tidigare studier och rapporter sammanfattar författaren i denna rapport sina observationer, reflektioner, slutsatser och rekommendationer avseende FPI.

¹ Statskontoret, *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27.

² Försvarsberedningen, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, Ds 2019:8.

³ Finansdepartementet, *Uppdrag att redovisa alternativa prisomräkningsmetoder för försvarsanslagen*, Fi 2020/02877/BATOT, juni 2020.

⁴ Senast i rapporten *Vart tog pengarna vägen – försvarsprisindex och dess effekt på anslagen för försvarsmateriel*, FOI-R--4629--SE, 2018.

Utredarna från SCB har tagit del av FOI:s tidigare rapporter och har även underhand fått ta del av tankar och resonemang från denna rapport.

1.2 Disposition av rapporten

Kapitel 1 i rapporten utgörs av denna inledning. I kapitel 2 beskrivs *sammanhangen* för FPI genom kopplingen till pris- och lönekomensationen i andra myndigheter och helheten, "den stora bilden", runt FPI, samt vilken prisutveckling FPI förväntas mäta. Kapitel 3 beskriver nuvarande FPI: *s roll i förhållande till anslagsbesluten* och hur nuvarande *FPI är konstruerat*. Kapitel 4 redovisar ett antal viktiga *principfrågor för konstruktionen och avgränsningen* av ett försvarsprisindex. De *kriterier som bör påverka utformningen* av FPI behandlas i kapitel 5. Kapitel 6 innehåller en jämförelse mellan FPI och *andra länders tillämpningar av olika försvarsprisindex*. Kapitel 7 är en kort *introduktion till en genomgång av de olika delfaktorer* som ingår i FPI. Delfaktorn *försvarsmateriel* avhandlas i kapitel 8, följt av *personal* i kapitel 9, *hyror* i kapitel 10 samt *övrigt* i kapitel 11. I kapitel 12 presenteras ett antal *principiella modeller för anslagsbeslut och pris- och lönekomensation*. Rapporten avslutas i kapitel 13 med *sammanfattande observationer, slutsatser och rekommendationer*.

2 Sammanhang för Försvarsprisindex

2.1 Myndigheters finansiering och pris- och löneomräkning

Statliga myndigheter finansieras på olika sätt bl.a. genom:

- Anslag som, utifrån budgetpropositionen, beslutas av Riksdagen
- Avgifter
- Uppdrag från andra myndigheter
- Lån i Riksgälden

Den anslagsfinansierade delen av de statliga myndigheternas verksamhet omräknas årligen till ett nytt pris- och löneläge för att kompensera för pris- och löneökningar. Systemet för denna omräkning kallas Pris- och löneomräkningen (PLO). Försvarsmaktens anslag omräknas enligt en egen variant av PLO som benämns Försvarsprisindex (FPI). Indexet används för att justera anslaget för pris- och löneökningar på resurser som används i Försvarsmaktens verksamhet. Indexet består av olika officiella index för olika typer av resurser såsom personal, hyror och försvarsmateriel.

Den dominerande delen, ca 97 %, av Försvarsmaktens finansiering kommer från olika ramanslag⁵.

2.2 Försvarsprisindex – den stora bilden

Försvarsprisindex kan ses som en del av den ”stora bilden” (se figur 1, nästa sida) runt Försvarsmaktens verksamhet, anslagsbehov och priskompensation.

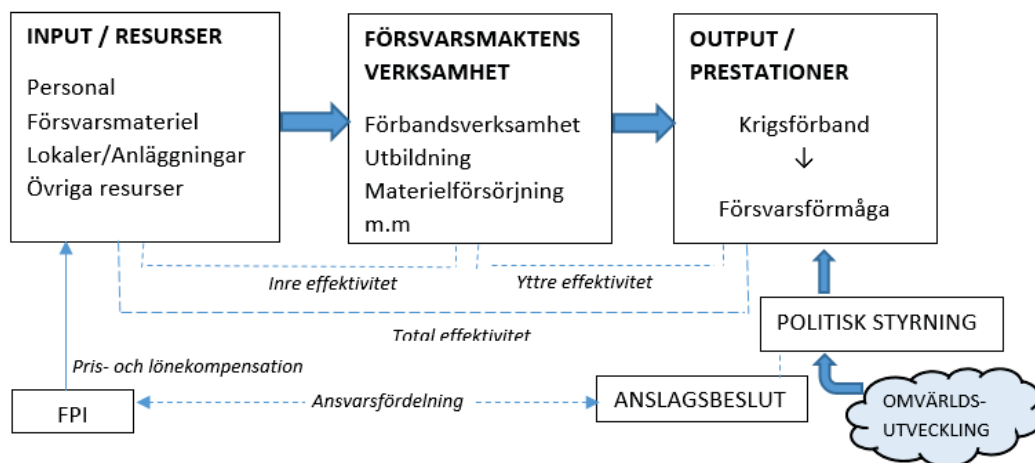
Försvarsmaktens verksamhet består av att med hjälp av *olika resurser, input*, såsom personal, materiel, lokaler för att genom bl.a. utbildning, annan förbandsverksamhet, anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel producera ett resultat i form av prestationer, *output*. En stor del av verksamheten är produktion av krigsförband till den av statsmakterna beslutade försvarsmaktsorganisationen. Den slutliga prestationen är att leverera en tillräckligt hög försvarsförmåga.

De *prestationer, output*, som ska produceras beslutas av statsmakterna (regering och riksdag) genom den *politiska styrning* dessa utövar. Den påverkas främst av den bedömda omvärldsutvecklingen som i sin tur bestämmer inriktningen på det svenska försvaret och dess försvarsmakt. Inriktningen bestämmer i nästa led behovet av förmågor, försvarsmaktsorganisationen och dess sammansättning av krigsförband liksom kraven på dessa förband.

Det är sålunda statsmakterna som har beslutsrätten och det yttersta ansvaret för inriktning, nivå på olika försvarsförmågor samt försvarsmaktsorganisationen och dess sammansättning av krigsförband. Försvarsmakten tar fram underlag, agerar rådgivare och expert vid dessa beslut.

En del av den politiska styrningen är *anslagsbesluten* – att ta ställning till hur mycket pengar Försvarsmakten behöver för att realisera de politiska besluten och enligt vilka principer och metoder Försvarsmakten ska kompenseras för pris- och löneförändringar vilket i nuläget är konstruktionen av *FPI*.

⁵ Försvarsmakten, *Årsredovisning 2018*, FM2018-10243:7.



Figur 1. Försvarmaktens verksamhet – input, output och medelsbehov (Egen illustration).

När väl statsmakternas beslut är tagna är det däremot Försvarmaktens ansvar att genom sin verksamhet producera de av statsmakterna beställda prestationerna.

Den *totala effektiviteten* mäter kostnaden för de förbrukade resurser som använts i verksamheten för att åstadkomma de slutliga prestationerna. Med andra ord "att göra de saker man bör på ett effektivt sätt".

Effektiviteten i kedjan från input och till output kan delas upp i inre effektivitet och yttre effektivitet.

Den *yttre effektiviteten* handlar om hur väl den i verksamheten producerade outputen motsvarar den inriktning och de försvarsförmågor som skulle ha behövts för att leva upp till den aktuella omvärldssituationen och hotbilden, d.v.s. "att göra rätt saker". Den yttre effektiviteten är därför främst statsmakternas ansvar och endast Försvarmaktens ansvar om de producerat något annat än de statsmakterna har beställt. Statsmakterna ansvarar också för att tilldela ekonomiska medel till Försvarmakten som välvärdade till behoven av försvarsförmåga.

Om statsmakterna gjort felaktiga omvärldsbedömningar och därför valt fel inriktning och krav på förmågor och försvarsmaktsorganisation blir den yttre effektiviteten låg då de borde ha beställt ett annat, till den faktiska omvärlden, bättre anpassat försvar.

Den *inre effektiviteten* handlar om hur mycket resurser, input, man förbrukat i verksamheten för att producera de beställda försvarsförmågorna och krigsförbanden, d.v.s. "att göra saker rätt". Den inre effektiviteten är därmed främst Försvarmaktens ansvar och om resursförbrukningen är hög i förhållande till det som kommer ut av verksamheten är den inre effektiviteten låg. Men om de ekonomiska förutsättningar som statsmakterna gett i form av försvarsanslag och pris- och lönekomensation inte är tillräckliga blir de också statsmakternas ansvar då medlen inte räcker för att producera de av statsmakterna beställda prestationerna. Det blir fallet om det föreligger en obalans i kraven på prestationer och tillförda medel.

Ett bristfälligt system för *pris- och lönekomensation* som tenderar att underkompensera Försvarmakten för faktiska pris- och löneökningar innebär att mindre resurser i form av bl.a. personal och materiel än planerat kan användas i verksamheten. Detta leder till att Försvarmakten måste minska ambitionerna i förhållande till det uppdrag de fått från statsmakterna vilket också leder till att prestationerna, output, blir lägre än vad statsmakterna beställt.

Pris- och lönekomensationen rubbar sålunda själva startpunkten i kedjan från input till output och riskerar att leda till en låg total effektivitet då den riskerar att påverka såväl inre som yttre effektivitet. Därigenom påverkar pris- och lönekomensationen den militära

förmågan och därmed rikets säkerhet. Författaren anser att politikerna därför måste vara väl införstådda med samspelet och ansvarsfördelningen mellan de årliga besluten om nivån på försvarsanslagen (anslagsbesluten) och FPI, för att undvika överlappningar där vissa förhållanden beaktas dubbelt (både i anslagsbesluten och FPI) eller ”faller mellan stolarna” (och vare sig beaktas i anslagsbesluten eller i FPI). Detta har påtalats i ett antal FOI-rapporter⁶. Ofta behöver politikerna hantera avvikelser mellan FPI och faktisk pris- och löneutveckling genom att ta hänsyn till uppkomna avvikelser i besluten om nivåerna på försvarsanslagen.

En ändamålsenlig utformning av FPI är därför vital för att det svenska försvarets önskade inriktning och förmågor ska kunna realiseras.

2.3 Prisindex för färdig produkt eller för resurser i produktionen

Det finns en skillnad mellan att mäta prisförändringar på den färdiga produkten, ”output” och att mäta prisförändringar på de resurser, ”input”, som används för att producera denna. Normalt mäts prisförändringar på den färdiga produkten (t.ex. en bil), och inte på prisförändringar på de olika resurser som behövs för att producera denna (t.ex. arbetskraft, stål, plåt, elektronik, glas etc. som behövs för tillverkningen av bilen). Det är därför av vikt att förstå denna skillnad. FPI försöker beräkna försvarets prisutveckling genom att uppskatta prisförändringarna på produktionsresurserna och inte på slutprodukten, försvar. Detta är naturligt då det är mycket svårt att mäta försvarets prestationer, output, på ett tillförlitligt och standardiserat sätt över tid. Även PLO för övriga anslagsfinansierade myndigheter beräknas utifrån produktionsresurserna då prestationerna även för dessa är svåra att mäta. Försvarsprestationerna är än svårare att mäta då försvaret sällan kommer till användning i dess mest dimensionerande form, försvaret av nationen i form av väpnad strid.

Svårigheterna att mäta försvarets prestationer gör det också svårt att mäta den s.k. *produktiviteten* i försvaret. Denna beskriver prestationernas värde i relation till kostnaderna för resursförbrukningen för att åstadkomma dessa prestationer, värdet på ”output” i relation till värdet på ”input”. Om denna kvot förbättras har prestationernas värde ökat i relation till kostnaderna för produktionsresurserna och en positiv produktivitetsutveckling (förbättrad produktivitet) har uppstått.

⁶ T.ex. Nordlund, P, Wiklund, M, *Försvarsförmågan och försvarsanslaget – en avvägning mellan behov och pengar*, Strategisk Utblick 7 (sid.15-21), FOI-R--4454-SE, 2017.

3 Beskrivning av FPI idag och dess roll

3.1 Pris- och lönekomensationens roll

Nivån på Försvarmaktens 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 Försvarmakten. Anslaget omräknas i budgetpropositionen till ett nytt pris- och löneläge genom användning av Försvarsprisindex (FPI).

Försvarsprisindex, FPI, är ett kompositindex⁷, bestående av olika officiella och icke-militära index, som ska kompensera Försvarmakten för inflation. FPI:s sammansättning är tänkt att både representera den fördelning av resurser (personal, materiel etc.) som Försvarmakten använder i sin verksamhet och prisförändringarna för dessa resurser.

FPI påverkar anslagstilldelningen genom att en ny utgångspunkt för beslutet för kommande 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 Försvarmaktens anslag. Utifrån denna basnivå kan nya politiska beslut fattas där budgeten anpassas med beslutens effekter på anslagsbehoven. Detta betyder att nästa års budget är resultatet av dels en FPI-beräknad komensation 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/inte gör nästa år som vi gjorde detta år"). Förfarandet beskrivs i nedanstående principiella ekvation:

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

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

Förslag till ny ekonomisk ram år 1 för anslagen kan i budgetpropositionen härledas anslag för anslag på detta sätt enligt tabeller i budgetpropositionen som vilket, något förenklat, återges nedan.

Tabell 1. Principiell härledning i Budgetpropositionen av ny anslagsnivå

Anslag	Belopp	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

⁷ Ett sammanvägt index av flera olika index.

Idealt skulle ett sådant tillvägagångssätt tillåta att politikerna koncentrerar sig på nya politiska beslut och deras ekonomiska konsekvenser i reala, inflationsjusterade termer. De ska inte behöva bekymra sig över anslagsbehoven för pris- och löneökningar för över åren oförändrad verksamhet då denna idealt sett hanterats genom uppräkningsen som sker genom FPI. Om FPI också gjorde detta skulle ingen under- eller överkompensation uppkomma. Men FPI har, enligt genomförda studier, systematiskt tenderat att underkompensera Försvarsmakten för faktiska pris- och kostnadsökningar. I en FOI-studie från 2014⁸ beräknades Försvarsmaktens köpkraft successivt över tid ha minskat så att den år 2014 var ca 20 miljarder kr på årsbasis jämfört med år 1999. Närmare hälften av denna köpkraftsförsämring beräknades bero på underkompensation från FPI. Detta berodde i sin tur främst på en snabb kostnadsutveckling för försvarsmateriel samt underkompensation för pris- och löneökningar genom svåruppnåeliga och i vissa fall dubbla produktivitetskrav på Försvarsmakten. Underkompensationen har, enligt nya rapporter⁹ och Försvarsmaktens budgetunderlag¹⁰, fortsatt att skapa hål i Försvarsmaktens budget även efter år 2014. Pengarna till Försvarsmakten tenderar på detta sätt att aldrig komma ikapp verkligheten.

Underkompensationen innebär att 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 var intentionerna i de årliga riksdagsbesluten. FPI blir på detta sätt en ”osynlig beslutsfattare” som kan påverka verksamheten väl så mycket som de explicita besluten.

De flesta statliga myndigheter pris- och lönekomponseras som nämnts med det s.k. PLO. Försvarsmakten är ett av undantagen och har ett delvis eget system med en annan, för myndigheten unik konstruktion - FPI. 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 uppräkningsen 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 uppräkningsen baserar sig i allmänhet på indexvärdet i december, men för lönekostnader indexläget i november och för försvarsmateriel årsgenomsnitt. Det är också nästan två års fördröjning i uppräkningsen på så sätt att indexvärdet år 1 bestämmer uppräkningsen för anslaget år 3. På så sätt är det indexvärdena mellan slutet av år 2016 och år 2017 som bestämmer pris- och löneomräkningen mellan år 2018 och 2019. Denna fördröjning beror på att budgetpropositionen med dess förslag till anslag måste beslutas innan budgetåret 2019 tar sin början. Det finns inte heller ett komplett årsutfall för 2018 när budgetpropositionen läggs.

Prisomräkningen redovisas i budgetpropositionerna per anslag. Inom anslagen kan olika index användas för olika s.k. delfaktorer som motsvarar olika kostnadsslag såsom personal, hyror, drivmedel etc.

⁸ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, 2014. *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

⁹ T.ex. Nordlund, P, *Vart tog pengarna vägen? - Försvarsprisindex och dess effekt på anslagen för försvarsmateriel*, FOI-R--4629--SE.

¹⁰ T.ex. Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*, FM2017-11490:26.

3.2 Anslagsstrukturen

Försvarmaktens verksamhet är uppdelad på olika anslag. Anslagen är s.k. ramanslag vilket innebär att Försvarmakten förfogar fritt över anslaget inom givna ekonomiska ramar. Inom ett anslag får Försvarmakten självständigt fördela anslaget till verksamheten och olika typer av kostnader. Om det finns anslagsposter inom anslaget så måste emellertid regeringens godkännande inhämtas för att omfördela pengar mellan de olika anslagsposterna. Men för att omfördela pengar mellan olika anslag krävs riksdagens godkännande.

Det finns även en viss möjlighet att flytta pengar mellan olika budgetår genom s.k. anslagssparande (en del av anslaget sparas till kommande budgetår) eller anslagskredit (anslaget överskrids men överskridandet återbetalas kommande budgetår). Denna möjlighet för Försvarmakten är idag satt till 3 % av ifrågavarande anslag både för sparande och kredit.

Nedan beskrivs strukturen på Försvarmaktens anslag kortfattat och vilka delfaktorer i FPI som finns inom varje anslag.

Anslag 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap

Anslaget utgör ca 73 % av Försvarmaktens totala anslag¹¹. Inom anslaget återfinns delfaktorerna:

- Löner
- Lokaler/Hyror
- Drivmedel
- Vidmakthållande av materiel och anläggningar, inhemsk del
- Vidmakthållande av materiel och anläggningar, importerad del
- Övrigt inom anslag 1.1

Anslagspost 1.1.4 MUST inom anslaget omfattas inte av priskompensationen utan behandlas i särskild ordning.

Anslag 1.2 Försvarmaktens insatser internationellt

Anslaget utgör 2,5 % av Försvarmaktens totala anslag. Anslaget fångar inte upp alla kostnader som insatserna är förknippade med utan endast de s.k. särkostnaderna för insatserna. Inom anslaget återfinns delfaktorerna:

- Löner
- Övrigt inom anslag 1.2

Anslag 1.3 Anskaffning av materiel och anläggningar

Anslaget utgör ca 23 % av Försvarmaktens totala anslag. Inom anslaget återfinns delfaktorerna:

- Anskaffning av materiel och anläggningar, inhemsk del
- Anskaffning av materiel och anläggningar, importerad del

Dispositionsrätten för materielanslagen har nyligen förändrats på så sätt att FMV fått dispositionsrätten för huvuddelen av anslag 1.3. Detta innebär att det är FMV som är mottagare för priskompensationen avseende denna del. En mindre del av anslaget, FMV:s projektrelaterade kostnader har flyttat till anslag 1.11 som kompenseras på annat sätt.

Anslag 1.4 Forskning och teknikutveckling

Anslaget utgör ca 1,5 % av Försvarmaktens totala anslag. Detta anslag omräknas inte med index utan hanteras utanför FPI genom direkta politiska beslut om anslagsbelopp.

¹¹ Försvarmakten, *Årsredovisning 2018*, FM2018-10243:7.

3.3 FPI:s konstruktion - index för olika delfaktorer

I tabellen nedan redovisas de olika delfaktorerna och deras totala vikt av utfallet år 2018¹² (ungefärlig vikt i FPI) samt inom vilka anslag delfaktorerna återfinns.

Indexen byter ibland benämning och ibland görs också mindre förändringar i innehållet indexen. Men ofta utgör dessa ändringar i namn och innehåll anpassningar till SCB ändringar av benämning, innehåll och startår. Principiellt mäter de även fortsättningsvis i stort sett samma prisutveckling.

Tabell 2. FPI:s konstruktion – delfaktorer och ingående index

Delfaktor	Vikt utfall-2018 ¹³	Inom anslag/anlagspost	Omräkning med index
Lönekostnader	31 %	Anslag 1.1 Anslag 1.2	Lönekostnaderna räknas upp med arbetskostnadsindex, AKI (ram) reducerat med ett avdrag på kompensation i form produktivitets- och effektivitetskrav, PEK. AKI (ram) och PEK fastställs av Statens Arbetsgivarverk baserat på dels AKI _{ik} för tjänstemän i tillverkningsindustrin som tas fram av Statistiska Centralbyrån (SCB) med dels ett som baseras på genomsnittet av produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn den senaste tioårsperioden.
Lokaler/Hyror	5 %	Anslag 1.1	Hyrorna räknas normalt upp med 70 % av konsumentprisindex, KPI.
Olja/Drivmedel	1 %	Anslag 1.1	Prisindex för inhemsk tillgång för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter, ITPI ₁₉ .
Anskaffning av materiel och anläggningar, inhemsk del	16 %	Anslag 1.3	Inhemsk försvarsmateriel, både anskaffning och vidmakthållande, räknas upp producentprisindex för hela näringslivet, PPI _{B-E, total} .
Anskaffning av försvarsmateriel och befästningar, importerad del	7 %	Anslag 1.3	Importprisindex för verkstadsvärk och tjänster, IMPI ₂₅₋₃₀₊₃₃ .
Vidmakthållande av materiel och anläggningar, inhemsk del	11 %	Anslagspost 1.1.3 inom anslag 1.1.	Inhemsk försvarsmateriel, både anskaffning och vidmakthållande, räknas upp producentprisindex för hela näringslivet, PPI _{B-E, total} .
Vidmakthållande av materiel och anläggningar, importerad del	3 %	Anslagspost 1.1.3 inom anslag 1.1.	Importprisindex för verkstadsvärk och tjänster, IMPI ₂₅₋₃₀₊₃₃ .
Övrigt inom anslag 1.1	24 %	Anslag 1.1	Övriga kostnader räknas upp med nettoprisindex, NPI, som är ett konsumentprisindex där effekterna av indirekta skatter och subventioner borträknats ¹⁴ . Oljeprodukter har rensats bort från indexet.
Övrigt inom anslag 1.2	2 %	Anslag 1.2	Index för förvaltningskostnader som är ett vägt index av olika kostnadsslag som förekommer i statlig förvaltning.
Utanför FPI:			
Forskning och teknikutveckling	---	Anslag 1.4	Inget index. Fastställt belopp i Budgetpropositionen.

¹² Försvarsmakten, Årsredovisning 2018, FM2018-10243:7.

¹³ Försvarsmakten, Årsredovisning 2018, FM2018-10243:7 och statistik från Försvarets materielverk.

¹⁴ Fr.o.m budgetåret 2021 kommer omräkning ske med konsumentprisindex med konstant skatt, KPI-KS.

3.3.1 Förändringar i FPI budgetåren 2019-2021

Redan inför budgetåret 2019 flyttades dispositionsrätten för huvuddelen av anslaget 1.3 till FMV. I denna del, anslagspost 1.3.1 är det FMV som erhåller kompensationen från FPI. År 2019 blev utfallet på FMV:s del 11,0 mdkr och på Försvarmaktens del (anslagspost 1.3.2) 2,8 mdkr¹⁵. En mindre del av anslaget 1.3, som bestod av FMV:s s.k. projektrelaterade kostnader flyttades till anslaget 1.11, där de utgör anslagspost 1.3.4, och därför nu kompenseras på annat sätt utanför de anslag som normalt ingått i FPI.

Fr.o.m budgetåret år 2021 kommer de delar av FPI som kompenseras med nettoprisindex (NPI) istället kompenseras med konsumentprisindex med konstant skatt, KPI-KS¹⁶. Förändringen beror på att statistik för NPI inte längre beräknas. Utvecklingen av KPI-KS kan emellertid antas ligga nära NPI.

3.3.2 Tendenser i anslagsutvecklingen

De anslagsförstärkningar som försvaret nu erhåller och planeras få kommer till stor del gå till anslaget 1.3 för materielanskaffning. Detta innebär att de materielrelaterade andelarna av FPI kommer att öka på bekostnad av övriga delar av FPI. Vikten för de materielrelaterade delarna i FPI kommer därför också att öka varvid de index som styr kompensationen får ett ökar genomslag på anslagstilldelningen.

3.4 FPI i förhållande till planering och genomförande

Försvarmakten är en komplex verksamhet, ofta med långtidsverkande effekter av fattade beslut. Detta innebär att beslut och beslutens genomförande ofta föregås av en omfattande planering med olika tidshorisonter. Detta gäller även den ekonomiska planeringen. Detta gäller planering av olika typer av resurser såsom personal, materiel och anläggningar. Materielområdet är det område som innehåller den mest omfattande planeringen då de större systemen ofta har en lång livslängd. Vi exemplifierar därför vad FPI tar hänsyn till med försvarsmateriel. Under olika faser i planeringen av ett materielsystem görs kostnadsuppskattningar av vad systemet ska kosta att anskaffa och vidmakthålla. I de tidigaste faserna rör det sig om att grovt uppskatta kostnaderna utifrån förmågekrav utan att ingenjörsmässiga beräkningar görs. Beräkningarna förfinas i takt med att olika koncept för att skaffa förmågan översiktligt värderas. Slutligen väljs ett alternativ som blir föremål för mer detaljerade, ingenjörsmässiga beräkningar. Det är inte ovanligt att dessa kostnadsuppskattningar underskattar, i vissa fall kraftigt, den verkliga kostnaden. Ett av flera exempel är korvetten Visby. Fenomenet brukar i ekonomisk litteratur benämnas ”optimism bias” och återger det faktum att kostnadsuppskattningarna ofta är väl optimistiska beroende på att det finns en vilja att få igenom beslut om anskaffning, där ekonomiska risker inte beaktas fullt ut och att hänsyn till oförutsedda, fördyrande händelser inte ingår i kalkylerna. Denna typ av fördyringar som har med planering omhändertags inte av FPI och bör inte heller göra detta då det inte handlar om en inträffad prisförändring utan högre förväntade framtida kostnader. Denna typ av kostnadsfördyringar måste hanteras antingen genom:

- minskad kvalitet eller kvantitet: sänkta krav på materielens egenskaper, såsom avstående av vissa förmågor (t.ex luftvärn på korvett Visby) minskat antal objekt av materielsystemet (t.ex färre korvetter av typ Visby).

eller genom

- att politiska beslut tas om anslagsökningar som täcker dessa fördyringar.

¹⁵ Årsredovisningar år 2019 för Försvarets materielverk (19FMV5235-4:1) och Försvarmakten (FM2018-20355:12).

¹⁶ Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för år 2020*, Prop.2019/20:1.

Det är först när pengarna på kortare sikt, under genomförandefasen, lagts in som del av tilldelade (och kortsiktigt planerade) försvarsanslag som FPI kommer in i bilden för att prisomräkna anslagen för prisökningar för materielen.

