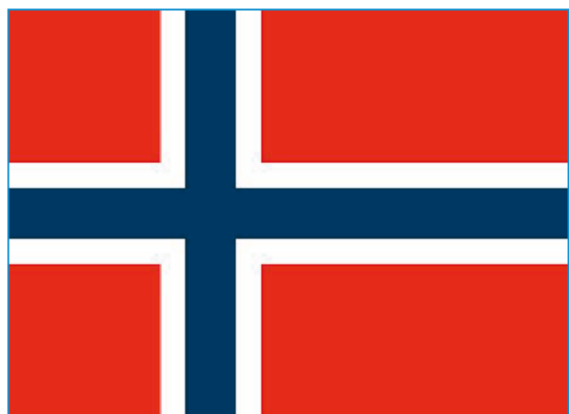


PETER NORDLUND BERNT ÖSTRÖM



+



(och österrikisk)

Peter Nordlund
Bernt Öström

SVENSKA FÖRSVARSAUTGIFTER

– i nordisk jämförelse

Bild/Cover: (Bildbyrå och namn på fotograf)

Titel	SVENSKA FÖRSVARSAUTGIFTER – i nordisk jämförelse
Title	SWEDISH DEFENCE EXPENDITURES - in a nordic perspective
Rapportnr/Report no	FOI-R—4238--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2016
Antal sidor/Pages	79 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Ledning och MSI
Projektnr/Project no	E13524
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

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

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

Sammanfattning

Denna rapport är en del av FOI:s stöd till Försvarsmakten i den militärstrategiska inriktningen och den långsiktiga planeringen, det s.k. SMI-projektet där SMI Ekonomi är ett delprojekt. I rapporten jämförs de ekonomiska förutsättningarna för försvarsmakterna i de nordiska länderna Danmark, Norge och Finland samt därutöver även Österrike. Vi har även värderat försvarsutgifterna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv genom att vi estimerat den samhällsekonomiska merkostnaden för värnplikt. Som en kompletterande aktivitet studeras, översiktligt, även några bilaterala försvarssamarbeten dels Nederländerna – Belgien, dels Australien – Nya Zeeland.

Syftet har varit att öka kunskapen om den försvarsekonomiska situationen i de olika länderna och att genom att så långt möjligt ensa avgränsningar och redovisningsprinciper kunna göra rättvisande jämförelser av de ekonomiska förutsättningarna för dessa länder. Syftet med studien av de bilaterala samarbetena har varit att få idéer och uppslag till svenska bilaterala försvarssamarbeten.

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att Norge nästan oavsett mått har höga försvarsutgifter och Österrike låga. Sverige har dock högst totalutgifter på en nivå något över Norge men sett i relation till BNP och befolkning är utgifterna i Sverige mer jämförbara med Danmarks.

Sverige är det enda land bland de studerade länderna som inte längre tillämpar värnplikt under fredstid. Övriga länder tillämpar någon form av värnplikt. Om de samhällsekonomiska kostnaderna för värnplikt beaktas ökar de dessa länders försvarsutgifter både i absoluta termer och i förhållande till BNP och befolkning.

Nyckeltal: Försvarsutgifter, Norden, försvarsinriktning, lönekostnader, materielkostnader, samhällsekonomiska värnpliktskostnader, alternativkostnader för värnplikt, BNP-andel, bilaterala försvarssamarbeten,

Summary

The study is related to FOI's support for the armed forces in the military strategic and long-term planning, the so-called SMI project where SMI Economy is a subproject. In the report we compare the economic funding's and spending related to the armed forces in the Nordic countries Denmark, Norway and Finland, and in addition also Austria. We have also estimated the additional socio-economic costs for conscription. As a complementary activity we have reported on the existing bilateral defense cooperation's between The Netherlands and Belgium and between Australia and New Zealand.

The purpose of the study is to increase the Swedish knowledge on the defence economies in the studied countries and as far as possible unify definitions and accounting principles to be able to make accurate comparisons. The purpose of the study of bilateral cooperation is to get new ideas and suggestions related to the Swedish potential bilateral defence cooperation's. A brief conclusion is that Norway's level of defence spending almost regardless of definition is relatively high and that Austria's is low. The Swedish expenditures in total is at a level slightly above Norway but in relation to GDP and population are spending in Sweden is more comparable to Denmark's.

Sweden is the only country that has abolished the conscription system during peace time. The other countries in the study still uses some kind of conscription system. If we add the opportunity costs of conscription to the defence expenditures Swedens position weakens both compared in defence expenditures in absolute terms and relative terms as share of GDP or per capita.

Key words: Defence expenditures, Scandinavia, defence focus, wages, equipment costs, socio-economic cost for conscripts, opportunity costs of conscription, share of GDP, bilateral defence cooperation's.

Förord

Det är många som bidragit med information till vårt arbete med försvarsekonomiska jämförelser med de nordiska länderna och Österrike.

August Reiter, brigadgeneral och österrikisk försvarsattaché i Stockholm, har varit till stor nytta i vårt arbete med Österrike och dess försvarsekonomi genom möten och snabba svar över e-mail när vi ställt kompletterande frågor.

När det gäller Finland har den finske försvarsattachén, överste Manu Tuominen, bistått oss i arbetet med Finland genom möten och förmedling av kontakter. Detsamma gäller den svenske försvarsattachén i Finland överste Bo Stenabb som varit sammanhållande för svar från RFI till finska departement.

Vår norske forskarkollega vid Forsvarets Forskningsinstitut Steinar Gullichsen har aktivt hjälpt oss att hitta rätt dokument och löpande svarat på våra frågor om den norska försvarsekonomi. Rune Jensen vid norska ambassaden i Stockholm har bistått med kontakter om norsk försvarsekonomi.

Sam Perlo-Freeman vid SIPRI bidrog med kontakter och värdefull information vid ett möte då vi jämförde våra resultat med SIPRI:s resultat.

Ett stort tack riktas till dessa personer för att ha underlättat vårt arbete med de försvarsekonomiska jämförelserna.

Peter Nordlund

Projektledare

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	9
2	Inledning	13
2.1	Uppdraget, bakgrund och syfte	13
2.2	Läsanvisning	14
3	Metod	17
3.1	Organisatorisk avgränsning	17
3.2	Försvarsutgifter – poster att justera för rättvisa jämförelser	19
4	Den svenska referensen	23
4.1	Försvarsutgifternas storlek.....	23
4.2	Försvarsutgifternas fördelning	24
4.3	Personalvolym och personalstruktur.....	25
5	Norge	27
5.1	Försvarets inriktning.....	27
5.2	Försvarsutgifter i stort	27
5.3	Planerings- och budgetprocesser	30
5.4	Organisation och myndighetsstruktur	31
5.5	Försvarsutgifternas fördelning på olika användning	32
5.6	Personalförsörjning, personantal och struktur	34
5.7	Materielförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll .	35
5.8	Övriga observationer.....	35
6	Finland	37
6.1	Försvarets inriktning.....	37
6.2	Försvarsutgifter i stort	38
6.3	Planerings- och budgetprocesser	40
6.4	Organisation och myndighetsstruktur	42
6.5	Försvarsutgifternas fördelning på olika användning	45
6.6	Personalförsörjning, personantal och struktur	46
6.7	Materielförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll .	48
6.8	Övriga observationer.....	49
7	Danmark	51
7.1	Försvarets inriktning.....	51
7.2	Försvarsutgifter i stort	51
7.3	Planerings- och budgetprocesser	54
7.4	Organisation och myndighetsstruktur	55

7.5	Försvarsutgifternas fördelning på olika användning	57
7.6	Personalförsörjning, personantal och struktur	59
7.7	Materieförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll..	60
7.8	Övriga observationer	60
8	Österrike	61
8.1	Försvarets inriktning	61
8.2	Försvarsutgifter i stort	63
8.3	Planerings- och budgetprocesser	65
8.4	Organisation och myndighetsstruktur	65
8.5	Försvarsutgifternas fördelning på olika användning	66
8.6	Personalförsörjning, personantal och struktur	67
8.7	Materieförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll..	68
8.8	Övriga observationer	68
9	Sammanfattande försvarsekonomisk jämförelse	69
9.1	Försvarsutgifter i jämförelse	69
9.2	Personalstruktur i jämförelse	71
9.3	Övriga slutsatser av jämförelserna	74
10	Bilaterala samarbeten	75
10.1	Nederländerna och Belgien	75
10.2	Australien och Nya Zeeland	76

1 Sammanfattning

Denna rapport är ett resultat av FOI:s stöd till Försvarsmakten i den militärstrategiska inriktningen och den långsiktiga planeringen. En delaktivitet under år 2015 är jämförelser av de ekonomiska förutsättningarna för försvarsmakterna i ett antal länder. De länder som uppdragsgivaren funnit intressanta för jämförelser är de nordiska länderna Danmark, Norge och Finland samt därutöver även Österrike.

Som en kompletterande aktivitet studeras, översiktligt, även några bilaterala försvarssamarbeten dels Nederländerna – Belgien, dels Australien – Nya Zeeland.

Syftet har varit att öka kunskapen om den försvarsekonomiska situationen i de olika länderna och att genom att ensa avgränsningar och redovisningsprinciper kunna göra rättvisande jämförelser av de ekonomiska förutsättningarna för dessa länder. Syftet med studien av de bilaterala samarbetena har varit att få idéer och uppslag till svenska bilaterala försvarssamarbeten.

De försvarsekonomiska jämförelserna är inte helt oproblematiske då olika länder avgränsar och redovisar försvarsutgifter på olika sätt. Olika sätt att organisera verksamheten inom det militära försvaret kan påverka jämförelserna liksom olika principer för vilket departement som betalar olika utgifter som kan anses ha betydelse för det militära försvaret. Skillnader i pensionsutgifter, mervärdesskatt och betalningsansvar för internationella insatser är exempel på sådant som kan orsaka problem med standardiserade och rättvisande jämförelser. Vi har efter bästa möjliga information försökt justera försvarsutgifter och annan försvarsinformation såsom utgiftsandelar för olika resurser och personalsiffror så att de ska bli så jämförbara som möjligt mellan de studerade länderna och Sverige. Vi har jämfört våra resultat med resultaten från andra organisationer (SIPRI, FN och NATO) som sammanställer internationella försvarsutgifter.

Vi har dessutom värderat försvarsutgifterna ur ett samhällsekonomiskt perspektiv genom att vi estimerat den samhällsekonomiska merkostnaden för värnplikt. Att få disponera värnpliktiga till låga utgifter innebär att utnyttjandet av de värnpliktiga kostar betydligt mer ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Försvarsutgifter i stort

Av de länder vi studerat hade Sverige de högsta försvarsutgifterna. Norge låg strax under medan de övriga Finland, Danmark och Österrike hade väsentligt lägre försvarsutgifter som endast uppgick till ca 60 % av de norska eller de svenska.

Om försvarsutgifterna i stället mäts som andelar av bruttonationalprodukten, BNP, förändras bilden. Högst BNP-andel hade Finland, i synnerhet om vi inkluderar den samhällsekonomiska belastningen i form av den s.k alternativkostnaden för värnplikten. Om endast de utgifter som belastar statsbudgeten medräknas kommer Norge nära Finland men en mer selektivt tillämpad värnplikt i Norge gör att den samhällsekonomiska merkostnaden inte blir lika hög. Lägst andel hade här Österrike.

Genom övergången från värnplikt till frivillig anställning med lön kan Försvarsmakten i Sverige, till skillnad från övriga länder, sägas betala de samhällsekonomiska kostnaderna för sin personal. I de länder som alltjämt tillämpar någon form av plikt, framför allt Finland och Österrike men även Norge och Danmark, står övriga samhället för dessa kostnader. Genom övergången till frivillighet i Sverige försvann denna samhällsekonomiska subvention till Försvarsmakten.

Om utgifterna mäts per capita har Norge de klart högsta försvarsutgifterna medan Danmark, Sverige och Finland låg nära varandra på en nivå på något mer än hälften av de norska. Österrikes utgift var klart lägst och uppgick jämfört med de norska till ca en tredjedel.

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att Norge nästan oavsett mått har höga försvarsutgifter och Österrike låga. Sverige har relativt sett höga totalutgifter i nivå med Norge men sett i relation till BNP och befolkning är utgifterna mer jämförbara med Danmarks. Finlands

utgifter utgör en stor BNP- andel i synnerhet om vi inräknar den samhällsekonomiska merkostnaden av värnplikten.

De tendenser vi kan avläsa ur den ekonomiska planeringen i de olika länderna talar för att Sverige, Norge och möjligen Finland nu ökar sina försvarsutgifter. Danmark och Österrike har minskat utgifterna rejält de senaste åren. Det finns nu tecken på att dessa utgifter planar ut på den uppkomna lägre nivån.

Försvarsutgifternas fördelning

Det är svårt att på ett rättvisande sätt redovisa utgiftsandelar för olika resurser/användning då ländernas redovisningsprinciper och definitioner avviker. Personalkostnaderna är oftast särredovisade i de olika länderna vilket gör att denna andel trots vissa organisatoriska justeringar kan betraktas som relativt jämförbar. Definitionen av ”materielanskaffning” skiljer däremot mellan länder och gör exakta jämförelser svåra. Siffrorna ska därför tolkas som ungefärliga. Även gränsdragningen mellan anskaffning och vidmakthållande/underhåll kan skilja vilket gör att en mera rättvisande jämförelse kan vara att summera dessa poster vid jämförelsen.

Sverige och Finland utmärks av låga utgiftsandelar för personal. I Finland växer dock denna andel betydligt om även den samhällsekonomiska kostnaden för värnplikt beaktas. De klart högsta andelarna uppvisar här Danmark men framför allt Österrike.

Sverige och Norge har båda jämförelsevis höga materielutgiftsandelar på 38 respektive 35 % av totalutgifterna. Finland intar en mellanposition med 32 % medan Danmark och Österrike uppvisar låga materielutgiftsandelar. I Österrike har denna andel dessutom kraftigt minskat ytterligare år 2015. Den danska materielandelen var exceptionellt låg år 2014 beroende på att utfallet endast blev mindre än hälften av vad som var budgeterat.

Sveriges utgiftsandel för infrastruktur/anläggningar är på ungefär samma nivå som Norges och Danmarks. Finlands andel är här högre. I Finlands fall kan det behov av utbildningsanläggningar och kaserner för den omfattande värnpliktsutbildningen vara en orsak. I så stor utsträckning som möjligt avser dessa kostnader hyra för etablissemang.

Personalstruktur

Antalet anställda är störst i Sverige delvis beroende på att man valt att anställa soldater istället för att i fredstid tillämpa värnplikt. Särskilt det svenska antalet civilanställda blir högt när man tar hänsyn till Kustbevakningens och försvarsmyndigheternas (FMV, FOI, FRA, FHS, Fortifikationsverket och Rekryteringsmyndigheten) personal. I Norge är kustbevakningen bemannad med militär personal och värnpliktiga. I Danmark utförs kustbevakningens uppgifter av militär personal i marinen. Antalet anställda inom från försvarsmakten fristående myndigheter är avsevärt högre i Sverige än i övriga länder.

Finland uppvisar lägst antal anställda men tillämnar å andra sidan en i stort sett allmän värnplikt för män. Norge förlitar sig också i viss utsträckning på värnpliktiga i sitt försvar. Danmark utbildar i huvudsak värnpliktiga för civilförsvarsuppgifter. Österrike har ett förhållandevis stort antal anställda och tillämnar dessutom värnplikt. Danmark och Österrike har högst andel militär personal. Särskilt i Finland och i Österrike är antalet underofficerare mycket stort i relation till antalet officerare.

Den totala försvarsstyrkan efter mobilisering är avsevärt högre i Finland än i övriga länder. Finland har ett mobiliseringsförsvar med ett stort antal i fred hemförlovade värnpliktsförband liknande det som även fanns i Sverige före övergången till frivillighet. Sverige har till del hemförlovade förband bemannade med deltidsanställda officerare och soldater. I övriga länder finns utöver hemvärn främst stående förband som i Norge och Österrike delvis bemannas med värnpliktiga.

Övriga observationer

Den svenska modellen med från Försvarsmakten fristående försvarsmyndigheter är ovanlig och till sin omfattning närmast unik. Det finns emellertid vissa fristående myndigheter även i Norge och Danmark där det finns en tendens mot en utveckling mot fler.

Sverige tog beslut om att lämna den tillämpade värnplikten i fredstid år 2009-10. Nu diskuteras och utreds ett återinförande av plikten i reviderade former. En stor reform är också under genomförande inom försvarslogistiken där FMV övertar uppgifter från Försvarsmakten.

I Finland har en försvarsmaktsreform genomförts där stödfunktioner samlats till nya organisationsenheter, dock som en del av den finska försvarsmakten.

I Danmark har en omfattande reform nyligen genomförts av försvarets ledningsstruktur där mycket av de strategiska funktionerna som strategisk planering, materielanskaffning och personalplanering antingen direkt har övertagits av departementet eller av under departementet lydande styrelser. Det militära försvarets och försvarschefens roll har i stort begränsats till att leda den dagliga verksamheten.

I Norge diskuteras för närvarande att omvandla den nu i försvaret ingående "Forsvarets logistikkorganisasjon" till ett fristående "forvaltningsorgan" under departementet. "Forsvarets logistikkorganisasjon" har ansvaret för materielanskaffning och materielunderhåll.

Bilaterala samarbeten

Ett mycket långtgående bilateralt försvarssamarbetet sker idag mellan Nederländerna, Belgien och Luxemburg (BENELUX). Längst har detta samarbete nått mellan den nederländska och den belgiska marinen men sedan några år tillbaka förbereds även ett samarbete på flygsidan. Marinsamarbetet avser såväl ledning i krig som övnings- och utbildningsverksamhet i fred. Sedan 1995 leds styrkorna av en gemensam chef och en gemensam stab. Flygsamarbetet avser främst luftövervakning.

Existerande bilaterala samarbetena rör i stor utsträckning deployering av sammansatta styrkor där de olika länderna själva helt svarar för produktion och förberedelser av egna bidrag. Dessa styrkor är oftast tillfälligt sammansatta i missioner eller som exempelvis i EU:s battlegroups. Några exempel på mera permanent sammansatta styrkor finns också som den gemensamma brigaden mellan Tyskland och Frankrike samt den gemensamma styrkan mellan Tyskland och Nederländerna. En sådan styrka är även en mellan Storbritannien och Nederländerna gemensam amfibiekår.

Möjligheter till flera mera systematiska bilaterala samarbeten mellan länder diskuteras för närvarande. Exempel på sådana är de initierade samarbetena mellan Australien och Nya Zeeland och samarbetet mellan Finland och Sverige. Dessa samarbetsprojekt befinner sig dock ännu främst på konceptstadiet där möjliga områden nu identifieras och diskuteras.

Samarbetet mellan Australien och Nya Zeeland initierades år 2011. I en inledande fas ska arbetet inriktas på att gå igenom ländernas planer avseende förmågeutveckling, materielanskaffning och övningsverksamhet i syftet att hitta möjligheter till koordination och samordning. Tanken är att bilda ett antal arbetsgrupper kring bl. a. förbandsutveckling, lednings- och underrättelseverksamhet, personal, logistik etc. Ett samarbete ska även startas direkt mellan de respektive försvarsgrenarna. Samarbetet ska på sikt omfatta gemensamma övnings- och träningsprogram. Ett syfte är också att samordna de båda ländernas policy i multinationella forum.

2 Inledning

2.1 Uppdraget, bakgrund och syfte

Denna rapport är ett resultat av FOI:s stöd till Försvarsmakten i den militärstrategiska inriktningen och den långsiktiga planeringen, det s.k SMI-projektet.

Ekonomikompetensen inom SMI syftar till att göra rimliga kostnadsbedömningar av framtida försvarslösningar i form av både insatsorganisation och produktionslösningar för att producera insatsförbanden. I arbetet ingår att utveckla metoder och modeller för ekonomiberäkningar i perspektivstudierna. Inom ramen för detta arbete har en modell för ekonomiberäkningar inom perspektivplaneringen utvecklats benämnd BEMPA (Beräkningsverktyg för Ekonomi, Materiel, Personal och Anläggningar). Att med modellen ge ett direktstöd i form av att utföra ekonomiska beräkningar är en naturlig förlängning av utvecklingsarbetet med modellen.

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

En delaktivitet i SMI Ekonomi under år 2015 är jämförelser av de ekonomiska förutsättningarna för försvarsmakterna i ett antal länder. De länder som LEDES/INRI/LUA funnit intressanta för jämförelser är de nordiska länderna Danmark, Norge och Finland samt därutöver även Österrike.

Som en kompletterande aktivitet studeras även några bilaterala försvarssamarbeten, dels Nederländerna – Belgien, dels Australien – Nya Zeeland.

I olika sammanhang jämförs försvarsutgifter i olika länder med varandra. För Sveriges del är inte minst jämförelserna med de övriga nordiska länderna av intresse. De mer breda internationella jämförelserna såsom de som görs av SIPRI och FN kan inte gå på djupet i sina jämförelser och därmed inte alltid säkerställa en god jämförbarhet. Detta är naturligt då antalet länder som studeras är mycket stort. Ett syfte med denna studie är att kunna göra rättvisande försvarsekonomiska jämförelser mellan Sverige och de nordiska länderna samt Österrike. Det begränsade antalet länder underlättar ett sådant arbete.

Jämförelser görs inom följande områden:

1. Allmänt om försvarets inriktning
2. Försvarsutgifter
3. Den ekonomiska planeringen och budgetprocessen
4. Organisation av försvarssektorn och rollfördelning mellan aktörer i försvarssektorn
5. Försvarsutgifternas fördelning på olika resurser
6. Personalförsörjning, personalantal och personalstruktur
7. Materielförsörjning och materielkostnaderna och dess fördelning på anskaffning och vidmakthållande
8. Övriga observationer av svenskt intresse

Sverige har inlett ett närmare bilateralt samarbete med Finland. Inför detta samarbete har Försvarsmakten önskat få en bild av några andra bilaterala försvarssamarbeten. Syftet med studierna av samarbetena mellan Nederländerna och Belgien samt Australien och Nya Zeeland är att ge en översiktlig bild av dessa samarbeten.

