

FFI-FOKUS

Forsvarsfaglig tidsskrift utgitt av Forsvarets forskningsinstitutt september 2007

1-07



Forsvar koster

Evig omstilling?

Siden 1990 har de årlige bevilgningene til Forsvaret vært forholdsvis stabile. Samtidig er Forsvaret blitt betydelig mindre. Hva skyldes dette paradokset?

Av forskningssjef Espen Berg-Knutsen og forskerne Per Kristian Johansen og Sverre Kvalvik (FFI)

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har i flere tiår analysert Forsvarets økonomi. Instituttet har lang erfaring med og dyp innsikt i dette fagfeltet. I denne utgaven av FFI-FOKUS vil vi blant annet forsøke å svare på spørsmålet over. Gjennom å belyse noen viktige sammenhenger ønsker vi å bidra til at debatten om forsvar og penger blir preget av størst mulig innsikt.

FFI-FOKUS er tilrettelagt for et bredt publikum, dermed må vi forkorte resonneringer, og argumentasjonen blir ikke uttømmende. Den som ønsker å vite mer, kan lese FFIs tidligere utgitte rapporter. Anbefalte publikasjoner er listet opp på siste side.

Hvor mye penger som skal bevilges til Norges forsvar, er naturligvis et sentralt spørsmål i den forsvarspolitiske debatten. Vi vil først se bakover på historisk utvikling av forsvarsbudsjettene, videre peker vi på noen observerte

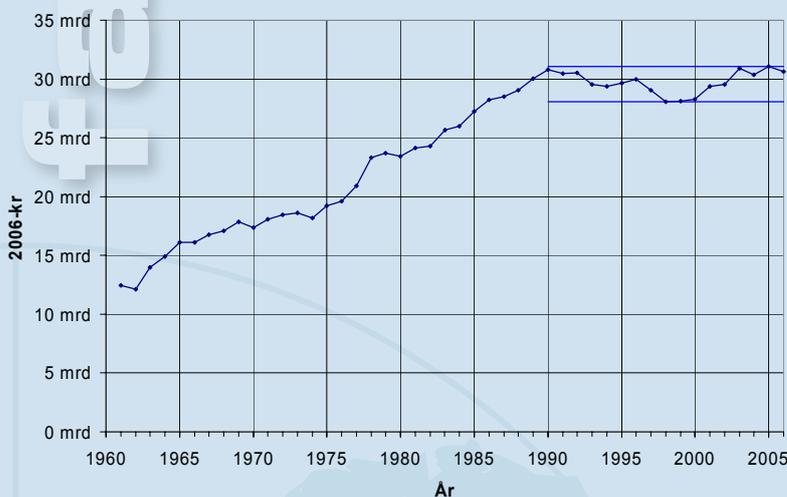
konsekvenser av denne historiske utviklingen og analyserer årsakene. Til slutt ser vi framover.

Trendbruddet i 1990

Det har vært en betydelig økning i forsvarsbudsjettene de siste 45 årene slik figur 1 viser. Det er imidlertid et tydelig trendbrudd i utviklingen rundt 1990. Mens perioden med kald krig fram til 1990 var preget av jevnt økende forsvarsbudsjetter, har bevilgningsnivået ligget stabilt de senere årene.

Målt i inflasjonsjusterte 2006-kroner har de salderte budsjettene siden 1990 ligget innenfor et bemerkelsesverdig snevert intervall på 28–31 milliarder kroner.

Skiftende stortingsflertall i perioden eller endringer i det utenrikspolitiske landskapet har tilsynelatende i liten grad påvirket budsjettnivået. Sannsynligvis kan dette forklares med at det har vært bred tverrpolitisk enighet om forsvarspolitikken.



Figur 1. Salderte forsvarsbudsjetter omregnet til 2006-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen.

Hva er inflasjonsjusterte kroner?

En krone i 1960 hadde en helt annen verdi, eller kjøpekraft, enn en krone i dag har. Dette skyldes prisstigning på varer og tjenester (inflasjon). For å gjøre kroneverdier og budsjetter fra ulike år sammenlignbare, må vi derfor justere for prisstigningen i perioden. Prisstigningen på generelle varer og tjenester måles med konsumprisindeksen (kpi). Kpi regnes ut ved å sammenligne utviklingen av prisene på en forhåndsdefinert kurv av varer og tjenester fra én periode til den neste. Når vi sammenligner forsvarsbudsjetter i inflasjonsjusterte 2006-kroner, innebærer dette at alle tidligere budsjetter er oppjustert med økningen i kpi fram til 2006. En (beskjeden) økning i forsvarsbudsjettet fra ett år til det neste kan dermed være en reell reduksjon, slik tilfellet har vært ved en rekke anledninger siden 1990.



Før. Kystfortene er et meget konkret eksempel på omstilling i Forsvaret. Etter flere år i "møllpose" ble de siste fortene tatt ut av forsvarsstrukturen i 2006. Andre, mer framtidsrettede investeringer måtte prioriteres. Bildet viser Nes fort i Lødingen.



Nå. Kystfortene er forsvunnet, men i stedet har vi fått Kystjegervåpenet, som er lett, mobilt og fleksibelt. Kystjegerne er oppsatt med missiler, og kan forflytte seg hurtig med Stridsbåt 90.

