

# Repliker och kommentarer\*

CURT WELLS

## Indexkompensationens moment 22\*

*Sättet att genom indexuppräknings kompensera försvaret för prisökningar leder till att försvarseffekten urholkas. Det behövs en årlig kontrollstation för att säkerställa att priskompensationen överensstämmer med försvarsbeslutets intentioner framhåller Curt Wells i en analys av olika försvarsprisindex.*

Vart femte år fattar Riksdagen ett försvarsbeslut som bestämmer omfattningen av rikets försvarsmakt under de kommande fem åren. Beslutet baseras delvis på ett säkerhetspolitiskt övervägande om hotbilden i vår omgivning och delvis på samhällsekonomiska överväganden om hur mycket samhället har råd att satsa på försvaret. Besluten fattas för femårsperioder och utformas som en ekonomisk ram uttryckt i ett bestämt prisläge. Försvaret garanteras kompensation för prisändringar enligt en i förväg överenskommen index-

serie. Kompensationen fungerar så att ett tillägg betalas ut under innevarande år samt att hela ramen uppskrivs inför följande år ingående i försvarsbeslutsperioden. På sextioalet fick försvaret förutom kompensation för inflationen via ett speciellt försvarsprisindex en ca 2,5 % årlig ramuppräknings för teknisk utveckling. Inför budgetåret 1969/70 beslöt riksdagen att inflationskompensationen skulle baseras på nettoprisindex (NPI). NPI-kompensationen låg kvar ända till 1982-års försvarsbeslut då det ersattes av ett försvarsprisindex (FPI) bestående av ett avtalsindex för offentligt anställda (35 %) och NPI (65 %).

Under våren 1984 beslöt regeringen att detta FPI skulle modifieras så att det skulle ta direkt hänsyn till valutakursändringar och oljeprisändringar. Detta nya index skall reglera försvarets priskompensation fram till försvarsbeslutet 1987. Denna artikel skall ses främst som en diskussion om indexkompensationssystemets möjligheter att allmänt kunna kompensera försvaret för faktorprisökningar. Den visar vad de system som har tillämpats sedan 1970 i praktiken haft för utfall och jämför detta med om det nya indexet använts.

*Fil dr CURT WELLS är verksam vid nationalekonomiska institutionen i Lund och Försvarets forskningsanstalt.*

\* Jag vill tacka följande för deras kommentarer till en tidigare version av denna uppsats: fil dr Hans Christian Cars, civ ing Jan Foghelin, civ ing Guido Gentili, fil dr Stefan Hedlund samt Öv lt Björn Rosén.

\* I denna avdelning välkomnas kommentarer till tidigare bidrag samt korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning.

Idén bakom försvarets priskompensationsystem är att man, trots ändringar i faktorpriser, skall kunna genomföra försvarsbeslutet. Med andra ord skall indexkompensationen göra det möjligt att uppnå den försvarseffekt som Riksdagen har beslutat om.

### Indexkompensationens filosofi

Det har funnits två huvudfilosofier när det gäller utformningen av kompensationsystemet. Den ena presenteras av metoden som användes under 60-talet och antar att det reala innehållet av försvarsbeslutet skall kunna realiserats trots prisändringar. Om t ex en stridsvagn blir dyrare än beräknat skall enligt denna filosofi försvarsanslaget ökas så att det beslutade antalet stridsvagnar skall kunna köpas trots fördyringen.

Den andra filosofin tar hänsyn till att det kan finnas ett billigare sätt att uppnå samma försvarseffekt då prisförhållandena ändras. Ansatsen förutsätter att det är möjligt att ersätta den produktionsfaktor som har blivit relativt sett dyrare med en annan och ändå behålla en oförändrad försvarseffekt. Om försvaret anpassar sig till ändringarna i de relativa priserna kan samhället erhålla den önskade försvarseffekten till ett lägre pris än om ett försvarsspecifikt index är kompensationsgrundande, givetvis under förutsättningen att kompensationsbeloppet är tillräckligt för att den beslutade effekten kan uppnås med en ny faktorsammansättning. Enligt detta system skall ett allmänt prisindex som NPI och inte ett försvarsspecifikt index ligga till grund för priskompensationen. Denna möjlighet till besparingar var anledningen till att NPI-kompensationen infördes istället för kompensation enligt ett försvarsspecifikt prisindex.