2.2 Läsanvisning

Rapporten inleds efter kapitlen med sammanfattning (kapitel 1) och projektets bakgrund och syfte (kapitel 2) med ett kapitel om metod och tillvägagångssätt i jämförelser (kapitel 3). I kapitel 4 beskrivs den svenska försvarsekonomiska referensen som utgör grund för jämförelserna med de olika länder som ingår i studien. Denna beskriver nivån på försvarsutgifterna och vilka avgränsningar och justeringar som gjorts för att öka jämförbarheten med de övriga länderna. I kapitel 5-8 presenteras de olika länderna enligt en standardiserad redovisning som består av en beskrivning av följande områden och svar på följande frågor:

1. Allmänt om försvarets inriktning

Den övergripande inriktningen av landets försvar beskrivs tillsammans med landets multilaterala och bilaterala internationella försvarssamarbeten. Den politiska enigheten i synen på försvaret, dess inriktning, storlek och ekonomi studeras.

2. Försvarsutgifter

Försvarsutgifterna i landet redovisas i absoluta tal och i relation till bruttonationalprodukten, BNP och per capita. Skillnader i avgränsningen av försvarsutgifter undersöks för att åstadkomma så god jämförbarhet med svenska förhållanden som möjligt. I vissa länder finansieras vissa militära eller halvmilitära aktiviteter inom andra anslag än försvarsanslaget. Kustbevakning, gränsbevakning och paramilitära styrkor är exempel på sådant som i vissa fall finansieras inom försvarsanslaget och i vissa fall utanför.

Förekomsten av subventionerad arbetskraft genom värnplikt är en annan faktor att värdera i jämförelsen och innebär större samhällsekonomiska kostnader än vad som framkommer av försvarsutgifterna.

En bedömning om försvarsutgifternas utveckling den närmaste framtiden görs där trenden för försvarsutgifterna analyseras.

3. Den ekonomiska planeringen och budgetprocessen

Förekomsten av längre försvarsbeslut undersöks och på kortare sikt den årliga budgetprocessen för fastställande av försvarsanslaget. Särskild uppmärksamhet riktas mot hur försvarets pris- och kostnadsutveckling hanteras i den långsiktiga planeringen och i den årliga budgetprocessen.

4. Organisation och rollfördelning

Organisationen av försvaret studeras: Hur ser arbetsfördelningen mellan försvarsdepartementen och försvarsmakten i de olika länderna ut? Hur är Försvarsmakten organiserad? Är försvarsgrenarna självständiga? Vilka är de viktigaste myndigheterna inom försvarssektorn utöver Försvarsmakten? Hur ser myndighetsstrukturen ut? Karakteriseras strukturen av en enmyndighetslösning eller en flermyndighetslösning som i Sverige med fristående myndigheter såsom FMV, FHS, FOI, TRM, FORTV?

5. Försvarsutgifternas fördelning på olika resurser

Utgifternas fördelning på olika resurser som personal, materiel, infrastruktur m.m studeras. Jämförelser görs både i absoluttal och i andelar av försvarsutgifterna.

6. Personalförsörjning, personalantal och personalstruktur

Personalförsörjningssystemen i de olika länderna studeras. Personalantalen totalt och för olika personalkategorier analyseras bl.a genom att andelarna för olika personalkategorier jämförs med Sverige. Personalkostnadernas andel och storlek studeras. Åldersstruktur och befälsstruktur jämförs.

Förekomsten av personalreserver/tidvis tjänstgörande observeras och jämförs.

7. Materieförsörjning och materielkostnader

De olika ländernas principer och strategier för materieförsörjning undersöks. Förekomsten av prioriterade materielområden studeras liksom förekomsten och betydelsen av i landet belägen försvarsindustri. Materielutgifternas storlek och fördelning på anskaffning, vidmakthållande och löpande drift/underhåll analyseras.

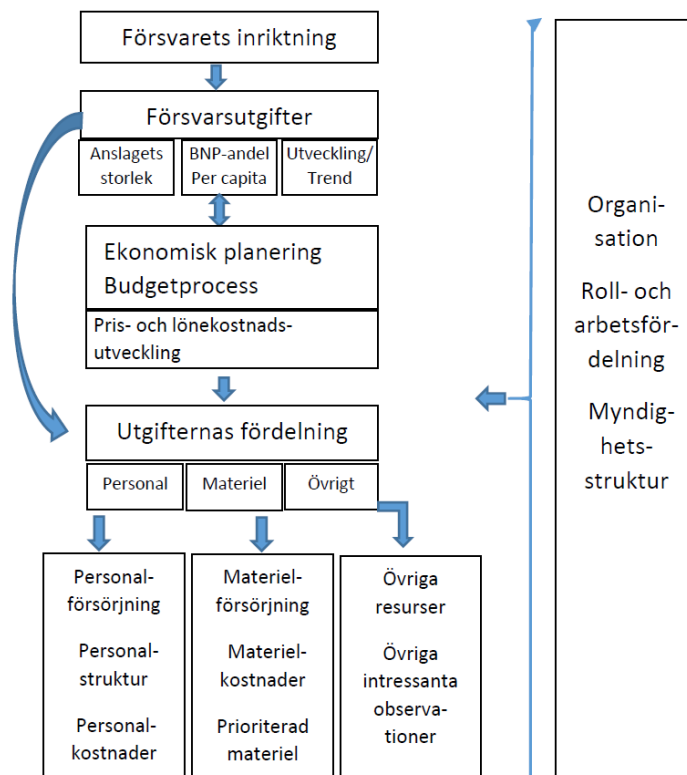
8. Övriga observationer

Under denna rubrik studeras och analyseras övriga resurser. Här görs även landspecifika observationer av intresse ur ett svenskt perspektiv.

Spårbarhet i redovisningen

Beskrivningen och analysen görs ”top-down” med successiv nedbrytning av studierna utifrån en tänkt spårbarhet som redovisas i nedanstående principiella figur (figur 2.1).

Figur 2.1. Internationella jämförelser – ekonomiska förutsättningar



I kapitel 9 görs en sammanfattande försvarsekonomisk jämförelse mellan Sverige och de övriga länderna.

Kapitel 10 innehåller en beskrivning av de studerade bilaterala försvarssamarbetena mellan dels Nederländerna och Belgien och dels mellan Australien och Nya Zeeland.

3 Metod

Information om de olika länderna har inhämtats på olika sätt och via olika källor. Skriftliga källor har utgjorts av årsredovisningar, budgetpropositioner och andra planerings- och beslutsdokument. Websidor på internet har varit en annan källa men inte minst har kontakter med svenska försvarsattachéer (Finland), de olika ländernas attachéer i Sverige (Finland och Österrike) och ambassadföreträdare (Norge) varit mycket värdefulla för studiens genomförande. Genom vårt goda samarbete med vår norska systemmyndighet Forsvarets Forskningsinstitut, FFI, har vi fått stor hjälp i vårt sökande efter information om den norska försvarsekonomin. I vissa fall har vi kompletterat informationen genom officiella kanaler, genom begäran om information, Request For Information, RFI (Finland).

De försvarsekonomiska jämförelserna är inte helt oproblematiska då olika länder avgränsar och redovisar försvarsutgifter på olika sätt. Olika sätt att organisera verksamheten inom det militära försvaret kan påverka jämförelserna liksom olika principer för vilket departement som betalar olika utgifter som kan anses ha betydelse för det militära försvaret. Till viss del försöker de olika organisationer som internationellt följer de internationella försvarsutgifterna justera för olikheterna. SIPRI försöker så långt möjligt ha en likartad definition av militära utgifter mellan länderna men kan inte beakta alla skillnader. FN låter respektive nation rapportera in försvarsutgifterna men det är upp till varje land att tolka de anvisningar som FN lämnar för rapporteringen. NATO-statistiken som endast omfattar NATO-länderna innehåller det mest ambitiösa försöket att standardisera jämförelser genom att ge ut mycket detaljerade anvisningar med en långtgående nedbrytning av försvarsutgifterna.

Besparingar inom statistikproduktionen i NATO har dock medfört att standardiseringen blivit lidande. Av de studerade länderna återfinns endast Norge och Danmark i NATO-statistiken.

Vi har vid jämförelser inom denna studie försökt åstadkomma en så god jämförbarhet som möjligt genom att identifiera åtminstone de viktigaste skillnaderna i avgränsning och redovisning av försvarsutgifterna i de studerade länderna.

3.1 Organisatorisk avgränsning

Försvarsverksamheten är organiserad på skilda sätt i olika länder. Försvarsdepartementets kostnader redovisas i Sverige inte som försvarsutgifter, till skillnad från de flesta länder utan redovisas som kostnader för Regeringskansliet. Numera har det svenska Försvarsdepartementet inte heller ansvar för det civila försvaret vilket också synes vara fallet i de övriga länderna.

Även i övrigt har Sverige en organisationsstruktur som är ovanlig med många från Försvarsmakten fristående försvarsmyndigheter där anskaffning och vidmakthållande sköts av Försvarets Materielverk (FMV) som nu även fått ansvaret för verkstäderna och underhållet genom reformeringen av försvarslogistiken. Officersutbildningen sköts av Försvarshögskolan (FHS) som lyder under Utbildningsdepartementet men som också får regleringsbrev från Försvarsdepartementet. Försvarsmakten äger inte fastigheter och mark, förutom befästningar, utan hyr dessa av eller genom Fortifikationsverket (FORTV) som numera återigen lyder under Finansdepartementet efter att för en tid lytt under Socialdepartementet. Urval av gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) sker genom en annan fristående myndighet, Totalförsvarets Rekryteringsmyndighet (TRM). Försvarsforskningen sker genom ytterligare en fristående myndighet Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI). Gemensamt för dessa myndigheter är att Försvarsmakten är den största, oftast kraftigt dominerande, kunden. Med den modell för beställar-/leverantörsförhållande med avtalade ersättningar ("New Public Management") som statsmakterna fastställt mellan dessa myndigheter och Försvarsmakten så betalar Försvarsmakten för de varor och tjänster man köper. Kostnaderna för dessa hamnar därför slutligen inom Försvarsmakten och kommer därmed att ingå i försvarsutgifterna.

Den militära signalspaningsverksamheten ligger i de länder vi studerat inom de olika ländernas försvarsmakter. I Sverige bedrivs den av en fristående men anslagsfinansierad myndighet, Försvarets Radioanstalt (FRA). FRA finansieras sålunda inte av ersättningar från Försvarsmakten men tycks också ha ett större verksamhetsfält än signalspaningsverksamheten i de övriga länderna.

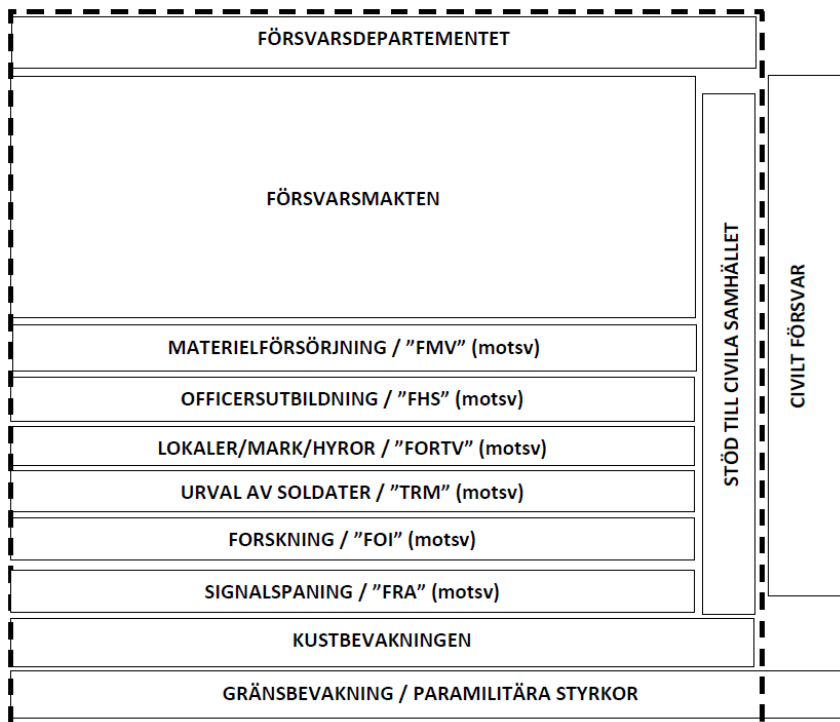
Kustbevakningen är en annan funktion som är organiserad på olika sätt. I Norge och Sverige är de separata myndigheter med egna anslag. I Danmark är de integrerade i marinen och därmed den danska försvarsmakten utan att kostnaderna för verksamheten är särredovisad. I Finland ingår de i Gränsbevakningsväsendet (se mer nedan). Österrike har ingen kustbevakning.

I vissa länder finns paramilitära styrkor. Dessa är mer vanliga i södra Europa än i norra Europa.

Gränsbevakningsväsendet i Finland kan dock betraktas som sådana och bidrar vid mobilisering med ca 23 000 personer i den finska försvarsmakten. De utbildar också varje år ca 500 värnpliktiga. Den s.k. sjöbevakningen (motsvarande Kustbevakningen) ligger inom Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet lyder under Inrikesdepartementet och ingår inte i de finska försvarsutgifterna. Betydande delar måste dock räknas i försvarsutgifterna för en rättvisande jämförelse.

De resonemang som förts ovan åskådliggörs i nedanstående figur där den avgränsning av försvarsutgifterna vi gjort i denna studie framgår inom den streckade rektangeln. Vår avgränsning av försvarsutgifterna överensstämmer för Sveriges del med den som gjorts av SIPRI och motsvarar ett utfall på 45 mdkr för år 2014.

Figur 3.1. Organisatorisk avgränsning – ”Avgränsningskarta”



Myndigheter som FMV, FHS, FOI, TRM bedriver också viss verksamhet som inte finansieras inom anslagen till militärt försvar. Denna verksamhet har inte inkluderats i försvarsutgifterna.

3.2 Försvarsutgifter – poster att justera för rättvisa jämförelser

I tabell 3.1 redovisas tillvägagångssättet för justeringar av försvarsutgifterna och de ingående posterna i justeringen.

Tabell 3.1. Försvarsutgifter - Justeringsposter

	UTGIFTSPOST	RESURS
=	Försvarsutgifter (bas för justeringar)	
+/-	Organisatoriska justeringar (enligt ovanstående)	Alla
+/-	Värnpliktsersättningar	Personal
+/-	Internationella insatser (definition)	Alla
+/-	Pensioner	Personal
+/-	Mervärdesskatt (Moms)	Materiel/Varor/Tjänster
+/-	Övrigt	Alla
=	Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)	
+/-	Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal
=	Justerade försvarsutgifter (sambällsekonomiska justeringsposter)	

De skillnader som orsakas av de *organisatoriska faktorer* vi beskrivit ovan utgör den första justeringen av försvarsutgifterna. Justeringarna görs för att komma så nära som möjligt till den svenska avgränsningen.

En annan identifierad justeringspost är *dagpenning och andra ersättningar och bidrag till värnpliktiga*. Alla länder utom Sverige har kvar värnplikten och i allmänhet betalas såväl ersättningarna som utbildningen inom försvarsbudgeten och ingår därmed i försvarsutgifterna. I Finland betalas dock vissa ersättningar av andra departement.

De *internationella insatserna* betalas oftast inom försvarsbudgeten men Finland utgör även här ett undantag. Lönerna till Försvarsmaktens personal i internationella insatser betalas i Finland av Utrikesdepartementet vilket skapar ett behov av justering av försvarsutgifterna för rättvisande jämförelser.

Finansieringen av de *försvarsanställdas pensioner* är ofta komplicerad med inslag av såväl arbetsgivaravgifter, skattefinansiering samt avgifter/sparande hos den individuella arbetstagaren. Systemen är dock mycket skilda mellan olika länder och att reda ut dessa olika nationella lösningar är svårt. FN nöjer sig med att konstatera att skillnader finns men accepterar i stort det som inrapporterats från olika länder. SIPRI kompletterar med egna enkäter. NATO samlar in statistik på relativt detaljerad nivå och försöker centralt skapa jämförbara siffror mellan NATO-länderna. Vi har så långt möjligt försökt förstå de nationella systemen och justerat dem för en rättvisande jämförelse men justeringarna innehåller ett inte oväsentligt inslag av osäkerhet.

I vissa länder betalas *mervärdesskatt (moms)* av myndigheterna inom försvarssektorn. Detta görs i Finland och Norge. I Sverige redovisas moms av försvarsmyndigheterna men denna balanseras i redovisningen så att den i slutändan elimineras.

I den svenska statsbudgeten redovisas primärt *utgifter finansierade via anslag* på statsbudgeten. Detta gäller även Finland och Österrike. I den norska statsbudgeten redovisas dock primärt bruttoutgifter som även innefattar utgifter som finansieras från andra källor som avgifter från privata kunder, internttransaktioner inom försvarssektorn etc. I den norska statsbudgeten redovisas *intäkter utöver anslag* i särskild ordning och någon sammanställning av anslagsbelastning per utgiftsområde görs inte. I Danmark redovisas såväl bruttoutgifter som anslagsbelastning.

Under rubriken och i raden ”Övrigt” redovisas vid behov mer *länderspecifika justeringar* som inte gjorts inom de områden som vanligen skapar justeringsbehov.

Ibland går det inte att uppnå helt rättvisande jämförelser då de olika ländernas nationella redovisningar inte gör detta möjligt. Vi använder i så fall ofta rimliga antaganden för att justera siffrorna utifrån principen ”hellre ungefär rätt än exakt fel”.

När samtliga justeringar gjorts enligt ovan kan man jämföra försvarsutgifterna utifrån dess belastning på *statens finanser* då justeringar (”statsfinansiella justeringsposter”) gjorts inom statsfinanserna.

Nästa justeringspost försöker fånga den samhällsekonomiska belastningen som inte syns i försvarsutgifterna och inom statsfinanserna. Det gäller de resurser man kunnat utnyttja utan att betala den samhällsekonomiska alternativkostnaden vilket kan ses som en samhällsekonomisk subvention. Det handlar främst om värnpliktiga. Den samhällsekonomiska alternativkostnaden motsvarar det samhällsekonomiska värdet de 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 livsarbets-tid. 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, får 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.

Efter justering för den samhällsekonomiska merkostnaden erhålls den samhällsekonomiska kostnaden för det militära försvaret.

I jämförelserna kommer vi jämföra såväl försvarsutgifterna utifrån det statsfinansiella perspektivet som det samhällsekonomiska.

Kolumnen ”Resurs” i tabell 3.1 refererar till den resurs som justeringen kommer att omfatta. Detta har att göra med att vi även, så långt möjligt, önskar redovisa hur försvarsutgifterna fördelas på olika resurser (personal, materiel, infrastruktur/lokaler och övriga driftskostnader). I vissa fall kompletterat med särkostnader för internationella insatser) enligt tabell 3.2 (nedan).

Tabell 3.2. Försvarsutgifternas fördelning

BELOPP %	PERSONAL	ÖVRIG DRIFT	MATERIEL- ANSKAFFNING	MATERIEL VIDMAKTHL/ UH	LOKALER MARK HYROR	INTER- NATION. INSATSER	ÖVRIGT
BELOPP ojusterat							
% justerat							
BELOPP justerat							
% justerat							

När nedbrytningen görs möter man nya svårigheter att göra jämförelser standardiserade. Detta kan leda till att vi väljer att redovisa ojusterade siffror med kommentarer om i vilken riktning en standardisering sannolikt skulle ha påverkat siffrorna.

4 Den svenska referensen

Redovisningen av de studerade ländernas försvarsutgifter och personalstruktur innefattar en jämförelse med motsvarande svenska. För att nå jämförbarhet redovisas alla studerade länders utgifter och personalantal så enhetligt som möjligt såväl avseende avgränsning av utgiftsområdet som avseende fördelning mellan olika resursslag och personalkategorier.

Den svenska referensen omfattar endast de svenska försvarsutgifternas storlek och fördelning samt den svenska personalstrukturen och inte den beskrivning av inriktning, personal- och materielförsörjning m.m som återfinns i beskrivningen av jämförelseländerna. Ibland görs dock kommentarer om svensk inriktning, personal- och materielförsörjning i de jämförelser som görs när övriga länder beskrivs.

4.1 Försvarsutgifternas storlek

Avgränsningen av utgiftsområdet för alla de jämförda länderna avser primärt all den verksamhet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde som kan antas vara kopplad till militärt försvar (se Figur 3.1). Denna verksamhet utförs huvudsakligen av respektive lands försvarsmakt men även i varierande grad av departementen och av från Försvarsmakten fristående försvarsmyndigheter. Utgifterna för departementet och för sådana myndigheter har därför inkluderats i jämförelsen. Även utgifterna för kustbevakning har inkluderats i jämförelsen då denna i vissa länder är en integrerad del i försvarsmakten och därför svåra att särskilja. I tabell 4.1 nedan redovisas de svenska anslagsfinansierade utgifterna i miljoner kronor år 2014 fördelade på departementet och på anslag till de olika myndigheterna.¹

Tabell 4.1 De svenska anslagsfinansierade utgifterna för militärt försvar och kustbevakning fördelat på myndigheter (Utfall miljoner kronor år 2014)

Försvarsmakten			42 510
Försvarsdepartementet			150
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet			17
Officersutbildning vid Försvarshögskolan			204
Försvarets radioanstalt			852
Totalförsvarets forskningsinstitut			172
Försvarets materielverk			65
Kustbevakningen			1 055
Övrigt			22
Totalt			45 047

Försvarsutgifternas andel av BNP uppgår enligt denna definition till 1,15 %. Utgiften per capita kan beräknas till 4 633 kr.

¹ Regeringens proposition 2015/2016:1 utgiftsområde 6.

4.2 Försvarsutgifternas fördelning

I tabell 4.2 nedan visas de svenska försvarsutgifterna i miljoner kronor år 2014 fördelade på resursslåg. Utgifterna i tabellen är primärt fördelade på driftsutgifter och på materiel.

Tabell 4.2 De svenska anslagsfinansierade utgifterna för militärt försvar och kustbevakning fördelat på resursslåg (Utfall miljoner kronor år 2014)

Utgifter år 2014	Miljoner kronor	%
Drift	27 743	62
-Varav löner	17 119	38
-Varav lokaler och infrastruktur	2 828	6
-Varav övrig drift	7 796	17
Materiel	17 304	38
-Varav vidmakthållande	7 323	16
-Varav materielinvesteringar	9 981	22
Summa	45 047	100

För att skapa jämförbarhet med andra länder vid fördelningen på resursslåg har följande definitioner använts.

