

## **Makroøkonomiske trender**

### **Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv**

Per Kristian Johansen og Monica Værholm

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

20. april 2010

FFI-rapport 2010/00391

1061

P: ISBN 978-82-464-1728-8

E: ISBN 978-82-464-1729-5

## **Emneord**

Forsvarsbudsjettet

Kjøpekraft

Langtidsplanlegging

Forsvarsstruktur

Enhetskostnadsvekst

## **Godkjent av**

Espen Berg-Knutsen

Forskningsjef

Espen Skjelland

Avdelingssjef

## Sammendrag

Rapporten tar for seg Forsvarets finansielle forutsetninger. Det gjøres først rede for den historiske utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse i nasjonal og internasjonal kontekst. Deretter diskuteres Forsvarets kjøpekraftsutvikling og utsikter for Forsvarets struktur og finansiering fremover.

Siden 2. verdenskrig har det vært en betydelig reell økning i forsvarsbudsjettene, men siden 1990 har forsvarsbudsjettets utvikling vært tilnærmet flat. Utviklingen siden 1990 skyldes i hovedsak redusert trusselnivå og endrede prioriteringer. Mens Forsvarsdepartementet har hatt en relativt flat budsjettutvikling har spesielt Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet hatt meget høy vekst i budsjettene siden 1994. Siden både statsbudsjettet og BNP har økt betydelig i samme periode er det også en naturlig følge at forsvarsbudsjettet målt som andel av statsbudsjettet og BNP (inkl offshore) har sunket, henholdsvis til 3,4 % og 1,2 % i 2008.

I forhold til andre Nato-land, har Norge prioritert forsvar relativt lavt de senere årene. Blant de 15 landene som er studert i denne rapporten utgjorde forsvarsutgifter i gjennomsnitt 1,8 % av BNP i 2008. Norges utgiftsandel er imidlertid på nivå med andre vest-europeiske land som Danmark, Nederland, Tyskland og Belgia. Samtidig vokste det russiske forsvarsbudsjettet betydelig fra 1998 til 2008.

Utviklingen i forsvarsbudsjettet og Forsvarets kostnadsnivå får konsekvenser for kjøpekraften, og dermed også forsvarsstrukturen og evnen til å løse pålagte oppgaver. Fra 1961 til 1990 var kjøpekraften relativt stabil, målt i antall enheter Forsvaret kunne anskaffe og drifte. I 1990 hadde forsvarsbudsjettet en kjøpekraft tilsvarende et budsjett på 60 mrd. i dag, mot ca. 50 mrd. i 1961. Siden 1990 har imidlertid trenden vært en kraftig redusert kjøpekraft. I 2008 hadde Forsvaret en kjøpekraft tilsvarende 57 % av budsjettet i 1990. Redusert kjøpekraft har ført til stadige struktur-kutt de siste 20 årene. I løpet av perioden har Hæren blitt redusert fra 13 brigader til 1, MTB-våpenet redusert fra 36 til 6 fartøy, antall kampfly redusert med 35 %, mens totalt antall årsverk i Forsvaret nesten har blitt halvert. Til tross for store reduksjoner i strukturen har svekket kjøpekraft medført at Forsvaret siden 1990 nærmest kontinuerlig har vært i en situasjon med for stor struktur i forhold til de midler som er blitt bevilget.

Rapporten analyserer tre mulige scenarier for fremtidig utvikling i Forsvarets budsjett og struktur. *Høy-alternativet* innebærer en årlig realvekst i forsvarsbudsjettet på ca. 2 %, hvilket betyr at Forsvarets kjøpekraft opprettholdes. *Middel-alternativet*, som vurderes som den mest sannsynlige utviklingen, innebærer et svakere voksende budsjett, ca. 1,2 % per år utover konsumprisindeksen. *Lav-alternativet* innebærer flate realbudsjetter, dvs en årlig økning tilsvarende veksten i konsumprisindeksen. Forskjellen på høy- og lav-alternativet utgjør 17 mrd. 2010-kroner i 2030, noe som tilsvarer ca. 2/3 av driftsbudsjettet for 2010. Dette illustrerer viktigheten av at Forsvaret kompenseres tilstrekkelig for kostnadsvekst på drifts- og investeringssiden, dersom det er ønskelig å opprettholde Forsvaret på et nivå tilsvarende dagens.

## English summary

The report discusses the financial foundation for the Norwegian defence. First, we review the development in the defence budget, both in a national and international context. Subsequently, the development of the purchasing power and expected future financing of the Norwegian Defence is discussed.

Since World War II the defence budgets has increased severely, but the growth has slowed down since 1990 and the budget measured in real terms has been nearly stable. The development since 1990 is mainly related to a reduced level of threats and change of priorities. While the defence budget has been stable, the budget of several other ministries has increased rapidly since 1994. Both the government budget and GDP has increased considerably in this period, hence the ratio of the defence budget to both the government budget and GDP (incl. offshore) has decreased, to 3.4 % and 1.2 % in 2008 respectively.

Compared to other countries in Nato, Norway has given a lower priority to defence in recent years. Among the 15 countries we study, average defence expenditures amounted to 1.8 % of GDP in 2008. The Norwegian expenditure share is similar to that of other Western European countries such as Denmark, The Netherlands, Germany, and Belgium. The Russian defence budget also grew more rapidly than the Norwegian from 1998 to 2008.

Both the size of the defence budget and the cost development in the defence sector, impact the purchasing power and with that the force structure and capability of the Norwegian Defence. From 1961 to 1990 the purchasing power was fairly constant, measured as the number of units the Defence can procure and operate. In 1961 and 1990, the budget had a purchasing power comparable to a budget of respectively 50 and 60 billion in 2010. Since 1990, however, the purchasing power has been reduced dramatically. In 2008, the purchasing power was about 57 % of the 1990-budget. Reduced purchasing power has led to a continuous reduction of the force structure. The Army has been brought down from 13 brigades to 1, the number of MTBs reduced from 36 to 6, the number of fighter jets reduced by 35 %, and the number of man years has been halved. Despite this downscaling, since 1990 the force structure of the Norwegian Defence almost continuously has been too extensive, compared to the budget level.

The report outlines three scenarios for the development of the defence budget and the force structure. The *high-case* predicts an annual real growth rate of 2 %, which implies that the purchasing power is sustained. The *medium-case*, which is the most likely development, predicts more moderate annual growth in the budget, about 1.2 % above inflation. The *low-case* predicts a constant budget in real terms. The annual difference between the high- and low-case amounts to 17 billion Norwegian 2010-kroner in 2030, which corresponds to about 2/3 of operating costs in 2010. This illustrates the importance of sufficient compensation for unit cost escalation in the budget, in order to maintain the current level of the Norwegian Defence.

## Innhold

	<b>Forord</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Forsvarsbudsjettet i et makroøkonomisk perspektiv</b>	<b>8</b>
2.1	Historisk utvikling	8
2.1.1	Forsvarets andel av BNP	9
2.1.2	Forsvarets andel av statsbudsjettet	13
<b>3</b>	<b>Andre lands forsvarsbudsjetter</b>	<b>17</b>
3.1	Natolandene	17
3.2	De skandinaviske landene	20
3.3	Russland	21
<b>4</b>	<b>Forsvarets kjøpekraft</b>	<b>23</b>
4.1	Kjøpekraftjustert forsvarsbudsjett	24
4.2	Kostnadsvekst versus kompensasjon i forsvarsbudsjettene	27
4.3	Strukturutvikling i Forsvaret	29
<b>5</b>	<b>Fremtidig utvikling av Forsvaret og Forsvarsbudsjettet</b>	<b>31</b>
5.1	Økonomisk handlingsrom for staten	31
5.2	Forsvarsbudsjettene fremover	33
<b>6</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>37</b>
	<b>Referanser</b>	<b>38</b>

## **Forord**

Arbeidet med denne rapporten har foregått innenfor rammen av prosjektet Kosteffektiv drift av Forsvaret (KOSTER) II 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.

# 1 Innledning

Finansieringen av Forsvaret har vært gjenstand for betydelig offentlig debatt de siste årene. Det virker å være generell enighet om at Forsvaret på slutten av 90-tallet og store deler av 2000-tallet har vært i økonomisk ubalanse. Forsvarsbudsjettet har ikke vært stort nok til å finansiere Forsvarets struktur. Hovedårsakene til dette er endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser og realkostnadsvekst. I dag er den økonomiske balansen i Forsvaret bedre, og problemstillingene rundt realkostnadsveksten er adressert i større grad enn tidligere. Dette illustreres bl. a. i én av tidligere forsvarssjef Sverre Diesens kommentarer til de finansielle forutsetningene i gjeldende langtidsplan for Forsvaret [1]: *”det viktigste (..) er ikke at forsvarsbudsjettet økes med 800 millioner, slik regjeringen foreslår. Enda viktigere er at Forsvaret får dekket inn den ’militære prisstigningen’ fra år til år”*<sup>1</sup>.

I langtidsplanleggingen i Forsvaret er det et ideelt 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 ha en formening om de makroøkonomiske trender og rammebetingelser som kan ha betydning for fastsettelsen av fremtidige forsvarsbudsjetter.

Denne rapporten søker å gi et overordnet bilde av Forsvarets finansielle forutsetninger. I kapittel 2 gjøres det rede for den historiske utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse, mens kapittel 3 analyserer hvor mye ressurser som brukes på Norges forsvar sett i forhold til andre land. I kapittel 4 diskuteres Forsvarets kjøpekrafts- og strukturutvikling, før mulige fremtidsutsikter for Forsvarets finansiering og struktur drøftes i kapittel 5. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer. Arbeidet er en oppdatering og videreføring av rapporten om Forsvaret i en makroøkonomisk ramme som ble utgitt av FFI i 2006 [2].

Målgruppene for rapporten er personell i Forsvarsdepartementet og Forsvaret som arbeider med omstilling og langtidsplanlegging i Forsvaret. 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.

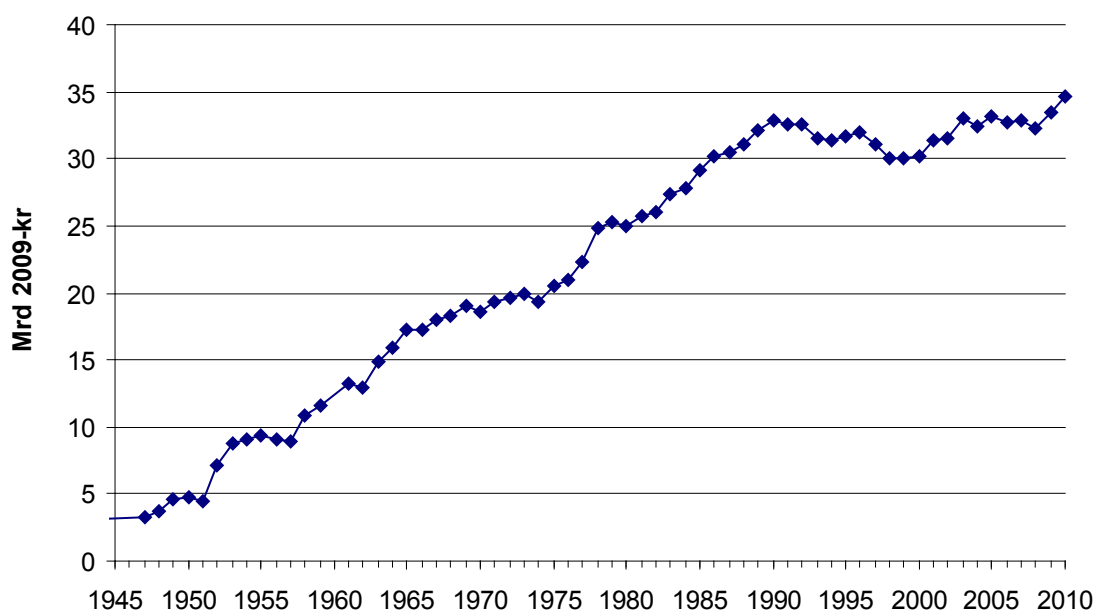
---

<sup>1</sup> FFI-FORUM 8. mai 2008.

## 2 Forsvarsbudsjettet i et makroøkonomisk perspektiv

### 2.1 Historisk utvikling

Siden 2. verdenskrig har det vært en betydelig reell økning<sup>2</sup> i forsvarsbudsjettene, noe figur 2.1 tydelig viser. Rundt 1990 var det imidlertid et klart trendbrudd hvor økningen i forsvarsutgiftene stoppet. I ettertid har bevilgningene til Forsvaret har vært rimelig stabile, målt i 2009-kroner.



Figur 2.1 Saldert forsvarsbudsjett 1945–2010<sup>3, 4</sup>

Allikevel ser man to svake trender innenfor perioden fra 1990 frem til i dag. Fra 1990 til rundt årtusenskiftet var det en reduksjon i forsvarsbudsjettets reelle størrelse. Faktisk utgjorde budsjettet i 1999 kun 91 % av nivået i 1990. På 90-tallet ble altså Forsvarets bevilgninger reelt redusert med ca 1 % årlig. Det meste av nedgangen i budsjettet kom i 1993, 1997 og 1998. Gjennom 00-tallet har budsjettet derimot økt med ca. 12 % totalt og i gjennomsnitt ca. 1,2 %<sup>5</sup> per år.<sup>6</sup> En årsak til dette kan være økte internasjonale forpliktelser for Forsvaret i perioden, bl.a. som følge av terrorangrepene 11. september 2001. En stor del av økningen (5 %) har kommet de to

<sup>2</sup> Økning utover generell inflasjon, målt ved konsumprisindeksen (kpi). For en grundigere diskusjon av ulike kroneverdier, se kapittel 4.

<sup>3</sup> Budsjettforslag for 2010.

<sup>4</sup> Kilde: St. prp. nr. 1, Det kongelige forsvarsdepartement, Utgifter fordelt på kapitler.

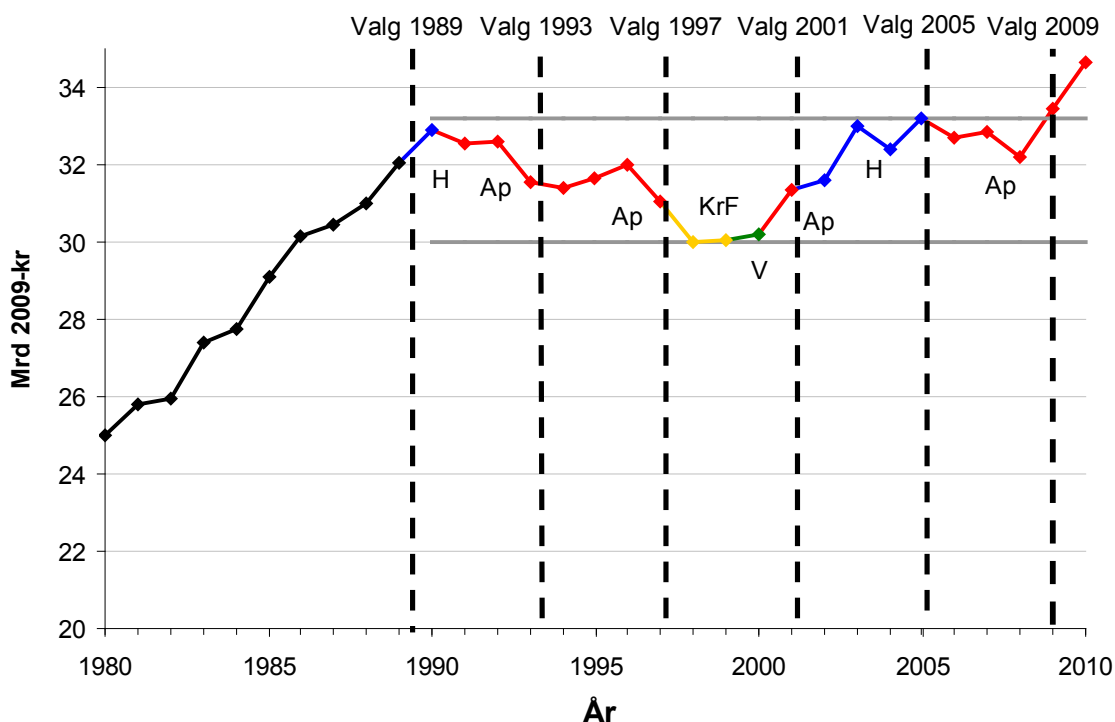
<sup>5</sup> Gjennomsnittlig vekst er beregnet som geometrisk vekst gitt ved formelen  $\left(\frac{\text{Budsj}_{2010}}{\text{Budsj}_{2000}}\right)^{\frac{1}{2010-2000}} - 1$ .

