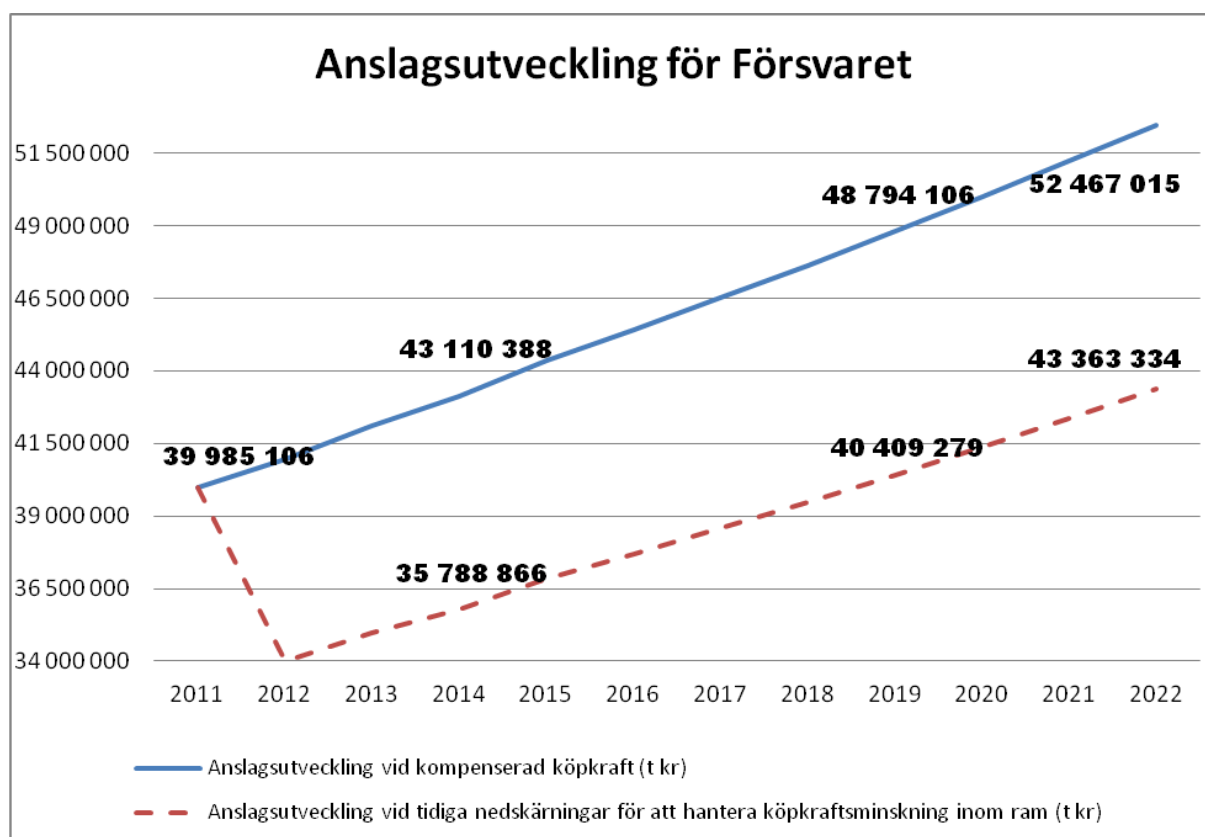


Försvarmaktens budget

–

Tid för långsiktighet



2012-01-11

Sammanfattning

I denna rapport försöker Officersförbundet beräkna försvarets kostnadsutveckling de kommande åren utifrån ett flertal rapporter från FOI, en jämförande historisk studie från Kungliga krigsvetenskapliga akademien, samt Försvarmaktens egna skrivelser.

Enligt Officersförbundets analys krävs en successiv höjning av försvarsanslaget med tolv miljarder kronor till 2022 för att försvaret ska ha bibehållen köpkraft, jämfört med 2011 års försvarsbudget. Detta med relativt optimistiska antaganden om försvarets personalförsörjning och materielinköp.

Önskar politikerna istället att anslaget framgent ska behållas på dagens nivå måste nedskärningar om cirka sex miljarder genomföras snarast. Sådana nedskärningar omöjliggör dock den nuvarande omställningen och inriktningen av försvaret. Drastiska prioriteringar skulle behöva göras.

Oavsett vad politikerna gör är det nu dags att våga vara långsiktig om inte försvarsförmågan ska hotas. Att skjuta upp obekväma beslut till efter valet 2014 kommer att skapa en ohållbar situation för försvaret. Redan idag signalerar Försvarmakten en ansträngd ekonomi.

Oavsett vad beslutet blir – nedläggningar och slopande av vapensystem eller kompensation för kostnadsökningar – anser Officersförbundet att riksdagen måste genomföra en grundlig utredning av försvarets ekonomi, samt utifrån denna och bedömd sannolik omvärldsutveckling skapa en långsiktighet i försvarspolitikerna.

En sådan försvarsekonomisk utredning skulle kunna ge en högre detaljeringsgrad över de försvarsekonomiska realiteterna och därmed bättre beslutunderlag än denna översiktliga och inledande analys.

Om något, visar denna studie att det finns forskare som kan genomföra uppdraget, ifall någon politiker vågar beställa det.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
2. Ekonomi och verksamhetsläge i Försvarmakten	5
2.1. <u>Nuläget</u>	5
2.2. <u>Framtiden</u>	5
3. Försvarets kostnadsutveckling del 1 - priskompensation	6
3.1. <u>Kostnadskompensation enligt försvarsprisindex, samt kostnadsökningstakten för försvarsmateriel</u>	6
3.2. <u>Produktivitetsavdraget</u>	7
4. Försvarets kostnadsutveckling del 2 – antaganden om personalförsörjningen	8
5. Analys – en tentativ analys av försvarsutgifterna 2011–2022	10
5.1. <u>Två scenarion för försvarets kostnadsutveckling</u>	10
5.2. <u>Antaganden</u>	11
6. Officersförbundets slutsatser och ståndpunkter	13
6.1. <u>Slutsatser</u>	13
6.2. <u>Officersförbundets ståndpunkter</u>	13
6.2.1. Försvaret kräver en långsiktigt hållbar finansiering	13
6.2.2. En långsiktig politisk bas läggs genom en försvarsutredning med ett antal expertrapporter som grund	13
6.2.3. Reformera produktivitetsavdraget	14
6.2.4. Sätt personalen i centrum – på riktigt och inte bara i tal	14
6.2.5. Omvärldsläget och försvarsekonomi måste hänga ihop	14
7. Litteratur och källförteckning	15
7.1. <u>Rapporter och tidskriftsartiklar</u>	15
7.2. <u>Offentligt tryck</u>	15
7.2.1. Riksdag och regering	15
7.2.2. Tysklands försvarsdepartement	15
7.3. <u>Försvarmaktens skrivelser</u>	15
7.4. <u>Hemsidor</u>	15
8. Tabeller och formelsammanställning	16
8.1. Tabell 1: Anslagsutveckling vid kompenserad köpkraft	16
8.2. Tabell 2: Anslagsutveckling vid tidiga nedskärningar för att hantera köpkraftsminskning inom ram.	16
8.3. Scenario1: Anslagsutveckling vid kompenserad köpkraft. Formelsammanställning	17
8.4. Scenario2: Anslagsutveckling vid tidiga nedskärningar för att hantera köpkraftsminskning inom ram. Formelsammanställning	17

1. Inledning

Försvaret har de senaste tjugo åren dragits med återkommande ekonomiska problem. Historiskt kan myndigheten lastas för en del av ansvaret för den ekonomiska obalansen. Men åtminstone sedan 2004 är det Officersförbundets uppfattning att försvaret faktiskt gjort allt för att hålla budget.

