



FFI-rapport 2015/00322

Makroøkonomiske trender 2015

– utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi



Ida Helene Berg og Sverre Nyhus Kvalvik

Makroøkonomiske trender 2015
– utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi

Ida Helene Berg og Sverre Nyhus Kvalvik

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

13.02.2015

FFI-rapport 2015/00322

1308

P: ISBN 978-82-464-2500-9

E: ISBN 978-82-464-2501-6

Emneord

Forsvarsøkonomi

Forsvarsbudsjett

Kjøpekraft

Kostnadsvekst

Godkjent av

Sverre Nyhus Kvalvik

Prosjektleder

Sigurd Glærum

Fungerende Avdelingssjef

Sammendrag

Formålet med denne rapporten er å bidra til bedre beslutninger i langtidsplanarbeidet i Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Dette gjør vi ved å presentere forsvarsbudsjettets historiske utvikling og sammenligne den med utviklingen i andre deler av offentlig sektor og andre lands forsvarsbudsjett.

I rapporten beskriver vi hvordan forsvarssektoren i Norge har hatt en betydelig reell vekst i sine budsjetter siden annen verdenskrig. Den største delen av denne veksten skjedde imidlertid i perioden fram til den kalde krigens slutt. Utviklingen etter den kalde krigen kan deles i to ulike perioder: På 1990-tallet ble forsvarsbudsjettene reelt sett redusert med om lag 1 prosent per år, mens de har vokst med om lag 1,5 prosent årlig fra 2000.

Fram til 1990 fulgte forsvarsbudsjettet utviklingen i den norske økonomien for øvrig. Det har ikke vært tilfellet etter slutten på den kalde krigen. Forsvarets andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) har minket i perioden etter 1990, noe som betyr at Forsvaret har blitt nedprioritert til fordel for andre formål, da spesielt velferdsformål. Norges forsvarsbudsjett utgjør 1,43 prosent av BNP i 2015, og ligger dermed godt under Nato-målet om 2 prosent andel av BNP.¹

Sammensetningen av forsvarsbudsjettet har endret seg i takt med omstillingen av Forsvaret. Mens Forsvaret brukte nesten 1/3 av budsjettet på investeringer på 1980-tallet, har nivået på 2000-tallet sunket til nærmere 20 prosent. Natos mål for medlemslandene om å bruke minst 20 prosent av forsvarsbudsjettet til investeringer er mer enn oppfylt fra Norges side i 2015, med 23 prosent.²

Vi er midt inne i en periode med store endringer i den internasjonale forsvarsøkonomiske situasjonen. Nasjoner med raskt voksende økonomier som Kina, Russland og India øker forsvarsutgiftene dramatisk, mens Nato-landenes forsvarsutgifter har stagnert eller falt. Den økonomiske utviklingen i Nato kan føre til problemer for Norge, siden det både kan svekke Nato som institusjon og redusere yteevnen til de enkelte Nato-landene. Utviklingen fører naturlig nok også til at det militære styrkeforholdet endres på sikt, slik at særlig Kina og Russland får en ny rolle internasjonalt.

Basert på uttalte politiske ambisjoner identifiserer vi avslutningsvis tre mulige scenarier for utviklingen av det norske forsvarsbudsjettet fram mot år 2035: Et flatt kompensert videreført 2015-budsjett, et budsjett med 0,5 prosent reel årlig vekst, og et budsjett der BNP-andelen økes til 2 prosent i 2025. Scenariene vil få svært ulike konsekvenser for Forsvaret. De to første vil begge medføre at forsvarsbudsjettets andel av BNP fortsetter å falle. Videre vil forskjellen mellom de to scenariene øke med tiden, og beløpe seg til flere milliarder kroner i 2035. Det tredje scenarioet representerer et betydelig trendbrudd, ettersom det innebærer at forsvarsbudsjettet må økes med nærmere 60 prosent i perioden 2015-2025 for å utgjøre 2 prosent av BNP i 2025.

¹ Inkludert pensjonsutgifter.

² 20 prosent når pensjoner inkluderes i forsvarsutgiftene.

English summary

The purpose of this report is to contribute to better decisions in the long-term planning of the Norwegian defence and the Norwegian Ministry of Defence. This is done by presenting the historical development of the Norwegian defence budget, and comparing it with the development of other parts of the public sector as well as other countries' defence budgets.

In this report we describe how the Norwegian defence budget has had a substantial real increase since the Second World War. However, the major part of this increase took place in the period towards the end of the Cold War. The development after the Cold War can be divided into two different periods: defence budgets in the 1990's were in general reduced by 1 percent annually in real terms, but after 2000 there has been an annual increase of approximately 1.5 percent.

Until 1990, the defence budgets followed the general economic development in Norway. This has not been the case after the end of the Cold War, as illustrated by the defence budgets' continuous declining share of GDP during this period. The Norwegian defence has thus been given a lower priority at the advantage of other government objectives, typically public welfare. The Norwegian defence budget amounts to a 1.43 percent share of GDP in 2015, which is well below the NATO target of 2 percent of GDP.³ The change in composition of the defence budget has followed the general changes in the Norwegian defence as a whole. While the proportion of the budget allocated to investments was 1/3 in the 1980's, the investment-level from year 2000 is closer to 20 percent. Spending 20 percent of the defence budget on investments is the NATO target for its member countries, something that is more than fulfilled for Norway in 2015 with 23 percent.⁴

We find ourselves in the middle of a period of changing international environment. While nations such as China, Russia and India are dramatically increasing their military expenditure, the military expenditure in NATO has stagnated or declined. NATO's economic development could represent a challenge for Norway, as it may weaken NATO as an institution as well as the capabilities of each member country. Internationally this leads to a change in relative military power over time, with increased importance to particularly China and Russia.

Based on political ambitions we then identify three possible scenarios for the development of the Norwegian defence budget towards 2035: A continued compensated 2015-budget, a budget based on a 0,5 annually real increase, and a budget based on a 2 percent share of GDP in 2025. The different scenarios will have different impact on the development of the Norwegian defence. The two first will both result in a continued decrease in the defence budget's share of GDP. The difference between these two scenarios will increase with time and amount to several billions in 2035. The third scenario represents a significant trend breach because the defence budget must be increased with close to 60 percent in real terms in order to reach 2 percent of GDP in 2025.

³ This includes pensions.

⁴ 20 percent when including pensions.

Innhold

	Forord	6
1	Innledning	7
1.1	Hva påvirker forsvarsbudsjetter?	7
1.1.1	Etterspørsel etter forsvarsutgifter	8
1.1.2	Allianseøkonomi	8
1.2	Datagrunnlag og definisjoner	9
2	Forsvarsbudsjettets historiske utvikling	10
2.1	Forsvarsbudsjettets utvikling 1947-2015	10
2.2	Forsvarsbudsjettets sammensetning 1970–2015	14
3	Trender i internasjonale forsvarsbudsjetter	17
3.1	Natos medlemsland	18
3.2	Andre europeiske land	27
3.3	BRIK-landene	28
4	Konsekvenser og fremtidsutsikter	32
4.1	Verdens militære tyngdepunkt flytter seg	32
4.2	Budsjettkutt og skjev byrdefordeling i Nato	33
4.3	Fremtidsutsikter for norske forsvarsbudsjetter	35
5	Oppsummering	42
6	Referanser	44

Forord

Denne rapporten er nummer fire i rekken av makroøkonomiske rapporter utgitt av FFI. Den er således en oppdatering og videreføring av rapporter fra 2006⁵, 2010⁶ og 2012⁷. Arbeidet med denne rapporten har foregått innenfor rammen av prosjektet Kosteffektiv drift av Forsvaret (KOSTER) IV ved FFI. Oppdragsgiver for dette prosjektet er Forsvarsdepartementet. En av prosjektets oppgaver er å støtte departementets arbeid med langtidsplanleggingen i Forsvaret. I denne sammenhengen er det interessant å se nærmere på de finansielle forutsetningene for Forsvaret, herunder mulige videre utviklingstrekk og konsekvenser av disse.

⁵ Vamraak, Tore og Berg-Knutsen, Espen: Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040, FFI-rapport 2006/00003 (2006).

⁶ Johansen, Per Kristian og Værholm, Monica: Makroøkonomiske trender. Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv, FFI-rapport 2010/00391 (2010).

⁷ Vatne, Dagfinn: Makroøkonomiske trender 2012 – forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv, FFI-rapport 2012/00031 (2012).

1 Innledning

Finansieringen av Forsvaret har vært gjenstand for betydelig offentlig debatt i lengre tid. Forsvaret har i løpet av de siste to tiår blitt omstrukturert fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Reduksjonen i forsvarsstrukturens volum er et resultat av en rekke faktorer, blant annet endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser i etterkant av den kalde krigen. En annen årsak til denne reduksjonen er enhetskostnadsvekst, som har gjort at det har vært vanskelig å opprettholde strukturens størrelse innenfor de gitte økonomiske rammene.

I langtidsplanleggingen for Forsvaret er det et mål at nivået på forsvarsbudsjettet tilpasses de oppgavene Forsvaret skal utføre. Samtidig er det en realitet at samfunnets prioritering av ressurser til Forsvaret også er avhengig av andre forhold. Slik sett vil det kunne hevdes at sammenhengen er omvendt – Forsvarets oppgaver må tilpasses budsjettnivået. Det vil derfor være nyttig å følge de makroøkonomiske trender og rammebetingelser som kan ha betydning for fastsettelsen av fremtidige forsvarsbudsjetter.

For å få en bedre forståelse av Forsvarets økonomiske utvikling, er det naturlig å se på utviklingen i forsvarsbudsjetter også internasjonalt. Dette er interessant fordi det forteller oss hvorvidt Norges forsvar har sterk eller svak budsjettutvikling relativt til andre lands forsvar. Det er nærliggende å sammenligne den norske utviklingen med Nato-land, fordi dette er landene som på mange måter er likest Norge. Samtidig vil vi se utviklingen i Nato i lys av den utviklingen vi ser i en del land av voksende geopolitisk betydning.

Denne rapporten søker å gi et overordnet bilde av Forsvarets økonomiske forutsetninger. I kapittel 2 gjøres det rede for den historiske utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse i en nasjonal kontekst, mens kapittel 3 analyserer internasjonale trender i forsvarsforbruk, både i Nato og i et utvalg av fremvoksende økonomier. I kapittel 4 diskuteres fremtidsutsikter for Forsvarets økonomi og konsekvenser av de utviklingstrekkene vi har observert. Kapittel 5 oppsummerer rapporten.

Målgruppene for rapporten er personell i Forsvarsdepartementet og Forsvaret som arbeider med langtidsplanlegging. Formålet med rapporten er å bidra til bedre beslutninger i langtidsplanarbeidet i Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Rapporten vil også kunne være av interesse for et bredere publikum, som bakgrunnsmateriale i debatten rundt prioriteringer i offentlig forvaltning generelt og bevilgninger til Forsvaret spesielt.

1.1 Hva påvirker forsvarsbudsjetter?

I denne rapporten vil beskrive utviklingstrekk i forsvarsøkonomiske størrelser og peke på årsakssammenhenger. En slik analyse blir langt mer interessant med noe bakgrunnskunnskap om den tidligere forskningen på forsvarsbudsjetter. I det følgende redegjør vi kort for forskningen knyttet til dette, slik at leseren har et faglig grunnlag for å forstå analysene senere i rapporten.

Forskningen på forsvarsbudsjetter kan i hovedsak deles inn i to delvis overlappende litteraturtradisjoner: etterspørsel etter forsvarsutgifter (*demand for defence expenditure*) og allianseøkonomi (*alliance economics*).

1.1.1 Etterspørsel etter forsvarsutgifter

En sentral forutsetning innen denne forskningslitteraturen er antakelsen om at beslutningstakerne som fastsetter forsvarsbudsjettene er påvirket og begrenset av en rekke ytre og indre faktorer.⁸ Disse faktorene er for eksempel mengden midler tilgjengelig, trusselnivå, mulig hjelp fra allierte og så videre. Regjeringene i demokratiske land styres naturligvis også av velgernes meninger, slik at velgernes oppfatning av disse størrelsene er avgjørende. Regjeringene modelleres da som nyttemaksimerende på vegne av velgerne. En kan da sette opp modeller over hva som påvirker regjeringenes valg av forsvarsbudsjett, og teste sammenhengene empirisk.⁹ De tre faktorene som oftest blir funnet å ha signifikant effekt på forsvarsbudsjettene og som går igjen på tvers av land er: 1) brutto nasjonalprodukt (BNP), 2) oppfattet trusselnivå mot landet og 3) størrelsen på de alliertes forsvarsbudsjetter.¹⁰

En forstår også intuitivt at disse faktorene må ha en effekt på forsvarsbudsjettene. For eksempel vil økt BNP, alt annet likt, føre til at politikerne kan bevilge mer til alle formål i samfunnet, også forsvarsbudsjettet. Endringer i trusselnivået, for eksempel at en aggressiv nabostat øker forsvarsbudsjettene sine og dermed også den operative evnen, vil føre til krav om økt operativ evne for å balansere denne trusselen. Likeledes vil endringer i alliertes evne til å komme en til unnsetning også påvirke velgernes og regjeringens oppfattende sikkerhetsnivå. Dersom et land går inn i en forsvarsallianse med en sterk nabo, vil dette, alt annet likt, virke dempende på forsvarsbudsjettet i landet. Alle disse tre faktorene vil vi studere nærmere i kapittel 2, 3 og 4.

1.1.2 Allianseøkonomi

Den andre sentrale forskningslitteraturen knyttet til forsvarsbudsjetter er forskningen på atferd innad i forsvarsallianser. Her forsøker forskerne å måle blant annet byrdefordeling, i tillegg til at de ønsker å forklare og forutsi endringer i forsvarsbudsjetter som følge av endringer i allianse-tilknytning. Dette er særlig aktuelt for Nato i kjølvannet av utvidelsene på 1990- og 2000-tallet. Et sentralt forskningsspørsmål her er i hvilken grad fordelene fra den operative evnen til de ulike medlemslandene tilfaller alle medlemslandene. Dersom en forutsetter at operativ evne og forsvarsgoder er felles for Nato¹¹, vil en forvente betydelig andel "gratispassasjerer".¹² Det innebærer at de mindre landene har liten grunn til å bruke mye midler på forsvar, siden deres

⁸ Se for eksempel Hartley, K. og Sandler, T. (1995), *Handbook of Defense Economics, Vol. 1*, Elsevier Science B.V.

⁹ Se for eksempel Murdoch, J.C. and Sandler, T. (1982), *A theoretical and empirical analysis of NATO*. Journal of Conflict Resolution, 28, s. 402–418.

¹⁰ Gadea M.D, Pardos Eva, Perez-Fornies Claudia (2004), *A long-run analysis of defence spending in the NATO countries*, Defence and Peace Economics, Vol. 15(3), June, s. 231–249.

¹¹ Det økonomiske begrepet som benyttes her er *fellesgoder*. Dette er goder som alle kan nyte godt av og som ingen kan ekskluderes fra.

¹² Olson, Mancur og Richard Zeckhauser (1982), "An economic theory of alliances" *The Review of Economics and Statistics* 48 (3) (1966), 266-279.

bidrag til Nato og dermed sin egen sikkerhet dermed uansett blir svært små. Dersom forsvarsgoder er mer å anse som “private”, hvor fordelene tilfaller det enkelte landet, vil vi se færre “gratispassasjerer”.

Med andre ord, dersom militærteknologi og sikkerhetspolitikk fører til at alle medlemmene nyter godt av enkelte lands evner, for eksempel atomparaplyen i Nato under MAD-doktrinen på 1960-tallet, vil små land som Norge bruke mindre på forsvar enn ellers. Langtrekkende presisjonsvåpen er et annet eksempel på en teknologi som kan føre til skjeve byrdefordeling.¹³ Men dersom konvensjonelle, mer immobile kapasiteter er viktigere, vil de mindre landene ha mer grunn til å legge midler i egne forsvar. Økende antall medlemmer i alliansen vil også kunne føre til flere “gratispassasjerer”. Vi kommer tilbake til disse driverne senere i rapporten, særlig som forklaringsfaktorer for Nato-medlemmers forsvarsforbruk.

1.2 Datagrunnlag og definisjoner

I denne rapporten bruker vi i hovedsak to datakilder;

- 1) Forsvarsbudsjettet, og statsbudsjettet for øvrig, dvs. Prop. 1 S. Den historiske analysen av det norske forsvarsbudsjettet i kapittel 2 er i all hovedsak basert på denne kilden.
- 2) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sin database over forsvarsutgifter.

Den internasjonale analysen av forsvarsbudsjetter i kapittel 3 er i all hovedsak basert på denne kilden. Under arbeidet med denne rapporten går SIPRIs database frem til 2013. SIPRIs definisjon av forsvarsutgifter avviker noe fra den som brukes i Norge. Dette gjelder pensjonsutbetalinger til personell som ikke lenger er ansatt i Forsvaret. Det er verdt å merke seg at Natos definisjon av forsvarsutgifter også inkluderer pensjoner. I rapporten legger vi derfor til pensjonsutgifter for det norske budsjettet når vi sammenligner med andre land.

I rapporten presenteres de fleste beløp i reelle 2015-kroner eller 2011-USD. For disse to benyttes konsumprisindekser som deflatorer. I kapittel 4, når vi diskuterer forsvarsbudsjettets videre utvikling, bruker vi også deflatoren *FI-kroner*. Dette henviser til forsvarsindeksen, som er en prisindeks som utarbeides av Finansdepartementet til bruk i den årlige lønns- og pris-kompensasjonen. Denne prisindeksen representerer således et anslag på den sektorspesifikke inflasjonen, når en ekskluderer kostnadsvekst som er drevet av økninger i ytelse eller kvalitet. FI-kroner benyttes ikke som deflator i de historiske analysene eller i sammenligning med andre land og sektorer siden denne indeksen ikke er tilgjengelig lengre tilbake i tid. Prinsippene for utarbeidelse av denne prisindeksen er heller ikke offentlig kjent, og mekanismene for dette kan ha blitt endret over tid.