Det är inte heller ovanligt med fördyringar utöver ren prisutveckling under genomförandefasen. Detta kan inträffa genom att tilläggskrav och nya önskemål tillkommer under genomförandet. Oförutsedda händelser kan inträffa som fördyrar genomförandet. Det kan också visa sig att kostnaderna för vidmakthållande blir högre än man antagit i de beslut som gjorts om anslagstilldelning. Även i dessa fall täcker FPI normalt inte dessa pris- och kostnadsökningar utan det kommer att behövas politiska beslut för att hantera dessa.

Den ofta förekommande kombinationen av optimistiska kostnadsuppskattningar i planeringsfasen¹⁷, risk för underkompensation för faktisk prisutveckling och bristande politisk medvetenhet¹⁸ om den snabba kostnadsutvecklingen för t.ex. försvarsmateriel¹⁹ orsakar stora ekonomiska utmaningar då de slår igenom fullt ut i den kortsiktiga planeringen och genomförandet. Att på ett avvägt sätt hantera dessa utmaningar i det politiska beslutsfattandet är avgörande för en god ekonomisk hushållning med statens resurser.

¹⁷ T.ex. Arena, M. m.fl., *Why has the cost of Navy Ships risen?*, RAND, 2006 och Arena, M. m.fl., *Why has the cost of Fixed-Wing Aircraft risen?*, 2008.

¹⁸ Nordlund, P, Lundberg, E, Öström, B., *Mindre försvarsmateriel och organisation för pengarna*, FOI--R-4250--SE, 2016.

¹⁹ Nordlund, P, Khodabandeh, N, Åkerström, J. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda*, FOI-R--4634--SE, 2018.

4 Principfrågor för konstruktion av FPI

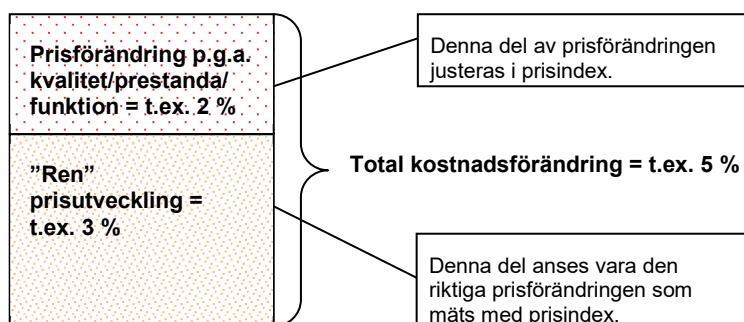
Förutom det redan påtalade principvalet avseende om ett försvarsprisindex i detta fall ska mäta prisutvecklingen på slutprodukten, output, eller för resurserna i produktionen, input, redovisas i detta kapitel några andra princip- och avgränsningsfrågor.

4.1 Pris- och kostnadsutveckling

En viktig distinktion är den som finns mellan pris- och kostnadsutveckling. Denna skillnad är central i alla resonemang om utformning av system för att kompensera en verksamhet för pris-, löne- och kostnadsförändringar. Den har därför redan tidigare presenterats i olika FOI-rapporter²⁰ men förtjänar för helhetens skull även att påtalas i denna rapport. Det är framför allt inom materielområdet denna skillnad gör sig gällande.

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 har högre prestanda och ofta väsentligt högre styckkostnader. Kostnadsutveckling innebär att kostnaden per enhet av varan eller tjänsten förändras som ett resultat av både prisseffekter och kvalitetsförändringar i varan eller tjänsten.

Prisutveckling och kostnadsutveckling är sålunda inte synonyma begrepp. Med prisutveckling avses oftast prisförändringar på en över tid oförändrad produkt. Men utöver prisutveckling kan man såväl i Sverige som internationellt peka på ökade kostnader som ett resultat av teknisk utveckling. Den tekniska utvecklingen driver fram mer avancerade, och 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 prisseffekter som förändringar i varan eller tjänsten. Prisindex syftar till att mäta prisförändringar på en prestanda- och kvalitetsmässigt oförändrad vara eller tjänst. Om varan/tjänsten förändras till kvalitet, prestanda och/eller funktion försöker man i beräkningen av prisindex vanligtvis justera prisutvecklingen på varan/ tjänsten för dessa förändringar. Detta innebär att kostnadsförändringar behöver delas upp en i ren prisutveckling och en kvalitets-/prestanda del.



Figur 2. Principiellt exempel för pris- och kostnadsutveckling. (Egen illustration).

Skillnaden mellan ren prisutveckling (inflation) och kostnadsutveckling är i hög grad relevant för försvaret i allmänhet och för försvarsmateriel i synnerhet. Inom materielområdet sker en teknikutveckling vilket leder till höjda prestanda och förbättrad funktionalitet hos materielsystemen. Kostnadsutvecklingen blir hög och ofta betydligt högre än allmänna prisindex såsom KPI. Men detta betyder inte att den rena prisutvecklingen varit lika hög.

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

Författaren har i tidigare rapporter²¹ diskuterat 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. Vissa författare menar därför att det är rent olämpligt att kvalitetsjustera insatsvaror till försvaret överhuvudtaget eftersom insatsvaror måste vägas mot de insatsvaror som används av en potentiell motståndare.²²

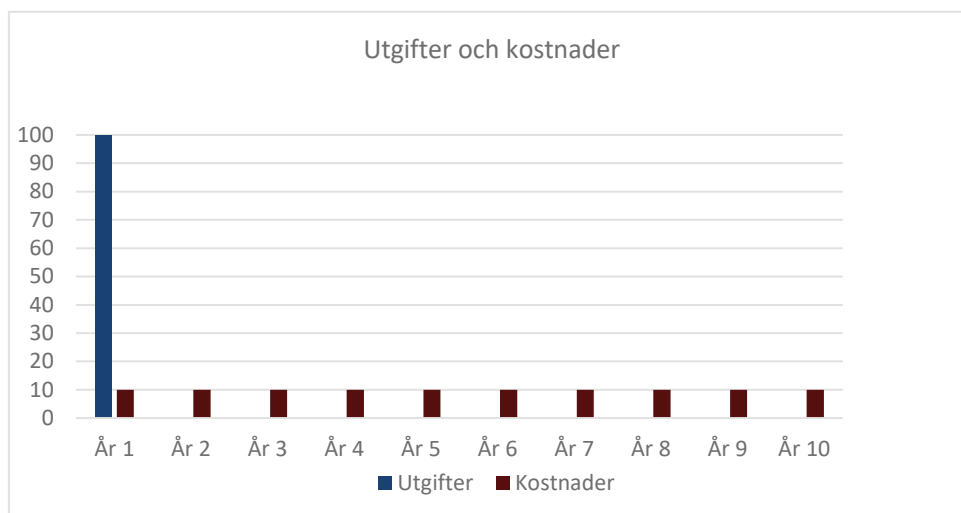
4.2 Kostnader och utgifter

En annan viktig distinktion är den mellan kostnader och utgifter. Valet av avräkningsmetod för anslagen som utgifter eller kostnader påverkar även valet av modell för priskompensationen.

Detta gäller i synnerhet försvarsmateriel. Försvarsmaterielen avräknas anslagsmässigt i s.k. utgiftstermer. Priskompensationen tilldelas därmed i utgiftstermer.

Utgifter är kopplade till anskaffningen av resurs och anses uppstå vid leverans av varan/tjänsten. I praktiken blir detta tidpunkten då fakturan för inköpet inkommer. När riksdagen beslutat om anslaget för anskaffning av materiel och anläggningar (anslag 1.3) för nästa år avser det utgifterna för anskaffning. Det är sålunda ett ställningstagande till kommande års utgifter som ådrar sig intresset i det politiska beslutsfattandet.

Kostnader är kopplade till att resursen förbrukas genom användning eller konsumtion. Stora skillnader mellan utgifter och kostnader uppstår främst för resurser med lång nyttjandetid och livslängd såsom anläggningar, kapitalvaror såsom maskiner, bilar etc. För färskvaror som konsumeras strax efter inköp uppstår inga större skillnader mellan utgifter och kostnader. En kostnad beräknas som resursens anskaffningsvärde fördelat över resursens livslängd. En resurs som kostade 100 000 kr i inköp och har en livslängd på 10 år ger upphov till en utgift vid anskaffningstillfället på 100 000 kr medan kostnaden periodiseras över livslängden och blir 10 000 kr per år under resursens livslängd (se figur 3).



Figur 3. Exempel – utgifter och kostnader. (Egen illustration).

²¹ T.ex. Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE, 2009.

²² Kirkpatrick, D. *Is Defence Inflation Really as High as Claimed?* RUSI Defence Systems, 2008.

Normalt tillämpas kostnadsbaserad redovisning av anslagen i statliga myndigheter, ofta genom att resurserna lånefinansieras med en amorteringstid som sträcker sig över livslängden. För försvarsmateriel görs däremot anslagsavräkningen vid anskaffningstillfället som en utgift och inte som en periodiserad årlig kostnad över materielens ofta långvariga livslängd. Denna periodiserade kostnad kallas avskrivning i redovisningen. Detta skapar stora skillnader mellan anslagsutfall i utgiftstermer utfall redovisat i kostnadstermer.

Systemets livslängd påverkar emellertid utgifterna på längre sikt då en lång livslängd ökar intervallen mellan utgifterna och en kort livslängd leder till tätare intervall mellan utgifterna. En förlängd eller förkortad livslängd påverkar därför utgifterna långsiktigt. Styckkostnaden i utgiftstermer beräknas på priset för anskaffning utan att ta hänsyn till hur länge systemet sedan använts. Styckkostnaden utgörs sålunda inte av en årlig avskrivning där anskaffningskostnaderna periodiserats över systemets livslängd.

Ett exempel (påverkan av periodisering över systemets livslängd):

Ett materielsystem som kostade 20 mnkr per styck vid tidpunkt 1 och 36 mnkr vid tidpunkt 2 har enligt detta synsätt ökat med 80 % i styckkostnad. Om vi antar att det system som anskaffades vid tidpunkt 1 hade en 20-årig livslängd skulle det, i kostnadstermer, motsvara en årlig avskrivning på 1 mnkr. Om systemet som anskaffades vid tidpunkt 2 hade en längre livslängd på 24 år skulle den årliga avskrivningen vara 1,5 mnkr. Kostnadsökningen skulle med detta synsätt ha begränsats till 50 %.

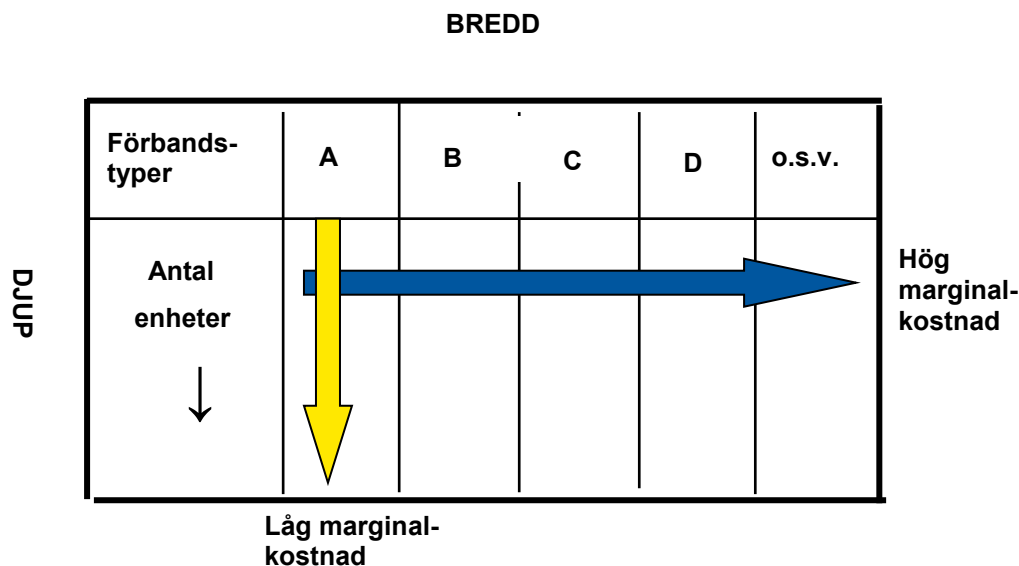
Valet av avräkningsmetod för anslagen och ställningstaganden till systemens livslängd kommer därför att behöva påverka nivån på beslutade anslag och/eller utformningen av priskompensationen. Det tillkommer dessutom en räntekostnadskomponent vid en kostnadsavräknad anslagsavräkning, då denna vid försvarsmaterielanskaffning bygger på lånefinansiering, som måste omhändertas i anslagsbesluten och/eller priskompensationen.

4.3 Hänsynstagande till volymeffekter

Försvarsmaktens verksamhet har successivt reducerat sedan 1990-talets början. Detta har inneburit försämrade möjligheter att tillvarata skal- och stordriftsfördelar i såväl den egna verksamheten som i stödmyndigheter och försvarsindustrin. De försämrade möjligheterna till skalfördelar har drivit på pris- och kostnadsutvecklingen.

Allt färre personer har utbildats och försvarsmaterielen har producerats i färre antal, kortare serielängder än förr. Detta driver upp styckkostnaderna för materiel och personal och är en förklaring till att Försvarsmaktens pris- och kostnadsutveckling har varit snabbare än inom andra sektorer såväl inom offentlig som privat sektor. Löne- och priskompensationen från FPI har, enligt författaren, inte tillräckligt beaktat detta faktum vilket har lett till att FPI tenderat att underkompensera den faktiska pris- och styckkostnadsutvecklingen.

Marginalkostnaden för att upprätthålla bredd är oftast högre genom att varje "produkt" har egna fasta kostnader. Marginalkostnaden för att öka antalet enheter av samma typ (ökat djup) är oftast lägre genom att stordriftsfördelar möjliggörs och fasta kostnader kan slås ut på flera enheter. Trots den reducerade verksamhetsvolymen har statsmakterna och försvaret valt att upprätthålla en stor förmåge- och förbandsbredd ("produktbredd") men där djupet i form av antal enheter av varje förbandstyp blivit allt färre. Många förbandstyper förekommer nu endast styckevis. Det kostar ofta mer att upprätthålla volym på bredden än på djupet. Anslagsbesluten och FPI har, enligt författaren, inte omhändertagit detta faktum. Se figur nedan.



Figur 4. "Förmågebredd kostar mer än förmågedjup". (Egen illustration).

Nu ser Försvarsmakten ut att gå en mer stabil tillvaro till mötes och försvarsanslaget har efter en lång period av reduceringar börjat öka. Det finns t.o.m. en politisk vilja som innebär att ökade verksamhetsvolymerna är möjliga. I Försvarsmaktens senaste perspektivstudie²³ har en framtid med betydligt högre personal- och materielvolymerna samt fler verksamhetsorter målats upp. En situation med mer stabila eller ökande verksamhetsvolymerna skulle förbättra Försvarsmaktens ekonomiska situation och kunna begränsa framtida pris- och styckkostnadsökningar. Den faktiska pris- och styckkostnadsutvecklingen skulle bli lägre vilket också skulle påverka hur priskompensationssystemet bör utformas.

Även om pris- och styckkostnadsutvecklingen skulle bli lägre skulle emellertid försvarsanslagen behöva öka för att finansiera återuppbyggnad av det försvar som successivt reducerats det senaste kvartssektet. En ökad verksamhetsvolym skulle inte bara innebära att man får "mer försvar" utan också "mer försvar per krona". Det är emellertid viktigt att upprätthålla ett högt kostnadsmedvetande även under en tillväxtfas för att den effektivitetspotential som ligger i ökade volymer även förverkligas.

Att på ett mer rättvisande sätt fånga volymeffekterna i anslagstilldelningen är därför centralt för väl avvägda beslut om anslag eller utformning av pris- och lönekomensation. Därför bör volymeffekternas roll för Försvarsmaktens pris- och kostnadsutveckling beaktas antingen genom anslagsbeslut eller genom utformningen av FPI. Att välja civila index med helt andra volymförutsättningar än Försvarsmaktens som approximativa index, s.k. proxy-index, för Försvarsmaktens prisutveckling riskerar att orsaka stora avvikelser från den prisutvecklingen i Försvarsmakten.

²³ Försvarsmakten, *Tillväxt för starkare försvar*, FM2015-13192:13, februari 2018.

5 Möjliga kriterier för utformning av FPI

Detta avsnitt redogör i generella termer för möjliga kriterier vid utformning av ett FPI och hur de olika kriterierna samspelar med varandra. Kriterierna gäller såväl FPI som helhet som valda index för delfaktorer. Baserat på de studier som genomförts redovisas författarens reflektioner kring kriterierna. Avsnittet syftar till att ge en bakgrund till mer fördjupade resonemang längre fram i rapporten.

Ekonomistyrningsverket skriver följande om FPI; ”Syftet är att skapa förutsägbarhet och att budgetförhandlingarna ska avse enbart volym och att alla prisförändringar, inflationen, ska hanteras i prisomräkningen”²⁴. Denna formulering pekar ut två kriterier för utformningen av FPI: följsamhet och förutsägbarhet.

Följsamhet: Med nuvarande användning av FPI och syfte med FPI är följsamhet ett mycket viktigt kriterium. Att de index som väljs för att representera den faktiska prisutvecklingen också nära följer den faktiska prisutvecklingen är viktigt för att inte en långsiktig under- eller överkompensation ska uppkomma. En indexkonstruktion med dålig följsamhet kan få stora negativa konsekvenser. Underkompensation kan innebära att politiska beslut inte kommer att verkställas i den utsträckning besluten förutsätter vilket påverkar försvarsförmågan på ett sätt som inte överensstämmer med intentionerna i beslutet. Överkompensation kan leda till resursslöseri eller att onödiga saker görs som inte ligger i intentionerna med beslutet bara för att göra av med pengarna.

Om ett index är mindre följsamt måste regering och riksdag korrigera uppkommen under- eller överkompensation genom direkta beslut vid sidan av prisomräkningen.

Förutsägbart: Förutsägbarhet underlättar planering. Den tvååriga eftersläpningen mellan prisförändring och påverkan på anslagen genom FPI skapar en möjlighet till framförhållning på närmare två år då man preliminärt kan beräkna framtida priskompensation. Samtidigt gör den tvååriga eftersläpningen i sig att följsamheten blir lägre. Man riskerar att få priskompensationen när man inte behöver den och att inte få den när man behöver den. Här föreligger således en målkonflikt mellan följsamhet och förutsägbarhet.

Tidsanpassning: Målkonflikten mellan följsamhet och förutsägbarhet skulle kunna hanteras med generösare regler för anslagssparande och anslagskredit både till hur stor del av anslaget som får användas för sparande eller kredit och hur länge sparandet/krediten får utnyttjas innan den måste utnyttjas/betalas tillbaka. FOI har i tidigare rapporter²⁵ lämnat förslag om ökade möjligheter till anslagssparande och anslagskredit på uppemot 10 % av anslaget. Liknande förslag har kommit från olika utredningar²⁶ som initierats av Försvarsdepartementet. Med mer generösa regler skulle förutsägbarheten i högre utsträckning kunna tillgodogöras genom att man sparar de år Försvarsmakten får mer pengar än man behöver och genom att man lånar de år man får mindre pengar än man behöver. Den tvååriga fördröjningen skulle härmed i ökad utsträckning kunna användas som ett instrument för effektiv likviditetsplanering. Målkonflikten mellan följsamhet och två års fördröjning skulle härigenom till stor del kunna undvikas.

Planeringssäkerhet: Planeringssäkerheten är framför allt beroende av följsamhet och förutsägbarhet. Försvarsmaktens verksamhet är genom sin komplexitet och relativt trögrörliga kostnader i behov av planering i olika tidshorisonter från det innevarande budgetårets kortsiktiga planering, till budgetunderlagens fyraåriga tidshorisont, till den medellånga planeringen på tio till tolv år i form av Försvarsmaktens verksamhetsplan (FMVP) och logistikplan (FLP) som i sin tur utgör underlag till den investeringsplan som

²⁴ Ekonomistyrningsverket (ESV). 2010. *Översyn av försvarsprisindexet för materiel*. 10-288/2010.

²⁵ Murray, R, Nordlund, P, Salomonsson, G, Lundberg, A. *Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar*, FOI-R--3644--SE.

²⁶ Försvarsdepartementet. *Investeringsplanering för försvarsmateriel (IPU)*, SOU2014:15, *Logistik för högre försvarsberedskap (MLU)*, SOU2016:88.

regering och riksdag tar ställning till. Därutöver tillkommer perspektivstudierna med sin ca 20-åriga tidshorisont.

Hantering av ekonomiska risker: I Försvarsmaktens verksamhet uppkommer olika ekonomiska risker såsom prISRISKEr, valutarisker och ränterisker. En möjlighet är att konstruera FPI så att det fångar upp de ekonomiska riskerna och därigenom bidrar till att reducera dessa.

Incitament/Effektivitet: Indexen kan bidra till att ge incitament till en god resurshushållning och effektivt nyttjande av tilldelade anslag om det innehåller ett rimligt och uppnåeligt krav på produktivitetsutveckling. Ett sådant krav bör dock anpassas till de rådande förutsättningarna. En växande verksamhet kan ofta öka produktiviteten genom stordriftsfördelar medan en minskande verksamhet ofta t.o.m uppvisar en negativ produktivitetsutveckling. Försvarsmakten har de senaste kvartsektet i huvudsak varit en minskande verksamhet vilket försvårat tillvaratagandet av stordriftsfördelar. När många förbandstyper bara finns i ental blir de fasta kostnader som förbandstypen medför mycket tunga att bära då de endast bärs av ett krigsförband. När utbildningsvolymerna minskar vid förband och skolor slås de fasta kostnaderna ut på allt färre elever varvid utbildningskostnaderna ökar. När antalet objekt av olika typer av försvarsmateriel minskar delas forsknings- och utvecklingskostnader samt andra fasta kostnader av allt färre objekt varvid styckkostnaderna ökar. Om den kraftiga förstärkning av Försvarsmakten som perspektivstudiernas underlag²⁷ pekar på blir verklighet ökar möjligheterna att tillvarata stordriftsfördelar och kraven på produktivitet kan ökas. Att ett rimligt, uppnåeligt krav på produktivitet anpassas till Försvarsmaktens för stunden gällande förutsättningar genom antingen FPI eller omständighetsanpassade politiska beslut är därför viktigt.

Opåverkbarhet: Kompensationen bör inte bygga på index som kan manipuleras av den myndighet som ska kompenseras med ifrågavarande index eller helt bygga på myndighetens partsinlägga och framförda krav. Om försvaret själv kan påverka indexet genom att höja löner, välja dyrare lösningar kan det skapa svaga incitament att hålla pris-, löne- och kostnadsutvecklingen nere.

Logisk koppling: Det bör finnas en logisk koppling mellan det index som används för beräkning av priskompensation och det anslag och den verksamhet som ska kompenseras med indexet. Denna koppling kan göras till typ av kostnader (personal, materiel, lokaler etc.), till bransch, till ursprungsland (import) eller annan relevant variabel.

Administrativ enkelhet: Det är en fördel att det är lätt att fastställa och beräkna kompensationen med hjälp av tillämpade index. Detta var ett av skälen till den förändring av FPI som genomfördes från budgetår²⁸ 2012 avseende prisomräkning av anslagen till försvarsmateriel. FOI påtalade då att det fanns en risk att man offrade det viktigaste kriteriet följsamhet för bl.a. administrativ enkelhet²⁹.

Förståeligt: Ett index bör vara förståeligt för de politiska beslutsfattarna. Detta påminner en del om kriteriet administrativ enkelhet men även om ett index kan vara krångligt att beräkna behöver det inte vara svårt att förstå. Det viktigaste för beslutsfattarna är att övergripande förstå hur det beaktar den faktiska prisutvecklingen för att vid behov kunna fatta korrigering politiska beslut för att omhänderta faktisk prisutveckling som inte fångats av indexkonstruktionen.

Anpassning till politiska beslutsförhållanden: Ett annat möjligt kriterium är tydlighet vad som regleras med FPI och vad som regleras med politiska beslut. Indexet bör vara anpassat till de politiska beslutsförhållandena och det bör vara klart för politikerna vad indexet tar hänsyn till och vad det missar att ta hänsyn till. Det är också viktigt att

²⁷ Försvarsmakten, *Tillväxt för starkare försvar*, FM2015-13192:13, februari 2018.

²⁸ Finansdepartementet, Regeringens proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.

²⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut, 2010. Remissvar gällande "Rapport: Översyn av försvarsprisindex för materiel", FOI-2010-974.

politikerna inser när en bristande följsamhet i FPI gör korrigerande politiska beslut önskvärda.

I riksdagsbeslut från 1992³¹ om nya principer för styrning av de statliga myndigheterna nämns även att den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkten vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen inom samtliga resursslag. Detta talar principiellt för att använda pris- och arbetskostnadsindex och produktivitetsutveckling från den privata sektorn som grund för pris- och lönekomensationen.

Denna princip innebär dock en stark målkonflikt med syftet att priskompensations-systemet ska innebära att politikerna i sina politiska beslut ska kunna koncentrera på de reala effekter då pris- och löneutvecklingen förutsätts kompenseras genom det tillämpade systemet för pris- och lönekomensation (i Försvarmaktens fall FPI, för övriga myndigheter PLO). Detta syfte uppnås endast vid en hög följsamhet i det tillämpade komensationssystemet till den faktiska pris- och löneutvecklingen.

³¹ Proposition 1991/92:100, betänkande 1991/92: FiU20, regeringsskrivelse 1991/92:128.

6 FPI i jämförelse med internationella tillämpningar av försvarsprisindex

År 2015-16 genomförde Nordlund, Bäckström och Öström en studie³² av hur försvarsspecifik inflation hanterades internationellt. Författarna studerade då även förekomsten av försök att mäta denna med hjälp av olika index. Studien identifierade då ett antal länder som på olika sätt och med olika syften försökte skapa ett försvarsprisindex. Studiens resultat återges i detta kapitel i sammanfattande ordalag. Läsare som önskar en mer fullständig beskrivning kan ta del av studien från 2015-16.

6.1 Resultat av jämförelsen

Normalt ska prisutvecklingen för en produkt mätas utifrån vad det kostat att producera verksamhetsresultatet, ”output”, per styck av produkten. Författarna kunde konstatera att inget av de studerade länderna försökte mäta den försvarsspecifika inflationen i ”output-termer”. Detta är inte överraskande då försvarseffekten är svår, eller kanske t.o.m. omöjlig att mäta i standardiserade enheter över tid.