<sup>6</sup> I budsjettforslaget for 2010 ble bevilgningene til Redningstjenesten overført fra Justisdepartementet til Forsvarsdepartementet (kapittel 1791), noe som medførte en økning i forsvarsbudsjettet på ca. 430 mill. 2009-kroner. Siden dette er en teknisk overføring av midler mellom departementer, er beløpet ikke inkludert i beregningen av budsjettvekst på 00-tallet. Budsjettøkningen for Redningstjenesten er imidlertid inkludert i alle figurer i rapporten.



siste årene og er i hovedsak knyttet til den vedtatte budsjettøkningen på 800 mill.<sup>7</sup> i gjeldende langtidsplan, og ekstrabevilgninger knyttet til utenlandsoperasjoner. Budsjettforslaget for 2010 er allikevel kun 3 % høyere enn budsjettnivået i 1990. Sett under ett har altså forsvarsbudsjettets utvikling fra 1990 vært tilnærmet flat.

I løpet av denne perioden virker det ikke til å være noen systematiske forskjeller i de ulike politiske partienes prioritering av Forsvaret. Figur 2.2 viser utviklingen i forsvarsbudsjettene de siste 20 årene koblet sammen med ansvarlig statsråds politiske partitilhørighet.



Figur 2.2 Saldert forsvarsbudsjett 1980–2010, samt ansvarlig statsråds partipolitiske tilhørighet.

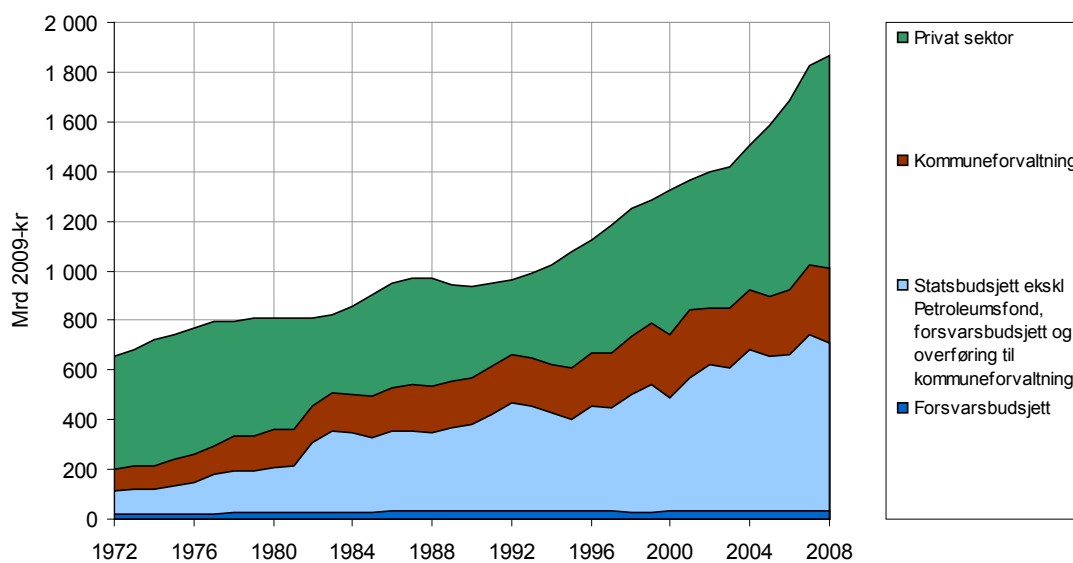
Når det gjelder de mindre variasjonene i budsjettet fra år til år ser det ut til at de fleste partiene har vært ansvarlige for både bevilgningsøkninger og -reduksjoner. Hovedinntrykket gjennom perioden er at forsvarspolitikken har vært preget av en forholdsvis bred tverrpolitisk enighet gjennom forsvarsforlik mellom partiene på Stortinget.

### 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 [3]. Det har vært en kraftig økning i verdiskapningen i Norge de siste tiårene, blant annet som følge av fremveksten av petroleumssektoren. Figur 2.3 viser utviklingen i Norges fastlands-BNP fordelt på offentlig<sup>8</sup> og privat sektor fra 1972 til 2008. I løpet av perioden vokste fastlands-BNP med hele 186 %.

<sup>7</sup> 500 mill. av disse midlene er bevilget i 2009 og 2010.

<sup>8</sup> Summen av forsvarsbudsjettet, kommuneforvaltningen og statsbudsjettet forøvrig, utgjør offentlig sektor.

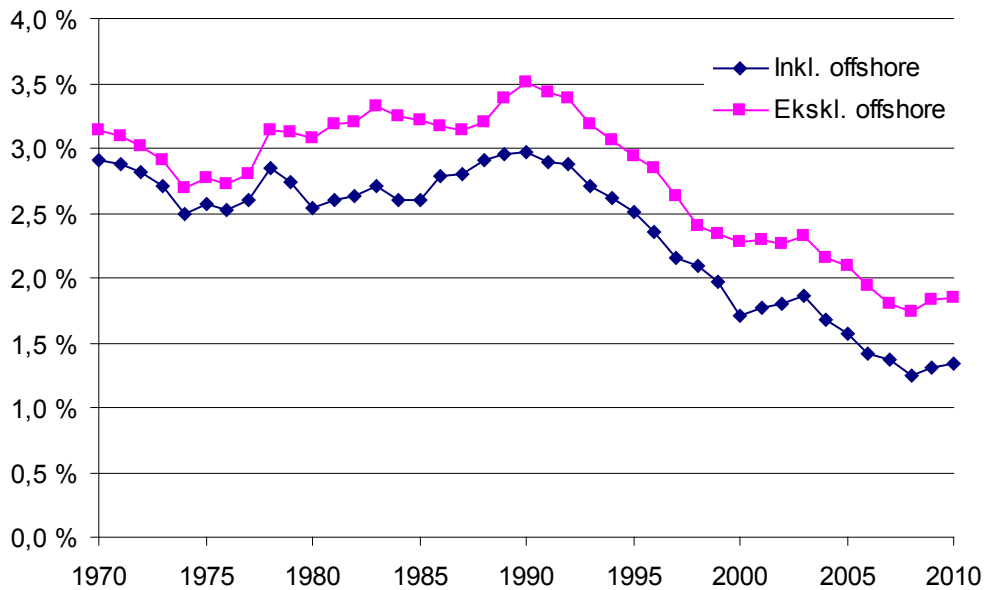


Figur 2.3 *Brutto nasjonalprodukt for Fastlands-Norge fordelt på hovedsektorer, og saldert forsvarsbudsjett.<sup>9</sup>*

Figuren viser at det i første rekke er offentlig sektor som har vokst siden 1972. Fra å utgjøre bare 30 % av BNP i 1972 hadde offentlig sektors andel steget til 69 % ca. tjue år senere. Deretter falt andelen en del, til rundt 55 % de senere årene. Verdiskapningen i staten har økt med over 500 % i perioden, mens den i kommuneforvaltningen har økt med ca. 270 %. Til sammenligning har forsvarsbudsjettet økt med ”bare” 64 % i denne perioden.

Forsvarsutgiftene som andel av BNP gir uttrykk for hvordan forsvarsutgiftene utvikler seg sammenliknet med øvrige sektorer. Figur 2.4 viser forsvarsbudsjettets andel av BNP i Norge fra 1970 til i dag.

<sup>9</sup> Kilde for statsbudsjettet er St. prp. nr.1 (Gul Bok), vedlegg 1 tabell 1.2 (Utgifter i alt minus utgifter til statens pensjonsfond – Utland). Kilde for forsvarsbudsjettet er St. prp. nr. 1, Det kongelige forsvarsdepartement, Utgifter fordelt på kapitler. Kilde for kommuneforvaltningen er [www.ssb.no](http://www.ssb.no), tabell 03662.

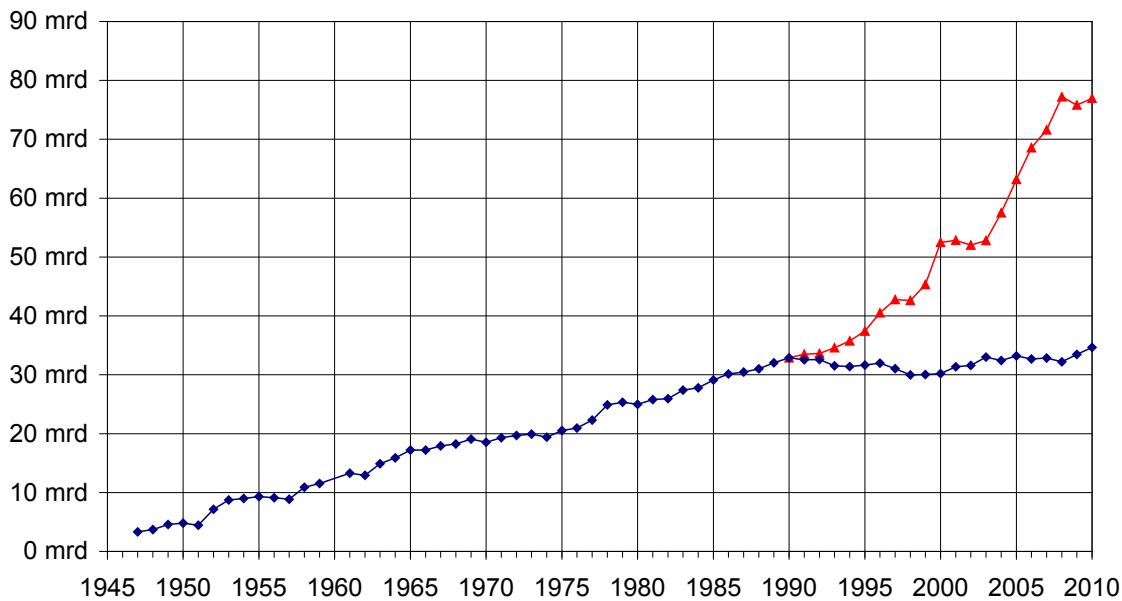


Figur 2.4 Forsvarets andel av brutto nasjonalprodukt (inkludert og ekskludert offshore) 1970–2010.

Den relativt stabile andelen av BNP frem til 1990 viser at forsvarsbudsjettene holdt følge med BNP-veksten i samme periode, som i gjennomsnitt var ca. 2,8 % årlig (inklusive offshore). Fra 1990 til 2008 vokste Norges BNP i gjennomsnitt enda raskere, med ca. 4,9 % per år. Siden antall reelle kroner bevilget til forsvarsformål fra 1990 til i dag har vært stabilt, har Forsvarets andel av BNP (inklusive offshore) blitt mer enn halvert; fra 3,0 % i 1990 til 1,2 % i 2008. Dette kan tolkes som om samfunnets behov for, eller prioritering av forsvarstjenester er redusert i forhold til andre sektorer siden 1990.

Én av årsakene til dette er det reduserte trusselnivået etter den kalde krigens slutt. Begrepet 'fredsdividende' har blitt brukt om situasjonen med redusert trusselnivå og relative reduksjoner i forsvarsutgiftene siden 1990. 'Fredsdividenden' kan fremstilles som differansen mellom forsvarsbudsjettens faktiske størrelse fra 1990 til i dag, og nivået på forsvarsbudsjettene i samme periode dersom forsvarsbudsjettet hadde fortsatt å utgjøre 3 % av BNP i hele perioden. Differansen er illustrert i figur 2.5.

### Saldert forsvarsbudsjett (2009-kr)

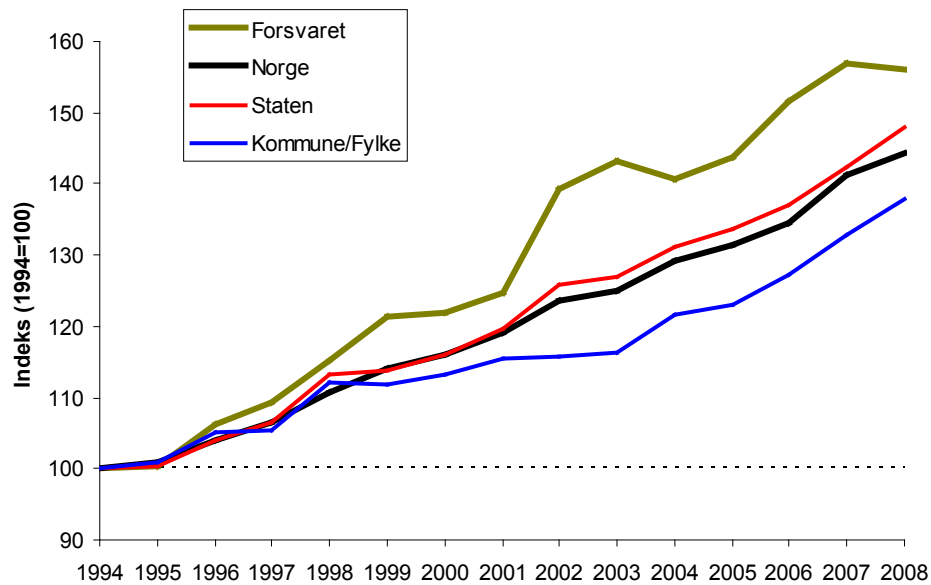


Figur 2.5 Saldert forsvarsbudsjett 1947–2010 (blå) og implisert forsvarsbudsjett dersom budsjettet hadde utgjort 3 % av BNP 1990–2010 (rød).

For alle årene samlet, utgjør denne differansen i overkant av 400 mrd. 2009-kroner. Hvis forsvarsbudsjettet skulle utgjort 3 % av BNP i 2010, ville det vært ca. 77 mrd. 2009-kroner, mens det faktiske forsvarsbudsjettet er 34,6 mrd.

Samtidig som trusselen var redusert, hadde Forsvaret i tiden etter 1990 en struktur som var alt for stor til at ressursene ble utnyttet optimalt. Dermed kunne Forsvaret redusere strukturen betydelig uten at det i særlig grad gikk utover Forsvarets evne. Isolert sett reduserte dette behovet for økte bevilgninger. Videre var strukturen på mange områder ikke tilpasset det nye trusselbildet, hvilket har medført en styrt omstilling fra invasjonforsvar til dagens innsatsforsvar. Innsatsforsvaret er kjennetegnet ved at strukturen er vesentlig mindre enn den kalde krigens invasjonforsvar, samtidig som personell og materiell har vesentlig høyere kvalitet og operativitet. Forsvarsbudsjettets reduserte andel av BNP kan således, til en viss grad, sies å være en realisering av 'fredsdividenden'. Forsvaret befinner seg nå imidlertid ved en korsvei, hvor strukturen ikke kan bli betydelig mindre uten at det blir vanskelig å løse flere sentrale oppgaver [4] [5]. I dagens situasjon kan man dermed si at 'fredsdividenden' er realisert i denne omgang, slik at konstant ambisjonsnivå fremover impliserer at størrelsen på Forsvaret stabiliseres. Forsvarets langtidspan for perioden 2009–2012 underbygger langt på vei dette: "Regjeringen legger videre vekt på at Forsvaret skal utvikles (...), med balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang. Regjeringen anbefaler derfor et betydelig økonomisk løft for Forsvaret".