Forsvarets økonomiske rammevilkår har altså vært tilsynelatende stabile siden 1990. I samme periode er imidlertid Forsvarets størrelse dramatisk redusert. Hærens volum er redusert med 90 prosent. Antall fartøyer i Sjøforsvaret er mer enn halvert. Ser vi på hele Forsvaret, er antall årsverk redusert med en tredel siden 1994. Hva kan forklare dette paradokset?

Hva er årsakene?

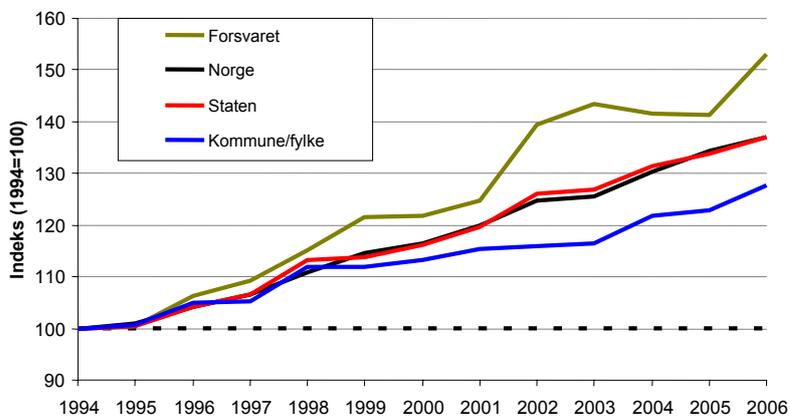
Det er to hovedårsaker til den sterke reduksjonen i Forsvarets størrelse:

1. En ønsket endring av Forsvaret fra invasjonforsvar til innsatsforsvar, og prioritering av kvalitet framfor kvantitet.
2. Økning i enhetskostnader både for materiellanskaffelser og på driftssiden.

Endret innretning av Forsvaret

Med bortfallet av den kalde krigen har trusselbildet endret seg. Invasjonstrusselen fra øst er ikke lenger overhengende, mens andre oppgaver for Forsvaret har blitt mer framtrødende. Det har derfor skjedd en styrt omstilling av Forsvaret, som er endret fra et relativt stort, statisk mobiliseringsbasert invasjonforsvar til mobile innsatsstyrker med kort reaksjonstid. Dagens soldater har fått høyere kvalitet som følge av bedre og mer utstyr, bedre opplæring og høyere treningsaktivitet.

Kvalitetsheving, bedre mobilitet (deployerbarhet) og bedret reaksjonsevne har imidlertid medført betydelig økte kostnader. Antall soldater og materiell som Forsvaret har råd til er dermed sterkt redusert. I denne utgaven av FFI-FOKUS skal vi imidlertid konsentrere oss om den andre årsaken: kostnadsvekst.



Figur 2. Utviklingen av inflasjonsjusterte lønnsutgifter per årsverk i Forsvaret, staten, kommune- og fylkessektoren og Norge totalt.

Kostnadsvekst

FFIs beregninger viser at kostnadene for personell og en rekke materiellkategorier i Forsvaret har en vekst som overstiger den generelle prisstigningen (inflasjonen) i samfunnet målt ved konsumprisindeksen. Denne kostnadsveksten per enhet utover konsumprisindeksen omtales som enhetskostnadsvekst (ekv). Vi har ekv både på driftssiden og for materiellanskaffelser, og det er delvis ulike forklaringsfaktorer for disse.

Enhetskostnadsvekst er ikke et fenomen som forekommer kun i Forsvaret. Alle sektorer i samfunnet opplever en grad av reell kostnadsvekst over tid. Figur 2 viser hvordan inflasjonsjusterte lønnsutgifter per årsverk har økt betydelig i perioden 1994-2006 både for Forsvaret, Staten, kommuner/fylker og Norge totalt.

Økte inflasjonsjusterte lønninger (reallønnsvekst) er hovedforklaringen bak ekv-en for personell i de ulike sektorene. Andre forhold, som endringer i personellstrukturen i sektoren og høyere aktivitetsnivå for personellet, vil også kunne spille inn (overtid, lønnstillegg for vakt og øvelse).

Den observante leser legger sikkert merke til at utgiftene per årsverk i Forsvaret økte markant de to første årene etter 11. september 2001. Ekstraordinære antiterror-tiltak medførte da nettopp høyere gjennomsnittlig aktivitetsnivå for de ansatte i Forsvaret.

Driftssiden

Hovedårsaken til at denne typen enhetskostnadsvekst eksisterer i samfunnet er den økonomiske veksten som fører til at vi blir rikere over tid. Fra slutten av andre verdenskrig og fram til i dag har den norske økonomien (brutto nasjonalprodukt) i gjennomsnitt vokst med over 3 prosent årlig utover konsumprisindeksen.

