

FFI RAPPORT

Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040

VAMRAAK Tore, BERG-KNUTSEN Espen

FFI/RAPPORT-2006/00003

**MAKROØKONOMISKE TRENDER – Forsvaret i en
makroøkonomisk ramme 1960–2040**

VAMRAAK Tore, BERG-KNUTSEN Espen

FFI/RAPPORT-2006/00003

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

| | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--------------------------|-------------|---------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| 1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2006/00003 | 2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED | 3) NUMBER OF PAGES 24 | | | | | | | | | | | | |
| 1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/897/911 | 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE - | | | | | | | | | | | | | |
| 4) TITLE <p>MAKROØKONOMISKE TRENDER – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040</p> <p>MACROECONOMIC TRENDS – The Norwegian Defence within a macroeconomic frame 1960–2040</p> | | | | | | | | | | | | | | |
| 5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) <p>VAMRAAK Tore, BERG-KNUTSEN Espen</p> | | | | | | | | | | | | | | |
| 6) DISTRIBUTION STATEMENT <p>Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)</p> | | | | | | | | | | | | | | |
| 7) INDEXING TERMS <table border="0"> <tr> <td>IN ENGLISH:</td> <td>IN NORWEGIAN:</td> </tr> <tr> <td>a) <u>Macroeconomics</u></td> <td>a) <u>Makroøkonomi</u></td> </tr> <tr> <td>b) <u>Long term planning</u></td> <td>b) <u>Langtidsplanlegging</u></td> </tr> <tr> <td>c) <u>Cost analysis</u></td> <td>c) <u>Kostnadsanalyse</u></td> </tr> <tr> <td>d) <u>Defence analysis</u></td> <td>d) <u>Forsvarsanalyse</u></td> </tr> <tr> <td>e) <u>Operating cost escalation</u></td> <td>e) <u>Driftskostnadsvekst</u></td> </tr> </table> | | | IN ENGLISH: | IN NORWEGIAN: | a) <u>Macroeconomics</u> | a) <u>Makroøkonomi</u> | b) <u>Long term planning</u> | b) <u>Langtidsplanlegging</u> | c) <u>Cost analysis</u> | c) <u>Kostnadsanalyse</u> | d) <u>Defence analysis</u> | d) <u>Forsvarsanalyse</u> | e) <u>Operating cost escalation</u> | e) <u>Driftskostnadsvekst</u> |
| IN ENGLISH: | IN NORWEGIAN: | | | | | | | | | | | | | |
| a) <u>Macroeconomics</u> | a) <u>Makroøkonomi</u> | | | | | | | | | | | | | |
| b) <u>Long term planning</u> | b) <u>Langtidsplanlegging</u> | | | | | | | | | | | | | |
| c) <u>Cost analysis</u> | c) <u>Kostnadsanalyse</u> | | | | | | | | | | | | | |
| d) <u>Defence analysis</u> | d) <u>Forsvarsanalyse</u> | | | | | | | | | | | | | |
| e) <u>Operating cost escalation</u> | e) <u>Driftskostnadsvekst</u> | | | | | | | | | | | | | |
| THESAURUS REFERENCE: | | | | | | | | | | | | | | |
| 8) ABSTRACT <p>Economic analysis plays a pivotal role in the Norwegian defence analysis and for the Ministry of Defence's short- and long-term resource allocation. This report studies the development of the Defence budgets since 1960 in a macroeconomic perspective, and indicates what consequences past, present and future budget levels may have on the Norwegian Defence structure.</p> <p>During the last 15 years Norwegian Defence budgets have remained remarkably stable between 27 and 30 billion 2004-NOK, paying little attention to changing governments and emerging threats related to terrorism. Following considerable growth in the Norwegian economy, the Defence sector's share of the gross domestic product (GDP) has dropped from 3.0 % in 1990 to 1.7 % in 2004. The rising GDP has resulted in an increased cost per unit and man year, which with a constant defence budget has not been fully compensated. This has lead to a sharp reduction in the Norwegian Defence's purchasing power since 1990.</p> <p>A constant real term budget level is considered the most likely scenario also going forward. This will result in a need for continuous transformation and down scaling of the Defence forces.</p> | | | | | | | | | | | | | | |
| 9) DATE 2006-01-02 | AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp | POSITION Director | | | | | | | | | | | | |

ISBN 82-464-0987-5

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

| | Side | |
|-------|--------------------------------------|----|
| 1 | INNLEDNING | 7 |
| 2 | FORSVARSBUDSJETTETS STØRRELSE | 8 |
| 2.1 | Historisk analyse | 8 |
| 2.1.1 | Forsvarets andel av BNP | 9 |
| 2.1.2 | Forsvarets andel av statsbudsjettet | 11 |
| 2.2 | Sammenligninger med andre NATO-land | 14 |
| 2.2.1 | Andel av BNP til forsvarsformål | 14 |
| 2.2.2 | Kjøpekraftsjusterte forsvarsutgifter | 15 |
| 2.2.3 | Forsvarsutgifter per innbygger | 15 |
| 2.2.4 | Forsvarsutgifter per arealenhet | 16 |
| 3 | FORSVARETS KJØPEKRAFT | 17 |
| 3.1 | Kjøpekraftsjustert forsvarsbudsjett | 17 |
| 4 | UTSIKTER FREMOVER | 19 |
| 4.1 | Økonomisk handlingsrom | 19 |
| 4.2 | Forventet BNP-vekst | 20 |
| 4.3 | Forsvarsbudsjettene fremover | 20 |
| 5 | KONKLUSJON | 23 |
| | Litteratur | 24 |

MAKROØKONOMISKE TRENDER – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040

1 INNLEDNING

”–Ethvert forsvarsbudsjett er stort nok. Det representerer det folket er villig til å bruke på denne virksomheten” uttalte Forsvarssjef Sverre Diesen i et tiltredelsesintervju i Aftenposten 1. april 2005. Uttalelsen skapte betydelig debatt og synliggjorde en stor interesse for Forsvarets bevilgningsnivå. Den indikerte også hvor komplisert det er å fastsette en fasit for hvor mye penger Norge burde bruke på sitt forsvar. Spesielt bortfallet av en dimensjonerende trussel etter den kalde krigens slutt har gjort det vanskelig å argumentere for gitte nivåer for en forsvarssatsing. Rent logisk vil mange hevde at størrelsen på Norges forsvar er avhengig av den sikkerhetspolitiske situasjonen, de oppgaver som tillegges Forsvaret av våre politiske myndigheter, og sist men ikke minst samfunnets betalingsvilje, som forhåpentligvis er en funksjon av de to førstnevnte faktorene. Når disse to faktorene i stadig mindre grad er kvantifiserbare blir Diesens uttalelse en naturlig konsekvens.

Forsvarsbudsjettets størrelse spiller en helt avgjørende rolle i arbeidet med langtidsplanlegging i Forsvaret. De økonomiske rammene som her legges til grunn påvirker den fremtidige forsvarsstrukturens størrelse og innhold, som igjen får umiddelbare konsekvenser i form av omstilling av dagens organisasjon. Det vil derfor være nyttig å ha en formening om de makroøkonomiske trender og rammebetingelser som vil ha betydning for fastsettelsen av fremtidige forsvarsbudsjetter. En av hovedaktivitetene i FFI-prosjekt KOSTER (Kosteffektiv drift av Forsvaret) er løpende rådgivning og støtte til Forsvarsdepartementets (FD) langtidsplanarbeid (FFP 05 og FS 07). Som ledd i dette har prosjektet fått i oppdrag å kartlegge forsvarøkonomiske og nasjonaløkonomiske trender av relevans for Forsvaret.

Denne rapporten søker å gi en kortfattet og overordnet analyse av makroøkonomiske trender i et langsiktig perspektiv, herunder hvordan utviklingen i Forsvarets budsjetter har vært, hvor mye ressurser Norge bruker på sitt forsvar sett i forhold til andre land og samfunnssektorer, og mulige utviklingstrekk fremover. Rapporten tar utgangspunkt i dagens situasjon, ser kun på økonomiske forhold. Endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser vil selvfølgelig kunne føre til betydelige endringer i Forsvarets bevilgningsnivå, men vil ikke diskuteres i denne rapporten.

FFI gjennomførte på midten av 90-tallet en analyse av forsvarsbudsjettene for perioden 1980–1994 (1), og prosjekt KOSTER har tidligere analysert kostnadsutviklingen i Forsvaret 1994–2003 (2). Mens de tidligere analysene i hovedsak har fokusert på utviklingen internt i Forsvaret, søker denne rapporten i større grad å gi et overordnet bilde på det makroøkonomiske nivå. Rapporten omhandler den historiske utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse (kapittel 2), Forsvarets kjøpekraftsutvikling (kapittel 3) og til slutt utsikter fremover (kapittel 4).