Alla länder med någon form av försvarsprisindex mäter istället försvarsinflationen från ”input-sidan”. Prisutvecklingen på de olika resurser som behövs för att producera ett försvar, såsom militär personal, civil personal, försvarsmateriel, anläggningar, drivmedel och andra varor och tjänster, är det som då mäts för att kunna fastställa försvarets specifika pris- och löneutveckling.

Svårigheter med att mäta verksamhetsresultatet (output) leder också till att det är svårt att beräkna eller t.o.m. uppskatta produktiviteten i försvaret. En positiv produktivitetsutveckling betyder att samma mängd resurser successivt kan producera ett bättre verksamhetsresultat och negativ produktivitet innebär att mer resurser åtgår för att producera samma verksamhetsresultat.³³ Inget av de studerade länderna, med undantag för Sverige, gör ett avdrag i indexberäkningarna för produktivitet. Det betyder inte att en sådan inte kan finnas. Svårigheten att mäta output leder dock till motsvarande svårighet att mäta produktiviteten varför länderna avstått från att inkludera effekterna av en produktivitetsutveckling i sina index.

Detta innebär inte att produktivitet inte har påverkat försvarsprisindexet. Det är endast produktivitetsutvecklingen i försvarets egen produktion som inte har beaktats. Priserna för de varor och tjänster försvaret köper från olika branscher och leverantörer har påverkats av produktiviteten i dessa branscher och företag och kommer därför till uttryck i de index som används för att skatta prisutvecklingen på använda resurser. För dessa resurser är alltså de i försvarsprisindexen ingående indexen en form av ”output-index”. Om man som i de flesta fall har använt officiella, inte försvarsspecifika index, så ingår den genomsnittliga produktiviteten i resp. bransch i dessa prisindex. Att använda sådana proxy-index innebär dock att man antar att försvarets specifika inköp från branschen har fått ta del av samma produktivitetsutveckling som branschen i helhet. Detta kan vara ett diskutabelt antagande då stordriftsfördelar ofta är en väsentlig faktor i produktivitetsutvecklingen. Försvarsmateriel har emellertid snarare en tendens att minska i antal över tid.

Studien identifierade fem länder, förutom Sverige, som på olika sätt försöker mäta försvarets pris- och löneutveckling med olika index: USA, Storbritannien, Kanada,

³² Nordlund, P. Bäckström, P. Öström, B. *Försvarsspecifik inflation – Teori och internationella tillämpningar*, FOI-R--4277--SE.

³³ Något förenklat: Egentligen är det värdet av verksamhetsresultatet relativt värdet av resursåtgången som mäter produktiviteten så vare sig resurserna eller verksamhetsresultatet behöver hållas konstanta för att kunna beräkna produktiviteten.

Australien och Finland. Det kan inte uteslutas att det kan finnas andra länder. Studien undersökte också hur dessa index användes i ländernas budgetprocesser.

Det var naturligt att jämföra dessa med det svenska försvarsprisindexet, FPI.

Analysen utgick från en enkel 2x2-matris där:

1. en dimension beskriver huruvida det specifika landets index bygger på ett prisindex där man försöker mäta den *faktiska prisutvecklingen* för de resurser försvaret använder eller om man bygger indexet på *approximationer* där *officiella index* (s.k. *proxy index*), inte försvarsspecifika index, används för att uppskatta försvarets prisutveckling
2. en andra dimension beskriver huruvida indexet har en *direkt påverkan* på medelstilldelningen genom att indexet bestämmer uppräknings av försvarsbudgeten till nytt prisläge eller om indexet används för *diskussion och argumentation* om försvarets ekonomi och därigenom snarare kan ha en *indirekt påverkan*.

Storbritannien och USA har inslag av faktisk prisutveckling i sina försvarsprisindex, men använder också till vissa delar olika proxy-index. De övriga av de studerade länderna bygger sina försvarsprisindex till dominerande del på olika proxy-index (se Tabell 3).

Tabell 3. Konstruktion och användning av försvarsprisindex.

	Faktisk prisutveckling	Proxy index
Direkt påverkan		SE
Indirekt påverkan	UK, US	AUS, CA, FI

Vi kunde konstatera att Sverige var det enda landet, av de studerade, som låter indexet ha en direkt koppling till omräkningen av försvarsbudgeten till nya prislägen. Den svenska modellen är i detta avseende unik.

Det föreligger en målkonflikt mellan att tillämpa metoder som bygger på faktisk prisutveckling och metoder som bygger på officiella, icke-försvarsspecifika proxy-index. Målet med att uppnå en så nära följsamhet till verklig prisutveckling uppnås bäst genom metoder som bygger på försök att mäta den faktiska prisutvecklingen inom försvaret. Men om försvaret själv kan påverka indexet genom att höja löner, välja dyrare lösningar om det baseras på faktisk pris- och kostnadsutveckling riskerar incitamenten inom försvaret till att hålla pris-, löne- och kostnadsutvecklingen nere att försvagas. Officiella, icke-försvarsspecifika index, kan inte på samma sätt påverkas av försvarets eget agerande.

Tyngdpunkten i användandet av indexen i de andra länderna är olika. Ofta finns flera syften med indexen, men här sorterar vi dem efter det huvudsakliga syftet. Ofta finns det en analys-, diskussions- och argumentationssyfte kopplat till de olika huvudsakliga användningarna av indexen. Vi har här delat upp USA i två index: dels det index Bureau of Economic Analysis (BEA) tar fram och dels de planeringsantaganden Department of Defence (DoD) tar fram. Se Tabell 4.

Tabell 4. Huvudsakligt syfte med försvarsprisindexen i de studerade länderna.

Syfte:	Länder:
Anslagsomräkning	SE
Planeringsunderlag	CA, US ^{DoD}
Statistik / Uppföljning	UK, FI
Nationalräkenskaperna (försvarets bidrag)	US ^{BEA}
Otydligt syfte (analys-/jämförelsesyfte)	AUS

Studien undersökte även, översiktligt, hur de olika länderna hanterade försvarsbudgeten ur inflationssynpunkt. I denna studie ingick även de nordiska länderna Norge, och Danmark. Observationerna pekade på att vissa av länderna använder generella index (USA, Storbritannien och Danmark) medan andra använder i förväg bestämda fasta uppräkningsstal utan koppling till index (Kanada och Australien), preliminär uppräkningsmed fast uppräkningsstal som sedan justeras i efterhand (Finland) eller interna metoder för uppräknings som är okända utanför en mindre krets (Norge).

I nedanstående matris (Tabell 5) görs en kompletterande indelning. Matrisen visar (1) huruvida planeringsramar och planering sker i fasta, inflationsjusterade priser eller löpande priser utan justering för inflation och (2) hur inflationsomräkning av försvarsbudgeten görs.

Tabell 5. Ramar och planering i fasta eller löpande priser och inflationsomräkning.

	Ramar och planer i fasta priser	Ramar och planer i löpande priser
Inflationsomräkning med försvarsspecifikt index	SE	
Inflationsomräkning med generellt index (lika för alla sektorer av statsförvaltningen)	DK, NO	US, UK
Inflationsomräkning med i förväg bestämt omräkningstal		AUS, CA, FI

Studien kunde konstatera att Sverige framstår som unikt med inflationsomräkning med ett försvarsspecifikt index. Övriga länder använder mer generella index eller ett i förväg bestämt tillägg. De nordiska länderna, förutom Finland, synes planera i fasta priser medan övriga länder planerar i löpande priser baserade på pris- och löneprognoser. Särskilt en långsiktig planering i löpande priser i kombination med fasta rammar i genomförande-prisläge innebär att ansvaret för att planeringen hålls inom ram tydligt hamnar hos utföraren - försvaret. Alla förväntade avvikelser mellan faktisk kostnadsutveckling och de under planperioden fasta årsramarna förutsätts kunna förutses och/eller hanteras av planeraren. Ett system med planeringsramar i fast prisläge i kombination med en årlig omräkning ger större möjligheter att årligen diskutera hur årets omräkning förhåller sig till faktisk prisutveckling på den i fasta priser upprättade planen. Detta gäller särskilt om omräkningen, som i Sverige, sägs syfta till att täcka faktisk prisutveckling.

Sveriges system framstår i många avseenden som unikt genom sin direkta koppling av ett försvarsprisindex till anslagstilldelningen och genom planeringen i fasta priser i kombination med tillvägagångssättet för inflationsomräkning.

6.2 Reflektioner från de internationella observationerna

Tankarna runt det svenska försvarsprisindexet, FPI, är i teorin goda. Idealt ska 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 uppräknings som sker genom FPI. Detta förutsätter dock ett mycket precist index med god följsamhet till försvarets specifika pris- och löneutveckling.

I detta avseende har FPI mycket att bevisa vilket tidigare FOI-studier visat³⁴. Då politiker normalt fokuserar på nya beslut och inte på effekterna av ”beräkningsformler” så accepterar de ofta okritiskt den pris- och lönekomensation som ges av FPI. Detta ger FPI statusen av vad tidigare FOI-studier³⁵ har benämnt en ”osynlig beslutsfattare”.

Som exempel på detta kan nämnas att en förändring av FPI, i den del som avsåg försvarsmateriel, som Riksdagen beslutade om år 2011 inneburit att de mellan 2012-2018 beslutade anslagsökningarna har ätits upp av de ”osynliga” anslagsminskningar som orsakats av förändringen i FPI³⁶.

Det finns en risk att ”ena handen ger och den andra handen tar” på ett delvis slumpmässigt sätt. Det är därför av vikt att politiker i regering och riksdag säkerställer en ändamålsenlig arbets- och rollfördelning mellan de politiska besluten och FPI:s mera ”beräkningstekniska” delar. I annat fall riskerar den parlamentariska kontrollen av Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar att minska väsentligt.

Om man tror att FPI ger en pris- och lönekomensation som nära ansluter till den faktiska pris- och löneutvecklingen, utan att den gör det, riskerar beslutsfattarna att hoppa över nödvändiga analyser av effekterna i form av under- eller överkompensation i samband med anslagsbesluten.

I de andra länderna, som använder mer generella index, utger sig inte indexen för att kunna kompensera den försvarsspecifika inflationen. En del av varje beslut om planeringsramar och anslag blir då att analysera och värdera effekten av skillnaderna mellan ett generellt index och den försvarsspecifika inflationen. Denna analys och värdering blir därmed en del av ett nytt, explicit, anslagsbeslut eller tilldelning av planeringsramar. På detta sätt blir inte indexen den ”osynliga beslutsfattare” som det svenska systemet riskerar att bli, utan effekterna av den försvarsspecifika inflationen måste analyseras löpande som en del av ekonomiska beslut om försvaret.

En annan möjlighet skulle dock kunna vara att, likt andra studerade länder, göra en generell uppräkningsindex av anslaget och planeringsramarna med ett allmänt officiellt index, såsom konsumentprisindex eller den s.k. BNP-deflatoren³⁷. Denna generella uppräkningsindex, som görs av Finansdepartementet, kan då kompletteras med ett tillägg baserat på en analys och bedömning av Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling. Försvarsmakten (eller Försvarsdepartementet) bör sedan i diskussionerna om anslaget och ramarna tydliggöra vad som ryms och inte ryms inom den generella uppräkningsindex. Till sin hjälp vid diskussionerna och förhandlingarna kan de möjligen, likt en del länder, ha ett eget försvarsindex som de anser väl följer Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling. Man skulle härvid undvika att Sveriges riksdag ges illusionen om att ett korrekt FPI tagits fram som gör att de kan bortse från den försvarsspecifika inflationen i anslagsbesluten. Detta skulle tydliggöra att politikernas beslut om anslag och ekonomiska ramar består av två delar: (1) att ta hänsyn till Försvarsmaktens faktiska pris- och löneutveckling och (2) att ta hänsyn till ekonomiska konsekvenser av förändringar i uppgifter och ambitioner för Försvarsmakten.

Dessa tankar utvecklas i kommande kapitel som beskriver olika principiella modeller för anslagsbeslut, anslagstilldelning samt pris- och löneomräkning för den svenska försvarsmakten.

³⁴ T.ex. Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014 och Nordlund, P, Wiklund, M, *Försvarsförmågan och försvarsanslaget – en avvägning mellan behov och pengar*, Strategisk Utblick 7 (sid.15-21), FOI--R--4454-SE, 2017.

³⁵ Ibid.

³⁶ Nordlund, P. *Vart tog pengarna vägen?*, FOI-R--4629--SE.

³⁷ BNP-deflatoren används för att mäta prisnivån på alla producerade varor och tjänster i landet under en viss tid, vanligtvis ett år. Den skiljer sig från konsumentprisindex genom att den baserar sig på hela ekonomin snarare än en viss varukorg av konsumentvaror.

7 Genomgång av de olika delfaktorerna i FPI

I de kommande kapitlen kommer de olika delfaktorerna i FPI att behandlas. Ett antal utgångspunkter för ett reviderat FPI för delfaktorn presenteras. De för delfaktorerna specifika omständigheterna att beakta i samband med konstruktionen av FPI och beslut om anslagsnivåerna identifieras och diskuteras varvid slutsatser och förslag presenteras.

De följande kapitlen behandlar i var sitt kapitel:

- Försvarsmateriel (kapitel 8)
- Personal (kapitel 9)
- Hyror (kapitel 10)

som tillsammans står för drygt $\frac{3}{4}$ av Försvarsmaktens anslag samt

- Övrigt (kapitel 11).

Genomgången av varje kapitel startar med en kort sammanfattning av pris- och kostnadsutveckling för delfaktorn i jämförelse med kompensationen från FPI för ifrågavarande delfaktor. Denna sammanfattning baseras huvudsakligen på resultaten från en studie av Nordlund m.fl., från 2014³⁸. Denna rapport innehöll en komplett genomgång av Försvarsmaktens ekonomi varvid under- eller överkompensation från FPI mellan budgetåren 1999 och 2014 skattades.

Denna sammanfattning följs av resonemang som pekar på de utmaningar och problem som behöver hanteras vid val av metod för att mäta prisutvecklingen, analys av prisutvecklingen och vid beslut om rimliga anslagsnivåer.

Även om kapitlen i huvudsak är problematiserande presenterar författaren slutsatser och ibland även principiella förslag till hur man kan hantera de påtalade utmaningarna.

³⁸ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, 2014. *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE.

8 Försvarsmateriel

8.1 Materielanskaffningen (anslag 1.3)

8.1.1 Bakgrund och tidigare resultat

Utgifterna för anskaffningen av materiel och befästningar uppgick år 2018 till 10,7 mdkr³⁹. Dessa ökade år 2019 till 13,8 mdkr⁴⁰. Rapporten från 2014⁴¹ pekade på en betydande underkompensation som successivt ökat från 1999 så att den motsvarade år 2014 motsvarade ca 5 mdkr i lägre årligt anslag. Underkompensationen inom materielområdet utgjorde drygt 50 % av den totala underkompensationen.

År 2011 utgav Nordlund m.fl. en rapport⁴² om kostnader för försvarsmateriel 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 bild⁴³. De svenska resultaten pekade på en styckkostnadsutveckling som låg mellan 1 till 7 % över allmän prisutveckling mätt med konsumentprisindex (KPI). För ett enda materielslag, uniformer, hade kostnadsutveckling varit lägre än KPI.

Studien uppskattade försiktigt kostnadsutvecklingen för hela försvarsmaterielbeståndet i genomsnitt till 3-4 % per år över allmän prisutveckling mätt med KPI. Det långsiktiga kostnadsutvecklingen visade än högre siffror men mattades i slutet av tidsperioden, troligtvis till följd av kalla krigets upphörande. Detta föranledde den försiktiga uppskattningen på 3-4 %.

Styckkostnadsutveckling är dock inte detsamma som prisutveckling vilket behandlades i avsnitt 4.1. I en rapport från 2018⁴⁴ görs ett försök att särskilja prisutvecklingen genom att justera för kostnadsökningar för ökade prestanda för försvarsmaterielen. Den utvecklade analysen i denna rapport, baserade på den tidigare försiktiga uppskattningen på 3-4%, tyder på att prestandavariabler förklarar drygt hälften av kostnadsökningarna men att ca 1,5 % per år kostnadsutvecklingen utöver KPI kan förklaras av ren, prestandajusterad, prisutveckling. Detta indikerar att även den rena, prestandajusterade prisutvecklingen ligger klart över allmän prisutveckling.

8.1.2 Orsaker till den snabba kostnadsutvecklingen

Den viktigaste förklaringen för kostnadsutvecklingen är oftast 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 har betecknats som turnerings- eller tävlingsvaror (eng. tournament goods).⁴⁵

³⁹ Försvarsmakten, *Årsredovisning 2018*, FM2018-10243:7.

⁴⁰ Försvarsmakten, *Årsredovisning 2019*, FM2018-20355:12 För en rättvisande jämförelse med 2018 ska siffran för 2019 egentligen vara 14,5 mdkr då närmare 0,7 mdkr flyttats till annat anslag.

⁴¹ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J., *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

⁴² Nordlund, P, Åkerström, J, Öström, B, Löfstedt, H., *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE, 2011.

⁴³ Kvalvik, S, Johansen, P., *Enhetskostnadsvekst på försvarsinvesteringer (EKV-I)*, Forsvarets Forskningsinstitut, FFI-rapport 2008/01129., Pugh, Philip G, *Source Book of Defence Equipment Costs*, 2007. Arena, M. m.fl., *Why has the cost of Fixed-Wing Aircraft risen?*, RAND, 2008.

⁴⁴ Nordlund, P., Khodabandeh, N., Åkerström, J. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*, FOI-R--4634--SE, 2018..

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

Typiska tävlings- och turneringsvaror har ofta en betydligt snabbare kostnadsutveckling än den allmänna prisutvecklingen. 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. Författaren till denna rapport har också jämfört kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel med utvecklingen av transfersummor för elitfotbollsspelare. Jämförelsen pekade på stora likheter i kostnadsutvecklingen.

Andra orsaker till den höga kostnadsnivån och den snabba utvecklingen av kostnaderna på försvarsmateriel⁴⁶ jämfört med andra produkter är att finna i:

- Minskande volymer som innebär reducerade stordriftsfördelar i produktionen av försvarsmateriel genom att höga forsknings- och utvecklingskostnader delas av allt färre producerade enheter och genom att ökade fasta kostnader i övrigt, bl.a. mjukvaru-utveckling, som delas av färre producerade enheter;
- En annorlunda marknadssituation med få köpare och få säljare, bilaterala monopol, ger en annan prisbildning än på mer konkurrensutsatta marknader;
- Den internationella arbetsfördelning som förekommer vid produktion av många civila produkter, där produktionen förläggs till lågkostnadsländer, äger rum sällan i försvarsmaterielproduktionen;
- Protektionism, där det egna landet i sina materielbeställningar gynnar den egna försvarsindustrin, vilket leder till att "normala frihandelsvinster" inte uppstår i tillverkningen av försvarsmateriel;
- Sämre substitutionsmöjligheter, vilket menar möjligheter att byta ut produkter med hög kostnadsutveckling mot likartade produkter med lägre kostnadsutveckling.⁴⁷

8.1.3 Pris- och kostnadsutveckling i den politiska beslutsprocessen

Hur ska då pris- resp. styckkostnadsutveckling hanteras i den politiska beslutsprocessen? Ska priskompensationen för försvarsmateriel täcka hela styckkostnadsutvecklingen inkl. ökade prestanda hos materielen eller endast den prestandajusterade prisutvecklingen? Vad ska man ta hänsyn till i anslagsbesluten och vad ska tas hänsyn till i pris- och lönekomensationen?

Svaret måste enligt författaren rimligen vara en tydlig rollfördelning mellan de två "beslutsfattarna": de explicita anslagsbesluten respektive den "osynliga beslutsfattaren": pris- och lönekomensationen 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 författaren om priskompensationen väl överensstämmer med den faktiska prisutvecklingen och att ställningstagande till ökade prestanda och dess kostnadskonsekvenser omhändertas genom explicita politiska beslut.

Men detta kräver att noggranna avvägningar görs i dessa anslagsbeslut i synnerhet i samband med generationsskiftet för ett materielsystem. Ökad kvalitet hos försvarsmaterielen i form av högre prestanda har historiskt betalats med minskad kvantitet d.v.s. färre objekt av materielsystemet. Detta är ett internationellt fenomen och 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

⁴⁶ Det är viktigt att skilja på inflation och prisökningar å ena sidan och höga prisnivåer å andra sidan. Distinktionen går mellan förändring och nivå. Inflation är en fråga om hur pris och därmed kostnadsnivåer förändras, prisnivåer är en fråga om var dessa nivåer befinner sig.

⁴⁷ Nordlund, P, Bäckström, P, Öström, B., *Försvarsspecifik inflation- Teori och internationella tillämpningar*. FOI-R--4277--SE, 2016.

minskad kvantitet med successivt färre objekt från en systemgeneration till en annan har fått finansiera ökade prestanda, högre kvalitet och utökad funktion.⁴⁸

I rapporten från 2014⁴⁹ konstaterades emellertid att Sverige hade minskat kvantiteten betydligt mer än de flesta andra länder varvid den svenska relativa försvarsförmågan blivit lidande. Detta kan enligt författaren ses som ett tecken på att de svenska anslagsbesluten inte tagit hänsyn till alla relevanta faktorer i hotbilden och kostnadsutvecklingen. De svenska försvarsmaterielutgifterna har som en konsekvens av detta minskat kraftigt i internationell jämförelse. Anslagsbesluten bör beakta omvärldsutvecklingen och hotbilden och här kunde rapporten konstatera att andra länder bedömt att kvantiteten skulle minska i betydligt lägre utsträckning.

Ett annat sätt att finansiera de högre styckkostnaderna har varit att behålla materielen längre och därigenom *förlänga livslängden* på materielen. I rapporten från 2014 gjordes även en internationell jämförelse av medellålder på försvarsmaterielen.⁵⁰ Det kunde då konstateras att det i många andra länder fanns en tydlig tendens till ökade livslängder hos materielen. Denna tendens var inte lika tydlig i Sverige. Detta pekade 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. Detta är också en delförklaring till att kvantiteten minskat mindre i andra länder.

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

En ökad livslängd på materielen ger långsiktigt lägre anskaffningskostnader men kan också innebära ökade vidmakthållandekostnader. Även i detta avseende behövs en noggrann avvägning för att säkerställa hög kostnadseffektivitet.

Anslagsbesluten, i synnerhet i samband med generationsskiften, kräver sålunda en triangulering av ”flera” informationskällor där såväl säkerhetspolitiska, ekonomiska och tekniska aspekter beaktas.

Mycket talar som nämnts 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 kostnadssprång som orsakas av generationsskiften 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 även viss hänsyn till sådana kostnadsökningar tas i den löpande priskompensationen.

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

⁴⁹ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

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 Regeringen, *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, Prop. 2014/15:109, sid. 72-73.

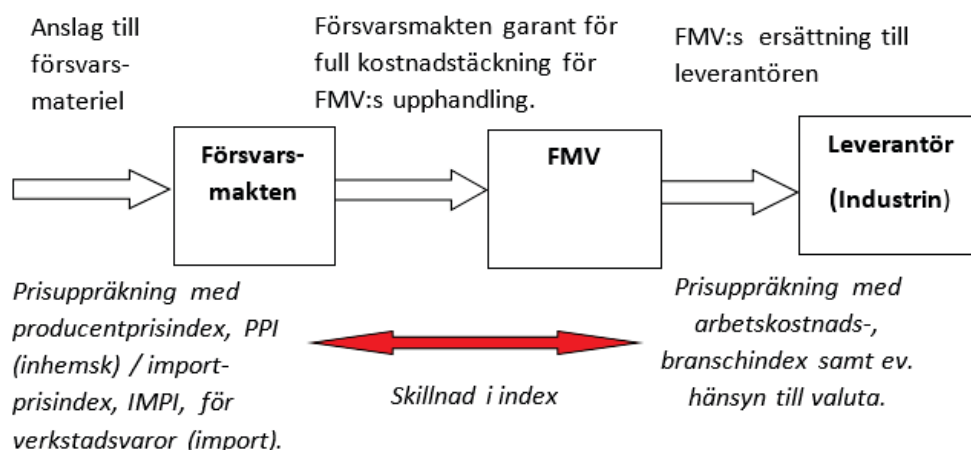
8.1.4 Pris- och kostnadsökningar inom samma generation av system

Den främsta orsaken till ökade styckkostnader för försvarsmateriel är de ökade prestanda som oftast följer av varje ny generation av systemen. Det kan dock finnas källor till kostnadsökningar inom en och samma generation. Mycket tyder dock på att det finns en prisutveckling utöver allmän prisutveckling även inom samma generation av system. Nordlunds, Khodabandeh och Åkerströms rapport från 2018⁵² indikerar att så är fallet. En av dessa källor är utformningen av kontrakten mellan FMV och försvarsindustrin.

Det finns ett antal kontraktsformer som tillämpas mellan FMV och industrin. De viktigaste kontraktsformerna är *Fast pris*, *Grundpris*, *Kostnadskontrakt/löpande räkning*, *Riktpris-/Takpriskontrakt* som är kontrakt med *incitamentsinslag*. I bilaga 2 återfinns en beskrivning av dessa kontraktsformer.

Vid fastpriskontrakt och andra kontrakt där ingen indexering av priset gjorts är den ekonomiska risken överförd till leverantören. Detta innebär att leverantören måste ta höjd i priset för förväntade prisökningar på varor och tjänster som åtgår vid produktionen av materielen samt de löneökningar för den egna personalen som inte kan begränsas med ökad produktivitet. Så istället för att priset indexeras tar leverantören i dessa fall hänsyn till förväntad inflation i sitt pris. Detta innebär att leverantören, även i de fall då indexering av priset inte avtalas i kontrakten, kan förväntas beakta de prisförändringar som kan inträffa under kontraktperioden i sina anbud. Generellt påverkar prisutvecklingen på arbetskraft, insatsvaror och tjänster på detta sätt även priset på alla nya kontrakt, med och utan indexklausuler, som löpande sluts över tid. På så sätt är inflation även en faktor i de kontrakt där ingen indexering har avtalats.

Indexkonstruktioner förekommer i flera led dels mellan regering/riksdag vid uppräknings av försvarsanslagen med FPI och dels mellan FMV och leverantörerna inom försvarsindustrin. Olika index påverkar sålunda 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 8. Samband i indexuppräknings i anslag och kontrakt mellan Försvarmakten, FMV och industrin. (Egen illustration).

Försvarmakten får sina materielanslag uppräknade med producentprisindex för hela näringslivet för den inhemska delen av kostnaderna och med importprisindex för verkstadsvaror och tjänster för den importerade delen av kostnaderna.