Den økte verdiskapingen kommer oss innbyggere til gode gjennom økte reallønninger og kapitalavkastning. Økte reallønninger er hovedårsaken til at Forsvaret, som alle andre sektorer, opplever vekst i kostnadene per årsverk over tid. I Norge er det i stor grad slik at det er konkurranseutsatt sektor som er lønnsdannende (konkurranseutsatt sektor består av bedrifter som konkurrerer i et internasjonalt marked). Det vil si at lønnsoppgjørene i denne sektoren i stor utstrekning setter rammene for lønnsveksten i resten av økonomien, også offentlig sektor. Lønnsveksten, og dermed vekst i enhetskostnader, er altså et generelt fenomen i samfunnet og ikke noe spesifikt for Forsvaret.



Kompetanse. Forsvaret konkurrerer med andre sektorer om arbeidskraften. Lønnsvekst bør derfor ikke tolkes som entydig negativt.

I tillegg til økte lønninger kan også prisøkning på varer og tjenester bidra til enhetskostnadsvekst på driftssiden. For eksempel hvis Forsvarets kurv av varer har en høyere prisstigning enn den varekurven som er grunnlaget for beregning av konsumprisindeksen, vil dette per definisjon utgjøre en ekv. Dersom en stadig bruker mer varer og tjenester per årsverk, vil dette også bidra til at enhetskostnadene per årsverk i organisasjonen øker. Økonomisk teori støtter opp under et slikt resonnement.

Den grunnleggende enhetskostnadsveksten på driftssiden er altså styrt av den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet og er ikke spesifikk for Forsvaret. Enhetskostnadsveksten i Forsvaret kan imidlertid fra tid til annen avvike fra den vi ser i resten av samfunnet. En høyere ekv enn resten av samfunnet kan enten være en ønsket utvikling, for eksempel tiltak for å tiltrekke seg bedre kvalifisert arbeidskraft,

eller skyldes en ukontrollert kostnadsvekst som følge av dårlig intern styring.

Økt bruk av overtid eller reisevirksomhet er andre eksempler på forhold som kan gi økte enhetskostnader per årsverk. En slik utvikling er ikke nødvendigvis uheldig eller uønsket, men det er viktig å være klar over de økonomiske konsekvensene av de administrative og operative valgene som foretas. Selv om ekv altså ikke automatisk må oppfattes som noe negativt, er det svært avgjørende å ikke tillate uønsket kostnadsvekst som følge av unødvendig forbruk og ineffektivitet i organisasjonen.

Materiellanskaffelser

Økende enhetspriser på militært materiell er et utviklingstrekk vi har observert svært lenge og i alle lands forsvarssektorer. Men hvorfor er nytt materiell så mye dyrere enn det gamle, og vil vi alltid stå overfor en slik utvikling?

Hva er et årsverk?

Med årsverk mener vi summen av alle full- og deltidsansatte i Forsvaret omregnet til fulltidsekvivalente ansatte. Overtid regnes ikke med i beregningen av antallet årsverk.

Hva er en enhet?

Når det gjelder driftskostnader vil en enhet stort sett være et årsverk (fulltidsekvivalente ansatte), mens det for materiellanskaffelser vil være den faktiske enheten som anskaffes.

I motsetning til enhetskostnadsveksten for driftskostnader er kostnadsveksten for materiellansaffelser i større grad et forsvarsspesifikt fenomen. De kraftige prisøkningene på militært materiell skyldes stor vektlegging av teknologiske forbedringer. Men hvorfor har vi da tilsynelatende ikke den samme prisøkningen på kommersielle produkter som har rask teknologisk utvikling?

Teknologisk framgang

Et område som opplever konsekvensene av rask teknologisk framgang, er vanlig sivil forbrukerelektronikk. En pc får, på samme måte som militært materiell, typisk bedre ytelse fra generasjon til generasjon. Men her observerer vi ikke den samme kostnadsveksten som i forsvarssektoren. Er det virkelig en naturlov at prisene på militært utstyr må vokse raskere enn prisene ellers i samfunnet? Her er det viktig å forstå konsekvensene (effektene) av teknologisk framgang. Vi kan grovt sett dele effektene inn i to kategorier:

1. Teknologisk framgang som muliggjør kvalitetsforbedringer i produktet.
2. Teknologisk framgang som muliggjør mer effektiv produksjon.

Et eksempel på den første effekten er større harddisk og bedre prosessor i en pc. Isolert sett gir dette en prisøkning.

Med effekt nummer to menes forbedringer i produksjonsteknologi, mer effektiv organisering av arbeidet og lignende. En kan for eksempel finne mer effektive måter å produsere en prosessor på, og en kan produsere større serier for å redusere enhetskostnaden. Effekt nummer to gir altså isolert sett billigere produkter. Den relative størrelsen på de to effektene vil dermed avgjøre hvorvidt den teknologiske framgangen øker eller reduserer prisene.

Effekt nummer to har hatt større betydning for sivil forbrukerelektronikk enn for militært materiell, og effekt nummer én har vært størst for militært materiell.

Hovedårsaken til at effekt nummer én har en så framtrædende rolle for militært materiell, er at nasjonene er villige til å betale mye for å få bedre utstyr enn potensielle motstandere. Selv marginale forskjeller vil kunne ha avgjørende betydning for utfallet av en stridssituasjon. For eksempel vil økt rekkevidde på sensorer og våpensystemer kunne gjøre motstanderens våpen nærmest verdiløse.

Kostbart. Marginale kvalitetsforskjeller på militært utstyr kan være avgjørende i en kritisk situasjon. Er det akseptabelt å sende norske soldater ut i strid med våpenteknologi som er underlegen det motstanderen har?



