

**Makroøkonomiske trender 2012
– forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt
perspektiv**

Dagfinn Furnes Vatne

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

12. mars 2012

FFI-rapport 2012/00031

1186

P: ISBN 978-82-464-2042-4

E: ISBN 978-82-464-2043-1

Emneord

Forsvarsbudsjett

Nato

Fremvoksende økonomier

Økonomisk handlingsrom

Finanskrisen

Godkjent av

Sverre Kvalvik

Prosjektleder

Espen Berg-Knutsen

Forskningssjef

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Denne rapporten tar for seg Forsvarets mest sentrale økonomiske forutsetninger. Det gjøres først rede for den historiske utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse i en nasjonal kontekst. Deretter sammenliknes denne utviklingen med den vi observerer internasjonalt, både for Norges allierte i Nato og for et utvalg fremvoksende økonomier. Videre diskuteres utsikter for Forsvarets finansiering fremover, og konsekvenser av utviklingstrekkene vi har observert.

Siden 2. verdenskrig har det vært en betydelig reell økning i forsvarsbudsjettene, men siden 1990 har forsvarsbudsjettets utvikling hatt en lavere veksttakt. Utviklingen siden 1990 skyldes i hovedsak et 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. Med andre ord har Norges økte velstand i denne perioden i hovedsak blitt brukt på økt velferd. Til tross for at Forsvaret har blitt relativt nedprioritert de siste 20 årene, har forsvarsbudsjettet likevel hatt en gjennomsnittlig årlig reell vekst på omtrent 1,3 prosent siden 2000.

Den historiske utviklingen i det norske forsvarsbudsjettet gjenspeiles i utviklingen vi observerer i de fleste andre Nato-land. Imidlertid er veksten i reelt forsvarsforbruk vi ser i Nato mye lavere enn den vi observerer for de utvalgte fremvoksende økonomiene vi har studert i denne rapporten. Finanskrisen i 2008 og følgeeffektene i internasjonal økonomi treffer forsvarssektoren hardt i mange Nato-land, og mange av disse landene forbereder kutt i sine forsvarsstrukturer.

En videreføring av de siste ti årenes veksttakt i det norske forsvarsbudsjettet er knapp med tanke på å opprettholde størrelsen på den norske forsvarsstrukturen. Dette har sammenheng med at kostnadsveksten knyttet til å opprettholde antall enheter overstiger denne budsjettveksten. Dersom forsvarsbudsjettet derimot har like høy vekst som verdiskapningen i Norge for øvrig, vil dette omtrent være tilstrekkelig til å opprettholde forsvarsstrukturens størrelse. Imidlertid ser offentlige budsjetter ut til å komme under stadig større press i tiårene som kommer, og dette vil kunne legge føringer for hvor store ressurser samfunnet ser seg i stand til å bruke på forsvarsformål.

Utviklingen i Norges forsvarsbudsjett ser sterkere ut enn hva tilfellet er for de fleste av våre allierte. Dersom dette vedvarer, kan det på sikt gi Norge økt innflytelse i Nato-sammenheng. På den annen side kan det gi Norge et økt ansvar i Nato både med tanke på internasjonale operasjoner og i nærområdene. På sikt ser Nato ut til å svekkes som global militær aktør til fordel for land med raskt voksende økonomi og vedvarende satsing på forsvar.

English summary

This report discusses the economic foundation for the Norwegian defence. First, we review the development of the Norwegian defence budget in a Norwegian context. Subsequently, we compare this development to the development one can observe within NATO and among emerging economies. Prospects for future Norwegian defence budgets are then discussed, before we analyse some consequences of the observed trends.

Since World War II there has been a significant increase in Norwegian defence budgets. However, 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 threat and a change of priorities. While the defence budget has been stable, the budgets of several other ministries have increased rapidly since 1994. We thus observe that the increased wealth of the Norwegian society in this time span primarily has been used to develop public welfare. Although the Norwegian defence has been given lower relative priority during the last 20 years, the defence budget has seen an annual real growth of approximately 1,3 per cent over the last decade.