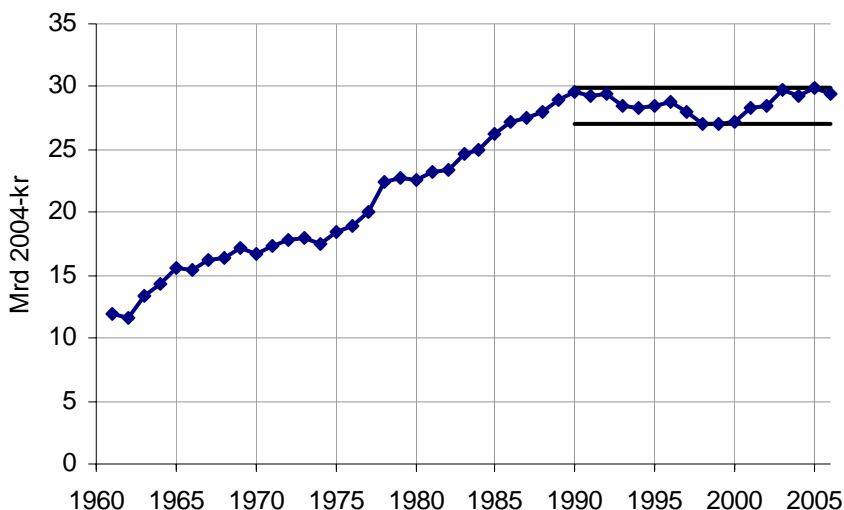
Målgruppe for rapporten er personell i FD og Forsvarets militære organisasjon som arbeider med omstilling og langtidsplanlegging i Forsvaret. Rapporten vil også kunne være av interesse for et bredere publikum som bakgrunnsdata i debatten rundt bevilgninger til Forsvaret.

2 FORSVARSBUDSJETTETS STØRRELSE

Utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse fremstilles vanligvis gjennom en sammenligning av antall nominelle kroner bevilget de ulike årene omregnet til reelt sammenlignbare størrelser gjennom bruk av konsumprisindeksen¹ (KPI). Tallene som fremkommer i en slik analyse sier imidlertid lite om *samfunnets* prioritering av Forsvaret i forhold til andre sektorer og oppgaver. Andel av bruttonasjonalproduktet benyttet til forsvarsformål gir derimot en indikasjon på en slik prioritering, og måltallet kan dessuten lett sammenlignes med andre land. *Politikernes* prioritering av Forsvaret synliggjøres best gjennom analyse av forsvarsbudsjettets andel av statsbudsjettet, noe som også gir en mulighet for sammenligning med andre sektorer i samfunnet.

2.1 Historisk analyse

Det har vært en betydelig økning i de reelle forsvarsbudsjettene de siste 45 årene slik figur 2.1 viser. Det er imidlertid et tydelig trendbrudd i utviklingen rundt 1990. Mens ”kald krig”-perioden frem til 1990 var preget av stadig økende forsvarsbudsjetter, har bevilgningsnivået ligget bemerkelsesverdig stabilt etter 1990.

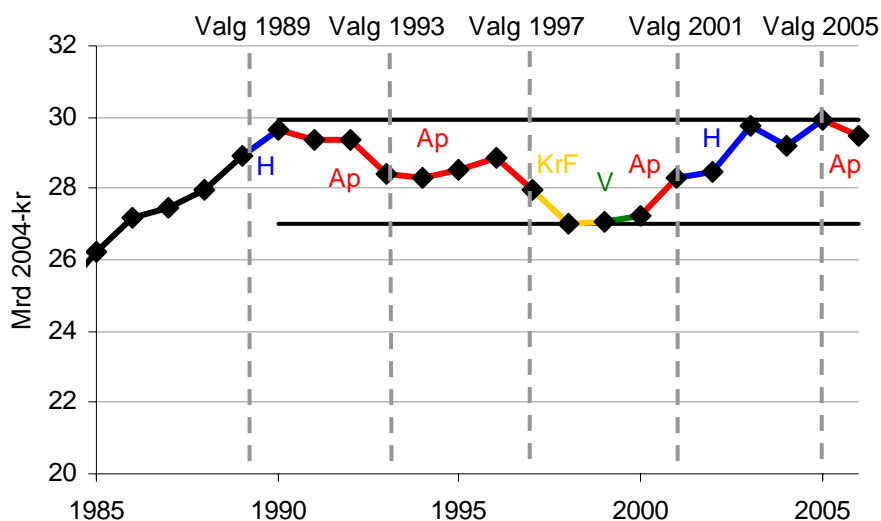


Figur 2.1 Salderte forsvarsbudsjetter i perioden 1961–2006, oppgitt i 2004-kr

I reelle 2004-kroner har de salderte budsjettene siden 1990 ligget innenfor en smal korridor på 27–30 mrd kroner, relativt robust mot så vel endret trusselsituasjon som endringer i maktforholdene i regjering og storting. Det fremstår som sannsynlig at robustheten i forsvarsbudsjettene skyldes en bred tverrpolitisk enighet om forsvarspolitikken og konsultasjoner mellom de største partiene i og utenfor regjering. En slik enighet og forutsigbarhet har vært

¹ Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB)

fremholdt som viktig, ikke minst av hensyn til våre nærmeste allierte². Figur 2.2 viser utviklingen i forsvarsbudsjettene de siste 20 årene koblet sammen med ansvarlig statsråds politiske partitilhørighet.



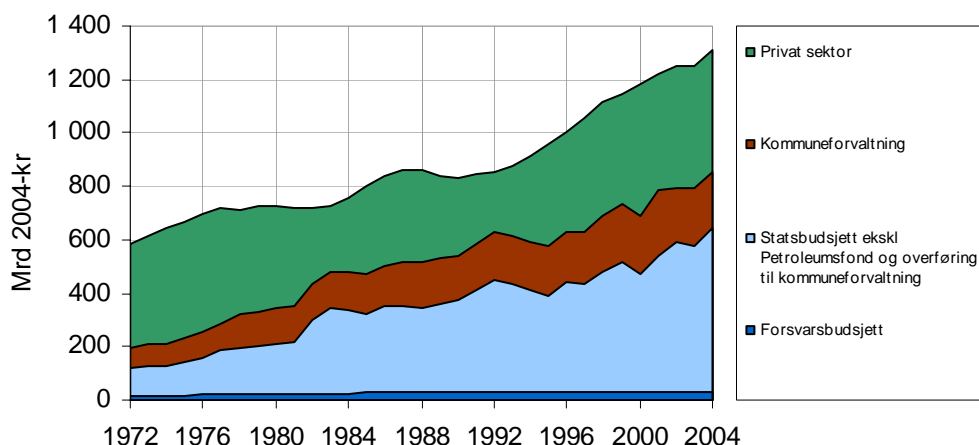
Figur 2.2 Salderte forsvarsbudsjetter 1985-2006, samt ansvarlig statsråds partipolitiske tilhørighet

Figuren indikerer en viss forskjell i partiens prioriteringer av Forsvaret, gitt gjennom økning eller reduksjon i forhold til foregående år. Totalbildet er imidlertid en stabil utvikling for budsjettnivåene, og de relativt små forskjellene fra år til år bør dessuten sees i sammenheng med eventuelle endringer i statens finansielle handlingsrom. Norge har i hele denne perioden vært styrt av mindretallsregjeringer som har vært nødt til å søke støtte hos andre partier i Stortinget i forbindelse med budsjettbehandlingen. Dette kan være en viktig forklaring på den stabile utviklingen og det vil være interessant å se om og eventuelt i hvilken grad en flertallsregjering som den utgått fra Stortinget etter valget i 2005 vil endre dette bildet fremover.

2.1.1 Forsvarets andel av BNP

Et sentralt mål på velstandsnivået og økonomisk utvikling i et land finner en ved å se på brutto nasjonalproduktet (BNP). BNP omfatter all verdiskapning i landet, både i offentlig og privat sektor. Det har vært en kraftig økning i verdiskapningen i Norge de siste tiårene, bl a som følge av fremveksten av petroleumssektoren. Figur 2.3 viser utviklingen i Norges BNP fra 1972 til i dag.