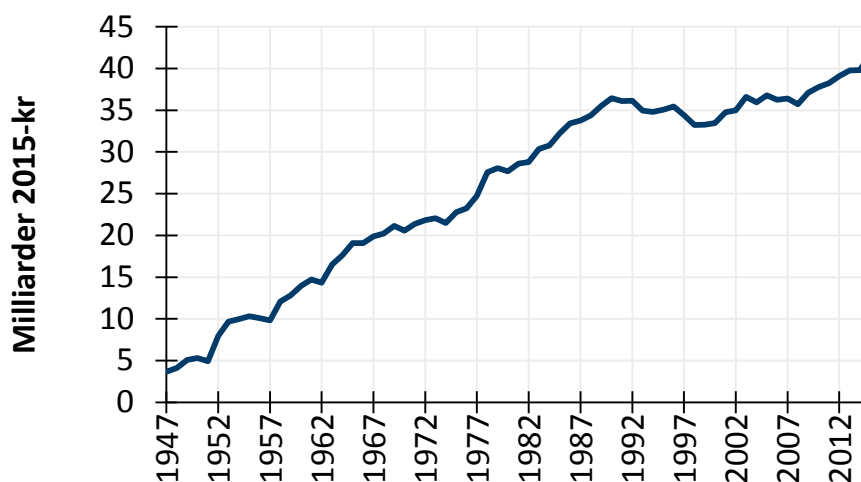
¹³ Sandler, T. og Shimizu, H. (2012), *NATO burden sharing 1999-2010: an altered alliance*. Foreign Policy Analysis.

For å kunne gjennomføre tidsserieanalyser av de norske forsvarsutgiftene, gjør vi i rapporten enkelte endringer på de kostnadene som oppgis i de årlige Prop. 1 S. Her henter vi først summen av alle utgiftskapitlene i Forsvarsdepartementet. Deretter trekker vi ut bruttobudsjetteringen av Forsvarsbygg, som i praksis er en dobbelttelling av deler av Forsvarsbyggs kostnader. I praksis er dette driftsinntektene på kapittel 4710, post 01. I 2015 oppgis dette til å være 4,1 mrd. kroner. Forsvaret ble i 2015 merverdiavgift(MVA)-nøytrale, og i overkant av 2 mrd. kroner ble flyttet ut av Forsvarets kapitler. Dette ble gjennomført som en budsjetteknisk endring som ikke påvirket kjøpekraften. For 2015 legger derfor til MVA-kostnader i figurene for å kunne sammenligne med tidligere års budsjetter som inkluderer MVA.

2 Forsvarsbudsjettets historiske utvikling

2.1 Forsvarsbudsjettets utvikling 1947-2015

Det har vært en betydelig reell økning av forsvarsbudsjettet siden 2. verdenskrig, slik figur 2.1 viser. Slutten av den kalde krigen markerer et klart trendbrudd, hvor den årlige veksten ble lavere. Denne perioden med lavere vekst varte til om lag år 2000, og ble avløst av en periode med noe høyere vekst.



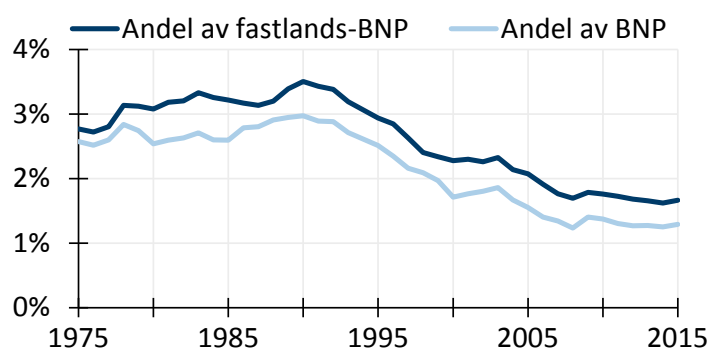
Figur 2.1 Saldert forsvarsbudsjett 1947–2015.¹⁴

Trendbruddet rundt 1990 henger naturlig nok sammen med slutten på den kalde krigen. I perioden med flate og til dels fallende forsvarsbudsjetter frem mot år 2000 var det oppfattede trusselnivået både i Europa og i Norge betydelig lavere enn tidligere, og det ble ikke ansett som nødvendig å øke forsvarsbudsjettene ytterligere. Denne reduksjonen av forsvarsbudsjettets størrelse har blitt omtalt som “fredsdividenden”, eller gevinsten som samfunnet kunne høste av et nytt

¹⁴ Kilde: Det kongelige forsvarsdepartement, St.prp. nr. 1, utgifter fordelt på kapitler. Forsvarsutgifter for 2015 er justert opp med merverdiavgift, justert ned med bruttobudsjettering av Forsvarsbygg, men inkluderer midlertidige økninger av investeringsbudsjettet pga. kampflyanskaffelsen i 2015, tilsvarende 1,3 mrd. kroner. Regnestykket for 2015 er dermed 43,8 + 2,02 (MVA) - 4,1 (bruttobudsj. FB) = 41,72 mrd. kr.

sikkerhetspolitisk klima. Mens budsjettene på 1990-tallet reelt sett ble redusert med om lag 1 prosent per år, har de vokst med om lag 1,5 prosent reelt årlig i perioden etter 2000. Økningene de siste årene er knyttet særlig opp mot økningen på 800 millioner kroner som ble bevilget i St.prp nr. 48 (2007–2008) og tilleggsbevilgningene til internasjonale operasjoner i perioden. Merk i tillegg at det i forsvarsbudsjettet for 2015 pekes på 1,3 mrd. kroner i midlertidige økninger av investeringsbudsjettet, knyttet til anskaffelsen av F-35.

Utviklingen av forsvarsbudsjettet de senere årene kan gi inntrykk av en sektor som prioriteres og løftes frem. Vi får et helt nytt perspektiv på utviklingen i den samme perioden når vi ser på hvor stor del forsvarsbudsjettet utgjør av samfunnets samlede ressurser. Figur 2.2 gir en slik fremstilling.



Figur 2.2 Forsvarssektorens andel av brutto nasjonalprodukt (for Norge og fastlands-Norge) 1970–2015.¹⁵ Forsvarsbudsjettet er definert til å være forsvarssektorens utgiftskapitler, og er dermed ikke direkte sammenlignbart med NATO-statistikk.

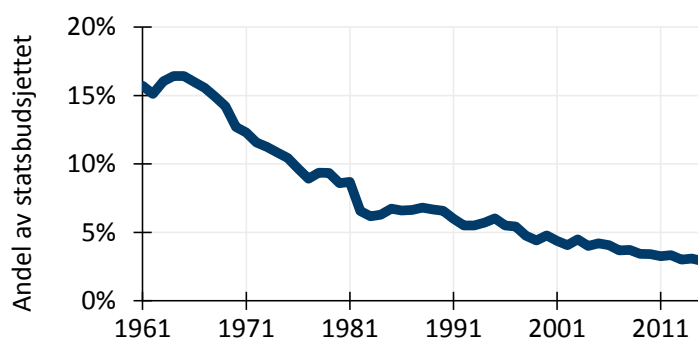
I figur 2.2 er forsvarsbudsjettet fremstilt som andel av Norges brutto nasjonalprodukt (BNP). Dette illustrerer hvor stor del av samfunnets totale verdiskapning forsvarssektoren mottar, og blir dermed et mål på Norges prioritering av forsvar sett i forhold til andre oppgaver. Fra kapittel 1.1 vet vi at vekst i et lands BNP gjør vekst i forsvarsutgifter mulig.

Det har vært en kraftig økning i verdiskapningen i Norge de siste tiårene, blant annet som følge av fremveksten av petroleumssektoren. I perioden frem til 1990 var andelen av BNP svakt økende, før det var et tydelig trendbrudd fulgt av kontinuerlig nedgang. Resultatet har vært at forsvarssektorens andel av de samlede ressursene er mer enn halvert på 25 år, fra om lag 3 prosent i 1990 til 1,29 prosent i 2015. Dette henger naturlig nok sammen med endringer i Norges sikkerhetspolitiske situasjon. Som beskrevet i kapittel 1.1, vil reduksjoner i det oppfattede trusselnivået vanligvis lede til reduksjoner i forsvarsutgifter.

¹⁵ BNP for 2014 og 2015 er estimater. Kilde: www.SSB.no Fastlands-BNP er den norske totale verdiskapningen fratrukket petroleumsvirksomhet og utenriks sjøfart. Forsvarsbudsjettet er definert til å være forsvarssektorens utgiftskapitler, og inneholder ikke pensjonsutgifter. Tidsserien er dermed ikke direkte sammenlignbar med NATO-statistikk.

Denne trenden er lik uavhengig av om vi ser på hele BNP eller om vi ser på fastlands-BNP (dvs. ekskludert inntekter fra olje, gass og shipping). Vi ser av figur 2.2 at Norge er langt unna å oppfylle forventningen i Nato om å avsette 2 prosent av medlemslandenes BNP til forsvarsformål. I 2015 vil Norge bruke 1,43 prosent av BNP på forsvar, i henhold til Natos definisjon av forsvarsutgifter.¹⁶ Dette målet har ikke Norge oppfylt siden 1998, da 2,1 prosent av BNP gikk til forsvarssektoren. Om Norge i 2015 skulle sette av 2 prosent til forsvar, ville forsvarsbudsjettet vært hele 17 mrd. kroner høyere.¹⁷

Trenden med at forsvarssektoren får en lavere andel av ressursene fremstår enda mer dramatisk når vi ser på forsvarsbudsjettet som andel av de samlede offentlige utgiftene, statsbudsjettet. Dette er fremstilt i figur 2.3.



Figur 2.3 Forsvarssektorens andel av statsbudsjettet ekskl. avsetninger til pensjonsfond utland 1960–2015.¹⁸

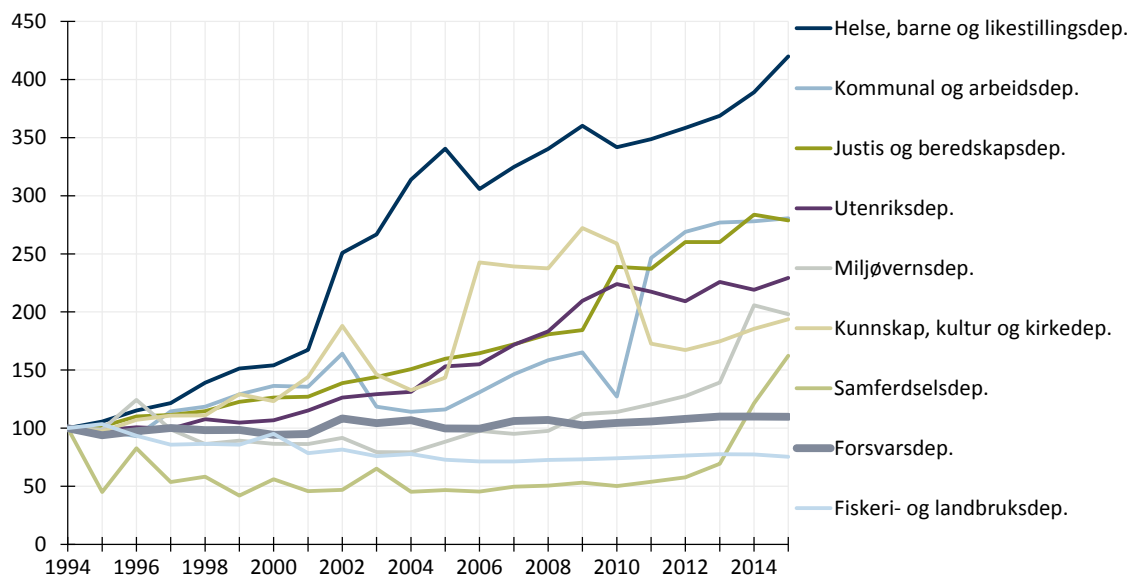
Av figuren ser vi at forsvarssektorens andel av statsbudsjettet har falt fra om lag 16 prosent på 1960-tallet til 2,9 prosent i 2015. Vi ser her at andelen av statsbudsjettet falt også i tiårene før den kalde krigens slutt. I denne perioden opplevde forsvarssektoren realvekst i budsjettene og en jevn andel av BNP. Dette skyldes at statsbudsjettet har hatt en sterkere realvekst enn forsvarsbudsjettet, tilsvarende 6,3 prosent per år i perioden 1960–1990. Dette henger selvfølgelig sammen med en kraftig økonomisk vekst i Norge, inntektsøkning til staten som følge av petroleumsinntekter, og en påfølgende utvidelse av det offentlige oppgaver.

Utviklingen som fremstilles i figur 2.3 viser at det over tid har foregått en betydelig relativ nedprioritering av forsvarssektoren. Andre sektorer har med andre ord i langt større grad fått tatt del i den offentlige inntektsveksten. Figur 2.4 gir oss utviklingen av de ulike sektorene i statsbudsjettet i perioden 1994–2015.

¹⁶ Regnestykket her er som følger: 43,8 mrd. – FB bruttobudsj. 4,1 mrd. + pensjoner 4,51 mrd.= 44,2 mrd.. Estimert for BNP i 2015 er 2507 mrd. kroner. Andelen blir dermed 1,43 prosent.

¹⁷ En økning fra 1,43 til 2 prosent av BNP tilsvarer 40 prosents vekst i forsvarsbudsjettet, eller 18,5 mrd. 2015-kr.

¹⁸ Kilde for statsbudsjettet er St.prp. nr. 1 (Gul bok), vedlegg 1 tabell 1.2, dvs. totale utgifter minus utgifter til statens pensjonsfond utland.



Figur 2.4 Indeksert utvikling i bevilgningene til utvalgte departementer 1994–2015¹⁹, justert med KPI-indeksen.

Vi ser av figur 2.4 at budsjettene til Forsvarsdepartementet (FD) har hatt en relativt flat utvikling de siste ti årene, slik vi også så i figur 2.1. For 2015 er det en indeksverdi på 110, tilsvarende en reell samlet vekst på 10 prosent. Alle de andre departementene har hatt en høyere vekst enn Forsvarsdepartementet, med unntak av Fiskeri- og landbruksdepartementet. Samferdselsdepartementet lå lenge under Forsvarsdepartementet, men har i de to siste årene hatt en voldsom vekst i bevilgningene. Dette henger sammen med Solberg-regjeringens satsing på et infrastrukturfond, som setter av 20 mrd. kroner hvert år.

Resten av departementene i figur 2.4 har hatt langt høyere vekst enn FD. Det har imidlertid vært flere større omorganiseringer av departementene i denne perioden, som gjør det vanskelig å følge slike tidsserier. Justisdepartementet (JD) kan i denne sammenhengen være interessant å sammenligne med Forsvarsdepartementet. JDs bevilgninger har økt med nesten 180 prosent i denne perioden, og har hatt en mye kraftigere vekst enn Forsvarsdepartementet. Denne sektoren har dermed gått fra å utgjøre en drøy tredjedel av størrelsen på forsvarssektoren i 1994, til å være nesten like stor som forsvarssektoren i 2015 (84 prosent). Det har i denne perioden vært en betydelig økning i antall ansatte i politiet. Politiet har i 2014 15 139 årsverk, mot 9 599 i 1994, en økning på 58 prosent.²⁰ Forsvarssektoren har i den samme perioden hatt et fall i antallet årsverk tilsvarende 18 prosent, fra nesten 24 000 i 1994, til i underkant av 20 000 i 2014²¹. Av de nesten 20 000 i forsvarssektoren i dag, utgjør etaten Forsvaret i overkant av 17 000 årsverk.²² Forsvaret og Politiet er dermed i dag nesten jevnstore i antall årsverk (ikke medregnet vernepliktige).

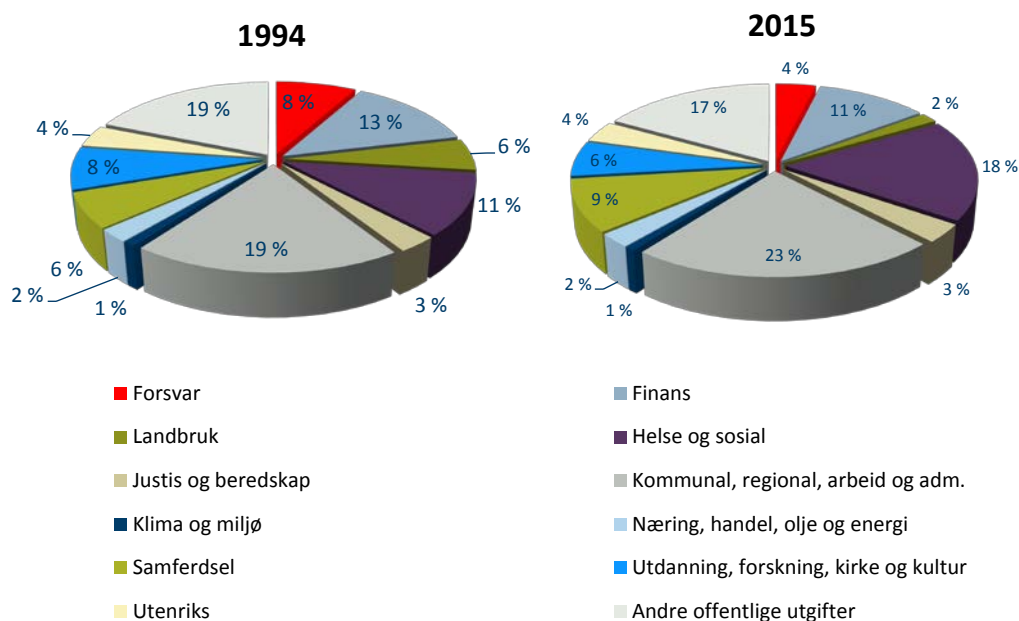
¹⁹ Frem til 2008 er tallene hentet fra statsregnskapet, mens tallene for 2009 til 2015 er hentet fra St.prp. nr. 1.

²⁰ Kilde: www.nsd.uib.no. Hentet ut 23. desember 2014.

²¹ Kilde: FFIs KOSTER-database.

²² Forsvarssjefens årsrapport 2013.

For å bedre illustrere endringene av sammensetningen av statsbudsjettet i perioden 1994–2015, har vi fremstilt de ulike departementenes budsjettandeler i henholdsvis 1994 og 2015 i figur 2.5.



Figur 2.5 Departementenes (inkl. underliggende etater) andel av statsbudsjettet, ekskludert overføringer til Statens pensjonsfond utland, henholdsvis 1994 og 2015.