Når mange land har en slik innretning i materiellanskaffelsene, ender en opp i en situasjon hvor en hele tiden må fornye seg for å holde følge med, eller helst være marginalt bedre enn motstanderen. Dette fører til sterk vektlegging av ytelsesforbedring som følger av den teknologiske utviklingen og en spiral hvor enhetskostnadene øker.

Samtidig er produksjonsseriene av militært materiell – nesten uten unntak – relativt små, som følge av svært begrenset størrelse på markedet. Dette gjør at effekt nummer to, som dominerer for de store forbrukervaregruppene, blir liten for militært materiell. Stadig høyere utviklingskostnader må dermed fordeles på et lite antall produkter, og en effektiv masseproduksjonen av varer uteblir. Mange land ønsker å øke effekt nummer to gjennom samarbeid om framskaffelse og produksjon av militært materiell. Omfanget av slikt samarbeid er imidlertid fortsatt begrenset, og ulike nasjonale krav til materiellet reduserer ofte gevinstene.

Enhetskostnadsvekst på materiellanskaffelser er altså et fenomen forsvarssektoren i stor grad må akseptere for nytt materiell. Den endrede innretningen av Forsvaret med vektlegging av kvalitet framfor kvantitet understreker dette. Verken ut i fra et militærfaglig eller etisk ståsted vil Norge akseptere at landets væpnede styrker sendes i strid med gammel og underlegen (om enn rimeligere) teknologi.

Samfunnets prioritering av forsvar

Forsvarsutgiftenes andel av brutto nasjonalprodukt (bnp) gir uttrykk for i hvilken grad landet vektlegger forsvar i forhold til øvrige sektorer. Figur 3 viser forsvarsbudsjettets andel av bnp i Norge fra 1970 til i dag.

Bnp omfatter all verdiskapning i et land, både i offentlig og privat sektor, og er et sentralt mål på velstandsnivået og økonomisk utvikling i landet. Det har vært en kraftig økning i verdiskapningen i Norge de siste tiårene, blant annet som følge av vekst i petroleumssektoren.

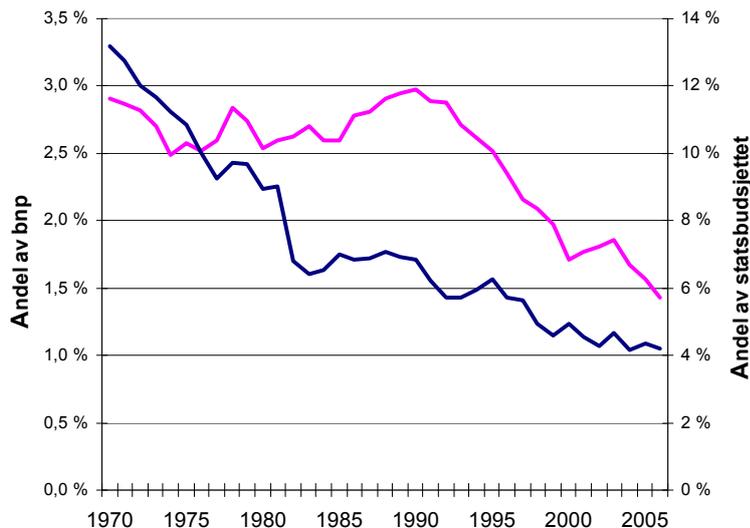
Den relativt stabile andelen av bnp på 2,5 – 3,0 prosent fram til 1990 viser at forsvarsbudsjettene fra 1970 til 1990 holdt følge med bnp-veksten på i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig. Fra 1990 til i dag har Norges bnp i gjennomsnitt vokst enda raskere, med 3,9 prosent per år.

Når da antall inflasjonsjusterte kroner brukt på forsvar i 1990 og i dag er uendret, er forsvarsbudsjettets andel av bnp halvert, fra 3,0 prosent i 1990 til 1,5 prosent i 2006.

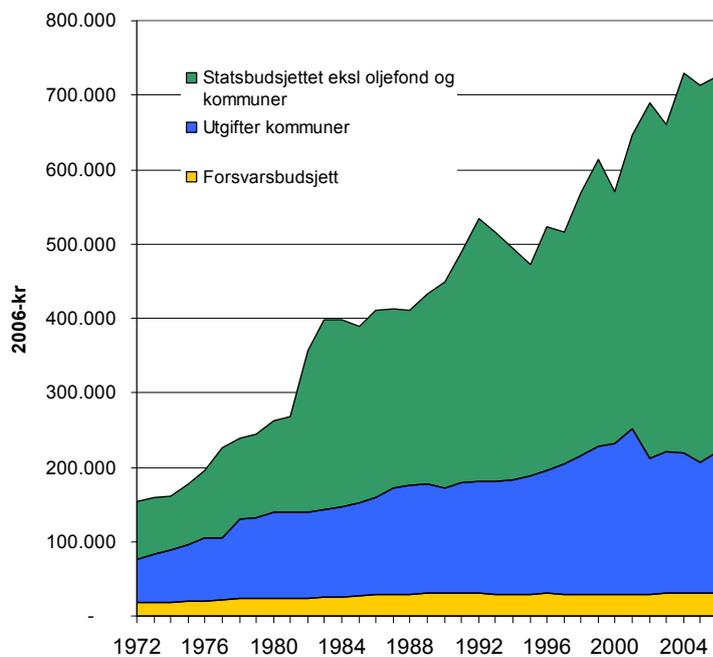
Denne reduksjonen kan ses i sammenheng med slutten på den kalde krigen i 1990. En måte å forstå den gradvise nedgangen på, er at den sikkerhetspolitiske situasjonen er endret. Som følge av en betydelig redusert territoriell trussel, har Norge kunnet bruke en mindre andel av bnp på forsvar.