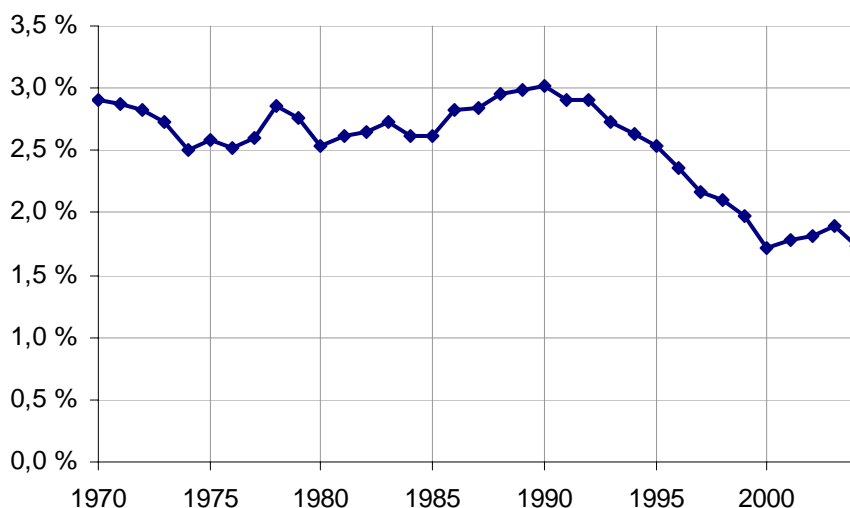
² F eks Marit Nybakk, Arbeiderpartiet; innlegg i debatten 6. desember 2002 om Forsvarskomiteens budsjettinnstilling, Budsjettinnst S nr 7 (2002–2003)



Figur 2.3 *Brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge fordelt på hovedsektorer, og saldert forsvarsbudsjett*

Figuren viser at det i første rekke er offentlig sektor som har vokst siden 1972. Fra å utgjøre bare 34 % av BNP i 1972 steg offentlig sektors andel til 73 % 20 år senere, for deretter å falle noe tilbake til rundt 65 % de senere årene. Verdiskapningen i staten har økt med hele 427 % i perioden, mens den i kommuneforvaltningen har økt med 185 %. Til sammenligning har forsvarsbudsjettet økt med "bare" 65 % i denne perioden

Hvor stor andel av BNP forsvarsutgiftene utgjør gir uttrykk for i hvilken grad landet vektlegger forsvar i forhold til øvrige sektorer. Figur 2.4 viser forsvarsbudsjettets andel av BNP i Norge fra 1970 til i dag.



Figur 2.4 *Forsvarsbudsjettets andel av brutto nasjonalprodukt (inkl offshore)*

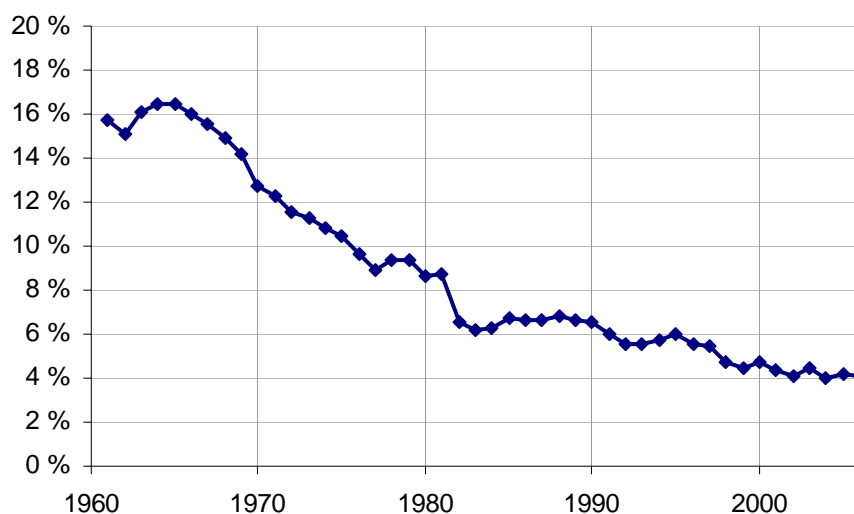
En relativt stabil andel av BNP på 2,5–3,0 % frem til 1990 viser at forsvarsbudsjettene holdt følge med BNP-veksten i samme periode på i gjennomsnitt 2,2 % årlig. Fra 1990 til i dag har Norges BNP i gjennomsnitt vokst enda raskere, med 3,9 % per år. Når da antall reelle kroner brukt på forsvar fra 1990 til i dag er meget stabilt, har andelen av brutto nasjonalprodukt (BNP) blitt nesten halvert fra 3,0 % i 1990 til 1,7 % i 2004. Den økte velstanden i Norge har med andre

ord i større grad kommet andre deler av samfunnet til gode.

BNP per innbygger har steget betydelig i hele perioden fra 1960, noe som igjen har gitt rom for en reallønnsvekst i samfunnet. Fra 1990 til i dag har reallønnsveksten i gjennomsnitt vært på 2,2 % per år³. I Forsvaret har utgiftene per årsverk steget i et ennå høyere tempo (2).

2.1.2 Forsvarets andel av statsbudsjettet

Ved å se på hvor stor andel av statsbudsjettet Forsvarsdepartementet har disponert, kan en se hvordan regjering og storting innenfor sine rammer har prioritert forsvar i forhold til øvrige samfunnsoppgaver. Figur 2.5 viser Forsvarsdepartementets andel av statens utgifter fratrukket avsetning til Statens petroleumsfond.

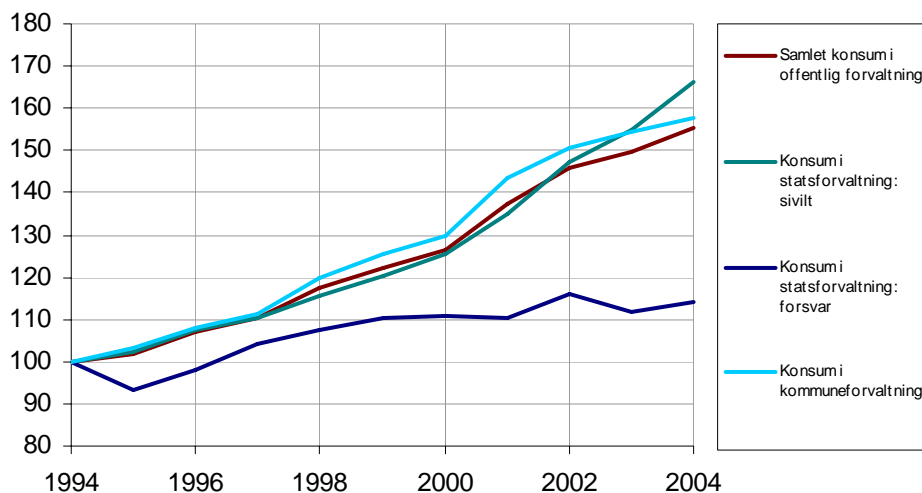


Figur 2.5 Forsvarsdepartementets andel av statsbudsjettet (ekskl avsetning til Statens petroleumsfond)

Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt fra rundt 16 % på 1960-tallet via 6 % rundt 1990 til 4 % i dag. At Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt også i perioder med realøkning i forsvarsbudsjettet, skyldes at statsbudsjettet har hatt en enda større realvekst (6,3 % per år i perioden 1960–1990). Dette skyldes igjen solid økonomisk vekst i Norge, bl a som følge av fremveksten av petroleumssektoren, som har gitt en økning i Statens inntekter.

Ser en nærmere på utviklingen det siste 10-året viser det seg at konsum i offentlig forvaltning steg med 55 % fra 1994 til 2004 (figur 2.6). Forsvaret hadde betydelig svakere vekst, langt under både kommuneforvaltningen og den øvrige statsforvaltningen.

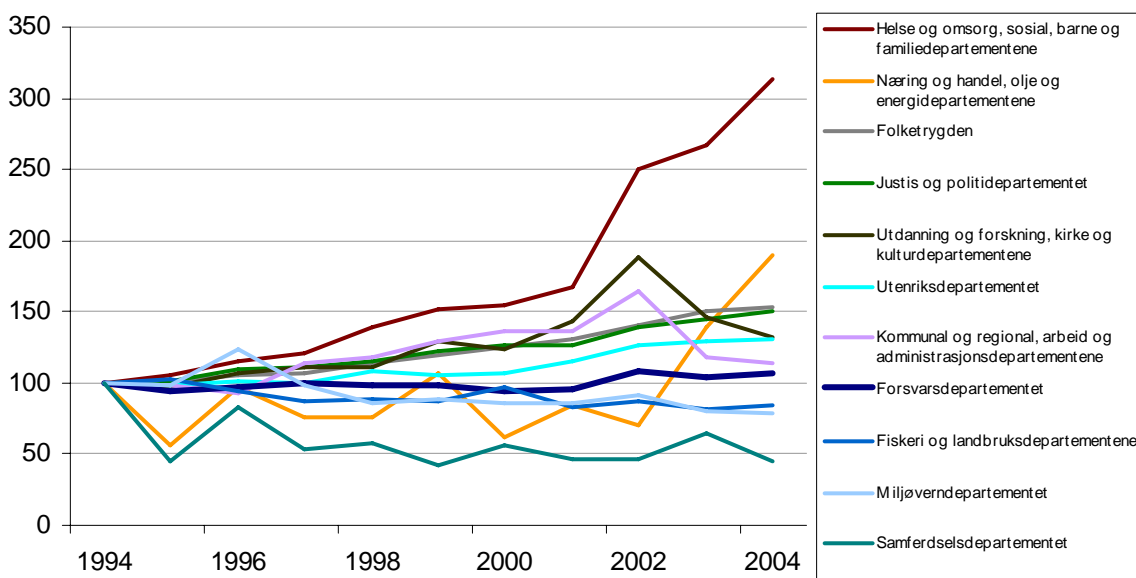
³ Kilde: Nasjonalregnskapsstatistikk, Statistisk sentralbyrå. Økonomiske analyser 5/2003.