Försvarmakten är den dominerande kunden för upphandlaren, FMV, och är därmed den primära garanten för att FMV får full kostnadstäckning för sina inköp av försvarsmateriel

⁵² Nordlund, P, Khodabandeh, N, Åkerström, J. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*, FOI-R--4634--SE, 2018.

och sina upphandlingstjänster⁵³. I vissa av FMV:s kontrakt med leverantören räknas ersättningen till leverantörerna upp med olika index, i allmänhet olika arbetskostnads- och branschindex. Därtill tillkommer i vissa fall en valutakorrigerings 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

Konstruktionen ser ofta ut enligt följande generiska exempel med löneandelen som den största komponenten, ett relevant branschindex som den näst största komponenten och en mindre fast del som inte räknas upp med index:

$$\text{Arbetskraftskostnadsindex} * 0,6 + \text{Branschindex} * 0,3 + \text{Fast del} * 0,1$$

Relationen mellan arbetskraftskostnadsindex, branschindex och fast andel varierar från affär till affär men valda andelar blir tillsammans alltid 1 – d.v.s. 100 %.

Kontrakten som upprättas med industrin med dess pris- och indexklausuler påverkar prisutvecklingen inom samma generation av materielsystemet ifråga.

Till ovan beskriven indexklausul tillkommer i vissa fall en hänsyn i försvars-materielkontrakt till förändrade valutarelationer. Utländska leverantörer får normalt betalt i utländsk valuta, oftast företagets hemmavaluta. Omräkning av priset med hänsyn till valutakursutveckling kan bli aktuell i kontrakt med svenska leverantörer som anlitar utländska underleverantörer som de betalar i utländsk valuta. Här gäller att om ingen valutaklausul skrivits in i kontraktet måste leverantören väga in risken i det erbjudna priset.

FMV har nu bestämt sig för att i ökad utsträckning säkra valutariskerna i kontrakten genom valutaterminner hos Riksgäldskontoret. Utformningen av FPI avseende försvarsmateriel bör vara kompatibel med de tillämpade principerna för att hantera valutarisker inom Försvarsmakten och FMV. I annat fall kan kostnaderna från valutaeffekterna av kontrakten komma att avvika från kompensationen från FPI på ett oförutsägbart sätt.

I den tidigare utformningen av FPI byggde en del av uppräknings av anslagen på sammansatta index som i högre grad motsvarade de indexkonstruktioner som fanns mellan FMV och leverantörerna.

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. Det generiska kontraktsindexet har i allmänhet legat knappt 1 % över KPI. Den nuvarande modellen för prisomräkning av anslagen för försvarsmateriel som infördes år 2012 bygger dock inte på allmän prisutveckling mätt med KPI utan på en annan indexkonstruktion som sedan införandet inneburit väsentligt lägre kompensation än vad KPI skulle ha gett. Detta innebär att skillnaden mellan kontraktsindex och nu tillämpad modell för prisuppräkning inom FPI är väsentligt större. Skillnaden mellan kontraktsindex och den nu tillämpade konstruktionen av FPI har sedan införandet i genomsnitt varit drygt 2 % per år enligt genomförda studier⁵⁵. Skillnader i indexens konstruktion i de två prisuppräkningsleden kan tendera att underkompensera för faktisk prisutveckling även inom en och samma generation av materielsystemen.

⁵³ Nyligen har FMV fått dispositionsrätten till delar av anslaget för materielanskaffning vilket gör att de får tillgång till anslaget utan att behöva vidarefakturera sina kostnader för denna del av materielanskaffningen till Försvarsmakten. Skillnaden mellan kompensationen från FPI och indexklausulerna i försvarsmateriel-kontrakten träffar därigenom FMV. Försvarsmakten bär emellertid fortsatt verksamhetsriskerna.

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

⁵⁵ Nordlund, P., *Vart tog pengarna vägen*, FOI-R--4629--SE, 2018.

8.1.5 Val av kompensationsprinciper och index

Nuvarande FPI uppvisar enligt författarens studier en låg följsamhet och tenderar att systematiskt underkompensera Försvarsmakten för prisökningar på försvarsmateriel⁵⁶. Vilka principiella alternativ finns om statsmakterna fortsatt vill ha ett index för prisomräkning av försvarsmaterielen?

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

En annan möjlighet är att utforma pris- och lönekompen­stationen 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. Tidigare konstruktioner av FPI anslöt närmare, än nuvarande konstruktion, till indexklausulerna i kontrakten med försvarsindustrin. En sådan konstruktion ökar enligt författaren följsamheten till den faktiska prisutvecklingen till försvarsmateriel men riskerar att minska incitamenten för Försvarsmakten/FMV att förhandla fram kostnadseffektiva indexklausuler. Detta skulle kunna hanteras genom en mer utvecklad ”second opinion” i form av en oberoende utvärdering av klausulerna i kontrakten. En komplikation härvidlag är dock den kommersiella sekretessen.

Ytterligare en möjlighet är att lägga ett enkelt index som grund (t.ex. KPI) kombinerat med en tilläggsfaktor, t.ex. 1-1,5 %, och att göra regelbundna uppföljningar för att vid behov korrigera tilläggsfaktorn. En sådan lösning skulle kunna vara en rimlig kompromiss mellan kraven på följsamhet och kraven på enkelhet.

8.1.6 Objektsramar/Investeringsplanen

Tidigare förekom s.k. objektsramar som ett verktyg för planering, beslut och uppföljning inom försvarsmaterielområdet. En objektsram bestod av ett väldefinierat materielinnehåll, en ekonomisk plan samt en tidsplan. Dessa delar utgjorde tillsammans själva ramen. Materielprojekten beskrevs vad gäller organisation, leveranstidpunkter, beslutstidpunkter och ekonomiska planeringsramar samt utbetalningar och pris-/kostnadsutveckling. En objektsram innebar emellertid inte en anslagstilldelning utan var ett sätt att styra och följa upp materielinvesteringar över tiden. Så sent som år 2012 uttalade Riksdagen ett stöd för återinförande av objektsramar⁵⁷. Även Försvarsmakten har ett flertal gånger förespråk­at återinförandet av objektsramar för de större materielprojekten.

Ett tiotal stora projekt står för en betydande del av utgifterna för försvarsmateriel. Objektsramar för dessa stora projekt skulle kunna förbättra planering, beslutsfattande, genomförande och uppföljning. Objektsramarna skulle dessutom kunna innebära ett starkare engagemang och tydligare ansvarstagande från regeringens och riksdagens sida. Detta skulle även inkludera förbättrade ekonomiska beslutsunderlag och uppföljning av projektens ekonomi samt pris- och kostnadsutveckling för materielen ifråga.

Det är emellertid enligt författaren önskvärt att objektsramarna inte blir anslag eller anslagsposter då detta skulle riskera att minska den finansiella flexibiliteten för Försvarsmakten/FMV. Om de skulle bli anslag/anslagsposter skapas ekonomiska låsningar

⁵⁶ Nordlund, P., *Vart tog pengarna vägen*, FOI-R--4629--SE, 2018..

⁵⁷ Försvarsutskottet, Försvarsutskottets betänkande 2011/12:FöU1 (reservation från S, V och MP).

som innebär att medel kortsiktigt under ett budgetår inte utan överförs till andra materielprojekt med kortsiktigt större behov av pengar.

Försvarmaktens investeringsplan har nyligen införts och befinner sig i successiv implementering. Det är inte omöjligt att investeringsplanen kan skapa de positiva effekter som skulle kunna uppnås med objektsramar varvid behovet av dessa kan komma att bortfalla.

8.1.7 Anslagsavräkning i kostnads- eller anslagstermer?

I avsnitt 4.2 beskrevs skillnaden mellan kostnader och utgifter. Anslaget för anskaffning av försvarsmateriel avräknas i utgiftstermer, d.v.s. Försvarmaktens anslag belastas vid anskaffningstidpunkten och periodiseras inte som kostnader (avskrivningar) över materielens livslängd. Större administrativa investeringar som Försvarmakten gör inom förbandsverksamheten (datorer, kontorsmaskiner, vissa materiel som inte betecknas som krigsmateriel såsom simulatorer) hanteras emellertid som kostnader genom att de lånefinansieras. Även investeringarna i Försvarmaktens nya informations- och ekonomistyrningssystem, PRIO, har finansierats med lån. Lånen, som ges av Riksgälden, amorteras sedan i takt med avskrivningarna och anslaget belastas med den årliga avskrivningen. En räntekostnad på det kvarvarande bokförda värdet, restskulden, belastar också anslaget. Denna kostnadsavräkning genom lånefinansiering är också den vanligaste bland statliga myndigheter. Det är endast försvarsmaterielinvesteringarna samt en stor del av de investeringar Trafikverket gör i vägar och järnvägar som inte lånefinansieras.

Finns det skäl att överväga lånefinansiering av försvarsmateriel? Lånefinansiering har behandlats i olika utredningar bl.a. VESTA-projektet⁵⁸ och av Ekonomistyrningsverket (ESV)⁵⁹. Även logistik- och materieförsörjningsutredningen (MLU)⁶⁰ berör frågan.

Det finns både för- och nackdelar med en lånefinansiering av försvarsmateriel och hittills har framför allt Finansdepartementet varit avvisande till tanken. ESV konstaterade att lånefinansiering av försvarsmateriel var olämplig i samband med omstruktureringar där Försvarmaktens verksamhet reducerades vilket också ledde till utträngning av försvarsmateriel. I sådana lägen skulle anslaget drabbas av kraftiga nedskrivningar av materielens bokförda värde. ESV menade dock att det fanns fördelar för den finansiella styrningen genom att en effektivare anskaffningsprocess kunde uppnås till följd av att utgiftstaket inte påverkades vid anskaffningen och att en mer fullständig bild av försvarets kostnader erhöles i budgeten. En särskild lånemodell för försvarsmateriel skulle emellertid behöva utvecklas som gav statsmakterna ett större inflytande i investeringsprocessen än normalt.

Även MLU ser risker för att en lånefinansiering, trots vissa kortsiktiga fördelar i form av större ekonomiskt handlingsutrymme, kan bli dyrare i längden. Från politiskt håll har röster höjts för lånefinansiering. Gunnar Hökmark⁶¹ förordade en lånefinansiering för att Sverige snabbare ska stärka sitt försvar när hotet ökat och försvarsförmågan snabbt behöver höjas. Även den tidigare riksdagsledamoten och professorn Carl B Hamilton⁶² menade att det finanspolitiska ramverket inte bör få hindra ökade försvarssatsningar och förordade en lånefinansiering för att snabbt kunna upprusta det svenska försvaret. Han fick dock mothugg från professor Lars Calmfors⁶³ som menade att upprustningen istället borde finansieras av höjda skatter bl.a. då investeringar i försvarsmateriel inte genererade en ekonomisk avkastning som kunde täcka räntekostnaderna.

Ett exempel är att Försvarmakten i sitt senaste budgetunderlag och även vid tidigare tillfällen har förespråkat en lånefinansiering av ett nytt skolflyg (Basic Trainer Aircraft+),

⁵⁸ Finansdepartementet/VESTA-projektet, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, Ds 2000:63.

⁵⁹ Ekonomistyrningsverket; *Lånefinansiering av försvarsmateriel*, 2005:23.

⁶⁰ Försvarsdepartementet. *Logistik för högre försvarsberedskap*, SOU 2016:88.

⁶¹ Hökmark, G. *Låna 35 miljarder för att snabbt rusta upp försvaret*, Dagens Nyheter 2016-11-18.

⁶² Hamilton, C B. *Låna till en snabb upprustning av försvaret*, Svenska Dagbladet 2017-03-05.

⁶³ Calmfors, L. *Höj skatterna för att rusta upp försvaret*, Dagens Nyheter 2017-03-27.

BTA+) för att snabbare kunna genomföra anskaffningen för att den eftersträlvade operativa effekten ska kunna uppnås. Om anskaffningen dröjer leder det till fortsatt drift av samtliga SK60 till höga kostnader och högre flyginstruktörsbehov.

Om den snabba ökning av Försvarmaktens verksamhet som föreslås i Försvarmakten senaste perspektivstudie⁶⁴ som inkluderar en väsentlig materiell upprustning ska kunna genomföras underlättas en sådan snabb tillväxt av lånefinansiering.

Frågan om lånefinansiering är komplicerad men bör beröras i den utredning som ska studera pris- och lönekomensationen. Detta då den kan påverka principerna för ett reviderat FPI där avskrivningar och räntor måste omhändertas.

8.2 Vidmakthållandet (anslagspost 1.1.3)

Vidmakthållandet av materiel och anläggningar uppgick år 2018 till 6,3 mdkr och år 2019 till 6,8 mdkr⁶⁵.

Vi har i tidigare rapporter⁶⁶ kunnat konstatera en genomsnittlig styckkostnadsutveckling inom materielanskaffningen på ca 3 – 4 % utöver allmän prisutveckling.

I rapporten från 2014⁶⁷ gjordes ansträngningar att fastställa utvecklingen av kostnader för vidmakthållande av försvarsmateriel. Det svenska empiriska underlaget var dock osäkert p.g.a. korta tidsserier, brist på kontinuitet i redovisningsprinciper och osäker precision i underlaget.

De sammanställningar av underlag som ändå kunde göras indikerade en snabb kostnadsutveckling i förhållande till aktivitetsnivåerna i form av körmil och gång- samt flygtimmar. En väsentlig orsak till de ökade styckkostnaderna var de lägre aktivitetsnivåerna som gjorde att fasta kostnader slogs ut på färre enheter.

Resultaten från de internationella studierna bekräftade denna bild av snabbt ökande styckkostnader för vidmakthållande, underhåll och drift av försvarsmateriel⁶⁸. Den korrelation som påvisats i vissa av dessa studier mellan anskaffningskostnaderna och vidmakthållande-, underhålls- och driftskostnaderna förstärkte ytterligare denna bild.

En sammanfattning av indikationerna från de olika källorna till analys av de aktivitetsjusterade vidmakthållandekostnaderna gjorde det rimligt att anta att dessa ligger i intervallet 2-4 % över allmän prisutveckling där ca hälften av skillnaden skulle kunna hänföras till andra orsaker än ökade prestanda hos materielen.

Detta innebär enligt författaren att de resonemang som förts ovan beträffande materielanskaffning också skulle kunna vara giltiga för vidmakthållandet.

8.3 Materielunderhållet inom förbandsverksamheten

Materielkostnader återfinns även inom förbandsverksamheten under anslag 1.1. Dessa materielkostnader är de reparationer och det underhåll som utförts lokalt i anslutning till de olika utbildningsplattformarna. Även reservdelar ingår i kostnadsposten ”Materielunderhåll”. Underhållskostnaderna särredovisas inte i årsredovisningen men brukar uppgå till drygt 1,5 mdkr exkl. löner.

⁶⁴ Försvarmakten. *Tillväxt för starkare försvar*, FM2015-13192:13, 2018.

⁶⁵ Försvarmakten, *Årsredovisning 2018*, FM2018-10243:7 och *Årsredovisning 2019*, FM2018-20355:12.

⁶⁶ Nordlund, P., Åkerström, J., Öström, B., Löfstedt, H. 2011. *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

⁶⁷ Nordlund, P., Bäckström, P., Bergdahl, K., Åkerström, J., *Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

⁶⁸ Johansen, P. K., Berg-Knutsen, E. *Enhetskostnadsvekst i forsvaret*. FFI/Rapport: 2006/00900. Kjærnsbaek, H. M. m.fl. *Materiellrelateret driftskostnadsvekst i forsvaret*. FFI/Rapport: 2005/00358. Pyles, R. *Aging Aircraft: USAF Workload Consumption and Material Consumption Life Cycle Patterns*. RAND MR-1641, 2003. Pløen S E. Nye kampefly – investerings- og levetidskostnader. FFI/Rapport: 2005/00688.

Dessa kostnader kompenseras inte på samma sätt som anskaffning och vidmakthållande av materiel i FPI. De har hittills kompenserats med nettoprisindex, NPI, som är ett KPI justerat för effekterna av skatter och subventioner. Sedan införandet av den nya konstruktionen av FPI för försvarsmateriel har detta inneburit att anskaffningen och vidmakthållandet fått en lägre priskompensation än underhållet.

I rapporten från 2014⁶⁹ studerade vi, i brist på försvarsspecifika siffror, prisutvecklingen i den civila sektorn för reservdelar och materielunderhåll genom analogin med prisindex för inhemsk tillgång, ITPI, tjänster avseende reparation och installation av maskiner och apparater. Detta civila index indikerade att reparationskostnaderna legat klart över (ca +1,5 %) över allmän prisutveckling mätt med KPI/NPI.

Detta indikerar i sin tur att underhållskostnaderna långsiktigt utvecklas som den prestandajusterade prisutvecklingen för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel. Detta skulle enligt författaren i sin tur tala för att även priskompensera underhållet enligt samma principer som anskaffning och vidmakthållande.

⁶⁹ Ibid.

9 Personal

Lönekostnaderna utgör en stor andel av Försvarsmaktens anslagsförbrukning. År 2018 uppgick dessa till ca 13,7 mdkr och år 2019 till 15,6 mdkr⁷⁰. Den stora ökningen mellan år 2018 förklaras främst av att personal som tidigare överfördes till FMV nu återfördes till Försvarsmakten. 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 gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) och tidvis tjänstgörande civila. Efter återinförandet av den, i fredstid, tillämpade värnplikten består personalen också av värnpliktiga. År 2018 påbörjade 3 750 värnpliktiga grundutbildning och år 2019 var denna siffra 4 500. Den fortsatta genomgången av personalkostnaderna fokuserar huvudsakligen på den kontinuerligt tjänstgörande personalen som var 22 712 personer vid utgången av år 2019⁷¹.

Försvarsmaktens lönekostnader kompenseras i FPI med det s.k. AKI(ram) som bygger på arbetskraftskostnadsindex för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. På samma sätt kompenseras andra statliga myndigheter. I tidigare rapporter från 2009⁷² som studerade perioden 1999-2009 och från 2014⁷³ som studerade perioden 1999-2014 kunde ingen systematisk under- eller överkompensation påvisas med undantag av en underkompensation, motsvarande ca 0,5 mdkr per år, som uppstod fram till år 2005, då både tjänstemän och arbetare i tillverkningsindustrin ingick i det arbetskraftskostnadsindex som bestämde kompensationen. Därefter har följsamheten varit god på en aggregerad nivå fram till år 2010. Efter år 2010 då strukturförändringarna med anställning av GSS och ändrad befälsstruktur, med ökat antal specialistofficerare, minskade genomsnittskostnaderna för arbetskraften inom Försvarsmakten. Detta genom att 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 dittills goda följsamheten med AKI(Ram). Mellan år 2009 och 2010 ökade däremot lönekostnaderna för officerare snabbare än AKI(ram). Främst inom tjänstegraderna löjtnant, kapten och major/örlogskapten.

Jämförelserna försvårades av förändringar i Försvarsmaktens personalförsörjning, personalsammansättning och redovisning av personalantal och lönekostnader vilket tas upp senare i detta kapitel.

Däremot påpekades i båda dessa rapporter att produktivitetsavdraget i FPI, som görs på lönekompensationen, sannolikt inneburit en kraftig underkompensation med tanke på Försvarsmaktens specifika ekonomiska förutsättningar. Även detta återkommer jag till senare i detta kapitel.

Då det är viktigt att förstå vilka ekonomiska förändringar som kan förväntas hanteras av FPI och vilka som måste hanteras genom explicita beslut om anslagsförändringar tas både det som direkt eller indirekt påverkas av utformningen och tillämpningen av FPI i kapitlet.

⁷⁰ Försvarsmakten, *Årsredovisning 2018*, FM2018-10243:7 och *Årsredovisning 2019*, FM2018-20355:12

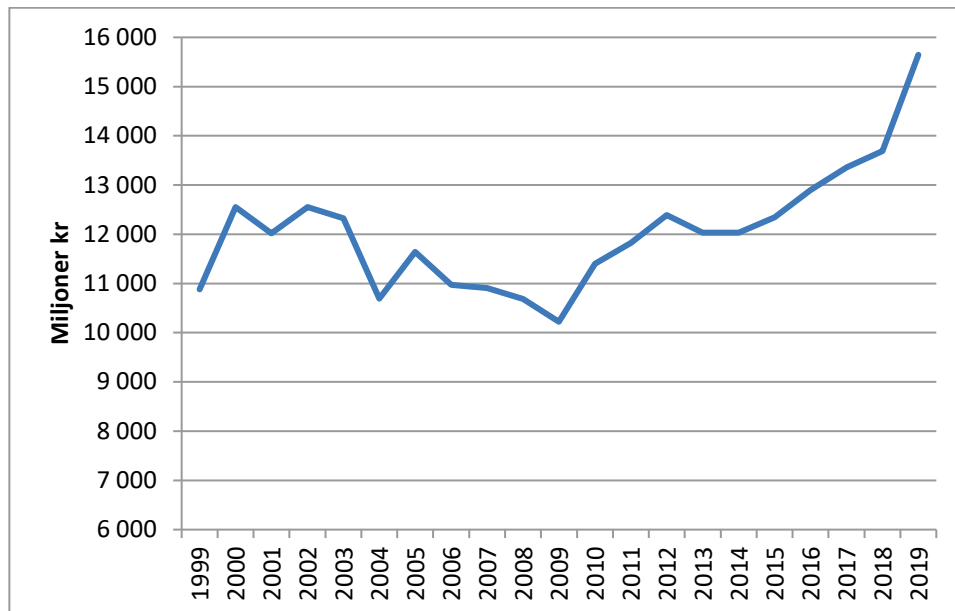
⁷¹ Försvarsmakten, *Årsredovisning 2019, Bilagor 1-3*, FM2018-10243:7.

⁷² Nordlund, P, Wiklund, M, Öström, B, *Det svenska försvarets anslagsutveckling*, FOI-R--2694--SE, 2009.

⁷³ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J., *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

9.1 Lönekostnaderna

De totala lönekostnaderna uppgick år 2019 som nämnts till 15,6 mdkr. I figuren nedan redovisas totala lönekostnaderna för Försvarsmakten mellan åren 1999 och 2019 i löpande (ej inflationsjusterade) priser.



Figur 5. Totala lönekostnader i Försvarsmakten inkl. sociala avgifter

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar.

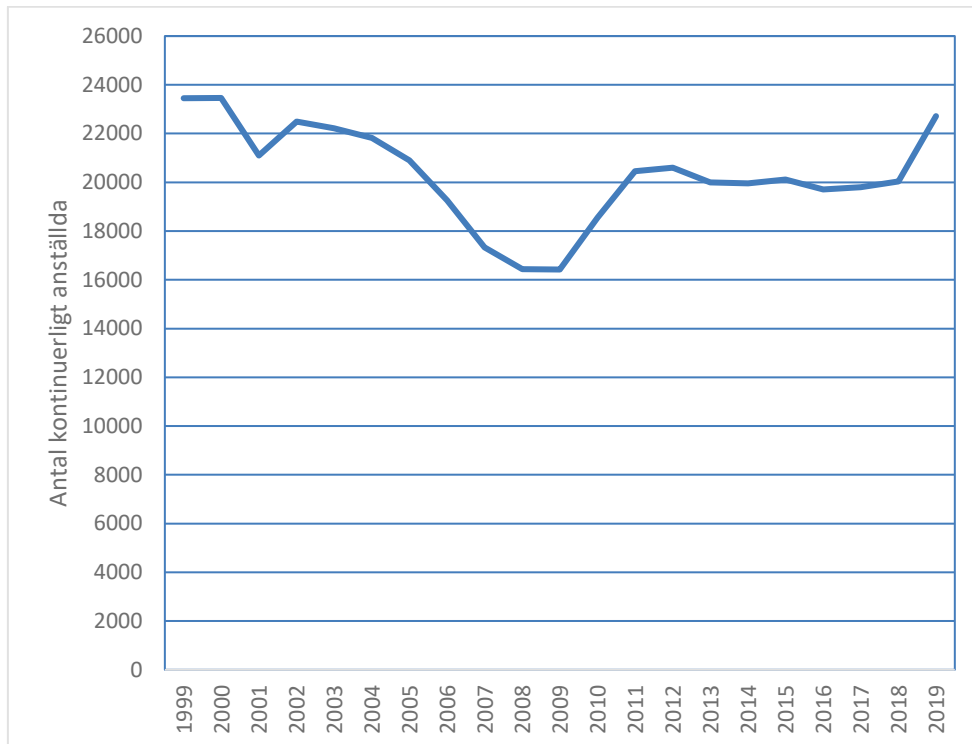
Försvarsmaktens lönekostnader hade en vikande trend fram till år 2009 som en följd av minskande personalvolym. Efter att den tillämpade värnplikten avvecklades år 2010 och ersattes anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) har personalkostnaderna ökat i takt med att GSS-volymerna växt. Den tillämpade plikten har nu återinförts. Under några år innebar överföringen av huvudsakligen civil personal från Försvarsmakten till FMV att kostnaderna minskade. Denna personalövergång var en konsekvens av de beslutade organisationsförändringarna inom försvarslogistiken⁷⁴. De minskade personalkostnaderna innebar istället ökade kostnader för köpta tjänster från FMV. En stor del av den personal som överfördes till FMV har nu återförts till Försvarsmakten efter förslag från utredningen om materiel- och logistikförsörjningen (MLU)⁷⁵. Detta har inneburit ökade lönekostnader under år 2019.

Lönekostnadernas utveckling i Försvarsmakten i jämförelse med kompensationen från FPI är svåranalyserad. Dels genom bristande kontinuitet i redovisningen av personal och löner men inte minst genom de på senare tid snabba förändringarna, i många fall fram och tillbaka, som beslutats inom personalområdet. En analys av faktisk löneutveckling ska så långt möjligt baseras på löneutvecklingen för så identiska individer som möjligt över tid. Detta för att eliminera effekter av strukturförändringar bland personalen och därmed potentiella kvalitetsförändringar. Detta beror på ett antal förhållanden som enligt författaren även måste beaktas i en analys av FPI:s konsekvenser för Försvarsmaktens köpkraft såsom i en analys av avvikelser mellan faktisk löneutveckling och lönekompensationen från FPI. Dessa avvikelser kan sedan föranleda en justering av anslaget upp eller ned beroende på om analysen påvisar en under- eller överkompensation.

⁷⁴ Regeringen, *En effektivare försvarslogistik*, Proposition 2011/12:86.

⁷⁵ Försvarsdepartementet, *Logistik för högre försvarsberedskap (MLU)*, SOU2016:88.