The development of the Norwegian defence budget matches the development one observes for the armed forces of most NATO countries. With the exception of the United States, the real growth in defence spending in NATO which has taken place since 2000 is meagre, however, compared to what has taken place among the emerging economies which have been under review in this report. The financial crisis of 2008 and the subsequent economic turbulence has significant impact on the defence forces of several NATO countries.

A continuance of the level of growth in Norwegian defence budgets since 2000 will hardly be sufficient for maintaining the current size of the Norwegian force structure. This is related to the rising real costs necessary to sustain defence units, which exceeds the budget growth. If the defence budget enjoys a growth similar to the one predicted for the gross domestic product of Norway, the size of the force structure will probably be sustainable. However, public finances in Norway are expected to come under significant pressure in the decades to come, and this will be decisive when it comes to the willingness to allocate resources to the defence sector.

The financial prospects for the Norwegian defence seem better than for most of Norway's allies in NATO. If this continues, Norway might have increasing influence in NATO matters. On the other hand, Norway will probably have to take on greater responsibility in both out-of-area and in-area NATO activities. NATO seems to weaken as a military power compared to countries with significantly stronger economic growth and persisting defence priority.

Innhold

	Forord	6
1	Innledning	7
2	Forsvarsbudsjettets historiske utvikling	8
2.1	Forsvarsbudsjettets utvikling 1950–2012	8
2.2	Forsvarets andel av BNP	9
2.3	Forsvarets andel av statsbudsjettet	10
3	Andre lands forsvarsbudsjetter	14
3.1	Nato-landene	14
3.2	Fremvoksende økonomier	20
3.3	Finanskrisen og internasjonal forsvarsøkonomi	22
4	Fremtidsutsikter for norske forsvarsbevilgninger	29
4.1	Hva driver utvikling av forsvarsbevilgninger?	29
4.2	Generell økonomisk vekst i Norge	30
4.3	Prioritering av forsvar i Norge	31
5	Konsekvenser	33
5.1	Balansen mellom forsvarsbudsjett og struktur	33
5.2	Verdens militære tyngdepunkt flytter seg	34
5.3	Norges forhold til Nato og Europa	37
6	Oppsummering	38
	Referanser	40

Forord

Denne rapporten er nummer tre i rekken av makroøkonomiske rapporter utgitt av FFI. Den er således en oppdatering og videreføring av Vamraak og Berg-Knutsen (2006) og Johansen og Værholm (2010). I tillegg til å oppdatere tidsseriene vi følger i disse rapportene, har vi utvidet den internasjonale sammenlikningen til å se på flere fremvoksende økonomier. Et mål med rapporten har vært å undersøke hvordan finanskrisen og den økonomiske uroen de senere årene har påvirket forsvarsutgiftene og prioriteringen av forsvaret i Norge og andre land.

Arbeidet med denne rapporten har foregått innenfor rammen av prosjektet Kosteffektiv drift av Forsvaret (KOSTER) III 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 i lengre tid. Forsvaret har i løpet av de siste to tiår blitt omstrukturert fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Reduksjonen i forsvarsstrukturens volum er et resultat av en rekke faktorer, blant annet endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser i etterkant av den kalde krigen. En annen årsak til denne reduksjonen er enhetskostnadsvekst, som har gjort at det har vært vanskelig å opprettholde strukturens størrelse innenfor de gitte økonomiske rammene.

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

For å få en bedre forståelse av Forsvarets økonomiske utvikling, er det naturlig å se på utviklingen i forsvarsbudsjetter også internasjonalt. Dette er interessant fordi det forteller oss hvorvidt Norges forsvar har sterk eller svak budsjettutvikling relativt til andre lands forsvar. Det er nærliggende å sammenligne norske forhold med de vi observerer blant andre Nato-land, fordi dette er landene som på mange måter er likest Norge. Samtidig bør vi se utviklingen i Nato i lys av den utviklingen vi ser i en del land av voksende geopolitisk betydning. Dette sier noe om endringer i maktforhold i verden, og om hvilken rolle Nato kan ha som en global aktør i fremtiden.