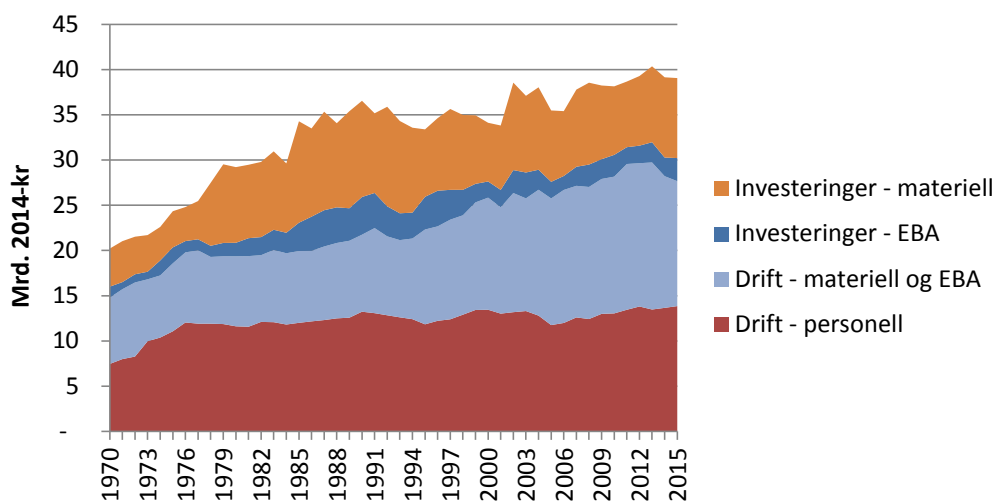
Av figur 2.5 ser vi at Forsvarsdepartementets andel (markert med rødt i figuren) har falt, en utvikling som blant annet deles med Finansdepartementet, Utdanning-, forskning-, kirke- og kulturdepartementene og Landbruksdepartementet. De to gruppene med departementer som her kalles Helse og sosial og Kommunal, regional, arbeid og administrasjon skiller seg både ut som store og sterkt voksende. I 2015 vil de stå for over 40 prosent av de offentlige utgiftene i Norge. Vi ser at Justis- og beredskap har ligget fast gjennom perioden på om lag 3 prosent av statsbudsjettet, på tross av den betydelige veksten i bevilgninger (180 prosent).

Vi har hittil i rapporten sett en utvikling hvor forsvarssektoren har hatt svakt stigende bevilgninger de siste to tiårene. Dette har skjedd i en periode som for resten av det norske samfunnet har vært preget av en sterk vekst i verdiskapning og bruk av offentlige midler. I resten av dette kapitlet vil vi nå konsentrere oss om hvordan de bevilgede midler til forsvarssektoren har vært benyttet.

2.2 Forsvarsbudsjettets sammensetning 1970–2015

Det er knyttet særlig stor oppmerksomhet til hvor stor andel av forsvarsbudsjettet som settes av til investeringer. På Nato-toppmøtet i Wales i 2014 ble det blant annet konkludert med at denne andelen er så viktig at medlemslandene som ligger under 20 prosent skal “sikte mot å øke” investeringsandelen til 20 prosent. De landene som i dag ligger over dette målet skal fortsette å gjøre det. Implisitt i et slikt mål ligger en antakelse om at høy investeringsandel er mer bærekraftig enn lav investeringsandel. Et land med svært lav investeringsandel vil ha problemer med å

fornye og gjenanskaffe materiellstrukturen, og risikerer å bli militært og teknologisk irrelevant på sikt. Figur 2.6 fremstiller det norske forsvarsbudsjettet fordelt på drift- og investeringsutgifter i perioden 1970–2015.



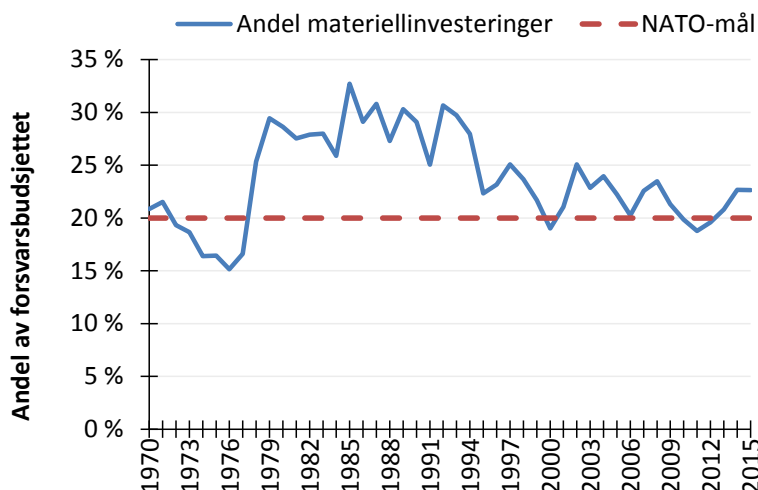
Figur 2.6 Forsvarsutgifter 1970–2015 fordelt på drifts- og investeringsutgifter.²³ Utgiftene er oppgitt i faste 2014-kroner, justert med KPI-indeksen.

Av figur 2.6 ser vi at driftsutgiftene har hatt en jevn stigning gjennom hele 45-årsperioden. Det er et viktig skille mellom personellkostnadene og de øvrige driftskostnadene. Mens personellkostnadene har vært stabile etter 1975²⁴, har de øvrige driftskostnadene steget mer. Dette henger til dels sammen med omposterings av kostnader knyttet til etableringen av Forsvarsbygg i 2001, og til dels et økt forbruk av denne typen kostnader.

Investeringskostnadene har variert betydelig i omfang gjennom perioden. Særlig var det lave investeringer i perioden på den første halvdel av 1970-tallet. Denne perioden ble avløst av en periode med kraftig vekst i investeringene grunnet kjøpet av 72 kampfly av typen F-16 i perioden 1978–1980. Perioden etter det, 1984–1994, var også preget av svært høy investeringsaktivitet. Målt i faste kroner brukte Forsvaret betydelig mer på investeringer i den perioden enn i dag. Dette kan i første rekke kobles mot store investeringer i Hæren i den perioden, som da bestod av hele 13 brigader, i tillegg til kjøpet av seks undervannsbåter i klassen Ula. Nivået på investeringene har i perioden 1995–2015 variert noe mellom hvert enkelt år, men har i hovedsak ligget mellom 7,5 og 9 mrd. 2014-kroner. Figur 2.7 fremstiller materiellinvesteringene i prosent av de totale forsvarsutgiftene.

²³ Kilde: St.prp. nr. 1 S for hvert enkelt år 1970–2015. Materiellinvesteringer er her post 45, mens driftskostnader og EBA-investeringer er satt sammen av de aktuelle postene i budsjettet. Årene 1970–2013 er regnskap, mens data for 2014 er saldert budsjett og 2015 er forslag. Fordelingen mellom driftskostnader materiell/EBA og personell er estimert for årene 2014 og 2015. Denne figuren er hentet fra en kommende artikkel av Jonhson, A.U., Hove, K og Lillekvelland, T – *Country survey: Military Expenditure and defence policy in Norway 1970–2013*.

²⁴ Den betydelige økningen i 1974 knytter seg til en endring i hvordan Forsvaret definerte personellkostnader. Den stabile utviklingen etter 1976 forklares i stor grad med at reallønnsvekst har blitt oppveiet av lavere antall ansatte.



Figur 2.7 Materiellinvesteringenes andel av totale forsvarsutgifter 1970–2015. Natos mål om 20 prosent er markert i stiplet rødt.

Av figur 2.7 ser vi at investeringsandelen har ligget godt over 20 prosent-målet i de fleste av årene siden 1970. Særlig høy var andelen i perioden 1978–1994, i gjennomsnitt 29 prosent. Nivået etter 1994 har vært lavere, i gjennomsnitt 22 prosent. Bare årene 1974–1977 har vært lavere i hele denne 45-årsperioden. For 2015 blir andelen 23 prosent. Imidlertid er ikke pensjonsutgifter inkludert i denne oversikten, siden vi ikke har hatt tilgang til disse dataene for hele tidsperioden. I en sammenligning med andre land og opp mot Nato-målsettinger, bør pensjonsutgifter inkluderes. Dersom vi øker de totale forsvarsutgiftene i 2015 tilsvarende pensjonskostnadene, vil investeringsandelen synke til 20 prosent.

Forsvaret kan se ut til å være inne i en negativ trend, hvor investeringsandelen gradvis reduseres. En annen tolkning vil være at Forsvaret hadde et dramatisk forskjellig forsvarskonsept på 1980-tallet enn i dag. Dette konseptet, hvor størsteparten av styrkestrukturen var mobiliserbar, hadde naturlig en annen kostnadsprofil fra dagens. Strukturen var både større og krevde en lavere andel fast ansatte enn dagens struktur. Dermed var behovet for investeringer både større og utgjorde en større del av totalen.

Det hører med til bildet at Forsvaret står overfor betydelige investeringer i blant annet nye kampfly de neste årene. En viktig forutsetning for den økonomiske balansen i den gjeldende langtidsplanen er at investeringsbudsjettet økes med til sammen 28 mrd. 2012-kroner. Dette vil bidra til å øke investeringsandelen betydelig i den kommende tidsperioden.

En kan stille seg spørsmålet om hvorvidt dette er et meningsfylt mål å styre etter, og hvilken informasjonsverdi det har. Er 23 % for Forsvaret i 2015 for mye, for lite eller akkurat passe investeringsandel? Dette henger sammen med sammensatte forhold som balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og aktivitet. En høy investeringsandel kan til og med være svært negativt for en gitt forsvarsstruktur, da en kan ende opp med å investere i en struktur det ikke blir midler igjen til å drifte. Hvorvidt 23 % er den optimale andelen for Forsvaret i 2015 er umulig å si ut fra figur 2.8.

Det vi avgrensner oss til å konkludere med grunnlag i figur 2.8 er:

- 1) Andelen er lavere i dag enn under den kalde krigen.
- 2) Andelen har vært relativt stabil siden år 2000.
- 3) Andelen er over 20 prosent.

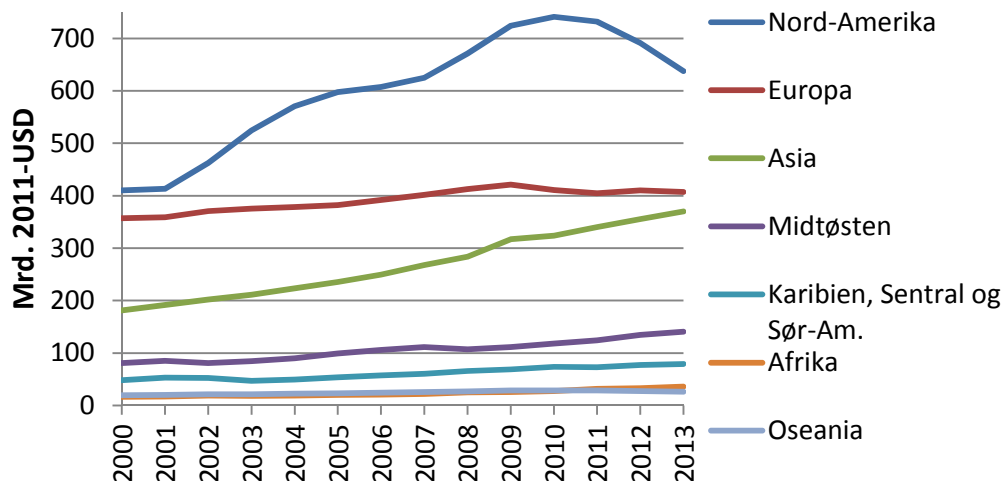
3 Trender i internasjonale forsvarsbudsjetter

Internasjonalt er det stor variasjon i hvor mye ulike land bruker på forsvar. Størrelsen på forsvarsbudsjett er interessant av flere årsaker, blant annet fordi det kan indikere det militære styrkeforholdet mellom stater, og dets endringer over tid viser dermed utvikling i militær maktbalanse.²⁵

Analysen av internasjonale forsvarsbudsjetter blir presentert med utgangspunkt i tre nøkkeltall:

- Forsvarsbudsjett i absolutt størrelse
- Forsvarsbudsjett per innbygger
- Forsvarsbudsjett som andel av BNP /offentlige utgifter.

Dette kapittelet begynner med temaet globale forsvarsutgifter, og går så over til historisk utvikling i Nato. Deretter rettes oppmerksomheten mot europeiske land utenfor Nato, og siste tema er utviklingen i utvalgte fremvoksende økonomier. Vi starter med en oversikt over globale forsvarsutgifters utvikling i 2000–2013 i figur 3.1.



Figur 3.1 Globale forsvarsutgifter, 2003–2013, justert for inflasjon.²⁶

²⁵ Vi presiserer her avgrensningen til *militær* maktbalanse. I statsvitenskapen finnes flere definisjoner på makt, for eksempel økonomisk og ideologisk makt.

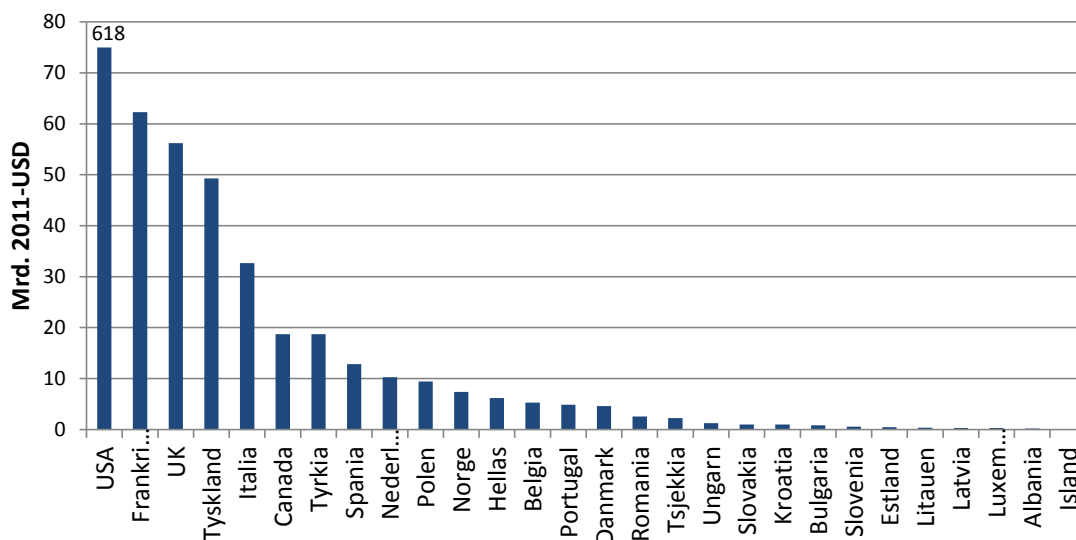
²⁶ Land med høyt antall manglende observasjoner i perioden er tatt ut for å få en konsistent tidsserie.

Vi ser av figur 3.1 store forskjeller mellom geografiske områders samlede forsvarsutgifter. Totalt øker globale forsvarsutgifter frem til 2011, men reduseres reelt med 3 prosent mellom 2011–2013. Mye av nedgangen skyldes reduserte forsvarsutgifter i Nord-Amerika, drevet av USA, som i årene 2011–2013 hadde en reell reduksjon tilsvarende 13 prosent. I Europa ligger forsvarsutgiftene rundt et konstant nivå etter 2010, noe som delvis skyldes at vekst i Russlands forsvarsbudsjett motvirker reduksjoner i andre europeiske land.

Den globale effekten av redusert forsvarsbudsjett i USA motvirkes noe av økte forsvarsbudsjetter i andre områder, da særlig i Asia og Midtøsten. Forsvarsutgifter i disse områdene har steget jevnt fra rundt 2002, men i motsetning til Europa og Nord-Amerika fortsatte veksten etter 2008–2010. Mellom 2012–2013 var det Afrikas forsvarsutgifter som vokste mest, tilsvarende 9,3 prosent reelt. I samme år var reell økning i Asia og Midtøsten henholdsvis 4,1 og 4,5 prosent, samtidig som Europas samlede forsvarsutgifter ble redusert med 0,7 prosent.²⁷ Noe alle disse geografiske områdene har til felles er store forskjeller mellom de enkelte lands bruk på forsvar. Prognoser for 2014 tilsier at globale forsvarsutgifter øker med 0,6 prosent, noe som drives av at økte forsvarsbudsjett i Kina og Russland motvirker kuttene i vestlige land.²⁸ Fra oversikten over globale forsvarsutgifter vil vi nå rette oppmerksomheten mot Nato-landenes forsvarsbudsjett.

3.1 Natos medlemsland

Nato-landenes samlede forsvarsutgifter utgjorde 55 prosent av globale forsvarsutgifter i 2013. Alliansen består i dag av 28 medlemsland, og med unntak av Island har alle medlemmene et militært forsvar. Innad i alliansen varierer størrelsen på forsvarsbudsjettene, noe vi ser tydelig i figur 3.2

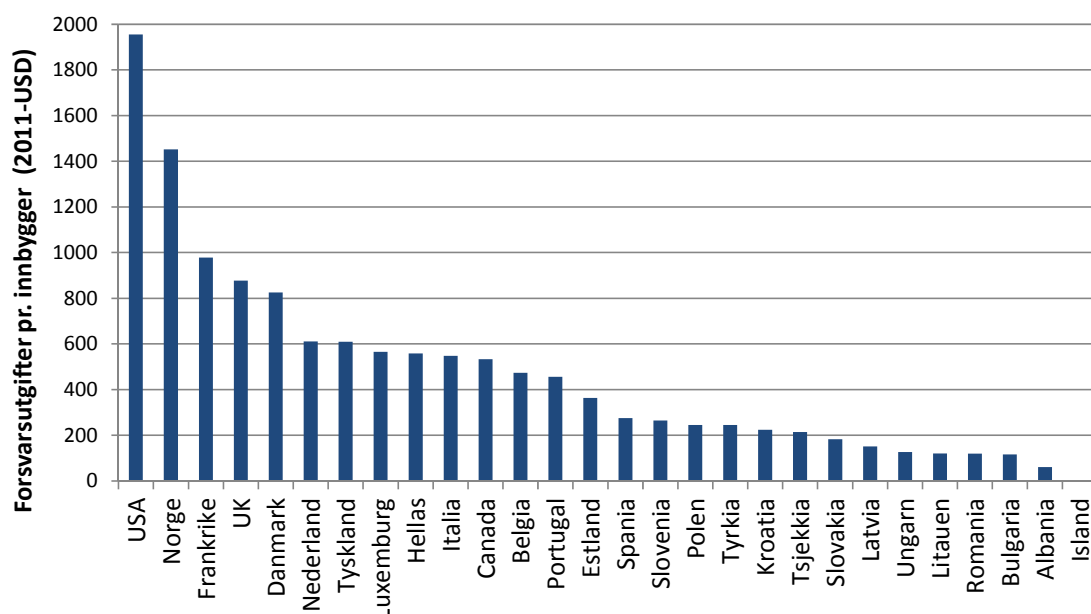


Figur 3.2 Forsvarsbudsjetter i Natos medlemsland, 2013, justert for inflasjon.