Antal kontinuerligt anställda 1999-2019⁷⁶ redovisas i nedanstående figur. Utvecklingen återspeglar samma utveckling som lönekostnaderna av ovan påtalade orsaker men då lönekostnaderna även innehåller effekter av lönehöjningar ger antalet anställda en bättre bild av den verkliga utvecklingen.



Figur 6. Antal kontinuerligt anställda i Försvarsmakten. Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar.

9.1.1 Strukturförändringar

Bakom dessa siffror om lönekostnader och personalantal döljer sig emellertid omfattande strukturförändringar som skett över tiden.

Det har genomförts ett antal personalreformer och organisationsförändringar som förändrat personalstrukturen i Försvarsmakten. De stora strukturförändringarna inom personalförsörjningen gör det svårt att särskilja personalkostnadsutveckling för identiska individer från effekt av den förändrade personalsammansättningen. Implementeringen av förändringarna pågår, med kontinuerliga förändringar av personalstrukturen. Nya kategorier av anställda har introducerats och vissa kategorier har bortfallit, åtminstone periodvis.

Nedan, i figur 7, redovisas andelarna för olika personalkategorier åren 1999, 2008 och 2017 som exempel på de förändringar som skett. På grund av varierande redovisningsprinciper i årsredovisningarna över tid ska redovisningen ses som indikativ. Andelarna är ungefärligt beräknade som andelar av antalet årsarbetskrafter och innehåller förutom kontinuerligt anställda även värnpliktiga under utbildning.

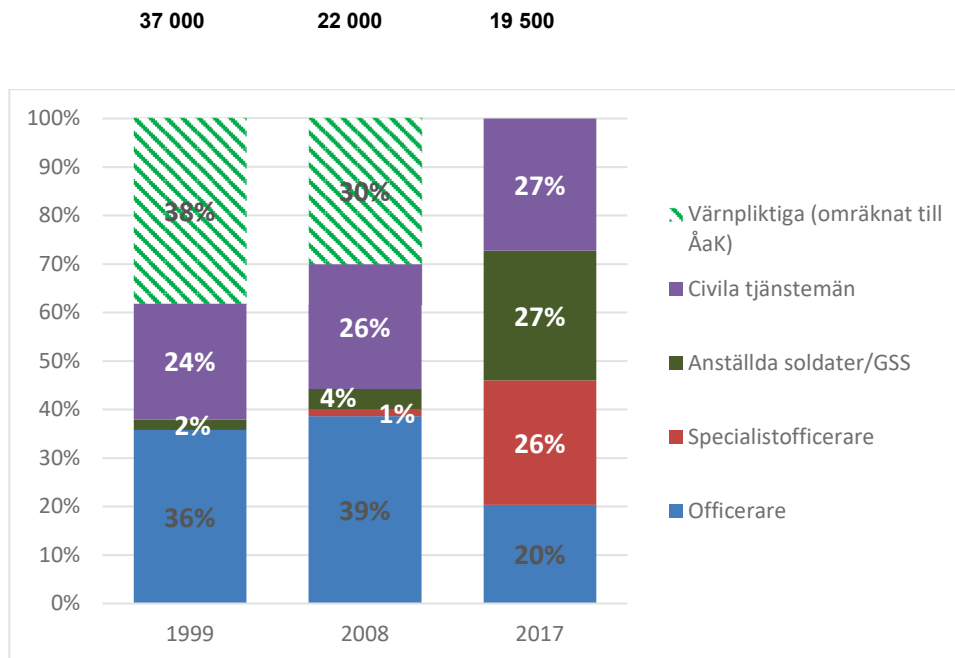
Om vi ser ännu längre tillbaka så utbildades under slutet av 1950-talet ca 50 000 värnpliktiga och det svenska totalförsvaret omfattade ca 800 000 personer⁷⁷. I början på 1990-talet börjar värnplikten bli mindre allmän och mer selektiv med ca 40 000 värnpliktiga under utbildning och det svenska försvaret bedöms kunna mobilisera 500 000 personer. Sedan blev värnplikten alltmer selektiv med successivt minskande värnpliktsutbildning tills den i fredstid tillämpade plikten avskaffas år 2010. Parallellt har

⁷⁶ Försvarsmakten, Årsredovisning 2019, Bilagor 1-3, FM2017-13845:3

⁷⁷ Forsvarsmakten.se (Värnplikten genom åren).

såväl den militära som civila personalens antal minskat kraftigt. År 2017 återinfördes den tillämpade värnplikten. Den totala försvarsstyrkan uppgår idag inkl. hemvärnet och nationella skyddsstyrkor till drygt 50 000 personer.

Ungefärligt antal årsarbetskrafter (ÅaK) inkl. värnpliktiga:



Figur 7. 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. Nu är den tillämpade plikten återinförd som åter kommer att förändra personalstrukturen.

En analys av faktisk löneutveckling och justering av strukturförändringarnas effekt på genomsnittliga lönenivåer för så identiska individer som möjligt underlättas av att dela upp personalen i olika personalkategorier och beräkna löneutvecklingen separat per kategori (officerare, specialistofficerare, civilanställda, reservpersonal, pliktpersonal etc). För en mer utvecklad analys behöver dessa kategorier delas upp ytterligare (olika officersnivåer, befätningskategorier etc).

Bland de förändringar som påverkat jämförbarheten över tid återfinns:

Befälssystemet: Efter andra världskrigets slut hade Sverige liksom många andra länder tre befälskårer nämligen officerare, underofficerare och underbefäl.

I Sverige reformerades befälssystemen i flera omgångar. Ett första steg togs i början av 1970-talet med nya benämningar där i praktiken tidigare anställda underofficerare fick officersgrader och anställda underbefäl fick underofficersgrader.

År 1983 togs nästa steg och även de tidigare underbefäl fick officersgrader. Man gjorde också om utbildningen så att allt stamanställt befäl fick någon form av officersutbildning som grund. Det system som Försvarsmakten fick 1983 kallas också ny befälsordning, NBO, det blev då ett så kallat ”enbefälssystem”.

Från 2008 återinförde Försvarsmakten ett flerbefälssystem med två kategorier där den nya yrkesofficerskategorin, specialistofficer, i praktiken på flera sätt motsvarar de tidigare underofficerarna. Systemet benämns ofta tvåbefälssystem. Den svenska militära

personalen fick därmed åter grader som nära ansluter till de internationellt vanligt förekommande.

Frivillighet/plikt: Inriktningspropositionen från år 2009 föreslog att den tillämpade värnplikten skulle upphöra och istället ersättas med ett system med frivilligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (s.k. GSS). Riksdagen beslutade att bifalla detta förslag år 2010.

I rapporten från 2014⁷⁸ beräknades effekterna av dessa förändringar varvid det konstaterades att övergången från värnpliktiga (med dagsersättning och olika värnpliktsförmåner) till GSS (med månadslön, olika lönetillägg och där dessutom sociala avgifter tillkommer som kostnader) orsakade en kraftig kostnadsökning för Försvarmakten. 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 skulle som lägst få en grundlön på 18 000 kr/månad vilket blir ca 220 000 kr per årsarbetskraft. Till detta tillkom sociala avgifter m.m. på närmare 50 %, vilket ökade kostnaden per årsarbetskraft till ca 330 000 kr. Utöver detta tillkom även rörliga lönetillägg och övningsdygn som med anställda soldater kostade betydligt mer än värnpliktiga, varför kostnadsökningen måste sägas ha varit försiktigt beräknad.

Lågt räknat ökade kostnaden för Försvarmakten att disponera en årsarbetskraft värnpliktiga/GSS med 167 % på bara några år. Antalet inryckande värnpliktiga hade succesivt minskat till en nivå närmare 10 000 för de sista representativa åren⁷⁹ (motsvarande ca 9 000 årsarbetskrafter). Antalet kontinuerligt tjänstgörande GSS (GSS/K) skulle enligt planeringen vara 6 700 och tidvis tjänstgörande GSS (GSS/T) 9 200⁸⁰. Det antal årsarbetskrafter som dessa totalt utför skulle endast marginellt vara lägre än de årsarbetskrafter de värnpliktiga gjorde.

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

Att betrakta denna kostnadsökning som en ren effekt av ökade kostnader för att disponera samma mängd årsarbetskrafter är enligt författaren 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. En värnpliktig kunde t.ex. inte användas i internationella insatser vilket var en viktig orsak till övergången från plikt till frivillighet.

Nu har den tillämpade värnplikten återinförts dock med lägre utbildningsvolymerna än de sista åren plikten tillämpades före övergången till frivillighet. Systemet blir ett blandsystem med såväl anställda GSS och värnpliktig personal. Värnplikten blir med andra ord mycket selektiv och endast en mycket låg andel av en årskull kommer att genomgå värnpliktsutbildningen. I nuvarande diskussioner talas det om 4-10 %, av en åldersklass oberoende av kön. När en så liten andel utbildas kommer sannolikt värnpliktsersättningarna av rättviseskäl öka och närma sig marknadslöner.

Logistikreformen: Försvarsstrukturutredningen⁸¹ föreslog år 2011 att stora delar av försvarslogistiken som utfördes av Försvarmaktens logistikenhet, FMLOG, skulle överföras till FMV. Riksdagen biföll i huvudsak förslaget varvid uppemot 2 000 personer, huvudsakligen civil personal, överfördes från Försvarmakten till FMV.

⁷⁸ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Försvarmakten. 2014. *Budgetunderlag för 2015 med särskilda redovisningar*. HKV 2013-546:9.

⁸¹ Försvarsdepartementet, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, SOU2011:36.

År 2016 föreslog materiel- och logistikförsörjningsutredningen (MLU) att den genomförda överflyttningen av den förbandsnära logistiken skulle backas och att personalen skulle återföras till Försvarsmakten.

Gradinflation: Även inom en och samma personalkategori kan jämförbarheten över tid försvåras. En orsak kan vara s.k. gradinflation (eng. rank inflation). Det finns internationellt en tendens till att gradinflation innebär att arbetsuppgifter som tidigare utfördes av en officersnivå successivt och i ökad utsträckning överförs av en högre officersnivå så att "det som en kapten gjorde förr nu görs av en major" o.s.v.

Denna tendens tycks t.o.m. ha varit än starkare i Sverige, sannolikt som en konsekvens av NBO då enbefälssystemet kan tänkas ha inbjudit till gradinflation då, åtminstone principiellt, alla rekryterade kan ha generalsnivån i sikte när de rekryteras. Det fanns observationer som tydde på att arbetsuppgifter som i Sverige normalt låg på en befälsnivå internationellt, åtminstone delvis, utfördes av närmast lägre befälsnivå.

9.1.2 Sociala avgifter - lönekostnadspålägg

De sociala avgifterna kan skapa skillnader mellan Försvarsmaktens lönekostnadsutveckling och lönekompensationen enligt AKI(ram). Det är inte säkert att de sociala avgifterna utvecklas på samma sätt inom olika avtalsområden. Det kan därför finnas skäl att justera anslagen till Försvarsmakten när sådana skillnader uppstår. Försvarsmakten redovisar det s.k. lönekostnadspålägget (lkp) i årsredovisningarna. Ett exempel på effekter var exempelvis att arbetsgivaravgifter för yngre arbetskraft höjdes för några år sedan. Detta drabbade Försvarsmakten i högre utsträckning än många andra arbetsgivare då Försvarsmakten genom sina GSS hade många yngre anställda. Denna merkostnad som drabbade Försvarsmakten täcktes dock med en motsvarande anslagshöjning.

9.1.3 Alternativkostnader

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

Den samhällsekonomiska alternativkostnaden motsvarar det samhällsekonomiska värdet av ianspråktaga 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 värdet denna sysselsättning skulle ha skapat. I andra fall skulle det ha kunnat handla om civil utbildning som i förlängningen skulle kunna ge extra år av livsarbetsliv. 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, kan 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.

I 2014 års rapport⁸² gjordes 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) som pekade på en merkostnad på totalt 1,8 – 2,6 mdkr per år. Detta baserat på genomsnittslönen inkl. sociala avgifter för

⁸² Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

åldersgruppen i annan sysselsättning. Justerade vi för arbetslösheten inom åldersgruppen minskar denna merkostnad till 1,3 – 1,9 mdkr per år⁸³.

En fördel för Försvarsmakten med värnpliktsystemet 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 värnpliktsystemet 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.

Med införandet av systemet med frivillig anställning kom de försvars- och samhällsekonomiska konsekvenser att bli lika. Alternativkostnaden fångades i stort sett i försvarsutgifterna.

Med återinförandet av den tillämpade plikten uppstår återigen en samhällsekonomisk alternativkostnad åtminstone så länge de värnpliktiga inte ersätts med marknadslön, som med påslag för sociala avgifter, speglar den ianspråktaga arbetskraftens verkliga värde. Värnpliktsvolymen är dock tänkt att bli lägre än vid tidigare tillämpad värnplikt. Volymen mellan 4 000-8 000 nämns av personalförsörjningsutredningen⁸⁴. ÖB har flaggat för ett behov av ca 10 000. Utgående från dessa siffror kan den årliga samhällsekonomiska merkostnaden lågt räknat förväntas hamna på mellan 0,7 och 1,8 mdkr.

Vilka är det som då betalar alternativkostnaden? Jo, huvudsakligen de värnpliktiga som tvingas erbjuda sin arbetskraft till låg ersättning men även kommunerna går miste om de skatter som de värnpliktiga skulle ha betalat om de istället arbetade med en normal marknadslön. Vinnare är staten som erhåller billig arbetskraft samtidigt som den statliga skatt som uteblir är låg, huvudsakligen konsumtionsskatter, då lönerna i denna ålderskategori normalt ligger under brytpunkten för statlig skatt.

Återinförandet av den tillämpade plikten och en mycket selektiv sådan som endast kommer omfatta 4-9 % av en åldersklass (män och kvinnor) kan medföra krav på högre ersättningar, i princip i nivå med marknadslön. Sådana krav riskerar att höja försvarsutgifterna väsentligt så att de närmar sig alternativkostnaden. En sådan utveckling måste omhändertas av politikerna genom beslut om ökade anslag, vilket är det rimliga, eller genom att denna utveckling fångas av kompensationen från FPI.

9.2 Produktivets- och effektivitetskravet (PEK)

I avsnitt 2.2 beskrevs den yttre och inre effektiviteten som tillsammans resulterade i den totala effektiviteten vilken beskrevs som relationen mellan prestationernas värde ("output") och kostnaden för de resurser som åtgått för att utföra dessa prestationer ("input"). Den inre effektiviteten motsvarar det som vanligen benämns produktivitet.

I FPI liksom i de andra statliga myndigheternas PLO reduceras kompensationen med ett s.k. produktivets- och effektivitetskrav (pek). Denna reduktion tas från kompensationen för lönekostnader även om den även kan uppkomma inom andra resursslag. På så sätt kompenseras Försvarsmakten genom AKI(ram) för förändringarna av lönekostnaderna.

⁸³ 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 dubblats.

⁸⁴ Försvarsdepartementet, *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*, SOU 2016:63.

AKI(ram) synes inte systematiskt ha medfört någon betydande under- eller överkompensation. Försvarsmaktens kompensation från AKI(ram) minskas emellertid samtidigt med ett motsvarande produktiviteten i den privata tjänstesektorn. Det inbyggda årliga produktivetskravet har legat på ca 0,9-2,0 procent och motsvarar i antal anställda ca 200-400 kontinuerligt tjänstgörande i rationalisering plus ett stort antal tidvis tjänstgörande per år – detta ska då ske utan att försvarsförmågan påverkas.

Tidigare studier tyder på att de i FPI ingående produktivetskraven innebär risker för otillräcklig kompensation. I rapporten från 2014⁸⁵ antogs att produktivetskraven vid oförändrad produktivitet mellan år 1999 och 2014 ha successivt ha minskat Försvarsmaktens årliga köpkraft med 2,6 mdkr budgetåret 2014. Med antaganden om negativ produktivetsutveckling blir denna urholkning av köpkraften än större. P.g.a. produktivetsavdragets påverkan på priskompensationen ägnas produktivetsaspekten lite extra uppmärksamhet i de följande avsnitten.

9.2.1 Produktivitet i offentlig sektor och försvaret

Produktiviteten i offentlig sektor är svårämbar. I den privata sektorn värderas de producerade varorna/tjänsterna till vad marknaden är beredda att betala för dem. Detta värde sätts sedan i relation till resursinsatsen för att producera dessa varor/tjänster (Produktivitet = Värdet av "output" / Kostnaden för "input"). Produktivetsutvecklingen beskriver hur denna relation utvecklas över tid (Δ Produktivitet = Δ Värdet av output / Δ Kostnaden för "input").

Svårigheterna att mäta värdet av "output" i den offentliga sektorn där produkterna inte värdesätts på en fri marknad har gjort att den offentliga statistiken traditionellt har utgått från antagandet att värdet av output är lika med kostnaden för "input" vilket i sin tur leder till ett antagande om att produktivetsutvecklingen är noll. Värdet av "output" bestäms såväl av kvantiteten och kvaliteten på de producerade tjänsterna. Det finns vissa svårigheter i offentlig sektor att främst mäta kvaliteten på de producerade tjänsterna.

Det pågår emellertid forskning och i vissa fall har man även statistiskt försökt beräkna produktiviteten i offentlig sektor. Arbetet har utgått från en uppdelning av de offentliga tjänsterna i två kategorier:

- Individuella tjänster, som utgör den största delen och är sådana som utförs på "individuell basis" såsom utbildning, hälso- och sjukvård, barn- och äldreomsorg etc.
- Kollektiva tjänster, tjänster som samtidigt produceras till alla medborgare i landet och som inte anpassas till varje individ såsom försvar, polis, allmän förvaltning.

År 2002 togs inom EU ett beslut⁸⁶ om att alla länder skulle börja mäta kvaliteten på de individuella tjänsterna. Det är främst inom utbildnings- och vårdsektorerna som utvecklingen gått framåt. Många metodproblem kvarstår dock fortfarande och mätningarna fokuserar främst på kvantitetsmått såsom antal elevtimmar i utbildningen och antal sjukvårdsbehandlingar i vården.

Ett av de mer ambitiösa försöken har gjorts av den brittiska statistikmyndigheten, Office for National Statistics (ONS) som ger ut publikationen "Public service productivity estimates: total public service, UK"⁸⁷. ONS beräknar "output" på tre olika sätt beroende på förutsättningarna att få fram adekvata mått.

- Kvantitetsmått, som motsvarar ca 18 % av de offentliga tjänsterna. Metoden bygger på mätning av antalet utförda aktiviteter.

⁸⁵ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

⁸⁶ Europeiska unionen, 2002/990/EG.

⁸⁷ Office for National Statistics, *Public service productivity estimates: total public service*, UK:2015, januari 2018.

- Kvalitetsjusterade mått, som motsvarar ca 44 % av de offentliga tjänsterna. Metoden bygger på att kvantiteten kompletteras med en kvalitetsjustering för de utförda tjänsterna.
- Inputmått; som motsvarar ca 38 % av de offentliga tjänsterna som huvudsakligen består av de kollektiva tjänsterna däribland försvar. Metoden bygger på det traditionella antagandet att värdet av output är lika med kostnaderna för input, d.v.s. att produktivitetsutvecklingen är noll.

Tidsserien påbörjas år 1997 och beräkningarna är tidskrävande varför publikationen från början av år 2018 endast redovisar utvecklingen fram till år 2015. Resultaten pekar på en svag och ofta negativ produktivitetsutveckling för den offentliga sektorn under perioden fram till år 2009. Fr.o.m. år 2009 visar resultaten på en svag, men positiv, produktivitetsutveckling på i genomsnitt 0,3 % per år.

Det har även gjorts svenska studier av produktiviteten i offentlig sektor, däribland försvaret. I en ESO-rapport⁸⁸ från år 1986 konstateras att produktivitetsutvecklingen för offentliga tjänster under tjugoårsperioden 1960-1980. Parallellt med denna rapport gjordes en ESO-studie⁸⁹ av produktiviteten i försvaret (armén och flygvapnet). Mått på prestationen var i armén värnpliktsutbildningen med antal tjänstgöringsdagar och i flygvapnet antal flygtimmar med viss viktning för olika flygplanstyper. Studien omfattade perioden 1972-1982. Resultaten pekade under hela perioden på en negativ produktivitetsutveckling som i huvudsak orsakades vid slutet av 1970-talet då dels antalet värnpliktiga sjönk och antalet flygtimmar gick ned. Slutsatsen var att svängningar i verksamhetsvolymerna kraftigt påverkar produktiviteten. Stora fasta kostnader slås ut på minskande volymer med högre kostnader per prestation som konsekvens.

År 1995 uppdaterades denna studie på initiativ av Finansdepartementet⁹⁰. Den uppdaterade studien pekade på en negativ produktivitetsutveckling under perioden 1983-1993. Även i detta fall var minskande verksamhetsvolymer huvudorsaken till den negativa produktivitetsutvecklingen.

I studien av länder som på olika sätt försökte skapa indexkonstruktioner som fångade inflationen⁹¹ i försvaret, se vidare kapitel 6, kunde vi konstatera att alla studerade länder i sina, med undantag av Sverige med FPI, inte räknar med någon produktivitetsutveckling i försvaret. Lönekostnaderna var därför i de flesta länder en huvudorsak till att försvarsinflationen låg betydligt över allmän prisutveckling mätt med KPI eller BNP-deflatorn.

I de svenska nationalräkenskaperna antas försvaret, till skillnad från FPI, inte heller ha någon produktivitetsutveckling.

Det finns en del försvarsspecifika förutsättningar som, inte bara skiljer sig från den civila tjänstesektorn, utan också andra statliga myndigheter. Dessa förutsättningar försvårar uppnåendet av produktivitetskravet. En genomgång av dessa görs i kommande avsnitt.

9.2.2 Reducerade stordriftsfördelar

Försvarsmaktens verksamhetsvolymer minskade kraftigt efter kalla krigets slut. Få, om ens någon annan, statlig myndighet upplevde samma kraftiga reduceringar av verksamheten. Även i detta avseende framstår Försvarsmaktens förutsättningar som specifika och unika.

⁸⁸ Finansdepartementet, Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi, *Offentliga tjänster – sökarkjus mot produktivitet och användare*, Ds Fi 1986:13.

⁸⁹ Finansdepartementet, Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi, *Produktions- kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982*, Ds Fi 1986:1.

⁹⁰ Finansdepartementet, *Försvarets kostnader och produktivitet*, Ds Fi 1995:10.

⁹¹ Nordlund, P. Bäckström, P. Öström, B. *Försvarsspecifik inflation – Teori och internationella tillämpningar*, FOI-R--4277--SE, 2016.

I en tidigare rapport⁹² hävdas att Försvarsmakten haft svårt att uppnå en positiv produktivitetsutveckling under det neddragningsskede som pågått sedan åtminstone mitten av 90-talet. Författaren anser det inte går att utesluta att produktivitetsutvecklingen 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 i samband med konjunkturavmattningar. På så sätt minskade produktiviteten med 2,9 % under 2008 och 3,5 % under 2009, varefter en återhämtning påbörjades⁹³. I den varuproducerande privata sektorn blev fallen i produktivitet ännu större. Orsaken till den negativa produktivitetsutvecklingen var efterfrågeminskningar som i sin tur skapade ett lägre kapacitetsutnyttjande och minskade stordriftsfördelar.

Detta stärker hypotesen att Försvarsmakten i det långvariga neddragningsskede man befunnit sig i haft svårt att möta produktivitetskraven i FPI och t.o.m. kanske haft en negativ produktivitetsutveckling.

De fasta kostnaderna för delar av verksamheten i Försvarsmakten 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.

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

9.2.3 Dubbla produktivitetskrav

Trots att förutsättningarna för produktivitet är sämre på försvarsområdet drabbas ofta Försvarsmakten av dubbla produktivitets- och effektivitetskrav. Detta inträffar när politikerna i anslagsbesluten ålägger Försvarsmakten nya uppgifter utan att skicka med finansiering med hänvisning till att Försvarsmakten kan finansiera de nya uppgifterna med rationaliseringar. En annan variant är att man minskar anslaget, utan att samtidigt minska uppdragen, i anslagsbeslutet genom att hävda att Försvarsmakten kan genomföra rationaliseringar. Vad politikerna inte alltid tar hänsyn till är det inbyggda produktivitetskrav i FPI. Försvarsmakten får på så sätt två överlagrade produktivitetskrav riktade mot sig, ofta utan inbördes hänsynstagande och då uppstår dubbla produktivitetskrav.

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. Försvarsbeslutet år 2009 kan ses som ett exempel. Politikerna förstod att försvarsbeslutet skulle innebära ökade kostnader för insatsorganisationen men räknade med att försvarsreformen skulle kunna genomföras med en prolongerad ekonomi med, i stort sett, oförändrade försvarsanslag. Minskade kostnader för stödverksamheterna skulle balansera kostnadsökningarna för insatsorganisationen. I beslutet bakom försvarsreformen ökades kraven på och uppgifterna för Försvarsmakten utan att motsvarande höjning av försvarsanslaget gjordes. Samtidigt fanns det löpande kravet på produktivitetshöjningar kvar genom produktivitetsavdraget i FPI. Det fanns alltså ett produktivitetskrav inbyggt i anslagsbeslutet utan att det produktivitets- och

⁹² Nordlund, P, Wiklund, M, Öström, B, *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE, 2009.

⁹³ Statistiska centralbyrån. *Näringslivets produktivitetsutveckling*. Tillgänglig: <http://www.scb.se> (Hämtad 2014-06-03).

effektivitetskrav som är inbyggt i FPI beaktades. Detta dubbla produktivitetskrav har bekräftats i analyser från Riksrevisionen⁹⁴.

Författaren anser att det är av stor vikt att politikerna och beslutsfattarna förstår denna helhet av produktivitets- och effektivitetskrav annars finns det en stor risk att Försvarsmakten åläggs dubbla produktivitetsavdrag. Dels genom anslagsbesluten och dels genom den årsvisa omräkningen av anslaget genom FPI. anslagskonstruktionen genom produktivitetskravet från FPI.

När rationaliseringskrav riktas mot Försvarsmakten i de explicita politiska besluten måste politikerna justera för det inbyggda produktivitetskravet innan ytterligare krav riktas mot Försvarsmakten. Här föreligger ett behov av utvecklade beslutsunderlag och en tydligare dialog mellan Försvarsmakten och statsmakterna. Försvarsmakten kan emellertid underlätta denna typ av justering genom att, i budgetdialogen och budgetunderlaget, tydliggöra vilken produktivitet som ingår i budgetförslaget från Försvarsmakten. Det gäller då att tydligt skilja på besparingar som uppnås genom effektiviseringar och besparingar som uppstår genom ambitionssänkningar. De senare är inte att betrakta som produktivitet utan påverkar verksamhetens resultat. Verksamhetseffekter bör härvid påtalas. I en redovisning av effektiviseringar bör dessutom framgå om dessa antas räcka för att möta produktivitetskravet eller inte. Om inte bör förväntade verksamhetseffekter beskrivas.