Löner avser löneutgifter inklusive lönekostnadspålägg. Löneutgiften omfattar personal vid departementet, försvarsmyndigheterna och Kustbevakningen. Viss verksamhet inom de från Försvarsmakten fristående försvarsmyndigheterna finansieras indirekt via Försvarsmakternas anslag genom avgifter. Denna ordning som är särskilt vanlig i Sverige innebär att verksamhetens utgifter i Försvarsmaktens redovisning kommer att klassas som köpta externa tjänster i stället för som i normalfallet utgifter för löner, lokaler etc. För att skapa jämförbarhet vid fördelningen på resursslåg har detta därför korrigerats. De myndigheter som huvudsakligen finansieras via Försvarsmaktens anslag genom avgifter är Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Rekryteringsmyndigheten samt delar av Försvarshögskolan.

Lokaler och infrastruktur avser de berörda myndigheternas hyresutgifter.

Vidmakthållande avser dels utgifterna inom Försvarsmaktens anslag för vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar (anslag 1.4), dels utgifterna för det materielunderhåll som utförs av Försvarets materielverk och som ingår i anslaget för förbandsverksamhet (1.1 anslaget). Avdrag har dock gjorts enligt ovan för relevanta delar av myndighetskostnaden vid Försvarets materielverk.

Materielinvesteringar avser utgifter inom Försvarsmaktens anslag för anskaffning av materiel och anläggningar (Anslag 1.3). Avdrag har dock gjorts enligt ovan för relevanta delar av myndighetskostnaden vid Försvarets materielverk.

Övrig drift avser alla anslagsfinansierade utgifter vid berörda myndigheter som inte ingår i kategorierna ovan.

4.3 Personalvolym och personalstruktur

För att i linje med den ekonomiska jämförelsen skapa jämförbarhet avseende personalstrukturen innefattar personalantalet utöver anställda vid Försvarsmakten även personal som är anställd vid departementet, de andra försvarsmyndigheterna och Kustbevakningen. Denna personal utanför Försvarsmakten uppgår i Sverige till ca 400 officerare och 6 200 civila.²

I tabell 4.3 nedan redovisas den svenska personalstyrkan år 2014 fördelad på kategorier.

Tabell 4.3 Antal anställda år 2014 inom det svenska militära försvaret

	Antal	Andel %	Andel %
Officerare	5 273	20	14
Underofficerare	4 209	16	12
Soldater och Sjömän	5 570	21	15
Civila	11 500	43	32
Heltidstjänstgörande totalt	26 552	100	73
Tidvis tjänstgörande officerare	6 348		17
Tidvis tjänstgörande soldater och sjömän	3 462		10
Totalt	36 362		100

Det redovisade antalet officerare och underofficerare avser de som är placerade på sådan befattning oavsett grad. Med underofficerare menas här anställda som är placerad på en befattning som specialistofficer.

I Sverige finns även tidvis tjänstgörande officerare, soldater och sjömän som ingår i förbandsenheter som avses mobiliseras vid höjd beredskap. Det i tabellen redovisade antalet avser antalet anställda år 2014. Målet för dessa kategorier är dock 2 400 officerare och 10 000 soldater och sjömän. I den svenska försvarsmakten ingick även 21 200 hemvärnsmän.

² Årsredovisningar för år 2014 från Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarshögskolan, Fortifikationsverket och Kustbevakningen.

5 Norge

5.1 Försvarets inriktning

Det norska försvarets inriktning fastställs av stortinget genom en långsiktig inriktning och en årlig budget.³ I långsiktinriktningen för perioden 2013 till och med 2016 fastställs nio uppgifter för försvaret som i försvarsdepartementets ”iverksettningbrev” för denna långsiktperiod anges enligt nedan.

- Utgöra en krigsförebyggande tröskel med bas i NATO-medlemskapet.
- Försvara Norge och allierade mot allvarliga hot, attacker och angrepp inom ramen för NATO:s kollektiva försvar.
- Avvärja och hantera allvarliga händelser och säkerhetspolitiska kriser med nationella resurser och i samband härmed om det är nödvändigt möjliggöra ett allierat engagemang.
- Säkra ett nationellt beslutsunderlag genom kontinuerlig övervakning och underrättelseverksamhet.
- Hävda Norges suveränitet och suveräna rättigheter.
- Utföra myndighetsutövning på tilldelade områden.
- Delta i flernationell krishantering genom bl.a. genom fredsfrämjande operationer.
- Bidra till internationellt samarbete på det försvars- och säkerhetspolitiska området.

5.2 Försvarsutgifter i stort

De norska militära försvarets utgifter uppgick år 2014 enligt nationell definition till totalt 46 675 miljarder norska kronor.⁴ Omräknat till svenska kronor motsvarade detta 51 760 miljoner kr. De norska militära försvarets utgifter utgjorde härmed detta år 115 % av de svenska enligt den definition som redovisas i kapitel 4 (45 047 miljoner kr).

Norsk BNP för år 2014 uppgick totalt till 3 151 483 miljoner norska kronor. De norska militära försvarets utgifters andel av BNP kan härmed beräknas till 1,48 %. Motsvarande andel för Sverige är 1,15 %. Försvarsutgiften per capita i Norge kan beräknas till 10 050 svenska kronor vilket är 217 % av motsvarande utgift i Sverige (4 633 kr).

Vad gäller definitionen av utgifter för militärt försvar skiljer sig dock särskilt redovisningsprinciperna avsevärt mellan länderna. När en korrigering görs för dessa skillnader uppgår de norska utgifterna endast till 96 % av de svenska. Andelen av BNP och utgiften per capita skulle minska till 1,26 % respektive 8 394 svenska kronor.

De norska utgifterna för militärt försvar redovisas i tabell 5.1 och 5.2 nedan. Utgifterna redovisas i norska respektive svenska kronor och avser utfallet år 2013 och år 2014. I tabellerna redovisas även budgeterade utgifter för åren 2015 och 2016.

De norska utgifterna år 2014 var som framgår av tabell 5.1 nedan avsevärt högre än motsvarande utgifter år 2013. Utgifterna var också avsevärt högre än de för året budgeterade som före justeringar endast uppgick till 43 029 miljarder norska kronor. Ökningen mellan budget och faktiskt utfall som uppgick till ca 3,5 miljarder norska kronor är relativt jämnt fördelad mellan olika verksamheter och kostnadslag. Ca en miljard norska kronor av ökningen avser en ökad satsning på ett nytt stridsflygsystem. Som framgår av tabellen

³ Den norska regeringens propositioner för år 2016 (Prop. 1 S och Prop. 73 S), Programområde 04 Militärt försvar.

⁴ Den norska regeringens proposition för år 2016 (Prop. 1 S), Programområde 04 Militärt försvar, Vedlegg 3.

minskar planerade utgifter år 2015 för att sedan öka kraftigt år 2016. Ökningen år 2016 avser främst en ökad satsning på anskaffning av nytt stridsflysystem. Utfall och budget avser respektive årets prisläge.

Tabell 5.1 Norska försvarsutgifter år 2013 till och med år 2016 (Utfall år 2013 och 2014 samt enligt budget år 2015 och 2016 i miljoner norska kronor i respektive års prisläge).

Norska kronor		År			
Utgiftspost	Resurs	2013	2014	2015	2016
Försvarsutgifter (bas för justeringar)		43 571	46 675	43 788	49 066
Organisatoriska justeringar	Alla	0	0	0	0
Värnpliktersättningar	Personal	0	0	0	0
Internationella insatser	Alla	0	0	0	0
Pensioner	Personal	1 920	1 920	1 920	1 920
Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster /varor	- 1 985	- 2 140		
Intäkter utöver anslag		- 6 349	- 6 771	- 5 604	- 5 848
Övrigt	Alla				
Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		37 157	39 684	40 104	45 138
Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal	2 500	2500	2500	2500
Justerade försvarsutgifter (samhällesekonomiska justeringsposter)		39 657	42 184	42 604	47 868

Omräkningen till svenska kronor baseras på den genomsnittliga växelkursen för respektive år fram till och med år 2015. För år 2016 har kursen approximerats med slutkursen för januari 2016. Mellan åren 2013 och 2016 tappade den norska kronan närmare ca 12 % i värde gentemot den svenska. Kursfallet för den norska kronan inträffade huvudsakligen under den andra hälften av år 2015. Ökningen mätt i norska kronor motverkas härmed av förändringen i valutakursen i en internationell och svensk jämförelse.

Tabell 5.2 Norska försvarsutgifter år 2013 till och med år 2016 (Utfall år 2013 och 2014 samt enligt budget år 2015 och 2016 i miljoner svenska kronor i respektive års prisläge)

Svenska kronor		År			
Utgiftspost	Resurs	2013	2014	2015	2016
Försvarsutgifter (bas för justeringar)		48 342	50 848	45 824	48 458
Organisatoriska justeringar	Alla	0	0	0	0
Värnpliktersättningar	Personal	0	0	0	0
Internationella insatser	Alla	0	0	0	0
Pensioner	Personal	2 130	2 092	2 009	1 896
Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/varor	-2 202	-2 331	0	0
Intäkter utöver anslag		-7 044	-7 376	-5 865	-5 775
Övrigt	Alla	0	0	0	0
Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		41 226	43 232	41 968	44 579
Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal	2 773	2 724	2 616	2 469
Justerade försvarsutgifter (sammhälsekonomiska justeringsposter)		43 999	45 995	44 584	47 048

De norska utgifterna baseras primärt på redovisade utgifter för år 2014 enligt den norska budgetpropositionen för år 2016 (Prop. 1 S). Avgränsningen av verksamhetsområdet i denna proposition överensstämmer i stort med den som redovisas för den svenska referensen enligt kap 4. Båda ländernas utgifter innefattar internationella missioner och värnpliktersättningar.

De norska redovisningsprinciperna skiljer sig avsevärt från de svenska. För att skapa jämförbarhet mellan de norska och svenska utgifterna med hänsyn till olika redovisningsprinciper har därför följande justeringar gjorts i tabellen.

- De norska utgifterna innehåller endast till del pensionsavgifter för anställd personal. Om ett system liknande det som i Norge tillämpas inom den privata sektorn och som liknar det svenska även skulle tillämpas inom den norska försvarssektorn kan detta bedömas öka de norska löneutgifterna med ca 1 500 miljoner norska kronor per år.⁵ Om även kostnaden för s.k. såralderspension (extra

⁵ Pensionskostnader i försvarssektorn, FFI-Rapport 2015/01785).

pensionskostnader p.g.a. tidig pensionsålder för vissa grupper) skulle belasta försvarsbudgeten skulle detta öka kostnaden med ytterligare ca 420 miljoner norska kronor per år.⁶ Siffrorna är grovt uppskattade och avser löneläget år 2015. I tabell 5.1 har vi använt uppskattningen 1 920 miljoner norska kronor per år för samtliga redovisade år oaktat att faktisk lönekostnad varierar.

- De norska utgifterna innefattade fram till år 2015 momsutgifter. Effekten på utgiftsnivån av att skyldigheten att betala moms avskaffades år 2015 uppgick sammanlagt till 1866 norska kronor.⁷ Det i tabell 5.1 för samtliga år redovisade beloppet avser härmed den fiktiva kostnaden år 2015. I tabellen har detta belopp justerats för år 2013 och 2014 med hänsyn till skillnader i utgiftsnivån för olika typer av kostnader.
- De norska utgifterna avser bruttoutgifter utan avdrag för såväl externa som interna intäkter medan de svenska avser anslagsbelastning. Intäkternas storlek redovisas per år i tabell 5.1. Beloppen bygger för åren 2013, 2015 och 2016 på den norska statsbudgeten.⁸ För år 2014 bygger siffrorna på en särskild skrivelse till Stortinget där statsbudgetens utfall är justerat.⁹ Av intäkterna år 2014 avser 4 383 miljoner norska kronor huvudsakligen inom försvarssektorn interna intäkter för det intäktsfinansierade under försvarsdepartementet självständiga förvaltningsorganet ”Forsvarsbygg”. Den största intäktsposten i övrigt var ca 700 miljoner norska kronor till Redningshelikoptertjensten.¹⁰

I det norska försvaret tjänstgör kontinuerligt ca 8 300 värnpliktiga. De norska värnpliktsersättningarna fastställs av Stortinget och årskostnaden för en norsk värnpliktig år 2014 uppgick till 98 000 norska kronor.¹¹ Den genomsnittliga månadslönen för norska ungdomar mellan 20 och 24 år uppgick samma år till 28 300 norska kronor vartill kommer sociala avgifter.¹² Den norska ungdomsarbetslösheten är mycket låg och uppgick endast till ca 3 %. Då kostnadsskillnaden mot att betala lön till denna grupp härmed kan uppskattas till ca 25 000 norska kr per månad och soldat kan detta betraktas som en ”lönesubvention” som totalt kan uppskattas till ca 2 500 miljoner norska kr per år.

5.3 Planerings- och budgetprocesser

Det norska försvarets inriktning fastställs liksom det svenska i av riksdagen beslutade propositioner. Denna inriktning ges både som en långsiktig inriktning och en årlig budget. Regeringen styr sedan försvarsmakten med regleringsbrev som i Norge även kan vara långsiktiga och omfatta flera år än ett. Styrningen för år efter det aktuella budgetåret är dock endast preliminär.

I en årlig budgetprocess fastställs en mera detaljerad budget. Budgeten omfattar endast genomförandeåret. De två föregående åren redovisas som referens.

Den norska budgetpropositionen är strukturerad i kapitel (ändamål) och i poster (typ av utgifter). Hela den budgeterade utgiften under varje kapitel redovisas fördelad på poster. I särskild tabell redovisas därefter motsvarande intäkter. Någon sammanställning av den förväntade ”nettoutgiften” som förväntas belasta statsbudgeten redovisas inte.

Utgifter och intäkter är budgeterade i genomförandeprikläget för budgetåret. Budgetprocessen inleds med att planeringsramen för det aktuella budgetåret enligt långsiktplanen räknas om till ett nytt prisläge i en fastställd process med fastställt index.

⁶ Ibid.

⁷ Den norska regeringens proposition för år 2015 (Prop. 1 S), Programområde 04 Militärt försvar.

⁸ Den norska regeringens propositioner för år 2015 och år 2016 (Prop. 1 S), Programområde 04 Militärt försvar.

⁹ Inställning till Stortinget fra utenrikes- og forsvarskomiteen, Vedlegg, Inst. 7 S (2015-2016).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Den norska regeringens proposition för år 2016 (Prop. 133 S), Programområde 04 Militärt försvar.

¹² Statistisk sentralbyrå, statistikdatabas, www.ssb.no.

För varje kapitel redovisas hur omräkningen till nytt prisläge påverkat den budgeterade utgiften ("lønns-, pris og soldatkompensasjon"). Hur omräkningen görs och vilka index som styr denna omräkning redovisas inte.

5.4 Organisation och myndighetsstruktur

Den norska försvarssektorn omfattar försvarsdepartementet, det militära försvaret och tre från försvaret fristående förvaltningsorgan Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitut och Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har uppgifter kopplade till såväl det militära som civila försvaret. Här redovisas dock hela utgiften (år 2014 totalt ca 150 miljoner norska kronor) som en utgift för militärt försvar.

I Försvarsdepartementet ingår försvarsministern. Försvarsministern är högsta beslutande chef inom sektorn. Försvarsdepartementet ansvarar även för den strategiska långsiktplaneringen.

Det militära försvaret leds av en Försvarschef. Under Försvarschefen finns en försvarsstab och ett operativt huvudkvarter. Försvarsstaben styr myndigheten och leder verksamheten. Det operativa huvudkvarteret har det dagliga ansvaret för att leda försvarets styrkor i operationer såväl nationellt som internationellt. Försvarsgrenscheferna ingår i Försvarsstaben. För materielanskaffningen ansvarar försvarets logistikorganisation som är en del av det militära försvaret.

Det norska militära försvaret hade år 2014 sammanlagt 20 192 anställda. Av dessa var 10 533 officerare och underofficerare, 1 317 soldater och sjömän och 8342 civilanställda¹³. Årligen utbildas även ca 8 200 värnpliktiga varav ca 7 500 för tjänst inom försvarsgrenarna.¹⁴

Armén

Arméns kärna utgörs av Brigade Nord stationerad i Troms-Fylke. Brigade Nord består av en stående pansarbataljon och en stående lätt mekaniserad bataljon bemannade med värnpliktiga samt en mekaniserad bataljon (Telemark bataljon) bemannad med anställda soldater. Till detta kommer artilleri- logistik- spaningsbataljoner etc. En viktig enhet är även garnisonen i Sør-Varanger som har till främsta uppgift att övervaka gränsen mot Ryssland.¹⁵

Antalet militärt anställda i armén uppgår totalt till 3584. Till detta kommer ca 4800 värnpliktiga vars huvuduppgift är att bemanna de stående värnpliktsförbanden.¹⁶

Enligt gällande långtidsplan skall även pansarbataljonen inom Brigade Nord bemannas med anställda soldater vilket medför att antalet anställda soldater kommer att öka.¹⁷

Marinen

Den norska marinen består av Kysteskadrern som motsvarar den svenska marinen och Kystvakten som motsvarar den svenska kustbevakningen.¹⁸

De tyngre enheterna i den norska Kysteskadrern utgörs av 5 fregatter, 6 kustkorvetter (Skjoldklass) och 6 u-båtar.¹⁹

¹³Det norska Forsvarets, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitut och Nasjonal sikkerhetsmyndighet årsrapporter för år 2014.

¹⁴Det norska Forsvarets årsrapport för år 2014.

¹⁵Ibid.

¹⁶Ibid.

¹⁷Den norska regeringens proposition för år 2016 (Prop. 73 S), Programområde 04.

¹⁸Det norska Forsvarets årsrapport för år 2014.

¹⁹Ibid.

Den militära personalen i Kysteskadren består av 1741 anställda och 1260 värnpliktiga. De värnpliktiga bemannar till del fartygen. Även Kystvakten har huvudsakligen militär personal som uppgår till 385 anställda och 415 värnpliktiga.²⁰

Den militära personalen i Kysteskadren består av 1741 anställda och 1260 värnpliktiga. De värnpliktiga bemannar till del fartygen. Även Kystvakten har huvudsakligen militär personal som uppgår till 385 anställda och 415 värnpliktiga.²¹

Flygvapnet

Det norska flygvapnet förfogar bl.a. över 57 stridsflygplan (F 16), 30 helikoptrar samt 4 tyngre och 3 lättare transportflygplan.²²

Den militära personalen i flygvapnet uppgår till 2148 anställda och ca 1300 värnpliktiga.²³

Hemvärnet

Det norska hemvärnet omfattar ca 45 000 personer fördelade på frivilliga och efter fullgjord grundtjänstgöring pliktplacerade värnpliktiga.²⁴

5.5 Försvarsutgifternas fördelning på olika användning

En uppskattning av de norska försvarsutgifternas fördelning på kostnadsslag redovisas i tabell 5.3 nedan. Utgifterna redovisas enligt svensk definition och jämförs med de svenska.

Tabell 5.3 Norska och svenska försvarsutgifter år 2014 fördelade på kostnadsslag (Utfall i miljoner norska och svenska kronor)

År 2014 Utfall	Norge			Sverige		
	Norska kronor	Svenska kronor	%	Svenska kronor	%	Norge i % av Sverige
Drift	25 870	28 183	65	27 743	62	102
- Varav löner	17 563	19 133	44	17 119	38	112
- Varav lokaler och infrastruktur	2 530	2 756	6	2 828	6	97
-Varav övrig drift	5 777	6 293	15	7 796	17	81
Materiel	13 814	15 049	35	17 304	38	87
-Varav vidmakthållande	5 622	6 125	14	7 323	16	84
-Varav materielinvesteringar	8 192	8 924	21	9 981	22	89
Summa (justerad)	39 684	43 232	100	45 047	100	96

²⁰Det norska Forsvarets årsrapport för år 2014.

²¹Ibid.

²²Ibid.

²³Ibid.

²⁴Ibid.

De avgiftsfinansierade delarna av utgifterna vid de norska fristående förvaltningsorganen har i tabellen ovan hanterats som de motsvarande svenska försvarsmyndigheterna (Se kap. 4).

Den norska budgetpropositionen innehåller ingen redovisning av utgifter mot kostnadsslag. Vi har därför för fördelningen i första hand fått utnyttja myndigheternas årsredovisningar.

De norska lönekostnaderna är beräknade utifrån Försvarets och de från Försvaret fristående förvaltningsorganens årsredovisningar.

Kostnaden för lokaler och infrastruktur baseras på de hyror som betalas till Forsvarsbygg.

De norska utgifterna för materielinvesteringar omfattar den materiel som i statsbudgeten redovisas som nyanskaffningar av materiel. Av de norska materielinvesteringarna är 3889 miljoner norska kr. så kallade klass 1 investeringar (Materielobjekt över 150 miljoner norska kronor som skall beslutas av Stortinget).²⁵ Från de redovisade materielutgifterna har här dragits dessas andel av den betalade momsen och redovisade intäkter. Då de norska materielutgifterna även innefattar forskning och utveckling som inte är direkt anknuten till materielprojekt (ungefär motsvarande det svenska anslaget 1.5 för forskning och teknikutveckling) har även en uppskattad summa för denna dragits från det i tabellen redovisade beloppet. Uppskattningen baseras på kostnaden för den från försvarssektorn intäktsfinansierade forskning som bedrivits vid Forsvarets forskningsinstitut.²⁶

Fördelningen mellan vidmakthållande av materiel och övrig drift är endast en uppskattning baserad på det norska försvarets årsredovisning. Årsredovisningen liksom budgeten innehåller ingen redovisning med denna uppdelning men viss vägledning kan fås från årsrapportens kostnadsslagsredovisning.²⁷ Uppskattningen innehåller ett stort mått av osäkerhet.

Av tabell 5.3 framgår att de norska personalutgifterna -trots färre anställda- är större än de svenska. Tänkbara förklaringar är ett högre löneläge i Norge och ett betydligt större antal soldater och sjömän i Sverige som relativt sett torde ha låg lön. De norska värnpliktigas ersättningar ingår också i den norska lönesumman. I övrigt överensstämmer kostnadsstrukturen relativt väl mellan länderna.

²⁵Den norska regeringens proposition för år 2016 (Prop. 73 S), Programområde 04. Grunden för här redovisade materielutgifterna avser i propositionen redovisade utgifter på kapitel 1760 och 1761 posterna 45.

²⁶Forsvarets forskningsinstitut, Årsrapport 2014.

²⁷Det norska Forsvarets årsrapport för år 2014, Tabell 11 sid 52.