Figur 2.6 *Indeksert utvikling for konsum i ulike deler av offentlig sektor 1994–2004*
(Kilde: SSB)

For statsforvaltningens del er det i første rekke utgiftene innen helse- og omsorg-, barne- og familie- og sosialdepartementene som har steget i denne perioden, men også flertallet av de andre departementene har hatt en sterkere vekst enn FD.

Utgiftene for de enkelte departementene varierer tildels betydelig fra år til år, slik figur 2.7 viser. En stor del av dette kan forklares ved lånetransaksjoner. Departementene betjener gjeld og forestår utlån av midler, post 90–99, som i en del tilfeller fører til store årlige endringer i utgiftene.



Figur 2.7 *Indeksert utvikling for utgiftene innen statsforvaltningen (ekskl avsetning til Statens petroleumsfond)*

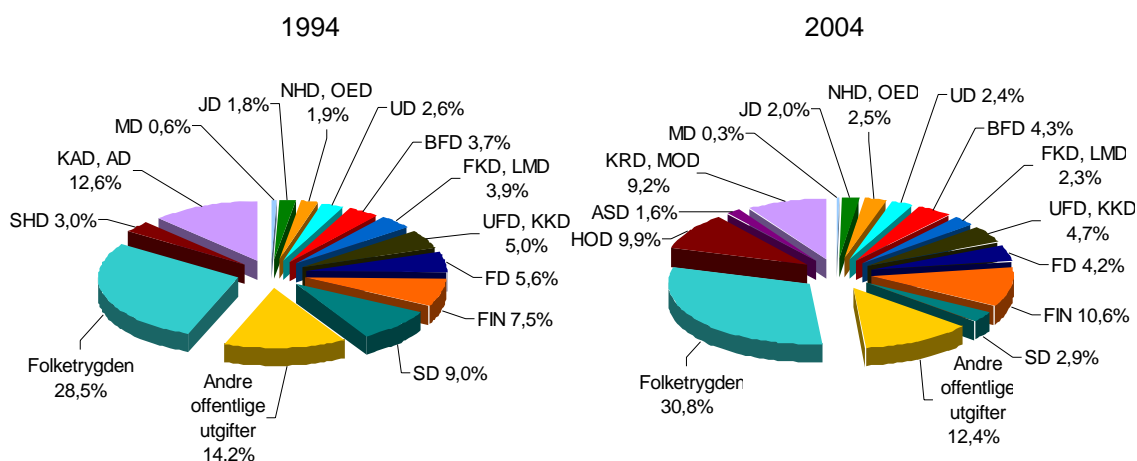
Samferdselsdepartementet har hatt den største reduksjonen i utgiftsnivå over perioden. Departementet hadde imidlertid historisk høye kostnader i perioden 1994–1996. En del av dette kan forklares med investeringskostnader i forbindelse med Oslo Lufthavn Gardermoen samt

utbyggingen av NSB Gardermobanen. Ved å justere Samferdselsdepartementets utgifter for lånetransaksjoner får departementet en indeksert utvikling nær fiskeri- og landsbruksdepartementenes. At sistnevnte departementer har en svakere utvikling enn gjennomsnittet er ikke overraskende, tatt i betraktning reduksjonen i antall sysselsatte i primærnæringen bl a som følge av en kontinuerlig utvikling mot reduserte statlige subsidier og internasjonale toll- og avgiftsbarrierer.

Nærings- og handelsdepartementets betydelige økning i kostnadene i 2003 og 2004 skyldes i stor grad en budsjetteknisk postering i forbindelse med kjøp av aksjer i DnB Nor ASA. Kanskje mer interessant for Forsvaret er den relativt sterke økningen i budsjettene til Justisdepartementet (JD). I den grad det foregår en profesjonskamp mellom disse sektorene er det altså JD som på budsjettsiden har trukket det lengste strået hittil. Utgiftene til JD steg fra mindre enn 1/3 av FDs i 1994 til 46 % i 2004. Denne trenden har fortsatt også de siste to årene, og for 2006 utgjorde JDs budsjett 54 % av FDs.

Helse- og omsorg-, sosial-, barne- og familiedepartementene har som nevnt hatt den største veksten i de indekserte kostnadene, med mer enn en tredobling fra 1994 til 2004. På samme tid som det tidligere Sosial- og helsedepartementet ble omorganisert i separate Sosial- og Helsedepartement, ble regionale helseforetak lagt under det nye Helsedepartementet. Regionale helseforetak inkluderer blant annet Helseregionene, innsatsstyrt finansiering av sykehusene, tilskudd til forskning mv. Dette førte til en kraftig økning i kostnadene for helse- og sosialdepartementene. Barne- og familiedepartementet har hatt en jevn kostnadsutvikling over perioden, og har isolert sett hatt en indeksert utvikling tilsvarende Justisdepartementet.

Som følge av utviklingen vist ovenfor har fordelingen av statsbudsjettet til ulike formål blitt betydelig endret i løpet av de seneste 10 årene. Som figur 2.8 viser, utgjorde andelen til helse-/omsorg-/sosialsektoren 15,8 % av statens utgifter eksklusiv petroleumsfondet i 2004 (HOD+ASD+BFD), mot 6,7 % i 1994 (SHD+BFD).



Figur 2.8 Statsens utgifter ekskl petroleumsfondet i 1994 og 2004, fordelt på departementer

Forsvarsdepartementets andel av statens utgifter falt fra 5,6 % i 1994 til 4,2 % i 2004, som følge av en betydelig svakere utvikling enn gjennomsnittet av departementene. Det har altså i denne

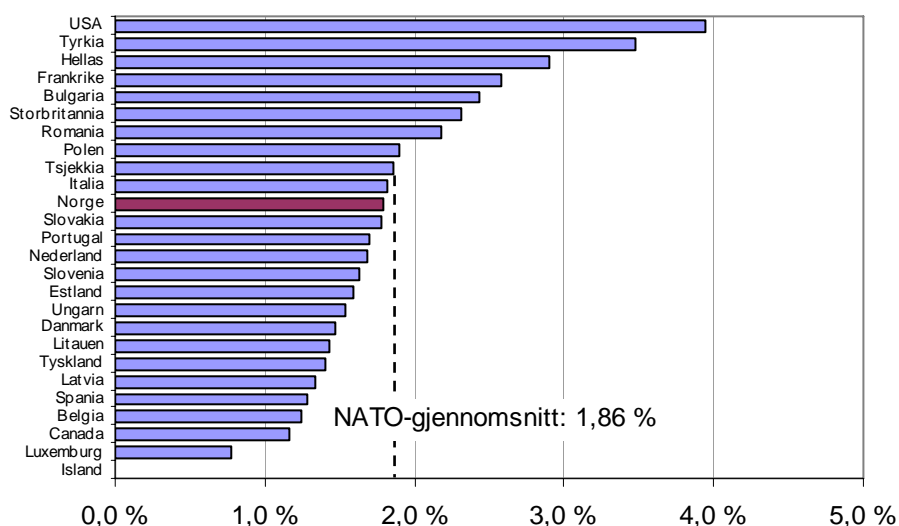
perioden vært en betydelig nedprioritering av Forsvaret i forhold til de sivile delene av statsforvaltningen. Et endret sikkerhetspolitisk bilde etter bortfallet av invasjonstrusselen fra øst har kombinert med behov for inndekning av nye velferdsordninger og krav om mer midler til helse- og omsorgssektoren sannsynligvis vært hoveddriverne bak denne utviklingen. Tilsvarende trekk kan forøvrig observeres i andre NATO-land, der "fredsdividenden" i ennå større grad ble tatt ut i løpet av 90-årene. Imidlertid har det i en rekke av disse landene vært en viss økning i forsvarsbudsjettene de senere årene ettersom andre typer trusler, som terrorisme, har økt i omfang.