Emellertid är produktionen både inom försvaret och i försvarsindustrin mer arbetskraftsintensiv än inom konsumtionsvaruindustrin. I tider av stigande reallöner blir således försvarsproduktionen relativt sett dyrare än de produktgrupper som ingår i NPI-korgen och NPI-kompensationen mindre än det belopp som behövs för att kunna upprätthålla den önskade produktionen. Då man i slutet av 60-talet väntade sig att reallönerna skulle

fortsätta att stiga, var denna långsamma krympning av försvaret en icke oförutsedd biverkning av NPI-kompensationen.

Det finns dock ett annat sätt att tolka kompensationsfilosofin.<sup>1</sup> Hittills har vi antagit att samhället genom Riksdagen beslutar om en nivå för försvarseffekten under en femårsperiod och sedan står fast vid detta beslut även om de ekonomiska förutsättningarna ändras. Man kan också se kompensationsystemet som ett uttryck för en anpassning till förändrade ekonomiska förutsättningar. Stiger t ex försvarets pris relativt det på andra nyttigheter i samhället p g a reallöneökningar minskar också den önskade kvantiteten (d v s, den önskade försvarseffekten) om efterfrågan är priskänslig. Denna strävan från samhällets sida att ersätta en tjänst som har blivit dyrare med en annan som har blivit billigare motverkas till en viss del av stigande realinkomster: har man blivit rikare kan man ju köpa mer av alla varor, inklusive försvar. Ett kompensationsystem baserat på NPI har givit försvaret i inflationskompensationsmedel ett belopp som är mindre än det som behövs för att täcka försvarets kostnadsstegring. Denna 'underkompensation' kan tolkas som en anpassning till ändrade ekonomiska förhållanden.

Enligt min mening strider detta mot intentionerna bakom Riksdagens femåriga försvarsbeslut. Försvarets omfattning kan inte ändras som ett dragspel var gång prisrelationer ändras. Ett inflationskompensationssystems uppgift är att se till att försvaret får de medel som behövs för att upprätthålla femårsplanen. Frågan är om ett kompensationsystem baserat på ett allmänt prisindex som NPI uppfyller detta mål.

### Kompensationssystemets utfall

Innan jag tar upp frågan om kompensationsystemets inbyggda svagheter vill jag undersöka hur de olika kompensationsystemen fungerar i praktiken. Denna jämförelse försvåras av att ingen vet hur

<sup>1</sup> Se *Prisreglering av försvarsutgifterna*, Ds Fo 1975:2 eller *Maler & Bergman [1981]*.

Tabell 1: Ändringarna i NPI, FPI samt 1984:s FPI jämfört med ändringarna i försvarsdeflatorn. Årliga procentuella förändringar.

År	Försvarsdeflatorn	NPI	1984:s FPI	FPI	Spridningen i kompensationsstalen, procentenheter
1974	12,11	13,86	12,98	11,62	2,24
1975	12,78	9,52	11,03	12,15	2,63
1976	14,08	10,14	12,12	12,30	2,16
1977	9,87	10,53	12,09	12,93	2,40
1978	8,59	11,11	13,42	12,85	2,31
1979	9,12	8,21	11,71	8,42	3,50
1980	12,34	12,21	11,20	11,42	1,01
1981	11,90	10,88	9,67	9,00	1,88
1982	9,97	9,81	9,29	8,29	1,52

pass stora prisökningarna inom försvaret egentligen har varit. Som jämförelse har jag då valt nationalräkenskapernas implicita deflator för försvarssektorn. Med detta val vill jag inte påstå att just denna deflator exakt beskriver försvarets kostnadsändringar. Speciellt svårt är det att ta hänsyn till övergången mellan olika vapensystem (t ex övergången från Draken till Viggenglypplan). Deflatorn antas dock ge en grov uppskattning av de kostnadsändringar som försvaret möter.

Försvarsdeflators årliga förändringstakt skall jämföras med de tre indexserier som försvarets inflationskompensation har baserats på sedan 1970: NPI, FPI samt den nyligen modifierade FPI'n – här kallat 1984:s FPI. En närmare presentation av dessa följer.

NPI: Detta index är SCB:s konsumentprisindex rensat för ändringar i indirekta skatter. Källa: SM P 1983.9.

FPI =  $0,35(1 + \Delta w/w) + 0,65(1 + \Delta NPI/NPI)$ : Detta är ett vagt index där NPI intar en dominant roll men där Statens arbetsgivarverks (SAV) löneindex för statsanställda ( $w$ ) också ingår. Ca 35 % av försvarets kostnader för löneutgifter till anställda. Då löneindexet inte fanns före 1982 approximeras det här med nationalräkenskapernas timlön för statligt anställda som finns i SM N 1983:2.5, appendix 5.