Andel av statsbudsjettet

Den økte velstanden i Norge har altså i større grad kommet andre deler av samfunnet til



Figur 3. Forsvarsbudsjettet som andel av brutto nasjonalprodukt (lilla) og statsbudsjettet – uten Statens petroleumsfond (blå).



Figur 4. Forsvarsbudsjett, fastlands-bnp og statsbudsjettet (inflasjonsjusterte 2006-kroner)

gode. Dette ser vi tydelig i figur 4, hvor statsbudsjettet har vokst kraftig de siste 35 årene, mens Forsvarsbudsjettet har stått stille siden knekkpunktet i 1990. Andre sektorer har i større grad enn Forsvaret tatt del i Statens inntektsøkning, da særlig helse-, sosial- og omsorgssektoren.

Fredsdividende

Begrepet fredsdividende er blitt brukt om reduksjonene i forsvarsutgiftene i vesten siden 1990. Fredsdividenden for Norge kan vi finne ved å se på reduksjonen i forsvarsbudsjettens andel av bnp fra 1990 til 2006. Hvis vi hadde videreført den kalde krigens forsvarsbudsjett på cirka 3 prosent av bnp fra 1990 til 2006, ville det blitt bevilget i overkant av 220 milliarder 2006-kroner mer enn det som faktisk ble bevilget i perioden. Hvis forsvarsbudsjettet skulle utgjort 3 prosent av bnp i 2006, ville det vært på nesten 64 milliarder 2006-kroner. Det virkelige forsvarsbudsjettet var i overkant av 30 milliarder.

Hvor mye dividende er nok?

Forsvarsbudsjettene har ikke vokst i takt med bnp, og med en kontinuerlig enhetskostnadsvekst har Forsvaret gradvis blitt mindre siden 1990. Forsvarets kjøpekraft målt i antall enheter det kan anskaffe og drifte er faktisk redusert med over 40 prosent siden 1990. På samme tid har Forsvaret evnet å omstille seg til et nytt trusselbilde med nye oppgaver.

På ett eller annet tidspunkt vil imidlertid Forsvaret komme til et punkt, hvor strukturen ikke kan bli særlig mindre uten at det blir vanskelig å løse flere av de oppgavene som vurderes som sentrale i dag. Det er derfor viktig å kontinuerlig avklare om tilstrekkelig fredsdividende er realisert i denne omgangen. Når vi kommer til et slikt punkt, vil vi måtte velge: enten ytterligere reduksjon av ambisjonsnivået for Forsvaret, eller reelle økninger i forsvarsbudsjettet.

Ubalanse mellom struktur og budsjett

Selv om omstillingen har pågått lenge, kan det synes som om Forsvaret likevel ikke har klart å omstille seg fort nok. Forsvaret befinner seg stadig i en situasjon med for stor struktur (antall ansatte, avdelinger, baser, materiell og så videre) for de økonomiske ressursene som er tilgjengelige.

Denne underfinansieringen er ikke noe nytt fenomen. Ubalanse mellom vedtatt forsvarsstruktur og økonomiske rammevilkår var også en reell utfordring før 1990, i en periode da Forsvarsbudsjettene økte hvert år.



Før. I 1990 var den norske hæren større enn i dag. På papiret besvarte den norske hæren innrettet mot å forsvare norsk territorium mot invasjon fra Sverige.



Nå. Dagens hær er liten sammenlignet med 1990-hæren, men den er også innrettet mot andre oppgaver, for eksempel fredsoppbyggende oppgaver.



to den av 13 brigader, men i virkeligheten var den betydelig mindre. Fra en fremmed makt.



er bedre utstyrt, og soldatene får mer og bedre øving. Hæren er operasjoner i fremmede land.

Heller ikke den nåværende forsvarsstrukturen, som Stortinget vedtok i 2004, vil være bærekraftig over tid dersom den erfarte historiske budsjetttutviklingen siden 1990 fortsetter. FFIs beregninger viser at de årlige kostnadene knyttet til å drifte og fornye dagens vedtatte forsvarsstruktur vil ligge cirka 4 milliarder kroner over et slikt årlig budsjettnivå i perioden 2009 – 2012.