2.2 Sammenligninger med andre NATO-land

Et lands forsvarsbehov vil avhenge av flere forhold, og ulike lands bruk av ressurser til forsvarsformål varierer da også mye. Det kan imidlertid være interessant å se hva sammenlignbare land, og da spesielt innen Norges egen forsvarsallianse, benytter til dette formålet som et innspill i vurderingen av hva som er et "riktig" nivå på forsvarsbudsjettet.

2.2.1 Andel av BNP til forsvarsformål

NATO hadde under den kalde krigen en uttalt målsetting om at minst 3 % av medlemslandenes BNP skulle benyttes til forsvarsformål. Noen vitenskapelig begrunnelse forelå ikke, men dette var tallet som det ble oppnådd konsensus rundt. Etter den kalde krigens slutt ble målsettingen redusert til 2 %, som også ble formulert som et krav i forbindelse med opptaket av Polen, Tsjekkia og Ungarn som nye NATO-medlemmer i 1999. Også denne målsettingen har etter hvert vist seg vanskelig å oppfylle, og tillegges ikke vesentlig vekt i dag. Bare syv av 26 medlemsland benyttet i 2004 mer enn 2 % av BNP til forsvarsformål, og Norge lå dette året like under gjennomsnittet (uvektet) for NATO-landene, som var på 1,86 %.



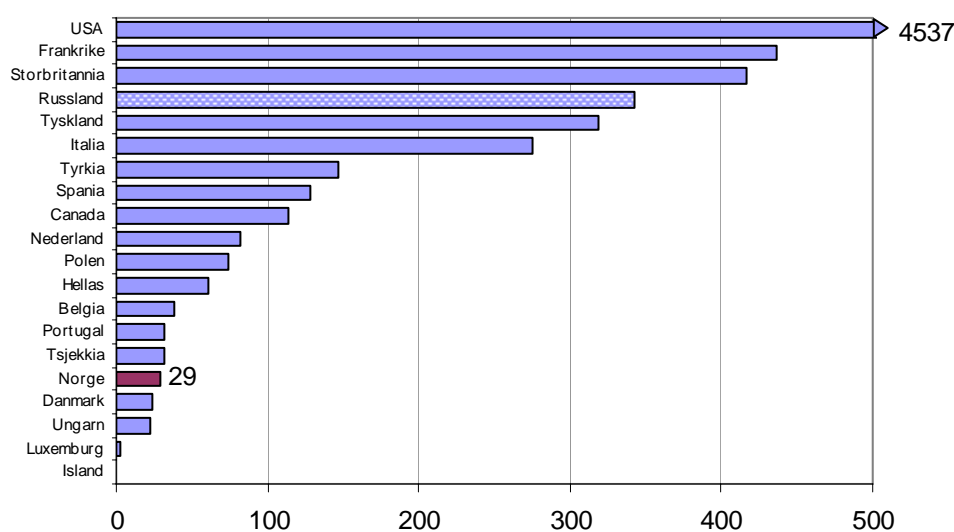
Figur 2.9 Forsvarsutgifter i 2004 som andel av brutto nasjonalprodukt (4)

Andel av BNP som benyttes til forsvarsformål gir et godt sammenligningsgrunnlag for å vurdere de ulike landenes vilje til å prioritere sitt forsvar. Man skulle kanskje tro at det eksisterer

terskelverdier for et lands forsvar, og at fattige og/eller små⁴ land må bruke en større andel av BNP for å få råd til dyrt militærmateriell, men en finner ingen klar sammenheng mellom type land (rikt/fattig, stort/lite) og andel av BNP brukt på forsvar blant landene i figuren ovenfor.

2.2.2 Kjøpekraftsjusterte forsvarsutgifter

De absolutte forsvarsutgiftene i et land sier mer om evnen enn viljen til å prioritere forsvar. Dette tallet vil dessuten i stor grad være influert av landets lønns- og prisnivå og således ikke være like godt egnet for sammenligninger mellom ulike land. For å sammenligne forsvarsutgiftene mellom de forskjellige landene må derfor tallene i tillegg til å regnes om til samme valuta også justeres for ulik kjøpekraft i landene. Tallene som da kommer til syne i figur 2.10 gir en indikasjon på størrelsen til det enkelte lands forsvar.



Figur 2.10 Forsvarsutgifter i NATO-land og Russland i 2004, justert for kjøpekraft til milliarder norske 2004-kroner⁵

Det vil fortsatt være forskjeller i landenes avveining av kvalitet i forhold til kvantitet, men i prinsippet viser figuren de forskjellige landenes relative forsvarseffekt, gitt at landene har en like effektiv og rasjonell ressursbruk. Det er interessant å merke seg at til tross for at Russlands befolkningstall er 32 ganger større enn Norges, har Russlands forsvar "bare" 11 ganger så stor kjøpekraft som det norske. Med andre ord har Norges høye velstandsnivå veid opp for noe av storstat/småstat-skjevheten på dette området.

2.2.3 Forsvarsutgifter per innbygger

Med ca 6 400 kr pr innbygger er Norge det land i NATO som bruker nest mest på forsvar pr innbygger etter USA (10 100 kr). Gjennomsnittet for alliansen (uvektet) ligger på 2 500 kr/innbygger. At Norge ligger helt på topp i forsvarsutgifter bør ikke overraske stort, gitt landets høye inntekts- og kostnadsnivå. Ved undersøkelse av andre sektorer vil man trolig finne

⁴ Små land målt i befolkningsmengde

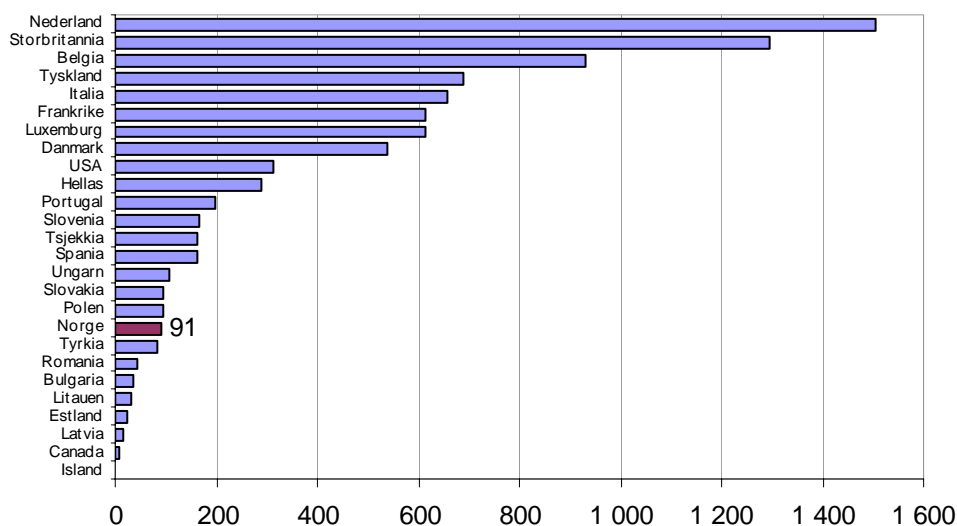
⁵ Kilde: NATO – Defence Expenditure of NRC countries (1980–2004), justert med kjøpekraftstall fra OECD for NATO-land og med The Economist's BigMac Index for Russland

at Norge er blant de land som bruker mest penger per innbygger på de fleste områder.

Ved å justere for kjøpekraft får man et noe mer nyansert bilde. Når forsvarsutgifter per innbygger justeres med kjøpekraftsparitet i forhold til Norge⁶, økes gjennomsnittet for NATO-landene fra 2 500 til 3 800 kr pr innbygger. Norge faller fra en andreplass til fjerdeplass, forbigått av Frankrike og Storbritannia, foruten USA.

2.2.4 Forsvarsutgifter per arealenhet

Et lands behov for territorialforsvar vil i hovedsak avhenge av de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Overvåking og kontroll av et stort og sikkerhetspolitisk utsatt område krever naturligvis mer ressurser enn et lite område omkranset av vennligsinnede stater. Gitt at det eksisterer et behov for territorialforsvar vil det dermed kunne hevdes at landets areal er en kostnadsdriver for forsvarsutgiftene. I figur 2.11 er det angitt forsvarsutgifter i 2004 per kvadratkilometer for samtlige NATO-land.