5.6 Personalförsörjning, personantal och struktur

I tabell 5.4 jämförs personalstyrkan inom det norska militära försvaret år 2014 med motsvarande svenska fördelad på kategorier.

Tabell 5.4 Personalvolym inom området militärt försvar i Norge och i Sverige år 2014

	Norge	%	Sverige	%	Norge i % av Sverige
Officerare	6 781	34	5 273	20	129
Underofficerare	3 752	19	4 209	16	89
Soldater och Sjömän	1 317	6	5 570	21	24
Civila	8 342	41	11 500	43	73
Heltidsanställda totalt	20 192	100	26 552	100	76
Tidvis tjänstgörande officerare			6 348		
Tidvis tjänstgörande soldater och sjömän			3 462		
Totalt			36 362		

Det norska personalantalet baseras på berörda årsredovisningar och avser anställda inom departementet, Försvarsmakten och de från Försvarsmakten fristående förvaltningsorganen.²⁸ I Norge utbildades år 2014 även ca 8300 värnpliktiga varav ca 7500 tjänstgjorde inom försvarsgrenarna.²⁹ De värnpliktiga ingår inte i det redovisade antalet anställda. Detta gäller även såväl frivilliga som värnpliktiga i hemvärnet.

Som framgår av tabell 5.4 utgör den norska personalstyrkan ca 76 % av den motsvarande svenska i fred. I Sverige finns betydligt fler anställda soldater vars funktion i Norge till del utförs av värnpliktiga. Om jämförelsen begränsas till officerare, underofficerare och civila blir det norska antalet 90 % av det svenska. Av tabellen framgår också att det främst är antalet civilanställda som är lägre än i Sverige medan det sammanlagda antalet officerare och underofficerare är något större.

Som även framgår av tabell 5.4 finns i Norge betydligt fler officerare i relation till antalet underofficerare. Här skall påpekas att det svenska antalet underofficerare avser placerade på sådan tjänst oavsett grad. Även Norge är här i en omställningsprocess från ett system med enbart en kategori officerare till ett ”tvåbefälssystem”. Även i Norge är målet sannolikt en annan fördelning.

²⁸Det norska Forsvarets, Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt och Nasjonal sikkerhetsmyndighet årsrapporter för år 2014.

²⁹Det norska Forsvarets årsrapport för år 2014.

5.7 Materieförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll

I Norge finns en försvarsindustri men denna är betydligt mindre än den svenska.

De norska materielinvesteringarna var år 2014 ca 10 % lägre än de svenska.

De norska utgifterna innehåller en satsning på ett nytt stridsflygsystem som år 2014 kostade ca 2.1 miljarder norska kr. Enligt planeringen skall satsningen till år 2016 öka betydligt till ca 7 miljarder norska kr. per år. Ökningen finansieras huvudsakligen genom en anslagsökning.

5.8 Övriga observationer

Det norska försvaret är i stor utsträckning koncentrerat till de norra delarna av landet där en landgräns finns mot Ryssland. Här finns även en viktig uppgift att skydda de norska inte minst ekonomiska intressena i Norra ishavet.

6 Finland

6.1 Försvarets inriktning

Det gällande inriktningsdokumentet³⁰ är från år 2012 och omfattar perioden fram till år 2020. Ett nytt inriktningsdokument är under framtagande av den nyttillträdda, maj 2015, regeringen.

Det nationella försvaret är den tydligt prioriterade huvuduppgiften för den finska försvarsmakten följt av försvaret av närområdet, Östersjöregionen och Baltikum. Denna inriktning har förstärkts av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa, inte minst konflikten i Ukraina.

Det råder en förhållandevis stor och bred politisk enighet om inriktningen av säkerhets- och försvarspolitik. Det nationella försvaret har alltid prioriterats högt och 134 mil landgräns mot Ryssland och en territorialvattengräns, Östersjökusten, på 125 mil är en del av förklaringen till detta.

Oron och instabiliteten i Nordafrika och Mellanöstern föranleder också uppmärksamhet från den finska regeringen.

Finland har i ökad utsträckning, utan att ingå i formella allianser, sökt internationellt samarbete inom ramen för EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete, partnerskapet med NATO och det nordiska samarbetet inom NORDEFECO². Därutöver är ett närmare bilateralt samarbete med Sverige under utveckling samt har ett samarbete med Estland etablerats för grundläggande officersutbildning. Finland är medlem i EU sedan 1995 och har ambitionen att delta aktivt i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

I den nya regeringens strategiska program framgår att Finland ska utvärdera möjligheten av ett medlemskap i NATO. Finlands statsminister Juha Sipilä har dock nyligen i, en med Sveriges statsminister Stefan Löfvén gemensam debattartikel,³¹ argumenterat för en fortsatt alliansfrihet. Finland har redan nu intensifierat samarbetet med NATO genom att vara utvald partner inom EOP-initiativet (Enhanced Opportunity Partner). NATO:s mål för partnerskap har sedan år 2010 implementerats i utvecklingen av alla militära förmågor. Förband som potentiellt kan användas i internationella insatser eller är nominerade till NATO Response Force (NRF) kommer att genomgå NATO-utvärdering. Bidraget till NRF ökar fr.o.m år 2016 med ytterligare två förbandsenheter.

Finland deltar i ökad utsträckning i NATO-övningar och har också beslutat att vara värnations för NATO-övningar vilket i Sverige ska bli föremål för riksdagsbehandling innan beslut tas. Ett ökat samarbete med NATO sker även inom Connected Forces Initiative som syftar till att öka interoperabiliteten mellan NATO och dess partnerskapsländer. Finland är dessutom engagerade i många multinationella projekt inom NATO:s Smart Defence.

Relationen till Ryssland är viktig för Finland. Ryssland är en av Finlands viktigaste handelspartners³² och Finland verkar därför för goda relationer med Ryssland både bilateralt och multilateralt genom EU.

En annan tydlig inriktning är att allmän värnplikt alltjämt kommer att vara en viktig grund i utvecklingen av det finska försvaret. Den finska försvarsorganisationen är trots en minskning fortfarande så stor (230 000 personer) att den måste personalförsörjas med plikt. Den allmänna värnplikten har dessutom starkt folkligt stöd vilket bl.a. visas av att ett försök

³⁰ Statsrådets kansli, Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Statsrådets redogörelse, Publikationsserie 6/2012. ² Nordic Defence Cooperation.

³¹ Dagens Nyheter, *Vår alliansfrihet bidrar till stabilitet i norra Europa*, DN Debatt 10 januari 2016.

³² Ryssland är den näst största handelspartnern (2014), näst efter Tyskland och strax före Sverige.

till medborgarinitiativ för att avskaffa värnplikten år 2013 fick så få namnunderskrifter att det misslyckades.

Det finns ett mål att öka materielutgifterna så att de långsiktigt ska utgöra 1/3 av de totala försvarsutgifterna.

De förmågor som primärt utvecklats för det nationella försvaret kan ställas till förfogande för internationella insatser. Finland deltar i nuläget i tolv olika internationella insatser med totalt ca 550 personer där de största insatserna utgörs av Libanon och Afghanistan.

6.2 Försvarsutgifter i stort

De finska försvarsutgifterna uppgick officiellt till 2 671 miljoner Euro år 2014³³ (se tabell 6.1, översta raden). Med genomsnittlig Eurokurs under år 2014 motsvarade detta 24 298 mnkr (se tabell 6.2). Denna nivå motsvarade 1,30 % av BNP eller 4 442 kr per capita.

Utöver utfall för 2014 redovisas även budget för 2015 och 2016 (löpande priser). Finland har brottats med strukturella ekonomiska problem en period och tillväxten har varit låg. Finland har påbörjat ett stabiliseringsprogram för de statliga utgifterna med utgiftslimiten för år 2015-18 vilket även drabbat försvarsutgifterna. Den ökade budgeten för år 2016 indikerar emellertid att perioden av minskande försvarsutgifter är över.

De korrigerade statsfinansiella försvarsutgifterna blir med våra korrigeringsposter 2 561 miljoner Euro (23 297 mnkr). Denna nivå ligger något över den officiella nivån och BNP-andelen blir 1,25 %. Per capita blir siffran 4 258 kr. SIPRI beräknar de finska försvarsutgifterna till 2 750 miljoner Euro och i FN-statistiken anges 2 758 miljoner Euro.

Jämförelsesiffror för Sverige år 2014:

Försvarsutgifter (justerade): 45 047 mnkr. BNP-andel: 1,15 %. Per capita: 4 633 kr.

³³ Försvarsministeriet, Svar på ”Request for Information” och Finansministeriet, Statsbudgeten 2015 och 2016.

Tabell 6.1. Finlands försvarsutgifter i miljoner Euro.

	UTGIFTSPOST	RESURS	UTFALL 2014	BUDGET 2015	BUDGET 2016	Not
=	Försvarsutgifter (bas för justeringar)		2 671	2 659	2 886	
+/-	Organisatoriska justeringar	Alla	116	121	122	1
+/-	Värnpliktsersättningar	Personal	18	18	18	2
+/-	Internationella insatser	Alla	54	52	49	3
+/-	Pensioner	Personal				
+/-	Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/ Varor	-298	-335	-367	4
+/-	Övrigt	Alla				
=	Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		2 561	2 515	2 708	
+/-	Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal	414	414	414	5
=	Justerade försvarsutgifter (samhällsekonomiska justeringsposter)		2 975	2 929	3 122	

Noter till tabell 6.1:

- 1) Gränsbevakningsväsendet som har militära uppgifter ligger under Inrikesdepartementet. 50 % av kostnaden antas vara försvarsrelaterad.
- 2) Värnpliktigas sociala bidrag betalas av annat departement (18 milj Euro).
- 3) Lönekostnaderna för fredsfrämjande insatser betalas av Utrikesdepartementet.
- 4) Försvaret betalar mervärdesskatt på sina inköp av varor och tjänster.
- 5) De värnpliktiga har en samhällsekonomisk alternativkostnad som är högre än dagpenningen. Denna uppskattas med lönenivån för individer i samma ålder. 2300 Euro månad plus 20 % lönekostnadspålägg. Arbetslöshet i ålders-kategorin: 17,8%.

Våra statsfinansiella korrigeringsposter består av:

- Gränsbevakningsväsendet har olika uppgifter såsom gränsövervakning, sjö-/kustbevakning, gränskontroller, planering för militärt försvar, sjöräddning och brottsbekämpning. Gränsbevakningsväsendet spelar en viktig roll i bevakningen av den territoriella integriteten. Personalen uppgår till ca 2 700 anställda samt ca 500 är värnpliktiga. Vid mobilisering kommer Gränsbevakningsväsendet att bidra med över 20 000 personer till Försvarsmakten. De försvarsrelaterade uppgifterna sysselsätter ungefär hälften av personalen varför hälften av utgifterna för Gränsbevakningsväsendet har inräknats i försvarsutgifterna.³⁴
- De värnpliktigas sociala bidrag betalas av Socialdepartementet.

³⁴ Finansministeriet, Statsbudgeten 2015 och 2016.

- Lönekostnaderna vid internationella insatser betalas av Utrikesdepartementet.
- Pensionskostnaderna betalas inte inom försvarsanslaget.
- Det finska försvaret betalar mervärdesskatt (moms) på sina inköp av varor och tjänster.

Jämförelsesiffror för Sverige år 2014:

Försvarsutgifter (justerade): 45 047 mnkr. BNP-andel: 1,15 %. Per capita: 4 633 kr.

Tabell 6.2. Finlands försvarsutgifter i SEK.

	UTGIFTSPOST	RESURS	UTFALL 2014	BUDGET 2015	BUDGET 2016
=	Försvarsutgifter (bas för justeringar)		24 298	24 878	26 784
+/-	Organisatoriska justeringar	Alla	1 055	1 132	1 132
+/-	Värnpliktsersättningar	Personal	164	168	167
+/-	Internationella insatser	Alla	491	487	455
+/-	Pensioner	Personal			
+/-	Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/ Varor	-2 711	-3 134	-3 406
+/-	Övrigt	Alla	0	0	0
=	Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		23 297	23 531	25 118
+/-	Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal	3 766	3 873	3 842
=	Justerade försvarsutgifter (samhällsekonomiska justeringsposter)		27 063	27 404	28 974

För att beräkna den samhällsekonomiska kostnaden för det militära försvaret gör vi ett tillägg för den samhällsekonomiska merkostnaden av tillgången till billig arbetskraft genom värnplikten. Med den samhällsekonomiska justeringen stiger kostnaden för år 2014 till 2 975 miljoner Euro (27 063 mnkr) vilket motsvarar 1,45 % av BNP.³⁵ Per capita blir kostnaden 4 946 kr.

6.3 Planerings- och budgetprocesser

Planering sker i tre tidsperioder.

- En långsiktig plan som sträcker sig tolv år fram i tiden som baseras på grunderna i den finländska säkerhets- och försvarspolitikerna och den strategiska planen som revideras i
- En årlig plan på medellång sikt som sträcker sig fyra år fram i tiden som revideras årligen.

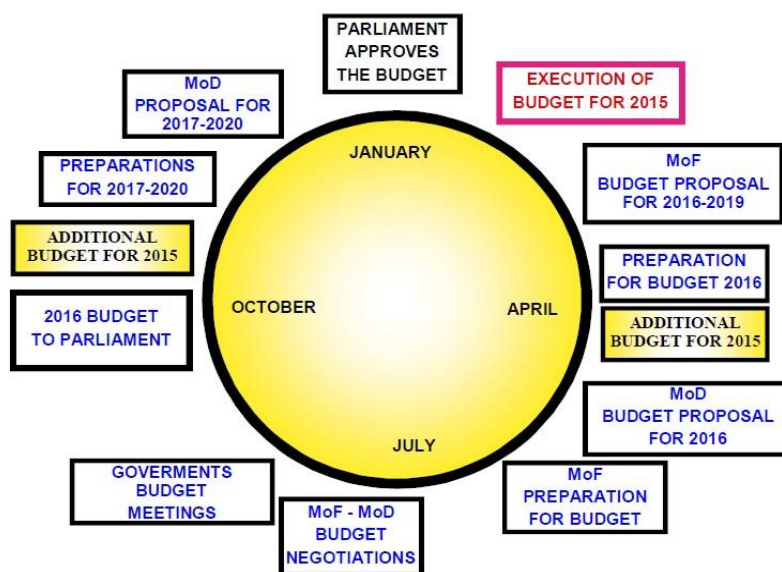
³⁵ Statistikcentralen, Beräkningen bygger på statistik från Statistikcentralen i Finland.

- En årlig kortsiktig plan (budget) som omfattar ett budgetår med undantag av bemyndiganden för beställningar av försvarsmateriel. Beställningsbemyndigandena, som beslutas av riksdagen, sträcker sig över en längre period med säkerställd finansiering.

I svensk jämförelse framstår planeringshorisonterna som korta med nästan en förskjutning av ett ”steg”. Den finländska långsiktiga ligger närmare den svenska på medellång sikt med sin tidshorizont på 10-12 år. Den finländska på medellång och kort sikt ligger närmare den svenska kortsiktiga med budget för det närmaste året och budgetunderlag för ytterligare tre år. Den långsiktiga planen i Sverige har snarare perspektivet ca 20 år fram i tiden.

Den kortsiktiga och medellånga processen i Finland har emellertid stora likheter med den svenska årliga kortsiktiga budgetprocessen (se nedanstående figur).

Figur 6.1. Planeringsschema för 2016 och den medellånga planen (MTP) 2017-20.



Budgetprocessen:

I mars meddelar Finansministeriet de preliminära ramarna för försvarsanslaget varvid Försvarsmaktens huvudstab upprättar ett budgetförslag utifrån förslag från de olika försvarsgrenarna. Detta lämnas till Försvarsministeriet i maj.

Utifrån detta förslag sker diskussioner och förhandlingar mellan Försvarsmakten och

Försvarsministeriet innan Försvarsministeriet skickar ett kompletterat och möjligen reviderat förslag till Finansministeriet i maj.

Finansministeriet samordnar budgetförslagen från olika ministerier och förhandlar med de olika ministerierna varvid budgetförslagen ytterligare kompletteras och justeras. Detta sker under maj-juli.

Regeringen sammanställer och utvecklar förslagen som framkommit genom förhandlingarna i augusti och resultatet, budgetpropositionen, lämnas till riksdagen i september.

Riksdagen behandlar och granskar förslaget och beslut om godkännande tas i december.

Försvarsmaktens huvudstab fördelar det beslutade anslaget till försvarsgrenarna och andra ansvariga enheter genom ett verkställandedokument.

Under budgetåret kan kompletterande budgetbeslut tas av riksdagen vid två tillfällen, dels på våren och dels på hösten.

Utvecklingsplanen:

En utvecklingsplan tas fram grundat på den medellångsiktiga planen (MTP, i figuren). Denna kombinerar planerna för de närmaste fyra åren med vad det beräknas kosta att realisera planen. Försvarsmakten bereder förslaget i en försvarsmaktsintern process varvid förslaget lämnas till Försvarsministeriet i november.

Utvecklingsplanen utarbetas, utifrån det inkomna förslaget, av Försvarsministeriet som lämnar vidare planen till Finansministeriet i december.

Finansministeriet beslutar i mars, utifrån Utvecklingsplanen, om preliminära nivåer för försvarsanslaget de närmaste fyra åren. Dessa framtida nivåer innehåller en preliminär indexering på 1,5 % per år som justeras när utfallet blir känt.

6.4 Organisation och myndighetsstruktur

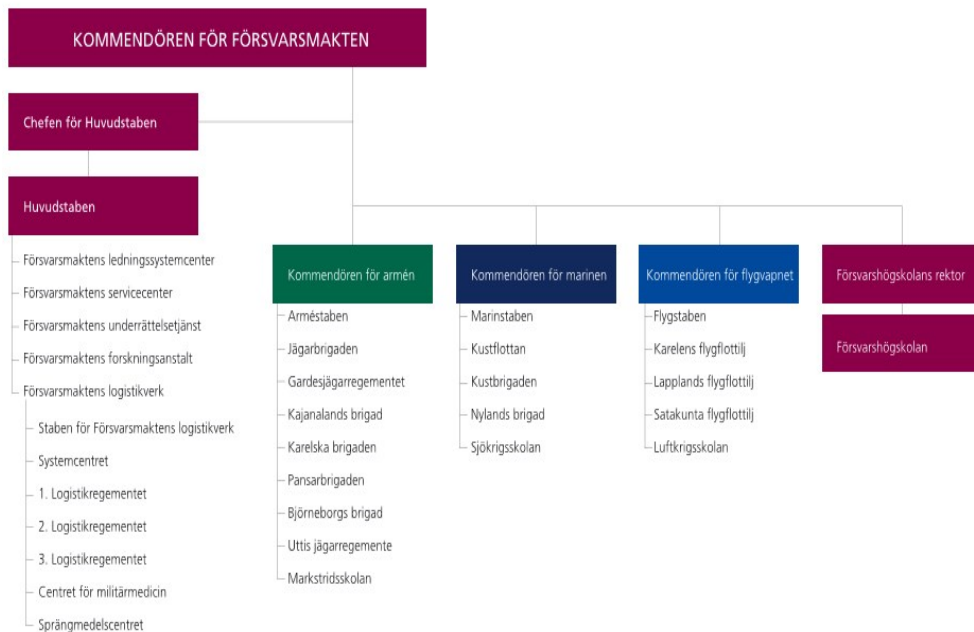
Finlands president är landets formella överbefälhavare.

Försvarsministeriet är det minsta ministeriet i regeringskansliet men styr ett av de största förvaltningsområdena. I detta avseende påminner Finland starkt om Sverige. Skillnaderna uppdragas dock längre ned i beslutshierarkin.

Den dominerande aktören är Försvarsmakten, som genom sin chef Kommendören, under sitt befäl har de flesta funktioner, också de som i Sverige utgör fristående myndigheter. Försvarsmakten har till skillnad från Sverige också en tydlig försvarsgrensstruktur även om den s.k försvarsmaktsreformen inneburit att man slagit ihop vissa försvarsgrensvisa enheter till en försvarsmaktsgemensam. Detta gäller bl.a det nya stora logistikverket och det nya servicecentret.

Den enda myndighet inom försvarssektorn som inte lyder under Försvarsmakten, utan som rapporterar direkt till Försvarsministeriet, är Försvarsförvaltningens Byggverk som hanterar fastighetsförsörjningen inom försvaret. Byggverket är finansierat av de som utnyttjar fastigheterna, huvudsakligen Försvarsmakten. Verksamheten sysselsätter ca 800 personer.

I nedanstående figur framgår Försvarsmaktens nya organisation.

Figur 6.2. Försvarsmaktens organisation.

Huvudstaben

Kommendören, Försvarsmaktens högste chef, har till sin assistans en huvudstab som leder planeringen och utvecklingen av försvarssystemet, byggandet och upprätthållandet samt användandet av förmågan.

Under Huvudstaben lyder fem anstalter/verk.

Försvarsmaktens Logistikverk bildades 1 januari 2015 och till detta verk samlades ansvaret för både den fredstida och krigstida logistiken vilket utgör en skillnad mot i Sverige där den fredstida ombesörjs av FMV och den krigsförbandsnära av Försvarsmakten. Verket ingår som sagt i Försvarsmakten och leds av en generalmajor. Budgeten år 2015 är på ca 1 200 miljoner Euro varav materielanskaffningar till Försvarsmakten står för ca 500 miljoner Euro. Antalet anställda är ungefär 2 350 och verksamheten är geografiskt spridd med arbetsställen i 39 kommuner runt om i Finland. Materielunderhållet har till stor utskärsats till strategiska partners.

Försvarsmaktens ledningssystemcentral producerar och levererar nödvändiga IT- och nätverkstjänster för såväl militärt som administrativt behov.

Försvarsmaktens servicecenter producerar försvarsmaktens gemensamma administrationsstöd- och experttjänster.

Försvarsmaktens underrättelsetjänst förenar alla aktörer inom militär underrättelse. Inom underrättelsetjänsten verkar det tidigare Militära underrättelsecentret samt Signalprov-anstalten.

Försvarsmaktens forskningsanstalt förenar allt forsknings- och utvecklingsarbete inom försvarsmakten.

Armén

Armén ansvarar för försvaret av Finlands landområden. Dessutom ger armén handräckning och stödjer andra myndigheter i säkrandet av samhällets livsviktiga funktioner.