Officersförbundet har de senaste åren uppmärksamma vikten av att både försvarspolitiker och försvarsmaktsledning möjliggör balans mellan myndighetens uppgifter och resurser. Denna har dock aldrig riktigt infunnit sig.

Det första – och lätt insedda – skälet till obalans är att politikerna vill att försvaret ska ha förmågor, samt genomföra verksamhet, som de inte är villiga att finansiera. Vidare har det i perioder funnits en tendens från försvarets sida att lämna glädjekalkyler över kostnaden för att genomföra olika verksamheter, men på senare tid har försvarsmaktsledningen tydligt signalerat att materielbudgeten inte är tillräcklig från 2014.

Det andra skälet till den ständiga obalansen är lite svårare att se. Här har dock forskning vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) under de senaste fyra åren kartlagt de ekonomiska faktorer som leder till att försvarets ekonomi successivt urholkas.

I denna rapport försöker Officersförbundet nyttja vissa av FOI:s rön för att beräkna hur försvarets kostnadsutveckling skulle kunna se ut under de kommande åren. Dessa beräkningar är behäftade med metodologiska brister, men ger ändå en indikation av kostnadsutvecklingen. Officersförbundet önskar att riksdagspartierna initierar en ny parlamentarisk försvarsutredning som visar på en långsiktig väg framåt för försvaret.

En del i försvarsutredningen borde vara en bilaga med en syntes av, bland annat, de tre FOI-rapporter som Officersförbundet använt i denna analys. En sådan utredning skulle ge en bättre bild av försvarets reella kostnadsutveckling. Politikerna skulle då kunna enas om en rimlig långsiktig försvarsbudget och anpassa verksamhet och ekonomi därefter.

De ständiga neddragningarna inom Försvarsmakten är skadliga för Sveriges försvarsförmåga. Jag brukar säga: På den åker som ständigt plöjs kan inget gro.

Verksamhetssäkerhet, operativ förmåga, de anställdas moral och myndighetens attraktionskraft undergrävs av över tjugo år med successiva neddragningar och ekonomisk underfinansiering. Det är skillnad på reformering och deformerung. Försvaret drabbas just nu av det senare till följd av att politikerna inte vågar ta de ekonomiska konsekvenserna av fattade beslut. Det är inte långsiktigt. Det är inte ansvarsfullt. Sveriges försvar är värt något bättre.

Lars Fresker
Förbundsordförande Officersförbundet

2. Ekonomi och verksamhetsläge i Försvarsmakten

Försvarets ekonomi är ansträngd och Försvarsmakten signalerar att läget kommer att förvärras.

2.1. Nuläget

I sin kvartalsrapport för tredje kvartalet 2011 rapporterar Försvarsmakten ett förväntat underskott för året på 225 miljoner kronor. Detta trots att myndigheten redan efter tidigare delårsrapporter beslutat om besparingar. Främst genom inställda övningar, men även vissa andra åtgärder, till ett värde om minst 76 miljoner kronor.

De negativa konsekvenserna beskrivs i enlighet med nedan:

”Vidare har besparingar i ekonomin för anslaget 1.1 påverkat innehåll och omfattning i planerade övningar.”¹

”Vid arméförbanden har dessutom begränsningar i ekonomin med anledning av reduceringar under året påverkat verksamheten. Övning Brigstri (ledningsövning i brigadram) har ställts in och arméns Markstridsdagar har flyttat till 2012, vilket innebär att efter genomförd beredskapsperiod för NBG 11 har ingen samordnad verksamhet över kompaninivå skett inom armén för att utveckla förbanden mot IO 14.”²

”I och med att marinens slutövning, SWENEX 3, ställts in till följd av ekonomiska reduceringar prognosticeras ett underskridande av målsättningen att med marina stridskrafter uppträda i sammansatta förband.”³

2.2. Framtiden

För framtiden innebär den, av riksdagen beslutade, tillgängliga insatsorganisationen ökade kostnader varefter den bemannas, enligt försvarets bedömning:

”Kraven på insatsorganisation 2014 innebär ökade krav på tillgänglighet och användbarhet. Detta kräver fortlöpande investeringar i rekrytering, utbildning, övning och materiel. Försvarsmakten kan konstatera att dagens ekonomiska förutsättningar inte medger ett långsiktigt vidmakthållande av beslutad insatsorganisation.”⁴

Försvarsmakten har även, på grund av längre tids underfinansiering, tvingats skjuta på en stor mängd materielprojekt, både modernisering eller uppgradering av befintliga system och inköp av nya system.

”Försvarsmakten har de senaste åren föreslagit och genomfört en omfördelning av medel från anskaffning av materiel och anläggningar... Omfördelningen har dock medfört att behov av omsättning av materiel har skjutits framåt i tiden. Behovet har till del även föranletts av inplanering av nya system (exempelvis nytt helikoptersystem) inom tillgängligt ekonomiskt utrymme. Flera äldre materielsystem behöver moderniseras eller omsättas för att bibehålla operativ förmåga i förhållande till omvärlden. Ett vidmakthållande av insatsorganisation 2014 på sikt kräver ökade medel för anskaffning av materiel då det från 2015 finns ett ackumulerat behov över givna anslagsramar.”⁵

Ytterligare en försvårande omständighet är att både regeringen och Försvarsmakten antar att myndigheten kommer att kunna frigöra 700 miljoner från 2013 genom omställning av logistik och stödverksamhet. Varken regeringen eller försvaret har idag någon klar plan hur dessa relativt stora besparingar ska realiseras. Till detta kommer att riksdagen den 19 december 2011 fattade beslut om att föreslagna

¹ FM kvartalsrapport 3 2011, s.2

² Ibid s.5

³ Ibid s.7

⁴ FM BU12 s. 2

⁵ Ibid s. 3

förändringar mellan Försvarets materielverk (FMV) och Försvarmakten måste godkännas av riksdagen. Detta gör att det kan ta ännu längre tid innan besparingarna hämtas hem.⁶

3. Försvarets kostnadsutveckling del 1 - priskompensation

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har under de senaste åren presenterat två rapporter som ger en intressant inblick i utvecklingen av försvarets anslag visavi den kostnadskompensation som myndigheten erhåller.⁷