²⁷ Det knytter seg noe usikkerhet til økningen i Midtøsten, da SIPRI databasen mangler 2013 tall for Iran, Syria og De forente arabiske emirater, og vi antar en reell videreføring av 2012 budsjettet. Dette gjelder også for de asiatiske landene Mongolia og Laos.

²⁸ Kilde: IHS Quarterly, november 2014, <http://www.ihs.com/tl/quarterly/insights/global-defense-market.aspx>.

Vi ser av figur 3.2 at USA skiller seg ut med det største forsvarsbudsjettet, og videre følger de største europeiske landene; Frankrike, UK og Tyskland. Norges forsvarsbudsjett havner på en 11 plass med 7,4 mrd.. USD. I snitt brukte Nato-landene (eksklusive USA) 11,4 mrd.. USD på forsvar i 2013. Det norske nivået ligger over medianverdien i fordelingen, som er 4,6 mrd.. USD. I figuren ser vi at små land gjerne bruker betydelig mindre på forsvar enn de store.



Figur 3.3 Forsvarsbudsjetter per innbygger i Natos medlemsland, 2013, justert for inflasjon.

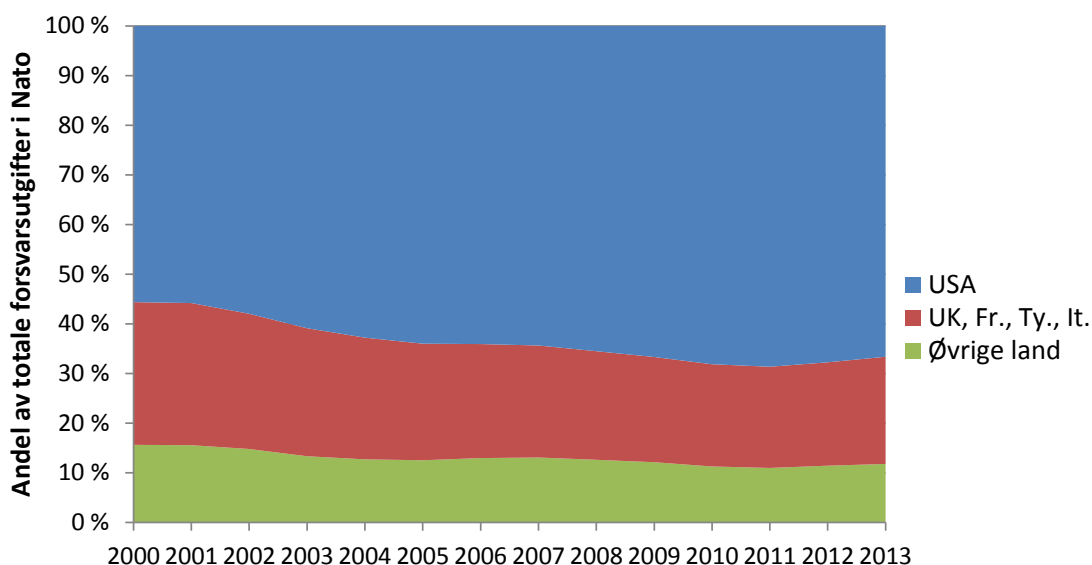
Vi har så langt sett på forsvarsbudsjetter i absolutt størrelse, noe som forteller oss mer om evnen enn om viljen til å prioritere forsvar. Nato-landene varierer i størrelse, folketall og ressurser, og vi forventer et endret bilde om vi ser på forsvarsutgifter pr innbygger.

I figur 3.3 ser vi en jevnere fordeling mellom land enn da vi så på absolutte forsvarsbudsjett. Trenden er likevel at små land bruker mindre på forsvar pr innbygger enn store. Norge er et lite land, men vi havner likevel på 2. plass og utgjør således et unntak. En mulig forklaring her er at vi er et rikt land med høyt kostnadsnivå.

Måling av byrdefordeling i Nato

Byrdefordeling i en militær allianse kan også måles ved å sammenligne forsvarsutgifter (kostnad) med sikkerhetsfordeler (nytte). Sandler & Shimizu (2014) måler lands nytte på følgende måte: andel av samlet BNP i Nato, andel av samlet befolkning i Nato, samt landets andel av landegrense mot ikke-medlemmer. Dette blir så sammenlignet med forsvarsbudsjettet. Fra 1975 frem til 2002–2003 finner forfatterne en balanse mellom kostnad og nytte i Nato-landene, men fra starten av “*The war on terror*” begynner store land å bære mer av kostnadsbyrden.¹ For året 2010 finner forfatterne bevis på at små land opptrer som gratispassasjerer, da deres nytte overskrider kostnadene.

Forsvarsutgifter påvirkes av et lands BNP. Derfor er forskjellig størrelse på forsvarsbudsjetter i Nato å forvente, når evnen til å betale varierer mellom små og store land. Vi husker fra kapittel 1.1. at sikkerhetsfordeler i en militær allianse kan sees på som et fellesgode, med mulig problem at små land opptrår som “gratispassasjerer”. I figur 3.2 og figur 3.3 så vi at store land generelt bar det meste av kostnadene, noe som kan indikere at små land opptrer som “gratispassasjerer”. Et naturlig steg videre er å se hvordan denne fordelingen av kostnader i Nato har utviklet seg historisk, noe figur 3.4 viser.



Figur 3.4 Nato-lands forsvarsbudsjett som andel av totale forsvarsutgifter i Nato-landene, 2000–2013, justert for inflasjon.²⁹

Vi ser av figur 3.4 en skjev byrdefordeling mellom USA og europeiske land, og at denne har økt i perioden. I 2013 utgjorde USAs forsvarsbudsjett 66,6 prosent av totale forsvarsutgifter i Nato, sammenlignet med 55,6 prosent i 2000. UK, Frankrike, Tyskland og Italias forsvarsbudsjett utgjorde tilsammen 21,5 prosent i 2013 og 28 prosent i 2000. De resterende 23 landene utgjorde i hele perioden under 20 prosent av de samlede forsvarsutgiftene.

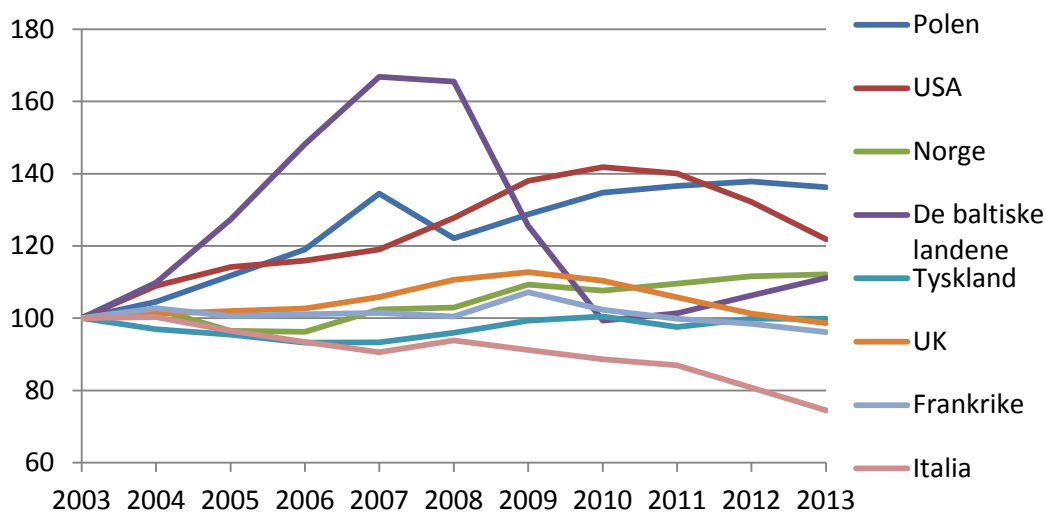
Fra 2011 reduseres USAs andel noe, dette fordi redusert bruk på forsvar i USA overgår reduksjonen blant de europeiske landene. De europeiske landenes andel vokser dermed i årene 2011–2013, samtidig som totale forsvarsutgifter faller. Blant gruppen “øvrige land” er bildet noe nyansert, men trenden snur også her i 2011 fra svakt fallende til økt andel.

Vi husker fra kapittel 2.1 at Norge reduserte sitt forsvarsbudsjett etter den kalde krigen. Dette var også tilfellet i de fleste Nato-land, og særlig i USA og Tyskland med henholdsvis 25 og 29 prosent nedgang i årene 1990–2000. Det er naturlig å anta at den kalde krigens slutt reduserte oppfattet trusselnivå, og førte til en trend med generelt lavere prioritering av forsvar enn tidligere.

²⁹ Forsvarsbudsjett i land som ble medlemmer etter 2000 er inkludert fra 2000 for å få en konsistent tidsserie.

Vi ser dermed at sammenhengen mellom størrelse på forsvarsbudsjett og oppfattet trusselnivå, som omtalt i kapittel 1.1., gjorde seg gjeldende i Nato.

I årene 2000–2010 snudde denne trenden til økte forsvarsbudsjett, da særlig i Canada, Spania, USA og Polen. Norge hadde også en 25 prosent økning i samme periode. Mot slutten av dette tiåret og videre til 2013 er den generelle trenden igjen reduserte forsvarsutgifter. Disse reduksjonene kan i stor grad sees i sammenheng med økonomiske utfordringer etter finans- og gjeldskrisen. I 2010–2013 flytter veksten seg hovedsakelig østover til land som Polen og de baltiske landene. I figur 3.5 ser vi indeksert utvikling i utvalgte lands forsvarsbudsjett i årene 2003–2013. Her kan vi se enkelte lands reduksjoner etter finanskrisen, samt forflytningen av vekst i forsvarsbudsjetter østover i Europa de siste årene.



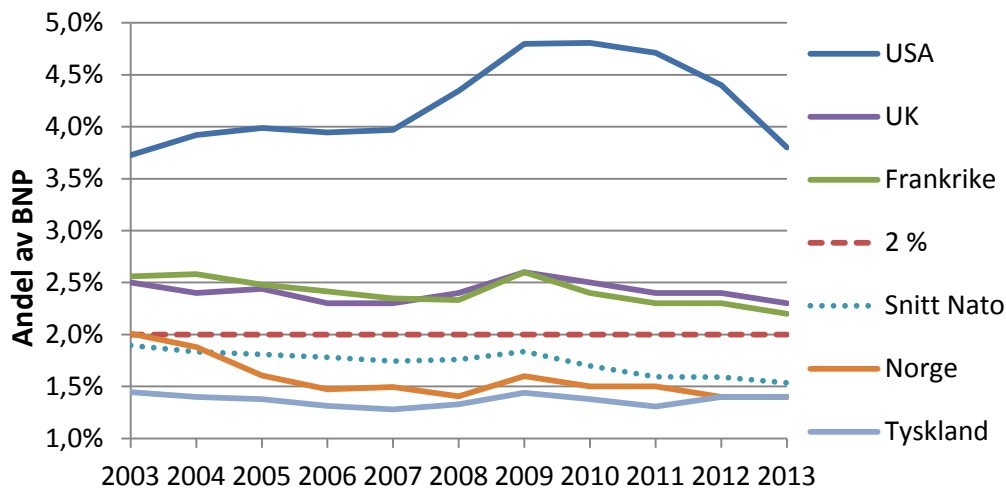
Figur 3.5 Indeksert utvikling i forsvarsbudsjett for utvalgte Nato-land, 2003–2013, justert for inflasjon.

Vi ser av figur 3.5 at Norge skiller seg ut med vekst i forsvarsbudsjettet etter finanskrisen. Polens forsvarsbudsjett vokser gjennom hele perioden frem til 2012. Etter store kutt i forsvarsutgifter hos de baltiske landene i 2008–2009, ser vi også her vekst etter 2010. Italia reduserte sitt forsvarsbudsjett med 20 prosent i årene 2008–2013. Samlet sett ble Natos forsvarsutgifter redusert reelt med 15,6 prosent i årene 2008–2013. Sammenligner man med de fem årene før finans- og gjeldskrisen, 2002–2007, finner vi et motsatt bilde med gjennomsnittlig reell vekst på 19,4 prosent.

Fra å se på forsvarsbudsjetter i absolutt størrelse og pr innbygger har vi nå et bilde av kostnadsfordeling og historisk utvikling i Nato. En tredje vei er å analysere forsvarsbyrden gjennom å se på forsvarsbudsjetter som andel av BNP. Dette viser hvordan forsvar prioriteres i forhold til andre sektorer. Om forsvarsbudsjettet vokser i absolutt størrelse, men andelen av BNP holdes stabil, kan økningen knyttes opp mot generell økonomisk vekst.³⁰ Likeledes kan endring i forsvarsbudsjettets

³⁰ Ut i fra formålet med denne rapporten har vi utelatt en diskusjon av eventuelle kausaleffekter mellom forsvarsutgifter og økonomisk vekst. For en analyse av dette se bl. a Hartley & Sandler (1995).

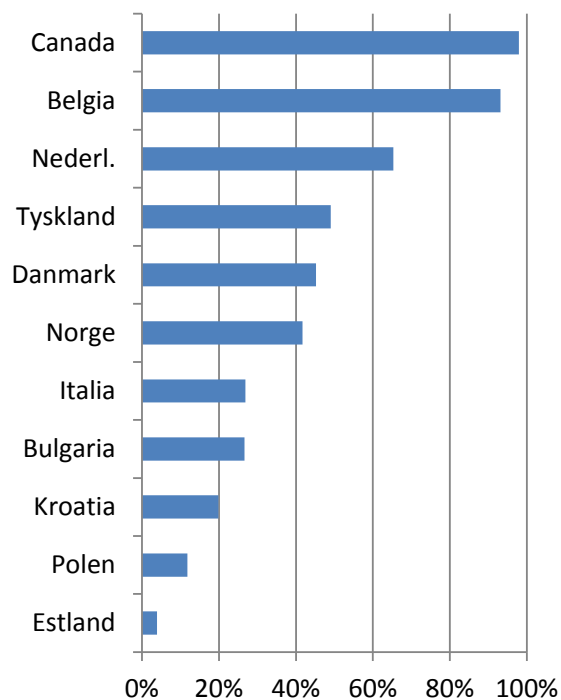
andel av BNP tilsi økt eller redusert prioritering av forsvar i forhold til andre sektorer. Vi starter med historisk utvikling i forsvarsbudsjett som andel av BNP for utvalgte land, i figur 3.6.



Figur 3.6 Forsvarsbudsjett som andel av BNP, utvalgte land, 2003–2013.

På Nato-møtet i Wales, september 2014, ble det satt et mål om forsvarsbudsjett som 2 prosent av BNP i medlemslandene.³¹ I figur 3.6 ser vi at i gjennomsnittsnitt oppfyller Nato-land ikke dette målet, og trenden er stadig fallende. I 2013 var gjennomsnittlig forsvarsbudsjett 1,48 prosent av BNP i medlemslandene, i motsetning til 1,9 prosent i 2003.³² I tillegg til USA var noen av landene som lå over 2 prosent-målet i 2013: UK, Frankrike, Estland, Hellas og Tyrkia. Norges forsvarsbudsjett var 2 prosent av BNP senest i 2003, men har siden da ligget under Nato-gjennomsnittet.

Med utgangspunkt i mål om forsvarsbudsjett som 2 prosent av BNP i Nato, er det interessant å se hva det ville innebære for land å nå dette målet. I figur 3.7 tar vi utgangspunkt i



Figur 3.7 Prosentvis økning av 2013-budsjettet for å nå 2 prosent av BNP.

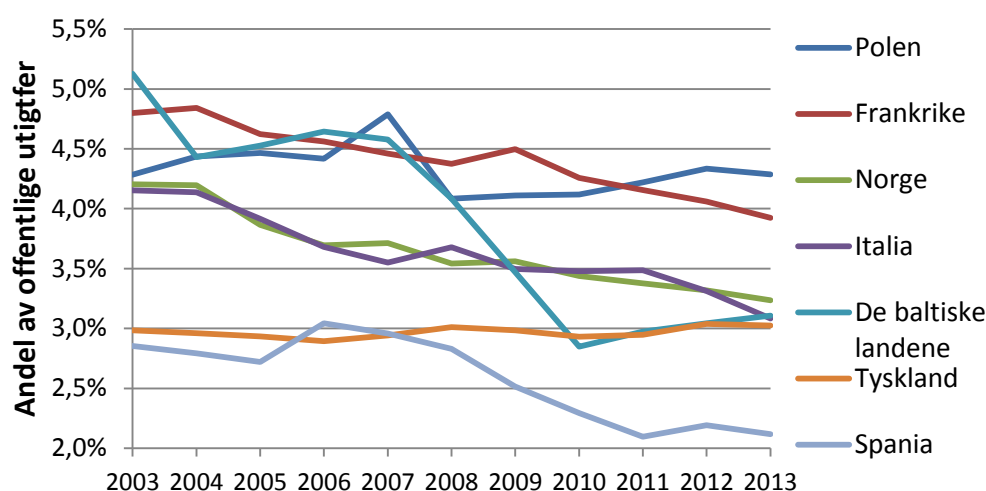
forsvarsbudsjett og BNP i 2013 for utvalgte land som ligger under 2 prosent for å se hvor

³¹ Kilde: Wales Summit Declaration, 05 september 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

³² Vekter vi gjennomsnittet fra et lands andel av totalt Nato-budsjett, er gjennomsnittlig andel av BNP 3,16 prosent i 2013. Dette fordi USA utgjør 66,6 prosent av Nato-budsjettet (se Vi ser av figur 3.4 en skjev byrdefordeling mellom USA og europeiske land, og at denne har økt i perioden. I 2013 u), og har et forsvarsbudsjett på 3,8 prosent av BNP.

mye forsvarsbudsjettet hadde måttet øke, relativt til 2013-budsjettet. Landene når her 2 prosent-målet på kun 1 år, og et mer realistisk scenario er at økningen skjer gradvis over tid. Likefullt illustrerer figur 3.7 kostnadsbyrden i å nå målet, og at denne kan være av betydelig størrelse. Særlig Canada og Belgia skiller seg her ut, med behov for nesten en dobling av forsvarsbudsjettet. Polen og Estland finner vi betraktelig nærmere 2 prosent-målet, mens Norge måtte ha økt forsvarsbudsjettet med 41,6 prosent.³³

Forsvarsbudsjett som synkende andel av BNP kan være resultat av nedprioritering av forsvar i forhold til andre offentlige oppgaver. Dette har vært tilfellet i Norge, noe vi så i kapittel 2.1, og figur 3.8 viser at dette også har vært tilfellet i andre Nato-land.