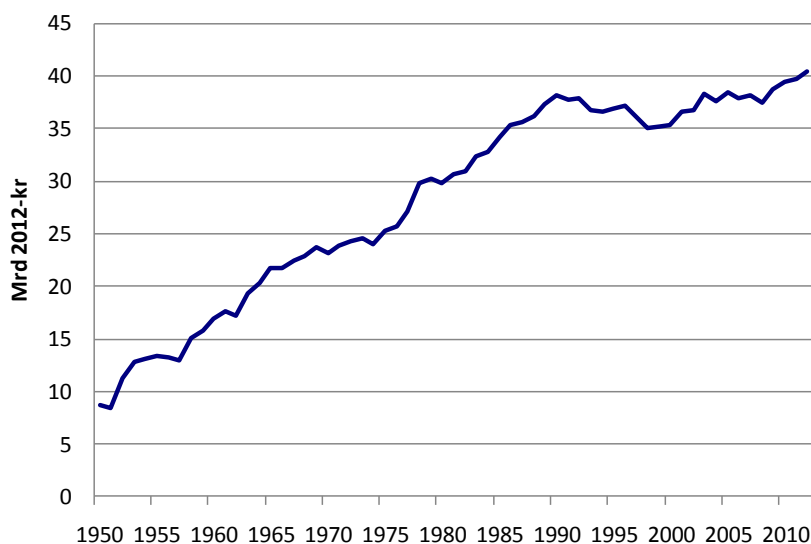
Denne rapporten søker å gi et overordnet bilde av Forsvarets økonomiske forutsetninger. I kapittel 2 gjøres det rede for den historiske utviklingen i forsvarsbudsjettets størrelse i en nasjonal kontekst, mens kapittel 3 analyserer internasjonale trender i forsvarsforbruk, både i Nato og i et utvalg av fremvoksende økonomier. Vi vil her komme inn på hvordan finanskrisen i 2008 og de urolige tidene i internasjonal økonomi de siste årene har påvirket forbruket på forsvar. I kapittel 4 diskuteres fremtidsutsikter for Forsvarets økonomi, før vi i kapittel 5 ser på konsekvenser av de utviklingstrekkene vi har observert. Kapittel 6 oppsummerer rapporten.

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

2 Forsvarsbudsjettets historiske utvikling

2.1 Forsvarsbudsjettets utvikling 1950–2012

Siden 2. verdenskrig har det vært en betydelig reell økning¹ 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 vært mer stabile, målt i 2012-kroner.



Figur 2.1 Saldert forsvarsbudsjett 1950–2012.²

Likevel ser vi 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 prosent av nivået i 1990. På 90-tallet ble altså Forsvarets bevilgninger reelt redusert med cirka 1 prosent årlig. Det meste av nedgangen i budsjettet kom i 1993, 1997 og 1998. Siden 2000 har budsjettet derimot økt med ca. 16 prosent totalt og i gjennomsnitt ca. 1,3 prosent per år.³ Én årsak til dette kan være økte internasjonale forpliktelser for Forsvaret i perioden, blant annet som følge av terrorangrepene 11. september 2001. En stor del av økningen (9 prosentpoeng) har kommet de siste årene (siden 2008). Dette er for en stor del knyttet til den trinnvise budsjettøkningen på 800 millioner kroner frem mot 2012, som ble vedtatt i gjeldende langtidsplan, og ekstrabevilgninger knyttet til utenlandsoperasjoner.

Utviklingen av forsvarsbudsjettet ser ikke ut til å ha noen tilknytning til regjeringsansvar. Ut fra dette må man konkludere med at forsvarsbudsjettenes utvikling i denne perioden bygger på en bred politisk enighet.