När det i denna rapport talas om kostnadsutveckling avses den ökning eller minskning av priser som sker inom försvarssektorn när inflationen är borträknad. Kostnadsökningstakten inom försvarssektorn ligger över andra statliga sektorer, vilket är ett fenomen som inte är specifikt svenskt, enligt FOI:s rapporter, utan går att se i flera olika länder.⁸

3.1. Kostnadskompensation enligt försvarsprisindex, samt kostnadsökningstakten för försvarsmateriel

Försvarmaktens budget påverkas, förutom av direkta politiska beslut, av statsförvaltningens metod för att ta hand om kostnadsökningar. Varje anslag i statsbudgeten uppräknas normalt med ett system benämnt Pris- och löneomräkningen (PLO). Försvarmaktens uppräkningsmetod utgår från Försvarsprisindex (FPI) ett specifikt index som är tänkt att ta hand om de specifika faktorer som påverkar kostnadsutvecklingen i försvaret. Men FPI lyckas inte fånga den verkliga kostnadsutvecklingen.⁹

I rapporten från 2009 har FOI beräknat minskningen av försvarets köpkraft under perioden 1999–2009. I sammanfattningen skrivs:

”Förutom... beslutade anslagsminskningar kan systemet för pris- och lönekomparation ha skapat omedvetna effekter. Dessa kan liknas med osynliga anslagsförändringar, utan att särskilda politiska beslut har tagit, som medfört att försvarets köpkraft ytterligare minskat genom otillräcklig komparation.”¹⁰

”Dessa effekter av otillräcklig komparation består dels av ett produktivitetsavdrag i pris och lönekomparationen som Försvarmakten under en period av omvandling och minskande volymer haft svårt att uppnå (ca 1,8 mdkr), dels av utvecklingen av arbetskraftskostnaderna i försvaret (0,5 mdkr), dels av påverkan av billig teknikimport till konsumentmarknaden på importprisindex (ca 0,5 mdkr), dels på att även prisutvecklingen på verkstadsvärden i Sverige varit mycket låg vilket sannolikt inte varit fallet med försvarsmateriel ca 0,4 mdkr.”¹¹

Sannolikt uppgår minskningen av köpkraft under perioden 1999–2009 till cirka 3 miljarder kronor, därutöver tillkommer över åtta miljarder kronor i politiskt beslutade besparingar under perioden, enligt FOI.¹²

FOI:s rapport från 2011 har strävat efter att med högre grad av säkerhet fastställa kostnadsutvecklingen för Försvarsmateriel och kommit fram till att den för svensk del kan antas ligga på ungefär 3,5 procent

⁶ Proposition 2011/12:1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*, sid 15, Riksdagens snabbprotokoll 2011/2012:51.

⁷ Jonsson U, Nordlund P, (2010), Nordlund P, et al (2011), Nordlund P, Wiklund M, Öström B, (maj 2009)

⁸ FOI har även jämfört med studier över kostnadsutveckling i andra länder.

⁹ Nordlund (2009) s. 53 ff

¹⁰ Nordlund (2009) s. 8

¹¹ Ibid

¹² Ibid, s.31–40

utöver konsumentpris index (KPI) och priskompensationen från FPI för Försvarmaktens hela materielbudget.¹³

I rapporten konstateras även att det finns stora variationer i prisutvecklingen mellan olika materielsystem.

Förklaringen bakom denna kostnadsökning är utveckling och införskaffande av militär materiel sker utifrån krigets krav. När omvärlden skaffar bättre materiel måste den egna nationen följa med i utvecklingen. Även om tendensen till konkurrensdriven kostnadsökning mattats något sedan kalla krigets slut, enligt FOI, uppvägs det av att de flesta länder beställer mindre serier, vilket ånyo ökar styckkostnaden. Multilaterala samarbeten kring försvarsmateriel i syfte att motverka ovanstående är också svåra att lyckas med, vilket exemplen Airbus A400M och HKP 14, är exempel på.¹⁴ Utöver FPI och kostnaden för materiel tillkommer ytterligare en faktor, som är gemensam för de statliga myndigheterna, men likafullt urholkar Försvarmaktens köpkraft. Det är det statliga produktivitetsavdraget.

3.2. Produktivitetsavdraget

Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) skrev 2009 en rapport om produktivitetsavdraget.¹⁵ Produktivitetsavdraget förutsätter att verksamheten inom staten årligen kan effektiviseras och att teknik (kapital) ersätter arbetskraft. Indextalet bestäms av den genomsnittliga utvecklingen för arbetskraftsproduktiviteten i den privata tjänstesektorn.

Enligt FOI:s beräkningar har produktivitetsavdraget under 1999–2009 motsvarat personalminskningar av ungefär 300 personer per år.¹⁶

För att rationaliseringar ska vara möjliga att göra krävs dock vissa förutsättningar. Många av dessa förutsättningar saknar Försvarmakten. För det första har den inte frihet att rationalisera sin organisation och genomföra nedläggningar, vilket hämmar förmågan till att öka produktiviteten.

För det andra finns ofta politiska beslut som direkt motverkar en ökad produktivitet. Ett exempel på detta är införandet av sambandssystemet Länk 16 som är mer personalkrävande än tidigare nationella system, vilket alltså direkt motverkar förmågan att leva upp till grundantagandena bakom produktivitetsavdraget.¹⁷

Det finns utifrån forskningen även flera andra faktorer som tyder på att försvarets möjligheter till att öka produktiviteten är små.¹⁸

Slutligen kan konstateras att produktivitetsavdraget fastställs med två års eftersläpning, vilket gör att kompensationen ofta ligger i otakt med den faktiska ekonomiska situationen i omvärlden. Det gör att försvaret måste försöka spara för att hantera ett okänt belopp i ett okänt ekonomiskt omvärldsläge om två år, vilket skapar ytterligare en osäkerhet i myndighetens planering.

¹³ Nordlund (2011) s. 53.