Figur 3.8 Forsvarsbudsjett som andel av offentlige utgifter i utvalgte Nato-land, 2003–2013.³⁴

I perioden 2003–2013 ble forsvarsbudsjettets andel av offentlige utgifter i gjennomsnitt redusert med 24 prosent i Nato-landene. Vi ser av figur 3.8 at Polen, Tyskland og til dels de Baltiske landene skiller seg ut med økt prioritering av forsvar etter finanskrisen.

Vi går nå over til å se nærmere på utvalgte Nato-land og hovedtrekk i myndighetenes planer for forsvarssektoren. Flere av disse landenes forsvarsøkonomiske utvikling skiller seg betydelig fra den norske grunnet store økonomiske utfordringer i perioden 2008–2015, med påfølgende til dels kraftige kutt i forsvarsbudsjettene.

Om ikke annet oppgitt er fremstilling av land i resten av dette kapittelet basert på The Military Balance (2014), i tillegg til tall fra SIPRI. Økonomisk vekst er definert som årlig endring i BNP, og data er hentet fra World Bank og IMF.³⁵

³³ Merk at til forskjell fra kapittel 2.1 ser vi her på tall for 2013.

³⁴ Data for offentlige utgifter er hentet fra IMF World Economic Outlook database, og inkluderer utgifter på alle statlige nivå: sentralt/føderalt, regional, lokalt etc. For Italia er data i årene 2007–2012 SIPRI estimater.

³⁵ The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> og IMF World Economic Outlook, oktober 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>.

USA

Siden 2010 har økonomisk vekst i USA vært lav, men positiv. Prognosene for vekst i 2015 ligger på 3,1 prosent, og dette er det høyeste nivået siden 2005. Etter et tiår med vekst i forsvarsbevilgninger befinner amerikansk forsvarsøkonomi seg nå i en overgangsfase. Mye av nedgangen i amerikansk forsvarsbudsjett de siste tre årene kan forklares med tilbaketrekningen fra Afghanistan som startet i 2011. For budsjettåret 2015 utgjør utgifter til forsvar omtrent 70 prosent av det føderale budsjettets såkalte *discretionary spending*, det vil si utgifter som ikke er lovpålagte.³⁶ Med bakgrunn i høy statlig gjeld og finansielle utfordringer som for eksempel helsereform, er det identifisert behov for videre kutt i de neste ti årene, noe som særlig kan ramme denne type utgifter. Manglende enighet mellom republikanere og demokrater har utløst en rekke automatiske kutt i det føderale budsjettet.³⁷ For forsvarssektoren vil disse kuttene foreløpig utgjøre 487 mrd. dollar over en tiårs periode fra 2011, men det kan i tillegg komme kutt på 500 mrd. i denne perioden hvis uenighetene fortsetter.

I kontrast til tidligere års åpenhet har størrelsene i forsvarsbudsjettet for 2013 og 2014 vært vanskelige å studere. For budsjettåret 2015 har posten *discretionary spending* foreløpig blitt kuttet reelt med 95 mrd.. USD, men diverse økninger i poster som *energy and defense-related activities*, gjør at det totale forsvarsbudsjettet får en liten reell økning på 0,001 prosent.³⁸

Storbritannia

Storbritannia sliter fremdeles med lav vekst etter finans- og gjeldskrisen. Prognoser for økonomisk vekst i 2015 ligger på 2,7 prosent, en liten nedgang fra 2014. Videre har statlig gjeld mer enn doblet seg siden 2007. I 2010 bestemte myndighetene kutt i utgifter til forsvar på 8 prosent frem til 2015. Med bakgrunn i den økonomiske situasjonen har det i tillegg blitt bestemt ytterligere kutt på til sammen 3 prosent i 2013 og 2014. I januar 2013 ble *Defence Equipment Plan 2012–2022* publisert av forsvarsdepartementet. I følge denne planen vil utgifter til anskaffelse og støtte av materiell øke med mer enn en tredjedel i løpet av tiårsperioden, hvorav nesten en fjerdedel går til utvikling av ubåt og atomvåpen. Videre reduseres Storbritannias styrker i Afghanistan, sammen med en generell reduksjon av både militært og sivilt personell. Bygging av kapabiliteter etter 2015 avhenger av at planen om å trekke seg ut av Afghanistan står fast og man kan returnere utstyr til trening hjemme. I den nye langtidsplanen fra 2015 er et hovedtema størrelsen på innkjøp av F-35. Andre hovedsaker er cyberforsvar og gjenoppbygging av maritim overvåkningskapasitet. Nominelle estimater for budsjettåret 2015 tilsier en økning på 2,8 prosent. For årene 2015–2016 er estimatet en reduksjon på 5,2 prosent.³⁹ Under Nato-møtet i Wales i september 2014 var Storbritannia en pådriver for målet om forsvarsbudsjett som 2 prosent av BNP for medlemslandene, og de har selv alltid ligget godt over dette målet. I en nylig utgivelse viser Chalmers (2014) derimot at myndighetenes planer innebærer at Storbritannias forsvarsbudsjett vil falle under 2 prosent av BNP allerede i neste budsjettår, 2015/16, og utgjøre

³⁶ Dette er medregnet utgifter til forsvar som faller under andre byråer, eksempler er FBI, Cyber Security og National Nuclear Security Administration.

³⁷ Dette blir ofte referert til som "The Sequester 2013".

³⁸ Kilde: U.S. Department of Defense, *National Defense Budget Estimates for FY 2015*, april 2014.

http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2015/FY15_Green_Book.pdf.

³⁹ Kilde: *UK Public Spending*, http://www.ukpublicspending.co.uk/spending_chart_2005_2018UKb_30t.

1,88 prosent.⁴⁰ Denne reduksjonen i andel av BNP vil også fortsette hvis nåværende plan for forsvarsbudsjettet holdes ved lag.

Frankrike

I likhet med Storbritannia sliter Frankrike med høy gjeld og lav vekst etter finans- og gjeldskrisen, og prognose for økonomisk vekst i 2015 ligger på 0,9 prosent. Forsvarssektoren er inne i en seksårsplan på uendret nominelt budsjett i årene 2014–2016, for så å ha en gradvis gjennomsnittlig vekst på 0,64 prosent frem til et budsjett på 32 51 mrd. euro i 2019.⁴¹ Dette betyr en reell nedgang på 1,4 prosent i årene 2014–2018, og forsvarsbudsjettets andel av BNP er estimert til å falle fra 1,9 prosent i 2013 til 1,65 prosent i 2018.⁴² Franske myndigheter har annonsert et flatt nominelt forsvarsbudsjett for 2015, og følger derfor denne seksårsplanen. 2013 ble et viktig år for fransk forsvar grunnet den raske militære deployeringen til Mali, og året etter spilte Frankrike en viktig rolle i fjerningen av kjemiske våpen i Syria. Med bakgrunn i dette skal Frankrike beholde kapasiteter til å kunne møte lignende kriser på kort varsel. Kutt i personell skjer i hovedsak blant sivile, i tillegg til en reduksjon på 7500 soldater hvert år mellom 2014–2019. Myndighetenes mål er årlige investeringer på 20 prosent av forsvarsbudsjettet. Anskaffelse av kampfly type Rafale Combat Aircraft inngår her, men antallet fly er redusert fra 11 per år til 26 i perioden 2014–2019. Videre er det planlagt etablering av en egen cyber-kommando.

Tyskland

Tyskland klarte seg bedre etter finans- og gjeldskrisen sammenlignet med mange andre europeiske land. Den økonomiske veksten har vært lav, men positiv siden 2010. Prognosene for 2015 ligger på 1,4 prosent vekst i BNP. Forsvarsbudsjett som andel av BNP har holdt seg stabilt rundt 1,4 prosent fra 2000, med en nominell vekst på 1,8 mrd. euro i 2010–2013. I 2011 avskaffet Tyskland verneplikten og er nå inne i en periode hvor personellvolumet reduseres. For å balansere statsbudsjettet ble forsvarsbudsjettet for 2014 kuttet med 0,8 mrd. euro slik at totalt forsvarsbudsjett ble 32,4 mrd. euro.⁴³ Halvparten av forsvarsbudsjettet gikk i 2014 til personellkostnader, og 13 prosent til investeringer i nytt materiell. Noen av de største pågående anskaffelser i det tyske forsvaret er 350 stormpanservogner, 143 kampfly av typen eurofighter samt 2 undervannsbåter.

Nederland

I perioden 2008–2014 har Nederlands årlige vekst i BNP i gjennomsnitt vært svakt negativ. Prognosen for 2015 er høyere og ligger på 1,4 prosent. For årene fremover skal veksten være positiv, men lav. I 2008–2013 har forsvarsbudsjettet hatt en reell reduksjon på 16 prosent, men som følge av den lave økonomiske veksten har andel av BNP har ligget rundt 1,4 prosent. Etter nedskytingen av MH17 er det gitt signaler fra myndighetene om en årlig økning i forsvars-

⁴⁰ Chalmers (2014) følger NATOs definisjon på forsvarsutgifter.

⁴¹ Kilde: Frankrikes langtidsplan for forsvaret, *La Loi de programmation militaire (LPM) 2014–2019*, <http://www.defense.gouv.fr>.

⁴² The Military balance (2014) baserer seg på tall fra Nato, og disse kan variere noe fra SIPRI.

⁴³ Kilde: *Defense News*, 26. juni 2014, <http://www.defensenews.com/article/20140626/DEFREG01/306260027/German-Parliament-Passes-Defense-Budget>.

budsjettet på 100 mill. euro fra 2015.^{44 45} Dette snur den tidligere trenden med kutt i forsvarsbevilgninger. I likhet med Norge skal Nederland erstatte F-16 kampfly med F-35, med et foreløpig antall på 37 og verdi på 4,5 mrd. euro.

Danmark

Danmark opplevde negativ økonomisk vekst senest i 2012, men for årene fremover er prognosene jevnt stigende fra 1,7 prosent i 2015. Til tross for lav økonomisk vekst har Danmark opprettholdt satsingen på forsvar, og forsvarsbudsjettet som andel av BNP har ligget rundt 1,4 prosent siden 2009, med liten endring i absolutt størrelse. Det danske forsvaret står overfor omfattende effektiviseringsrunder for å bidra til balanse i den offentlige økonomien. Kuttene starter i 2015 og beløpet som skal spares når 2,7 mrd. DKK i 2017.⁴⁶ Det presiseres at denne nedskjæringen ikke skal gå utover forsvarets operative kjerneoppgaver. Forsvarsbudsjettet for 2015 er 21,1 mrd. DKK, noe som tilsvarer en reell reduksjon på rundt 5,5 prosent fra 2014.⁴⁷ Verneplikten skal opprettholdes, men med redusert årlig inntak. Danmark har planer om å anskaffe F-35 kampfly, noe som blir endelig avgjort i juni 2015.⁴⁸

Polen

Polen er et av få europeiske land som ikke opplevde negativ økonomisk vekst etter finans- og gjeldskrisen, og prognosene for 2015 er på 3,3 prosent. Polen ble medlem i Nato i 1999 og er i dag sannsynligvis den sterkeste militærmakten blant de østeuropeiske Nato-landene. Med unntak av en reduksjon på 1 prosent i 2013, har landets forsvarsbudsjett vært jevnt økende i årene etter finans- og gjeldskrisen, til forskjell fra de fleste andre Nato-landene. Noe av denne økningen kan sees i sammenheng med Polens geografiske beliggenhet som Natos ytterste grense mot øst og følgende oppfattet trusselnivå. Oppfattet trusselnivå kan ha økt ytterligere etter Ukrainakrisen i 2014. Siden 2000 har forsvarsbudsjettet som andel av BNP ligget rundt 1,9–1,8 prosent, noe som er over gjennomsnittet i Nato. Reelt økte utgiftene til forsvar med 14,8 prosent i årene 2010–2013, dette i en periode der utviklingen i de fleste europeiske land var uendret eller negativ. Forsvarsbudsjettet for 2014 var på 10,4 mrd. USD og er det høyeste Polen har hatt noensinne.⁴⁹ Videre annonserer polske myndigheter et mål om et forsvarsbudsjett på 1,95 prosent av BNP i 2015, noe som innebærer at forsvarsbudsjettet øker i underkant av 13 prosent. Noe av denne økningen skal gå til å nedbetale på tidligere anskaffede F-16 kampfly.

⁴⁴ Malaysia Airlines Flight MH17 ble skutt ned over en del av Ukraina som ble holdt av separatister 17 juli, 2014. Flesteparten av de 298 omkomne var nederlendere.

⁴⁵ Kilde: *Defense News*, 16. september 2014,

<http://www.defensenews.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2014309160042>.

⁴⁶ Kilde: *Forsvarsforliget 2013–2017*, <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Forsvarsforliget2013-2017.aspx>.

⁴⁷ Kilde: *Det Danske Forsvarsministeriet*, 1. oktober 2014,

<http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/Defenceexpenditure.aspx>.

⁴⁸ Kilde: *Reuters*, 5. juni 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/06/05/us-lockheed-martin-canada-f35-orders-idUSKBN0EG2XD20140605>.

⁴⁹ Kilde: *Defense News*, 10. januar 2014,

<http://www.defensenews.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2014301100021>.

De baltiske landene

De baltiske landene, Estland, Latvia og Litauen, ble alle Nato-medlemmer i 2004. Etter Ukrainakrisen har disse landene økt sin geopolitiske betydning som Natos ytterste grense mot Russland. Videre har Estland og Latvia områder med en betydelig andel etniske russere i befolkningen, i likhet med Ukraina. Med unntak av Norge og Portugal, var disse tre de eneste landene som hadde positiv reell vekst i forsvarsbudsjettene for 2013. Veksten i forsvarsbudsjetter følger en periode med kutt etter finans- og gjeldskrisen som rammet disse tre landene særlig hardt. I 2009 falt BNP rundt 14,8 prosent i Estland og Litauen, og hele 17,7 prosent i Latvia. Denne nedgangen snudde raskt til positiv økonomisk vekst, og prognosene for de tre landene i 2015 ligger mellom 2,5–3,5 prosent. Andelen av BNP til forsvar i Estland har vært 2 prosent siden 2012. Dette nivået er bestemt i langtidsplanen for det estiske forsvaret som gjelder frem til 2018.⁵⁰ Forsvarsbudsjettene i Latvia og Litauen lå henholdsvis på 1 og 0,8 prosent av BNP i 2013. I begge landene er myndighetenes mål en gradvis økning mot forsvarsbudsjett som 2 prosent av BNP i 2020. For 2015 vil forsvarsbudsjettene øke omtrent 15 prosent i Latvia og 23 prosent i Litauen.⁵¹ I likhet med Polen kan denne veksten sees i sammenheng med geografisk beliggenhet og oppfattet trusselnivå. Vi kan også her anta at oppfattet trusselnivå har økt etter Ukrainakrisen, noe som kan føre til videre satsing på forsvar fremover.

3.2 Andre europeiske land

Forsvarsutgifter blant de 18 europeiske landene utenfor Nato tilsvarte 40 prosent av de totale forsvarsutgifter hos europeiske Nato-land i 2013. Det er stor variasjon i forsvarsutgifter mellom de europeiske landene utenfor Nato. Et eksempel kan være fra forsvarsbudsjett som andel av BNP på 0,5 prosent i Irland, 0,8 prosent i Sveits, og 3 prosent i Ukraina. For å avgrense analysen retter vi nå oppmerksomheten mot de to ikke-medlemmene nærmest Norge: Sverige og Finland. Deres økonomiske og sikkerhetspolitiske situasjon er lik Norges på mange områder, men skiller seg på et sentralt punkt: de er ikke medlemmer av Nato. Ut i fra teorien om militære allianser fra kapittel 1.1 er antagelsen at alliansefrie land, alt annet likt, vil bruke mer penger på forsvar enn land i allianser. Dette viser seg imidlertid ikke å være tilfellet for Sverige og Finland.

Sverige

Økonomisk vekst i Sverige har vært positiv siden 2010, men variert i størrelse. Prognoser for vekst i BNP for 2015 og 2016 ligger på 2,7 prosent, noe som er det høyeste anslaget siden 2011. Forslaget til forsvarsbudsjett for 2015 lå på 48,5 mrd. SEK, og ligger rundt 1,8 mrd. under det norske forsvarsbudsjettet.⁵² Omlag 2 mrd. av økningen i 2015-forsvarsbudsjettet skyldes at Sveits trakk seg ut av samarbeidet om nye kampfly av typen JAS-39 E. Det svenske forsvarsbudsjettets estimerte andel av BNP for 2015 ligger rundt 1,2–1,3 prosent. I likhet med de fleste europeiske

⁵⁰ Kilde: *Estonian Long Term Defence Development Plan 2009–2018*, www.kmin.ee.

⁵¹ Kilder: *Sargs.lv Latvia*, 3. juli 2014, http://www.sargs.lv/Zinas/Military_News/2014/07/03-01.aspx#lastcomment & *Lithuania Tribune*, 3. november 2014, <http://en.delfi.lt/lithuania/defence/parliament-panel-suggests-adding-eur-10m-to-lithuanian-defence-budget.d?id=66291650>.

⁵² Kilde: Sveriges Budgetproposition 2015, Utgiftsområde 6: Forsvar och Samhällets krisberedskap, PROP. 2014/15:1, s. 12, <https://www.riksdagen.se>.

land har Sveriges forsvarsbudsjett som andel av BNP blitt gradvis redusert fra nivåer over 2 prosent før år 2000.