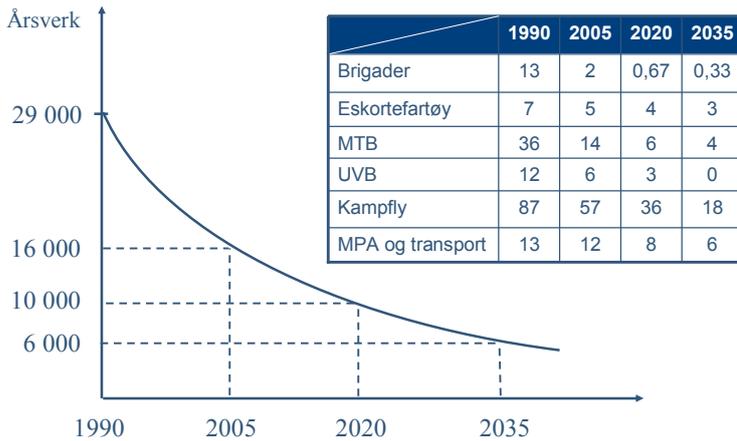
I den påfølgende perioden blir forskjellen enda større. Ubalansen rammer først og fremst Forsvarets operative evne fordi materiellinvesteringer, øvelser og annen treningsaktivitet må utsettes eller kanselleres for å skaffe penger til å drifte en for stor struktur.

En annen konsekvens av ubalanse mellom forsvarsstruktur og tilgjengelige ressurser er at økonomiske beslutninger kan bli preget av kort-siktighet og ende opp som tilsynelatende sløsing. Et eksempel illustrerer dette:

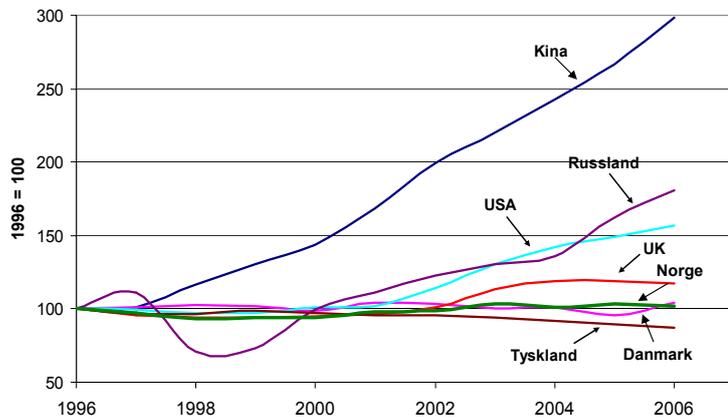
I perioden 1990-95 besto Hæren av 13 brigader på papiret, men hadde det kommet til full mobilisering, ville ti av brigadene hatt så store materiellmangler at de ikke kunne betraktes som operative. Forsvaret kjøpte derfor i en årrekke utstyr til hæravdelinger som aldri kunne bli fullt stridsdyktige. Hadde vi på den tiden tatt konsekvensene av at det ikke var midler til å opprettholde 13 brigader, og brukt pengene på det antallet brigader vi faktisk hadde råd til å utruste, ville Norge i 1992 kunne hatt cirka fem fullt utstyrte, tunge hærbrigader. I stedet endte vi altså opp med tre brigader som var marginalt utrustede og ti som ikke var operative.

Ubalansen mellom struktur og budsjett har også ført til en ubalanse mellom kapasiteter i Forsvaret. Store investeringsbeslutninger har ofte blitt fattet ut i fra en forventning om at Forsvarets størrelse skulle være uendret i framtiden. Men mens de enkelte plattformene (som fly og fartøy) er blitt stadig dyrere, har ikke budsjettet holdt følge.

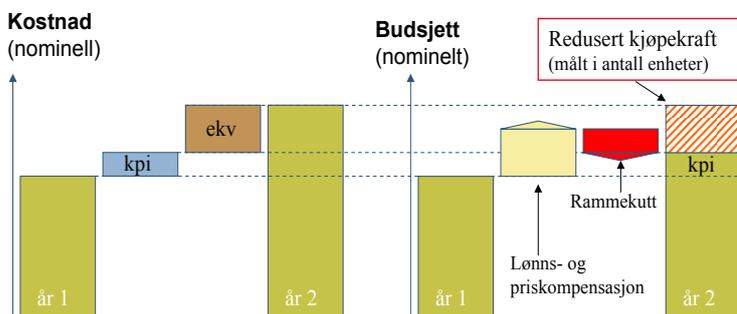
Et eksempel på dette er Forsvarets nye fregatter. Selv om antallet fartøyer er det samme – fem –, vil disse fregattene legge beslag på en mye større andel av Forsvarets ressurser enn de forrige (Oslo-klassen) gjorde. Totalt venter vi at mer enn 75 milliarder 2006-kroner går med til å anskaffe fregatter og 30 års drift, noe som vil fortrenge andre kapasiteter i Forsvaret. Som følge av strukurreduksjonene er dermed Forsvarets vekt på fregattvåpenet større i dag enn opprinnelig forutsatt.



Figur 5. Denne figuren viser historisk utvikling i Forsvaret fram til 2005. Framskrivningen forutsetter at dagens budsjettnivå videreføres og årlig enhetskostnadsvekst på tre prosent. Strukturinnholdet er kun ment som et eksempel.



Figur 6. Indeksert utvikling av forsvarsutgiftene i utvalgte Nato-land, Kina og Russland. 1996 = 100. Relativ forsvarsevne henger tett sammen med størrelsen på forsvarsbudsjetter.