¹⁴ Ibid s 22

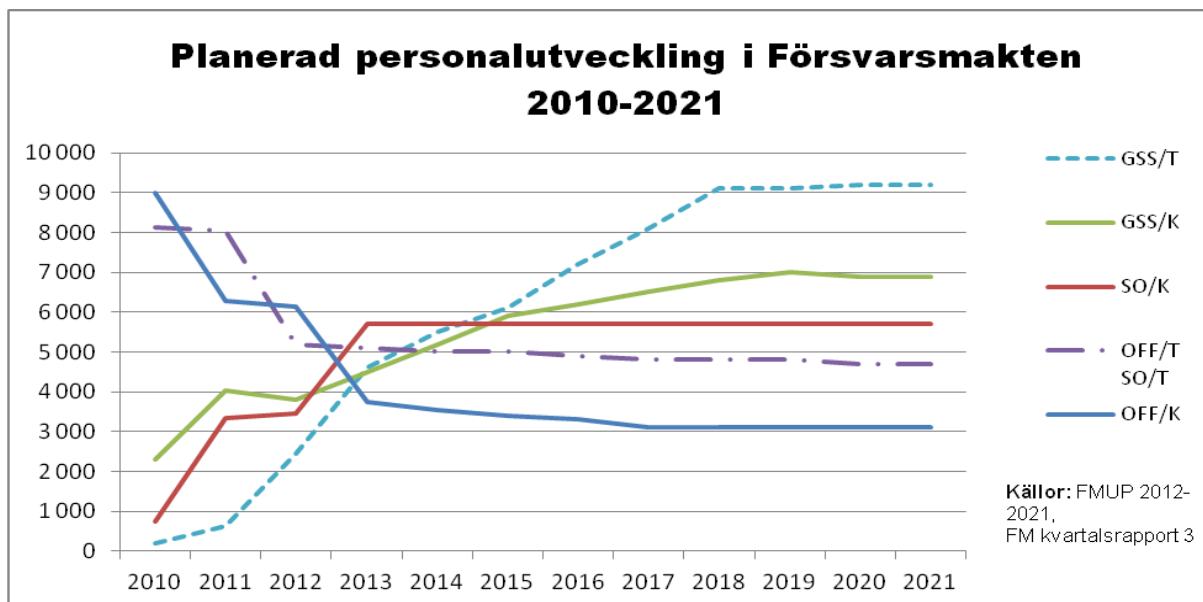
¹⁵ Spånt (2009)

¹⁶ Nordlund (2009) s. 58

¹⁷ Nato-sambandssystemet Länk 16 införs på grund av att det är interoperabelt och rationellt utifrån Sveriges förmåga att ta emot och ge internationellt stöd, samt ingå i internationella Nato-ledda insatser. Källorna till uppgifter om personalåtgång för länk 16-systemet är Officersförbundsmedlemmar inom flygvapnet.

¹⁸ Nordlund (2009) s. 59–61

4. Försvarets kostnadsutveckling del 2 – antaganden om personalförsörjningen



Den 19 maj 2010 beslutade riksdagen att avskaffa värnplikten. Beslutet trädde i kraft den första juli samma år. Därför består försvaret numera av ett flertal olika kategorier av militärt anställda: De heltidstjänstgörande yrkesofficerarna vilka kan delas upp i officerare (OFF/K) och specialistofficerare (SO/K). De heltidstjänstgörande gruppcheferna, soldaterna och sjömännen (GSS/K). Dessutom finns de deltidstjänstgörande gruppcheferna, soldaterna och sjömännen (GSS/T), samt reservofficerarna som även de är indelade i officerare (OFF/T) och specialistofficerare (SO/T). Den planerade utvecklingen av de olika kategoriernas antal ses i grafen ovan.

Avskaffandet av värnplikten och införandet av ett anställt försvar gick fort. Försvarmakten tvingades göra en lång rad antaganden om nyckeltal i systemet. Försvarmakten har indikerat att dessa antaganden är just antaganden.

FOI presenterade i oktober 2010 en rapport som granskade de svenska antagandena. Dels jämfördes de svenska antagandena och villkoren med situationen i olika länder som redan har ett anställt försvar, dels gjordes ekonomiska skattningar över vilka kostnader försvaret skulle kunna få avvikelser från antagandena.

Antagandet om att 4000 individer per år skulle söka till försvaret över tid är ”i internationell jämförelse en hög siffra där många länder speciellt i högkonjunktur med hård konkurrens om arbetskraften har svårt att uppnå även lägre rekryteringstal.”¹⁹ Samtidigt framhålls i rapporten att den höga svenska ungdomsarbetslösheten kan verka till försvarets fördel.

Även de svenska antagandena om hur många som hoppar av den militära grundutbildningen är optimistiska i en internationell jämförelse:

”De initiala avgångarna under den första utbildningstiden är ofta höga i de studerande länderna och ofta högre än de 15% som antagits i planeringen av det svenska systemet. Högre avgångar skulle skapa ett betydligt större årligt rekryteringsbehov än tidigare nämnda ca 4000”²⁰

¹⁹ Jonsson och Nordlund (2010), s 8

²⁰ Ibid

I införandet av ett anställt svenskt försvar antas en genomsnittlig anställningstid för gruppchefer, soldater och sjömän på sex år och att cirka 2,5 procent av dem lämnar sin anställning varje år. Detta är enligt FOI:s rapport i linje med andra länder som har avgångsnivåer på 2-3 procent årligen. De flesta övriga länder har dock någon form av incitament i anställningsavtalen som ger ökade fördelar vid längre anställningstid, något som inte finns i det svenska systemet.²¹

Det svenska systemet med tidvis tjänstgörande soldater och officerare med tjänstgöringsplikt i internationella insatser är inte unikt, enligt FOI. Däremot är den stora tyngdpunkt som lagts på kategorin tidvis tjänstgörande unik. FOI finner det därför svårt att jämföra det svenska systemet med andra länders där de tidvisa tjänstgörande inte är i majoritet. Danmark hade en sådan brigad, men har avvecklat den.

”De danska erfarenheterna av DIB [danska internationella brigaden] är att det var ett dyrt system som inte gav den effekt som efterfrågades och den har därför övergivits.”²²

I rapporten har FOI beräknat kostnaderna för de eventuella avvikelser som skulle kunna ske när systemets antaganden möter verkligheten.²³

Tabell 2 Översiktstabell avseende känslighetsanalyser

Variabel	Grund- antagande	Förändring:	Påverkan på rekryterings- behov	Påverkan på utbildnings- kostnader ("kort sikt")	Påverkan på utbildnings- kostnader ("lång sikt")
Avgångar under utbildning	15 %	1 %	50	15 mnkr	30 mnkr
Årliga avgångar under kontrakt/anställning	5 %	1 %	160	45 mnkr	90 mnkr
Kontraktstider	6 år GSS/K, 8 år GSS/T	1 år	340	95 mnkr	195 mnkr
Månadslön för soldater/sjömän	17 000 kr	1 000 kr	---	185 mnkr	185 mnkr
Befattningsutbildningens längd	Snitt 8 månader	1 månad	---	110 mnkr	210 mnkr
Utbildnings- och tjänstgöringskostnader	Se avsnitt 4.2.1	100 kr/dag	---	400 mnkr	400 mnkr
Genomsnittlig tid i tjänst för GSS/T	15 %	1 %	---	40 mnkr	65 mnkr
Förändrat operativt tempo (op.tempo)	1:5 (GSS/K) 1:8 (GSS/T)	Till 1:6 resp 1:9	300	360 mnkr	810 mnkr

Tabellkommentar: En ökning av antaganden för avgångar under utbildning från 15 till 16 % ökar det årliga rekryteringsbehovet med ca 50 och kostnaderna på "kort sikt" med 15 mnkr och på "lång sikt" med 30 mnkr. På samma sätt redovisas de andra variablerna i steg motsvarande kolumnen "Förändring".