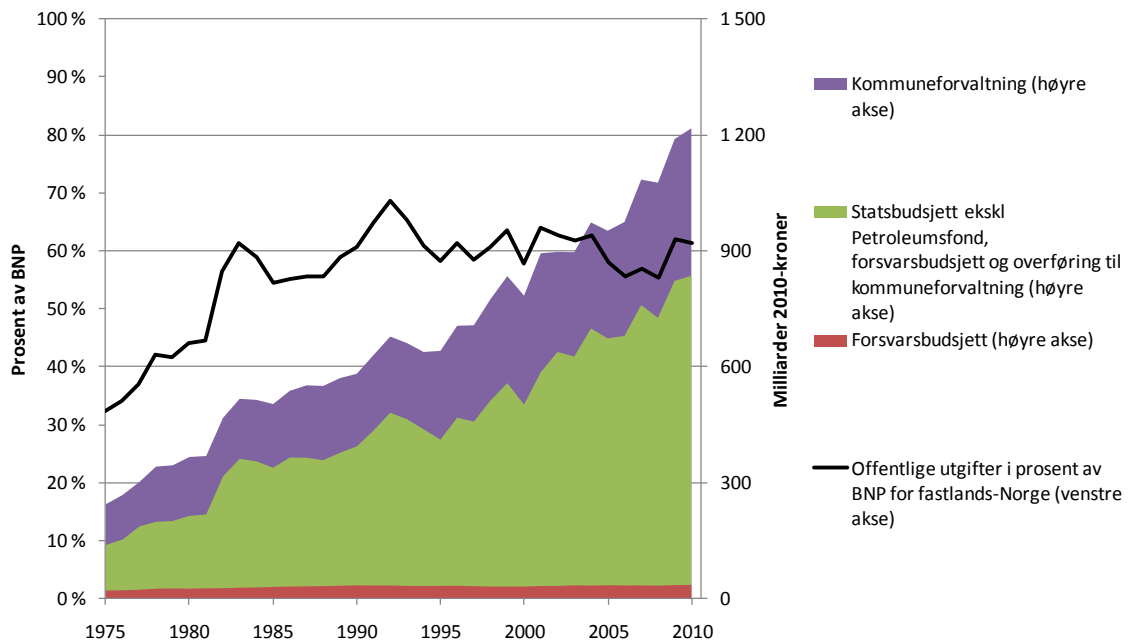
¹ Økning utover generell inflasjon, målt ved konsumprisindeksen (KPI).

² Kilde: Det kongelige forsvarsdepartement, St.prp. nr. 1, Utgifter fordelt på kapitler. Kurven er justert for budsjettekniske endringer i forbindelse med at man fra og med 2011 innførte bruttobudsjettering for Forsvarsbygg. Merk at i beskrivelsen av andelsmessig reell endring i teksten er driftsinntekter for Forsvarsbygg tatt ut.

³ Geometrisk gjennomsnitt.

2.2 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, se for eksempel Abel et al. (1998). Det har vært en kraftig økning i verdiskapningen i Norge de siste tiårene, blant annet som følge av fremveksten av petroleumssektoren. Figur 2.2 viser utviklingen i offentlige utgifter i Norge i perioden 1975–2010, både i volum og i forhold til BNP for fastlands-Norge.



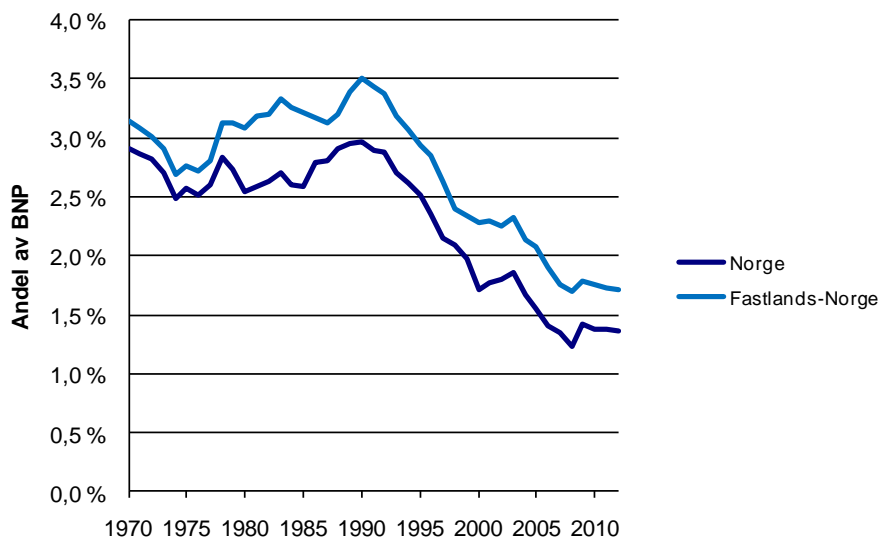
Figur 2.2 Offentlige utgifter i perioden 1975–2010 i 2010-kroner og i prosent av BNP for fastlands-Norge.⁴

Figuren viser at offentlig sektor og det offentlige ansvarsområde har vokst betydelig de siste 35 årene. Fra 1975 til 1983 vokste offentlige utgifter fortere enn den generelle verdiskapningen, fra et nivå på 32 prosent til 61 prosent. Siden den tid har offentlig sektors utgifter vokst omtrent i takt med total verdiskapning i landet. Det ble ført en ekspansiv finanspolitikk etter finanskrisen, da det var et fall i BNP. Dette har løftet offentlige utgifter som andel av BNP til nivået på 61 prosent i 2009 og 2010.