Ledningsansvaret för arméns krishanteringsoperationer överflyttades från Björneborgs brigad till Arméstaben i S:t Michel i början av 2015. Björneborgs brigad verkar från början av år 2015 fortsättningsvis som rekryterare och utbildare av reservister, inom ramen för arméns krishanteringsoperationer.

Armén består av Arméstaben samt åtta truppförband:

- Jägarbrigaden
- Gardesjägarregementet
- Kajanalands brigad
- Karelska brigaden
- Pansarbrigaden
- Björneborgs brigad
- Uttis jägarregemente
- Markstridsskolan

Marinen

Marinen ansvarar för övervakningen av landets havsområden, tryggheten av deras integritet, avvärjning av territorialkränkningar samt skyddandet av för landet livsviktiga sjöförbindelser och sjötrafik. Marinen består av Marinstaben samt fyra truppförband:

- Kustflottan
- Kustbrigaden
- Nylands brigad
- Sjökrigsskolan

Utbildningen av flottenheterna och kusttrupperna har placerats i egna respektive truppförband i Obbnäs, Raseborg och Åbo.

Flygvapnet

Flygvapnet ansvarar för den ständiga övervakningen av vårt luftrum. Luftrumskränkningar hindras vid behov med hjälp av maktmedel. I krigstid är jaktflygavvärjning flygvapnets viktigaste uppgift. Flygvapnet består av Flygstaben samt fyra truppförband:

- Karels flygflottilj
- Lapplands flygflottilj
- Satakunta flygflottilj
- Luftkrigsskolan

Jaktflygverksamheten har koncentrerats till Rovaniemi och Siilinjärvi. Transport-, sambands- och provflygningsverksamheten har koncentrerats till Birkala samt utbildningen till Tikkakoski.

Försvarshögskolan

Försvarshögskolan ansvarar för officersutbildning och militärvetenskaplig forskning. Skolan har examensrätt och möjliga examina är kandidat-, magister- eller doktorsexamen.

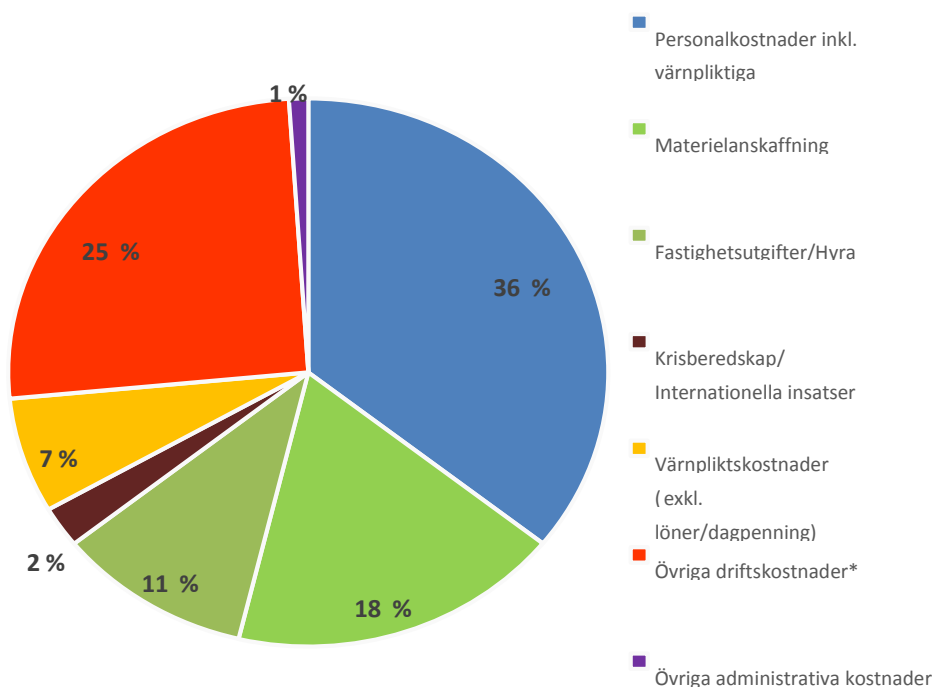
6.5 Försvarsutgifternas fördelning på olika användning

Det finns ett mål att försvarsutgifterna ska bestå av tre ungefär lika stora delar – personal, materielanskaffning och övriga kostnader, huvudsakligen driftskostnader. I nuläget ligger materielanskaffningen på en för låg nivå jämfört med dessa ambitioner. Materielandelen har sjunkit under de senaste åren av besparingar i verksamheten men väntas öka i budgeten för 2016. Andelen till materielanskaffning ökar då till ca 23-24 % jämfört med de 17-18 % för 2014 som framgår nedan.

Den officiella fördelningen på olika resurser/användningsområden framgår nedan (utfall år 2014).

Figur 6.3. Den officiella fördelningen på av de finska försvarsutgifterna, utfall år 2014.

År 2014 Officiell



*I denna fördelning kan inte vidmakthållande och underhåll av försvarsmateriel särskiljas från övriga driftsutgifter. En sådan uppdelning medges inte heller från statsbudgeten eller Försvarsmaktens verksamhetsberättelse. Momsen är däremot särredovisad så denna är borttagen i den ”officiella” fördelningen som redovisas i figuren.

En justerad, med Sverige mer jämförbar, fördelning redovisas nedan (tabell 6.3). Siffrorna kommer från den officiella redovisningen kompletterad med delar från SIPRI:s och FN:s sammanställningar varvid en uppgift om vidmakthållande och underhåll av försvarsmateriel framkommit ur Finlands rapportering till FN.³⁶

Tabellens siffror är också justerade utifrån våra korrigeringsposter av försvarsutgifterna (med undantag av Gränsbevakningsväsendet) ger istället denna fördelning. I den justerade ökar personalkostnadsandelen (där värnpliktiga sociala bidrag betalas av andra ministerier) samt andelen för krisberedskap/internationella insatser (som ju delfinansieras av Utrikesministeriet) varvid andelen för materielanskaffning sjunker något.

³⁶ FN.

Tabell 6.3 Försvarsutgifterna fördelning på olika resurser/användning

LAND / RESURS	FINLAND	SVERIGE
Personal	38 %	38 %
Materielanskaffning	18 %	22 %
Materiel - vidmakthållande/underhåll	14 %	16 %
Anläggningar/Hyra	10 %	6 %
Övriga driftskostnader	21 %	18 %

Gränsdragningen mellan anskaffning och vidmakthållande av materiel är ofta olika mellan olika länder. Finland behåller ofta materielen längre än Sverige vilket skulle tala för en högre andel vidmakthållande än vad som redovisas av siffrorna ovan. Äldre materiel kräver ofta vidmakthållande- och underhållsåtgärder.

Vi har inte haft underlag för att kunna justera andelarna med Gränsbevakningsväsendets försvarsrelaterade del. En rimlig hypotes är dock att denna är mer personalintensiv än

Försvarsmaktens verksamhet och därför skulle ha höjt personalandelandelen ytterligare något på bekostnad av materielandelen.

Om vi skulle ha beaktat de samhällsekonomiska alternativkostnaderna skulle personalandelen ytterligare ha ökat till 46 % huvudsakligen på bekostnad av materiel- och driftskostnadsandel.

6.6 Personalförsörjning, personantal och struktur

Finland är ett av de, numera få, länder som upprätthåller en värnplikt. Finland har kvar en obligatorisk värnplikt för män. Män från Åland är dock befriade från värnplikten. Kvinnor kan på frivillig basis anmäla sig till värnpliktsutbildning vilket ungefär 400 gör varje år.

Värnplikten är dessutom allmän (för män), och inte selektiv med en liten andel av åldersklassen, då en mycket stor del av aktuella åldersklasser genomgår värnpliktsutbildning.

Värnplikten ses som en viktig grund i den finländska försvarspolitikerna och har starkt folkligt stöd. Den anses också kraftigt bidra till försvarsvilja och positiva attityder till försvaret.

Värnpliktiga deltar inte i internationella insatser men kan under sin utbildning delta i utbildning och övning för sådana insatser. De kan också frivilligt anmäla sitt intresse för deltagande i internationella insatser.

Finlands försvar väntas också fortsättningsvis lita på ”poolen” av utbildade värnpliktiga. En åldersklass består av ca 30 000 män varav ca 80 % påbörjar och ca 70 %, 21 000, fullföljer värnpliktsutbildning. Grundutbildningen är 165, 255 eller 347 dagar beroende på befattning. Den korta och långa är den vanligaste och görs av vardera ca 42-44 % av de värnpliktiga. Den medellånga görs endast av ca 14 %. Nästan alla som fullföljer utbildningen krigsplaceras som reservister där de kvarstår till 35 års ålder om de tilldelas stridsnära uppgifter och i annat fall till 60 års ålder.

Som en del av den omfattande försvarsmaksreformen har personalantalet nedgått markant både i fredstid och i eventuell krigstid. Den krigstida organisationen har minskats från 350 000 personer till 230 000.

I tabell 6.4 framgår den fredstida personalen inom Försvarsmakten vid slutet år 2014 och dess relativa fördelning på olika personalkategorier.³⁷

Tabell 6.4 Den fredstida personalen inom Försvarsmakten (slutet av år 2014).

Personalkategori	Antal	Andelar Anställda	Andelar Militär	Not
Officerare (inkl. tidsbundna reservofficerare)	2 898	21,3%	34,6%	
Specialofficerare	815	6,0%	9,7%	
Institutionsofficerare, ”warrant officers”	1 993	14,6%	23,8%	1
Underofficerare, ”NCO”	2 299	16,9%	27,4%	
Avtalsbundna soldater	274	2,0%	3,3%	2
= Summa anställd militär pers. (hemma)	8 279	61,6%	100,0%	
Civil personal	5 207	38,3%		
Övriga	27	0,2%		
= Summa anställd personal (hemma)	13 613	100,0%		
Personal i internationella insatser	547			3
Värnpliktiga (antal inryckande/ färdigutbildade per år)	24 000 / 21 000			4
Årlig repetitionsutbildning	18 000			

Noter till tabell 6.4

- 1) Institutionsofficerarna ersätts successivt med underofficerare.
- 2) Används huvudsakligen för utbildningsuppgifter. De främsta: Libanon 341, Afghanistan 92, Kosovo 21.
- 3) Motsvarar ca 16 000 årsarbetskrafter.

Alla manliga medborgare i åldern 18-60 år är skyldiga att vid behov tjänstgöra inom landets gränser. Deras färdigheter upprätthålls genom repetitionsutbildning. Årligen genomgår ca 18 000 värnpliktiga sådan utbildning.

Gränsbevakningsväsendet tillhör formellt Inrikesministeriet. Vi har emellertid till hälften betraktat dess utgifter som försvarsutgifter. Gränsbevakningsväsendet sysselsatte år 2014 ca 2700 årsarbetskrafter. Det innebär att 1300-1400 årsarbetskrafter kan anses som försvarsrelaterade och ingående i de justerade försvarsutgifterna. Gränsbevakningsväsendet har en befälshierarki med olika grader som gör att delar av personalen skulle kunna betraktas

³⁷ Försvarsmakten/Puolustusvoimat, Verksamhetsberättelse 2014.

som ”militär” och andra delar som ”civil”. Vi har inga uppgifter på hur denna fördelning ser ut och dessa ingår därför inte i ovanstående tabell.

Försvarsministeriet ingår inte heller i siffrorna i tabellen för Försvarsmaktens personal. De är ca 130-140 personer. Byggverket är den enda försvarsmyndighet som rapporterar direkt till Försvarsministeriet. Personalen som uppgår till drygt 800 personer ingår inte heller i tabellen.

Om vi hade tagit med Gränsbevakningsväsendets försvarsrelaterade del, Försvarsministeriet samt Byggverket skulle den civila personalens andel öka. Om vi antar att personalen i dessa organisationer i sin helhet är civil blir fördelningen mellan militär personal och civil personal enligt nedan. I tabellen har även militär personal i internationella insatser inräknats.

Tabell 6.5 Fördelning mellan militär och civil personal inom den statliga försvarssektorn

Personalkategori	Antal	Andel (%)
Militär personal	8 826	54 %
Civil personal	7 437	46 %
TOTALT	16 263	

6.7 Materieförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll

Materielanskaffningen har som nämnts, trots ambitioner att höja den andelen långsiktigt, minskat under stabiliseringsprogrammet för de offentliga finanserna. År 2016 väntas den dock åter att öka.

De senaste årens utfall och kommande budgetar ger följande siffror för materielanskaffningen (löpande priser):

- 2013: 656 miljoner Euro
- 2014: 428 miljoner Euro.
- 2015: 417 miljoner Euro.
- 2016: 614 miljoner Euro.

I materielanskaffningen är de viktigaste kraven internationell interoperabilitet och säkerställt vidmakthållande och underhåll samt långsiktig reservdelsförsörjning.

Stora anskaffningar de senaste åren har varit strids pansarfordonet Leopard 2A26, helikoptern NH90, granatkastarfordonet AMOS. Härutöver planeras en uppgradering av stridsflygplanet F-18 C/D Hornet då flygplanet bl.a.får markmålsförmåga.

Finland är nettoimportör av försvarsmateriel men har en inte oväsentlig försvarsindustri med Patria i spetsen. Importen har legat på i genomsnitt ca 100 miljoner Euro per år de senaste tio åren medan exporten legat på ca 65 miljoner Euro.³⁸ Det tyder på en relativt stor andel inhemsk produktion i materielanskaffningen även om importen ökat till ca 170-180 miljoner Euro under 2013-14.

Vidmakthållande av underhåll av materiel är till stora delar ”outsourcade” till företag, inte minst den finska försvarsindustrin.

³⁸ SIPRI, databas över vapenhandel.

6.8 Övriga observationer

Åland intar en särställning i Finland genom sitt omfattande självstyre inom den finländska republiken. Åland har en egen riksdag, lagtinget, en egen polis, egen flagga och egna frimärken. Man har även en egen lagstiftningsrätt. Ögruppens svenskspråkiga status och svenska kultur skyddas av internationella garantier. Den åländska manliga befolkningen är befriad från den allmänna värnplikten i Finland som annars omfattar alla manliga medborgare.

7 Danmark

7.1 Försvarets inriktning

I Danmark styrs försvarets inriktning genom vanligtvis femåriga avtal ("Forlig") som sluts mellan huvuddelen av de politiska partierna. De partier som kan enas och önskar delta i avtalet utgör den s.k. forligkretsen. Det nuvarande avtalet har slutits i bred politisk enighet mellan de sju största partierna i folketinget och omfattar perioden 2013-2017.³⁹ Till detta avtal gjordes ett tillägg i april 2014 som rör en förändring i ledning och organisation.⁴⁰

I innevarande avtal uttrycks det danska försvarets huvuduppgift som följer.

Det danska försvarets grundläggande uppgift är att hävda det danska rikets suveränitet och att säkra landets fortsatta existens, integritet och säkerhet. Hoten mot Danmark kan uppstå överallt i världen och är oförutsägbara och komplexa. I likhet med de senare årens bidrag till internationella operationer, som har medverkat till att ge Danmark betydlig internationell erkänsla, skall försvaret således fortsatt kunna bidra till att tillvarata de danska utrikes- och säkerhetspolitiska intressena, där den nationella säkerheten också tillvaratas genom internationellt insättande av försvarets kapaciteter.

Den säkerhetspolitiska inriktningen anges som att NATO är och förblir en hörnsten i den danska säkerhets- och försvarspolitik och en avgörande ram för det täta transatlantiska samarbetet. Danmarks suveränitet säkras i ett strategiskt perspektiv genom NATO:s artikel 5-förpliktelse om kollektivt försvar av alliansens territorium, samtidigt som NATO kan utgöra en ram för det danska försvarets deltagande i internationella missioner.

Uppgifterna i nuvarande omvärldsläge uttrycks som:

- Att kunna lämna ett trovärdigt bidrag till NATO.
- Att kunna bidra med insatsklara, välutrustade och effektiva styrkor till internationella operationer.
- Att kunna bidra till totalförsvaret.

7.2 Försvarsutgifter i stort

De danska försvarsutgifterna uppgick år 2014 enligt nationell definition till totalt 21 119 miljoner danska kronor.⁴¹ Omräknat till svenska kronor motsvarade detta 25 776 miljoner kr. De danska försvarsutgifterna utgjorde härmed detta år 57 % av de svenska definierade enligt kap 4. (45 047 miljoner kr).

Dansk BNP för år 2014 uppgick till 1 942 600 miljoner danska kronor. De danska försvarsutgifternas andel av BNP kan härmed beräknas till 1,09 %. Motsvarande andel för Sverige var 1,15 %. Försvarsutgiften per capita i Danmark kan beräknas till 4 683 svenska kronor vilket var 1 % högre än motsvarande utgift i Sverige (4 633 kr).

Vad gäller definitionen av försvarsutgifter skiljer sig såväl omfattning som redovisningsprinciper mellan länderna. När en korrigerigering görs för dessa skillnader kan de danska utgifterna beräknas uppgå till 59 % av de svenska. Andelen av BNP och utgiften per capita skulle då växa till 1,11 % respektive 4 793 svenska kronor.

De danska utgifterna för militärt försvar redovisas i tabell 7.1 och 7.2 nedan. Utgifterna redovisas i danska respektive svenska kronor och avser utfallet år 2013 och år 2014. I tabellerna redovisas även budgeterade utgifter för åren 2015 och 2016.

³⁹Aftale på forsvarsområdet 2013-2017, København den 30 november 2012.

⁴⁰Organiseringen af ledelsen sf forsvaret og tillæg til aftale på forsvarsområdet, København 10 april 2014.

⁴¹Finanslov for finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet .

Som framgår av tabell 7.1 nedan var de danska utgifterna år 2014 avsevärt lägre än motsvarande utgifter år 2013. Utgifterna var också avsevärt lägre än de för året budgeterade som enligt statsbudgeten och före justeringar för år 2015 uppgick till 22 485 miljarder danska kronor. Huvuddelen av minskningen bestod i en minskad materielanskaffning men även utfallet av övriga utgifter underskred budgeten med ca en miljard.⁴²

Enligt nu gällande dansk planering skall de anslagsfinansierade försvarsutgifterna sjunka något fram till och med år 2019 till 20 380 miljarder danska kronor.⁴³

Tabell 7.1 Danska utgifter för militärt försvar (Utfall år 2014 i miljarder danska kronor och i respektive års prisläge)

Danska kronor		År			
Utgiftspost	Resurs	2013	2014	2015	2016
Försvarsutgifter (bas för justeringar)		21 278	20 040	20 893	21 040
Organisatoriska justeringar	Alla	-491	-490	-494	-494
Värnpliktersättningar	Personal	0	0	0	0
Internationella insatser	Alla	0	0	0	0
Pensioner	Personal	2 065	2 065	2 065	2 065
Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/varor	0	0	0	0
Intäkter utöver anslag	Alla	0	0	0	0
Övrigt	Alla	0	0	0	0
Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		22 852	21 615	22 464	22 611
Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal	200	200	200	200
Justerade försvarsutgifter (samhällsekonomiska justeringsposter)		23 052	21 815	22 664	22 811

Omräkningen till svenska kronor baseras på den genomsnittliga växelkursen för respektive år fram till och med år 2015. För år 2016 har kursen approximerats med kursen den 31 januari detta år.

⁴²Finanslov för finansåret 2015 och Finanslov för finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet.

⁴³Finanslov för finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet .

Tabell 7.2 Danska utgifter för militärt försvar år 2013 till och med år 2016 (Utfall år 2013 och 2014 samt enligt budget år 2015 och 2016 i miljoner svenska kronor och i respektive års prisläge.)

Svenska kronor		År			
Utgiftspost	Resurs	2013	2014	2015	2016
Försvarsutgifter (bas för justeringar)		24 682	24 449	26 208	26 165
Organisatoriska justeringar	Alla	-570	-598	-620	-614
Värnpliktersättningar	Personal	0	0	0	0
Internationella insatser	Alla	0	0	0	0
Pensioner	Personal	2 395	2 519	2 590	2 568
Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/varor	0	0	0	0
Intäkter utöver anslag	Alla	0	0	0	0
Övrigt	Alla	0	0	0	0
Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		26 508	26 370	28 179	28 119
Värnpliktiga - alternativkostnader	Personal	232	244	251	249
Justerade försvarsutgifter (samhällsekonomiska justeringsposter)		26 740	26 614	28 430	28 368

De danska utgifterna baseras primärt på i den danska statsbudgetens för år 2016 redovisade utgifter under år 2014 för verksamheten under försvarsministeriet ("Forsvarsministeriets koncern").⁴⁴ I den danska statsbudgeten redovisas utgifterna såväl som bruttoutgifter inklusive externa intäkter och som anslagsbelastning. Utgifterna i tabellen avser anslagsbelastning. Intäkter utöver anslag uppgick år 2014 till 1 079 miljoner danska kronor. Om dess skulle medräknas skulle totalutgiften växa med detta belopp.

Utgifterna innefattar internationella missioner och värnpliktersättningar. Det danska försvaret betalar i likhet med den danska statsförvaltningen i övrigt i princip inte moms. Undantaget är sådan verksamhet som konkurrerar med privata leverantörer.⁴⁵

En skillnad i avgränsningen av verksamhetsområdet är att den danska myndigheten för civil beredskap ("Beredskapsstyrelsen") ingår i de danska utgifterna. Kostnaden för denna myndighet enligt budgetpropositionen har i tabellen dragits ifrån de danska utgifterna.⁴⁶

Den viktigaste skillnaden vad avser redovisningsprinciper är att de danska löneutgifterna inte som de svenska omfattar avsättningar till de anställdas pensioner. Detta har tagits

⁴⁴Finanslov for finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet.

⁴⁵Ibid.

⁴⁶Ibid.

hänsyn till genom att utgifter för pensioner (totalt 2065 miljoner danska kronor) påförts de danska utgifterna.⁴⁷

I det danska försvaret utbildas årligen 4 200 värnpliktiga under i genomsnitt ca fem månader vilket kan antas motsvara drygt 20 000 personmånader. Kostnaden per månad för en dansk värnpliktig uppgick år 2014 inklusive sociala avgifter enligt statsbudgeten till drygt 15 000 danska kronor.⁴⁸ Den genomsnittliga månadslönen för danska ungdomar mellan 20 och 24 år uppgick samma år till ca 24 400 danska kronor vartill kommer sociala avgifter som i Danmark uppgår till ca 13 %.⁴⁹ Ungdomsarbetslösheten i Danmark uppgick till ca 14 %.⁵⁰ Då kostnadsskillnaden mot att betala lön till denna grupp härmed kan uppskattas till knappt 10 000 danska kr per månad och soldat kan detta betraktas som en ”lönesubvention” som totalt kan uppskattas till knappt 200 miljoner danska kr per år.