BNP per innbygger har steget betydelig i hele perioden fra 1960, noe som igjen har gitt rom for en reallønnsvekst i samfunnet [6]. Figur 2.6 viser indeksert reallønnsutvikling for Norge, staten, kommune- og fylkessektoren og Forsvaret i perioden 1994–2008.



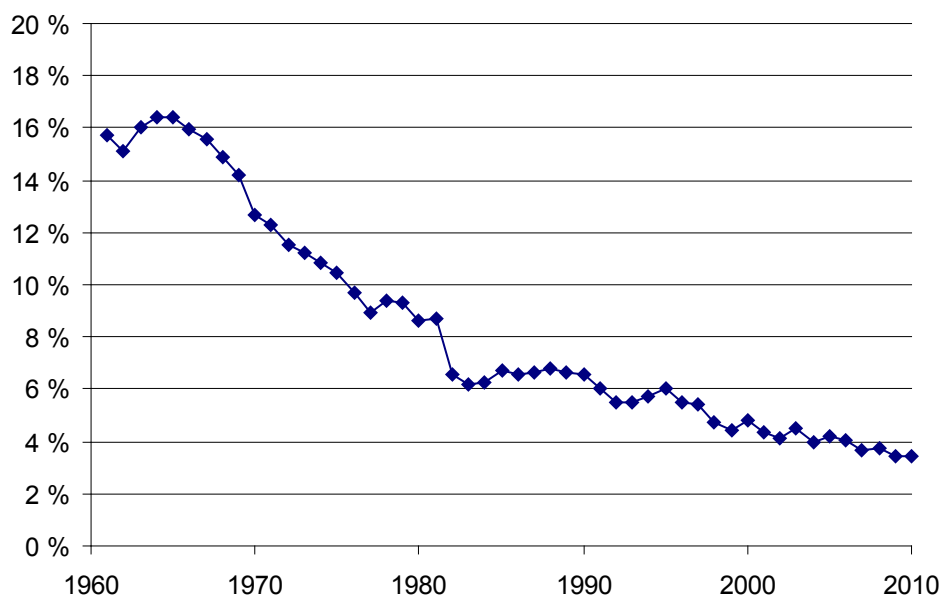
Figur 2.6 *Indeksert reallønnsutvikling for Norge, staten, kommune- og fylkessektoren og Forsvaret 1994–2008<sup>10</sup>.*

Fra 1994 til 2008 steg reallønningene i Norge gjennomsnittlig ca. 2,7 % per år, mens tilsvarende vekst i staten var ca. 2,8 %. I Forsvaret har lønnsutgiftene per årsverk steget i et enda høyere tempo, ca. 3,2 % årlig og 56 % totalt fra 1994 til 2008. Veksten i regulativlønn for ansatte i Forsvaret har imidlertid vært tilnærmet lik som i landet for øvrig. Den høye lønnsveksten i Forsvaret skyldes altså i hovedsak økende aktivitetsnivå. Lønnsutviklingen har lagt ytterligere press på forsvarsstrukturens størrelse i en situasjon med flate budsjetter.

### 2.1.2 Forsvarets andel av statsbudsjettet

Ved å se på hvor stor andel av statsbudsjettet Forsvarsdepartementet historisk har disponert, kan en se hvordan regjering og storting innenfor sine rammer har prioritert forsvar i forhold til øvrige samfunnsoppgaver. Figur 2.7 viser Forsvarsdepartementets andel av statens utgifter fratrukket avsetninger til Statens pensjonsfond – Utland fra 1960 til 2010.

<sup>10</sup> Tall for lønnsutviklingen (lønn og tillegg) i Norge, staten og kommune- og fylkessektoren er hentet fra [www.ssb.no](http://www.ssb.no), hhv. tabell 06483, 04354 og 03786. Lønnsutvikling (lønn og tillegg) i Forsvaret er beregnet på bakgrunn av Forsvarets regnskaper.

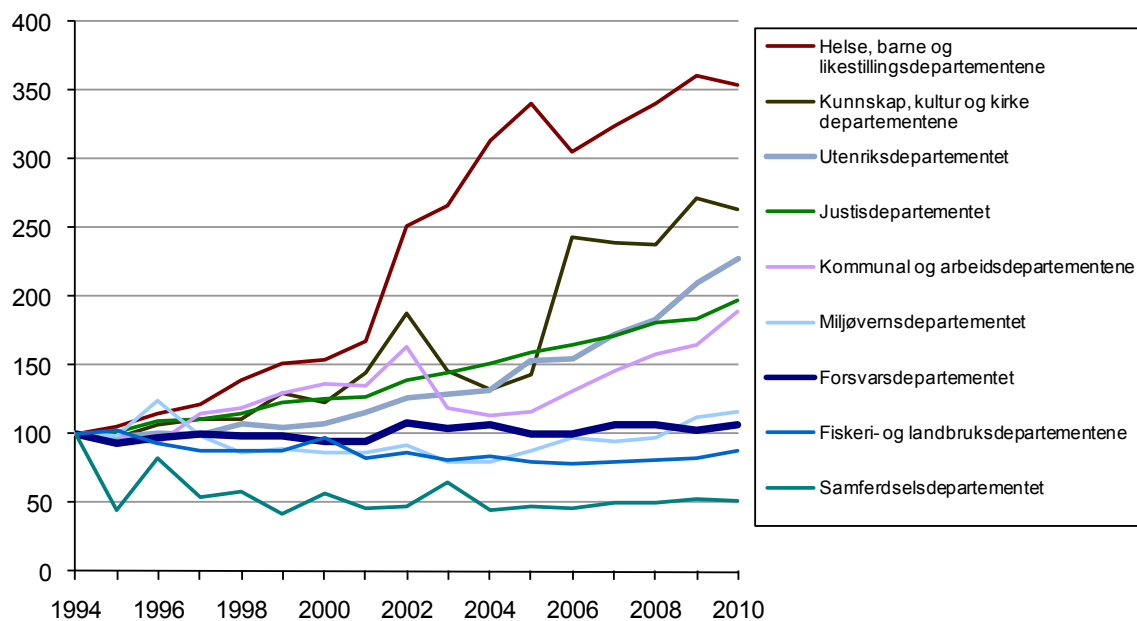


Figur 2.7 Forsvarsdepartementets andel av statsbudsjettet ekskl. avsetninger til Statens pensjonsfond – Utland 1960–2010.<sup>11</sup>

Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt fra rundt 16 % på 1960-tallet, via 6 % rundt 1990 til 3,4 % i 2010. 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.

Utviklingen beskrevet over viser at det i lengre tid har forekommet en relativ nedprioritering av Forsvaret i budsjettildelingen. Figur 2.8, som viser indeksert utvikling i utgiftene for utvalgte sektorer fra 1994 til 2010, underbygger dette. Forsvaret har sammen med sektorer som samferdsel, miljøvern, fiskeri- og landbruk hatt en relativt flat budsjettutvikling siden 1994, mens spesielt helse og omsorgsdepartementet, barne- og familiedepartementet, kunnskapsdepartementet og kirke- og kulturdepartementet har hatt meget høy vekst.

<sup>11</sup> Kilde for statsbudsjettet er St. prp. nr.1 (Gul Bok), vedlegg 1 tabell 1.2 (Utgifter i alt minus utgifter til statens pensjonsfond – Utland). Kilde for forsvarsbudsjettet er St. prp. nr. 1 Det kongelige forsvarsdepartement, Utgifter fordelt på kapitler.



Figur 2.8 Indeksert utvikling i bevilgningene til utvalgte departementer 1994–2010.<sup>12</sup>

Utgiftene for de enkelte departementene varierer tildels betydelig fra år til år. En stor del av dette kan forklares ved at departementene betjener gjeld og forestår utlån av midler<sup>13</sup>, som i en del tilfeller fører til store årlige endringer i utgiftene.

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 kostnader i forbindelse med OL på Lillehammer, Oslo Lufthavn Gardermoen samt utbyggingen av NSB Gardermobanen. At fiskeri- og landbruksdepartementene har en svakere utvikling enn gjennomsnittet er ikke overraskende, tatt i betraktning reduksjonen i antall syssel-satte i primærnæringen.

Justisdepartementets (JD) budsjett er doblet i løpet av perioden. Sammenlignet med budsjettet til Forsvarsdepartementet, var utgiftene til JD i 1994 mindre enn 1/3 av FDs. I 2010 hadde andelen steget til 61 %. Bidragsytende til den store økningen i bevilgningene til JD, var et stort fokus på nedbygging av køene i kriminalomsorgen, samt at domstolsadministrasjonen ble etablert i 2002. Antall ansatte i politiet økte også mye i perioden.

Helse- og omsorg-, Sosial-, barne- og likestillingsdepartementene har som nevnt hatt den største veksten i budsjettene, ca. 250 % fra 1994 til 2010. 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 likestillings-

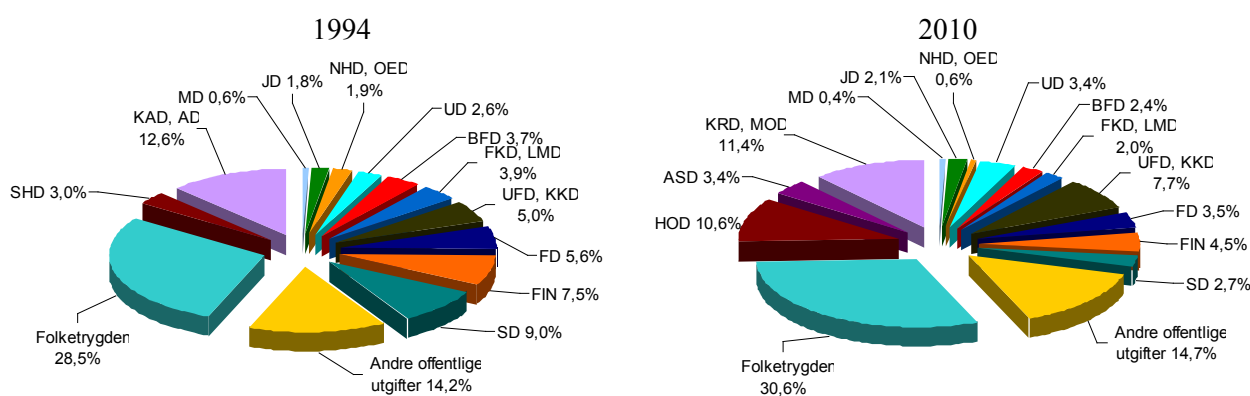
<sup>12</sup> Frem til 2008 er tallene hentet fra statsregnskapet, mens tallene for 2009 og 2010 er henholdsvis saldert statsbudsjett og forslag til statsbudsjett.

<sup>13</sup> Postene 90–99 i statsbudsjettet.

departementet hadde en betydelig økning i kostnadene frem til 2005 (72 %). I 2006 ble ansvaret for barnehager overført til det nyopprettede Kunnskapsdepartementet, noe som medførte en reduksjon i budsjettet til Barne- og likestillingsdepartementet på 37 %. Etter denne omleggingen har budsjettet vært tilnærmet flatt.

Kunnskaps-, Kultur- og kirkedepartementene hadde en meget stor vekst i budsjettene i 2006, noe som i hovedsak skyldtes at Kunnskapsdepartementet fikk overført ansvaret for barnehagesaker. Korrigerer man for denne overføringen finner man at Kunnskapsdepartementet har hatt en budsjettøkning på ca. 25 % fra 2001 til 2010, mens budsjettet til Kultur- og kirkedepartementet har vokst ca. 140 % i samme periode.

Som følge av utviklingen vist ovenfor har fordelingen av statsbudsjettet til ulike formål blitt betydelig endret i løpet av de seneste 15 årene. Som figur 2.9 viser, utgjorde andelen til helse-/omsorgs-/sosialsektoren 16,4 % av statens utgifter i 2010 (HOD+ASD+BFD), mot 6,7 % i 1994 (SHD+BFD). Andelsøkningen har funnet sted til tross for at budsjettandelen for Barne- og likestillingsdepartementet (BFD) er redusert fra 3,7 til 2,4 %. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har på den annen side økt budsjettandelen fra 3,0 (SHD) til 10,6 % av statsbudsjettet i løpet av perioden.



Figur 2.9 Departementenes andel av statsbudsjettet ekskl. Statens pensjonsfond – Utland i 1994 og 2010.

Forsvarsdepartementets andel av statens utgifter falt fra 5,6 % i 1994 til 3,5 % i 2010, som følge av betydelig lavere budsjettøkning enn gjennomsnittet av departementene. Det har altså i denne perioden vært en betydelig nedprioritering av Forsvaret i forhold til de sivile delene av statsforvaltningen. I tillegg til det endrede sikkerhetspolitiske bildet etter den kalde krigen, har behovet for inndekning av nye velferdsordninger og kravet om mer midler til helse- og omsorgssektoren sannsynligvis vært hoveddriverne bak denne utviklingen.

Den økte velstanden i Norge, og den tilhørende økningen i statlige utgifter, har med andre ord i større grad kommet andre sektorer enn Forsvaret til gode.

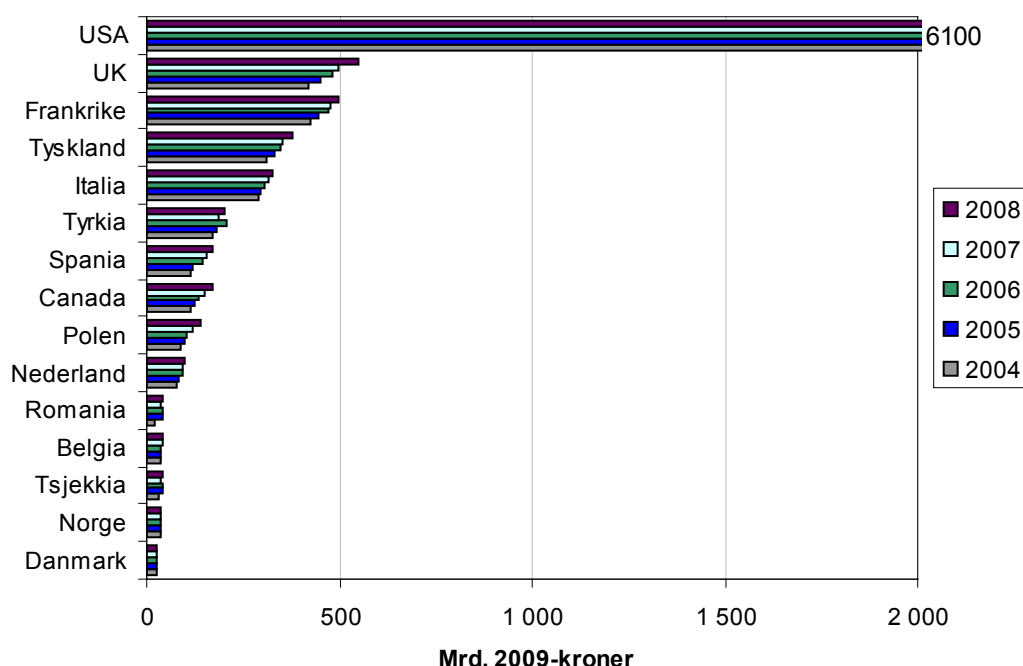


### 3 Andre lands forsvarsbudsjetter

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 sammenlikne økonomiske nøkkeltall for det norske forsvaret med andre land. Vi vil først se på forholdene i land som er medlemmer i Nato, før vi sammenlikner Norge med nabolandene i Skandinavia og Russland.