9.2.4 Personalens dubbla roller

Personal är i Försvarsmakten både en insatsvara (input) i produktionen och del av produkten (output). Ett huvudsyfte med verksamheten är att skapa krigsförband med förmåga och beredskap att lösa ställda uppgifter. En viktig komponent i krigsförbanden är övad och insatsberedd personal som kan bemanna förbanden. För att skapa krigsförbanden behövs därför personal som insatsvara för utbildning, övning, planering, administration, stöd och bevakningstjänst mm. En stor del av denna produktion utförs av personal som också tillhör produkten krigsförbanden (produkten). Insatsorganisationens personal kan därför sägas ha dubbla roller. I den nya försvarsmaktsorganisationen har skillnaderna mellan produkten (krigsförbanden), den tidigare s.k. insatsorganisationen, och ”fabriken” (förbandsproduktionen, utbildningsplattformar, skolor, centra m.m.), den tidigare s.k. basorganisationen minskat. Men även fortsatt kan personalbehoven inom ”insatsorganisationen” och/eller ”basorganisationen” vara dimensionerande för personalvolymen. Detta gör att produktivitetskravet på successivt minskande personalvolymmer träffar såväl krigsförbanden som förbandsproduktionen. Antingen insatsorganisationens eller basorganisationens personalbehov blir då dimensionerande och kan begränsa möjligheterna till att kunna möta produktivitetskravet. En viss befattning kan behövas i förbandsproduktionen men inte nödvändigtvis i krigsförbanden eller tvärtom. Försvarsmaktens situation är härvid unik genom att två olika personalbehov kan vara dimensionerande för såväl personalvolymen som möjligheterna att uppnå produktivitetskraven. Denna unika omständighet kan vara gränssättande för möjligheterna att klara produktivitetskraven.

9.2.5 Andra orsaker till lägre produktivitet i försvaret

Det finns även andra faktorer som talar för att möjligheterna till produktivitetsökningar är relativt sett låga inom försvarssektorn⁹⁵. Då produktivitetsavdraget i FPI tekniskt sett görs på lönekomensationen trots att produktivitetsutvecklingen också påverkas av andra

⁹⁴ Riksrevisionen, *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*, RiR 2014:7 och *Försvaret – en utmaning för staten*, RiR2014:8.

⁹⁵ Nordlund, P, Wiklund, M, Öström, B, *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE, 2009.

områden såsom materielanskaffning och doktrinutveckling redovisas här även orsaker härrörande från dessa.

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

Konsekvenserna av att inte kunna leva upp till kravet på produktivitet, i bland annat prisomräkningen, kan bli allvarliga. Krympande resurser tvingar Försvarsmakten till neddragningar i verksamheten och i förlängningen en lägre försvarseffekt. Detta är inte intentionen bakom omräkningen.

En nyligen publicerad artikel på Kungliga Krigsvetenskapsakademiens hemsida⁹⁶ innehåller många tankar och exempel som kan åskådliggöra och exemplifiera det som beskrivits i avsnitten om produktivitetsoutveckling i försvaret ovan.

9.2.6 Många utredningar – tveksamma effekter

Olika utredningar har studerat rationaliseringsmöjligheter i främst stödverksamheten.⁹⁷ Redan 2005 utreddes stödmyndigheterna av Försvarsförvaltningsutredningen. År 2008 studerade den s.k. Genomförandegruppen möjligheterna att effektivisera materieförsörjningen. Genomförandegruppen fick hård kritik av Riksrevisionen. Stödutredningen lämnade år 2009, strax efter inriktningspropositionen, sina förslag till omorganisation och besparingar i försvarsmyndigheterna. Remissinstanserna var överlag negativa till utredningens förslag. Till del gjordes ett omtag av denna utredning i och med Försvarsstrukturutredningen⁹⁸ som lämnade sitt betänkande år 2011. Denna utredning föreslog förändringar i försvarslogistiken som innebar att många uppgifter inom försvarslogistiken skulle överföras från Försvarsmakten till FMV. Förslaget fick regeringens och riksdagens bifall och ett krävande arbete för att genomföra förändringarna påbörjades. En rapport från Statskontoret pekade på att de stora förväntade besparingarna av förändringarna inom försvarslogistiken inte skulle uppnås. I maj 2014 kom en rapport från Ekonomistyrningsverket som ifrågasatte hela förändringen inom försvarslogistiken. Detta föranledde en ny utredning, materiel- och logistikförsörjningsutredningen, som i december 2016 lämnade sitt betänkande. Betänkandet innehöll förslag som i stort innebar

⁹⁶ Löfstedt, H, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, kkrva.se/mera-om-priskompensation-for-forsvaret.

⁹⁷ Se SOU 2005:96, SOU 2011:36, SOU 2016:88, Försvarsdepartementet (2009), Riksrevisionen (2012), Statskontoret (2014), Ekonomistyrningsverket (2014), Genomförandegruppens slutrapport från år 2008.

⁹⁸ Försvarsdepartementet, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, SOU2011:36.

att många av de funktioner som flyttas från Försvarsmakten till FMV skulle återgå till Försvarsmakten.

Utredningarna har avlöst varandra och har delvis omprövat tidigare utredningars förslag. 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 effektiviseringsmöjligheterna är så stora som det antas i olika utredningar och implicit genom produktivitetsavdraget i pris- och lönekomensationen.

10 Hyror

Kostnader för lokaler är en av de större kostnadsposterna i Försvarsmakten med omkring 2,3 mdkr år 2018 och 2,5 mdkr år 2019⁹⁹.

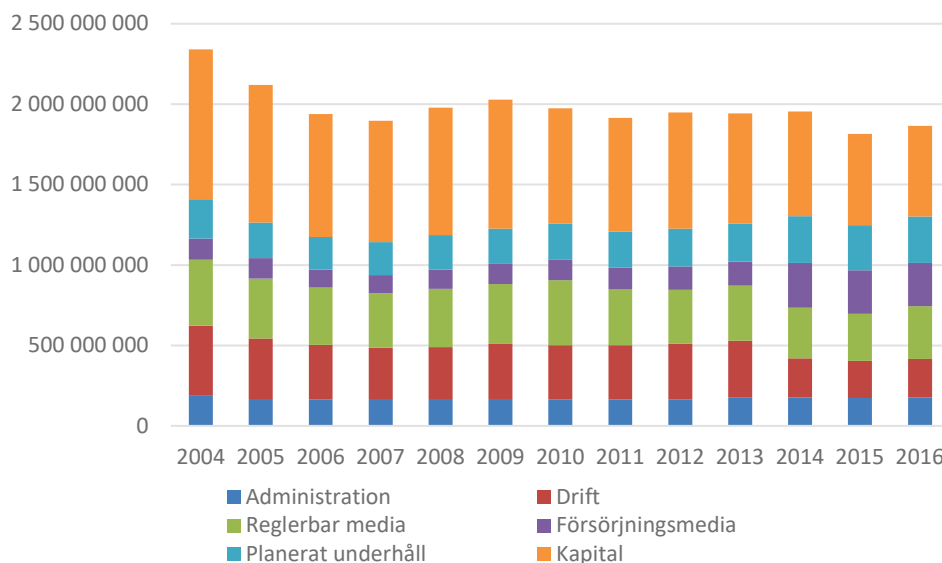
Försvarsmakten hyr majoriteten av sina lokaler, anläggningar och sin mark av Fortifikationsverket (FORTV). Beskrivningarna och beräkningarna i detta kapitel bygger till också del på underlag som studien fått från FORTV i form av skrivelser och statistiksammanställningar¹⁰⁰. Texten bygger även på ett underlagsarbete utfört i samarbete med FOI-kollegan Peter Bäckström.

FORTV hyr också på uppdrag in lokaler, arrenden m.m. från andra hyresvärdar åt Försvarsmakten för ca 0,6 mdkr år 2016, där de beloppsmässigt största hyresbeloppen utgörs av Högekvarteret, centrallagret i Arboga, Karlsborgs fästning samt Tre Vapen.

I rapporten från 2014¹⁰¹ konstaterades att hyreskostnaderna, i löpande priser, hade minskat sedan 1999 och i synnerhet justerat för prisförändringar. Bilden blev dock en annan om man relaterade hyreskostnaderna till den mängd resurser, i detta fall främst lokal- och markyta, som Försvarsmakten fått för pengarna.

Hyreskostnaderna har haft en minskande tendens sedan millennieskiftet beroende på att den utnyttjade lokal- och markytan minskat, inte minst till följd av förbandsnedläggningar i början på 2000-talet. Räntorna under perioden har sjunkit vilket också haft en återhållande effekt på hyreskostnadsutvecklingen.

Figuren nedan redovisar hyresutvecklingen på de fastigheter Försvarsmakten hyr från eller genom FORTV vilka utgör huvuddelen av lokalkostnaderna.



Figur 9. Hyreskostnader exkl. externa förhyrningar. Källa: FORTV:s årsredovisningar.

Rapporten ansåg det rimligt att betrakta hyreskostnaderna som en av de kostnadsminskningar, såsom vid förbandsnedläggningar, som generellt eller specifikt, skulle finansiera anslagsminskningarna gjorts genom åren. Det ansågs därför också rimligt

⁹⁹ Försvarsmakten, *Årsredovisning 2019*, FM2018-20355:12

¹⁰⁰ Uppgifterna är baserade på underlag från Fortifikationsverket, dels *Underlag till FOI-studie*. Dnr 81/2014-1 och dels delvis uppdaterat underlag från 2017-06-27.

¹⁰¹ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

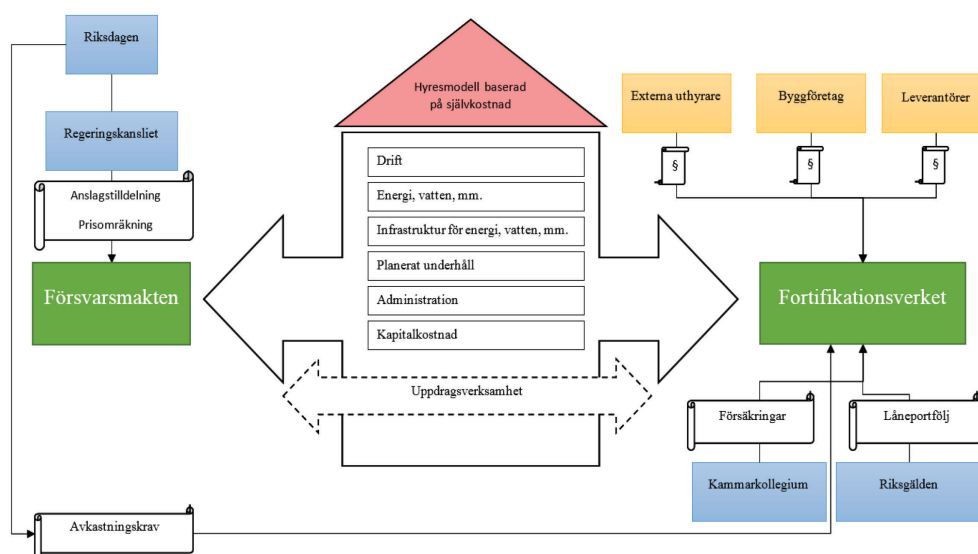
att betrakta priset per kvm (lokaler)/per ha (mark) som den prisförändring som skulle kompenseras av FPI.

Rapportens beräkningar av genomsnittlig hyresutveckling per kvm indikerade att det under perioden 1999-2014 funnits en inte obetydlig underkompensation för Försvarsmakten på uppemot ca 3 % per år motsvarande en köpkraftseffekt på försvarsanslaget år 2014 på ca 1 mdkr.

Nedanstående figur beskriver översiktligt relationen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

Hyrorna, för den del Försvarsmakten hyr direkt från FORTV, sätts sedan år 2007 enligt en modell, "Hyresmodell 2006"¹⁰² som är ett ramverk för hyressättning som är utarbetat gemensamt av FORTV och Försvarsmakten. Den syftar till att reglera omfattningen, prissättningen och övriga villkor för Fortifikationsverkets upplåtelser av fastigheter till Försvarsmakten. Grundläggande för modellen är att den ersättning som Försvarsmakten erlägger ska baseras på FORTV:s kalkylerade självkostnad. Utgångspunkten i hyressättningen i Hyresmodell 2006 är att Försvarsmakten inte ska betala mer än de kostnader FORTV har för fastigheterna.

Utöver detta tillkommer betalningsflöden baserade på uppdragsverksamhet. Figuren inkluderar även andra aktörer, både statliga och icke-statliga. Dessa aktörer är sådana som indirekt har en påverkan på betalningsflöden mellan myndigheterna och de ekonomiska förutsättningarna.



Figur 10. Aktörskarta och relationer på hyresområdet. (Egen bearbetning av figur från FORTV).

Den årliga anslagstilldelningen sker på ett sådant sätt att det är Försvarsmakten som disponerar de anslag som används för hyresbetalningen, även om det är Fortifikationsverket som förvaltar en stor del av de fastigheter som Försvarsmakten använder. Det innebär även att det är Fortifikationsverket som sluter avtal med externa aktörer, exempelvis byggföretag, energibolag och externa uthyrare. Vidare förvaltar FORTV de lån som används för att finansiera investeringar i infrastruktur. Dessa lån tas för statens räkning upp via Riksgäldskontoret. Försvarsmaktens anslag till hyror prisomräknas årligen enligt FPI.

¹⁰² Fortifikationsverket/Försvarsmakten, *Hyresmodell 2006*, mars 2006.

Hyresmodellen utgår från en komponenthyra som delas upp i ett antal kostnadskomponenter:

- Administration
- Planerat underhåll
- Driftkostnader (inkl. FORTV:s egna lokaler)
- Medieförsörjning (el, värme, vatten m.m.)
- Kapitalkostnader (avskrivningar och räntekostnader)

Bashyran, vilken utgörs av samtliga kostnadskomponenter förutom kapital, uppgick år 2016 till drygt 1,2 miljarder kronor enligt uppgifter från Fortifikationsverket.¹⁰³ *Bashyran* utgör närmare 70 % av Försvarsmaktens hyreskostnader för FORTV:s anläggningar.

Kapitalkostnaderna på omkring 0,6 mdkr utgörs av avskrivningar och räntekostnader och utgör drygt 30 % av Försvarsmaktens hyreskostnader för FORTV:s anläggningar. Avskrivningar utgör den dominerande delen. De senaste årens låga ränteläge har medfört att räntedelen av kapitalkostnaderna varit låg.

Avskrivningar baseras på komponentvis avskrivning och respektive komponents ursprungliga anskaffningsvärde plus förbättringsåtgärder. Avskrivningstiden varierar mellan 5-30 år beroende på objekt och åtgärd. På mark görs inga avskrivningar.

Räntekostnaderna beräknas på objektens bokförda värde vid årets ingång. Räntekostnaderna inkluderar även ett avkastningskrav på fastighetsbeståndet från statsmakterna vars nivå bestäms efter förslag från Finansdepartementet. Den kalkylränta som FORTV använder för att beräkna räntekostnaden baseras dels på Riksgäldskontorets utlåningsräntor och dels på statens avkastningskrav. Fortifikationsverket lånar kontinuerligt upp medel till den investeringsportfölj som myndigheten har.

Upplåtelseavtalen gäller normalt tillsvidare och omförhandlas inte. Hyra för tillkommande investeringar läggs löpande in i avtalen. Investeringsavtal upprättas med Försvarsmakten. För upplåtelseavtal som är längre än tre år sker en årlig omräkning med stöd av index. Grundregeln är att bashyran (samtliga kostnadskomponenter förutom kapital) räknas om med förändringen i KPI mellan oktober innevarande år och oktober föregående år. Vid utgången av respektive upplåtelseavtal revideras bashyra och bastal för indexomräkningen. Det innebär en ny bashyra som baseras på FORTV:s verkliga kostnader. Kapitaldelen i ersättningen revideras årligen utifrån FORTV:s faktiska kostnader för kapital.

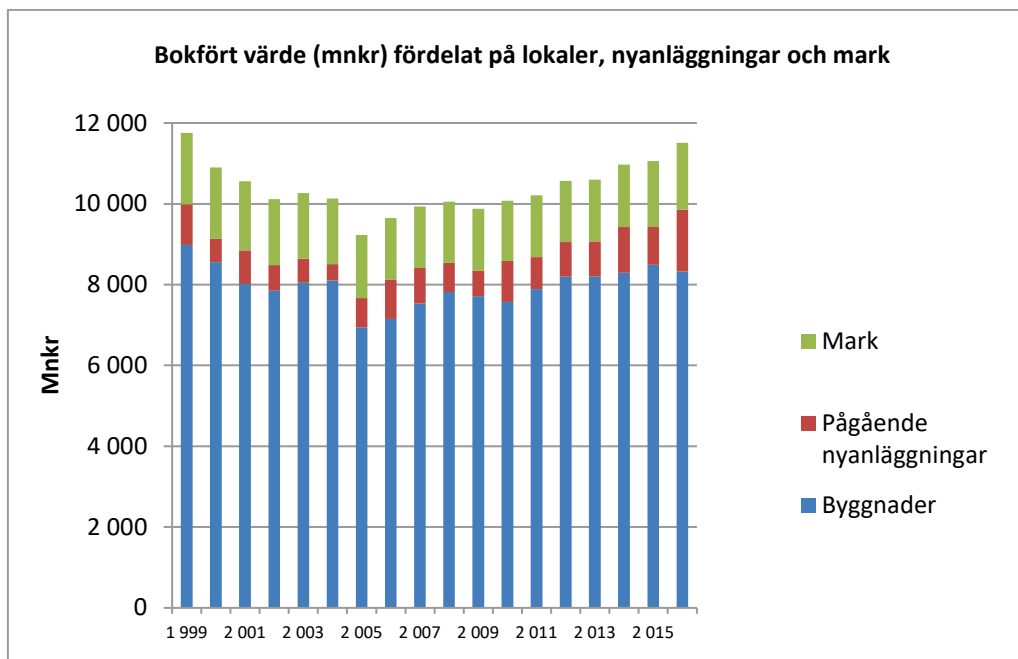
Försvarsmaktens kostnader för bashyran ökar sålunda, allt annat lika, med KPI. Samtidigt utgörs priskompensationen för bashyran endast till 70 % av KPI.

Vad gäller bashyran så uppstår alltså en skillnad mellan den höjning av kostnaderna för bashyran som Försvarsmakten får genom FORTV:s justering och den priskompensation som erhålls från FPI. Underkompensationen blir sålunda i denna del 30 % av KPI om den inte kan mötas med ett effektivare lokalutnyttjande.

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

Det bokförda värdet som bestämmer avskrivningar och räntor har under perioden från år 1999 till år 2016 utvecklats enligt nedanstående diagram. Siffrorna som kommer från FORTV omfattar hela beståndet där Försvarsmakten är den dominerande kunden.

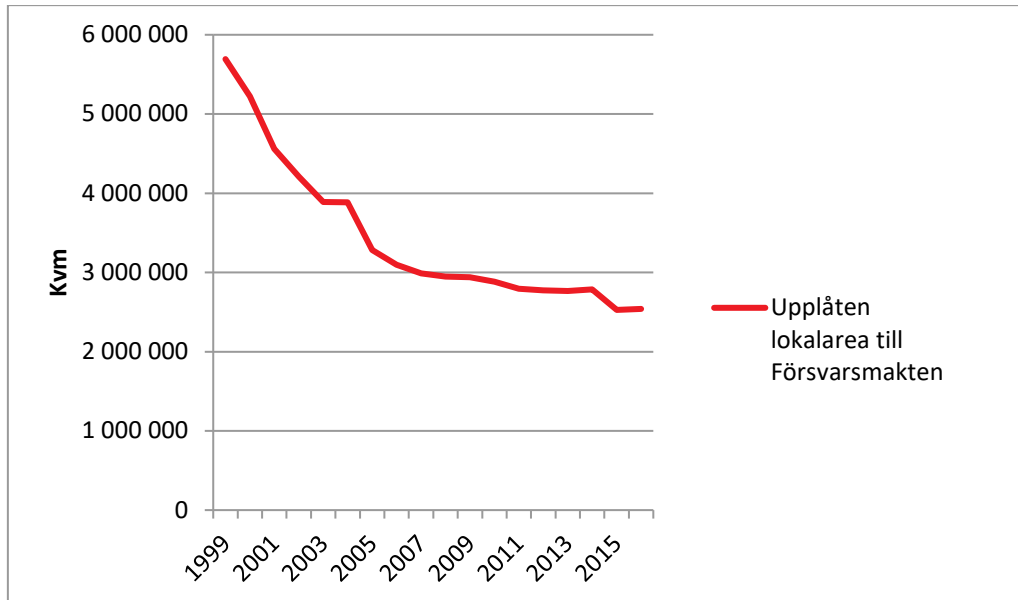
¹⁰³ Uppgifterna är baserade på underlag från Fortifikationsverket, 2017-06-27.



Figur 11. Bokfört värde (mnkr) fördelat på lokaler, nyanläggningar och mark. Källa; FORTV:s årsredovisningar.

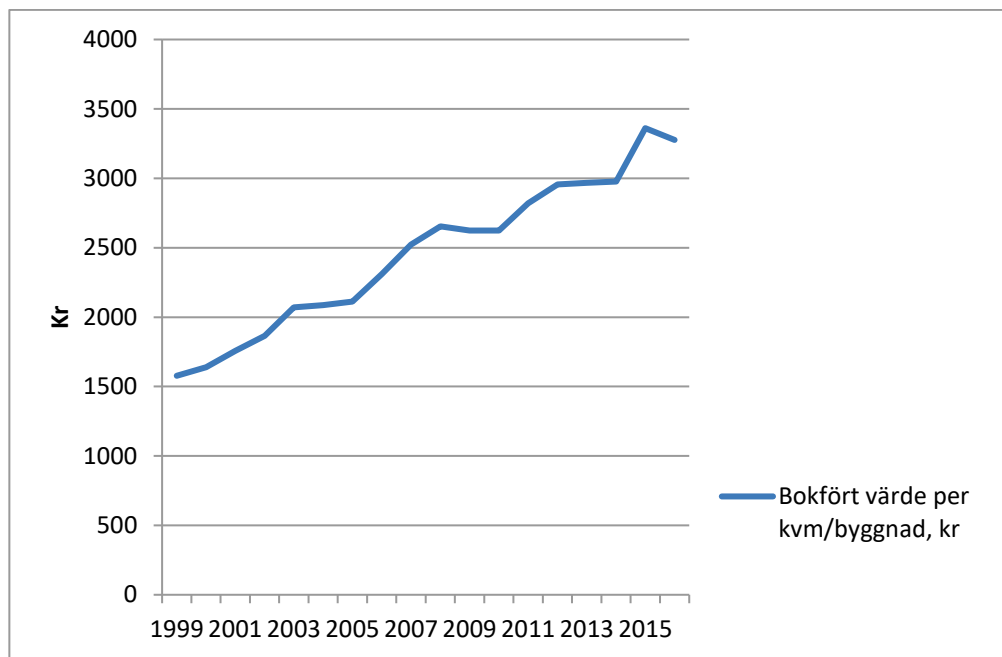
Lokalerna står för den dominerande delen av det bokförda värdet.

Bakom initialt sjunkande bokförda värden fram till år 2005, och därefter något ökande värden, ligger främst avvecklade lokalytor, se figur 12.



Figur 12. Upplåten lokalyta (kvm, bruttototalarea BTA). Källa. FORTV.

Som synes minskar lokalytan betydligt snabbare än det bokförda värdet och hyreskostnaderna. Detta beror att när äldre bestånd ersätts med nyanlagt bestånd ökar 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 (perioden för analysen i 2014 års rapport). Ökningstakten har dock avtagit något efter 2013 till ca 3,5 % under perioden 2013-2016 (se figur 13).



Figur 13. Bokfört värde per ytenhet. (Egen figur utifrån underlag från FORTV).

Ett ökat bokfört värde per kvm innebär också ökad hyra per kvm. Det har inte varit möjligt att beräkna ett exakt kvm-pris då lokalhyrorna inte går att särskilja, från markhyror, 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 för hyran per ytenhet på ca 3-5 % per år. Detta stärks av en publikation från FORTV¹⁰⁴ från 2011 där hyreskostnaden per kvm för lokaler mellan 2006 och 2010 beräknas ha ökat i genomsnitt 5 % per år. Avvecklingen av relativt sett billigare förrådslokaler förklarar en mindre del av det ökade genomsnittspriset per kvm.

En kompensation med 70 % av KPI skulle över hela perioden 1999-2016 i genomsnitt motsvara 0,85 % per år.

Detta skulle enligt dessa beräkningar totalt innebära en underkompensation för den del av hyrorna som inte omförhandlats med ca 2-4 % per år.

Även beträffande lokal- och hyreskostnader föreligger försvarsmaktsspecifika förhållanden som påverkar den faktiska hyresutvecklingen. Dessa specifika förhållanden påverkar därmed förutsättningarna för att priskompensationen från FPI ska kunna kompensera för den faktiska hyresutvecklingen.

- De reduceringar av verksamheten som Försvarsmakten gjort sedan 1990-talet har medfört ett lägre kapacitetsutnyttjande och därmed försvårat ett effektivt utnyttjande av och hög beläggning på Försvarsmaktens anläggningar.
- Det kan vara svårt att avyttra enskilda byggnader, i och med att ett upplåtelseavtal normalt avser stora markområden med en stor mängd byggnader.
- Det kan också vara svårt att avskilja överflödigt yta för extern uthyrning inom Försvarsmakten av säkerhetsskäl slutna anläggningar.
- De speciella krav som ställs på Försvarsmaktens fastigheter utifrån bl.a. försvarsändamål, skydds- och bevakningsaspekter kan medföra höga kostnader och snabb kostnadsutveckling.

¹⁰⁴ Fortifikationsverket. 2011. *Årsfakta 2010*.