7.3 Planerings- och budgetprocesser

Det danska försvarets inriktning styrs som sagts ovan genom femåriga avtal som sluts mellan huvuddelen av de politiska partierna i Folketinget. Avtalet omfattar vanligen såväl en verksamhetsinriktning som översiktliga ekonomiska ramar.

I en årlig budgetprocess fastställs en mera detaljerad budget (”Finanslov”). Budgeten omfattar medelstillelningen för genomförandeåret samt planeringsramar för ytterligare tre år.

Medelstillelning och planeringsramar ges i ett genomförandeprisläge för budgetåret.

Budgetprocessen inleds med att planeringsramen för det aktuella budgetåret enligt föregående års budget räknas om till ett nytt prisläge i en fastställd process med fastställt index. Omräkningen baseras på en prognos över indexutvecklingen. Prognosen korrigeras nästföljande år för avvikelser mellan prognos och utfall.⁵¹

Omräkningsindex består av fem delindex enligt tabell 7.3 nedan. De fem delindexen vägs samman till ett generellt pris- och löneindex. Alla anslag räknas sedan om med detta generella index. Förväntade avvikelser mellan faktisk prisutveckling och detta generella index skall beaktas vid budgeteringen. Finansministeriet publicerar årligen indexserier som skall användas som hjälp vid fastprisberäkningar av kommande utgifter. Process och index är de samma för alla sektorer av statsbudgeten inklusive försvarssektorn.

⁴⁷Beräknat med utgångspunkt från den danska redovisningen till FN statistiken för år 2012.

⁴⁸Finanslov for finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet.

⁴⁹Danmarks Statistik, statistikdatabas på danmarksstatistik.dk.

⁵⁰Ibid.

⁵¹Finanslov for finansåret 2015, Om finanslovsforslagets opbygning.

Tabell 7.3 Pris- och löneförutsättningar för 2015

	Nivåkorrektion	Prognos 2015	Samlad uppräknig
Statligt löneindex	- 0,4	1,5	1,1
Förbrukarprisindex	- 0,6	1,6	1,0
Nettoprisindex	-0,6	1,6	1,0
Anläggningsindex	0,6	1,5	2,1
Väganläggningsindex	-1,8	1,5	-03
Generellt pris- och löneindex	-0,5	1,5	1,0

Inom försvarssektorn finns huvudsakligen de två anslagstyperna ”driftsbevilning” som används för driftsutgifter inklusive materieldrift och ”anlägsbevilning” som används för sådana investeringar i materiel och anläggningar som skall tillgångsredovisas. Driftsutgifterna avräknas sedan 2007 som periodiserade kostnader medan investeringarna är baserade på årliga utgifter. En ”anlägsbevilning” kan antingen ges riktat mot ett specifikt projekt eller som en ”rådighetspulje” där fördelningen till projekt bestäms efterhand. När det gäller försvarssektorns materielinvesteringar utgörs över 80 % av en ”rådighetspulje”.⁵²

7.4 Organisation och myndighetsstruktur

Den danska försvarssektorn omfattar försvarsministeriet samt det militära och civila försvaret. Till försvarssektorn räknas även de fristående myndigheterna för underrättelsetjänst och civil krisberedskap.

Försvarsministeriet består av försvarsministern med stab och försvarsdepartementet. Försvarsministern är högsta beslutande chef inom sektorn. Under försvarsdepartementet ligger strategisk planering, ekonomisk planering och personalplanering på strategisk nivå. Försvarsdepartementet ansvarar även för materielanskaffning.

Det militära försvaret leds av en Försvarschef som också är högsta militära rådgivare till försvarsministern. Under Försvarschefen lyder ett försvarsgrensgemensamt försvarskommando som är indelat i tre försvarsgrensstaber samt gemensamma avdelningar för operationer, specialoperationer, utveckling samt verksamhet i Arktis (främst Grönland).

Den danska försvarssektorn hade år 2014 sammanlagt 19 324 anställda. Av dessa var 7 513 officerare och underofficerare, 6 983 soldater och sjömän och 4828 civilanställda.⁵³

Årligen utbildas även ca 4 200 värnpliktiga varav huvuddelen under 4 månader. Vissa av de värnpliktiga gör längre utbildning och tjänstgör då främst som vaktsojldater vid de kungliga slotten. Det är också möjligt att frivilligt göra en längre utbildning under ledning av den danska myndigheten för civil krisberedskap (Beredskapsstyrelsen).

⁵²Finanslov for finansåret 2015, Om finanslovsforslagets opbygning.

⁵³Försvarsministeriets personalstyrelse, Hemsida forpers.dk. I personalredovisningen för 2014 ingår inte departementets och den danska säkerhetstjänstens personal. Departementets personal har uppskattats med utgångspunkt i motsvarande redovisning för 2015 och påförts. Räddningstjänstens personal kan uppskattas till något hundratals personer.

Armén

Arméns kärna utgörs av 2 mekaniserade brigader. Den 1:a brigaden består huvudsakligen av stående förband. Den 2:a brigaden är främst en utbildningsorganisation som bl.a. har till uppgift att nyutbilda tillfälliga förband för internationella rotationsmissioner ("Hærens reaktionsstyrkeuddannelse").

Antalet militärt anställda i armén uppgick vid utgången av år 2014 totalt till 8 325.⁵⁴

Marinen

De tyngre enheterna i den danska marinen utgörs av 3 fregatter och två stödfartyg. Därutöver finns ett tjugotal mindre fartyg för minsvepning och övervakning. Den danska marinen utför även de uppgifter som i Sverige sköts av kustbevakningen som sjöövervakning och miljösanering.

Antalet militärt anställda i marinen uppgick vid utgången av år 2014 till totalt 2 792.⁵⁵

Flygvapnet

Det danska flygvapnet förfogar bl.a. över 30 stridsflygplan, 31 helikoptrar samt 4 tyngre och 3 lättare transportflygplan.

Antalet militärt anställda i flygvapnet uppgick vid utgången av år 2014 till totalt 3 379.⁵⁶

Hemvärnet

Det danska hemvärnet omfattar totalt ca 16 000 frivilliga.⁵⁷

Nyligen beslutade förändringar i organisation och rollfördelning

Gällande avtal om försvarets ordning har den 10 april 2014 försetts med ett tillägg avseende förändringar i organisation och ledning.⁵⁸ Enligt avtalet förenklas organisationen markant och det huvudsakliga syftet sägs vara att spara ca 170 miljoner danska kronor per år. De viktigaste förändringarna kan sammanfattas enligt nedan.

- De operativa delarna av den tidigare "Forsvarskommandoen" (ungefär Försvarsstaben) läggs samman med de tre operativa kommandona för armén, marinen och flygvapnet till en ny myndighet "Værnfælles Forsvarskommando" under ledning av "Forsvarschefen". "Forsvarschefen" skall fortsatt vara den högsta militärfackliga rådgivaren till försvarsministern. "Forsvarschefen" samplaceras med delar av staben (ca 125 årsarbetskrafter) med försvarsdepartementet. Övriga delar av det "Værnfælles Forsvarskommando" placeras i Karup (beläget i den nordvästra delen av Jylland).
- Överordnad planläggning, resursallokering och ekonomistyrning liksom personalstrategi samlas och integreras i försvarsdepartementet.
- Den tidigare "Forsvarets materieltjenste" omorganiseras till en självständig styrelse under försvarsdepartementet och får namnet "Forsvarsministeriets Materiel- og Inkøbsstyrelse".
- "Forsvarschefen" frångår budgeteringsansvaret för materielinvesteringar. Strategiska materielanskaffningsprojekt skall i fortsättningen styras som projekt direkt under försvarsdepartementets ledning. "Forsvarschefen" får rollen som militärfacklig rådgivare.

⁵⁴Forsvarsministeriets personalstyrelse, Hemsida forpers.dk.

⁵⁵Ibid.

⁵⁶Ibid.

⁵⁷Det danska hemvärnet, Hemsida, hjv.dk.

⁵⁸Organiseringen af ledelsen sf forsvaret og tillæg til aftale på forsvarsområdet, København 10 april 2014.

- Försvarets verkstäder bryts ut och bildar en ny underhållsorganisation under det ”Værnfælles Forsvarskommando”.

Förändringarna kan sammanfattas som att ansvaret för strategisk planering, materielinvesteringar och personal koncentreras till försvarsdepartementet medan försvarsmaktens ansvar koncentreras till att leda och genomföra den dagliga verksamheten.

7.5 Försvarsutgifternas fördelning på olika användning

En beräkning baserad på den danska statsbudgeten för år 2016 av de danska försvarsutgifternas fördelning på kostnadslag redovisas i tabell 7.4 nedan. Utgifterna redovisas enligt svensk definition och jämförs med de svenska. För att skapa jämförbarhet redovisas de svenska utgifterna i enlighet med kap 4.

Tabell 7.4 Danska och svenska försvarsutgifter år 2014 fördelade på kostnadslag (Utfall i miljoner danska och svenska kronor)

År 2014 Utfall	Danmark			Sverige		Danmark i % av Sverige
	Danska kronor	Svenska kronor	%	Svenska kronor	%	
Drift	16 700	20 374	77	27 692	61	74
-Varav löner	11 468	13 991	53	17 119	38	82
- Varav lokaler och infrastruktur	1 610	1 964	7	2 828	6	69
-Varav övrig drift	3 622	4 419	17	7 745	17	57
Materiel	4 915	5 996	23	17 355	39	35
-Varav vidmakthållande	3 845	4 691	18	9 728	22	48
-Varav materielinvesteringar	1 070	1 305	5	7 627	17	17
Summa (Justerad)	21 615	26 370	100	45 047	100	59

De danska materielutgifterna var för år 2014 ursprungligen budgeterade till 2350 miljoner danska kronor.⁵⁹ Utfallet blev dock mindre än hälften. Materielutgifterna var också som framgår av tabell 7.5 nedan avsevärt lägre detta år än den planerade genomsnittsnivån under planperioden.⁶⁰ Utfallet avser det aktuella årets prisläge åren 2014 till och med 2016 och i prisläget 2016 för åren 2017 till och med år 2019.

⁵⁹Finanslov for finansåret 2015, § 12 Forsvarsministeriet.

⁶⁰Finanslov for finansåret 2015 och Finanslov for finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet.

Tabell 7.5 Utfall och planerade danska utgifter för materiel år 2013 till och med år 2019 (Miljoner danska kronor aktuellt prisläge åren 2014 till och med 2016 och i prisläge 2016 åren 2017 till och med 2019)

	Utfall	Budget				
År	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Investeringar i materiel	1070	1770	1572	2239	2134	2084

De danska utgifterna för materielinvesteringar omfattar den materiel som skall tillgångsredovisas.⁶¹ De svenska utgifterna för materielinvesteringar enligt tabell 7.4 omfattar investeringar inom anslaget för anskaffning av materiel och anläggningar (Anslaget 1.3). De danska materielutgifterna är således definierade enligt en snävare definition för investeringar än de svenska och motsvarar närmast den materiel som i Sverige skall uppföras som tillgång på balansräkningen. Då delar av den materiel som i Sverige förs på anslaget 1.3 i Danmark redovisas som materieldrift bör sannolikt för att få jämförbarhet i storleksordningen en till en och en halv miljard danska kronor i tabell 7.4 föras från denna rubrik till investeringar. Vi har valt att inte i tabellen redovisa en uppskattad justering för detta förhållande då underlag för en mera precis sådan uppskattning saknas. Justerat för denna skillnad i definition i kombination med en normalt större materielanskaffning kan dock de danska materielutgifterna under ett ”normalår” uppskattas hamna i storleksordningen drygt 10 % av totalutgifterna. Övriga utgiftsandelar skulle då sjunka. Detta gäller särskilt utgifterna för materieldrift som då i stället skulle sjunka till ca 15 %.

Här ska påpekas att de danska materielutgifterna inte innehåller någon nyanskaffning av ett stridsflygssystem.

Av tabell 7.4 framgår även att de danska personalutgifterna utgör en större andel av försvarsbudgeten än motsvarande svenska. Den danska personalvolymen utgör också en större andel av den svenska personalvolymen än Danmarks motsvarande andel av totalutgifterna.

⁶¹Finanslov for finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet.

7.6 Personalförsörjning, personantal och struktur

I tabell 7.6 nedan jämförs den danska personalstyrkan vid utgången av år 2014 inom militärt försvar med motsvarande svenska fördelad på kategorier.

Tabell 7.5 Personalvolym inom området militärt försvar i Danmark och i Sverige år 2014

	Danmark	Andel %	Sverige	Andel %	Danmark i % av Sverige
Officerare	3 411	18	5 273	20	65
Underofficerare	4 102	21	4 209	16	97
Soldater och Sjömän	6 983	36	5 570	21	125
Civila	4 828	25	11 500	43	42
Heltidsanställda totalt	18 907	100	26 552	100	71
Tidvis tjänstgörande officerare			6 348		
Tidvis tjänstgörande soldater och sjömän			3 462		
Totalt			36 362		

Det danska personalantalet avser anställda inom Försvarsministeriets ansvarsområde ("Försvarsministeriets koncern").⁶² Undantaget är dock de fristående myndigheterna för underrättelsetjänst och civil beredskap. Civil beredskap skall inte räknas in i jämförelsen. Det danska antalet civilanställda är dock i tabellen underskattat med ett okänt antal anställda i underrättelsetjänsten (sannolikt något hundratal). I Danmark utbildas år 2014 även ca 4200 värnpliktiga. De värnpliktiga ingår inte i antalet anställda.

För att skapa jämförbarhet i likhet med den ekonomiska jämförelsen innefattar det svenska personalantalet i enlighet med kapitel 4 utöver anställda vid FM även personal som är anställd vid andra försvarsmyndigheter och vid kustbevakningen.

Som framgår av tabell 7.5 utgör den danska personalstyrkan ca 71 % av den motsvarande svenska i fred.

Som också framgår av tabell 7.5 skiljer sig personalstrukturen relativt mycket mellan Danmark och i Sverige. Antalet heltidsanställda soldater och sjömän är 25 % större i Danmark och utgör en betydligt större andel av personalstyrkan. I Danmark finns flera underofficerare i relation till officerare samt betydligt färre civilanställda. Det svenska antalet underofficerare avser de som är placerade på en specialistofficersbefattning oavsett grad.

⁶² Försvarsministeriets personalstyrelse, Hemsida forpers.dk. I personalredovisningen för 2014 ingår inte departementets personal. Detta antal har uppskattats med utgångspunkt i motsvarande redovisning för 2015 och påförts i tabellen.

I Danmark finns inga stridande förband baserade på reservister. Reservister finns dock i det frivilliga hemvärdnet. Hemvärnsmän ingår inte i redovisningen i tabellen.

7.7 Materieförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll

I Danmark finns ingen försvarsindustri. (Dock har några av försvarets fartyg byggts på danska varv.)

De svenska materielinvesteringarna är betydligt större än de danska. Till del kan detta bero på att man inte utvecklar egen materiel och har en materielstrategi som innebär att man endast köper färdigutvecklad materiel på världsmarknaden.

Här ska åter påpekas att de danska materielutgifterna inte innehåller någon nyanskaffning av ett stridsflygsystem. I Danmark pågår viss uppgradering av nuvarande 30 stridsflygplan och studier har påbörjats inför en nyanskaffning. Sammantaget 2014 medförde detta en utgift på ca 200 miljoner danska kronor⁶³ som kan jämföras med de svenska utgifterna för uppgradering av JAS-systemet som samma år kan uppskattas till flera miljarder kronor. När och hur ett nytt stridsflygsystem skall finansieras i Danmark har ännu inte slutgiltigt beslutats.

7.8 Övriga observationer

Det danska försvaret ser i dagens omvärldsläge inga direkta hot mot landets territorium och har därför stort fokus på att delta i internationella missioner. Den danska försvarsmakten har dock även ansvaret för Grönland och Färöarna. Detta ställer krav på särskilt marinen.

⁶³Finanslov for finansåret 2016, § 12 Forsvarsministeriet.

8 Österrike

8.1 Försvarets inriktning

Österrike hade länge restriktioner för det militära försvarets storlek efter andra världskriget och det fanns en militär närvaro av styrkor från de allierade nationerna fram till år 1955. Detta ledde till att försvarsutgifterna var begränsade och detta har följt med under efterkrigstiden och präglar fortfarande den österrikiska försvarsekonomi. Det kalla krigets upphörande har också bidragit till att försvarsutgifterna varit fortsatt låga. Man ser sig som ett ”land omgivet av vänner”. Utvecklingen i Ukraina har inte nämnvärt påverkat vare sig försvarspolitik eller anslagstilldelningen.

Österrike är ett av de länder i Europa som lägger minst pengar på det militära försvaret i förhållande till BNP. Andelen har under 2013-14, enligt österrikiska officiella källor, uppgått till 0,6-0,7 % medan SIPRI redovisar 0,8 %.

Efter kriget var Österrike tvungna att deklarerat sig som neutralt. Även detta är ett arv som också präglar dagens säkerhets- och försvarspolitik och också är inskrivet i konstitutionen. Någon större diskussion om NATO-medlemskap förekommer inte.

Den enskilda händelse som ur österrikiskt perspektiv varit mest oroande i modern tid var det krig från 1991-95 som utbröt när forna Jugoslavien föll sönder. Den geografiska närheten till konfliktområdet, flyktingsituationen samt historiska kopplingar till området bidrog till oron och engagemanget. Balkanområdet utgör fortfarande en viktig angelägenhet i den österrikiska säkerhets- och försvarspolitik.

Mellanöstern är ett annat område som Österrike genom arv från förbundskansler Bruno Kreiskys tid, som bl.a medlare i konflikten mellan PLO och Israel, betraktar som av fortsatt säkerhetspolitiskt intresse.

Österrike har ett visst samarbete inom luftövervakning med Schweiz och Tyskland. Ytterligare bilaterala samarbeten med Schweiz övervägs inom rekrytutbildning och transportflyg.

Österrike har för närvarande knappt 1 000 personer i olika internationella insatser.⁶⁴ De största är följdriktigt i Kosovo med 518, Libanon med 206 och Bosnien med 199 personer.

Den österrikiska försvarsmakten har ingen tydligt dominerande huvuduppgift utan kan ses som ett multiuppgiftsförsvaret.

Enligt artikel 79, tillagd år 1985, i den österrikiska konstitutionen ska det militära försvaret svara för att:

- skydda den österrikiska demokratin, dess institutioner och befolkningens demokratiska rättigheter
- upprätthålla ordning och säkerhet inom landet
- bistå med assistans vid naturkatastrofer och andra katastrofer med stora konsekvenser Österrike har härutöver bidragit med militär personal till olika internationella insatser.

I ”Militärstrategisches Konzept 2015”⁶⁵ finns en prioritering av det österrikiska försvarets uppgifter som ska utföras med hög, medel eller lägre beredskap.

⁶⁴ Bundesheer.at, Auslandseinsätze des Bundesheeres.

⁶⁵ Chef des Generalstabes (Für den Bundesminister), *Militärstrategisches Konzept (MSK) 2015*, S92112/1-GStb/2015.

Hög prioritet har:

- luftövervakning
- civil minröjning
- försvar mot cyber-attacker
- snabbinsats av en bataljonsstridsgrupp infanteri eller två ramförband (Rahmenverbänden) och deltagande av insatsstyrkor (minst 3000 personer inom 5 dagar)
- bidrag till internationella insatser
- assistans vid inhemska katastrofer (minst 1000 personer inom 24 timmar)
- bidrag med sök- och räddningsinsatser bidrag till samhällsovergripande krisstöd och evakuering av personer i riskzoner

Man kan konstatera att det finns ett inte oväsentligt inslag av stöd till det civila samhället vid katastrofer i de uppgifter som framgår av konstitutionen och andra inriktningsdokument. Därutöver finns dessutom inslag av "polisiära uppgifter" t.ex i uppgiften att "upprätthålla ordning och säkerhet inom landet".

Översvämningar av Donau, vilket sker mer eller mindre årligen, i kombination med insatser i Alperna, t.ex i samband med laviner, gör att stöduppgiften till det civila samhället är stor jämfört med svenska försvaret. Det österrikiska försvaret har också kallats in för att bidra till gränskontroll, transporter, tillfälliga bostäder samt utskänkning av mat i samband med stora flyktingströmmar, inte minst under hösten 2015.

8.2 Försvarsutgifter i stort

De österrikiska försvarsutgifterna uppgick officiellt till 2 180 miljoner Euro år 2014⁶⁶ (se tabell 8.1, översta raden). Med genomsnittlig Eurokurs under år 2014 motsvarade detta 19 831 mnkr (se tabell 8.2). Denna nivå motsvarade 0,66 % av BNP eller 2 470 kr per capita.

Tabell 8.1. Österrikes försvarsutgifter i miljoner Euro.

	UTGIFTSPOST	RESURS	UTFALL 2014	BUDGET 2015	BUDGET 2016	Not
=	Försvarsutgifter (bas för justeringar)		2 180	1 982	2 072	
+/-	Organisatoriska justeringar	Alla	-124	-137	-133	1
+/-	Värnpliktsersättningar	Personal	0	0	0	
+/-	Internationella insatser	Alla	0	0	0	
+/-	Pensioner	Personal	435	435	435	2
+/-	Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/ Varor				
+/-	Övrigt	Alla	0	0	0	
=	Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		2 491	2 280	2 374	
+/-	Värnpliktiga – alternativkostnader	Personal	216	199	188	3
=	Justerade försvarsutgifter (samhällesekonomiska justeringsposter)		2 707	2 479	2 562	

Noter till tabell 8.1:

- 1) Försvarsdepartementet är ett försvars- och sportdepartement. Sportdelen har ett anslag på ca 135 miljoner Euro.
- 2) Pensionsavgifter ingår inte i försvarsutgifterna. Korrigeringsposten hämtad från Österrikes svar på FN-statistiken.
- 3) De värnpliktiga har en samhällsekonomisk alternativkostnad som är högre än dagpenningen. Denna uppskattas med lönenivån för individer i samma ålder. Antalet värnpliktiga ca 19 500 per år (2014) men minskar de kommande åren, 6 månaders utbildning (uppgift augusti-15). Månadslön för en värnpliktig är 307 - 362 €.