#### 3.1 Natolandene

Figur 3.1 viser forsvarsutgifter for et utvalg av Nato-land fra 2004 til 2008, justert for inflasjon og forskjeller i kjøpekraft.



Figur 3.1 Utgifter til forsvar i utvalgte Nato-land, justert for inflasjon og forskjeller i kjøpekraft 2004–2008.<sup>14</sup>

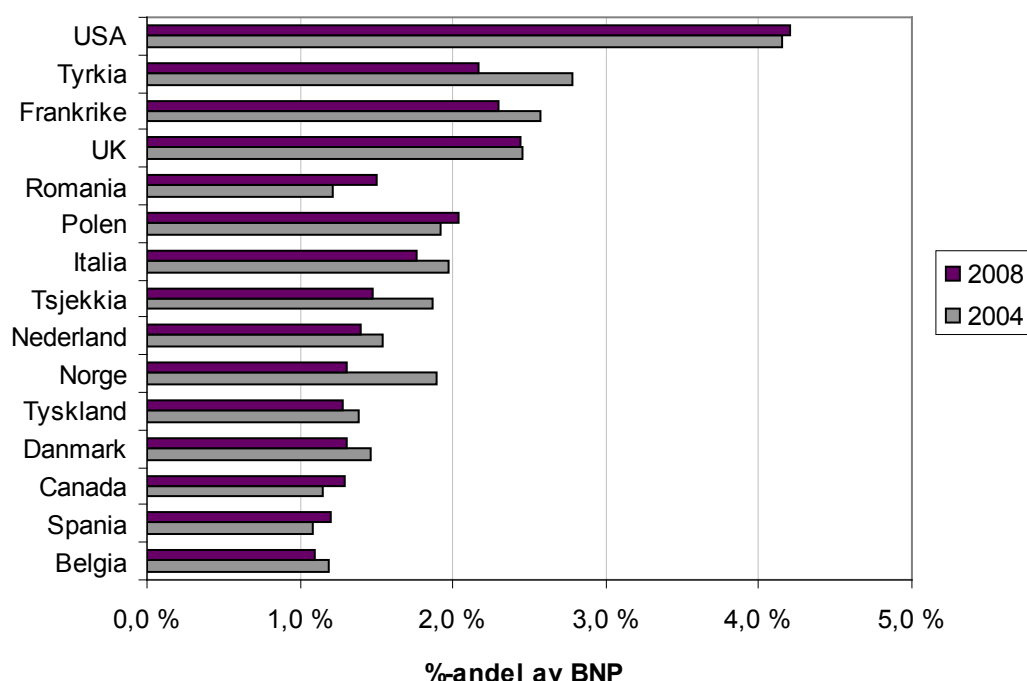
Figuren viser at det er stor spredning mellom hvor mye de ulike landene bevilger til forsvar, selv om vi ser bort fra USA som utmerker seg med spesielt høye utgifter. I snitt var forbruket for de utvalgte landene (ekskl. USA) i 2008 ca. 190 milliarder kroner, altså et betydelig høyere nivå enn det norske. Ikke overraskende er det de store Nato-landene USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Italia som skiller seg ut når det gjelder størrelsen på forsvarsbudsjettet. I prinsippet viser figur 3.1 de forskjellige landenes relative forsvarseffekt, gitt at landene har en like effektiv og rasjonell ressursbruk.

Fra 2004 til 2008 økte gjennomsnittlige utgifter til forsvar med hele 36 %, mens det norske kjøpekraftsjusterte forsvarsbudsjettet ble noe redusert. Veksten i Romania, Polen, Spania,

<sup>14</sup> Tall for forsvarsutgifter er hentet fra the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), [www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex) Tall for kjøpekraft er hentet fra the World Economic Outlook Database fra oktober 2009, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/weodata/download.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/weodata/download.aspx)

Canada, USA og Storbritannia var vesentlig høyere enn gjennomsnittet. En årsak til at Norge har hatt lavest vekst i perioden er trolig at kostnadsnivået i Norge de siste årene har økt raskere enn i de fleste landene representert i figur 3.1. Siden Norge stadig får mindre for pengene sammenliknet med de andre landene, blir veksten i Norge relativt sett lav når budsjettene korrigeres for forskjeller i kjøpekraft.

De absolutte forsvarsutgiftene i et land sier mer om evnen enn viljen til å prioritere forsvar. Det er store variasjoner i størrelsen på BNP mellom landene, og følgelig store forskjeller på midler til rådighet. Ved å se på forsvarsutgifter som andel av BNP får man en bedre indikasjon på landenes prioritering av forsvar i forhold til andre sektorer. I figur 3.2 vises forsvarsutgifter som andel av BNP for det samme utvalget av land i 2004 og 2008.



Figur 3.2 Utgifter til forsvar som andel av BNP i utvalgte Nato-land i 2004 og 2008.<sup>15</sup>

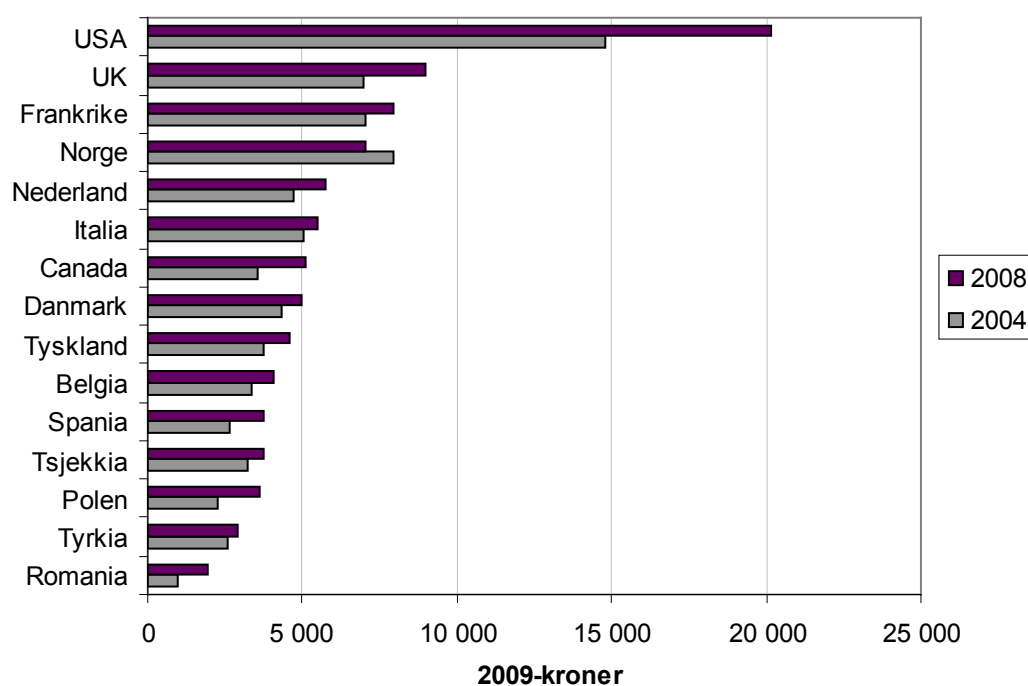
Nato hadde under den kalde krigen en uttalt målsetting om at minst 3 % av medlemslandenes BNP skulle benyttes til forsvarsformål. Etter den kalde krigens slutt ble målsettingen redusert til 2 %, som også ble formulert som et krav i forbindelse med opptaket av Polen, Tsjekkia og Ungarn som nye NATO-medlemmer i 1999. Som det fremgår av figur 3.2, var det kun USA, Tyrkia, Frankrike, Storbritannia og Polen av de utvalgte landene som brukte mer enn 2 % av BNP på forsvar i 2008. I gjennomsnitt utgjorde forsvarsutgifter for landene i figuren 1,8 % av BNP i 2008, mens Norge brukte ca. 1,2 %.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Tall for forsvarsutgifter er hentet fra SIPRI. Tall for BNP og kjøpekraft er hentet fra the World Economic Outlook Database fra oktober 2009, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/weodata/download.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/weodata/download.aspx)

<sup>16</sup> På grunn av USAs store forbruk benyttes mer enn 2 % av Nato-landenes samlede BNP til forsvarsformål. Således kan de andre landene i alliansen til en viss grad oppfattes som 'gratispassasjerer'.

Fra 2004 til 2008 ble gjennomsnittlig andel av BNP redusert med ca. 0,1 %-poeng, samtidig som Romania, Canada, Spania, Polen og USA prioriterte forsvar høyere. Norge er det landet som har opplevd størst reduksjon i forsvarsutgiftene som andel av BNP, faktisk over 30 % (0,6 %-poeng). Dette kan tolkes som at Norge er blant landene i Nato som har prioritert forsvar lavest de siste fem årene. På den annen side har Norge hatt en formidabel vekst i BNP i denne perioden, noe som i en ganske stabil sikkerhetspolitisk situasjon, gjør en reduksjon i forsvarsbudsjettets BNP-andel mer naturlig. Dessuten reduserte ikke Norge forsvarsbudsjettene i like stor grad som andre NATO-land på 1990-tallet, og har dermed kanskje ikke hatt like stort behov for å reversere budsjettutviklingen som andre.

En annen måte å fremstille et lands relative prioritering av forsvar på, er forsvarsutgifter per innbygger. Befolkningsstørrelse har stor betydning for størrelsen på BNP og dermed også evnen til å betale for et forsvar. Figur 3.3 viser forsvarsutgifter per innbygger i 2004 og 2008 for de samme landene som over, justert for forskjeller i kjøpekraft og inflasjon.



Figur 3.3 Forsvarsutgifter per innbygger for utvalgte Nato-land i 2004 og 2008, justert for inflasjon og forskjeller i kjøpekraft.<sup>17</sup>

Siden forsvar er et kollektivt gode<sup>18</sup> er det naturlig å forvente at land med få innbyggere har høye forsvarsutgifter per innbygger relativt til land med mange innbyggere. Årsaken er at det koster relativt sett lite å forsvare et ekstra antall innbyggere når forsvarsorganisasjonen allerede er bygget opp. Figur 3.3 støtter imidlertid ikke en slik sammenheng. Norge plasserer seg med sine

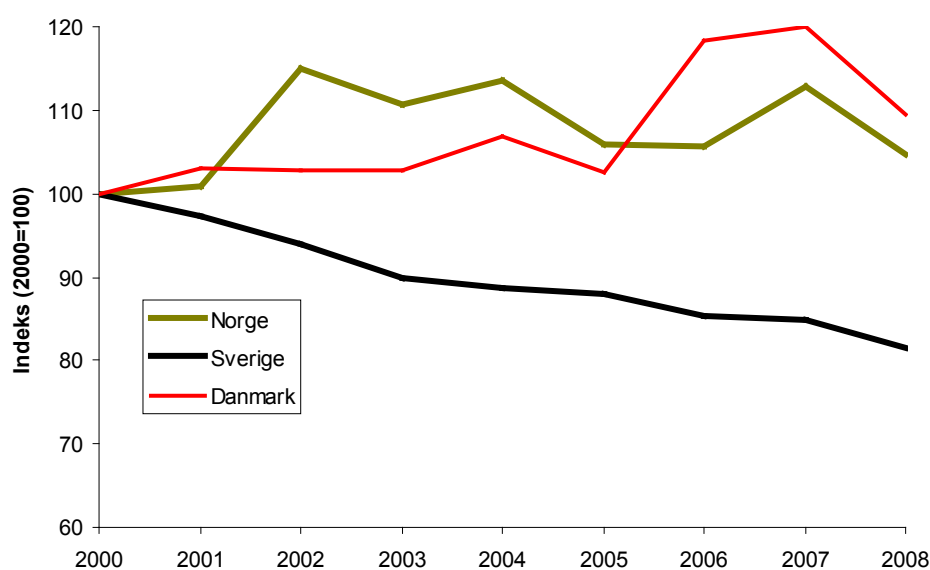
<sup>17</sup> Tall for forsvarsutgifter er hentet fra SIPRI. Tall for kjøpekraft og innbyggere er hentet fra the World Economic Outlook Database fra oktober 2009.

<sup>18</sup> Et kollektivt gode er et gode som kjennetegnes ved at det er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende – det vil si at godet ikke blir brukt opp (et individs bruk fortrenger ikke andres bruk) og at man ikke kan stenge noen ute fra å bruke godet.

7 000 kroner per innbygger i 2008 riktignok høyt oppe på listen, men de folkerike landene USA, Storbritannia og Frankrike bruker mest på forsvar per innbygger. En årsak kan være at stormaktsambisjoner driver forsvarsutgiftene i betydelig grad. At Norge allikevel er relativt høyt på denne listen reflekterer også det faktum at Norge er et rikt land med en stor offentlig sektor. Dersom man hadde sammenliknet utgifter per innbygger mellom land for andre sektorer, ville Norge i de fleste tilfeller ligget høyt oppe. En interessant observasjon i figur 3.3 er at Norge er det eneste landet hvor Forsvaret hadde lavere kjøpekraft per innbygger i 2008 enn i 2004.

### 3.2 De skandinaviske landene

Figur 3.4 viser indekstert utvikling i forsvarsutgifter for Norge, Sverige og Danmark fra 2000 til 2008.



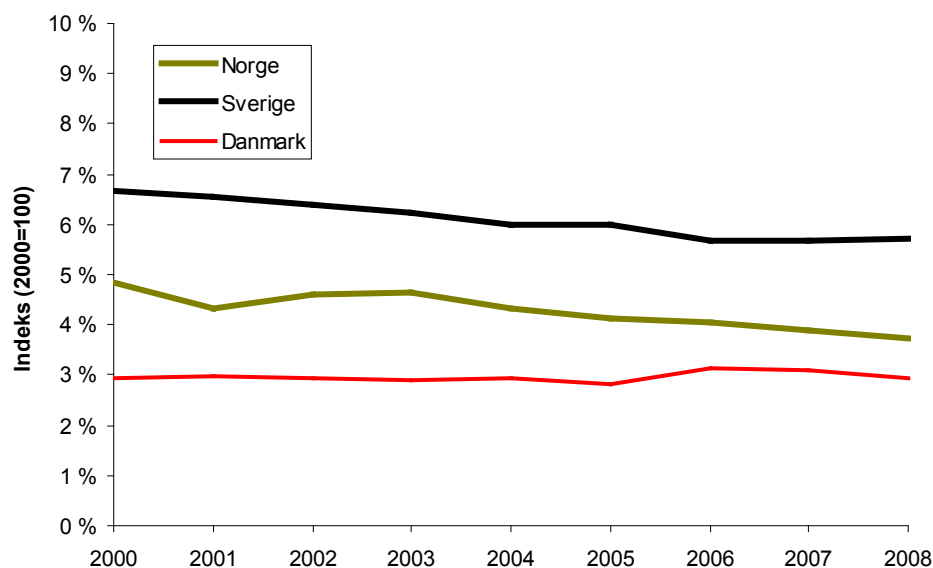
Figur 3.4 *Indekstert utvikling i inflasjonsjusterte forsvarsutgifter for Norge, Sverige og Danmark fra 2000 til 2008.*<sup>19</sup>

Figuren viser at Norge og Danmark hadde en noenlunde flat utvikling, mens det svenske forsvarsbudsjettet ble redusert med 18 % i perioden. En av årsakene til forskjellen kan være at Norge og Danmark er Nato-medlemmer og således har hatt fokus både på internasjonale forpliktelser og nasjonale oppgaver. Videre var Sverige senere ute med å tilpasse seg den nye trusselsituasjonen som oppsto på 90-tallet. Dette medførte at Sverige, sammenliknet med Norge og Danmark, foretok en større del av reduksjonene i forsvarsbudsjettet etter årtusenskiftet.