- De målkonflikter som kan finnas mellan rent försvarsoperativa krav på lokaler och andra krav kan kosta pengar utan att tillföra ett rent försvarsoperativt värde t.ex. arkitektoniska krav.
- Det låga ränteläget har inneburit att hyreskostnaderna hållits tillbaka. Vid ett högre ränteläge riskerar hyreskostnaderna att accelerera.
- En förändring av avkastningskravet på fastighetsbeståndet kompenseras inte av FPI utan måste kompenseras med anslagsbeslut (Detta gjordes också år 2015 när avkastningskravet höjdes).
- Särskilda trögheter kan skapas av miljöhänsyn och saneringsåtgärder.
- Omfattningen på genomförda tilläggstjänster (exempelvis anpassning av lokaler) är ett potentiellt område som kan generera avvikelser under ett budgetår i form av ökade kostnader. Dessa tilläggstjänster inte ingår i ersättningen enligt upplåtelseavtalen, utan regleras fristående från dessa.
- Försvarsmaktens externa förhyrningar kan utgöra en ekonomisk osäkerhetsfaktor. Riskbilden skiljer sig något när externa förhyrningar sker, i jämförelse när Fortifikationsverket själva förvaltar lokalerna. Förhyrningen kan dels bli föremål för omförhandlingssituationer, som kan vara marknadsbaserad (till skillnad från kostnadsbaserad), och Försvarsmakten kan bli uppsagd för avslut i samband med omförhandling.
- Företrädare för Försvarsmakten har pekat ut omfattningen på framtida underhållsbehov som en ekonomisk osäkerhetsfaktor.

Sammanfattningsvis kan författaren konstatera att

- priskompensationen från FPI inte kompenserar Försvarsmakten fullt ut för den uppräkningsökning med KPI som sker av bashyran inom ramen för Hyresmodell 2006 då FPI endast kompenserar Försvarsmakten med 70 procent av KPI. Detta skapar ett produktivitetskrav på Försvarsmakten. I och med att Fortifikationsverket garanteras full kostnadstäckning genom hyresmodellen skapar dock ytterligare ett produktivitetstryck på Försvarsmakten i den mån som KPI inte fångar den faktiska kostnadsförändringen
- hyreskostnaden per ytenhet under 1999-2016 ökat betydligt snabbare än priskompensationen från FPI. Skillnaden kan uppskattas ligga mellan 2-4 % per år
- det de ekonomiska förutsättningarna för Försvarsmakten inom lokalområdet i många fall är så specifika att de är svårfångade med en generell statlig modell för priskompensation.

Dessa observationer leder i sin tur till slutsatsen att finns skäl att beakta dessa specifika förutsättningar i anslagsbeslut och/eller i val av metod och index för priskompensationen för lokalkostnader.

11 Övrigt

11.1 Övriga kostnader inom förbandsverksamheten

Övriga kostnader som inte behandlats i tidigare kapitel återfinns huvudsakligen inom anslag 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap. Dessa består av olika typer av kostnader såsom drivmedel, reservdelar/materielunderhåll, ammunition, resor, administrativa investeringar, förbrukningsmaterial, konsulter och övriga tjänster m.m. Dessa kostnader har legat på ca 11 mdkr de senaste åren. Därutöver kommer ca 1 mdkr för den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Priskompensationen från FPI har hittills utgjorts av nettoprisindex, NPI, med undantag av kostnader för olja/drivmedel som kompenseras med prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter.

NPI togs officiellt bort ur SCB:s statistik från 2014 men SCB har fortsatt beräkna FPI för att fastställa priskompensationen. Nu ska emellertid NPI ersättas med konsumentprisindex med konstant skatt fr.o.m. budgetår 2021.

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. I rapporten från 2014 konstaterades att detta index historiskt hade legat nära NPI i sin utveckling.

I brist på försvarsmaktsspecifika tidsserier för prisutveckling på dessa kostnader användes, i rapporten från 2014¹⁰⁵, olika civila index som en indikation på den faktiska prisutvecklingen för dessa kostnader. Varje kostnadsslag matchades med ett officiellt index som beskrev prisutveckling på en liknande resurs (ett approximativt index, s.k. proxy-index). Denna indikativa prisutveckling med NPI, det index som bestämt kompensationen för prisökningar för dessa kostnader. Studien gjordes för åren 2005-2013. Nedanstående tabell (nästa sida) redovisar resultatet av denna analys.

Rapporten konstaterade att just de kostnader som var specifika för Försvarsmakten, i jämförelse med de flesta övriga statliga myndigheter, uppvisade en snabbare prisutveckling där jämförelsen indikerade en klar tendens till underkompensation. Detta gällde framför allt den största posten, reservdelar/materielunderhåll, men också ammunition¹⁰⁶. Andra större kostnader som där jämförelsen indikerade en klart snabbare kostnadsutveckling än NPI var resor, konsultkostnaderna och förbrukningsmateriel.

Rapporten sammanfattade analysen med följande observation och slutsats: ”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.

¹⁰⁵ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901—SE, 2014.

¹⁰⁶ Reservdelar och ammunition anskaffas inom ramen för anslag 1.3 Anskaffning av materiel och anläggningar. När reservdelar och ammunition tas ut för att användas vid utbildning, övning och vid löpande materielunderhåll sker en intern transaktion som där anslag 1.3 krediteras och anslag 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap debiteras.

Försvarmaktens prisuppräknings genom NPI har samtidigt varit lägre än övriga statliga myndigheter som uppräknats med index för övriga förvaltningskostnader om än marginellt.

Tabell 6. 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 ¹⁰⁷	1,2 %	2,3 %	PPI, vapen och ammunition	+1,0
Resor	2,4 %	2,3 %	KPI, transporttjänster	+1,0
Investeringar (ej försvarsmateriel) ¹⁰⁸	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.

Nedan kommenteras några andra kostnadsposter som ingår i övrigt-posten inom anslag 1.1.

Reservdelar/Materielunderhåll

Prisutvecklingen för reservdelar/materielunderhåll approximerades med ett civilt index – prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) för tjänster avseende reparation och installation av maskiner och apparater. 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. Detta av samma skäl som anförts beträffande materielkostnader i kapitel 8.

I tidigare avsnitt i föreliggande rapport avhandlades anskaffningen och vidmakthållandet av försvarsmateriel men även reparationer, reservdelar och löpande underhåll berördes (avsnitt 8.3). Författaren framförde härvid tanken om att i priskompensationen även betrakta löpande reparationer, reservdelar och löpande underhåll som materielkostnader och inte som övrigt inom anslag 1.1.

Konsultkostnader

Konsultkostnaderna är stora, i synnerhet om det indirekta konsultberoende beaktas som uppstår via konsultkostnader hos FMV som vidarefaktureras till Försvarmakten. Totalt kan dessa kostnader direkt och indirekt uppgå till 2-3 mdkr per år. Författaren anser att det kan finnas skäl för att studera konsultkostnaderna vid översyn av FPI.

¹⁰⁷ Nordlunds m.fl. studie från 2011 av materielanskaffningen visar på ett liknande resultat.

¹⁰⁸ I investeringar ingick kontorsutrustning, OH-utrustning, vissa utbildningssimulatorer, informationssystemet PRIO m.m.

Drivmedelskostnader

Drivmedelskostnaderna har i FPI särskilts från övriga kostnader och priskompensationen sker separat med eget index, ITPI för stenkolsprodukter och raffinerade petroleumprodukter. Studier av råoljepriser¹⁰⁹ och priset på olika drivmedel såsom bensin och diesel¹¹⁰ visar på stora svängningar. Den höga volatiliteten kan och har skapat variationer i kostnadsutfallet hos Försvarsmakten som mellan åren utgjort drygt 100 miljoner kr. Författaren finner att det är viktigt att säkerställa att tillämpat index har en god följsamhet till Försvarsmaktens drivmedelskostnader.

11.2 Övriga kostnader inom internationella insatser

En mindre post övriga kostnader, ca 1 mdkr, återfinns inom anslag 1.2 Försvarsmaktens insatser internationellt. Denna post priskompenseras 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.

Anslaget är i hög grad ambitionsstyrt och återspeglar statsmakternas ambitioner avseende internationella insatser det kommande budgetåret och principerna för prisomräkning blir därför av något mindre vikt.

11.3 Forskning och teknikutveckling

Kostnaderna för forskning och teknikutveckling uppgick år 2018 till 0,6 Mdkr¹¹¹ och år 2019 till 0,7 mdkr.

Priskompensationen har varierat över åren och följde först kompensationen för materielanslagen men byggde därefter, sedan forskningen och teknikutvecklingen bröts ut till ett eget anslag år 2007, på index för övrig förvaltning. Numera prisomräknas inte detta anslag med index utan hanteras utanför FPI genom direkta politiska beslut om anslagsbelopp. Även detta anslag är i hög grad ambitionsstyrt och återspeglar statsmakternas ambitioner avseende forskning och teknikutveckling det kommande budgetåret och principerna för prisomräkning blir därför av något mindre vikt.

Ungefär hälften av anslaget gick till FOI som genomförare, medan den andra hälften delades av övriga aktörer.

Dem huvudsakliga forskningen och teknikutvecklingen utförs emellertid inom försvarsindustrin och betalas via andra anslag och försvarsindustrins försäljning till andra kunder.

¹⁰⁹ Statistiska Centralbyrån, Internationell statistik – energi, scb.se.

¹¹⁰ Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, Prisstatistik, SPBI.se

¹¹¹ Försvarsmakten, Årsredovisningar 2018 (FM2018-10243:7) och 2019 (FM2018-20355:12).

12 Principiella metoder

I detta kapitel redovisas några principiella metoder för anslagstilldelning och omräkning av anslaget för att hantera pris- och löneförändringar. Metoderna kan kombineras till ändamålsenliga hybrider där t.ex. vissa delfaktorer typ löner, materiel, hyror kan omräknas enligt den modell som bedöms passa delfaktorn bäst. Nedan beskrivs dessa metoder principiellt. Vissa observationer/slutsatser om lämpligheten för de olika metoderna för olika delfaktorer har redovisats i kapitlen där problematiken beskrivits för delfaktorerna var för sig och deras potentiella konsekvenser diskuteras. De olika metoderna och resonemangen omkring dessa principiella metoder för anslagsbeslut och pris- och löneomräkning bygger på författarens egna tankar inspirerade av bl.a. de internationella observationerna.

12.1 FPI med definitiv, automatisk uppräkningsmodell enligt dagens modell

Dagens modell kräver en hög följsamhet till den faktiska pris- och löneutvecklingen för att vara ändamålsenlig. Följsamhet är därför det avgörande kriteriet för en modell med automatisk och definitiv indexuppräkningsmodell. Om FPI kan utformas på ett sätt som gör att kompensationen ligger mycket nära den faktiska pris- och löneutvecklingen i Försvarmakten¹¹² 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. Nuvarande konstruktion har i sin hittillsvarande tillämpning varit en definitiv omräkning som byggt på illusionen om det följsamma indexet som gör att politikerna bara kan fokusera på effekter av nya beslut vid anslagstilldelningen. Att pris- och löneomräkningen överensstämmer med faktisk pris- och löneutveckling har i praktiken tagits för givet.

Nuvarande FPI är ett kompositindex där olika civila officiella index (s.k. proxy-index, approximativa index) ska representera pris- och löneutvecklingen för olika delfaktorer. Det är författarens bedömning att det är mycket svårt att identifiera lämpliga proxyindex med hög följsamhet beroende på att försvarsverksamheten är en väldigt specifik och unik verksamhet.

Försvarsområdets specifika och unika egenskaper beror på:

- unika personalkategorier med inslag av kåranda,
- unik materiel,
- unika marknadsförhållanden med få köpare och säljare och begränsad konkurrens, ofta med en marknadssituation som utmärks av bilaterala monopol (en köpare/en säljare) och/eller oligopol (få säljare),
- försvarets karaktär av att vara ”turneringsvara”/”tävlingsvara” där försvarsförmågan måste ställas i förhållande till en potentiell motståndare som också strävar efter att öka sin förmåga vilket gör att det är den relativa förmågan snarare än den absoluta förmågan som är avgörande för försvarseffekten,
- unika prisbildningsmekanismer som skapas av dels unika marknadsförhållanden, dels av behovet att kunna matcha förmågan hos en potentiell motståndare,

¹¹² I nuläget pågår en förändring av dispositionsrätten för anslagen för försvarsmateriel där Försvarets materielverk ska överta dispositionsrätten avseende delar av materielanskaffningen. Detta påverkar dock inte de principiella resonemangen i kapitlet.

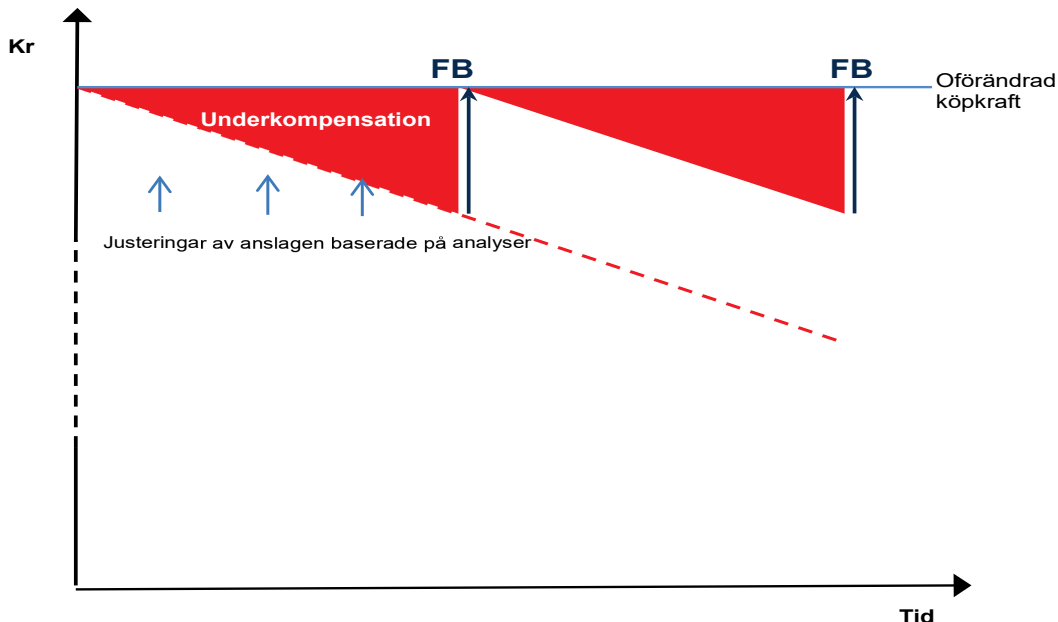
- egna ”konjunkturer” beroende på hotbild och betalningsvilja hos statsmakterna, vilket de senaste decennierna, fram till försvarsöverenskommelsen år 2015, innebar en lång ”recession” med minskade volymer och väsentligt försämrade möjligheter till skalfördelar,
- politisk styrning och politiska beslut som tas med andra hänsyn än vad som, ur Försvarsmaktens synpunkt, framstår som kostnadseffektiva såsom industri- och näringspolitiska hänsyn och hänsyn till internationella samarbeten.

Om man tror att FPI ger en pris- och lönekomensation som nära ansluter till den faktiska pris- och löneutvecklingen, utan att den gör det, riskerar beslutsfattarna att hoppa över nödvändiga analyser av effekterna i form av under- eller överkomensation genom FPI i samband med anslagsbesluten.

Ett FPI med automatisk indexuppräknings av anslagen enligt dagens modell kräver som nämnts i sin mest renodlade form mycket hög följsamhet. Ju mindre följsamt ett sådant index är desto större och/eller mer frekventa korrigeringar kommer att krävas för att justera uppkomna avvikelser från faktisk pris- och löneutveckling.

Om FPI utformas med bristande följsamhet 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 komensation.

Låt oss illustrera detta genom ett exempel som åskådliggörs i figuren nedan. Exemplet avser underkomensation men motsvarande resonemang kan också gälla överkomensation. Korrigeringar vid överkomensation skulle emellertid istället minska anslagen med den uppkomna överkomensationen.



Figur 14 . Anslagsbeslut och pris-/lönekomensation. (Egen illustration).

Ett FPI som, inklusive ett rimligt produktivitetskrav, fullt ut kompenserar Försvarsmakten skulle resultera i en oförändrad köpkraft (lodrät linje i figur 14).

Om Försvarsmakten istället antas ha blivit underkompenenserade ett antal år uppstår ett resursbehov (rödmarkerat), vilket sedan antas justeras med ett anslagstillskott vid ett korrigeringar beslut (blå uppåtriktade pilar i figuren) baserat på analyser av hur stor denna underkomensation varit. Vid rimligt god följsamhet kan det kanske räcka med en sådan

översyn i samband med varje nytt försvarsbeslut (FB i figuren). Följsamheten i FPI kan påverka den önskvärda längden på försvarsbesluten. Ju sämre följsamhet, desto tätare behov av mer genomgripande försvarsbeslut.

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

Ju sämre följsamhet de index som anslagen omräknas med har desto oftare måste anslagen justeras genom medvetna politiska beslut om anslagshöjningar för att undvika betydande underkompensation och för att en ryckighet i Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar inte ska bli följden.

Om inte anslaget justeras regelbundet kommer köpkraften att långsiktig urholkas (se streckad linje i figur 14). 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 mikrobeflut som inte blir uppmärksammade, men vars "ackumulerade" konsekvenser kan bli mycket stora. Inte minst finns det tecken på att dessa mikrobeflut, vid akut penningbrist, tenderar att gå ut över kostnader som är påverkbara i ett kort tidsperspektiv, till exempel övningsverksamheten.

Svårigheten att konstruera ett följsamt index som löpande och automatiskt speglar den faktiska pris- och löneutvecklingen gör att det, enligt författaren, kommer att krävas betydligt mer uppföljning, utvärdering och analys av uppkomna skillnader och korrigeringar beslut om anslagsnivån för att ett sådant system ska bli ändamålsenligt. Kort sagt att överge illusionen om det perfekta indexet som inte behöver korrigeras och öka inslagen av "hjärna" i form av analyser.

En förståelse hos såväl statsmakterna som Försvarsmakten om hur de båda "beslutsfattarna", dels den automatiska omräkningen, "den osynliga beslutsfattaren", dels den "synliga beslutsfattaren" med de medvetna politiska besluten om anslagsnivån, interagerar är därför av stor vikt för välvägd ekonomiska beslut rörande Sveriges försvar.

Det viktigaste är den långsiktiga följsamheten till faktisk pris- och löneutveckling i tillämpade index för omräkning av anslagen. Kortsiktiga avvikelser i följsamheten bl.a. genom den tvååriga eftersläpningen i pris- och löneomräkningen kan även de ställa till problem. Dessa skulle enligt författaren till stor del kunna lösas genom att man med god precision kan beräkna effekterna av kommande pris- och löneomräkning samt förbättrad flexibilitet mellan budgetår med ökade möjligheter till anslagskredit och anslagssparande. Detta skulle möjliggöra för Försvarsmakten att slippa gasa och bromsa p.g.a. bristande tidsmässig överensstämmelse mellan anslagsbehov och anslagsförbrukning. Ryckiga gasa-/bromsarbeteenden är ofta kontraproduktiva och kostnadsfördrande i sig.

12.2 Enkelt FPI för preliminär omräkning av anslaget

Om illusionen om det perfekta indexet med mycket följsamma proxyindex för olika delfaktorer överges och inblandade myndigheter, departement och riksdagspolitiker förstår att de inte kan ta indexomräkningen för given så öppnas möjligheterna för enklare indexkonstruktioner. Enkla indexkonstruktioner skulle då kunna användas för att preliminärt räkna om anslaget. Ett preliminärt index bejakar behovet av uppföljning, analys och uppföljning, genom sitt syfte att inte vara "perfekt".

Det enkla indexet skulle t.ex. för personalkostnaderna kunna vara ett officiellt arbetskostnadsindex och för materielkostnaderna (möjligen även inkluderande det löpande materielunderhållet) vara konsumentprisindex med en erfarenhetsbaserad tilläggsfaktor på 1-1,5 % per år. Produktivitetskrav och storleken på tilläggsfaktorer skulle kunna anpassas

till rådande försvarsspecifika omständigheter och justeras när dessa förutsättningar förändras. En preliminär indexuppräknings enligt dessa principer skulle även i denna modell självklart kräva uppföljning, utvärdering, analys och bedömningar av de förhandenvarande försvarsspecifika förutsättningarna. Det skulle också kräva korrigering medvetna politiska beslut om anslagsökningar alternativt anslagsminskningar för att justera för uppkommen under- eller överkompensation. I detta avseende kan samma resonemang om frekvens på dessa analyser och korrigering beslut som fördes i avsnitt 12.1 om en ändamålsenlig tillämpning av dagens modell vara giltigt.

12.3 Dialogmodell med redovisade antaganden

En annan modell skulle enligt författaren vara att slopa indexomräkningen helt och hållet och istället helt övergå till en analys- och dialogdriven modell om nivån på den faktiska pris- och löneutveckling och dess orsaker. En startpunkt skulle kunna utgöras av Försvarsmaktens egen bedömda pris- och löneutveckling. Vad avser materielen skulle Försvarsmaktens bedömning kompletteras med FMV:s bedömning. I dennas analys skulle en konsekvensbeskrivning av kontrakten med försvarsindustrin med dess prisklausuler ingå. Modellen skulle kunna bygga på att myndigheterna (Försvarsmakten och FMV) i ett underlag till Regeringskansliet (lämpligen ett utvecklat budgetunderlag) redovisar sina antaganden rörande pris- och löneutvecklingen. Dessa antaganden studeras, analyseras och överprövas av Regeringskansliet, främst Försvars- och Finansdepartementen, varvid en analysdriven, iterativ budgetdialog tar vid som slutligen resulterar i ett ställningstagande till anslagsnivån inkl. effekten av den bedömda pris- och löneutvecklingen.

Ett tentativt exempel: Budgetunderlaget för år 2020 lämnas i början på år 2019 då ett utfall för år 2018 är färdigställt. I detta budgetunderlag redovisas

- (1) dels utfallet för 2018 med bedömningen av pris- och löneutvecklingen för 2018 tillsammans med underlag för denna bedömning*
- (2) tidiga indikationer på avvikelser från tidigare bedömd pris- och löneutveckling i Budgetpropositionen för år 2019 som underlag för eventuella korrigering anslagsbeslut efter överprövning av Regeringskansliet*
- (3) samt antaganden för pris- och löneutveckling för år 2020 som underlag för analys och överprövning av Regeringskansliet för att slutligen resultera i ett ställningstagande till anslagsnivån för år 2020 inkl. bedömd pris- och löneutveckling.*

Denna modell kräver en högre ambition i uppföljning, utvärdering och analys från såväl försvarsmyndigheterna, primärt Försvarsmakten och FMV, som Regeringskansliet, primärt Försvarsdepartementet och Finansdepartementet. Regeringskansliet skulle även kunna inhämta en "second opinion" från experter utanför de berörda myndigheterna för att göra överprövningen av myndigheternas antaganden om pris- och löneutveckling. Denna kommer troligen att kosta ett antal årsarbetskrafter för att kunna genomföras. En väl tilltagen gissning på totalt ca 20 årsarbetskrafter årligen skulle innebära merkostnader på mellan 15-20 miljoner kr. Med tanke på att ifrågavarande anslag i nuläget totalt är närmare 50 miljarder kr skulle det räcka med en ökad verkningsgrad på 0,03-0,04 % (0,3 – 0,4 promille) för att den utökade analysinsatsen skulle vara kostnadseffektiv. Många tidigare utredningar¹¹³ har pekat på behovet av en utökad analyskapacitet, inte minst inom Regeringskansliet. Det har även framförts tankar om större inslag av "second opinion"¹¹⁴. Denna utvecklade "dialogmodell" med större inslag av analys skulle kunna katalysera en sådan utökad analyskapacitet. Det skulle också kunna leda till att nya analysverktyg och analysmodeller utvecklas. En utökad iterativ budgetdialog baserad på, i huvudsak öppet,

¹¹³ T.ex Försvarsdepartementet, *Styrningen av insatsförsvaret*, FSU (2005:92) och Finansdepartementet, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75.

¹¹⁴ Nordlund, P. m.fl., *Strategisk styrning inom det militära försvaret - projektrapport 2005*, FOI-R--1804--SE, 2005.

redovisade antaganden skulle dessutom skapa förutsättningar för en berikande lärprocess med olika aktörsperspektiv inblandade. En komplikation kan vara att vissa antaganden är hemliga och därför måste redovisas i hemlig bilaga. Processen skulle troligen också bidra till en ökad kunskap hos riksdagen genom försvarsutskottet. Budgetdialogen bör så långt möjligt baseras på transparenta och härledbara antaganden och slutsatser.

En viktig dimension i analysen av avvikelser från bedömd pris- och löneutveckling skulle vara påverkbarhet. Har myndigheterna kunnat påverka den faktiska pris- och löneutvecklingen eller är avvikelserna beroende av externa, opåverkbara skeenden?

12.4 Anslag kopplade till BNP-andel

En modell som ofta kommer på tal, inte minst i politiska kretsar, är att koppla det totala försvarsanslaget till en bestämd andel av bruttonationalprodukten (BNP). I nuläget ligger BNP-andelen på runt 1 % men många politiker har uttalat en målsättning om att den bör närma sig 2 %. En modell kopplad till BNP-andelar har sina fördelar:

- Den är enkel då den innebär att försvarsanslaget ökar i samma takt som BNP.
- Den behöver ingen prisomräkning då den kopplas till BNP-utvecklingen och inte olika prisindex.
- Det finns en också ett positivt matematiskt samband mellan försvarsutgifter och BNP som tyder på att försvarsutgifterna samvarierar med BNP

Men nackdelarna är många vilket gör modellen tveksam som för anslagstilldelning. Som påtalat ovan samvarierar försvarsutgifterna normalt med BNP men långt ifrån proportionellt. Det vanliga är att BNP ökar snabbare än försvarsutgifterna vilket normalt innebär en sjunkande BNP-andel över tid. Det finns också en logisk förklaring till detta samband. Försvarsutgifterna kan ses som en typ av hemförsäkring och våra försäkringspremier stiger ju med ökat värde på det försäkringen avser. Men även om det finns en viss samvariation så är en konstant BNP-andel vanligtvis ett för trubbigt verktyg för att bestämma försvarsanslagen. Den bortser helt från omvärldsutvecklingen och den hotbild som kanske utgör de viktigaste faktorerna att beakta vid beslut om anslagsnivåer. Inte sällan växer BNP snabbt vid goda ekonomiska tider där en ökad världshandel bidrar till en effektiv arbetsfördelning mellan länder och ett ökat välbefinnande. Sådana tider sammanfaller ofta med säkerhetspolitiskt stabila och mindre oroliga perioder. En konstant BNP-andel skulle innebära att vi i detta relativt lugna läge skulle öka våra försvarsutgifter.