Utöver utfall för 2014 redovisas även budget för 2015 och 2016 (löpande priser). Budgeten är snarare minskande än ökande.

Våra korrigeringsposter i den statsfinansiella utgiftsberäkningen består av korrigeringar för att det österrikiska försvarsdepartementet är ett försvars- och sportdepartementet

⁶⁶ Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2016, Wien Oktober 2015.

(”Militärische Angelegenheiten und Sport”). Vi har räknat bort sportdelen på ca 125-135 miljoner Euro per år.⁶⁷

Pensionsavgifterna ingår inte i försvarsbudgeten utan betalas av Finansdepartementet. Dessa är 435 miljoner Euro per år enligt FN-statistiken.

De korrigerade statsfinansiella försvarsutgifterna blir med våra korrigeringsposter 2 491 miljoner Euro (22 660 mnkr). Den korrigerade BNP-andelen blir då 0,76 %. Per capita blir siffran 2 655 kr. SIPRI beräknar de österrikiska försvarsutgifterna till 2 455 miljoner Euro. FN-statistiken redovisar 2 490 miljoner Euro efter pålägg för pensioner.

Jämförelsesiffror för Sverige år 2014:

Försvarsutgifter (justerade): 45 047 mnkr. BNP-andel: 1,15 %. Per capita: 4 633 kr.

Tabell 8.2. Österrikiska försvarsutgifter i mnkr.

	UTGIFTSPOST	RESURS	UTFALL 2014	BUDGET 2015	BUDGET 2016
=	Försvarsutgifter (bas för justeringar)		19 831	18 544	19 229
+/-	Organisatoriska justeringar ovanstående)	Alla	-1 128	-1 282	-1 234
+/-	Värnpliktsersättningar	Personal	0	0	0
+/-	Internationella insatser	Alla	0	0	0
+/-	Pensioner	Personal	3 957	4 070	4 037
+/-	Mervärdesskatt (Moms)	Tjänster/ Varor	0	0	0
+/-	Övrigt	Alla	0	0	0
=	Justerade försvarsutgifter (statsfinansiella justeringsposter)		22 660	21 332	22 032
+/-	Värnpliktiga – alternativkostnader	Personal	1 966	1 867	1 748
=	Justerade försvarsutgifter (sambällseconomiska justeringsposter)		24 626	23 199	23 780

För att beräkna den samhällseconomiska kostnaden för det militära försvaret gör vi ett tillägg för den samhällseconomiska merkostnaden av tillgången till billig arbetskraft genom värnplikten. Då antalet värnpliktiga är förhållandevis lågt och utbildningen kort blir nivån på justeringsposten begränsad. Med den samhällseconomiska justeringen stiger kostnaden för år 2014 till 2 707 miljoner Euro (24 626 mnkr) vilket alltså motsvarar 0,82 % av BNP. Per capita blir kostnaden 2 885 kr.

⁶⁷ Bundesministerium für Finanzen, Bundesvoranschlag 2016, Untergliederung 14: Militärische Angelegenheiten und Sport.

8.3 Planerings- och budgetprocesser

Den österrikiska säkerhets- och försvarspolitikerna grundar sig på långsiktiga försvarsöverenskommelser. En säkerhetsstrategi utformades år 2013⁶⁸ och låg i sin tur till grund för en mer detaljerad delstrategi för försvarspolitikerna⁶⁹. Dessa inriktningsdokument blev utgångspunkten för dokumentet för det militärstrategiska konceptet från 2015⁷⁰. Planeringshorisonten i detta dokument är tioårig och dokumentet ska fungera som grund för mer detaljerade koncept för olika delar av försvaret.

Ett av målen med planeringen är att kunna gå in i det nya strukturpaketet ÖBH 2018 som bl.a. innebär en anpassning till lägre försvarsbudget, ”design to budget”. Detta innebär bl.a. färre av de tyngre vapensystemen, mindre personal och färre kaserner. ”Många dokument men inga pengar” skulle kunna vara en tillspetsad beskrivning av planeringsläget.

I övrigt så genomförs, som brukligt, en årlig budgetprocess som fastställer budgeten för det närmast kommande året.

8.4 Organisation och myndighetsstruktur

Österrike är en federal republik där presidenten är statschef. Presidenten är också formellt överbefälhavare för den österrikiska försvarsmakten. I praktiken har presidenten överlåtit det operativa befälet till förbundskanslern, som genom försvarsministern utövar detta inflytande. Förbundskanslern är också ordförande i det nationella försvarsrådet där försvarsministern är vice ordförande. Övriga medlemmar är chefen för Generalstaben som är högste militära befattningshavaren, en person utsedd av försvarsministern samt en representant från parlamentet. Försvarsministern samordnar tillsammans med inrikesministern arbetet i fyra kommittéer under det nationella försvarsrådet: kommittéerna för det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret samt det psykologiska försvaret.

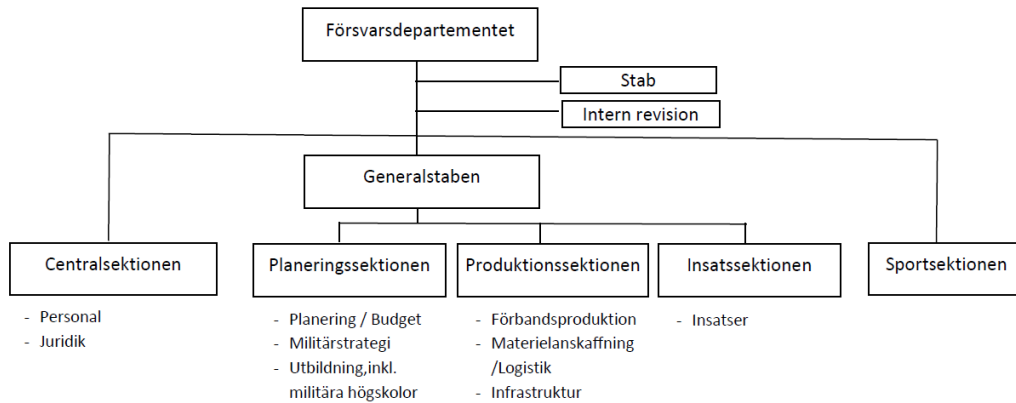
Det österrikiska försvarsdepartementet har en betydligt mer aktiv roll än det svenska och utövar sitt inflytande mer i den löpande verksamheten. Det innehåller också, sedan år 2009, en sportdel som dock är organisatoriskt avskild från den militära försvarsdelen. Direkt under Försvarsdepartementet, som innehåller en stab och internrevisionen, lyder Centralsektionen som bl.a. hanterar personalfrågorna samt försvarsmaktens högkvarter, (Generalstaben) samt och den tidigare nämnda Sportsektionen.

Generalstaben ansvarar för verksamheten i de övriga sektionerna: Planerings-, Produktions- (”Bereitstellung”) och Insatssektionen.

⁶⁸ Bundeskanzleramt, *Austrian Security Strategy – Security in a new decade – Shaping security*, juli 2013.

⁶⁹ Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*, oktober 2014.

⁷⁰ Chef des Generalstabes (Für den Bundesminister), *Militärstrategisches Konzept (MSK) 2015*, S92112/1-GStb/2015.

Figur 8.1. Organisationen av det österrikiska försvaret.

Chefen för Generalstaben fungerar som den främste militära rådgivaren till försvarsministern och leder arbetet inom försvarsmaktens högkvarter, Generalstaben, och är i den rollen ansvarig för det militära försvarets planering.

Generalstaben är försvarsgemensamt högkvarter utan egentlig försvarsgrensindelning då armén är så dominerande. Armén har en brigadstruktur som man försöker hålla ihop även i den fredstida förbandsproduktionen även om inte hela brigaden utbildas på samma ort. Organisationen innehåller fyra brigader. Det federala Österrike har nio provinser som också förlitar sig på milistrupper för sitt försvar. Flygvapnet består av en stridsflygsskvadron utrustad med 15 Eurofighter Typhoons samt en ytterligare flygskvadron med 28 SAAB 105-flygplan. Någon flotta finns inte sedan 2006 då man avvecklade en marinskvadron bestående av två fartyg som patrullerade Donau. Skvadronen sysselsatte totalt drygt 30 personer.

8.5 Försvarsutgifternas fördelning på olika användning

Försvarsutgifterna delas i officiella dokument⁷¹ i tre huvudsakliga delar: personalkostnader, investeringar och övriga driftskostnader. En mer nedbruten fördelning är svår att åstadkomma utan stor arbetsinsats kombinerat med god kunskap i tyska. Investeringar utgörs av både försvarsmateriel och anläggningar.

På detta sätt fördelar sig utgifterna år 2014 (utfall), 2015 och 2016 (budget) på de tre delarna där vi lyckats särredovisa investeringar i anläggningarna från investeringarna i försvarsmateriel.

Tabell 8.3 Utgiftsandelar för olika resurser/användning.

	UTFALL 2014	BUDGET 2015	BUDGET 2016
Personalkostnader (Personalaufwand)	49,4 %	55,4 %	54,2 %
Investeringar (Investitionen) - Materiel	12,1 %	3,9 %	4,9 %
Investeringar - Anläggningar	2,2 %	1,3 %	1,5 %
Övriga driftskostnader (Betriebsaufwand)	36,2 %	39,4 %	39,4 %

⁷¹ Bundesministerium für Finanzen, *Bundesvoranschlag 2016 – Teilheft, Untergliederung 14. Militärische Angelegenheiten und Sport.*

Som synes har det kärva försvarsekonomiska läget främst gått ut över investeringarna där budgeten för 2015 och 2016 reducerats och framför allt har detta drabbat materielanskaffningen. Men även historiskt har materielanskaffningen stått för en i internationell jämförelse låg andel.

Personalkostnadsandelen framstår i internationell jämförelse som ovanligt hög. Om vi dessutom lägger på pensionskostnaderna stiger personalandelen år 2014 till närmare 57,8 % varvid materielandelen minskar ytterligare till ca 10,1 %.

8.6 Personalförsörjning, personantal och struktur

Österrike tillämpar alltjämt värnplikt i fredstid. Plikten omfattar manliga medborgare men sedan 1998 kan också kvinnor frivilligt anmäla sig till värnpliktsutbildning. Plikten gäller upp till 50 års ålder och kan innefatta en placering i lokala milisförband eller den allmänna personalreserven. Allt färre genomför dock värnpliktsutbildningen beroende dels på minskande årskullar och dels på en mer selektiv uttagning. I början på 1990-talet genomförde årligen ca 45 000 den militära värnpliktsutbildningen. Denna siffra är nu ca 19 500 (2015) men väntas bli ytterligare något lägre de kommande åren. Utbildningstiden har också successivt reducerats och är nu totalt 6 månader. Värnplikten kan också genomföras som civil tjänstgöring (Zivildienst) men då med längre utbildningstid på 9-12 månader.

Värnplikten har periodvis varit politiskt omdiskuterad i takt med att många andra europeiska länder har avskaffat tillämplig värnplikt i fredstid. År 2012 hölls en rådgivande folkomröstning som visade att en majoritet (60 %) av de österrikiska medborgarna önskade behålla värnplikten. Efter denna folkomröstning har debatten om värnplikten avmattats väsentligt.

Personalstrukturen i det österrikiska försvaret år 2015 redovisas nedan.⁷²

Tabell 8.4. Personalstrukturen i det österrikiska försvaret.

Personalkategori	Antal	Andelar Anställda	Andelar Militär	Kommentar
Officerare	2 933	12,1 %	18,2 %	
Underofficerare "NCO"	9 649	39,7 %	60,0 %	
"Chargen"	1 346	5,5 %	8,4 %	En underofficer av lägre grad.
Kontrakterade soldater	2 155	8,9 %	13,4 %	
=Summa anställd militär personal	16 083	66,2 %	100,0 %	
Civil personal	8 192	33,8 %		
=Summa anställd personal	24 275	100,0%		
Värnpliktiga (antal utbildade)	19 500			Motsvarande 9 000 – 10 000 årsarbetskrafter.

⁷² Data från förfrågan till Österrikes Ambassad.

Den totala försvarsorganisationen kan i nuläget vid mobilisering uppgå till ca 53 000. Denna siffra har sedan mitten av 1980-talet sjunkit från en nivå på närmare 250 000.

Befälsgraderna för officerare är integrerade och samordnade med ett gradsystem för civilt anställda i den statliga förvaltningen bl.a. för att möjliggöra viss standardisering av lönesättning.

Officerarna är statligt anställda utan att tidsbegränsade kontakt tillämpas sedan kejsarinnans Maria Teresias av Österrike dagar år 1753. Detta skapar en situation med begränsade incitament till karriärväxling och gör personalkostnaderna, åtminstone på kort sikt, svårpåverkbara. Detta leder ofta till att materielområdet får ”ta smällarna” när försvarsbudgeten blir otillräcklig.

8.7 Materieförsörjning – anskaffning, vidmakthållande och underhåll

Österrike var ockuperat av de segrande alliansmakterna efter andra världskriget. När dessa lämnade Österrike år 1956 kvarlämnade de en hel del försvarsmateriel, framför allt amerikansk men också rysk, som kunde övertas av den österrikiska försvarsmakten. Men även efter 1956 kvarstod vissa restriktioner för materielanskaffningen bl.a avseende robotar. En del av dessa restriktioner togs dock bort i samband med Balkankriget i början av 1990-talet.

Man har även köpt genom åren köpt en del begagnad materiel, bl.a 24 st SAAB 35 Draken som tjänstgjorde i det österrikiska flygvapnet mellan 1985-2005.

Det finns sålunda inte en anskaffningstradition efter andra världskriget inom den österrikiska försvarsmakten. Det har dock gjorts en del investeringar i ny försvarsmateriel de senaste decennierna. Stridsflygplanet Eurofighter Typhoon, stridsvagnen Leopard 2, stridsfordonen Ulan och Pandur, helikoptern Black Hawk, transportflygplanet Hercules C-130 och multifunktionsfordonet IVECO LMV är exempel på sådana anskaffningar.

I nuvarande kärva budgetläge har materielanskaffningen drabbats hårt och investerings-takten har kraftigt reducerats. Detta har de senaste åren också lett till en omfattande avveckling och utförsäljning av försvarsmateriel såsom ett stort antal Leopard 2-stridsvagnar, M 109-artilleripjäser och BILL-antitankvapen.

Österrike har ingen stor försvarsindustri men viss tillverkning sker för försvaret, huvudsakligen mindre materielsystem såsom eldhandvapen, klockor och ammunition. En UAV Shivel tillverkas inom landet.

Det tyska företaget MAN har också förlagt en del av sin lastbilstillverkning till Österrike.

8.8 Övriga observationer

Militära traditioner och militär historia vårdas i Österrike både i namn på förband och regementen och genom ett Militärhistoriskt museum med eget anslag i försvarsbudgeten. Även militärmusiken ses som ett historiskt arv att ta tillvara.

9 Sammanfattande försvarsekonomisk jämförelse

9.1 Försvarsutgifter i jämförelse

I tabellen nedan har vi gjort ett försök att jämföra alla de studerade ländernas försvarsutgifter år 2014 på ett så rättvisande sätt som möjligt. Jämförelsen görs dels utifrån det statsfinansiella perspektivet efter de justeringar som gjorts p.g.a olika principer, fördelning av utgiftsansvar och organisatoriska avgränsningar. Jämförelsen redovisas i SEK baserat på genomsnittskurser för 2014 för Euro, norska (NOK) och danska kronor (DKK).

Tabell 9.1. Försvarsutgifter, statsfinansiellt och samhällsekonomiskt, år 2014. Mnkr SEK.

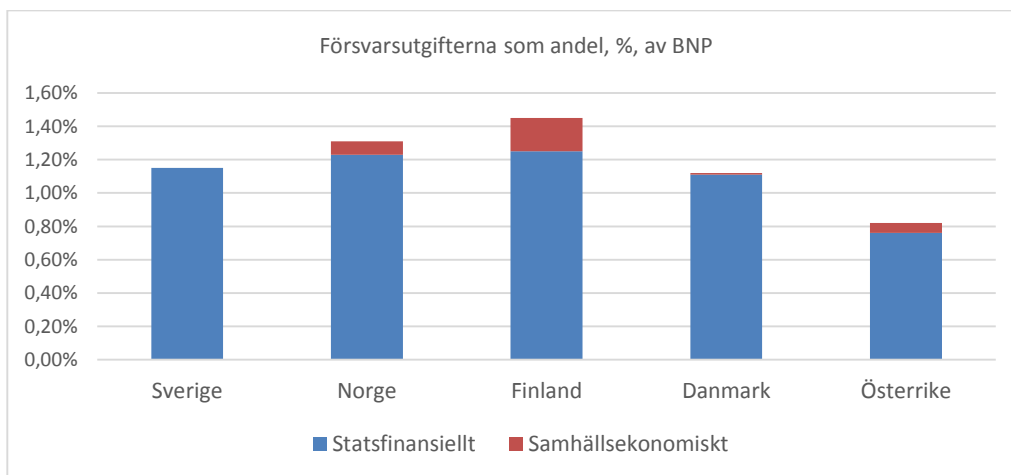
Jämförelse	Sverige	Norge	Finland	Danmark	Österrike
Statsfinansiellt	45 047	43 232	23 297	26 370	22 660
Samhällsekonomiskt	45 047	45 995	27 063	26 614	24 626

Sverige har avskaffat den tillämpade värnplikten i fredstid varför ingen samhällsekonomisk merkostnad uppstår p.g.a värnplikten. Övriga länder tillämpar i mindre eller högre grad värnplikten i fredstid med årlig utbildning av värnpliktiga.

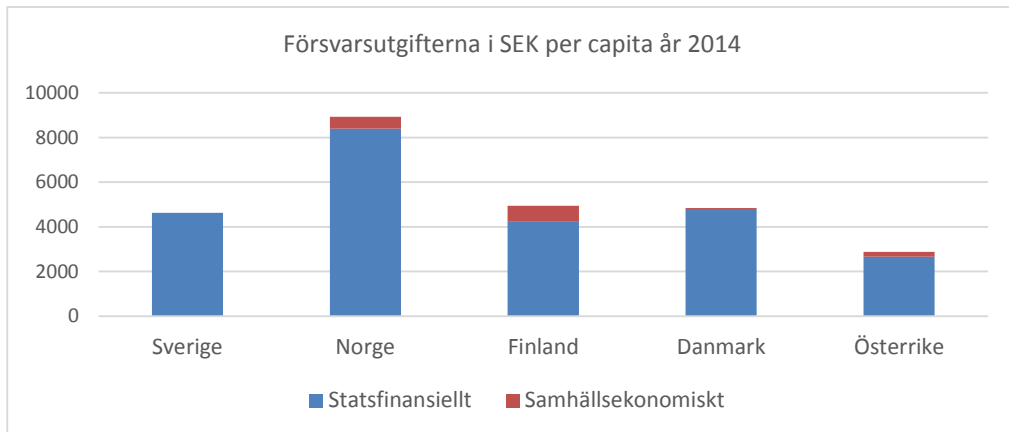
Vi kan konstatera att Sverige år 2014 hade de högsta försvarsutgifterna. Norge låg inte långt efter medan Finland, Danmark och Österrike hade väsentligt lägre försvarsutgifter.

Bilden förändras om vi relaterar försvarsutgifterna till bruttonationalprodukten, BNP, och befolkningen.

Figur 9.1. Försvarsutgifterna som andel, %, av BNP år 2014.



Försvarsutgifterna som andel av BNP i Finland var år 2014 högre än i övriga länder, i synnerhet om vi lägger på den samhällsekonomiska kostnaden för de värnpliktiga. Statsfinansiellt kommer Norge nära Finland men en mer selektivt tillämpad värnplikt gör att den samhällsekonomiska merkostnaden inte blir lika hög. Sverige och Danmark ligger nära varandra men Danmark hamnar något under Sverige beroende på att utfallet år 2014 blev betydligt lägre än budget. Österrike hade den klart lägsta BNP-andelen och denna ligger bland de lägsta i Europa.

Figur 9.2. Försvarsutgifterna i SEK per capita år 2014.

Norge uppvisade de klart högsta försvarsutgifterna per capita under år 2014 följt av Danmark. Danmark, Sverige och Finland låg nära varandra avseende försvarsutgifter per capita år 2014. Om vi inräknar de samhällsekonomiska kostnaderna drar emellertid Finland ifrån. Österrike uppvisar återigen de lägsta siffrorna.

De tendenser vi kan avläsa ur den ekonomiska planeringen i de olika länderna talar för att Sverige, Norge och möjligen Finland nu ökar sina försvarsutgifter. Danmark och Österrike har minskat utgifterna rejält de senaste åren. Det finns nu tecken på att dessa utgifter planar ut på den uppkomna lägre nivån.

Det är svårt att på ett rättvisande sätt redovisa utgiftsandelar för olika resurser/användning då ländernas redovisningsprinciper och definitioner avviker. I nedanstående diagram görs en ansats att komma sanningen så nära som möjligt. Utgiftsfördelningen är gjord utifrån det statsfinansiella perspektivet.

Personalkostnaderna är oftast särredovisade i de olika länderna vilket gör att denna andel trots vissa organisatoriska justeringar kan betraktas som relativt jämförbar. Definitionen av ”materielanskaffning” skiljer ofta mellan länder och gör exakta jämförelser svåra. Siffrorna ska därför tolkas som ungefärliga. Gränsdragningen mellan anskaffning och vidmakthållande/underhåll kan skilja vilket gör att en kompletterande jämförelse kan vara att summera dessa vid jämförelsen, se rad ”Materielkostnader totalt”. I Österrikes redovisning har vi inte kunnat urskilja vidmakthållande och underhåll av materiel varför dessa ingår i en restpost som även innehåller infrastruktur/anläggningar och övriga driftskostnader. Infrastruktur/Anläggningar kan också påverkas av skillnader i definitioner och avgränsningar och ska tolkas ungefärligt. Övriga driftskostnader är beräknad som en restpost.

Tabell 9.2. Andelar (% , år 2014) av försvarsutgifterna för olika resurser/ användning.

	Sverige	Norge	Finland	Danmark	Österrike
Personalkostnader	38 %	44 %	38 %	53 %	58 %
Materielkostnader - totalt	38 %	35 %	32 %	23 %	i.u
- Materiel - anskaffning	22 %	21 %	18 %	5 %	10 %
- Materiel - vidmakthållande/underhåll	16 %	14 %	14 %	18 %	32 %
Infrastruktur/Anläggningar	6%	6 %	10 %	7 %	
Övriga driftskostnader	18 %	15 %	20 %	17 %	

Not: (i.u) Andelen kan inte särskiljas utan ingår till del i ”Övriga driftskostnader”. Österrikes andelar innehåller tillägg för pensionskostnader.