Figur 3.5 viser forsvarsutgifter som andel av statsbudsjettet for Norge, Sverige og Danmark fra 2000 til 2008.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Kilde for det svenske forsvarsbudsjettet er Den svenske regjeringens hjemmesider (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2548/a/55839>). Kilde for det danske forsvarsbudsjettet er [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabell OFF23 Klassifikation af offentlige udgifter, funktionell fordeling efter funktion.

<sup>20</sup> Norge har i denne perioden spart store beløp over statsbudsjettet gjennom Statens pensjonsfond – Utland, noe som reflekterer en prioritering av fremtidig konsum. I fremtiden kan offentlig konsum ha helt andre



Figur 3.5 Forsvarsutgifter som andel av statsbudsjettet for Norge (ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond – Utland), Sverige og Danmark fra 2000 til 2008.

Figur 3.5 viser at forsvarsbudsjettene i både Norge og Sverige utgjorde en mindre andel av statsbudsjettet i løpet av 2000-tallet. I Sverige ble budsjettandelen redusert fra 6,7 % i 2000 til 5,7 % i 2008, mens tilsvarende tall for Norge var 4,9 og 3,7 %. Det danske forsvarsbudsjettet lå stabilt rundt 3 % i hele perioden. Svenskene bruker en betydelig høyere andel av offentlige midler på forsvar enn Norge og Danmark. I en slik sammenlikning vil selvsagt den relative størrelsen på offentlig og privat sektor kunne gi store utslag. En stor offentlig sektor er imidlertid godt forankret i den nordiske samfunnsmodellen, selv om Sverige i noe større grad enn de andre landene har privatisert tidligere statlig virksomhet.

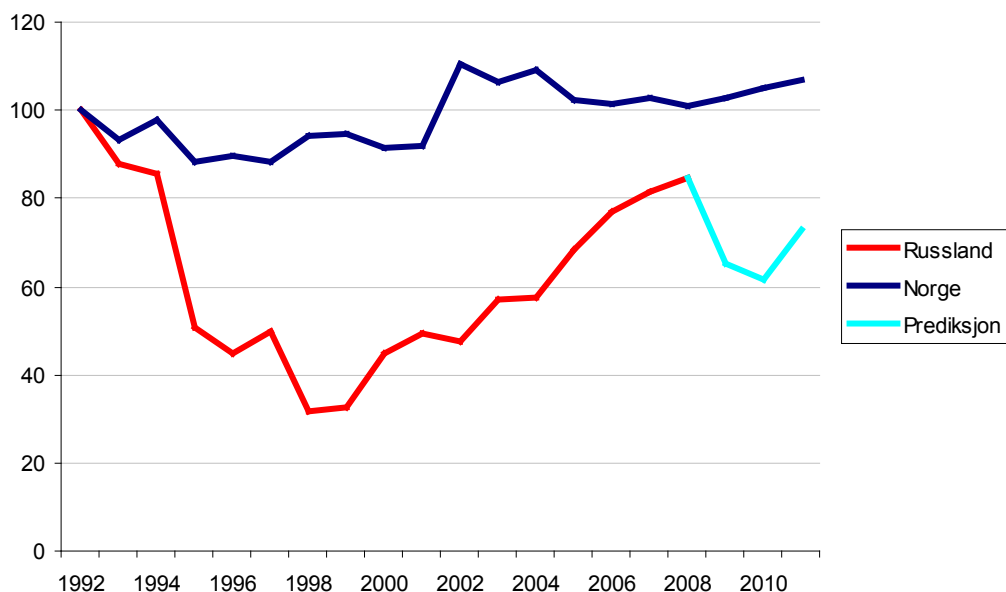
### 3.3 Russland

I tillegg til sammenlikninger med NATO-allierte og skandinaviske land, er Russland av spesiell interesse. Figur 3.6 viser indeksert utvikling i forsvarsutgifter for Russland og Norge fra 1992 til 2008<sup>21</sup>, og estimert utvikling fra 2009 til 2011.

---

prioriteringer enn hva som er tilfellet i dag. Siden formålet med å sammenlikne forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet er å reflektere prioritering mellom sektorer, er Norges overføringer til Statens pensjonsfond – Utland utelatt i datagrunnlaget.

<sup>21</sup> Kilde for Russlands forsvarsbudsjett er SIPRI frem til 1999 og FN fra 2000 til 2008. Prediksjonene for det russiske forsvarsbudsjettet er basert på åpne russiske kilder (Nezavisimaja Gazeta 6.april 2009, Vojenno-promysjlenyj kurjer 17.juni 2009, Vedomosti 3.august 2009, [www.minFin.ru](http://www.minFin.ru)). I estimatene for fremtidige norske forsvarsbudsjetter er det lagt til grunn en reell vekst på 2 % årlig.

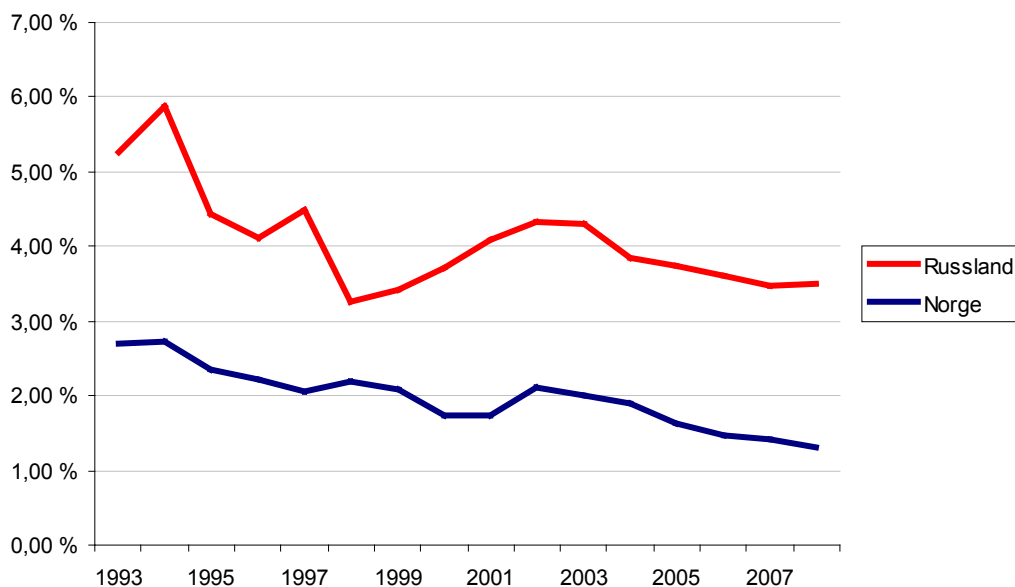


Figur 3.6 Indekserte norske og russiske forsvarsutgifter 1992–2011.

Som det fremgår i figur 3.6, har Russlands utgifter til forsvar hatt en jevn vekst siden 1999, med en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 12 % frem til 2008. Estimer tilsier imidlertid at veksten midlertidig vil stoppe opp, sannsynligvis som en konsekvens av finanskrisen. Faktisk vil budsjettet reduseres før veksten fortsetter i 2011. Dermed ser det ikke ut til at russiske forsvarsutgifter vil komme tilbake på 1992-nivå i løpet av de nærmeste årene. Nivået på forsvarsutgifter i Norge har som tidligere nevnt ligget vesentlig mer stabilt gjennom perioden.

I prinsippet er et lands forsvarsevne proporsjonal med midlene som brukes på forsvar, hvilket innebærer at Russland siden år 2000 har bedret sin forsvarsevne relativt til Norge. Ut fra en slik tankegang kan en dermed hevde at Forsvaret i dag er relativt sett dårligere rustet i forhold til Russland enn på slutten av 90-tallet. En slik sammenlikning er selvsagt forenklet da det kan være store forskjeller mellom land når det gjelder effektivitet i forsvarsorganisasjonen, omfang av korrupsjon osv. Ser man på forsvarsbudsjettene faktiske størrelse hadde det russiske budsjettet ca. 24 ganger så stor kjøpekraft som det norske i 2008, mot 15 ganger i 2004.

Figur 3.7 viser utviklingen i relativ prioritering av Forsvaret i Norge og Russland fra 1993–2008, representert ved forsvarsutgifter som andel av BNP.



Figur 3.7 Norske og russiske forsvarsutgifter som andel av BNP 1993–2008.

Figur 3.7 viser at utgifter til forsvar utgjør en betydelig høyere andel av BNP i Russland enn i Norge, henholdsvis 3,5 % og 1,3 % i 2008. For Russland har andelen av BNP som benyttes på forsvar gått ned fra 5,9 % i 1994. Russlands økte forsvarsutgifter de siste årene kan altså i stor grad relateres til økt verdiskapning i landet, og i mindre grad til økt prioritering av Forsvaret. Faktisk har forsvarsbudsjettets andel av BNP i Russland vært rimelig stabil fra 1998 til 2008. En slik antakelse forsterkes av det faktum at økonomiske nedgangstider i Russland, som følge av den globale finanskrisen, umiddelbart reflekteres i lavere russiske forsvarsbudsjetter, som vist i Figur 3.6. Sammenlignet med nivået i Nato-landene bruker Russland en stor andel av BNP på forsvar, kun USA ligger høyere med sine 4,2 % i 2008.

## 4 Forsvarets kjøpekraft

For at Forsvaret skal ha forutsetninger for å videreføre operativ evne og struktur over tid er det meget sentralt at kjøpekraften opprettholdes. I motsatt fall vil Forsvaret nedbygges og på sikt marginaliseres. Utviklingen i forsvarsbudsjettets kjøpekraft avhenger av budsjettutviklingen og den underliggende kostnadsutviklingen. Kostnadene øker normalt hvert år med både inflasjon og forsvarsspesifikk kostnadsvekst både på drifts- og investeringskostnader, i det videre omtalt som enhetskostnadsvekst -drift (EKV-D) og -investering (EKV-I).

### Inflasjonsjusterte kroner

På grunn av inflasjon øker prisene på de fleste varer og tjenester over tid. Dette innebærer at man i dag får kjøpt mindre enn tidligere for samme kronebeløp. Når man skal sammenlikne f. eks. forsvarsbudsjetter over tid må man korrigere for dette (inflasjonsjustere), slik at beløpene blir sammenliknbare. Slike sammenliknbare beløp omtales som reelle kroner eller beløp representert i faste priser.

For å måle den nøyaktige prisveksten i Forsvaret må man holde oversikt over hva Forsvaret kjøper av varer og tjenester og beregne prisendringer. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjør dette i sin nasjonalregnskapsstatistikk.<sup>22</sup> Denne statistikken kan benyttes for å omregne forsvarsutgifter til reelle kroner, men det blir problematisk da det tar ca 2 år før den publiseres. Dermed er det hensiktsmessig å benytte andre indekser og i denne rapporten benyttes konsumprisindeksen (kpi) for å inflasjonsjustere forsvarsutgifter. Konsumprisindeksen gir ikke et fullstendig bilde av pris- og lønnsveksten i Forsvaret, og dette tas hensyn til gjennom estimering av enhetskostnadsvekst både på drifts- og investeringssiden i Forsvaret.

### **Kjøpekraftsjusterte kroner**

Dersom Forsvarets kostnader eller bevilgninger endrer seg fra et år til et annet, etter inflasjonsjustering, omtales dette som reell endring. Både Forsvarets kostnader og bevilgninger kan endre seg reelt fra år til år.

Med kjøpekraft menes hva man får kjøpt for de pengene man har tilgjengelig. Dersom kjøpekraften til Forsvaret skal være uforandret fra et år til et annet, må man altså kunne kjøpe like mye for forsvarsbudsjettet i begge årene. Hvis forsvarsbudsjettet har en høyere realvekst enn Forsvarets kostnader, betyr det at kjøpekraften har økt, i motsatt fall reduseres kjøpekraften. Kjøpekraftsjustering innebærer altså å korrigere både for inflasjon og enhetskostnadsvekst.

#### **4.1 Kjøpekraftjustert forsvarsbudsjett**

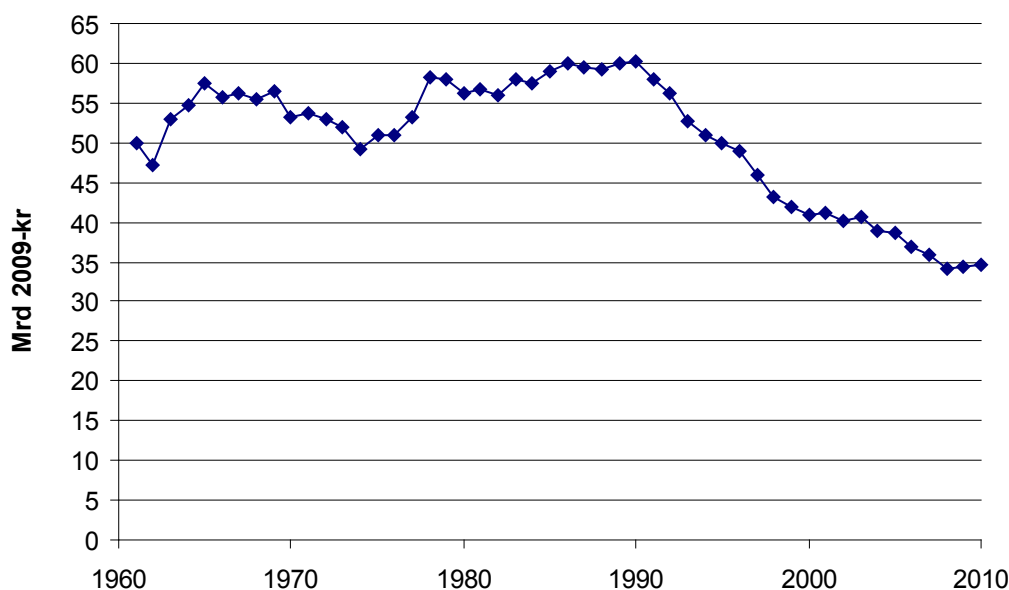
Som tidligere nevnt har forsvarsbudsjettene, justert for endringer i kpi, vært rimelig stabile fra 1990 til 2010. I dette avsnittet drøfter vi i hvilken grad denne utviklingen har gitt seg utslag i endret kjøpekraft for Forsvaret. Figur 4.1 illustrerer forsvarsbudsjettenes kjøpekraftsutvikling fra 1960 til 2010<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Se tabell 05112 Produksjon og anvendelser, etter næring statistikkbanken på [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

<sup>23</sup> Kjøpekraft målt i antall enheter. Med kjøpekraft menes Forsvarets evne til å anskaffe og drifte en gitt forsvarsstruktur over tid. Dersom kjøpekraften reduseres med tiden, betyr det at også størrelsen på strukturen reduseres. Forsvarsstrukturens *effekt* kan imidlertid opprettholdes, til tross for en redusert størrelse, dersom de enkelte strukturelementene blir mer effektive.





Figur 4.1 Kjøpekraftsjustert forsvarsbudsjett 1961–2010.

Når man skal illustrere kjøpekraftsutvikling over tid er det avgjørende å finne gode estimater for kostnadsveksten (enhetskostnadsvekst -drift og -investering). Estimatenes bør i størst mulig grad reflektere prisendringer på innsatsfaktorene Forsvaret benytter, og ikke interne prioriteringer f. eks. mellom aktivitetsnivå og styrkestruktur. De sentrale innsatsfaktorene er personell, vare- og tjenesteinnsats og materiellinvesteringer. For å se på utviklingen i Forsvarets kjøpekraft fra 1961 til i dag, er det hensiktsmessig å splitte perioden i tre. For den siste perioden (1991–2010) eksisterer det relativt gode data for kostnadsutviklingen i Forsvaret, mens en for de to foregående periodene (1961–1976 og 1976–1991) i stor grad må basere seg på generell nasjonal statistikk fra SSB.