Figur 2.11 Forsvarsutgifter i 2004 per flateareal i NATO-land, angitt i 1000 kr/km²

Det er verdt å merke seg at foruten Island som ikke har eget forsvar, og Canada som er verdens nest største land med et beskjedent folketall, preges bunnen av diagrammet av lavkostland med liten offentlig økonomi, samt Norge. Det bør i tillegg bemerkes at Norges tilgrensende ressursrike havområder (inkl Svalbard) utgjør et areal som er 7 ganger så stort som fastlandsarealet. Dersom dette ble tatt med i regnestykket ville vi ligget helt på bunnen av listen, sammen med Canada. Til en viss grad er Norge i samme situasjon som Canada, men i den grad det gir mening kan det allikevel reises spørsmål om Norges plassering så langt nede i diagrammet er ønskelig, gitt landets sikkerhetspolitiske situasjon som nabo til Russland.

⁶ Kilde: OECD Main Economic Indicators, July 2005

3 FORSVARETS KJØPEKRAFT

De senere år har det vært relativt lite fokus på forsvarsbudsjettets fallende andel av brutto nasjonalprodukt (BNP). Forsvarsbudsjettets andel av BNP er imidlertid svært relevant dersom man er opptatt av Forsvarets kjøpekraft. Kostnadene ved å opprettholde en gitt forsvarsstruktur⁷ over flere år stiger eksponentielt grunnet en underliggende kostnadsvekst. Når man ser BNP-vekstens høye forklaringsgrad for de underliggende kostnadsvekstfaktorer i Forsvaret, er dette imidlertid et sterkt argument for å knytte debatten om forsvarsbudsjettet nærmere opp til andel av BNP.

3.1 Kjøpekraftsjustert forsvarsbudsjett

Forsvarsbudsjettets kjøpekraft reduseres hvert år ikke bare med inflasjon, men også forsvarsspesifikk kostnadsvekst kalt driftskostnadsvekst og teknologisk fordyrelse.

Driftskostnadsvekst (DKV) kan defineres som økning i driftskostnader per enhet personell og materiell ut over samfunnets generelle inflasjon. Analyser utført ved FFI viser at Forsvarets driftskostnader per enhet det siste tiåret har vokst med 3,5–4 % årlig (3), ut over konsumprisveksten. En av de sterkeste forklaringsfaktorer bak DKV er arbeidstagernes reallønnsøkning.

Også anskaffelseskostnadene for nytt militært materiell stiger langt raskere enn inflasjonen. Dette fenomenet benevnes teknologisk fordyrelse (TKF). Omfattende internasjonale studier av historisk TKF har vist at årlig kostnadsvekstfaktor avhenger av materielle kategori, og ligger for enkelte typer materiell oppe i 12–15 % pr år (5). Forklaringsfaktorene bak teknologisk fordyrelse er noe mer sammensatt, men det er også her en klar knytning til vekst i BNP.

For å se på utviklingen i Forsvarets kjøpekraft fra 1961 til i dag, kan det være hensiktsmessig å splitte perioden i tre 15-årsperioder. Fra den siste perioden (1991–2006) eksisterer det relativt gode historiske data for Forsvaret, mens en fra de to foregående periodene i stor grad må basere seg på generell nasjonal statistikk fra SSB.

Av den observerte personell-DKV for perioden 1994–2002 kan en del forklares ved aktivitetsøkning i perioden. Fra FFIs rapport om kostnadsutviklingen i Forsvaret (2) finner en at ca 80 % av den observerte kostnadsøkningen pr årsverk skyldes DKV, mens de siste 20 % har skyldtes aktivitetsøkning. Fra dette kan det antas at den reelle kjøpekraftsreduksjonen på personellsiden i Forsvaret i denne perioden har vært $ca\ 3,75\ \% \times 0,80 = ca\ 3,0\ \%$ pr år. Denne størrelsen benyttes for den siste perioden, 1991–2006.

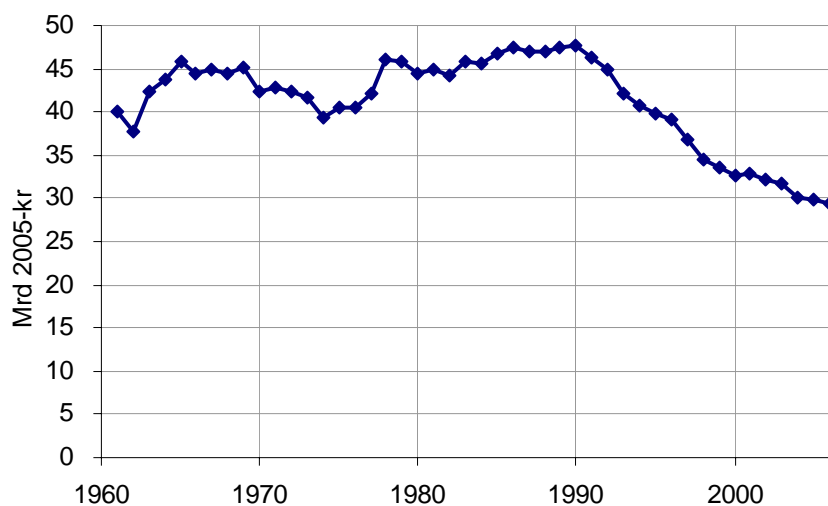
For periodene 1961–76 og 1976–91 må en støtte seg på SSBs statistikk over lønn per

⁷ I analysen av kjøpekraft ser vi kun på antall enheter, og ikke på den effektforbedring hver enhet får som følge av bl a øket effektivitet og teknologisk utvikling

normalårsverk, gjennomsnitt for alle næringer. Her observeres en årlig reallønnsvekst avrundet til 3 % i første periode og 1 % i andre periode. Over en så lang tidsperiode har Forsvarets lønnsvekst antagelig ikke avvekset signifikant fra samfunnet for øvrig, og samme vekstrater benyttes således i kjøpekraftsberegningene for Forsvaret.

DKV for materiell har i perioden 1994–2003 vært observert til 3,75 % per år, korrigert for endring i aktivitetsnivå. En samlet oversikt over historisk TKF i Forsvaret finnes ikke, men stikkprøver av en del større anskaffelser fra 1960 til i dag viser at TKF-satser på 4–6 % pr år har vært vanlig for de største og mest kostnadskrevene anskaffelsene (6). Det vil derfor trolig være et konservativt anslag å si at gjennomsnittlig kostnadsvekst for materiell (TKF og materiell-DKV) har ligget på 3 % i perioden 1961–2006.

Ved å vekte personellkostnader og materiellkostnader likt i 45 års-perioden⁸ ender man opp med en estimert årlig kjøpekraftsreduksjon på 3 % i perioden 1961–76, 2 % i perioden 1976–91 og 3 % mellom 1991 og 2006. Figur 3.1 viser salderte forsvarsbudsjetter justert for disse anslagene for kjøpekraftsreduksjon:



Figur 3.1 Forsvarsbudsjettet 1961–2006, kjøpekraftsjustert til 2005-kroner

Interessant nok var de kjøpekraftsjusterte forsvarsbudsjettene svært stabile frem til den kalde krigens slutt. Den sterke reduksjonen siden 1990 kan forklare mange av utfordringene Forsvaret har stått overfor i denne perioden. Ikke bare har stadig mindre kjøpekraft satt Forsvaret i en situasjon med en vedvarende for stor struktur i forhold til de midler som er blitt bevilget, til tross for stadige strukturkutt. Samtidig har trusselbildet endret seg med nye krav til omstilling og innretning av Forsvaret, der en har gått fra et statisk mobiliseringsbasert invasjonforsvar til stadig mer profesjonaliserte og mobile innsatsstyrker med kort reaksjonstid. En i realiteten nesten 40 % reduksjon i kjøpekraften, slik Forsvaret opplevde fra 1990 til 2006, ville nesten uansett organisasjon være en voldsom utfordring alene, selv med ”business as usual”.

⁸ Personellrelaterte utgifter utgjør ca 50 % av totalutgiftene i Forsvaret

4 UTSIKTER FREMOVER

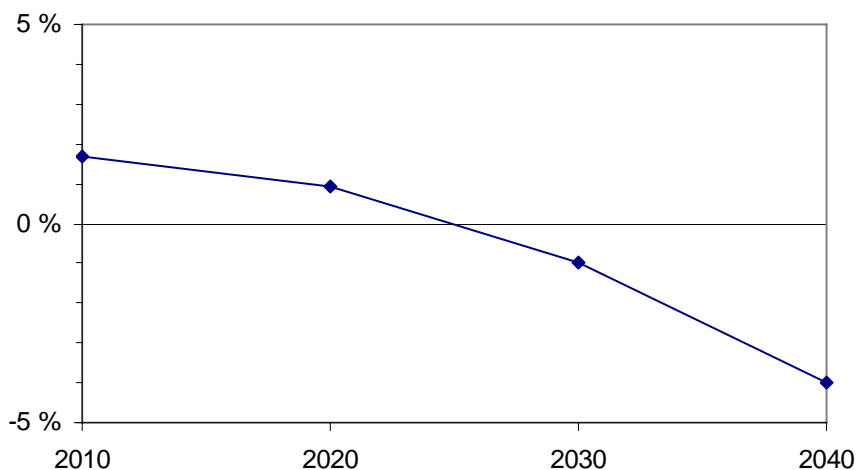
Finansdepartementet la i november 2004 frem Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi⁹. Stortingsmeldingen trekker frem bl a de store utfordringer den kommende pensjonsbølge gir for norsk økonomi og statsfinansene frem mot 2060, og hvilke styringsmuligheter myndighetene har for å skape mer rom i økonomien.