Källa: Jonsson och Nordlund (2010), s 46

Ofta har det antagits att det inte finns något svenska erfarenheter att jämföra med, men under 2011 har Claes Bergström, ledamot i Kungliga krigsvetenskapliga akademien, genomfört en studie av Sveriges

²¹ Ibid

²² Ibid s. 33

²³ Jonsson och Nordlund (2010), s. 43-53

historiska erfarenheter av frivilliga inom försvaret inom det tidigare så kallade volontärsystemet som var i bruk 1901–1952.²⁴

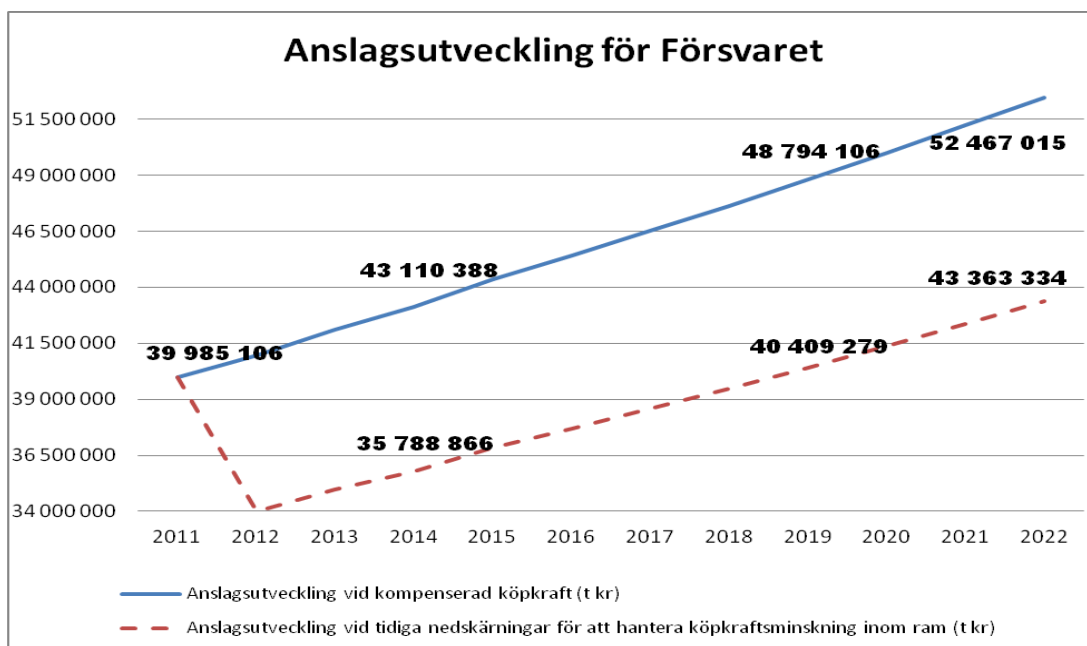
Bergström gör intressanta jämförelser kring villkor, rekrytering, anställningstid och volymer inom volontärsystemet och det nya anställda försvaret. Inom volontärsystemet var anställningstiden för volontärer minst tre år. Den genomsnittliga anställningstiden var 3,5 år. Genomsnittligen tjänstgjorde volontären alltså endast ett halvår över minimitiden. Systemet var aldrig fullbemannat utan hade i snitt 40 procentiga vakanser. Löneläget var lågt, jämfört med samhället i övrigt. Dagens soldatlöner befinner sig på liknande nivåer. Antalet tjänster i volontärsystemet var 15 000–20 000, mot dagens cirka 16 000.

5. Analys – en tentativ analys av försvarsutgifterna 2011–2022

Officersförbundet har valt att använda sig av ovanstående forskningsresultat för att sammanställa en möjlig kostnadsutveckling för Försvarsmakten.

Nedanstående uppskattning är grov, men bedöms ändå, enligt förbundet, kunna visa på sannolik anslagsutveckling för att Försvarsmakten ska kunna bibehålla oförändrad köpkraft. Officersförbundet medger gärna att nedanstående analys går att utveckla. En rapport som för samman resultatet av de tre huvudrapporterna från FOI skulle kunna ge en mycket bättre bild och minska osäkerheterna avseende kostnads- och köpkraftsutvecklingen inom försvaret.

5.1. Två scenarion för försvarets kostnadsutveckling



För analysen har två scenarior skapats. Det första benämns *Anslagsutveckling vid kompenserad köpkraft* och det andra *Anslagsutveckling vid tidiga nedskärningar för att hantera köpkraftsminskning inom ram*.

Antagandena avseende kostnadsutvecklingen är desamma i båda scenariona. Men i det första scenariot *Anslagsutveckling vid kompenserad köpkraft* utgås från budgetposterna hämtade från regleringsbrevet för 2011. Budgeten uppräknas därefter utifrån antagandena om kostnadsutveckling nedan.

²⁴ Bergström (2011)

I det andra scenariot *Anslagsutveckling vid tidiga nedskärningar för att hantera köpkraftsminskning inom ram* antas att försvarsbudgeten ska ligga på 2011 års nivå år 2019.²⁵ Därefter beräknas, utifrån antagandena om kostnadsutveckling nedan, vilken nivå som budgeten måste ligga på för att nå denna nivå.

Effekten av kostnadsökningen av försvarsmateriel och köpkraftsminskningar till följd av utebliven kompensation tydliggörs. Effekten av ränta på ränta blir också tydlig.

Värdena i bilden, samt metoden att räkna fram de två scenarierna, redovisas i avsnitt åtta.

5.2. Antaganden

Analysen utgår från de poster i försvarsbudgeten som är direkt kopplade till försvarsmakten, dessa är:

1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser	1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	1:4 Vidmakthållande, avveckling, med mera av materiel och anläggningar	1:5 Forskning och teknikutveckling
---	--	---	---	---

Vidare har sex antaganden gjorts:

1. Effekt av Icke-kompenserade personakostnader/produktivitetsavdrag

Försvarsmakten anger att personalkostnader inte kompenseras fullt ut av Försvarsprisindex (FPI). Myndigheten allokerar 1,7 procent av värdet i förbandsanslaget för att omhänderta denna icke kompenserade köpkraftsminskning.²⁶

Nedan analys redovisar vi denna andel som en kostnadsökning om 1,7 procent både på 1:1 och 1:2. Antagandet bakom detta är att båda anslagen innehåller lönekostnader och att förbundet inte haft möjlighet att dela upp anslagen i delfaktorer.

Formeln som nyttjas på anslag 1:1 och 1:2, utifrån antagande 1:

2011=X
 2012=1,017[2011]
 2013= 1,017 [2012]
 2015= 1,017[2014]
 osv

2. Kostnadsökningar avseende kontraktstid för gruppchefer, soldater och sjömän

Utifrån de historiska erfarenheter som redovisas av Bergström låg anställningstiden för frivilliga/volontärer på en snitttid om 3,5 år. I nedanstående uträkning antas att genomsnittlig kontraktstid blir fyra år, vilket är längre än tidigare system – och dessutom jämfört med ett system som hade vissa inlåsningseffekter om tre år. Försvarsmakten räknar med en genomsnittlig tjänstgöringstid om sex år. En minskning av genomsnittlig kontraktstid med två år kostar enligt FOI-rapport 190 miljoner årligen på kort sikt samt 390 på lång sikt. (Se avsnitt 4, ovan) Nedan har 190 miljoner lagts in från 2013, samt ökats med ytterligare 200 miljoner årligen från 2015.²⁷

²⁵ Dock har de antagna ökade kostnaderna av kortare anställningstider för kontinuerligt tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän, (antagande 2) adderats. Se kapitel 8 för en sammanställning av tabeller och formler.