1984:s FPI =  $0,35(1 + \Delta w/w) + 0,5043(1 + \Delta p_i/p_i) + \sum_{i=1}^5 \alpha_i(1 + \Delta p_i/p_i)(1 + \Delta v_i/v_i)$

Summeringen görs över 5 länder, där land 1 = USA, land 2 = Storbritannien, land 3 = Västtyskland, samt "land" 4 = det aritmetiska medeltalet av Frankrike, Norge och Schweiz. För  $i=5$  avses ett aritmetiskt genomsnitt av prisen på tre oljeprodukter (flygfotogen, eldningsolja 1 samt 91/92 oktaning bensin<sup>2</sup> uttryckt i US dollar.  $\alpha_i$  är den andel av försvarsutgifterna som direktimporteras från "land"  $i$ .  $p_i$  är landets producentprisindex (enligt OECD:s Economic Outlook) samt  $v_i$  är landets vaxelkurs (enligt SCB:s Allmän Månadsstatistik). Observera att  $v_1=v_5$ .

$w$  är SAV:s löneindex (här approximerat som förut med nationalräkenskapernas timlön för statsanställda) och  $p_5$  är NPI 'rensat' från devalveringseffekter (enligt SPK:s *Prisutvecklingen*).

Tabell 1 avslöjar att under 5 av de 9 år som undersökningen gäller fungerade NPI kompensation 'bäst' i den mening att ökningen i NPI låg närmast försvarets egen kostnadsutveckling. FPI var bäst under de övriga 4 åren. Dessutom var NPI "generösast" under 4 av åren, medan FPI var högst under 3 samt 1984:s FPI under 2 av åren. 1974 och 1979 låg försvarets implicita deflator emellan de tre indextalen. 1974, 1975 samt 1980–82 låg den över, och 1977–78 under de andra.

När man inbördes jämför utfallet av de tre olika systemen bör man notera att med en försvarsbudget på 20 miljarder kronor representerar en procentenhet 200 miljo-

<sup>2</sup>  $\alpha_1=0,0518$ ,  $\alpha_2=0,0197$ ,  $\alpha_3=0,0170$ ,  $\alpha_4=0,0260$ ,  $\alpha_5=0,0312$

Koefficienterna är beräknade på basis av ett underlag från Försvarets materielverk.

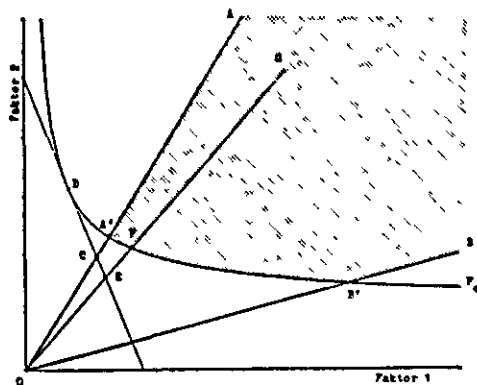
ner kronor. Den största skillnaden mellan de tre inträffar 1979 och uppgår således till ca 750 miljoner kronor; den minsta, ca. 200 miljoner kronor inträffar året därpå. Under perioden är den genomsnittliga skillnaden 2,18 procentenheter. Lite tillspetsat kan man hävda att med 95 %:s säkerhet kommer skillnaden i utfallet från dessa tre kompensationsystem att ligga mellan 81 och 710 miljoner kronor årligen.

**Är indexkompensation möjlig?**

Det är nu dags att försöka besvara frågan om det är möjligt att överhuvudtaget få ett indexkompensationssystem baserat på allmänna indexserier att tilldela försvaret tillräckliga medel för att den beslutade försvarseffekten skall uppnås. *Tabell 1* visar att endast under två av de nio åren (1980 samt 1982) stämde kompensationsindex och försvarets kostnadsökningar överens. Problemet är egentligen att man inte skiljer mellan kortsiktiga och långsiktiga beslut. På lång sikt är definitionsmässigt samtliga faktorer rörliga. I teorin kan man då anpassa produktionsapparaten till ändrade relativa priser. Men försvaret har en lång framförhållning. Ett beslut som fattades 1982 angående JAS Gripen har effekter långt in på 2000-talet. Det är egentligen inte många faktorer som är variabla under genomförandet av ett försvarsbeslut. Detta måste baseras på prisprognoser över ca en sjuårsperiod, och som alla vet går det inte att ens med någorlunda säkerhet gissa de relativa priserna om två år, för att inte tala om 7 år. Vem skulle t ex 1978 ha kunnat förutsäga att US dollarn 7 år senare skulle stå i över 9:00? Även om någon kunde ha gissat denna utveckling vem skulle ha trott på honom? Det väsentliga är emellertid, att när man bestämt sig för en viss faktorsammansättning och tecknat kontrakt för utveckling eller leverans, finns det få grader av handlingsfrihet kvar.