4.1 Økonomisk handlingsrom

Av meldingen går det frem at ved fremskrivning av dagens politikk mot 2040, vil staten ha et udekket finansieringsbehov (underskudd) på ca 4,0 % av BNP for Fastlands-Norge på det tidspunktet. Underskuddet skyldes i hovedsak kombinasjonene av økende pensjonsutbetalinger og fallende petroleumsinntekter.

Dette viser at det må gjennomføres en relativt omfattende reduksjon av det offentlige tjenestetilbudet frem mot 2040, og det må antas at også Forsvarets bevilgninger vil være gjenstand for grundige vurderinger i den forbindelse. Dette vil kunne bli en meget smertefull prosess, når en ser hvilke utfordringer som eksisterer i offentlig sektor i dag selv når det har vært en kontinuerlig økning av bevilgningene til denne sektoren i hele etterkrigstiden.

Det er imidlertid interessant å se tidsdynamikken i statens finansutfordringer. Som figur 4.1 viser, vil staten frem mot 2025 ha en overdekning av statsfinansene (overskudd) som faller fra 1,5 % av Fastlands-Norges BNP i 2010 til 0 i 2025. Deretter vil vi altså få et tilnærmet lineært stigende underskudd som i 2040 vil passere 4,0 % av fastlands-BNP dersom fremskrivningsmodellen slår til.



Figur 4.1 Overskudd på statsbudsjettet ved videreføring av 2003-utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge. Kilde: St meld nr 8 (2004–2005)

I perioden frem mot 2025 vil således staten ha en relativt sett romslig økonomi. Det vil dermed i denne perioden kunne bli et fortsatt press for økte bevilgninger til ”gode formål”. Det vil

⁹ St meld nr 8 (2004–2005)

allikevel trolig bli en økende bevissthet på politisk nivå at denne handlefriheten ikke må innskrenkes ved innføring av kostbare velferdsreformer som vil påføre samfunnet større kostnader i fremtiden. Det kan imidlertid argumenteres for at staten kan tilleggsfinansiere enkelte kostnadskrevende investeringer som ikke vil øke finansieringsbehovet på sikt. I dette perspektiv er det naturlig å trekke frem investeringer i samferdselssektoren, men også eksempelvis anskaffelse av nye kampfly, som det isolert sett vil kunne være rom for finansielt.

4.2 Forventet BNP-vekst

Finansdepartementet anslår i Perspektivmeldingen årlig vekst i fastlands-BNP per innbygger til 1,8 % i langtidperioden 2003–2060. Dette anslaget gjelder referansebanen, som generelt baserer seg på middelveier / mest sannsynlige verdier for fremtidig utvikling.

Statistisk sentralbyrås modell for befolkningsfremskrivning, som danner mye av datagrunnlaget for Perspektivmeldingen, estimerer i referansebanen befolkningsveksten frem mot 2050 til 0,4 % pr år, med fallende vekst utover i perioden. Dersom man ser på 20-årsperioden som Forsvarets langtidsplanlegging strekker seg over, estimeres befolkningsveksten til 0,5 % pr år. Samlet gir dette en anslått BNP-vekst for Fastlands-Norge på ca 2,3 % pr år. Dette er noe nedgang fra de senere tiår.

Realvekst i BNP er et resultat av samfunnets verdiskapning. Verdiskapning muliggjøres gjennom produktivitsvekst som frembringes gjennom mer effektiv utnyttelse av innsatsfaktorene i produksjonen. Økonomisk teori predikerer at reallønnsveksten i samfunnet på lang sikt vil være tilsvarende produktivitsveksten, gitt at forholdet mellom faktorene i produksjonen (arbeidskraft og kapital) er stabil over tid¹⁰. På kortere sikt vil det imidlertid kunne være avvik fra dette. For eksempel vil det i perioder med høyere vekst enn i referansebanen ikke være uvanlig at lønnsveksten er lavere enn veksten i produktiviteten. En av grunnene til dette er at bedrifter er avventende mht økte lønnskostnader.

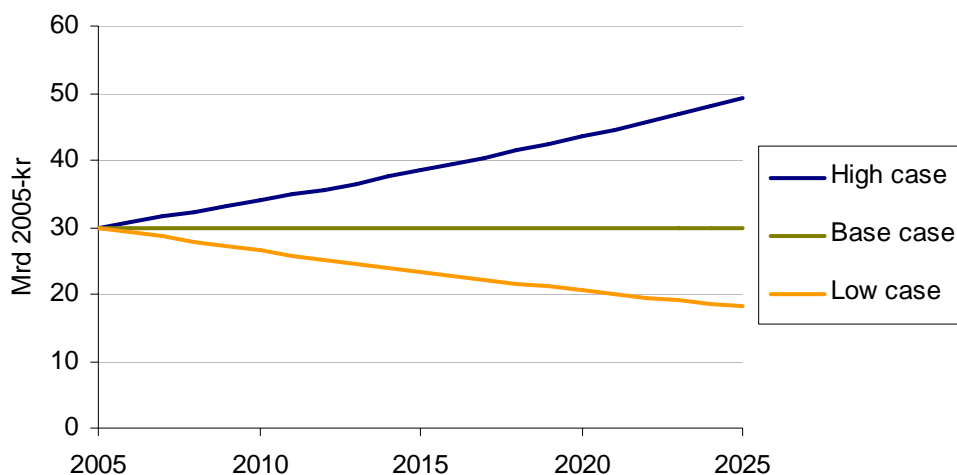
Det er liten grunn til å tro at reallønnsutviklingen i Forsvaret på lang sikt skal avvike betydelig fra samfunnets. Imidlertid vil det også her være rom for variasjoner på kortere sikt, f eks knyttet til endringer i personellstruktur og kompetansebehov, lønnsoppgjør etc.

4.3 Forsvarsbudsjettene fremover

Til tross for forventede solide offentlige finanser de neste 20 årene er det grunn til å tro at konkurransen om ressursene i offentlig sektor vil bli enda sterkere. Det skyldes bl a krav om økt velferd, og fortsatt store uløste utfordringer i helse-, omsorgs- og utdanningssektoren for å nevne noe. Forsvaret kan bli nedprioritert i en situasjon der akutte problemer i enkelte andre sektorer ofte får mer oppmerksomhet enn mer langsiktige, og i noen tilfeller uklare, sikkerhetsbehov.

¹⁰ Blant andre Solow, Robert; "A contribution to the theory of economic growth" (1956) og Blanchard; "Macroeconomics" (1997)

Man kan se for seg tre prinsipielt forskjellige utviklingsbaner for forsvarsbudsjettene, som skissert i figur 4.2. Alternativene representerer tre ulike metoder å fastsette forsvarsbudsjettet på, som på kort sikt kan synes relativt like, men som på lang sikt vil ha svært ulike konsekvenser.