²⁶ FMUP 2012–2021, s. 18

²⁷ I FOI-rapporten definieras inte lång och kort sikt. Vi antar att de första ekonomiska kortsiktiga effekterna av kontaktstiderna uppträder 2013 och att de långsiktiga kostnaderna märks från 2015.

3. Kostnadsökningar avseende materiel och anläggningar

I nedanstående antas att försvarsmateriel blir 3,5 procent dyrare per år. FOI:s rapport anger detta som ett riktvärde. Om Försvarsmaktens stora anmälda behov av materiell förnyelse uppfylls är det inte orimligt att denna kostnadsutveckling blir högre.

Formeln som nyttjas på 1:3 och 1:4, utifrån antagande 3:
2011=X
2012=1,035[2011]
osv
X= anslagen ram enligt regleringsbrev för 2011

4. Antagna effektiviseringar inom försvarslogistiken lyckas.

Regeringen räknar just nu med att 700 miljarder ska frigöras senast 2013 för att skapa ekonomiskt utrymme för ett anställt försvar. Ännu har inte en krona av dessa besparingar kunnat hämtas hem – och det är oklart i vilken mån detta kommer att lyckas. Om det inte lyckas kommer ytterligare resurser att behövas om inte ambitionerna för försvaret sänks.

5. Kostnaden för forskning och teknikutveckling är konstanta.

Även detta antagande kan ifrågasättas. Det är inte omöjligt att forskningskostnaderna ökar. Men då Officersförbundet inte kunnat inhämta underlag för att spåra kostnadsutvecklingen avseende detta område konstanthålls det.

6. 2011 års kostnadsnivå

Eftersom vi utgår från 2011 års regleringsbrev och räknar på antagna kostnadsökningar är samtliga siffror i 2011 års prisnivå. Siffrorna inkluderar sålunda inte inflation.

6. Officersförbundets slutsatser och ståndpunkter

6.1. Slutsatser

Utifrån ovanstående två scenarior måste försvarsanslaget successivt ökas från nuvarande nivå med cirka åtta och en halv miljard till 2019. Utöver detta behöver sannolikt ytterligare pengar skjutas till ifall planerade effektiviseringar inte lyckas.

Om den politiska viljan istället är att hålla försvarsanslaget på nuvarande nivå fram till 2019 och låta försvarsmakten hantera kostnadsökningar inom ram, borde försvarsanslaget, enligt denna rapport, minska med cirka sex miljarder kronor jämfört med statsbudgeten för 2012.²⁸

För att spara sex miljarder måste förband läggas ned och insatsorganisationen bantas redan 2012. Vidare måste ett flertal materielsystem avvecklas, exempelvis ubåtsvapnet, luftvärnet, något helikoptersystem, eller artilleriet.

Något som inte nämnts i analysen ovan, men som syns i andra utredningar, är att det tar tid för beslutade och genomförda nedskärningar att få effekt. Speciellt att avveckla personal kräver resurser på kort sikt, men kan minska personalkostnaderna på längre sikt. Detta innebär att obalansen inom försvarets ekonomi kommer att bestå flera år efter att en eventuell politisk samsyn utarbetats och beslut fattats av riksdagen.²⁹

6.2. Officersförbundets ståndpunkter

6.2.1. Försvaret kräver en långsiktigt hållbar finansiering

Officersförbundets grundläggande slutsats är att försvaret och dess ekonomi kräver en långsiktig politik som omfattas av en bred majoritet av riksdagspartierna. Minskningar av försvarets reella budget borde, enligt Officersförbundets mening, ske genom politiska beslut och inte genom dunkla statsfinansiella indexomräkningsprinciper.

Officersförbundet inser att det är en svår politisk fråga att välja mellan ytterligare nedskärningar i försvaret, eller ökad finansieringen. Men sammantaget ger de olika rapporter som sammanfogats här en tydlig bild av att Förvarsmakten är underfinansierad till följd av tre skäl: Otillräcklig kostnadskompensation, underfinansiering till följd av höga politiska ambitioner, samt uppskjutna beslut om materielinköp. De två senare av dessa effekter har förbundet ännu inte haft tid att undersöka.

Officersförbundet vill i sammanhanget varna för att i förhand teckna in en tänkt besparing innan denna verkligen realiserats. Det gäller för nu planerade besparingar på försvarslogistik och stödverksamheter, såväl som multilaterala samarbeten, ny materieförsörjningsstrategi och införandet av ny teknik.

6.2.2. En långsiktig politisk bas läggs genom en försvarsutredning med ett antal expertrapporter som grund

Officersförbundets grundläggande slutsats är att försvaret och dess ekonomi kräver en långsiktig politik som omfattas av en bred majoritet av riksdagspartierna.

För att etablera en långsiktighet krävs en bred parlamentarisk utredning om försvarets framtida inriktning och finansiering. För att skapa en grund för denna krävs ett antal expertrapporter. En vetenskaplig syntes av de rapporter som använts i denna skrivelse skulle kunna skapa en faktabaserad hörnsten att utgå från avseende försvarets ekonomi.

²⁸ Officersförbundet inser att detta är omöjligt, men väljer att göra antagandet för att underlätta jämförelser mellan beslutad budget för 2012 och den nivå där försvarsutgifterna borde ligga om riksdagen avser hålla nuvarande ram på sikt.

²⁹ För exempel på avvecklingskostnader under 2000-talets inledning, se ESO 2011:2, s. 102, 224

6.2.3. Reformera produktivetsavdraget

Officersförbundet anser att produktivetsavdraget ska reformeras. Avdraget borde vara grundat på prognoserna i de statliga långtidsutredningarna. Det skulle skapa en större förutsägbarhet för försvaret.

Vidare borde avdraget anpassas efter den genomgripande omställning myndigheten är inne i. I grunden anser Officersförbundet att det är rimligt att statlig verksamhet är utsatt för ett visst ekonomiskt omvandlingstryck, men det måste vara realiserbart inom verksamheten och anpassas till de förutsättningar som politiken skapar.

I stora omställningar tenderar produktiviteten i organisationer att minska, varför man kan anta att produktivetsavdraget i nuläget slår direkt mot Försvarmaktens reformering. Officersförbundet bedömer att behovet av att skapa ekonomiskt utrymme för anställda soldater och sjömän skapar ett tillräckligt tryck på Försvarmakten att öka produktiviteten.