Figur 7. Figuren skisserer den typiske budsjettutviklingen for Forsvaret de senere årene. Forsvaret mottar i utregningen av forsvarsbudsjettene hvert år en lønns- og priskompensasjon som er ment å dekke de økte enhetskostnadene. Problemet er imidlertid (i) at denne kompensasjonen ikke dekker hele enhetskostnadsveksten (ekv), og (ii) at rammekutt reduserer Forsvarets disponible midler slik at kjøpekraften reduseres. Resultatet blir et uendret budsjettnivå, målt i inflasjonsjusterte kroner, og et stadig mindre forsvar, målt i antall soldater og våpenplattformer.

Forsvarets økonomiske framtid

Forsvarsbudsjettet har, som tidligere nevnt, vært tilnærmet konstant i inflasjonsjusterte kroner siden 1990. Forlenges den historiske utviklingen også på kostnadssiden, kan vi vente ytterligere reduksjon av Forsvarets kjøpekraft. Med en stabil kostnadsfordeling mellom drifts- og investeringsutgifter, må Forsvaret da lønne færre ansatte og kjøpe mindre materiell hvert år. For Forsvaret vil dette i så fall innebære et kontinuerlig behov for omstilling og nedbemanning i størrelsesorden 3 prosent, tilsvarende 400 årsverk, hvert år. Alternativt vil Forsvaret hvert år bli nødt til å bruke en større andel av budsjettet til lønninger og andre driftsutgifter, slik at nødvendige investeringer fortrenses.

Figur 5 viser hvordan Forsvarets strukturomfang er endret fra 1990 til 2005. Figuren og tabellen gir en indikasjon på hvor stor forsvarsstruktur det vil være rom for i henholdsvis 2020 og 2035, dersom budsjetttrammer og kostnadsvekstrater fra 1990 til 2005 blir videreført de neste 30 årene.

Mindre forsvarsevne?

Selv om Forsvaret er blitt mindre i volum siden 1990, kan vi ikke automatisk konkludere med at forsvarsevnen er redusert i tilsvarende grad. Mindre kvantitet (størrelse) i perioden, har gitt rom for økt kvalitet. Ny teknologi og bedre materiell kombinert med bedre opplæring og øving gjør de gjenværende kapasitetene (som kampavdelinger, fly og fartøy) mer effektive. Forsvaret er også bedre tilpasset det spekteret av oppgaver det skal løse nå og i framtiden, enn det var på 90-tallet.

Ifølge økonomisk teori er det også en kobling mellom pris og effekt, slik at når Forsvaret betaler mer for personell og materiell, reflekteres dette i prinsippet gjennom økt ytelse (forsvarsevne).

Det er imidlertid lite meningsfylt å snakke om en slik ytelse eller effekt uten å drøfte begrepet relativ forsvarsevne. Vi må vurdere hvilken vei andre aktører går. Det er for eksempel naturlig å tenke seg en situasjon der det norske forsvarsbudsjettet er konstant, mens forsvarsbudsjettene eller ressursene til mulige framtidige motstandere øker. En slik utvikling vil ikke gi konstant norsk forsvarsevne, men mest sannsynlig svekke den (se figur 6).

Det er også relevant å sammenligne den norske utviklingen med våre alliertes. Dersom det norske forsvarsbudsjettet er konstant mens andre

Nato-lands budsjetter har reell vekst, risikerer Norge å marginaliseres internt i alliansen.

Mulige løsninger

Det kan se ut til at Forsvaret står overfor store utfordringer også i årene som kommer. Økende kostnader både for personell og materiell samt fortsatt erfart budsjettutvikling siden 1990, vil gi seg utslag i en stadig mindre forsvarsstruktur. Er dette en uunngåelig utvikling, eller finnes det tiltak som kan avhjelpe situasjonen?

Dersom samfunnet ikke ønsker at utviklingen skal fortsette, vil en innlysende løsning være å bevilge mer penger til Forsvaret. For at kostnadsveksten skal kompenseres fullt ut, må lønns- og priskompensasjon i forsvarsbudsjettet utjevne den tidligere nevnte enhetskostnadsveksten – som er et resultat av økonomisk utvikling.

Hvis enhetskostnadsveksten i Forsvaret framover vil ligge på samme nivå som vi forventer i samfunnet forøvrig, vil dette medføre at forsvarsbudsjettet må vokse med 2–3 prosent per år utover konsumprisindeksen. Dette vil opprettholde Forsvarets størrelse og kjøpekraft i antall enheter på dagens nivå. En løsning med økende budsjetter er i prinsippet enkel å få til, men kan være vanskelig å få politisk aksept for.

Mer forsvar for pengene?

Et annet tiltak for å avhjelpe situasjonen er kostnadseffektivisering, som gir mer forsvar for pengene. Slike tiltak kan være enklere å få aksept for å gjennomføre, men er ikke alltid like lette å identifisere.

Målet er å frigjøre ressurser til operativ virksomhet – også kalt Forsvarets spisse ende – gjennom å redusere og effektivisere støtte, logistikk- og ledelseelementer. De siste 15 årene er mange slike innsparinger realisert, men det er et betydelig potensial for å effektivisere mer.