Detta leder oss in i en diskussion om filosofin bakom ett kompensationsystem som antar att försvaret *på kort sikt* kan byta ut en produktionsfaktor mot en annan. *Figur 1* illustrerar problemet i fallet med endast två produktionsfaktorer.

Försvarseffekt  $F_0$  skall uppnås och en-



**Figur 1: Försvarets produktionsfunktion då fullständiga substitutionsmöjligheter saknas. Faktorkombinationer som kan producera effekten  $F_0$  finns inom det streckade område som begränsas av AA'B'B. Se Gentili & Wells, [1981], för en mer noggrann genomgång av denna funktion.**

ligt tidigare (optimala) beslut har produktionstekniken i punkt F valts. Anta att under beslutsperioden de relativa priserna ändras så att enligt indexkompensationsfilosofin punkt D är optimal. Denna filosofi förutsätter nämligen att man alltid kan ersätta en produktionsfaktor med en annan och ändå behålla försvarseffekten  $F_0$ . Så är dock inte verkligheten beskaftad. Även på lång sikt kan inte tekniken i punkt D realiseras om produktionsnivån  $F_0$  skall kunna behållas då det finns vissa begränsningar i substitutionsmöjligheterna. Endast det skuggade området innehåller faktorkombinationer, som minst kan producera effekten  $F_0$ . En stridsvagn måste ha en besättning på (minst) två man (en att köra, den andre att skjuta), fartyg måste också bemannas, ett skyttekompani måste ha en viss personalstyrka oavsett beväpning o s v. Försöker försvaret lägga produktionen i punkt D kan högst effekten i punkt C uppnås. Denna effekt är lägre än  $F_0$ . Detta gäller dock på lång sikt. På kort sikt är tekniken låst till strålen OG genom punkt F. Antar kompensationsystemet att punkt D är optimal kan på kort sikt högst effekten i punkt E (som

ger en lägre effekt än den i punkt C) uppnås.

Kompensationssystemet förutsätter att försvaret kan anpassa sin produktionsteknik till ändringar i de relativa priserna. Tyvärr är denna förutsättning sällan uppfylld. Inflationkompensationsmedlen betalas ut varje budgetår och då är substitutionsmöjligheterna så gott som obefintliga. Men även under en pågående femårig försvarsbeslutsperiod är produktionstekniken hårt bunden. Detta är *indexkompensationens moment 22*: systemet förutsätter substitutionsmöjligheterna som inte finns. Följden blir en senareläggning av inköpen eller inställda övningar. Båge dessa åtgärder minskar försvareffekten under den nivå som Riksdagen har beslutat om. Detta är en direkt konsekvens av indexkompensationssystemets konstruktion.

#### Ingen "trollformel" finns

Enligt min mening kan ett indexkompensationssystem baserat på allmänna indexserier som NPI inte ersätta försvaret för kostnadsökningar eftersom substitutionsmöjligheter mellan olika produk-

tionsfaktorer inte föreligger. Istället för att inrikta sig mot att hitta en "trollformel" som skulle "lösa" försvarets priskompensationsbehov bör nuvarande försvarskommitté söka ett sätt att ändra den beslutsprocess som tilldelar försvaret medel. Ty även om man kunde uppfinna en sådan trollformel baserade på allmänna indexserier skulle de som bäst fungera i *genomsnitt* över ett antal år medan försvarets årliga kostnader skulle ligga över eller under detta genomsnitt. Försvaret var t ex missnöjt med NPI-kompensationssystemet fast att åren med otillräcklig priskompensation balanserades med år av mer än tillräcklig kompensation. Det som behövs är en större flexibilitet: ge t ex försvaret ökade möjligheter att föra medel mellan budgetår. Det går inte att komma förbi indexkompensationssystemets svagheter med fiffiga indexkonstruktioner.

#### Referenser

- Gentili, G. & Wells, C., [1981], *Produktivitet inom försvaret*, FOA Rapport C 10191-M5.  
 Maler, K-G. & Bergman, L., [1981], *Priskompensation och planeringsosäkerhet i försvaret*, Ds Fo 1981:4.  
*Prisreglering av försvarsutgifterna*, Ds Fo 1975:2