For perioden 1991–2010 er figur 4.1 basert på beregninger av enhetskostnadsvekst utført ved FFI. FFI utarbeidet i 2006 [7] en metode for å beregne historisk vekst i enhetskostnadene på driftsmidlene i Forsvaret. I forbindelse med oppdatering av kostnadsberegningsmodellen KOSTMOD i 2009 ble denne metoden benyttet til å beregne historiske satser for enhetskostnadsvekst fra 1994 til 2008 [8]. Beregningene viser at grunnlønnen per årsverk i Forsvaret i gjennomsnitt vokste med 3,15 % årlig utover inflasjon gjennom perioden. Veksten i grunnlønn vurderes til å være det beste anslaget på den reelle kostnadsveksten for personell, siden det ikke er ønskelig å inkludere effekter av aktivitetsendringer. Dermed er det benyttet et anslag på 3 % som estimat for kjøpekraftsreduksjonen på personellsiden i Forsvaret fra 1991–2010.

Når det gjelder enhetskostnadsveksten for varer og tjenester i Forsvaret, korrigert for endring i aktivitetsnivå, viser beregningene i [8] at denne har vært høyere enn veksten i grunnlønn for perioden 1994–2008. Videre viser omfattende beregninger av utviklingen i investeringskostnader i Forsvaret utført ved FFI [9], at årlig kostnadsvekst (EKV-I) på 3–6 % pr år har vært vanlig for de største og mest kostnadskrevende anskaffelsene. Et konservativt anslag på 3 % benyttes dermed for årlig enhetskostnadsvekst på materiell i hele perioden (1961–2010).

Videre må man støtte seg på SSBs statistikk over lønn per normalårsverk, gjennomsnitt for alle næringer<sup>24</sup>, for å finne estimater for enhetskostnadsveksten for personell i periodene 1961–76 og 1976–91. 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 avveket signifikant fra samfunnet for øvrig, og samme vekstrater benyttes således i kjøpekraftsberegningene for Forsvaret.

Ved å vekte personellkostnader og materiellkostnader likt i perioden<sup>25</sup> ender man opp med en estimert årlig kjøpekraftsreduksjon på 3 % i perioden 1961–76, 2 % i perioden 1976–91 og 3 % mellom 1991 og 2010.

For at kjøpekraften skal opprettholdes må budsjettet være akkurat like stort fra år til år når all kostnadsvekst (inflasjon og realvekst) er tatt hensyn til. Figur 4.1 viser at kjøpekraften var relativt stabil innenfor et intervall på ca. 10 mrd. fra 1961 til 1990, med en topp mot slutten av perioden. Den angitte størrelsen på forsvarsbudsjettet i figuren i 1990, illustrerer at forsvarsbudsjettet i dette året hadde en kjøpekraft tilsvarende et budsjett på 60 mrd. i dag. Tilsvarende hadde budsjettet en kjøpekraft på ca. 50 mrd. i 1961.

Siden 1990 har imidlertid trenden vært en kraftig redusert kjøpekraft. I 2008 hadde Forsvaret en kjøpekraft tilsvarende 57 % av budsjettet i 1990. Denne reduksjonen i kjøpekraft kan forklare mange av utfordringene Forsvaret har stått overfor i 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 strukturrutt. Samtidig har trusselbildet endret seg med nye krav til omstilling og innretting av Forsvaret, der en har gått fra et statisk mobiliseringsbasert invasjonforsvar til stadig mer (dyrere) profesjonaliserte og mobile innsatsstyrker med kort reaksjonstid.

For de to siste årene viser figur 4.1 imidlertid en økning i kjøpekraften. Økningen skyldes i hovedsak tre forhold. For det første ble det i budsjettet for 2009 og 2010 bevilget henholdsvis 400 og 100 mill. som en del av den planlagte styrkingen av forsvarsbudsjettet med 800 mill 2008-kroner ila. langtidsplanperioden 2009–2012. For det andre ble det både i 2009 og 2010 gitt betydelige bevilgningsøkninger til styrker i utlandet (kapittel 1792). Økningene utgjorde henholdsvis 310 (42 %) og 235 mill. (22 %). For det tredje økte budsjettet for Redningstjenesten (kapittel 1791) med hele 436 mill. (1024 %) i 2010, som en følge av endret praksis mht. kompensasjon fra Justisdepartementet.<sup>26</sup>

Budsjettøkningen for Redningstjenesten er en teknisk budsjettendring og gir isolert sett en kunstig økning av forsvarsbudsjettets kjøpekraft. Den store økningen i bevilgningene til styrker i utlandet reflekterer derimot en prioritering av dette området og kan dermed anses å representere en reell økning i kjøpekraften. Det står imidlertid i Forsvarets langtidsplan for perioden 2009–2012 [1] at

<sup>24</sup> [http://www.ssb.no/emner/historisk\\_statistikk/aarbok/ht-090-lonn.html](http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/aarbok/ht-090-lonn.html)

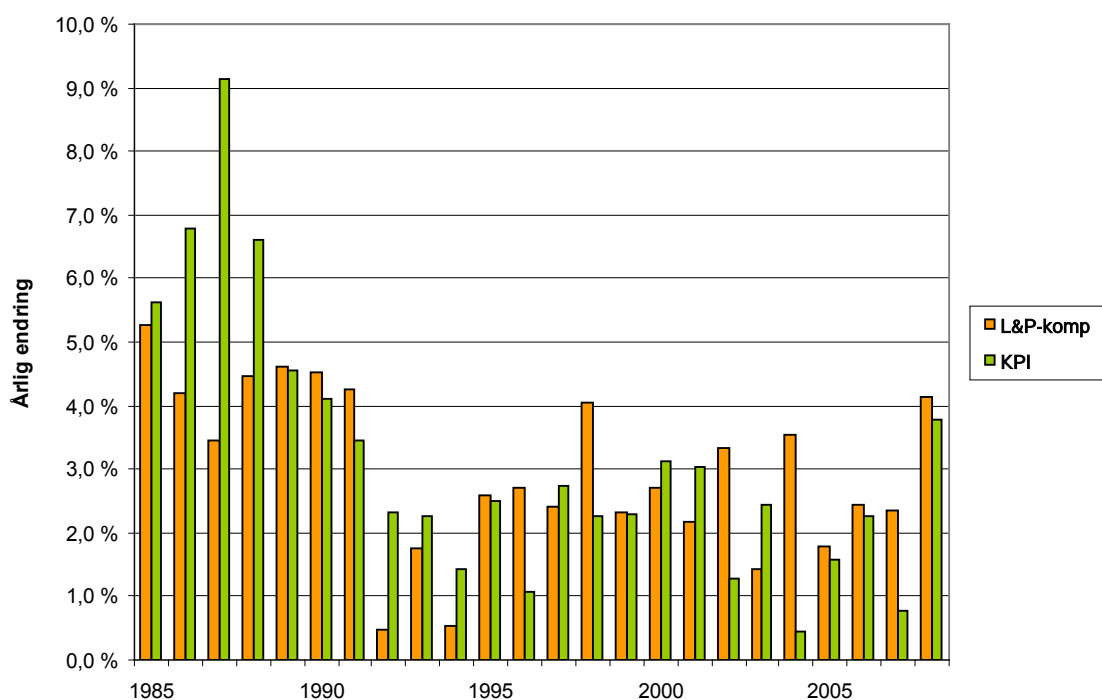
<sup>25</sup> Personellrelaterte utgifter utgjør ca. 50 % av totalutgiftene i Forsvaret

<sup>26</sup> Fra og med 2010 vil Forsvaret budsjettere med inntekter fra Justisdepartementet og fakturere kvartalsvis.

bevilgningsnivået til norske styrker i utlandet skal være 730 millioner (2008-nivå), og at inndekningen av utgifter utover dette vil bli behandlet i det enkelte tilfellet. Dermed er det usikkerhet rundt hvorvidt bevilgningsøkningene representerer en permanent økning av kjøpekraften eller ikke. Når det gjelder de økte bevilgningene på til sammen 500 mill. i 2009 og 2010 er de å betrakte som engangsøkninger av forsvarsbudsjettnivået i tråd med gjeldende langtidsplan. Felles for alle bevilgningsøkningene nevnt over er at de kan betraktes som ekstraordinære for det spesifikke år. Dersom man ekskluderer disse bevilgningene fra budsjettene i 2009 og 2010 reduseres kjøpekraften med 1,1 % fra 2008 til 2010, mens den faktisk økte med 1,4 % når alt inkluderes. Dette viser at de ekstraordinære økningene i budsjettet for 2009 og 2010 var nødvendig for å opprettholde den samlede kjøpekraften.

## 4.2 Kostnadsvekst versus kompensasjon i forsvarsbudsjettene

Forsvaret mottar hvert år lønns- og priskompensasjon (l&p-komp.) fra Finansdepartementet. Denne skal kompensere for faktiske lønns- og prisøkninger på Forsvarets innsatsfaktorer (personell og materiell). Siden lønninger normalt øker raskere enn inflasjonen, og Forsvaret har til dels svært høy kostnadsvekst på innkjøp av materiell, bør kompensasjonen normalt være høyere enn generell inflasjon (målt ved f. eks. kpi). Figur 4.2 viser den årlige endringen i konsumprisindeksen og lønns- og priskompensasjonen fra 1985 til 2008<sup>27</sup>.



Figur 4.2 Årlig endring i konsumprisindeksen og lønns- og priskompensasjon for Forsvaret (% av forsvarsbudsjettet) fra 1985 til 2008.

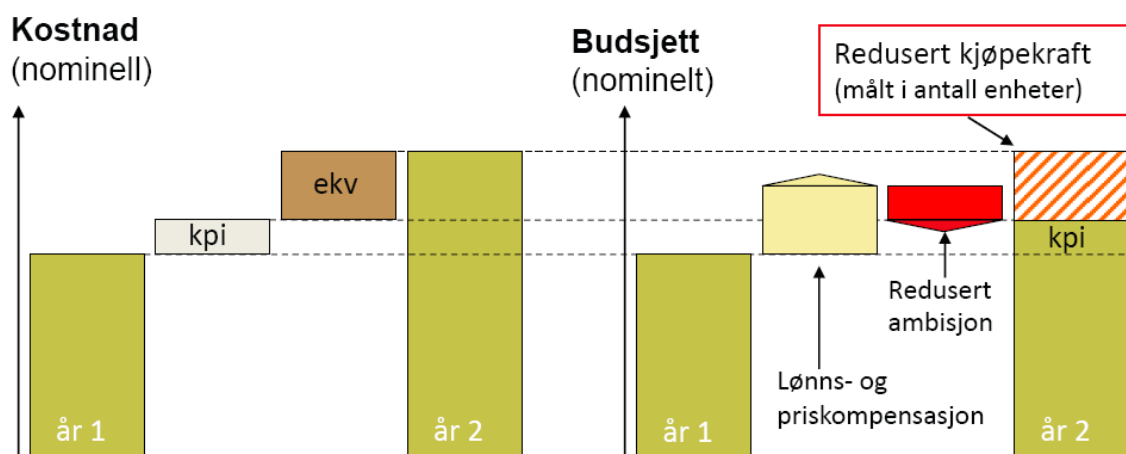
I de fleste årene mellom 1985 og 1994 var veksten i kpi høyere enn lønns- og priskompensasjonen Forsvaret mottok. Fra og med 1995 har imidlertid lønns- og priskompensasjonen vært

<sup>27</sup> For saldert budsjett.

høyere enn kpi i alle årene frem til og med 2008. Dette viser at Forsvaret de siste 15 årene har blitt kompensert for i alle fall en del av kostnadsveksten utover generell inflasjon.

Nivået på lønns- og priskompensasjonen i forhold til kpi kan imidlertid ikke benyttes som et fullstendig mål på Forsvarets kjøpekraftsutvikling. Dersom eksempelvis strukturen reduseres i et gitt år, er det en naturlig følge at budsjettet også reduseres. En reduksjon i budsjettet som følge av at Forsvarets struktur reduseres, må også anses som en reduksjon i kjøpekraften, all den tid Forsvaret kan levere mindre sikkerhetstjenester enn tidligere til befolkningen.

Når man skal studere kjøpekraftsutviklingen i Forsvaret på overordnet nivå er det altså de faktiske forsvarsbevilgningene justert for prisstigning som er det mest relevante målet, ikke nivået på lønns- og priskompensasjonen Forsvaret mottar. Når forsvarsbudsjettet har vært relativt flatt fra 1990 frem til i dag, justert for inflasjon, innebærer det en betydelig reduksjon i kjøpekraften. Figur 4.3 illustrerer hvordan kjøpekraften kan bli redusert gjennom redusert ambisjon, selv om lønns- og priskompensasjonen tar høyde for (noe av) de økte enhetskostnadene i forsvarssektoren.



Figur 4.3 Forholdet mellom Forsvarets kostnader og finansiering. Den årlige nominelle veksten i forsvarsbudsjettene fra 1990 til i dag har i sum vært om lag tilsvarende utviklingen i konsumprisindeksen (kpi). Venstre del av figuren viser hvordan kostnadsvekst (kpi og ekv) hever det faktiske finansieringsbehovet for en gitt struktur fra ett år til det neste. Høyre del av figuren viser en typisk årlig budsjettutvikling i perioden fra 1990, der lønns- og priskompensasjonen ikke var tilstrekkelig og/eller ambisjonsnivået ble redusert. Dermed ble Forsvarets kjøpekraft svekket, som indikert med det skraverte feltet.

### 4.3 Strukturutvikling i Forsvaret

Utviklingen i Forsvarets kjøpekraft har store konsekvenser for utviklingen i Forsvarets struktur og innretning. I dette delkapittelet diskuteres strukturutviklingen i Forsvaret fra 1990 til i dag.

Forsvaret har fra 1990 og frem til slutten av 2000-tallet mer eller mindre vært i en situasjon med for stor struktur (antall ansatte, avdelinger, baser, materiell og så videre) sammenholdt med de økonomiske ressursene som er tilgjengelige. Denne ubalansen har vært løftet frem som en sentral utfordring i Forsvarets langtidsplanlegging siden 90-tallet. I kostnadsberegningen av forsvarsstrukturen definert av Forsvarsstudien 1996 (FS-96), utført ved FFI [10], konkluderes det: *”...for perioden 1999–2006 ligger ressursbehovet godt over middels ramme med en overskridelse på 13 mrd. kr på investeringsiden og 4 mrd. kr på driftssiden”*.<sup>28</sup>

I langtidsplanen for Forsvaret 2002–2005 [12] slås det fast at: *”Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise (...) Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført”*. Videre heter det at: *”...de økonomiske rammene for Forsvaret må gi et minimum av handlefrihet...”*, samtidig som det foreslås et budsjett på 28 mrd. 2001-kroner i hele fireårsperioden. I kostnadsberegningen av forsvarsstrukturen definert av Forsvarsstudien 2000 (FS-00) utført ved FFI [13] konkluderes det: *”For perioden 2002–2005 er det gjennomsnittlige ressursbehovet (...) ca. 30,1 mrd. kr.”*. Til tross for at budsjettforutsetningen fra langtidsplanen ble fulgt opp og mindre forskjeller mellom vedtatt struktur og FS-strukturen, var det altså sannsynlig at Forsvaret ville ha en betydelig underfinansiering i fireårsperioden. Forutsetningen om flatt budsjett indikerer at det ikke var oppnådd en tilstrekkelig forståelse av den underliggende kostnadsveksten i Forsvaret.