For å oppnå kostnadseffektivisering, er det viktigste virkemiddelet å utnytte mulige stordriftsfordeler. Eksempelvis kan Forsvaret konsentrere virksomheten om få, men store, militærbaser uten å miste evnen til å løse sine oppgaver i betydelig grad. Forsvaret vil da spare penger på mange områder, blant annet fordi en blir avhengig av mindre bygningsmasse og færre ansatte til administrasjon og støtteaktiviteter.

Andre måter Forsvaret kan utnytte stordriftsfordeler på er å samordne og redusere antallet interne prosesser, øke internasjonalt samarbeid, eller å sette bort oppgaver til andre

som kan utføre dem mer kostnadseffektivt enn Forsvaret.

Det er også viktig å minimere omstillingskostnadene. Et vesentlig virkemiddel for å oppnå dette, er å utnytte eksisterende materiell, bygg og anlegg hele levetiden. Dette betyr at Forsvaret i størst mulig grad bør sørge for at infrastrukturen på en base som skal avvikles og sammenføres med en annen, er nedslitt på tidspunktet basen flytter.

Videre vil det alltid være viktig å minimere de uønskede delene av enhetskostnadsveksten. Eksempler på slike tiltak kan være streng kontroll med grads- og lønnsutviklingen, reisevirksomheten og vare- og tjenesteforbruket i Forsvaret.

Oppsummering

Forsvaret har altså vært gjennom en mer eller mindre kontinuerlig omstilling siden 1990. Dette er både en konsekvens av den generelle økonomiske utviklingen i hele samfunnet og av endrede sikkerhetspolitiske forhold etter den kalde krigen.

Forsvaret, som resten av samfunnet, opplever en ekv utover den generelle inflasjonen målt ved konsumprisindeksen. Som følge av uendret budsjettnivå fra 1990 til i dag har Forsvaret i denne perioden opplevd over 40 prosent reduksjon i kjøpekraft regnet i antall enheter. Det er imidlertid vanskelig å si i hvor stor grad dette har påvirket Norges forsvarsevne. De økte enhetskostnadene i Forsvaret henger i stor grad sammen med økt ytelse på materiellet samt dyktigere og bedre utstyrte soldater.

I tillegg til denne kjøpekraftsreduksjonen har det ikke vært samsvar mellom de økonomiske rammebetingelsene og vedtatte strukturer og planer for Forsvaret. Det har i visse tilfeller ført til feil ressursbruk.

Dersom vi ikke er villige til å kompensere enhetskostnadsveksten i framtiden, vil utviklingen mot et gradvis mindre forsvar fortsette. Den relative forsvarsevnen kan da bli redusert i forhold til de oppgaver og potensielle motstandere Forsvaret står overfor. Fortsatt kostnadseffektivisering i Forsvaret kan redusere tempoet i denne utviklingen, men den underliggende trenden mot en marginalisering av forsvarssektoren vil fortsette.



Artikkelforfattere

Espen Berg-Knutsen er forskningssjef på FFI og har vært ansatt ved instituttet siden 2002. Han er utdannet siviløkonom ved Norges Handelshøyskole (NHH) og har tidligere jobbet innen bank og finans. På FFI har Berg-Knutsen vært ansvarlig for arbeidet med strategiske kostnadsanalyser, langtidsplanlegging og kostnadseffektivisering av Forsvaret.

Per Kristian Johansen er utdannet siviløkonom på NHH. Han har også Mastergrad i Samfunnsøkonomi fra NTNU i Trondheim. Johansen har arbeidet på FFI siden 2005, og har hatt enhetskostnadsvekst og omstilling som de mest sentrale arbeidsområdene.

Sverre Kvalvik er utdannet siviløkonom med spesialisering i samfunnsøkonomi fra NHH. Han har jobbet på FFI siden 2005, hovedsaklig med strukturkostnadsberegninger og støtte til Forsvarets langtidsplanlegging.

Referanser

Paul Narums kronikker i Aftenposten:

Derfor krymper Forsvaret (28.04.05)
www.mil.no/felles/ffi/start/article.jhtml?articleID-99842.

Hva må Forsvaret kutte (23.11.05)
www.mil.no/felles/ffi/start/article.jhtml?articleID-111903.

Ugraderte FFI-publikasjoner om forsvar og økonomi finner du på FFIs hjemmeside www.ffi.no (klikk på publikasjoner). Her er noen anbefalte rapporter:

Frank Steder Brundtland, Espen Berg-Knutsen og Sven Erik Pløen (2004): Kostnadsutviklingen i Forsvaret (1994-2003).

Per Kristian Johansen og Espen Berg-Knutsen (2006): Enhetskostnadsvekst i Forsvaret.

Tore Vamraak og Espen Berg-Knutsen (2006): Makroøkonomiske trender: Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960-2040.

En rapport om hærens materiellstatus tidlig på 90-tallet ble nedgradert i 2006, og kan bestilles fra FFIs bibliotek: Brigadens materiellbetingede operativitet i perioden 1990-95.



Kontaktinformasjon

Forsvarets forskningsinstitutt
 Postboks 25, 2027 Kjeller

E-post: ffi@ffi.no
 Telefon: 63 80 70 00
 Militært nummer: 505 70 00
 E-post til FFI-FOKUS: fokus@ffi.no

www.ffi.no

FFI Forsvarets
 forskningsinstitutt