Det svenske forsvarsbudsjettet har gjennomgått betydelige endringer, både i sammensetting og størrelse. Innføringen av frivillig verneplikt i 2009 førte med seg en omstrukturering og rundt 30 prosent høyere personellkostnader frem til 2012. Til tross for vekst i enkelte år har det totale forsvarsbudsjettet i perioden 2000–2011 blitt redusert reelt med 25 prosent. Mellom 2011–2013 snudde dette til en vekst på 2,3 prosent. Svenske myndigheter signaliserer en ønsket fortsettelse av denne veksten i forsvarsbudsjett, med et årlig progressivt beløp på til sammen 5,5 mrd. i perioden 2015–2024.⁵³ Denne økningen skal blant annet gå til modernisering av gamle undervannsbåter, samt innkjøp av en ny generasjon undervannsbåter. I tillegg skal antall JAS-39 E kampfly økes fra 60 til 70, med første levering i 2018.⁵⁴

Finland

Finland har opplevd negativ økonomisk vekst siden 2012. Prognosene for 2015 og 2016 er på moderate 0,9 og 1,6 prosent økonomisk vekst. Siden 2008 har det finske forsvaret gjennomgått flere strukturelle reformer. Samtidig har forsvarsbudsjettet blitt kuttet reelt med 9,7 prosent i 2008–2013. Disse kuttene har ført til avvik mellom ambisjonsnivå og tilgjengelige ressurser, og det er særlig behov for materiellinvesteringer i tiden fremover.⁵⁵ Forsvarsbudsjett som andel av BNP var 1,35 prosent i 2014. I 2015 er estimert andel av BNP 1,29 prosent etter en reduksjon i budsjettet på 2,2 prosent.⁵⁶

3.3 BRIK-landene

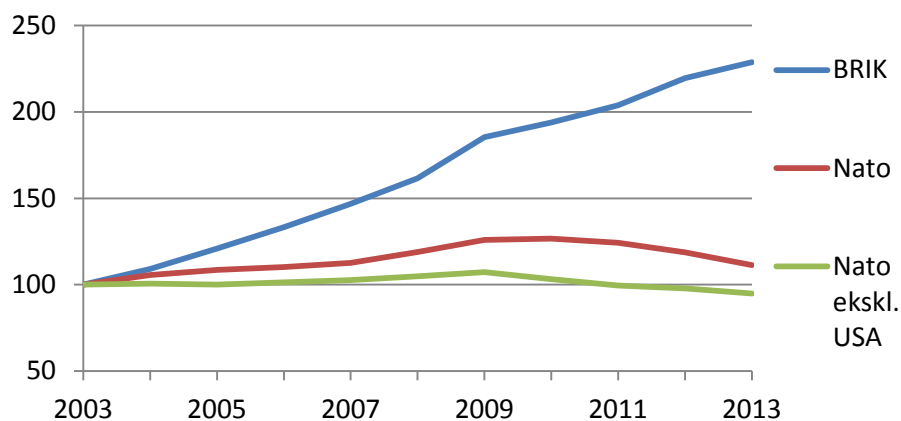
Dette avsnittet setter utviklingen vi har sett hittil i et nytt lys ved å se på utvalgte fremvoksende økonomiers forsvarsbudsjetter. Dette er land det ikke er naturlig for Norge å sammenligne seg med, men det er likevel viktig å se Norge og Natos forsvarsøkonomiske utvikling i lys av det som skjer i andre geografiske områder. Grunnet økt geopolitisk og økonomisk betydning er det her naturlig å trekke frem BRIK-landene: Brasil, Russland, India og Kina. BRIK-landene har opplevd en annen økonomisk vekst enn mange av Nato-landene de siste tiårene, noe som har bidratt til økte forsvarsbudsjett. Dette kommer tydelig frem i figur 3.9, der vi ser en jevn økning i BRIK-landenes samlede forsvarsutgifter, også etter 2010, i motsetning til USA og Nato totalt.

⁵³ Kilde: Sveriges Budgetproposition 2015, Utgiftsområde 6: Försvar och Samhällets krisberedskap, PROP. 2014/15:1, s. 55, <https://www.riksdagen.se>.

⁵⁴ Kilde: Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid, Ds 2014:20, <http://www.regjeringen.se>.

⁵⁵ Kilde: *Defense News*, 11. oktober 2014, <http://www.defensenews.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2014310110020>.

⁵⁶ Kilde: *Det Finske Forsvarsdepartementet*, <http://www.defmin.fi/?l=ens=122>.

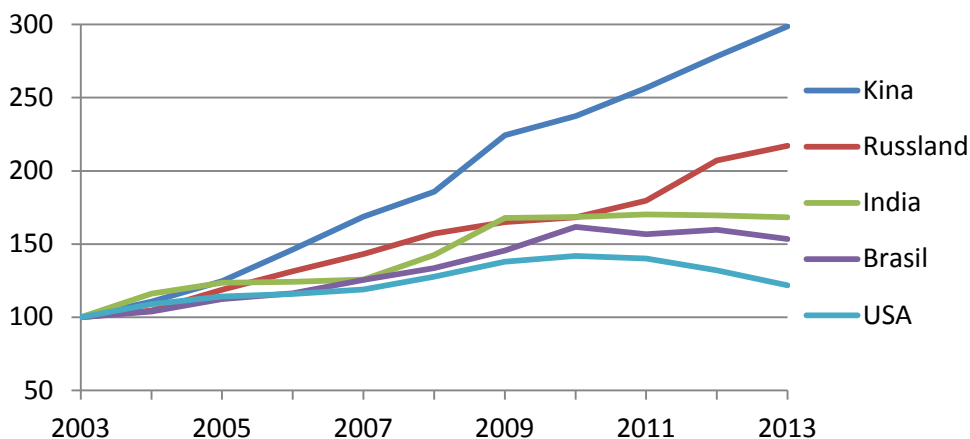


Figur 3.9 Indeksert utvikling i forsvarsutgifter i BRIK-landene og Nato, 2003–2013, justert for inflasjon.

Vi ser av figur 3.9 at BRIK-landene har en indeksverdi på 230 i 2013, noe som innebærer at deres samlede forsvarsutgifter er mer enn doblet i perioden 2003–2013. Indeksverdiene i 2013 for Nato-landene inkludert og ekskludert USA ligger på henholdsvis 111 og 94, altså en reell økning på 11 prosent med USA og en reduksjon på 6 prosent uten USA i perioden 2003–2013.

Til tross for at utviklingen i Nato og BRIK-landene går i motsatt retning, var Nato-landenes samlede forsvarsutgifter over det dobbelte av BRIK-landenes i 2013. Videre brukte USA alene omlag 227 mrd. USD mer på forsvar enn BRIK-landene tilsammen.

BRIK-landenes forsvarsbudsjett vokser i forskjellig takt, noe vi kan se i figur 3.10. Figuren sammenligner også veksten med USA, og vi ser tydelig den forskjellige utviklingen, særlig etter 2010.



Figur 3.10 Indeksert utvikling i forsvarsbudsjett i BRIK-landene og USA, 2003–2013, justert for inflasjon.

I gjennomsnitt doblet BRIK-landenes forsvarsbudsjett seg i perioden 2003–2013. Videre ser vi av figur 3.10 at veksten i India og Brasils forsvarsbudsjett avtar rundt 2009, mens Kina og Russland fortsetter å øke forsvarsbudsjettene.

Vi går nå nærmere inn på hvert av de fire BRIK-landene og ser på hovedtrekkene i myndighetenes fremtidige planer for forsvarssektoren. Om ikke annet oppgitt er fremstillingen av landene, i tillegg til tall fra SIPRI, basert på følgende kilder: The Military Balance (2014) og IMF World Economic Outlook, oktober 2014. Økonomisk vekst er definert som årlig endring i BNP, og data er hentet fra World Bank og IMF.

Kina vs. USA; et regneeksempel

Kina er det BRIK-landet som bruker mest på forsvar, og nummer to globalt etter USA. Men vil Kina noen gang ha et større forsvarsbudsjett enn USA? For å illustrere et mulig tidsforløp før kinesisk forsvarsbudsjett er størst gjør vi her et lite regneeksperiment på bakgrunn av økonomisk vekst. Vi tar først utgangspunkt i at forsvarsbudsjettets andel av BNP holdes på et konstant nivå i begge landene. For fremtiden antar vi så at økonomisk vekst i Kina avtar til 6 prosent, sammen med en moderat økonomisk vekst på 2,7 prosent i USA. Med andre ord: hva skjer dersom Kinas økonomi fortsetter å vokse raskere enn den amerikanske? Med disse nivåene på økonomisk vekst vil Kinas forsvarsbudsjett være større enn USAs i 2054.

Brasil

Vekst i Brasils BNP har variert fra middels høy i årene før krisen, til negativ vekst i 2009. I 2014 var prognosene for økonomisk vekst kun 0,3 prosent, noe som antas å stige svakt til 1,3 prosent i 2015. Andelen av BNP som brukes på forsvar har ligget stabilt rundt 1,5 prosent de siste ti årene, så mye av utgiftene kan knyttes til den økonomiske veksten. Rangerer vi verdens forsvarsbudsjetter etter størrelse, havner Brasil på en 10 plass i 2013, med et budsjett på 51 mrd. USD. Mye av hovedoppgavene for Brasils militære styrke er overvåkning av landegrenser og opprettholdelse av lov og orden i landet, og fra 2013 har innsatsen til disse oppgavene økt til tross for store kutt i budsjettet i 2011–2013. Disse kuttene rammet i hovedsak investeringer og drift, og mellom 2012–2013 var Brasil det eneste BRIK-landet med en negativ vekst i forsvarsutgifter.

Russland

FFI har tidligere analysert den makro- og forsvarsøkonomiske utviklingen i Russland, se blant annet Hakvåg og Senstad (2014). Russland har siden finanskrisen hatt svak økonomisk vekst, og prognosen for 2014 var 0,24 prosent reel vekst i BNP, noe som er det laveste nivået siden finanskrisen i 2009. Flere analytikere peker på strukturelle årsaker som bakgrunn for den svake utviklingen, der manglende investeringer og reformer er sentrale årsaker. Situasjonen har blitt ytterligere forverret som følge av fall i oljepris og Ukrainakrisen med følgende økonomiske sanksjoner. Prognosene for Russisk BNP i 2015 ligger på -2,9 prosent reel vekst.⁵⁷

⁵⁷ Tallet er hentet fra World Bank, men her er det stor forskjell mellom kilder. Eksempelvis er OECD og IMF estimatene henholdsvis 0,03 og 0,5 prosent BNP vekst i 2015.

Til tross for svak økonomisk utvikling har Russland økt satsningen på forsvaret. Med unntak av årene 2008–2009 har russiske forsvarsbevilgninger vokst sammenhengene siden 2000. SIPRI estimerer at budsjettposten “Nasjonalt forsvar” utgjorde 4,1 prosent av BNP på forsvar i 2013, noe som innebærer at Russland for første gang siden 2003 bruker høyere andel av BNP på forsvar enn USA. Forsvarsbudsjettet for 2015 er estimert til å utgjøre 4,2 prosent av BNP, og noe lavere de to påfølgende årene.⁵⁸ Veksten i 2013 og 2014 synes i hovedsak å gå til nytt materiell, mens driftsutgifter holdes på et stabilt nivå. I det russiske våpenprogrammet GPV-2020 planlegges det å skifte ut størsteparten av den militære materiell- og utstyrsparken innen 2020. Utgifter til dette programmet utgjør i 2014 nesten halvparten av forsvarsbudsjettet, i motsetning til under en tredel i 2005. Budsjettposten “Nasjonalt forsvar” har økt 40 prosent siden forsvarsreformen startet i 2008, i tillegg til svak vekst i forsvarsrelaterte formål over andre budsjettposter. Fremtidige utfordringer for russisk forsvarsbudsjett er knyttet til lav økonomisk vekst som kan påvirke hvorvidt våpenprogrammet vil være mulig å gjennomføre.

En annen utfordring er den demografiske utviklingen som gir mangel på nytt og yngre personell, noe som har ført til en underbemanning av russiske styrker. Dette gjelder også for personell med teknisk kompetanse for FoU i forsvarsindustrien, men her blir lave lønninger pekt på som årsak.

India

Indias økonomiske vekst nådde et toppunkt på 10,3 prosent i 2010. I 2012 nådde derimot veksten et bunnpunkt på 4,7 prosent. Siden 2012 har veksten i BNP vært rundt 5–6 prosent, og prognosene for 2015 ligger på 6,4 prosent reel vekst. Som svar på en rekke økonomiske utfordringer, ble forsvarsbudsjettet begrenset til en nominell vekst på 5,3 prosent i 2013–2014, noe som innebærer en reell nedgang på 2 prosent. I likhet med Kina, har utgifter til forsvar som andel av BNP ligget på et konstant nivå, men i India utgjør det en større andel av økonomien, rundt 2,5 prosent. Flere av de store investeringsprosjektene i luftforsvaret drives av utviklingen i luftmakten hos nabolandet Kina, og til en viss grad Pakistan, og i løpet av de neste årene skal Indias kampfly enten byttes ut eller oppgraderes.

Kina

Etter USA er Kina det landet i verden som bruker mest på forsvar. Kina har også opplevd en sterk økonomisk vekst, og er per i dag verdens nest største økonomi etter USA. Prognoser for reell vekst i Kinas BNP i 2015 ligger på 7,1 prosent, noe som er en nedgang sammenlignet med tidligere nivå, for eksempel 10,4 prosent i 2010. Forsvarsutgifter som andel av BNP har ligget konstant rundt 2 prosent, noe som kan knytte satsingen på forsvar til den økonomiske veksten.⁵⁹ Dette skiller seg fra forsvarsbudsjettet i USA, der veksten i hovedsak har skyldtes økt prioritering på forsvar i forhold til andre sektorer. Til tross for lavere vekst var Kinas forsvarsbudsjett i 2013 på 112 mrd. USD, noe som er en økning på 10,7 prosent fra 2012. Årlig reell vekst i utgifter til forsvar lå i 2009–2013 på gjennomsnittlig 7,6 prosent. Dette er en nedgang sammenlignet med det årlige gjennomsnittet på 10,4 i de fem årene før finanskrisen, 2003–2007.

⁵⁸ Kilde: *The Moscow Times*, oktober 2014, <http://www.themoscowtimes.com/article/509536.html>.

⁵⁹ Det eksisterer noe usikkerhet rundt størrelsen på det kinesiske forsvarsbudsjettet. Offisielle kinesiske kilder ekskluderer deler av forsvarssektoren og oppgir dermed et lavere tall enn SIPRI estimatet.

Det eksisterer sterke bånd mellom det kinesiske kommunistpartiet og Folkets Frigjøringshær. I de siste 15 årene har Folkets Frigjøringshær gjennomgått store strukturelle endringer og fått tilført mengder nytt materiell. Fokus har blitt rettet mot at grenene skal kunne utføre fellesoperasjoner, samt å profesjonalisere deler av personellet. Videre går de økte forsvarsutgiftene til nye investeringer gjennom programmet for modernisering av materiell, men også til å støtte opp om strategien med å vinne lokale kriger samt nettverksbasert forsvar.⁶⁰ En faktor av nyere art som ytterligere kan bidra til å opprettholde Kinas satsing på forsvar er USAs mål om å “rebalansere seg mot Asia”.⁶¹

4 Konsekvenser og fremtidsutsikter

Vi vil nå trekke sammen trådene fra tidligere kapitler, løfte blikket fremover og se på mulige konsekvenser av de makroøkonomiske trendene. Kapitlet er delt opp i følgende tre tema: 1) endring i verdens militære tyngdepunkt, 2) budsjettkutt og skjev byrdefordeling i Nato, 3) og fremtidsutsikter for norske forsvarsbudsjetter.

4.1 Verdens militære tyngdepunkt flytter seg

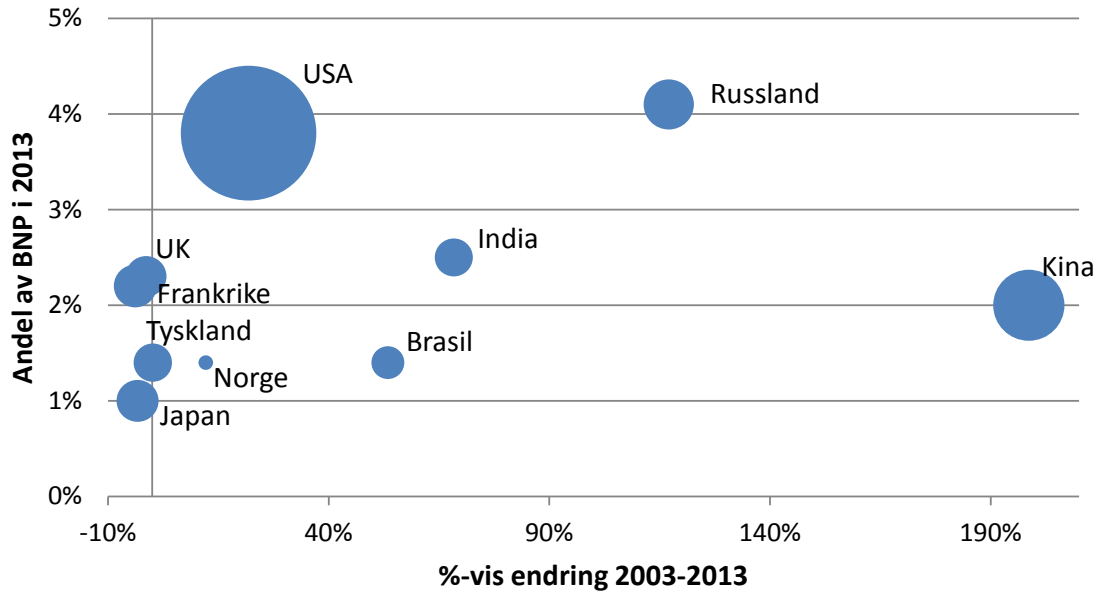
Én trend peker seg særlig ut fra analysen i kapittel 3: Mens NATO-landenes forsvarsbudsjetter i stor grad står stille eller krymper, øker de i land som Russland, Kina og India. Denne økningen i forsvarsbudsjett drives i stor grad av høy BNP-vekst i disse fremvoksende økonomiene. NATO og resten av Europa sto likevel i 2013 for hele 61,6 prosent av globale forsvarsutgifter.⁶²

I figur 4.1 sammenligner vi forsvarsbudsjettene for utvalgte land i perioden 2003–2013. Den vertikale og horisontale aksene viser henholdsvis forsvarsbudsjett som andel av BNP (forsvarsbyrden) og forsvarsbudsjettets prosentvise endring i perioden. Land som ligger øverst til høyre i figuren har med andre ord både gått gjennom en periode med kraftig vekst i forsvarsbudsjettet og bruker samtidig en relativt stor andel av BNP på forsvar. Videre viser sirklene absolutt størrelse på landenes forsvarsbudsjett i 2013.

⁶⁰ Kilde: Chen (2014).

⁶¹ Kilder: U.S. Department of Defense (2012) og China’s Defence White Paper (2013).