På samma sätt skulle en lågkonjunktur i Sverige med sjunkande BNP innebära att försvarsanslagen också minskade oberoende av omvärldssituation.

Det finns en situation där BNP-andelen möjligen skulle kunna försvaras. Detta är inom en allians eller ett nära försvarspolitiskt samarbete där de ekonomiska bördorna ("burden sharing") av ländernas försvarsutgifter ska fördelas på ett rättvist sätt inom alliansen eller det nära samarbetet. I dessa fall skulle en princip som sade att försvarsutgifterna inom alliansen/samarbetet ska fördelas enligt ekonomisk förmåga där BNP skulle vara måttstock på denna förmåga. Det är på detta sätt rekommendationen till NATO:s medlemmar, om försvarsutgifter på minst 2 % av BNP, ska förstås. Det är emellertid bara ett fåtal av medlemsstaterna som följer rekommendationen. Vissa länder såsom Polen har dock gjort 2 % av BNP till modell för att fastställa försvarsanslagen.

BNP-andelen eller kanske ännu hellre utveckling av försvarsutgifterna i jämförelse med andra länder kan dock vara analysreferens och en del av den omvärldsbedömning som påverkar beslutet om en lämplig anslagsnivå för försvarsanslagen.

12.5 Avslutande kommentar om modellerna

Gemensamt för alla dessa principiella modeller, möjligen med undantag av BNP-modellen, är ökade analysinslag - ”mindre okritisk automatik och mer hjärna”. Behoven av ökade analysinslag skulle kunna fungera som en motor i uppbyggnaden av analyskapacitet vid såväl försvarsmyndigheterna som Regeringskansliet och som bonus även en ökad ekonomisk medvetenhet och kunskap hos försvarspolitikerna. De ökade analysinslagen kan enligt författaren vässa kompetensen i försvarsekonomiska frågor och dessutom bidra till mindre stuprörstänkande där ekonomikompetens knyts närmare ihop med övrig verksamhetskompetens.

13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Försvarsprisindex (FPI) som används för att kompensera Försvarmakten för löne- och prisförändringar behöver ses över och författaren har i tidigare rapporter framfört att en utredning bör tillsättas som gör denna översyn. I detta kapitel sammanfattar författaren sina slutsatser och rekommendationer baserat på de studier om FPI som författaren genomfört under många år.

Författaren har med glädje noterat att Statskontoret¹¹⁵ och Försvarsberedningen¹¹⁶ i sina rapporter föreslagit en översyn av FPI för försvarsmateriel. Finansdepartementet har nu beslutat att ge uppdrag till SCB att göra en sådan översyn¹¹⁷. Det är emellertid författarens mening att denna översyn bör omfatta hela FPI och inte endast den del som avser försvarsmateriel.

FPI har tenderat att underkompensera Försvarmakten genom bristande följsamhet till Försvarmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling. Detta har i sin tur medfört att Försvarmakten haft svårt att leverera den försvarsförmåga som beställts i de politiska besluten. Brist på pengar har framtvingat beslut inom Försvarmakten som medfört ambitionssänkningar bl.a. genom minskad övningsverksamhet och senareläggning av planerad materielanskaffning. FPI har på så sätt fått rollen som en ”osynlig beslutfattare” som i många fall motverkat de politiska besluten.

Kunskapen och medvetandet om FPI bland politiker och tjänstemän behöver förbättras och FPI:s roll i förhållande till de explicita politiska besluten bl.a. anslagsbesluten behöver klarläggas. Syftet med FPI har sagts vara att politikerna i sina anslagsbeslut inte ska behöva bry sig om löne- och prisomräkningen mellan budgetår. De ska i anslagsbesluten fokusera på hur anslagsbehovet påverkas av högre eller lägre krav på försvarsförmågan, nya eller borttagna uppgifter för Försvarmakten etc., så kallade reala förändringar. Men om FPI inte på ett tillfredsställande sätt omhändertar Försvarmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling så uppnås inte de önskade reala förändringarna. Det har också funnits tillfällen då de politiska besluten ställt produktivitetskrav på Försvarmakten utan att beakta att sådana krav är inbyggda i konstruktionen av FPI. Detta leder till slutsatsen att ansvarsfördelningen mellan de politiska anslagsbesluten och FPI behöver tydliggöras.

Det viktigaste kriteriet för FPI i nuvarande tillämpning är att det uppvisar en god följsamhet till Försvarmaktens faktiska pris- och kostnadsutveckling. Nuvarande FPI lever i nuläget inte upp till följsamhetskriteriet. De delar av FPI där detta får störst effekt är försvarsmaterielområdet. Ett annat område där effekterna av FPI kan bli kännbara är inom personalområdet där nivån på och tillämpningen av produktivitets- och effektivitetskravet kan skapa betydande underkompensation. Även hyresområdet har i tidigare rapporter¹¹⁸ pekats ut som ett område där underkompensation kan uppstå.

Det finns även förbättringspotential i FPI inom andra områden men de är inte lika avgörande för Försvarmaktens ekonomiska situation.

Försvarmaktens verksamhet är i många avseenden med unika personalkategorier, materiel och marknadsförhållanden där försvarsförmågan bestäms av relativa förmågan jämfört med en potentiell motståndare. Detta gör att det är mycket svårt att hitta civila index som uppvisar god följsamhet till Försvarmaktens pris- och kostnadsutveckling. I en tidigare

¹¹⁵ Statskontoret, *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27.

¹¹⁶ Försvarsberedningen, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, Ds 2019:8.

¹¹⁷ Finansdepartementet, *Uppdrag att redovisa alternativa prisomräkningsmetoder för försvarsanslagen*, Fi 2020/02877/BATOT, juni 2020.

¹¹⁸ Nordlund, P, Bäckström, P, Bergdahl, K, Åkerström, J, *Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar*, FOI R--3901--SE, 2014.

rapport¹¹⁹ har också konstaterats att Sverige är ensamt om att ha ett FPI byggt på civila index som genom automatisk omräkning direkt styr nivån på försvarsanslagen.

Andra modeller för anslagsbeslut och/eller löne- och priskompensation, vid sidan av översyn av nuvarande modell, FPI med definitiv, automatisk uppräknings, borde därför också övervägas. Några principiella modeller skulle t.ex. kunna vara:

- Enkelt FPI för preliminär omräkning av anslaget
- Dialogmodell med redovisade antaganden
- Anslag kopplade till BNP-andel

Dessa olika modeller har också för- och nackdelar men bör studeras som alternativ i en mer komplett utredning av FPI jag hoppas kommer. En generell iakttagelse är att det behövs ”mer hjärna och ”mindre okritisk automatik” i processen för anslagsbeslut och pris- och löneomräkning av anslaget”. Med detta avses ökade inslag av analys och uppföljning.

Det är också viktigt att beakta effekter av volymförändringar på pris- och kostnadsutvecklingen när anslagsbeslut och/eller beslut om utformning av löne- och priskompensationen fattas. Pris- och kostnadssituationen kan påverkas väsentligt av förutsättningarna att uppnå skalfördelar. Ökad kvantitet medför att de absoluta kostnaderna för personal, materiel, hyror, övningskostnader mm ökar men innebär oftast lägre kostnader per styck och per aktivitet.

Konstruktionen av beslutsprocessen runt försvarsanslagen är betydelsefull för att säkerställa att anslagen rimmar väl med kraven på leveranser från Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter¹²⁰. Finansieringen av försvaret bygger dels på välavvägda och underbyggda direkta anslagsbeslut och dels på en ändamålsenlig pris- och lönekomensation från FPI. I nuvarande system innebär det att rollfördelningen mellan de politiska anslagsbesluten och pris- och lönekomensationen måste vara välbekant för beslutsfattarna. Det kräver också att komensationen har en god överensstämmelse med den faktiska pris- och löneutvecklingen inom försvarsmyndigheterna. I nuläget finns det förbättringspotential i har båda dessa avseenden. Om det inte går att uppnå en konstruktion av FPI som med tillräcklig precision kan bidra till att krav på leveranser och pengar till verksamheten är välavvägda och balanserade bör andra modeller för beslutsprocesserna avseende försvarsanslagen övervägas.

¹¹⁹ Nordlund, P. Bäckström, P. Öström, B. *Försvarsspecifik inflation – Teori och internationella tillämpningar*, FOI-R--4277--SE, 2016.

¹²⁰ Inte minst FMV som kommer att få dispositionsrätten till åtminstone delar av anslagen för materielanskaffning.

ORDLISTA

Absolut effekt; i detta sammanhang effekten i absoluta termer utan jämförelse med potentiell motståndare. Motsats: Relativ effekt.

Allmän prisutveckling; genomsnittlig prisutveckling på alla varor och tjänster i landet. Ofta används konsumentprisindex som uttryck för den allmänna prisutvecklingen. I framför allt de anglosaxiska länderna, såsom USA och Storbritannien används ofta BNP-deflatoren vid sidan av konsumentprisindex som ett uttryck för allmän prisutveckling.

Anslag; en ekonomisk ram för en myndighet för att utföra en definierad uppgift eller bedriva en definierad verksamhet.

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

Anslagspost; en specificerad ekonomisk ram för en del av ett anslag till en myndighet.

Anslagssparande; En myndighet har rätt att inom vissa gränser föra över en outnyttjad del ("spara") av ett anslag till kommande år. Anslagssparande får i allmänhet uppgå till högst 3 procent av tilldelat anslagsbelopp. Se även anslagskredit.

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

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

BNP-deflatoren; BNP-deflatoren är ett prisindex som används för att justera för inflation när bruttonationalprodukten (BNP) jämförs mellan olika och används för att mäta prinsnivån och prisförändringarna på alla producerade varor och tjänster i landet. Inflationssiffror som kan härledas från BNP-deflatoren och från konsumentprisindex ligger ofta nära varandra.

Bruttonationalprodukt (BNP); Värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. Försvarsutgifternas andel av BNP är ett ofta använt internationellt jämförelsemått.

Deflator; Ett statistiskt verktyg i form av ett index för att omräkna belopp i löpande priser vid olika tidpunkter till fasta priser i ett och samma prisläge. Genom deflatoren justeras beloppen för effekterna av inflation.

Delfaktor; i detta sammanhang en delkomponent inom pris- och lönekomensationen från PLO (se ordlista) till statliga myndigheter och FPI (se ordlista) för Försvarsmakten.

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

FPI; se Försvarsprisindex.

Försvarsprisindex (FPI); index som används för att justera anslaget för pris- och löneökningar på resurser som används i Försvarsmaktens verksamhet. Indexet består av olika officiella index för olika typer av resurser såsom personal, hyror och försvarsmateriel.

Förvaltningsprisindex; ett index som används för att prisomräkna förvaltningskostnader för statliga myndigheter inom PLO (se ordlista).

Importprisindex (IMPI); ett prisindex som mäter prisutvecklingen för till Sverige importerade produkter.

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

Inre effektivitet; handlar att producera verksamhetens prestationer på ett effektivt sätt utan resursslöseri, d.v.s. "att göra saker rätt".

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

Kapitalkostnad; kostnad för att äga och nyttja en kapitalresurs t.ex. en kapitalvara såsom en bostad, en anläggning, ett fordon. Exempel på kapitalkostnader är räntekostnader på lån för att finansiera anskaffningen och värdeminskningen på varan.

Kompositindex; ett index uppbyggt och sammanvägt av flera ingående delindex.

Konsumentprisindex (KPI); Ett officiellt index från SCB som beskriver prisutvecklingen på de varor och tjänster som hushållen konsumerar.

Konsumentprisindex med konstant skatt (KPI-KS); Indexet visar konsumentprisernas utveckling efter justering för skatteförändringar.

Kostnadsutveckling; utvecklingen av styckkostnaderna för olika varor och tjänster inklusive prestanda- och kvalitetsförändringar.

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

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

Nominell; angivet värde som inte justerats för inflation. Motsats: Real.

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

Optimism bias; en tendens till att underskatta kostnader under planeringsfasen.

PLO; se Pris- och löneomräkning inom staten.

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

Prisindex för inhemsk tillgång (ITPI); ett index som mäter prisutvecklingen för produkter som förbrukas inom Sverige oavsett ursprungsland.

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

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

Prisutveckling; utvecklingen av priset över tid på olika varor och tjänster med oförändrad prestanda och kvalitet.

Producentprisindex (PPI); ett index som mäter prisutveckling för produkter som produceras av svenska företag.

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

Proxyindex; användning av olika allmänna index som får approximera den faktiska prisutvecklingen i en verksamhet och inte specifika index för verksamheten ifråga.

Ramanslag; en myndighet får fritt förfoga över anslaget inom givna ekonomiska ramar. Inom ett anslag får myndigheten självständigt fördela anslaget till verksamheten och olika typer av kostnader.

Real; Med real menas justerad för inflation. Motsats: nominellt.

Relativ effekt; i detta sammanhang den egna effekten jämfört med potentiell motståndare. Motsats: absolut effekt. Ett liknande begrepp är relativ/absolut förmåga.

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

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

Styckkostnad (enhetskostnad); Kostnad per enhet (styck) av en vara eller tjänst.

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

Valutaterminer; ett tidsbestämt avtal om ett köp av valuta till en på förhand bestämd kurs med leverans vid ett framtida datum (terminens förfallodag). Med valutaterminer kan valutarisken undvikas under terminens löptid. Säljaren av terminen tar dock ut en premie av köparen för att erbjuda denna valutasäkring.

Turneringsvara (eller Tävlingsvara); produkter där det uppstår en kapplöpning för att förfoga över produkter med högre prestanda än den som används av en potentiell motståndare: Engelska: tournament goods. Typiska tävlings- och turneringsvaror har ofta en betydligt snabbare kostnadsutveckling än den allmänna prisutvecklingen.

Underkompensation; i detta sammanhang om pris- och lönekompensationen inte räcker för att täcka faktiska pris- och löneökningar.

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

Yttre effektivitet; handlar om hur väl verksamhetens produkter möter marknadens krav d.v.s. "att göra rätt saker".

Överkompensation; i detta sammanhang om pris- och lönekompensationen mer än väl täcker faktiska pris- och löneökningar.

Litteratur- och källförteckning

Arena, M. m.fl., *Why has the cost of Navy Ships risen?*, RAND, 2006.

Arena, M.m.fl., *Why has the cost of Fixed-Wing Aircraft risen?*, RAND, 2008.

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

Calmfors, L. *Höj skatterna för att rusta upp försvaret*, Dagens Nyheter 2017-03-27.

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

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

Europeiska unionen, 2002/990/EG

Finansdepartementet, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*", SOU 2007:75.

Finansdepartementet. Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi, *Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare*, Ds Fi 1986:13.

Finansdepartementet. Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi, *Produktionskostnads- och produktivitetsutveckling inom armen och flygvapnet 1972-1982*, Ds Fi 1986:1.

Finansdepartementet. *Försvarets kostnader och produktivitet*, Ds Fi 1995:10.

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

Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för år 2020*, Prop.2019/20:1.

Finansdepartementet/VESTA-projektet, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, Ds 2000:63.

Finansdepartementet, *Uppdrag att redovisa alternativa prisomräkningsmetoder för försvarsanslagen*, Fi 2020/02877/BATOT, juni 2020.

Fortifikationsverket/Försvarsmakten. *Hysesmodell 2006*.

Fortifikationsverket. *Hyrer, lokalyta och markareal 1999-2013*.

Fortifikationsverket, *Underlag från 2017-06-27*.

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

Fortifikationsverket. *Årsfakta 2010*, 2011.

Försvarets materielverk. *Underlag och statistik avseende kontrakt, valutor och andelar för inhemsk och importerad försvarsmateriel*.

Försvarets materielverk, *Årsredovisning år 2019*, 19FMV5235-4:1.

Försvarsberedningen, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, Ds 2019:8.

Försvarsdepartementet, *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*, SOU 2005:96.

Försvarsdepartementet, *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*, SOU 2016:63

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

Försvarsdepartementet. *Forskning och utveckling samt försvarslogistik - i det reformerade försvaret*, SOU 2011:36. Försvarsdepartementet. *Investeringsplanering för försvarsmateriel*, SOU2014:15.

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

Försvarsdepartementet. *Styrningen av insatsförsvaret*, 2005:92.

Försvarsmakten. *Fartygskort 1997*.

Försvarsmakten. *Flygplankort 1999*.

Försvarsmakten. *Tillväxt för starkare försvar*, FM2015-13192:13, 2018.

Försvarsmakten. *Årsredovisningar från åren 1997-2015*.

Försvarsmakten. *Årsredovisning 2016*. FM2016-17170:2, 2017.

Försvarsmakten, *Årsredovisning 2017*, FM2017-13845:3.

Försvarsmakten, *Årsredovisning 2018*, FM2018-10243:7.

Försvarsmakten, *Årsredovisning 2019*, FM2018-20355:12.

Försvarsmakten, *Årsredovisning 2019*, FM2018-20355:12, Bilagor 1-3.

Försvarsmakten. www.forsvarsmakten.se (*Värnplikten genom åren*).

Försvarsmakten/Försvarets materielverk, *Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, SAMO 2017*, FM2016-26175:1 resp. 15FMV10173-4:1.

Försvarsutskottet, *Försvarsutskottets betänkande 2011/12:FöUI* (reservation från S, V och MP).

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

Hamilton, C B. *Låna till en snabb upprustning av försvaret*, Svenska Dagbladet 2017-03-05.

Hartley, K. *The Economics of Defence Policy*. London: Brassey's, 1991.

Hofsten, G., Waernberg, J. *Örlogsfartyg*. Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, 2003.

Hogg, I. *Twentieth_Century Artillery*, Amber Books, 2000.

Hökmark, G. *Låna 35 miljarder för att snabbt rusta upp försvaret*, Dagens Nyheter 2016-11-18.

International Institute for Strategic Studies (IISS). *Military Balance*. Olika årgångar.

Jackson, R. *Destroyers, Frigates and Corvettes*. Amber Books, 2000a.

Jackson, R.. *Stridsvagnar och Pansarfordon*. Parragon Books, 2009

Jackson, R.. *Submarines of the World*. Amber Books, 2000b.

Johansen, P K., Berg-Knutsen, E. *Enhetskostnadsvekst i försvaret*. FFI/Rapport: 2006/00900.

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

Kjernsbaek, H M. m.fl. *Materiellrelaterat driftskostnadsvekst i försvaret*. FFI/Rapport: 2005/00358.

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

Linström, R O., Svantesson, C-G. *Svenskt Pansar*. Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, 2009.

Löfstedt, H, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, kkrva.se/mera-om-priskompensation-for-forsvaret, april 2019.

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

Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. *Det svenska försvarets anslagsutveckling – kostnadsutveckling och priskompensation*. FOI-R--2694--SE, 2009. Nordlund, P. *Vart tog pengarna vägen – försvarsprisindex och dess effekt på anslagen för försvarsmateriel*, FOI-R--4629--SE, 2018.

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

Nordlund, P, Lundberg, E, Öström, B., *Mindre försvarsmateriel och organisation för pengarna*, FOI-R--4250--SE, 2016.

Nordlund, P, Wiklund, M, *Försvarsförmågan och försvarsanslaget – en avvägning mellan behov och pengar*, Strategisk Utblick 7 (sid.15-21), FOI--R--4454--SE, 2017.

Nordlund, P., Bäckström, P., Öström, B. *Försvarsspecifik inflation- Teori och internationella tillämpningar*. FOI-R--4277--SE, 2016.

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

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

Nordlund, P. m.fl. *Strategisk styrning inom det militära försvaret - projektrapport 2005*, FOI-R--1804—SE, 2005.

Office for National Statistics. *Public service productivity estimates: total public service*, UK:2015, 2018.

Pløen, S E. Nye kampefly – investerings- og levetidskostnader. FFI/Rapport: 2005/00688.

Pugh, Philip G, *Source Book of Defence Equipment Costs*, 2007.

Pyles, R. *Aging Aircraft: USAF Workload Consumption and Material Consumption Life Cycle Patterns*. RAND MR-1641, 2003.

Regeringen. *En effektivare försvarslogistik*, Proposition 2011/12:86.

Regeringen. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, Prop.2014/15:109, sid.72-73.

Regeringen. *Proposition 1991/92:100, betänkande 1991/92: FiU20*, regeringsskrivelse 1991/92:128.

Riksrevisionen. *Besparingar i försvarets materielförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008*, RiR 2012:5.

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

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

Sharpe, M. *Attack and Interceptor Jets*. Amber Books, 1999. Statistiska centralbyrån.

Statiska Centralbyrån, *Näringslivets produktivitetsutveckling*. Tillgänglig på www.scb.se.

Statiska Centralbyrån, Statistikdatabasen (www.scb.se), *Prisindex i producent- och importled, Konsumentprisindex, Valutor, Arbetskostnadsindex, Energikostnader*.

Statskontoret. *Reformeringen av försvarslogistiken*. Delrapport 2, 2014:15.

Statskontoret. *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, 2018:27.

Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet. *Prisstatistik*, www.SPBI.se.

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

Trewhitt, P. *Armoured Fighting Vehicles*. Amber Books, 1999.

BILAGA 1. UTREDNINGSUPPDRAK



Regeringen

Regeringsbeslut

I 2

2020-06-17
Fi2020/02877/BATOT

Finansdepartementet

Statistiska centralbyrån
701 89 Örebro

Uppdrag att redovisa alternativa prisomräkningsmetoder för försvarsmaterielanslagen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statistiska centralbyrån (SCB) att identifiera och redovisa alternativa metoder för att prisomräkna försvarsmaterielanslagen.

Redovisade metoder ska utgå från de riktlinjer för pris- och löneomräkning som riksdagen har beslutat (prop. 2010/11:1, bet 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64). Metoderna ska kännetecknas av en hög förutsägbarhet och generera omräkningstal med en låg grad av årlig variation. SCB ska redovisa för- och nackdelar med de redovisade metoderna samt bedöma konsekvenserna av dessa jämfört med dagens metod.

SCB ska under uppdragets genomförande inhämta synpunkter från Ekonomistyrningsverket (ESV). Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska på begäran bistå SCB med underlag.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 13 november 2020.

SCB får för uppdragets genomförande använda högst 300 000 kronor. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagspost 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 5 Försvarsdepartementet.

Bakgrund

De delar av anslagen 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap och 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, inom utgiftsområde 6 Försvar och

samhällets krisberedskap, som avser anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel prisomräknas med försvarsprisindex (FPI).

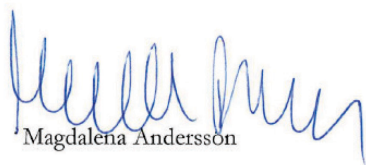
Statskontoret har i en rapport om Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning (Statskontoret 2018:27) konstaterat att utformningen av FPI har stor betydelse för Försvarsmaktens förutsättningar att planera sin verksamhet. I rapporten framhåller Statskontoret vidare att det i dag råder delade meningar om syftet med och principerna bakom indexet.

Nuvarande metod för omräkning av FPI beslutades 2011 (prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64), efter en översyn av Ekonomistyrningsverket (ESV 2010:18). Regeringen konstaterade i den bakomliggande propositionen bl.a. att målsättningen med FPI, liksom med den generella pris- och löneomräkningen, är att politiska beslut och prioriteringar kring öknings eller minskningar av resurser inom verksamhetsområdet ska avse reella förändringar. Syftet med FPI i den statliga budgetprocessen är därmed att skilja ut inflation från den totala förändringen av kostnaderna inom materielanslagen.

Den nuvarande metoden innebär att importprisindex för verkstadsindustrin och producentprisindex viktas samman utifrån hur stora delar av anslagsbaserna som används för importerad respektive inhemskt producerad materiel. Vid prisomräkningen av försvarets materielanslag ska de riktlinjer som riksdagen har beslutat om som grund för den generella pris- och löneomräkningen tillämpas. Enligt riktlinjerna ska verksamheten prövas som en helhet och anslagsnivån vara ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten. Kompensation för kostnadsökningar inom samtliga resursslag ska fastställas med utgångspunkt i den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189).

Mot bakgrund av bl.a. Statskontorets rapport finns behov av att inom ramen för riktlinjerna för den generella pris- och löneomräkningen identifiera och redovisa alternativa metoder för att prisomräkna berörda anslag.

På regeringens vägnar



Magdalena Andersson



Johan Karlander

BILAGA 2. KONTRAKTSFORMER

Relationen mellan Försvarsmakten och FMV styrs i stora delar av ett så kallat samordningsavtal. I detta regleras i huvudsak ansvar och roller mellan myndigheterna men även hantering av bland annat ekonomi och risk. Som huvudregel ska FMV svara för kontakter med leverantörer och företräda statens intressen vad gäller affärsavtal. Vidare konstateras att FMV täcker samtliga kostnader med avgifter och över tiden ska nå nollresultat, det vill säga varken få över- eller underskott av verksamheten.¹²¹ Betalning mellan Försvarsmakten och FMV bestäms oftast genom s.k. milstolpar. Dessa kan dock skilja sig i tid från FMV:s betalning av industrin som sker vid leverans/uppnådd prestation.

FMV reglerar i sin tur relationen till industrin genom kontrakt. Dessa kontrakt tillämpar ett antal olika modeller för prissättning. De viktigaste modellerna är:

1. *Fast pris* – Leverantören ersätts utifrån ett överenskommet fast pris vilket inte ändras utan omförhandling. Priset kan vara i svenska kronor såväl som utländsk valuta. Leverantören kompenseras normalt inte för pris- och löneförändringar under avtalets gång.
2. *Grundpris* – Leverantören ersätts utifrån ett grundpris som överenskomms vid kontraktstillfället vilket därefter justeras för pris- och löneförändringar under kontraktperioden. Exempel på justeringar kan vara förändringar i valuta eller fördyringar på grund av förändrade löner.
3. *Kostnadskontrakt/löpande räkning* – Leverantören ersätts utifrån sina löpande kostnader (inklusive vinstmarginal). Konstruktionen finns både med eller utan ett tak för kostnaderna.
4. *Riktpris-/Takpriskontrakt* är kontrakt med *incitamentsinslag*. Dessa anpassas ofta till de specifika förutsättningarna för de enskilda affärerna. Principiellt överenskomms det i ett incitamentskontrakt om ett *riktpris*, som baseras på kalkylerade kostnader. Sedan avtalar man om en procentuell fördelning av mer-/mindrekostnaderna jämfört med riktpriiset. Takpris är en variant av denna modell och innebär att leverantören helt står risken när merkostnaderna går över ett visst maxbelopp som benämns *takpris*.

¹²¹ Försvarsmakten/Försvarets materielverk, *Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, SAMO 2017*, FM2016-26175:1 resp. 15FMV10173-4:1

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