Figur 4.2 Ulike utviklingsbaner for forsvarsbudsjettet målt i reelle 2005-kroner

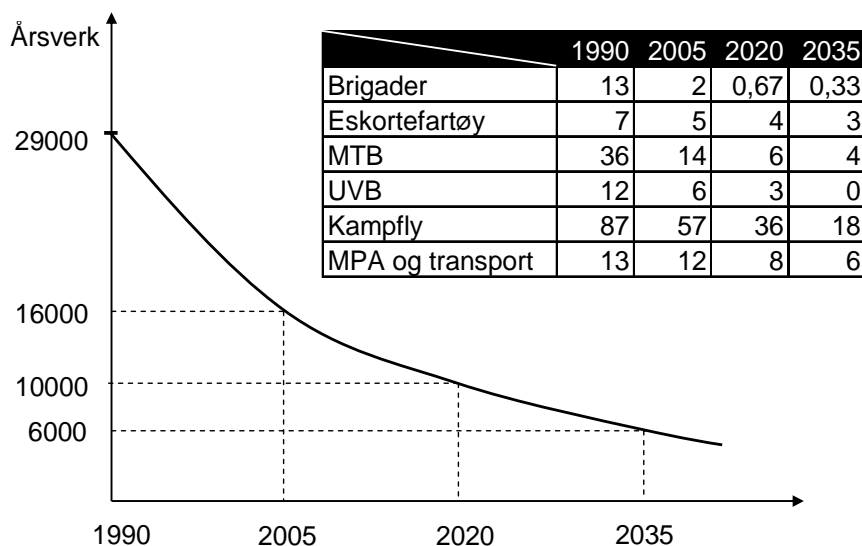
High case – Sterkere kobling mellom forsvarsbudsjettet og BNP, som i praksis innebærer en årlig realøkning av forsvarsbudsjettet på 2–3 %. En slik utvikling vil være nødvendig for å opprettholde Forsvarets kjøpekraft og størrelse (målt i antall ansatte og enheter) på dagens nivå. Med hensyn til antall årsverk, vil i prinsippet en kobling mellom forsvarsbudsjettet og BNP (2,3 % vekst) også opprettholde Forsvarets relative størrelse i forhold til øvrige samfunnssektorer, mens en kobling til BNP per innbygger (1,8 % vekst) vil medføre en konstant nominell størrelse på Forsvaret, men en fortsatt reduksjon i forhold til øvrige sektorer.

Base case – Flate realbudsjetter, dvs en årlig økning tilsvarende veksten i konsumprisindeksen. Forsvarets kjøpekraft vil med denne utviklingen reduseres som følge av driftskostnadsvekst og teknologisk fordyrelse, og det vil måtte gjennomføres en kontinuerlig reduksjon av antall ansatte og enheter med 2–3 % per år. Det er viktig å innse at denne utviklingen på lengre sikt vil føre til en marginalisert forsvarssektor både i antall ansatte og enheter, og i forhold til resten av samfunnet.

Low case – Flate nominelle budsjetter, dvs en realreduksjon av forsvarsbudsjettene på 2–3 % per år. Dette vil medføre behov for ytterligere reduksjon av antall ansatte og enheter (5–6 % per år), med enda større omstillingsutfordringer enn vi har sett de siste 10 årene. Dette vil i realiteten være en styrt avvikling av Forsvaret i den form vi kjenner det i dag, der raskt sentrale kapabiliteter vil måtte utgå.

Base case representerer den forventede utviklingen fremover. Dette er også en videreføring av utviklingen som en har sett siden 1990. Det er liten grunn til å tro at samfunnets prioritering av forsvarssektoren vil endre seg betydelig i de nærmeste årene, dersom ikke det oppstår større hendelser av en natur som påvirker det sikkerhetspolitiske bildet og herunder behovet for militære styrker i Norge.

Figur 4.3 gir et bilde av hvordan Forsvarets strukturomfang er endret de siste 15 årene. Figuren gir videre en indikasjon på hvor stor struktur Forsvaret vil ha om 15 og 30 år, gitt en videreføring av observerte budsjetttrammer og kostnadsvekstrater fra 1990 og til i dag.



Figur 4.3 Historisk og forventet utvikling i antall årsverk og strukturelementer i Forsvaret gitt flate realbudsjetter, og fortsatt driftskostnadsvekst og teknologisk fordyrelse på 3 % årlig¹¹

Figuren tegner et relativt dystert fremtidsbilde, der antallet ansatte i 2035 vil komme ned mot 6 000 personer, og der en sitter igjen med et svært begrenset antall strukturelementer. Hvilke enheter som faktisk vil eksistere om 30 år er selvfølgelig usikkert, og vil være avhengig av en rekke forhold. Prinsippet i figuren vil imidlertid være uendret; flate realbudsjetter vil måtte medføre en kontinuerlig reduksjon av Forsvarets omfang. Situasjonen skal imidlertid ikke bare svartmales. 30 mrd 2005-kroner vil også om 30 år være et betydelig beløp som benyttet riktig vil kunne gi en god forsvarseffekt. Strukturelementene vil bli dyrere, men ytelsene per enhet vil også øke. Som følge av produktivets- og effektforbedringer vil dermed strukturens nominelle ytelse kunne opprettholdes, eller sågar forbedres. Det som er interessant i denne sammenheng er i hvilken grad Norges forsvarsevne endres relativt til landets potensielle motstanderes evne.

¹¹ Beregningene av antall strukturelementer er gjort med utgangspunkt i gjenanskaffelseskostnader i FFIs kostnadsberegningsmodell, KOSTMOD

5 KONKLUSJON

De siste 15 årene har forsvarsbudsjettet ligget tilnærmet flatt, med mindre variasjoner innenfor intervallet 27–30 mrd 2004-kroner, til tross for både skiftende politiske forhold og endringer i trusselbildet som følge av bl a terroraksjonene 11. september 2001. Forsvarsbudsjettets andel av BNP har imidlertid falt sterkt i denne perioden, og beregninger indikerer at Forsvarets kjøpekraft er redusert med nesten 40 % siden 1990. Offentlig sektor har vokst kraftig i samme periode, og Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt betydelig. I det siste tiåret er budsjettvinneren i offentlig sektor Helse- og omsorgsdepartementet, men også de fleste andre departementene har hatt en sterkere utgiftsvekst enn FD.

Norge bruker omtrent like stor del av BNP på sitt forsvar som gjennomsnittet i NATO. Med et av verdens høyeste BNP per innbygger bruker Norge naturlig nok mer enn de fleste land på forsvar målt per innbygger, men på den annen side brukes det som et tynt befolket land svært lite penger på forsvar målt per arealenheter. Norge er et lite land, uten mulighet til å gjennomføre store operasjoner på egen hånd. Dimensjonerende for landets forsvar blir dermed de nasjonale oppgavene, samt avgrensede bidrag utover dette til oppgaver i en allianse-/ internasjonal kontekst. Uten en tellende invasjonstrussel er de nasjonale oppgavens omfang betydelig redusert og sannsynligvis finansierbare selv ned mot et "low case" budsjettscenario (se avsnitt 4.3). Størrelsen på forsvarsbudsjettet utover dette nasjonale minimumsnivået blir således en funksjon av samfunnets villighet og følte forpliktelse til å bidra til internasjonale operasjoner, samt en "risikopremie" for å opprettholde en nasjonal kapasitet knyttet til en eventuelt endret sikkerhetspolitisk situasjon i Norges nærområder.

Basert på en fremskrivning av de observerte trender, samt en vurdering av utsiktene for norsk økonomi, er det nærliggende å konkludere med en forventning om fortsatt flate reelle forsvarsbudsjetter, med et press mot lavere bevilgninger til Forsvaret til fordel for bl a sosiale velferdsgoder i samfunnet. For Forsvaret vil dette i så fall innebære et kontinuerlig behov for omstilling, og nedbemanning i størrelsesorden 2–3 %, tilsvarende 300–400 personer, hvert år.

I et langtidsplanarbeid er det imidlertid viktig å belyse konsekvensene av også andre alternative utviklingsbaner, slik at beslutningstagerne ikke blir stilt overfor et fait accompli, men selv kan se verdien av prioriteringer mellom ulike sektorer. Det bør i det kommende arbeidet således legges opp til planer for håndtering av større variasjoner i Forsvarets ressurstilgang enn tilfellet har vært de siste 15 årene. Sentralt i denne sammenheng vil være å skape større fleksibilitet i både planene og kostnadsstrukturen i Forsvaret. Dette kan gjøres ved å redusere (tildels selvpålagte) bindinger og redusere andelen faste kostnader i støtteapparatet. Eksempelvis vil utnyttelse av stordriftsfordeler gjennom en reduksjon i bredden av kapasiteter, plattformer, systemer og prosesser, samt utnyttelse av ekstern kapasitet i større grad enn i dag, bidra til en slik utvikling.

Litteratur

- (1) Gjevik O A, Nettet A (1994): En sammenstilling av forsvarsbudsjettene for 1980 til 1994, FFI/Notat-94/04263.
- (2) Steder F B, Berg-Knutsen E, Pløen S E (2004): Kostnadsutviklingen i Forsvaret (1994–2003), FFI/Rapport-2004/03657.
- (3) Kjernsbæk H M, Vamraak T, Bruun T E (2005): Materiellrelatert driftskostnadsvekst i Forsvaret, FFI/Rapport-2005/00358.
- (4) NATO-Russia Council (2005): Defence Expenditures of NRC Countries (1980–2004).
- (5) Pugh Philip (2001): Discounting effectiveness in cost-effectiveness studies. HVR Consulting Services Ltd, July 2001. Report for Ministry of Defence. Commercial in Confidence.
- (6) Dalseg R (2003): Teknologisk fordyrelse i Forsvaret, FFI/Rapport-2002/01050.