⁶² 56,5 prosent uten Russland.



Figur 4.1 Utvikling i perioden 2003–2013 for utvalgte land, justert for inflasjon.

I figur 4.1 ser vi høyest vekst i forsvarsbudsjett hos land utenfor Nord-Amerika og Europa, med unntak av Japan. Veksten hos de største europeiske landene har ligget nær null. Ser vi på forsvarsbyrde hos landene i figur 4.1 er det USA og Russland som bruker størst andel av BNP på forsvar. Økonomisk handlingsrom for en videre økning kan være større i landene med lav forsvarsbyrde. Et eksempel her er Kina med forsvarsutgifter på kun 2 prosent av BNP i 2013, sammenlignet med USA og Russland hvor andelen er nær det dobbelte. I et scenario med lavere økonomisk vekst fremover kan Kina ha større muligheter til satsing på forsvar enn eksempelvis Russland. Gitt en mulig omprioritering av offentlige oppgaver vil Kina faktisk kunne doble størrelsen på forsvarsbudsjettet sitt før forsvarsbyrden er større enn Russlands.

Med langt over halvparten av verdens forsvarsutgifter er Nord-Amerika og Europa fortsatt militært sett dominerende på verdensbasis. Dersom det siste tiårets trend fortsetter, kan dette raskt kunne endres, og både NATO og Norge vil stå overfor en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon.

4.2 Budsjettkutt og skjev byrdefordeling i Nato

I kapittel 3.1 så vi en generell trend i Nato med fallende forsvarsutgifter tiåret etter den kalde krigens slutt. Mellom 2000–2010 er bildet noe mer nyansert, men etter 2010 er trenden igjen fallende. I perioden 2011–2013 falt Nato-landenes samlede forsvarsbudsjetter reelt med 10,4 prosent. I 2012–2013 vokste forsvarsbudsjettene kun i de baltiske landene, Portugal, Tyrkia og Norge. Disse landene utgjorde imidlertid bare 3,4 prosent av Nato-landenes totale forsvarsutgifter i 2013. Mange Nato-land har stramme offentlige budsjetter hvor økte bevilgninger til forsvar må gå på bekostning av andre velferdsgoder.

Et tilbakevendende tema i denne rapporten er skjev byrdefordeling i Nato og hvorvidt små land opptrer som “gratispassasjerer”. Vår empiriske analyse i kapittel 3 viste mulige tilfeller av dette,

da store land klart bærer de største kostnadene ved alliansen. En naturlig konsekvens av dette er at de store landene, da særlig USA, etterlyser en økning i mindre Nato-lands forsvarsutgifter. Dette kommuniseres tydeligst gjennom uttalelsen fra toppmøtet i Wales i 2014, hvor land som bruker mindre enn 2 prosent av BNP skal "sikte mot å øke" andelen av BNP til 2 prosent frem mot 2025. Dette målet er ikke kun ment å skulle redusere den skjeve byrdefordelingen, men kan også forstås med bakgrunn i økt oppfattet trusselnivå etter Ukrainakrisen.⁶³ Myndighetenes planer i flere europeiske land, eksempelvis UK og Frankrike, vil derimot innebære at forsvarsbudsjettene reduseres som andel av BNP i 2015, noe som står i motsetning til målet om 2 prosent.⁶⁴

Vi ser av figur 3.4 en skjev byrdefordeling mellom USA og europeiske land, og at denne har økt i perioden. I 2013 så vi at USAs andel av totale forsvarsutgifter i Nato hadde gått ned med om lag 3 prosentpoeng mellom 2011–2013. Nedgangen skyldes at reduksjonen i forsvarsutgifter i USA overgår reduksjonen hos de europeiske Nato-landene. Med andre ord har ikke europeiske land økt sin forsvarsbyrde selv om andelen økte med 6,5 prosent i perioden 2011–2013. Hvis denne utviklingen fortsetter vil likevel kostnadsbyrden mellom USA og europeiske Nato-land bli mindre skjev, men Natos samlede forsvarsutgifter reduseres. Innad i Europa har både store og små lands andel av forsvarsutgiftene økt med 5–6 prosent, slik at byrdefordelingen i hovedsak er uendret.

En av hovedårsakene til USAs økte forsvarsbudsjett på 2000-tallet har vært landets ledende rolle i internasjonale operasjoner. Hallams & Schreer (2012) ser militæroperasjonene i Libya som mulige milepæler og fremtidig modell for en likere byrdefordeling i Nato. Dette fordi Frankrike og UK her var de ledende landene, mens USA kun hadde en støttende rolle. Dette gjør at denne Nato-operasjonen skiller seg ut fra tidligere operasjoner der USA bar størsteparten av kostnadene. Forfatterne peker på at en fortsatt utvikling i retning av at europeiske land tar en større del av byrden avhenger av flere forhold særlig knyttet til hvorvidt det finnes økonomisk handlingsrom til å prioritere forsvar i europeiske land fremover. Her er det verdt å merke seg at prognosene for økonomisk vekst i USA ser bedre ut enn for mange europeiske Nato-land. Dette kan bidra til at USA får relativt større økonomisk handlingsrom til å øke sitt forsvarsbudsjett, og en ny amerikansk dominans i Nato.

En utvikling hvor amerikanske forsvarsutgifter fortsetter å vokse og europeiske utgifter fortsetter å falle, vil kunne representere en dobbel utfordring for Norge: En skjevere byrdefordeling vil kunne bidra til å svekke Natos relevans fra et amerikansk perspektiv, slik at alliansen går enda lenger i retning av å være en løs politisk sammenslutning. I tillegg vil kutt hos våre europeiske allierte føre til reduksjoner i forsvarsstrukturer og enda større kapabilitetsgap. Dersom Nato-samarbeidet blir mindre relevant og forpliktende, vil dette kunne bidra til å svekke sannsynligheten for alliert bistand, og kuttene i kapabiliteter blant allierte gir Nato mindre å bistå

⁶³ Kilder: *Defense News*, 3. mai 2014,

<http://www.defensenews.com/article20140503/DEFREG01/305030021/>. *Defense News*, 9. juni 2013,

<http://www.defensenews.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2013306090005>.

⁶⁴ Se henholdsvis Chalmers (2014) og *The Military Balance* (2014).

med i en slik situasjon. En mulig konsekvens av denne doble utfordringen vil være at Forsvaret i større grad må basere seg på egne styrker i en sikkerhetspolitisk krise.

4.3 Fremtidsutsikter for norske forsvarsbudsjetter

I dette kapittelet retter vi oppmerksomheten tilbake til Norge for å diskutere langsiktig vekstpotensial for det norske forsvarsbudsjettet. Utgangspunktet for diskusjonen er de tre faktorene som på sikt henger tettest sammen med endringer i et lands forsvarsbudsjett, omtalt i kapittel 1.1:

1. Brutto nasjonalprodukt (BNP)⁶⁵
2. Oppfattet trusselnivå mot landet
3. Alliertes bidrag landets sikkerhet

Vi tar her for oss kun de to første punktene.

Bidrag fra økonomisk vekst og prioritering av forsvar

Norge har klart seg bedre etter finans- og gjeldskrisen enn mange andre europeiske land. Dette skyldes i stor grad at etterspørselen etter oljeprodukter har holdt seg på et høyt nivå, samt vår mulighet til å øke offentlige utgifter ved bruk av penger fra oljefondet. Men Norge er en liten åpen økonomi og på ingen måte isolert fra økonomiske utfordringer hos våre handelspartnere i Europa og ellers i verden.

Fremover gir faktorer som lavere produktivitetsvekst, endringer i demografisk sammensetning og fall i oljepris forventninger om noe lavere økonomisk vekst.⁶⁶ Årlig vekst i BNP mellom 2014–2020 anslås å ligge under det historiske gjennomsnittet på 2,6 prosent de siste 40 årene.⁶⁷ Oljesektoren er en sentral del av norsk økonomi, og om fallet i prisen på olje siste halvår av 2014 blir vedvarende, kan dette være en utfordring som virker inn på flere måter: Lav oljepris kan i første omgang føre til behov for omstillinger i norsk arbeidsmarked og høyere arbeidsledighet. I tillegg reduseres vårt hittil gunstige bytteforhold med utlandet, hvor vi har fått høy pris på våre eksportvarer og betalt lav pris på det vi importerer, noe som forverres ytterligere av en svakere krone. På den andre siden kan svakere krone være gunstig for eksportbedrifter og fallet i oljepris gjøre Norge mindre attraktivt for arbeidsinnvandring, noe som kan dempe økningen i arbeidsledighet.

På lengre sikt vil naturligvis usikkerheten knyttet til økonomisk vekst være større. Det som synes sikkert er likevel at petroleum vil spille en mindre rolle i norsk økonomi, og at denne viktige vekstimpulsen vil bli borte. Likevel vil Statens Petroleumsfond – utland fortsette å bidra til norsk økonomi. Mot 2060 er dette bidraget fra oljefondet over statsbudsjettet forventet å avta som følge

⁶⁵ Om ikke annet oppgitt er anslag på vekst i BNP og inflasjon i dette kapittelet hentet fra Statistisk sentralbyrå (2014) og IMF's World Economic Outlook Database.

⁶⁶ Finansdepartementet (2014).

⁶⁷ Finansdepartementet (2014), *Nasjonalbudsjettet 2015*.

av reduserte inntekter fra oljevirkosomheten, men fortsatt være betydelig. Anslag på langsiktig gjennomsnittlig reell vekst i Norges BNP ligger på 2,4 prosent i årene 2015–2030, og 1,6 i 2030–2060.⁶⁸

Det norske samfunnet står imidlertid overfor betydelige uløste oppgaver i årene fremover. Vi forventer økt levealder blant Norges befolkning, noe som medfører behov for utbygging av helsetjenester og økte utbetalinger av trygde- og pensjonsytelser. Prognoser fra Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskriving viser at antallet yrkesaktive bak hver pensjonist vil om lag halveres frem mot 2060.⁶⁹ Dersom arbeidstilbudet ikke vokser i takt med en aldrende befolkning forventes et behov for økende bruk av oljepenger for å balansere statsbudsjettet på lang sikt.⁷⁰ Sammen med utsiktene for lavere vekst i norsk økonomi kan dette gi høyere press på offentlige finanser og kunne begrense i hvilken grad samfunnet gjennom myndighetene vil se seg i stand til å prioritere forsvar fremover. Det virker dermed som mindre sannsynlig at Norge i fremtiden kan prioritere å gi Forsvaret økninger i bevilgningene i takt med BNP-veksten, med mindre trusselnivået skulle påvirke denne vurderingen.

Bidrag fra oppfattet trusselnivå

Det knytter seg naturlig nok en viss usikkerhet til Norges fremtidige sikkerhetspolitiske utvikling. Vi avgrensner oss derfor til å peke på hvordan dagens trender innen internasjonal forsvarsøkonomi kan påvirke dette.

En faktor som påvirker oppfattet trusselnivå er naturlig nok den russiske moderniseringen og omstillingen av forsvaret. Som nevnt i kapittel 3.3 om BRIK-landene, er Russland midt inne i våpenprogrammet GPV-2020 som innebærer en omfattende opprustning.⁷¹ Det er et åpent spørsmål i hvilken grad Russland vil lykkes i å finansiere dette. Det vil avhenge både av den økonomiske veksten i landet og landets vilje til å prioritere forsvar. Utviklingen i 2014, hvor Russland har vært i konflikt med Ukraina og hvor NATO har svart med økonomiske sanksjoner, har bidratt til å svekke veksten i den russiske økonomien. Dermed må landet i større grad basere seg på å øke andelen av BNP for å realisere det ambisiøse våpenprogrammet. Viljen til å prioritere synes allerede å være til stede siden landet bruker over 4 prosent av BNP på forsvar. En utvikling hvor Russland øker denne andelen, og dermed styrker forsvaret ytterligere, vil dermed gi landet nye militære evner. Dette vil sannsynligvis føre til økt oppmerksomhet og vilje til å bevilge midler til forsvarsformål i Norge.

Det er naturligvis ikke mulig å skulle kvantifisere en slik mulig effekt og benytte den i langtidsplanleggingen. Forsvaret bør likevel være klar over betydningen av denne mekanismen: bevilgningene vil neppe økes vesentlig før trusselen oppfattes som betydelig endret.

⁶⁸ Kilde: OECD Economic Outlook No 95, mai 2014, <http://stats.oecd.org/>. Disse anslagene er nedjustert fra 2012-tallene brukt i Finansdepartementet (2013).

⁶⁹ Brunborg, H. & Texmon, I. (2009), *Befolkningsfremskrivinger 2009–2060, Økonomiske analyser 4/2009*, Statistisk sentralbyrå.

⁷⁰ Finansdepartementet (2013).

⁷¹ Se også Hakvåg og Senstad (2014).

Scenarier for fremtidig forsvarsbudsjett

Avslutningsvis illustrerer vi i figur 4.2 tre scenarier for Norges fremtidige forsvarsbudsjett. Vi tar utgangspunkt i forsvarsministerens rammeskriv til nytt fagmilitært råd⁷² og målsetningene fra Nato-toppmøtet i Wales i 2014⁷³ og lager følgende tre scenarier:

1. Et kompensert videreført 2015-budsjett.
2. Et økende budsjett som utgjør 0,5 prosent reell årlig vekst.⁷⁴
3. Et budsjett som øker til 2 prosent av BNP i 2025, for deretter å ligge på denne BNP-andelen.

Både scenario 1 og 2 blir i tillegg vist med et alternativ som har en årlig reduksjon på 160 millioner kroner som følge av avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen (AB&E-reform heretter). Utgangspunktet for scenario 3 er 2015-budsjettet, som utgjør 1,39 prosent av BNP når vi korrigerer ut de midlertidige bevilgningene til kampflyanskaffelsen. For å nå dette målet må forsvarsbudsjettet økes reelt med 4,6 prosent årlig i perioden 2015–2025, for deretter å følge veksttakten i BNP noe som tilsvarer en reell årlig økning på 0,9 prosent i perioden 2025–2035. Alle scenariene er ekskludert bruttobudsjettering av forsvarsbygg og midlertidige tilleggsbevilgninger til kampflyanskaffelsen, og inkluderer MVA.⁷⁵ Tallene er presentert i 2015 FI-kroner.⁷⁶ Tilleggsbevilgningene knyttet til F-35 og JSM (utvikling trinn tre) er lagt til scenario 1 med kompensert videreført 2015-budsjett, og illustrert separat.

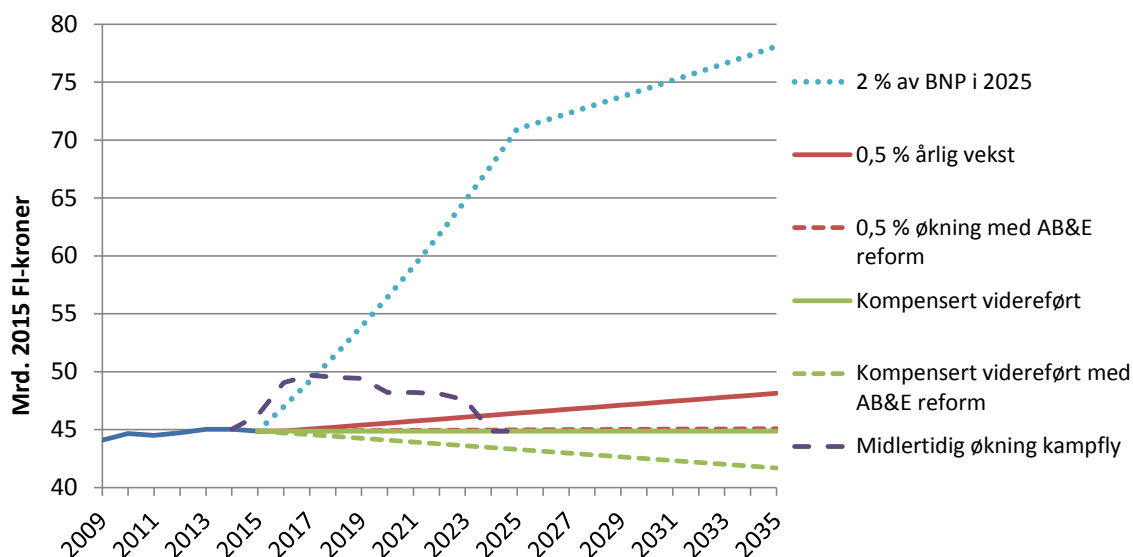
⁷² Forsvarsdepartementet (2014). Fagmilitært råd er et viktig innspill til Forsvarets langtidspan 2017–2020.

⁷³ Kilde: Wales Summit Declaration, 05 september 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

⁷⁴ Dette tilsvarer en årlig reel økning på 170 mill.

⁷⁵ Forsvarsutgifter for 2015 er dermed beregnet som 43,8 mrd. + 4,51 mrd. (pensjonsutgifter) + 2,02 (MVA) - 4,1 (bruttobudsj. FB) - 1,37 (kampfly) = 40,36 mrd. kr. Dersom vi inkluderer de midlertidige bevilgningene til kampfly, ender BNP-andelen seg til 1,43 prosent.

⁷⁶ Fra 2015 antar vi en FI-indeks på 1,15 prosent over KPI, i tråd med øvrige planforutsetninger i Forsvarets langtidspanlegging.



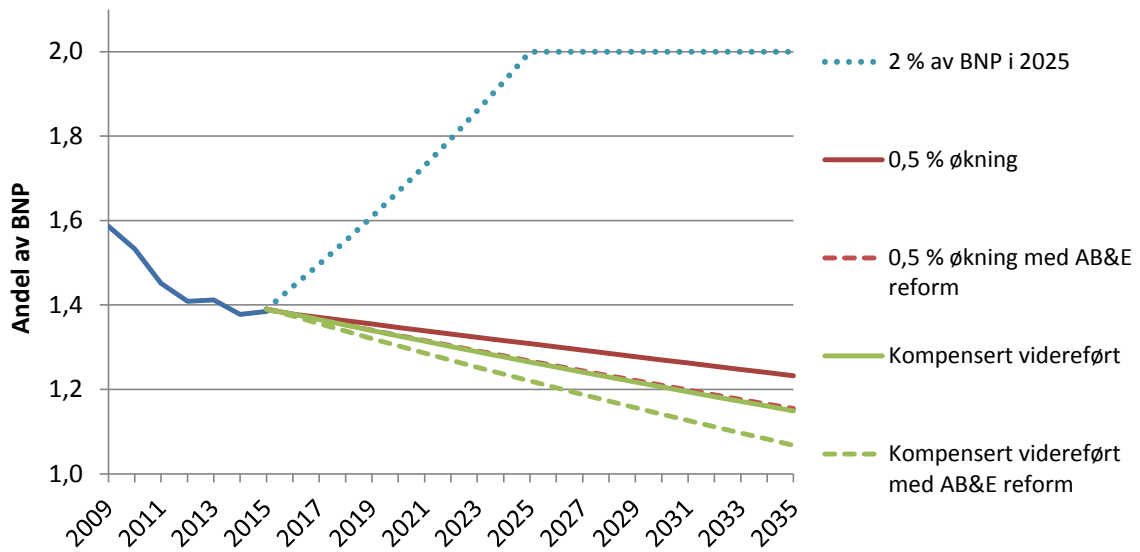
Figur 4.2 Scenarioer for fremtidig budsjettutvikling, inkludert pensjonsutgifter.