Gjennom arbeidet med langtidsplanen for 2009–2012 [1] ble det tatt grep for å rette opp i dette. Det legges i langtidsplanen opp til at *”forsvarsrammen trappes opp med 800 mill. kroner i forhold til 2008-nivået, til 32,34 mrd. kroner”*, noe som viser vilje til å rette opp ubalansen mellom ambisjoner og ressurser i Forsvaret. Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 [14] la videre opp til at forsvarsbudsjettet skal øke med 1,5 % årlig utover konsumprisindeksen for å kompensere for kostnadsvekst. Hvis man legger denne forutsetningen til grunn viser kostnadsberegninger utført ved FFI [15] at det er tilnærmet balanse mellom anbefalt struktur og ressurstilgangen. Men det er et spørsmål om hvorvidt budsjettforutsetningen faktisk vil oppfylles på lang sikt, når beregningene i kapittel 4.1 indikerer at ekstraordinære bevilgningsøknings har vært nødvendig for å opprettholde kjøpekraften de siste årene.

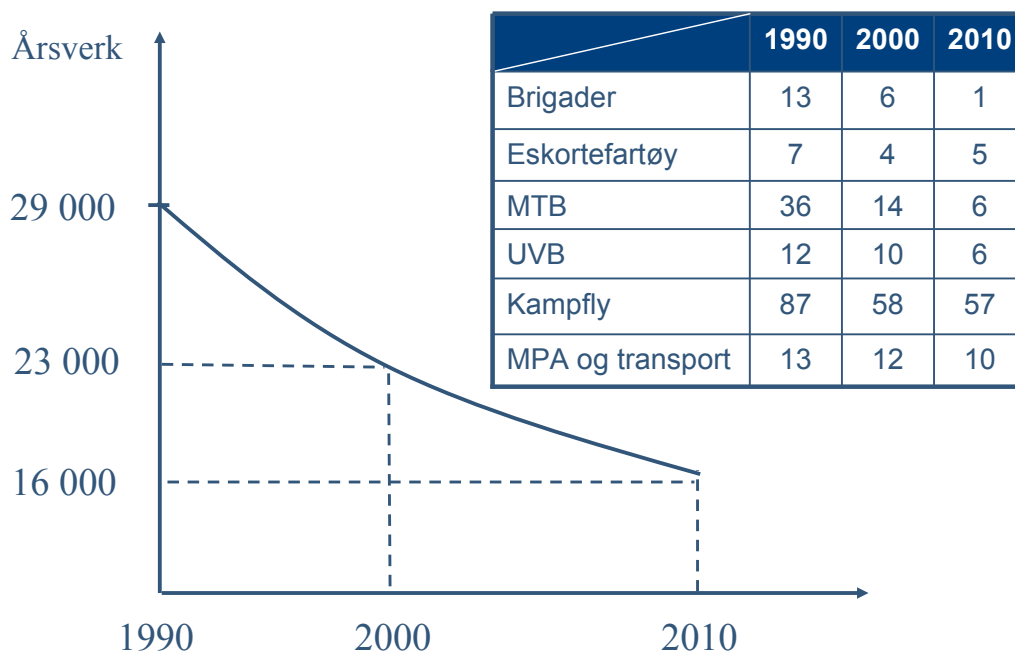
Som diskusjonen over viser, har Forsvaret gradvis bygget ned strukturen for å oppnå et Forsvar i varig balanse, men prosessen ser ut til hele tiden å ha vært på etterskudd i forhold til budsjetttildelingen. De viktigste årsakene til dette virker å være for optimistiske anslag både mht. budsjettforutsetninger og kostnadsestimater, og for liten evne til å gjøre vanskelige prioriteringer

---

<sup>28</sup> Middels økonomisk ramme ble definert som en videreføring av gjeldende budsjettnivå (justert for inflasjon) [11].

mellom viktige strukturelementer. For sen nedbygging av Forsvaret har først og fremst rammet operativ evne, fordi materiellinvesteringer, øvelser og annen treningsaktivitet må utsettes eller kanselleres. En annen konsekvens av ubalansen mellom forsvarsstruktur og tilgjengelige ressurser er at økonomiske beslutninger blir preget av kortsiktighet og tilsynelatende sløsing. Et eksempel illustrerer dette:

I perioden 1990–95 besto Hæren av 13 brigader på papiret, men hadde det kommet til full mobilisering, ville ti av brigadene hatt så store materiellmangler at de ikke kunne betraktes som operative. Forsvaret kjøpte derfor utstyr til hæravdelinger som ikke eksisterte. Hadde man da tatt konsekvensene av at det ikke var midler til å opprettholde tretten brigader, og brukt pengene på det antallet brigader man faktisk hadde råd til å utruste, ville Norge i 1992 kunne hatt cirka fem fullt utstyrte tunge hærbrigader. I stedet endte Hæren altså opp med tre marginalt utrustede og ti ikke-operative brigader [16]. Som figur 4.4 viser, består Hæren i dag kun av én brigade.



Figur 4.4 Strukturutvikling i Forsvaret fra 1990 til 2010.

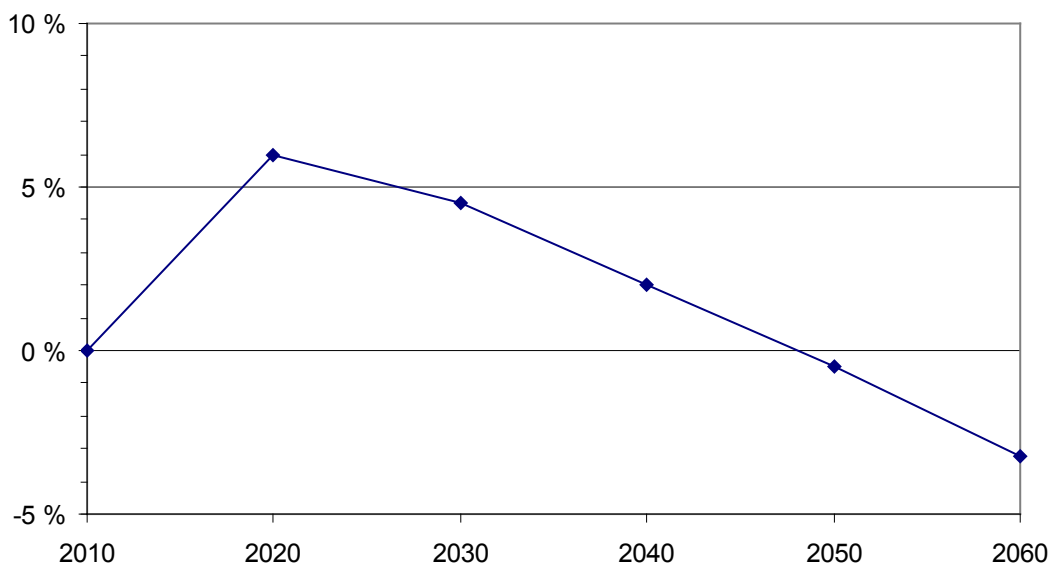
Figuren viser også at det ikke bare er Hæren som har blitt mindre de siste 20 årene, MTB-våpenet er f. eks. redusert fra 36 til 6 fartøy. Videre er antall kampfly redusert med 35 %, mens totalt antall årsverk i Forsvaret nesten er halvert.

## 5 Fremtidig utvikling av Forsvaret og forsvarsbudsjettet

### 5.1 Økonomisk handlingsrom for staten

Finansdepartementet la i 2008 frem Perspektivmeldingen 2009 [17]. Stortingsmeldingen trekker blant annet frem de store utfordringer den kommende pensjonsbølgen gir for norsk økonomi og statsfinansene frem mot 2060, og hvilke styringsmuligheter myndighetene har for å skape mer rom i økonomien. Middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger indikerer at andelen eldre vil øke fra ca. 20 til 40 per 100 personer i alderen 20 til 66 år fra 2007 til 2060. Samtidig vil finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond – Utland gradvis reduseres fra omkring 2025. Hovedsakelig som følge av disse forholdene vil en fremskrivning av dagens politikk mot 2060, medføre at staten vil ha et udekket finansieringsbehov (underskudd) på ca. 3,25 % av BNP for Fastlands-Norge på det tidspunktet. Underdekningen er betydelig, men allikevel vesentlig lavere enn i forrige perspektivmelding [18] som indikerte en underdekning på ca. 8 % i 2060. Forskjellen skyldes hovedsakelig endrede forutsetninger når det gjelder pensjonssystemet og finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond – Utland. Uansett vil en videreføring av dagens velferdsordninger kreve en styrking av offentlige finanser.

Det mest sannsynlige scenarioet virker imidlertid å være en reduksjon av det offentlige tjenestetilbudet mot slutten av perioden frem til 2060, og det må antas at også Forsvarets bevilgninger vil være gjenstand for grundige vurderinger i den forbindelse. Som figur 5.1 viser, vil staten i 2020 ha en overdekning av statsfinansene (overskudd) på ca. 5 % av Fastlands-Norges BNP. Deretter synker overskuddet gradvis, og fra ca. 2050 vil det være underdekning av statsfinansene.



Figur 5.1 Overskudd på statsbudsjettet ved videreføring av 2007-utgifter [17]. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

I perioden frem mot 2040 vil således staten ha en relativt sett romslig økonomi. Det vil allikevel trolig bli en økende bevissthet om at denne handlefriheten ikke må innskrenkes ved innføring av kostbare velferdsreformer som vil påføre samfunnet større kostnader i fremtiden. I tillegg vil en økende bevissthet rundt de langsiktige negative konsekvensene av høyt offentlig forbruk trolig begrense handlefriheten. Høyt offentlig forbruk over lang tid medfører økende kostnadsnivå som endrer nærings sammensetningen i retning av mindre konkurranseutsatt virksomhet. Dersom staten får lavere inntekter (jf. bortfall av petroleumsinntekter) og må redusere utgiftsnivået, vil det være en ubalanse i næringsstrukturen som er vanskelig å rette opp på kort sikt<sup>29</sup>. Ulike offentlige utgifter vil imidlertid ha ulik virkning på utviklingen i kostnadsnivået. F. eks vil bygging av et sykehus medføre bruk av innenlandsk arbeidskraft bygg- og anleggssektoren og store driftskostnader, som vil gi kostnadspress i arbeidsmarkedet i lang tid fremover. Kjøp av kampfly vil medføre mindre kostnadspress fordi flyene kjøpes fra utlandet og driften ikke øker finansieringsbehovet tilsvarende på sikt.

Samtidig er det på kort sikt et sterkt signal fra regjeringen om at innfasingen av midler fra Statens pensjonsfond – Utland må reduseres ned mot nivået fastlagt i handlingsregelen<sup>30</sup>. I Aftenposten 4.11.2009 skriver finansminister Sigbjørn Johnsen ”Etter hvert som utsiktene bedres og veksten i norsk økonomi tar seg opp, må budsjettet bringes tilbake til 4-prosentbanen for forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland”. Dermed er det rimelig å anta at det vil bli liten vekst i offentlige utgifter i inneværende stortingsperiode. Dette kan skape utfordringer for Forsvaret når det gjelder å oppfylle de finansielle forutsetningene i inneværende langtidsplan [1].

<sup>29</sup> Fenomenet er ofte omtalt som hollandsk syke.

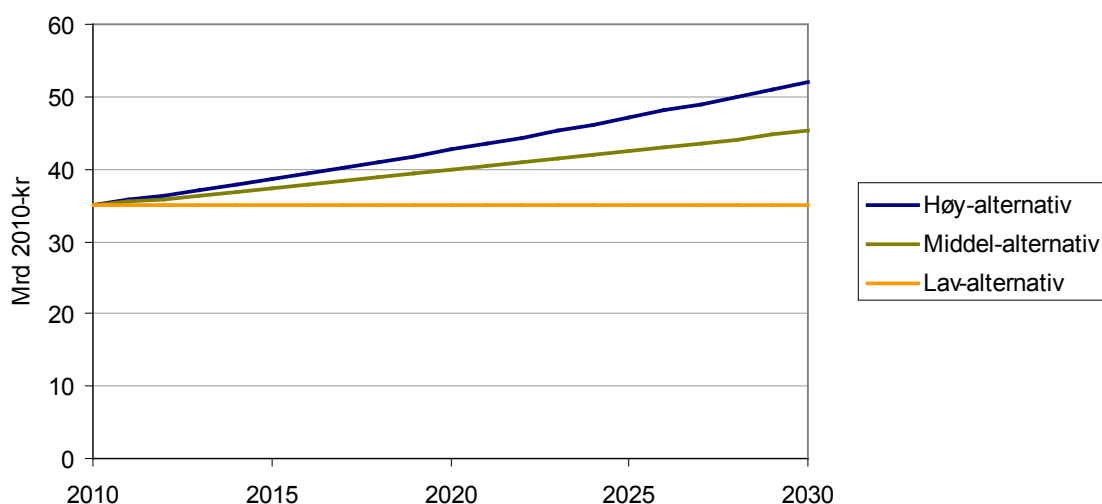
<sup>30</sup> Handlingsregelen fastslår at staten hvert år kan benytte midler fra fondet over statsbudsjettet tilsvarende fondets forventede realavkastning (4 %).



## 5.2 Forsvarsbudsjettene fremover

Til tross for forventning om solide offentlige finanser de neste 20 årene, er det grunn til å tro at konkurransen om ressursene i offentlig sektor vil bli minst like sterke som tidligere. Det skyldes blant annet krav om økt velferd, og fortsatt store uløste utfordringer i helse-, omsorgs- og utdanningssektoren. Allikevel er bevisstheten rundt den vedvarende ubalansen mellom ambisjoner og finansiering i Forsvaret større enn den har vært de siste tjue årene, samtidig som 'fredsdividenden' bør betraktes som realisert. Dette taler for at bevilgningene til Forsvaret vil kunne vokse noe raskere fremover enn det som har vært tilfellet siden 1990. På kort sikt er imidlertid innstramningen i finanspolitikken en utfordring.

Figur 5.2 illustrerer tre mulige utviklingsbaner for forsvarsbudsjettet på lang sikt, høy-, middel- og lav-alternativet.<sup>31</sup> Selv om forskjellene på alternativene ikke er så store på kort sikt, vil de ha svært ulike konsekvenser i løpet av den kommende tjueårsperioden.



Figur 5.2 Ulike utviklingsbaner for forsvarsbudsjettet målt i 2010-kroner.

*Høy-alternativet* – Innebærer en årlig vekst i forsvarsbudsjettet på ca. 2 %, hvilket betyr at Forsvarets kjøpekraft og størrelse opprettholdes (målt i antall ansatte og enheter) på dagens nivå.<sup>32</sup> Estimater på 2 % er basert på forventet vekst i personell- og investeringskostnader i den kommende tjueårsperioden. Dette vurderes som et optimistisk anslag på utviklingen i forsvarsbudsjettet.