6.2.4. Sätt personalen i centrum – på riktigt och inte bara i tal

I ett anställt försvar är behandlingen av personalen av yttersta vikt. Hur politiker och myndighet behandlar de nu anställda är den starkaste signal som kan sändas till de som överväger anställning. Ofta diskuteras och utreds olika materielprojekt inom försvarssektorn ingående, framtiden för stridsflygplanet Jas, nya ubåtar, helikopter 14 eller andra stora materielsystem, är bara några exempel.

De som arbetar med systemen glöms ofta bort och omtalas ofta i svepande generaliserande termer, oavsett om det handlar om officerare eller soldater och sjömän. Vi ser redan idag att eftersatt planering och genomförande av kompetensutveckling försvårar införandet av nya materielsystem.

Om riksdagen väljer att avveckla en del av Försvarmakten för att försvaret ska rymmas inom en begränsad budget är det viktigt att allokera pengar till både avvecklingen och utveckling av personal. Tyskland är ett land i Europa där regeringen verkar inse detta. När Tyskland nu minskar sin försvarsbudget låter man sammanlagt en miljard euro av avvecklingskostnaderna tas från annan plats i statsbudgeten.³⁰ Måste försvaret ta det inom den egna ramen kommer det att drabba verksamheten.

Oavsett ambitionsnivån, måste pengar allokeras för övningar och utbildning. Att skjuta kostnader framför sig genom att spara in på övningar och annan löpande verksamhet riskerar att omkullkasta införandet av ett anställt försvar. Försvarets enda solida, och ännu på längre sikt oprövade rekryteringsargument, är spännande verksamhet och utlandstjänstgöring. Skulle detta argument försvinna kan löneläget drastiskt behöva höjas för att locka engagerade medarbetare.

6.2.5. Omvärldsläget och försvarsekonomi måste hänga ihop

Både natur- och samhällsvetenskapliga rön visar på att världen står inför ett flertal svåra omställningsprocesser de närmaste tjugo åren. Dessa rön har börjat få en ökat uppmärksamhet i mediadebatten, men deras konsekvenser för försvars- och säkerhetspolitiska sammanhang har precis börjat diskuteras.

De omställningar som världen står inför består bland annat i, men är inte begränsade till, klimatförändringar, fortsatt befolkningsökning, livsmedels- och vattenförsörjning, ökad global efterfrågan på energiråvaror kombinerat med en minskad tillgång på desamma, samt minskad biodiversitet.

Dessutom finns en stor osäkerhet rörande den ekonomiska utvecklingen i Västvärlden (Europa och USA). Sammantaget skapar ovanstående utvecklingslinjer en stor osäkerhet över hur den ekonomiska, ekologiska och politiska utveckling kommer att se ut. Även detta behöver den av Officersförbundet föreslagna parlamentariska försvarsutredningen väga in i beslut om det framtida försvaret.

³⁰ Tysklands försvarsdepartements hemsida, www.bmvg.de

7. Litteratur och källförteckning

7.1. Rapporter och tidskriftsartiklar

- Jonsson U, Nordlund P, *Frivilliga soldater istället för plikt – internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser*, FOI-rapport 3053, (nov 2010)
- Bergström C, *Frivillig personalförsörjning*, Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, nr3 2011, s. 22-34
- ESO 2011:2, *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 års försvarsreformer*.
- Nordlund P, Åkerström J, Öström B, Löfstedt H, *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-rapport 3213, (juni 2011)
- Nordlund P, Wiklund M, Öström B, *Det svenska försvarets anslagsutveckling*, FOI-rapport 2694, (maj 2009)
- Spånt R, *Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor*, OFR/S,P,O (2009)

7.2. Offentligt tryck

7.2.1. Riksdag och regering

- Proposition 2011/12:1
- Regleringsbrev för 2011
- Riksdagens snabbprotokoll 2011/12:51, Måndagen den 19 december

7.2.2. Tysklands försvarsdepartement

- The Reorientation of the Bundeswehr – Accompanying Programme for the Reform

7.3. Försvarmaktens skrivelser

- *Försvarmaktens utvecklingsplan 2012–2021* (FMUP 2012-2021), 2011-02-04, HKV beteckning 23320:52470
- *Försvarmaktens budgetunderlag för 2012 med särskilda redovisningar* (BU 12), 2011-02-28, HKV beteckning 23 383:53426
- *Försvarmaktens kvartalsrapport 2 2011*, 2011-10-28, HKV beteckning 23 386:66284

7.4. Hemsidor

- Bundesministerium der Verteidigung, *2012 defence budget*, daterat 2011-07-12:
<http://www.bmvg.de/portal/poc/bmvg?uri=ci%3Abw.bmvg.journal.ministerium&de.conet.contentintegrator.portlet.current.id=01DB010000000001%7C8JPD4G548DIBR>

8. Tabeller och formelsammanställning

8.1. Tabell 1: Anslagsutveckling vid kompenserad köpkraft.

År	1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser	1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	1:4 Vidmakthållande, avveckling, med mera av materiel och anläggningar	1:5 Forskning och teknikutveckling	Total
2011	21 172 190	2 310 834	9 125 855	6 639 196	737 031	39 985 106
2012	21 532 117	2 350 118	9 445 260	6 871 568	737 031	40 936 094
2013	22 088 163	2 390 070	9 775 844	7 112 073	737 031	42 103 181
2014	22 463 662	2 430 701	10 117 999	7 360 995	737 031	43 110 388
2015	23 045 544	2 472 023	10 472 129	7 618 630	737 031	44 345 357
2016	23 437 319	2 514 048	10 838 653	7 885 282	737 031	45 412 332
2017	23 835 753	2 556 787	11 218 006	8 161 267	737 031	46 508 843
2018	24 240 961	2 600 252	11 610 636	8 446 911	737 031	47 635 791
2019	24 653 057	2 644 456	12 017 008	8 742 553	737 031	48 794 106
2020	25 072 159	2 689 412	12 437 604	9 048 543	737 031	49 984 748
2021	25 498 386	2 735 132	12 872 920	9 365 242	737 031	51 208 710
2022	25 931 858	2 781 629	13 323 472	9 693 025	737 031	52 467 015

8.2. Tabell 2: Anslagsutveckling vid tidiga nedskärningar för att hantera köpkraftsminskning inom ram.

År	1:1 Förbandsverksamhe och beredskap	1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser	1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	1:4 Vidmakthållande, avveckling, med mera av materiel och anläggningar	1:5 Forskning och teknikutveckling	Total
2011	21 172 190	2 310 834	9 125 855	6 639 196	737 031	39 985 106
2012	18 815 643	2 053 627	7 172 837	5 218 345	737 031	33 997 483
2013	19 325 509	2 088 539	7 423 887	5 400 988	737 031	34 975 954
2014	19 654 043	2 124 045	7 683 724	5 590 023	737 031	35 788 866
2015	20 188 162	2 160 154	7 952 655	5 785 674	737 031	36 823 676
2016	20 531 362	2 196 877	8 230 998	5 988 173	737 031	37 684 441
2017	20 880 395	2 234 224	8 519 083	6 197 760	737 031	38 568 493
2018	21 235 362	2 272 206	8 817 251	6 414 682	737 031	39 476 532
2019	21 596 363	2 310 834	9 125 855	6 639 196	737 031	40 409 279
2020	21 963 501	2 350 118	9 445 260	6 871 568	737 031	41 367 478
2021	22 336 881	2 390 070	9 775 844	7 112 073	737 031	42 351 899
2022	22 716 608	2 430 701	10 117 999	7 360 995	737 031	43 363 334