Vi ser av figur 4.2 at scenario 3 med ambisjon om å øke forsvarsbudsjettet til 2 prosent av BNP i 2025 peker seg tydelig ut. Dette fordi utviklingen tilsvarer en økning i underkant av 60 prosent eller 26 mrd. 2015 FI-kroner i perioden 2015–2025. Etter 2 prosent andel av BNP er nådd i 2025 følger forsvarsbudsjettet BNP veksten og total økning er på 10 prosent eller 7,1 mrd. 2015 FI-kroner, i perioden 2025–2035. Denne utviklingen avviker betydelig fra de andre banene, og vil også representere et tydelig brudd med utviklingen de siste 25 årene. Videre avhenger scenario 3 av anslag på fremtidig vekst i priser og BNP.⁷⁷

Scenario 1 og 2 medfører bevegelser mellom 40 og 50 mrd. kroner, og vil dermed i stort innebære de samme rammevilkår for Forsvaret. I scenario 1 er det ingen reell økning i perioden, men legger vi her på AB&E-reformen reduseres forsvarsbudsjettet totalt med reelle 7 prosent i perioden 2015–2035. I scenario 2 er total reell vekst i forsvarsbudsjettet på 7,2 prosent i perioden 2015–2035. Inkluderer vi AB&E-reformen i scenario 2 er utviklingen knapt synlig fra scenario 1, da årlig reell økning er på 10 mill. 2015 FI-kroner.⁷⁸ Felles for scenario 1 og 2 er også at de fører til at Forsvarets andel av BNP fortsetter å falle, gitt forventet vekst i norsk BNP. Dette kommer tydelig frem i figur 4.3 der de tre scenarioene er illustrert som andel av BNP.

⁷⁷ Anslag fra IMF på realvekst i BNP og inflasjon går frem til 2019. Etter dette antar vi moderat vekst på 2,1 prosent og inflasjon på 2 prosent frem til 2025.

⁷⁸ 170 mil. (0,5 prosent reell vekst) - 160 mil. (AB&E-reform) = 10 mill. årlig økning.



Figur 4.3 Scenarioer for fremtidig budsjettutvikling som andel av BNP, inkludert pensjonsutgifter.

Vi ser av figur 4.3 at scenario 1 og 2 innebærer at forsvarsbudsjettets andel av BNP reduseres, og dermed viderefører de den historiske trenden vi så i kapittel 2.1. Scenario 1 innebærer en gradvis reduksjon av forsvarsbudsjettets andel av BNP ned til 1,15 prosent, og 1,07 prosent med AB&E-reformen i 2035. I scenario 2 utgjør forsvarsbudsjettet 1,23 prosent av BNP i 2035, og 1,15 prosent med AB&E-reformen.⁷⁹ Norge vil, dersom utviklingsbanene fra Forsvarsministerens rammeskriv tas til følge, bevege seg stadig lengre bort fra NATO-målet om forsvarsbudsjett som 2 prosents av BNP.

Scenario 3 medfører en økning i forsvarsbudsjettets andel av BNP mot 2025, og representerer dermed et betydelig trendbrudd i forhold til den historiske utviklingen vi så i kapittel 2.1.

Hvilke av disse scenarioene bør så Forsvaret planlegge for? Forsvaret står her overfor valget mellom flere løsninger som det er knyttet risiko til. Ved å planlegge med et budsjett med relativt høy vekst, risikerer man at veksten i realiteten blir lavere og at forsvarsstrukturen ikke kan driftes fullt ut. Ved å planlegge med en lav vekst, risikerer man å ende opp med en mindre forsvarsstruktur og som ikke kan omsette eventuelle økte budsjetter dersom veksten blir høyere enn forutsatt. I begge tilfeller risikerer man at den operative evnen blir lavere enn ønsket.

⁷⁹ Tilsvarende andel som i scenario 1.

Budsjettvekst og kostnadsvekst i Forsvaret

I framskrivingene av forsvarsutgiftene har vi her tatt utgangspunkt i faste 2015 FI-kroner. Dette innebærer at vi forutsetter en pris- og lønnskompensasjon som dekker Forsvarets kostnadsvekst innen materiell og personell. Denne kostnadsveksten skal imidlertid ikke dekke økninger i drifts- og investeringskostnader som følge av mer avansert materiell med høyere ytelse. FFI har dokumentert at i praksis har alle Forsvarets materiellkategorier en kostnadsvekst som overstiger denne kompensasjonen (se f.eks. Hove og Lillekvelland (2015)⁸⁰ eller Gulichsen et al. (2011)⁸¹). Dette kalles enhetskostnadsvekst. Bedre materiell koster mer og gjør at den enkelte enhet blir stadig dyrere både å anskaffe og å drifte. Kostnadsveksten innen materiell skyldes primært:

1. Dyrere materiellanskaffelser som følge av mer teknologisk avansert materiell med høyere ytelse.
2. Større driftskostnader til materiell, blant annet som følge av mer avansert utstyr.

Gulichsen et al. (2013) beregner at for å opprettholde Forsvarets struktur i antall enheter, må kostnadene til Forsvaret øke årlig med 1,1 prosent utover pris- og lønnskompensasjonen. Dette betyr at en reell vekst i forsvarsbudsjettene på nivå med den vi har sett siden 2000 eller de to scenarioene med mellom -0,5 og + 0,5 prosent økning per år, ikke er tilstrekkelig til å opprettholde forsvarsstrukturens størrelse, målt i antall enheter.

En årlig vekst i forsvarsbudsjettet på 1,1 prosent utover pris- og lønnskompensasjonen medfører et forsvarsbudsjett på 55,8 mrd. 2015 FI-kroner i 2035, tilsvarende en årlig gjennomsnittlig økning på 0,54 mrd. 2015 FI-kroner.⁸² En videreføring av de midlertidige bevilgningene til kampfly fra 2020-nivået på 3,3 mrd. 2015 FI-kroner, etterfulgt av en årlig reell vekst på 0,5 prosent, vil i 2035 gi omtrent det samme resultatet.

Dersom en planlegger for en utvikling hvor andelen av BNP øker til 2 prosent vil en i praksis basere seg på en betydelig satsing på forsvar. Dette vil, uansett størrelsen på den økonomiske veksten i årene fremover, kreve at Forsvaret i stor grad prioriteres foran andre samfunnsområder. Sett i sammenheng med utfordringer norsk økonomi står overfor i tiårene som kommer, virker dette lite sannsynlig, med mindre trusselbildet endres dramatisk. En risikerer med andre ord å planlegge med en for stor forsvarsstruktur i scenario 3.

⁸⁰ Hove, K. og Lillekvelland, T. (2014), *Defence investment cost escalation – A refinement of concepts and revised estimates*, FFI-rapport 2014/02318.

⁸¹ Gulichsen, S. et al (2013), *Ressursoppdatering KOSTMOD 2013 – metode og datagrunnlag*, FFI-rapport 2013/00886.

⁸² Disse tallene er inkludert pensjonsutgifter og ekskludert midlertidige bevilgninger til kampfly. Tar vi ut pensjonsutgifter er total økning i perioden 2015–2035 9,8 mrd. 2015 FI-kroner, tilsvarende en årlig gjennomsnittlig økning på 0,49 mrd. 2015 FI-kroner.

Scenario 1 og 2 er begge relativt like, men vil likevel skille flere mrd. i 2025. Trekker vi utviklingen lenger ut i tid, til for eksempel 2035, øker differansen. Hvilket scenario Forsvaret velger å dimensjonere strukturen etter, er dermed helt avgjørende.

Når vi legger på nedtrekket fra AB&E-reformen i scenario 1 vil forsvarsbudsjettet reduseres reelt med om lag 0,4 prosent årlig i FI-kroner, noe som kan virke som en til dels dramatisk nedprioritering av forsvar. Det fremstår videre som både usannsynlig og lite ønskelig dersom det kombineres med en forverret sikkerhetssituasjon. Risikoen med å planlegge for dette scenarioet ville i første rekke være knyttet mot at forsvarsstrukturen måtte skaleres ned betydelig, og at den operative evnen ville bli lav.

Scenario 2 med 0,5 prosent årlig vekst fremstår mindre dramatisk, men vil like fullt innebære en fortsatt nedprioritering av Forsvaret i forhold til størrelsen på økonomien for øvrig. Når en ser de uløste oppgavene og demografiske utfordringene landet står foran, virker dette likevel ikke som en usannsynlig utvikling. Om Forsvaret skulle velge et scenario å planlegge med utgangspunkt i, fremstår dermed dette som den løsningen der man balanserer best de risikoene en står overfor i valg av planforutsetninger. Legger vi derimot på nedtrekket fra AB&E-reformen i scenario 2 vil utviklingen om lag tilsvare den i scenario 1 med et kompensert videreført 2015-budsjett og en reell nullvekst.

5 Oppsummering

Vi har i denne rapporten beskrevet en utvikling hvor forsvarssektoren i Norge har hatt en betydelig reell vekst i sine budsjetter siden andre verdenskrig. Den største delen av denne veksten skjedde imidlertid i perioden frem til den kalde krigens slutt. I perioden etter den kalde krigen har det i stort vært to ulike perioder for forsvarsbudsjettet. Mens budsjettene på 1990-tallet reelt sett ble redusert med om lag 1 prosent per år, har de vokst reelt med om lag 1,5 prosent årlig i perioden etter det.

Mens forsvarsbudsjettet frem til 1990 fulgte utviklingen i den norske økonomien for øvrig, har det ikke vært tilfellet etter slutten på den kalde krigen. Da har den generelle økonomiske ekspansjonen i Norge i hovedsak skjedd i andre sektorer enn i Forsvaret. Dette illustreres gjennom at Forsvarets andel av brutto nasjonalprodukt har falt også i perioden etter 2000. Dette betyr at Forsvaret har blitt relativt nedprioritert til fordel for andre formål, og da spesielt typiske velferdsformål. Norge ligger med 1,43 prosent i 2015 et godt stykke under Nato-målet om 2 prosent andel av BNP.

Sammensetningen av forsvarsbudsjettet har endret seg i takt med omstillingen av Forsvaret. Mens Forsvaret brukte nesten 1/3 av budsjettet på investeringer på 1980-tallet, har nivået på 2000-tallet ligger nærmere 20 prosent. Natos mål for medlemslandene om å bruke minst 20 prosent av forsvarsbudsjettet til investeringer er for Norges del mer enn oppfylt i 2015, med 23 prosent. Likevel er investeringsandelen i 2015 blant de laveste for Forsvaret siden slutten på 1970-tallet.

Utviklingen i det norske forsvarsbudsjettet skjer midt i store endringer i den internasjonale forsvarsøkonomiske situasjonen. Mens land som Kina, India og Russland øker forsvarsutgiftene dramatisk, har forsvarsutgiftene i Nato-land stagnert eller falt. Dette fører naturlig nok til at styrkeforholdet internasjonalt endres på sikt, og at Kina og Russland får en ny rolle internasjonalt. Svært mange Nato-land har redusert forsvarsbudsjettene i løpet av de siste 5–6 årene, reduksjoner som kommer på toppen av de dramatiske omstillingene etter den kalde krigens slutt. Det knytter seg stor spenning til hvordan Ukrainakrisen i 2014 og 2015 vil påvirke dette. På kort sikt har det kommet signaler om økt prioritering av forsvar i flere land, men den langsiktige konsekvensen er nødvendigvis uklar. På det skrivende tidspunkt foreligger det langtidsplaner for flere sentrale Nato-land i Europa om videre kutt i forsvarsutgiftene. Denne utviklingen kan være problematisk for Norge, siden det både kan føre til svekkelser av Nato som institusjon og av kapabilitetene til de enkelte Nato-landene. En mulig konsekvens av denne doble utfordringen vil være at Forsvaret i større grad må basere seg på egne styrker i en sikkerhetspolitisk krise.

I rapporten har vi identifisert til sammen tre ulike scenarioer for den videre utviklingen av forsvarsbudsjettet, alle basert på uttalte politiske ambisjoner eller planforutsetninger. Disse scenarioene er:

- 1) Et flatt budsjett, kun kompensert for ordinær pris- og lønnskompensasjon.
- 2) En årlig økning av budsjettet tilsvarende 0,5 prosent utover ordinær lønns- og priskompensasjon.
- 3) En økning av budsjettet mot 2 prosent andel av BNP innen 2025.

Både i scenario 1 og 2 må en ta høyde for en årlig reduksjon på 160 millioner kroner som følge av avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen (AB&E-reformen). Det mest sentrale spørsmålet her er hvilken av disse tre scenarioene Forsvaret bør basere sin langtidsplanlegging på. Scenario 3 fremstår som risikabelt siden det representerer et tydelig brudd med de siste 25 årenes forsvarspolitik, og vil kreve en omprioritering av oppgaver i Norge i en tid med fallende oljeinntekter og økende utfordringer knyttet til eldrebølgen. En risikerer her å planlegge med en for stor forsvarsstruktur. Scenario 1 fremstår både som en relativt dramatisk nedprioritering av Forsvar fra et samfunnsperspektiv og som mindre trolig gitt de sikkerhetspolitiske endringene Norge står midt oppe i. Dette scenarioet vil medføre risiko knyttet til at forsvarsstrukturen og den operative evnen blir lav og at evnen til å omsette eventuelle økte budsjetter blir lav, særlig når en tar høyde for årlige reduksjoner av budsjettet på 160 millioner kroner som følge av AB&E-reformen.

Scenario 2 representerer også en videre nedbygging av Forsvarets andel av BNP, men i mindre grad. Vi får her en moderat økning av Forsvarsbudsjettet, tilsvarende 0,5 prosent reelt utover pris- og lønnskompensasjonen, men innebærer fortsatt at Forsvaret bare tilgodeses med knapt halvparten av den veksten resten av samfunnet forventes å få (0,5 prosent vs. 1,1 prosent målt i FI-kroner). Dersom AB&E-reformen trekker ned bevilgningene med 160 millioner kroner årlig i årene fremover, blir Forsvarets andel nødvendigvis ytterligere redusert. Scenario 2 vurderes å best balansere de risikoer Forsvaret står overfor i valg av planforutsetninger.

Selv med dette relativt optimistiske anslaget er det verdt å merke seg at Forsvarets kostnadsvekst langt overstiger budsjettveksten, noe som vil innebære en videre kontinuerlig nedskalering og omstilling av Forsvaret. En slik utvikling vil også gå i stikk motsatt retning av det Natos medlemsland, herunder Norge, ble enige om under toppmøtet i Wales i 2014.

6 Referanser

- Brunborg, H. & Texmon, I. (2009), *Befolkningsframskrivinger 2009–2060, Økonomiske analyser 4/2009*, Statistisk sentralbyrå.
- Chalmers, M. (2014), *The Financial Context for the 2015 SDSR The End of UK Exeptionalism?*, Royal United Services Institute (RUSI) Briefing Paper.
- Chen, H. (2014), *Kinesisk forsvarsøkonomi – Oppdatering 2014*, FFI-notat 2014/02386.
- China's Defence White Paper (2013), *The Diversified Employment of China's Armed Forces*.
- Finansdepartementet (2013), *Meld. St. 12 (2012–2013) Perspektivmeldingen 2013*.
- Finansdepartementet (2014), *St. prp. 1S (2014–2015) Statsbudsjettet 2015*.
- Finansdepartementet (2014), *Meld. St. 1 (2014–2015) Nasjonalbudsjettet 2015*.
- Forsvarsdepartementet (2014), *Ny Langtidsplan for Forsvarssektoren- anmodning om Forsvarssjefens tilråding den videre utviklingen av Forsvaret*.
- Gadea M.D, Pardos E., Perez-Fornies, C. (2004), *A long-run analysis of defence spending in the NATO countries, Defence and Peace Economics, Vol. 15(3), June, s. 231–249*.
- Gulichsen. S. et al (2013), *Ressursoppdatering KOSTMOD 2013 – metode og datagrunnlag*, FFI-rapport 2013/00886.
- Hakvåg, U. og Senstad, C. (2014), *Russisk forsvarsøkonomi 2013 – trender og usikkerhetsmomenter*, FFI-rapport 2014/00886.
- Hakvåg, U. og Senstad, C. (2012), *Skremmende tall? – Realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020*, FFI rapport 2012/00356.
- Hallams, E., og Schreer, B. (2012), *Towards a 'post-American' alliance? Nato burden-sharing after Libya*, International affairs, 88(2), s. 313–327.
- Hartley, K. og Sandler, T. (1995), *Handbook of Defense Economics, Vol. 1*, Elsevier Science B.V.
- Hove, K. og Lillekvelland. T. (2014), *Defence investment cost escalation – A refinement of concepts and revised estimates*, FFI-rapport 2014/02318.
- Mölling, C. og Brune, S.-C. (2011), *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, European Parliament Directorate-General for External Policies.
- Murdoch, J. C. and Sandler, T. (1982), *A theoretical and empirical analysis of NATO*, Journal of Conflict Resolution, 28, s. 402–418.
- Olson, M. og Zeckhauser, R. (1966), "An economic theory of alliances", The Review of Economics and Statistics 48 (3) (1966), s. 266-279.
- Sandler, T. og Shimizu, H. (2012), *NATO burden sharing 1999-2010: an altered alliance*, Foreign Policy Analysis.

Statistisk sentralbyrå (2014), *Økonomiske analyser 6/2014*.

The international Institute for Strategic Studies (2014), *The Military Balance 2014*,
Routledge.

U.S. Department of Defense (2014), *National Defense Budget Estimates for FY 2015*.

U.S. Department of Defense (2012), *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st
Century Defense*.