Sverige utmärks av förhållandevis låg andel personalkostnader vilket skulle förstärkas ytterligare om vi hade lagt på de samhällsekonomiska merkostnaderna för värnplikt i de övriga länderna vilket vi inte gjort i ovanstående tabell. Finland uppvisar också en låg personalandel om inte den samhällsekonomiska kostnaden för värnplikt beaktas. Om den hade beaktats hade personalkostnadsandelen ökat till 56 % på bekostnad av övriga andelar i tabellen. Klart högsta personalkostnadsandelar uppvisar Danmark men framför allt Österrike.

Sverige karakteriseras tillsammans med Norge av en jämförelsevis hög materielkostnadsandel. Finland intar en mellanposition medan Danmark och Österrike uppvisar låga materielkostnadsandelar. I Österrike har denna andel dessutom kraftigt minskat ytterligare år 2015. Den danska materielandelen var dock exceptionellt låg år 2014 beroende på att utfallet blev lägre än budgeterat. Ett mera normalt år ligger denna andel snarast på drygt 10 % av totalutgifterna.

Sveriges utgiftsandel för infrastruktur/anläggningar är på ungefär samma nivå som Norges och Danmarks. Finlands andel är här högre. I Finland kan behovet av utbildningsanläggningar och kaserner för den omfattande värnpliktsutbildningen vara en orsak.

Övriga driftskostnader omfattar övriga utgifter och för Österrike även vidmakthållande och underhåll av materiel. Österrikes siffra är därför inte jämförbar med övriga länders. Sveriges andel ligger nära genomsnittet för länderna där Norge ligger en bit under genomsnittet. Den norska fördelningen mellan materielvidmakthållande och övriga driftskostnader är dock grovt uppskattad då denna inte klart framgår i vare sig propositionen för försvarssektorn eller Försvarsmaktens årsredovisning.

9.2 Personalstruktur i jämförelse

I tabellen 9.3 nedan redovisas personalstrukturen i länderna. Antalet anställda redovisas totalt och fördelat på officerare, underofficerare, soldater/sjömän och civil personal med en delsumma för militär personal. Därutöver redovisas två ytterligare uppgifter nämligen antalet värnpliktiga under utbildning per år och den totala försvarsstyrkan, inkl. hemvärn, vid mobilisering.

Tabell 9.3. Personal fördelad på olika personalkategorier samt utbildade värnpliktiga och total försvarsstyrka vid mobilisering.

Personalkategori	Sverige 2014	Sverige Mål	Norge	Danmark	Finland	Österrike
Officerare	5 273	3 500	6 781	3 411	2 898	2 933
Underofficerare	4 209	5 100	3 752	4 102	5 107	10 995
Anställda soldater/sjömän	5 570	6 500	1 317	6 983	821	2 155
MILITÄR PERSONAL	15 052	15 100	11 850	14 496	8 826	16 083
Civil personal	11 500		8 342	4 828	7 437	8 192
ANTAL ANSTÄLLDA	26 552		20 192	19 234	14 976	24 275
Antal utbildade värnpliktiga/år	0	0	8 300	4 200	21 000	19 500
Total försvarsstyrka		50 000	65 000	35 000	230 000	53 000

Tabell 9.3: Finlands siffror för civil personal innehåller även Förvarsministeriet, Byggverket och Gränsbevakningsväsendets försvarsrelaterade del (50 %). I Finlands siffror för anställda soldater/sjömän ingår avtalsbundna soldater samt soldater i internationella insatser. Sverige Mål beskriver målvolymen för personalplaneringen för den militära personalen.

Antalet anställda är störst i Sverige delvis beroende på att man valt att anställa soldater istället för att i fredstid tillämpa värnplikt. Det svenska antalet civilanställda blir högt när man tar hänsyn till Kustbevakningens och de från Försvarsmakten fristående försvarsmyndigheternas personal. I Norge är kustbevakningen bemannad med militär personal och värnpliktiga. I Danmark utförs kustbevakningens uppgifter av militär personal i marinen.

Finland uppvisar lägst antal anställda men tillämpar å andra sidan en i stort sett allmän värnplikt för män. Norge förlitar sig också i viss utsträckning på värnpliktiga i sitt försvar. Danmark utbildar i huvudsak värnpliktiga för civilförsvarsuppgifter. Österrike har ett förhållandevis stort antal anställda och tillämpar dessutom värnplikt.

Den totala försvarsstyrkan är avsevärt högre i Finland än i övriga länder. Finland har ett mobiliseringsförsvar med ett stort antal i fred hemförlovade värnpliktsförband liknande det som även fanns i Sverige före övergången till frivillighet. I Sverige finns utöver heltidsanställd militär personal även deltidsanställda reservofficerare, soldater och sjömän. Målet för dessa i krigsorganisationen är 2 400 reservofficerare och 10 000 soldater och sjömän. I dag saknas dock en stor del av denna personal varför vakanserna fylls med tidigare värnpliktiga. I Norge och i Österrike utnyttjas de värnpliktiga kort tid i krigsorganisationen där de i stor utsträckning tjänstgör på befattningar i ”stående” förband. De danska värnpliktiga tjänstgör till del som vaktsoldater vid de kungliga slotten. För vissa är värnplikten första delen i en utbildning till soldat. Huvuddelen av de danska värnpliktiga placeras efter fullgjord utbildning på fyra månader i en totalförsvarsstyrka utan militära uppgifter.

Fördelningen av anställd personal på militär resp. civil personal framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9.4. Andel militär resp. civil personal bland anställda.

	Sverige	Norge	Danmark	Finland	Österrike
Militär personal	57 %	59 %	75 %	54 %	66 %
Civil personal	43 %	41 %	25 %	46 %	34 %

Som vi påtalat ovan innebär den svenska organisatoriska strukturen med fristående myndigheter med huvudsakligen civil personal att den civila personalens andel blir hög efter justering för organisationsstrukturen. Endast Finland uppvisar en högre andel civilanställda men alla anställda i Försvarsdepartementet, Byggverket och Gränsbevakningsväsendets, den försvarsrelaterade delen, har i de finska siffrorna betraktats som civila vilket kan ha orsakat en viss överskattning av andelen. Sverige, Norge och Finland uppvisar liknande fördelningar mellan militär och civila personal medan Österrike och framför allt Danmark uppvisar en fördelning med hög andel militär personal.

Sannolikt beror de liknande andelarna för civil personal i Sverige, Norge och Finland på att Sverige har ett stort antal anställda soldater vars funktioner i de övriga länderna utförs av värnpliktiga. Antalet civilanställda i relation till officerare är betydligt högre i Sverige.

Vi har även sammanställt hur den militära personalen fördelas på officerare, underofficerare (motsv) och anställda soldater/sjömän. Detta redovisas i tabellen nedan.

Tabell. 9.5. Den anställda militära personalens fördelning (%) på olika personalkategorier.

Personalkategori	Sverige 2014	Sverige Mål	Norge	Danmark	Finland	Österrike
Officerare	35 %	23 %	57 %	24 %	33 %	18 %
Underofficerare	28 %	34 %	32 %	28 %	58 %	68 %
Anställda soldater/sjömän	37 %	43 %	11 %	48 %	9 %	13 %

Not: "Underofficerare" = Non-commissioned officer (NCO), specialistofficer, specialofficer, institutionsofficer, chargen.

Andelarna påverkas i hög utsträckning av existensen av i fredstid tillämpad värnplikt. Om sådan finns behövs utbildningsofficerare i högre utsträckning. De länder som i hög grad förlitar sig på anställda soldater/sjömän, Sverige och Danmark, istället för värnpliktiga får en hög andel soldater/sjömän på bekostnad av andelarna för yrkesofficerare. De länder som har en omfattande värnpliktsutbildning, Finland och Österrike, uppvisar höga andelar för "underofficerare". Österrike har en mängd officerstyper där gränsen mellan officerare och underofficerare inte helt kunnat fastställas. Detta kan vara en del av förklaringen till den låga andelen officerare och den höga andelen "underofficerare". Sverige och Norge har relativt nyligen lämnat en enbefälssystem utan "underofficerare" vilket kommer att öka andelen "underofficerare" på bekostnad av andelen officerare. Målen för fördelningen i Sverige framgår av kolumnen "Sverige Mål" och i denna ökar andelen "underofficerare" (specialistofficerare) och soldater/sjömän på bekostnad av officerare.

9.3 Övriga slutsatser av jämförelserna

Vi kan konstatera att den svenska modellen med fristående myndigheter är ovanlig för att inte säga unik. Det finns emellertid vissa fristående myndigheter i Norge och Danmark med tendens till utveckling mot fler sådana. Omfattningen är dock avsevärt mindre än i Sverige.

Många av länderna genomför reformpaket och organisationsförändringar. Sverige tog beslut om att lämna den tillämpade värnplikten i fredstid år 2009-10. Nu diskuteras och utreds ett återinförande av plikten i reviderade former. En stor reform är under genomförande inom försvarslogistiken där FMV övertar uppgifter från Försvarsmakten.

I Finland har en försvarsmaktsreform genomförts där stödfunktioner samlats till nya organisationsenheter, dock som en del av den finska försvarsmakten.

I Danmark har en omfattande reform nyligen genomförts av försvarets ledningsstruktur där mycket av de strategiska funktionerna som strategisk planering, materielanskaffning och personalplanering antingen direkt har övertagits av departementet eller av under departementet lydande styrelser. Det militära försvarets och försvarschefens roll har i stort begränsats till att leda den dagliga verksamheten.

I Norge diskuteras för närvarande att omvandla den nu i försvaret ingående "Forsvarets logistikkorganisasjon" till ett fristående "forvaltningsorgan" under departementet. "Forsvarets logistikkorganisasjon" har ansvaret för materielanskaffning och materielunderhåll.

10 Bilateral samarbeten

Ett mycket långtgående samarbete sker idag mellan Nederländerna, Belgien och Luxemburg (BENELUX). Längst har detta samarbete nått mellan den nederländska och den belgiska marinen men sedan några år tillbaka förbereds även ett samarbete på flygsidan.

Existerande bilaterala samarbetena rör i stor utsträckning deployering av sammansatta styrkor där de olika länderna själva helt svarar för produktion och förberedelser av egna bidrag. Dessa styrkor är oftast tillfälligt sammansatta i missioner eller som exempelvis i EU:s battlegroups. Några exempel på mera permanent sammansatta styrkor finns också som den gemensamma brigaden mellan Tyskland och Frankrike samt den gemensamma styrkan mellan Tyskland och Nederländerna. En sådan styrka är även en mellan Storbritannien och Nederländerna gemensam amfibiekår.⁷³

Ett exempel på ett omfattande verksamhetssamarbete är den ”flygpool” som bildats kring tunga flygtransporter. Samarbetet som omfattar 20 länder inklusive Sverige förfogar gemensamt över tre tunga transportflygplan av typen Boeing C-17.

Exempel på samarbeten kring anskaffning av vissa materielsystem och samordning av underhåll finns också. Dessa samarbeten är dock relativt få och försvåras av nationella industrihänsyn och den stora variationen mellan länder vad gäller materieltyper. Idén har väckts om ett eventuellt framtida samarbete mellan Nederländerna, Belgien, Danmark och Norge kring underhåll av ett nytt stridsflygsystem J 35.⁷⁴ Mera systematiska samarbeten kring utbildning och träning är sällsynta.

Möjligheter till flera mera systematiska bilaterala samarbeten mellan länder diskuteras för närvarande. Exempel på sådana är de initierade samarbetena mellan Australien och Nya Zeeland och samarbetet mellan Finland och Sverige. Dessa samarbetsprojekt befinner sig dock ännu främst på konceptstadiet där möjliga områden nu identifieras och diskuteras.

Nedan beskrivs först de existerande samarbetena inom BENELUX länderna. Därefter beskrivs det påbörjade samarbetsprojektet mellan Australien och Nya Zeeland.

10.1 Nederländerna och Belgien

Samarbete mellan den nederländska och den belgiska marinen

Den nederländska och den belgiska marinen leds sedan år 1995 av en gemensam chef och en gemensam stab (Admiral Benelux). Staben har sitt säte i nederländska Den Helder. Chef är den nederländska marinchefen. Ställföreträdande chef är den belgiska marinchefen. Staben har mandat att direkt leda missioner och har direkt tillgång till egen logistik. Under staben finns bl.a. en enhet för ”operational support” och ett gemensamt tränings- och utbildningsprogram för marin personal.⁷⁵

Samarbetet startade strax efter andra världskriget och har utvecklats succesivt. Några milstolpar är

- 1948 undertecknades det ursprungliga samarbetsavtalet
- 1975 etablerades en gemensam stab med ansvar för krigstida operationer
- 1995 undertecknades ett avtal om ett utökat samarbete som även omfattar operationer i fred, förbandsverksamhet och underhåll
- 1996 undertecknades ett avtal om gemensam träning och utbildning

⁷³ European Defence Cooperation, Advisory Council on International Affairs, No. 78, January 2012.

⁷⁴ För en mera systematisk genomgång av denna typ av samarbeten inom Europa se Defence Budgets and Cooperation in Europe, Istituto Affari Internazionali, Roma, January 2016. (E.g. ett samarbete mellan forskningsinstitutioner i sju länder där FOI ingått).

⁷⁵ EGUERMIN, 50 years of bi-national cooperation 1965 – 2015, Eguermin, Ostende 2015.

Möjligheterna till ytterligare ökad samordning studeras för närvarande i syftet att öka effektiviteten och sänka kostnaderna.⁷⁶

Benelux samarbete kring luftövervakning

Med början år 2017 ska de nederländska och belgiska flygstridskrafterna gemensamt övervaka luftrummet i hela Benelux. Luxemburg har inget eget flygvapen men öppnar sitt luftrum för de två andra länderna.

Luxemburg tillåter inte att dödligt våld tillämpas över sitt territorium. Avtalet är i övrigt det första där ett land tillåts att potentiellt utöva dödligt våld över ett annat lands territorium. Avtalet specificerar dock att ett eventuellt beslut att utöva dödligt våld måste sanktioneras av premiärministern i det berörda landet.⁷⁷

10.2 Australien och Nya Zeeland

År 2011 gav premiärministrarna i respektive land i uppdrag till de båda försvarsministrarna att studera möjligheterna till att stärka det strategiska samarbetet och möjligheterna att ingå bilaterala avtal på försvarsområdet. Syftet var bl. a. att öka kostnadseffektiviteten.

Försvarsministrarna lämnade samma år en rapport där man bl. a. föreslog att arbetet med att hitta samarbetsmöjligheter skulle systematiseras och ledas av en fyramannagrupp bestående av de båda ländernas vice försvarsministrar och vice försvarschefer.⁷⁸

I en inledande fas ska arbetet inriktas på att gå igenom ländernas planer avseende förmågeutveckling, materielanskaffning och övningsverksamhet i syftet att hitta möjligheter till koordination och samordning. Fyra viktiga syften med samarbetet beskrivs som att

- Öka och fördjupa förståelsen för varandra.
- Öka möjligheterna att effektivt agera tillsammans.
- I ökad utsträckning tillsammans utveckla, materieförsörja och upprätthålla förmåga.
- Dela utvecklingsresultat och erfarenheter i syfte att öka effektiviteten i båda organisationerna.

Under fyramannagruppen är tanken att bilda ett antal arbetsgrupper kring bl. a. förbandsutveckling, lednings- och underrättelseverksamhet, personal, logistik etc. Ett samarbete ska även startas direkt mellan de respektive försvarsgrenarna. Samarbetet ska på sikt omfatta gemensamma övnings- och träningsprogram. Ett syfte är också att samordna de båda ländernas policy i multinationella forum.⁷⁹

⁷⁶ The Future of the Benelux Defence Cooperation, Egmont, April 2013.

⁷⁷ Benelux countries sign air defence pact, Eric Maurice, Brussels, Mars 2015.

⁷⁸ Review of the Australian – New Zealand Defence Relationship, Joint Report to Defence Ministers, 2011.

⁷⁹ Australia – New Zealand Defence relationship continues to deliver, Australia Defence Links Media Release, 15 July 2015.

Litteratur- och källförteckning

Sverige

Fortifikationsverkets *årsredovisning för år 2014*
 Försvarets materielverks *årsredovisning för år 2014*
 Försvarets materielverks *årsredovisning för år 2014*
 Försvarets materielverks *årsredovisning för år 2014*
 Försvarets materielverks *årsredovisning för år 2014*
 Regeringens proposition 2015/2016:1 utgiftsområde 6
 Totalförsvarets forskningsinstitutets *årsredovisning för år 2014*
 Totalförsvarets rekryteringsmyndighets *årsredovisning för år 2014*

Norge

FFI-Rapport 2015/01785, *Pensjonskostnader i forsvarssektoren*
 Forsvarets *årsrapport för år 2014*
 Forsvarets forskningsinstitutt *årsrapport för år 2014*
 Forsvarsbygg *årsrapport för år 2014*
 Instilling til Stortinget fra utenrikes- og forsvarskomiteen, *Inst. 7 S*
(2015-2016) Vedlegg
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet *årsrapport för år 2014*
 Regeringens proposition för år 2016 (*Prop. 1 S*), *Programområde 04 Militært forsvar*
 Regeringens proposition för år 2015 (*Prop. 1 S*), *Programområde 04 Militært forsvar*
 Regeringens proposition för år 2016 (*Prop. 73 S*), *Programområde 04 Militært forsvar*
 Regeringens proposition för år 2016 (*Prop. 133 S*), *Programområde 04 Militært forsvar*
 Statistisk sentralbyrå, *statistikdatabas*, www.ssb.no

Finland

Dagens Nyheter, *Vår alliansfrihet bidrar till stabilitet i norra Europa*, DN Debatt 10 januari 2016
 Finansministeriet, *Statsbudgeten 2016*
 Finansministeriet, *Statsbudgeten 2015*
 Finnish Defence Headquarters, *RFI – FOI Defence Economy*, Oktober 2015
 Finnish Defence Headquarters, *Supplementary RFI – FOI Defence Economy*, December 2015
 Försvarmakten/Puolustusvoimat, *Beväring 2014*
 Försvarmakten/Puolustusvoimat, *Verksamhetsberättelse 2014*
 Försvarsministeriet, hemsida: www.defmin.fi
 Försvarsministeriet, Svar på "Request for Information"
 Publikationsserie 6/2012. *Nordic Defence Cooperation*

Statsrådets kansli, *Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Statsrådets redogörelse*
Wikipedia.se, *Gränsbevakningsväsende t*

Danmark

Aftale på forsvarsområdet 2013-2017, København den 30 november 2012

Danmarks redovisning till FN statistiken för år 2012

Danmarks Statistik, *statistikdatabas på danmarksstatistik.dk*.

Det danska hemvärdet, *Hemsida, hjv.dk*

Finanslov for finansåret 2016, § 12 *Forsvarsministeriet*

Finanslov for finansåret 2015, § 12 *Forsvarsministeriet*

Finanslov for finansåret 2015, Om finanslovsforslagets opbygning

Forsvarsministeriets personalstyrelse, *Hemsida forpers.dk*

Organiseringen af ledelsen sf forsvaret og tillæg til aftale på forsvarsområdet,
København 10 april 2014

Österrike

BBC, *BBC.com/news, Austrians vote to keep military service.*

Bundesheer.at, *Auslandseinsätze des Bundesheeres*

Bundeskanzleramt, *Austrian Security Strategy – Security in a new decade – Shaping security*, juli 2013

Bundesministerium für Finanzen, *Bericht der Bundesregierung, Budgetbericht 2016*,
Oktober 2015

Bundesministerium für Finanzen, *Bundesvoranschlag 2016 – Teilheft, Untergliederung 14. Militärische Angelegenheiten und Sport*

Bundesministerium für Finanzen, *Bundesvoranschlag 2016 – Verzeichnis veranschlagter Konten – Untergliederung 14: Militärische Angelegenheiten und Sport*

Bundesministerium für Finanzen, *Bundesvoranschlag 2015 – Teilheft, Untergliederung 14. Militärische Angelegenheiten und Sport*

Bundesministerium für Finanzen, *Bundesvoranschlag 2015 – Verzeichnis veranschlagter Konten – Untergliederung 14: Militärische Angelegenheiten und Sport*

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*, oktober 2014

Chef des Generalstabes (Für den Bundesminister), *Militärstrategisches Konzept (MSK) 2015*, S92112/1-GStb/2015

Republik Österreich, Parlament, *Analyse Budgetfinanzrahmen 2016-2019*, Maj 2015.

Wikipedia.com, *Austrian Armed Forces*

Österrikes Ambassad, *Presentation: Die budgetäre Situation in den Jahren 2013 und 2014*

Övriga källor

Australia – New Zealand Defence relationship continues to deliver, *Australia Defence Links Media Release, 15 July 2015*

Benelux countries sign air defence pact, *Eric Maurice, Brussels, Mars 2015*

Defence Budgets and Cooperation in Europé, *Instituto Affari Internazionali, Roma, January 2016*

EGUERMIN, 50 years of bi-national cooperation 1965 – 2015, *Eguermin, Ostende 2015*

European Defence Cooperation, Advisory Council on International Affairs, *No. 78, January 2012*

The Future of the Benelux Defence Cooperation, *Egmont, April 2013*

Förenta Nationerna, *Objective information on military matters, including transparency of military expenditures. September 2014*

Förenta Nationerna, *Objective information on military matters, including transparency of military expenditures. Juli 2015*

Förenta Nationerna, *Objective information on military matters, including transparency of military expenditures. September 2015*

NATO, *NATO publishes expenditures data for 2014 and estimates for 2015, pressrelease, juni 2015*

Review of the Australian – New Zealand Defence Relationship, *Joint Report to Defence Ministers, 2011*

SIPRI, Databas över försvarsutgifter

Personliga kontakter

Sam Perlo-Freeman, SIPRI, Stockholm

Steinar Gulichsen, FFI, Kjeller, Norge

Kjetil Hove, FFI, Kjeller, Norge

Rune Jensen, Norska Ambassaden, Stockholm

August Reiter, Österrikes försvarsattaché, Stockholm

Bo Stenabb, Svensk försvarsattaché, Helsingfors, Finland

Mannu Touminen, Finlands försvarsattaché, Stockholm

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