8.3. Scenario1: Anslagsutveckling vid kompenserad köpkraft. Formelsammanställning

År	1:1 Förbandsverksamhet och beredskap inklusive antagande 2	1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser	1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	1:4 Vidmakthållande, avveckling, med mera av materiel och anläggningar	1:5 Forskning och teknikutveckling	Total
2011	21172190	2310834	9125855	6639196	737031	=SUMMA(B4;C4;D4;E4;F4)
2012	=PRODUKT(B4;1,017)	=PRODUKT(C4;1,017)	=PRODUKT(D4;1,035)	=PRODUKT(E4;1,035)	737031	=SUMMA(B5;C5;D5;E5;F5)
2013	=PRODUKT(B5;1,017)+190000	=PRODUKT(C5;1,017)	=PRODUKT(D5;1,035)	=PRODUKT(E5;1,035)	737031	=SUMMA(B6;C6;D6;E6;F6)
2014	=PRODUKT(B6;1,017)	=PRODUKT(C6;1,017)	=PRODUKT(D6;1,035)	=PRODUKT(E6;1,035)	737031	=SUMMA(B7;C7;D7;E7;F7)
2015	=PRODUKT(B7;1,017)+200000	=PRODUKT(C7;1,017)	=PRODUKT(D7;1,035)	=PRODUKT(E7;1,035)	737031	=SUMMA(B8;C8;D8;E8;F8)
2016	=PRODUKT(B8;1,017)	=PRODUKT(C8;1,017)	=PRODUKT(D8;1,035)	=PRODUKT(E8;1,035)	737031	=SUMMA(B9;C9;D9;E9;F9)
2017	=PRODUKT(B9;1,017)	=PRODUKT(C9;1,017)	=PRODUKT(D9;1,035)	=PRODUKT(E9;1,035)	737031	=SUMMA(B10;C10;D10;E10;F10)
2018	=PRODUKT(B10;1,017)	=PRODUKT(C10;1,017)	=PRODUKT(D10;1,035)	=PRODUKT(E10;1,035)	737031	=SUMMA(B11;C11;D11;E11;F11)
2019	=PRODUKT(B11;1,017)	=PRODUKT(C11;1,017)	=PRODUKT(D11;1,035)	=PRODUKT(E11;1,035)	737031	=SUMMA(B12;C12;D12;E12;F12)
2020	=PRODUKT(B12;1,017)	=PRODUKT(C12;1,017)	=PRODUKT(D12;1,035)	=PRODUKT(E12;1,035)	737031	=SUMMA(B13;C13;D13;E13;F13)
2021	=PRODUKT(B13;1,017)	=PRODUKT(C13;1,017)	=PRODUKT(D13;1,035)	=PRODUKT(E13;1,035)	737031	=SUMMA(B14;C14;D14;E14;F14)
2022	=PRODUKT(B14;1,017)	=PRODUKT(C14;1,017)	=PRODUKT(D14;1,035)	=PRODUKT(E14;1,035)	737031	=SUMMA(B15;C15;D15;E15;F15)

8.4. Scenario2: Anslagsutveckling vid tidiga nedskärningar för att hantera köpkraftsminskning inom ram. Formelsammanställning

År	1:1 Förbandsverksamhet och beredskap	Antagande 2	1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (Total)	1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser	1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	1:4 Vidmakthållande, avveckling, med mera av materiel och anläggningar	1:5 Forskning och teknikutveckling	Total
2011	21172190	0	=SUMMA(B19;C19)	2310834	9125855	6639196	737031	=SUMMA(D19;E19;F19;G19;H19)
2012	=KVOT(B21;1,017)	0	=SUMMA(B20;C20)	=KVOT(E21;1,017)	=KVOT(F21;1,035)	=KVOT(G21;1,035)	737031	=SUMMA(D20;E20;F20;G20;H20)
2013	=KVOT(B22;1,017)	190000	=SUMMA(B21;C21)	=KVOT(E22;1,017)	=KVOT(F22;1,035)	=KVOT(G22;1,035)	737031	=SUMMA(D21;E21;F21;G21;H21)
2014	=KVOT(B23;1,017)	=PRODUKT(C21;1,017)	=SUMMA(B22;C22)	=KVOT(E23;1,017)	=KVOT(F23;1,035)	=KVOT(G23;1,035)	737031	=SUMMA(D22;E22;F22;G22;H22)
2015	=KVOT(B24;1,017)	=PRODUKT(C22;1,017)+200000	=SUMMA(B23;C23)	=KVOT(E24;1,017)	=KVOT(F24;1,035)	=KVOT(G24;1,035)	737031	=SUMMA(D23;E23;F23;G23;H23)
2016	=KVOT(B25;1,017)	=PRODUKT(C23;1,017)	=SUMMA(B24;C24)	=KVOT(E25;1,017)	=KVOT(F25;1,035)	=KVOT(G25;1,035)	737031	=SUMMA(D24;E24;F24;G24;H24)
2017	=KVOT(B26;1,017)	=PRODUKT(C24;1,017)	=SUMMA(B25;C25)	=KVOT(E26;1,017)	=KVOT(F26;1,035)	=KVOT(G26;1,035)	737031	=SUMMA(D25;E25;F25;G25;H25)
2018	=KVOT(B27;1,017)	=PRODUKT(C25;1,017)	=SUMMA(B26;C26)	=KVOT(E27;1,017)	=KVOT(F27;1,035)	=KVOT(G27;1,035)	737031	=SUMMA(D26;E26;F26;G26;H26)
2019	21172190	=PRODUKT(C26;1,017)	=SUMMA(B27;C27)	2310834	9125855	6639196	737031	=SUMMA(D27;E27;F27;G27;H27)
2020	=PRODUKT(B27;1,017)	=PRODUKT(C27;1,017)	=SUMMA(B28;C28)	=PRODUKT(E27;1,017)	=PRODUKT(F27;1,035)	=PRODUKT(G27;1,035)	737031	=SUMMA(D28;E28;F28;G28;H28)
2021	=PRODUKT(B28;1,017)	=PRODUKT(C28;1,017)	=SUMMA(B29;C29)	=PRODUKT(E28;1,017)	=PRODUKT(F28;1,035)	=PRODUKT(G28;1,035)	737031	=SUMMA(D29;E29;F29;G29;H29)
2022	=PRODUKT(B29;1,017)	=PRODUKT(C29;1,017)	=SUMMA(B30;C30)	=PRODUKT(E29;1,017)	=PRODUKT(F29;1,035)	=PRODUKT(G29;1,035)	737031	=SUMMA(D30;E30;F30;G30;H30)