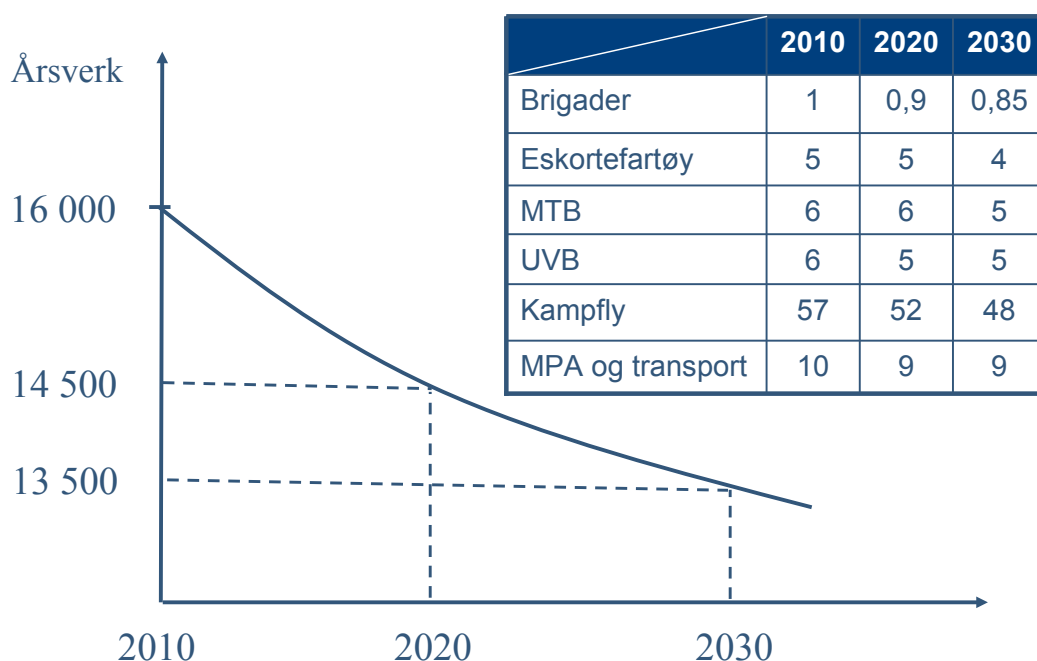
*Middel-alternativet* – Innebærer et svakere voksende budsjett tilsvarende utviklingen i perioden 2000–2010, hvor gjennomsnittlig vekst i forsvarsbudsjettet har vært ca. 1,2 % per år utover kpi. Dette vurderes som den mest sannsynlige utviklingen. Utviklingen reflekterer en videreføring av dagens situasjon hvor det er forståelse for viktigheten av å kompensere Forsvaret for økende

<sup>31</sup> Utviklingsbanene er basert på langsiktige trender og tar ikke hensyn til at engangsutbetalinger, f. eks. finansiering av nye kampfly, kan påvirke forsvarsbudsjettet betydelig i enkelte år.

<sup>32</sup> Estimater for kostnadsvekst er fremkommet ved vektning av langsiktig forventning for enhetskostnadsvekst på drifts- og investeringsmidler i Forsvaret.

lønnskostnader, men der det fortsatt gjenstår utfordringer knyttet til kompensasjon for dyrere materiell. Samtidig vil budsjettveksten på kort sikt kunne begrenses av en mer kontraktiv finanspolitikk, og på lang sikt av vanskelige prioriteringer mellom velferdsgoder (f. eks trygdeytelser og helsetjenester) og finansielle utfordringer for staten.

Kombinert med en antakelse om 2 % årlig kostnadsvekst utover inflasjon<sup>33</sup> innebærer denne utviklingen at Forsvarets struktur de neste 20 årene i gjennomsnitt vil reduseres med ca. 0,8 % per år. Middel-alternativet innebærer altså at Forsvaret får noe redusert kjøpekraft gjennom perioden. Den årlige forskjellen mellom middel-alternativet og opprettholdt kjøpekraft vil i 2030 være ca. 7 mrd. 2010-kroner. Allikevel vil forsvarsbudsjettet vokse raskere enn det har gjort siden slutten av den kalde krigen. I dette scenarioet vil det bli nødvendig å redusere forsvarsstrukturen ytterligere for å ha et Forsvar i balanse.<sup>34</sup> Figur 5.3<sup>35</sup> indikerer omfanget av Forsvarets struktur om 10 og 20 år, sammenliknet med dagens Forsvar.



Figur 5.3 Indikasjon på fremtidig strukturomfang ved middel-alternativet.

Selv om strukturelementene vil bli færre og dyrere, kan ytelsen per enhet også øke. Som følge av produktivitets- og effektforbedringer vil dermed strukturens nominelle ytelse kunne opprett-

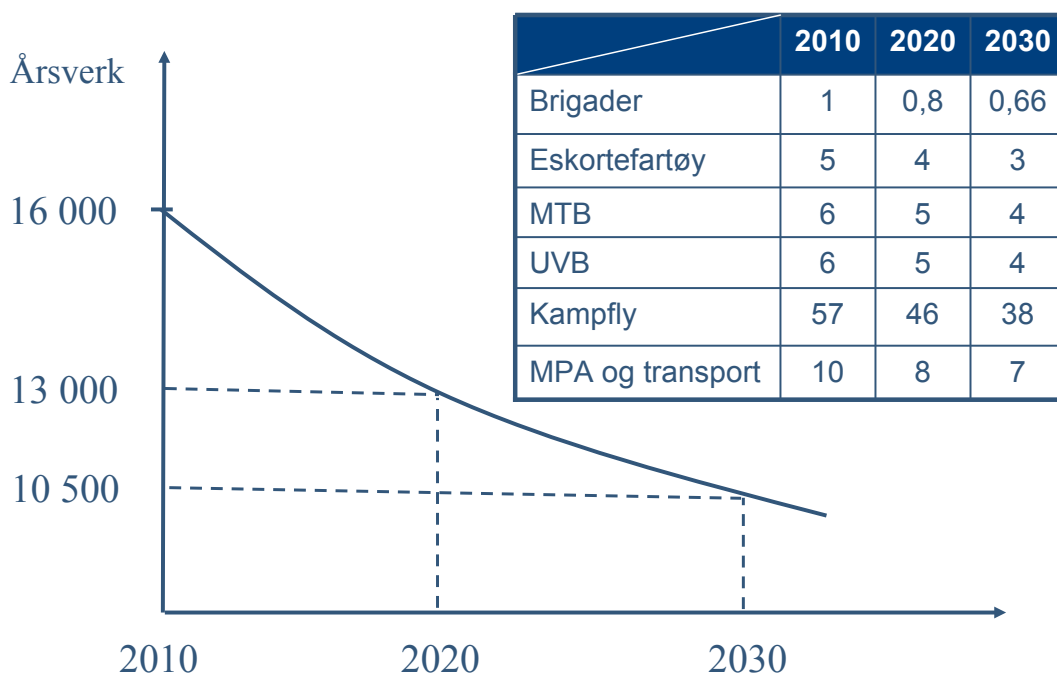
<sup>33</sup> Estimater for kostnadsvekst er fremkommet ved vektning av langsiktig forventning for enhetskostnadsvekst på drifts- og investeringsmidler i Forsvaret.

<sup>34</sup> De siste årene har det vært mye fokus på interneffektivisering av Forsvaret. Interneffektivisering kan hovedsakelig gjennomføres på to måter; man kan fjerne slakk i organisasjonen eller utføre prosesser på en mer effektiv måte. Tiltakene vil uansett måtte resultere i redusert bruk av innsatsfaktorer (personell og/eller materiell), som i realiteten er en reduksjon av strukturen. Dersom ressursutnyttelsen stadig bedres vil imidlertid Forsvaret kunne opprettholde sin ambisjon, eller produksjon, med en stadig mindre struktur.

<sup>35</sup> I figuren er det benyttet en tilnærming med generell reduksjon i antall enheter per plattform, uavhengig av når eksisterende systemer faktisk vil fases ut av strukturen. Hvilke enheter som faktisk vil eksistere om 20 år er selvfølgelig usikkert, og vil være avhengig av en rekke forhold. Prinsippet i figuren vil imidlertid være uendret; dersom kostnadsveksten ikke kompenseres fullt ut, vil Forsvarets omfang bli kontinuerlig redusert.

holdes, eller sågar forbedres. Det som er mest interessant i denne sammenheng, er i hvilken grad Norges forsvarsevne endres relativt til potensielle motstandere.

*Lav-alternativet* – Innebærer flate realbudsjetter, dvs en årlig økning tilsvarende veksten i konsumprisindeksen. Dette er i tråd med den gjennomsnittlige utviklingen i budsjettet siden 1990. En slik utvikling over lengre tid vurderes ikke lenger som overveiende sannsynlig for Forsvaret, jf. gjeldende langtidsplan for Forsvaret[1]. Lav-alternativet innebærer at Forsvarets kjøpekraft vil være redusert med 17 mrd. i 2030, dvs. tilnærmet en halvering. Denne utviklingen betyr i prinsippet at Forsvarets struktur de neste 20 årene vil reduseres tilsvarende enhetskostnadsveksten, altså i gjennomsnitt ca. 2 % per år. Figur 5.4 indikerer omfanget av Forsvarets struktur i 2020 og 2030, sammenliknet med dagens forsvar.



Figur 5.4 Indikasjon på fremtidig strukturomfang ved lav-alternativet.

Figuren tegner et relativt dystert fremtidsbilde, der antallet ansatte i 2030 vil komme ned mot 10 000 personer, og der en sitter igjen med et begrenset antall strukturelementer. Strukturen vil i 2030 være så liten at Forsvaret på mange områder vil ha kommet i en situasjon hvor antall enheter nærmer seg eller synker under den 'kritiske masse'<sup>36</sup>. For både fregatter og MTB-er har tre fartøy blitt indikert som et minimum for å ha et fartøy kontinuerlig operativt. Når det gjelder Hæren, anses en størrelse tilsvarende én brigade som et minimum for å kunne opprettholde taktisk samvirke mellom våpengrenene [1] [19]. Med lav-alternativet er det dermed sannsynlig at Forsvaret i løpet av nær fremtid vil stå overfor en situasjon hvor man må fjerne tradisjonelt viktige strukturelementer helt fra strukturen.

<sup>36</sup> Kritisk masse defineres her som det antall enheter av et strukturelement som er nødvendig for at operativ drift skal være økonomisk og kompetansemessig bærekraftig [1].

Som figur 5.2 viser, utgjør den årlige forskjellen på høy- og lav-alternativet for budsjettutviklingen 17 mrd. 2010-kroner i 2030, noe som tilsvarer ca. 2/3 av driftsbudsjettet for 2010. Dette illustrerer at selv om forskjellen mellom disse alternativene på kort sikt kan virke ubetydelig, er kompensasjonsnivået på lengre sikt helt avgjørende for Forsvarets strukturutvikling.

## 6 Konklusjon

De siste 20 årene har forsvarsbudsjettet vært rimelig flatt, målt i kpi-justerte 2009-kroner. I 2010 er budsjettet på ca. 35 mrd. kroner. Utviklingen siden 1990 skyldes i hovedsak redusert trusselnivå og endrede prioriteringer. Forsvarsbudsjettets andel av BNP har falt sterkt i denne perioden, og FFIs beregninger indikerer at Forsvarets kjøpekraft er redusert med over 40 % siden 1990. Samtidig er forsvarsstrukturen redusert betydelig. Offentlig sektor har vokst kraftig i samme periode, samtidig som Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt betydelig. De fleste andre departementene har hatt en sterkere utgiftsvekst enn FD.

I forhold til andre Nato-land har Norge prioritert forsvar relativt lavt de senere årene. Blant de 15 landene som er studert i denne rapporten utgjorde forsvarsutgifter i gjennomsnitt 1,8 % av BNP i 2008, mens Norge brukte ca. 1,2 %. Dette er imidlertid på nivå med andre vest-europeiske land som Danmark, Nederland, Tyskland og Belgia. Samtidig vokste det russiske forsvarsbudsjettet betydelig fra 1998 til 2008. Norge, med et av verdens høyeste BNP per innbygger, bruker imidlertid mer enn de fleste land på forsvar i forhold til befolkningsstørrelsen.

I et langtidsplanarbeid er det viktig å belyse konsekvensene av alternative utviklingsbaner både i Forsvarets oppgaver og finansiering. Vår vurdering er at forsvarsbudsjettet fremover trolig vil ligge innenfor et intervall hvor flate budsjetter i forhold til konsumprisindeksen utgjør nedre grense (lav-alternativ), mens øvre grense (høy-alternativ) innebærer en budsjettøkning på ca. 2 %, og dermed opprettholdt kjøpekraft. Basert på observert historisk utvikling, samt en vurdering av utsiktene for norsk økonomi og viljen til å prioritere Forsvaret, konkluderes det med at svakt voksende realbudsjetter (middel-alternativ), i overkant av 1 %, er mest sannsynlig de neste 20 årene. I tillegg kommer eventuelle ekstraordinære tilleggsbevilgninger til nye kampfly. Dette vil medføre at Forsvaret opprettholder kjøpekraften i større grad enn de siste 20 årene, men det vil allikevel bli nødvendig å redusere forsvarsstrukturen ytterligere for å ha et Forsvar i balanse.

Gjennom det siste 10-året har Forsvaret hatt stort fokus på deltakelse i internasjonale operasjoner. Samtidig har fokuset på tilstedeværelse i nordområdene økt de siste årene. Disse balanserende hensynene, som trolig vil vedvare fremover, vil bli ressurskrevende for Forsvaret. For å opprettholde dagens nivå på forsvarsstrukturen, som fastsatt i St.prp. nr. 48, bør forsvarsbudsjettet følge høy-alternativet skissert over.

## Referanser

- [1] Det kongelige forsvarsdepartement, "St. prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier," 2008.
- [2] Tore Vamraak og Espen Berg-Knutsen, "MAKROØKONOMISKE TRENDER – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040," FFI-rapport 2006/00003, 2006.
- [3] Andrew Abel, Ben Bernanke og Robert McNabb, *Macroeconomics* Addison, Wesley, Lonman Inc., 1998.
- [4] Alf Christian Hennum og Sigurd Glærum, "Gapanalyse av Forsvarsstudie 07s strukturskisse," FFI-rapport 2007/02172 (KONFIDENSIELL), 2007.
- [5] Geir Enemo, Alf Christian Hennum og Sigurd Glærum, "Vurdering av operativ evne - en scenariobasert analyse," FFI-rapport 2009/01593 (HEMMELIG), 2009.
- [6] Robert Barro og Xavier Sala-i-martin, *Economic Growth* MITPress, 2003.
- [7] Per Kristian Johansen og Espen Berg-Knutsen, "Enhetskostnadsvekst i Forsvaret," FFI-rapport 2006/00900, 2006.
- [8] Sverre Kvalvik, Henning Berger Jenssen, Solveig Marie Krey, Andreas Barstad, Kari Tvetbråten, Per Kristian Johansen, og Jorunn Helene Schatvedt, "Ressursoppdatering 2009 KOSTMOD – Metode- og datagrunnlag," FFI-notat 2009/02197, 2010.
- [9] Sverre Kvalvik og Per Kristian Johansen, "Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)," FFI-rapport 2008/01129, 2008.
- [10] Ingunn Mari Skaaden, "(U) Kostnadsberegning av FS-96 strukturen under Forsvarsanalysen 1996," FFI-rapport 97/03547 (KONFIDENSIELL), 1997.
- [11] Ragnvald H. Solstrand, Iver Johansen, og Jonny M Otterlei, "(U) Forsvarsanalysen 1996. Sluttrapport," FFI-Rapport 97/03950 (KONFIDENSIELL), 1997.
- [12] Det kongelige forsvarsdepartement, "St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005," 2001.
- [13] Frank Brundtland Steder, "(U) Kostnadsberegningene etter FS2000," FFI-rapport 2002/01118 (BEGRENSET), 2002.
- [14] Forsvarssjefen, "Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 - Sluttrapport," 2007.
- [15] Steinar Gulichsen, Linda Sandnes Vik, Jørn Henry Christiansen, Sverre Kvalvik, Hanne Lorentsen, og Pål Remy Østbye, "Kostnadsberegninger til støtte for FS 07," FFI-rapport 2007/02337 (BEGRENSET), 2007.
- [16] Gunnar Johnsen, Øyvind Mølmann, og Erling Wessel, "Brigadens materiellbetingede operativitet i perioden 1990-95," FFI-rapport 93/50361, 1993.
- [17] Det kongelige finansdepartement, "St.meld. nr. 9 (2008-2009) Perspektivmeldingen 2009," 2008.

- [18] Det kongelige finansdepartement, "St.meld. nr. 8 (2004-2005) - utfordringer og muligheter for norsk økonomi," 2004.
- [19] T. Bukkvoll, S. Glærum, I. Johansen og J. H. Pay, "Krigen i Georgia - konsekvenser for Norge?," FFI-rapport 2009/00268, 2009.