Reelt har Statens og kommunenes ressursbruk blitt nesten femdoblet siden 1975. Dette skyldes først og fremst at det offentlige i dag har ansvar for betydelige samfunnsoppgaver som tidligere har vært ivaretatt av privatpersoner eller private virksomheter. For en stor del er dette knyttet til omsorgsarbeid som barnehagedrift og pleie av syke og eldre, samt trygdeutbetalinger.

⁴ 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 kommuneforvaltningen er www.ssb.no, tabell 07484. Før 1995 er tabell 03662 benyttet.

Forsvarsutgiftene som andel av BNP gir uttrykk for hvordan forsvarsutgiftene utvikler seg sammenliknet med øvrige sektorer. Dette synliggjør Forsvarets størrelse og prioritering i samfunnet. Figur 2.3 viser forsvarsbudsjettets andel av BNP i Norge fra 1970 til i dag.



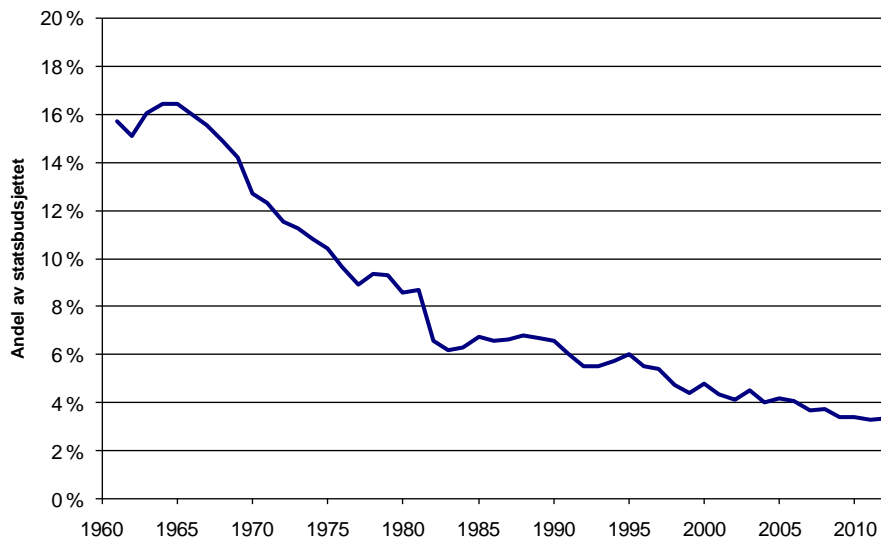
Figur 2.3 Forsvarets andel av brutto nasjonalprodukt (for Norge og fastlands-Norge) 1970–2012.⁵

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 prosent årlig. Fra 1990 til 2008 vokste Norges BNP i gjennomsnitt enda raskere, med ca. 4,9 prosent per år, før det flatet ut. Siden antall reelle kroner bevilget til forsvarsformål fra 1990 til i dag har vært forholdsvis stabilt, er Forsvarets andel av BNP blitt mer enn halvert; fra 3,0 prosent i 1990 til 1,4 prosent i 2011. Dette kan tolkes som om samfunnets behov for, eller prioritering av, forsvarstjenester er redusert i forhold til andre sektorer siden 1990.

2.3 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 offentlige oppgaver. Figur 2.4 viser Forsvarsdepartementets andel av Statens utgifter fratrukket avsetninger til Statens pensjonsfond utland fra 1960 til 2012.

⁵ BNP for 2011 og 2012 er basert på prognoser fra SSB, www.ssb.no/kt per november 2011.



Figur 2.4 Forsvarsdepartementets andel av statsbudsjettet ekskl. avsetninger til Statens pensjonsfond utland 1960–2012.⁶

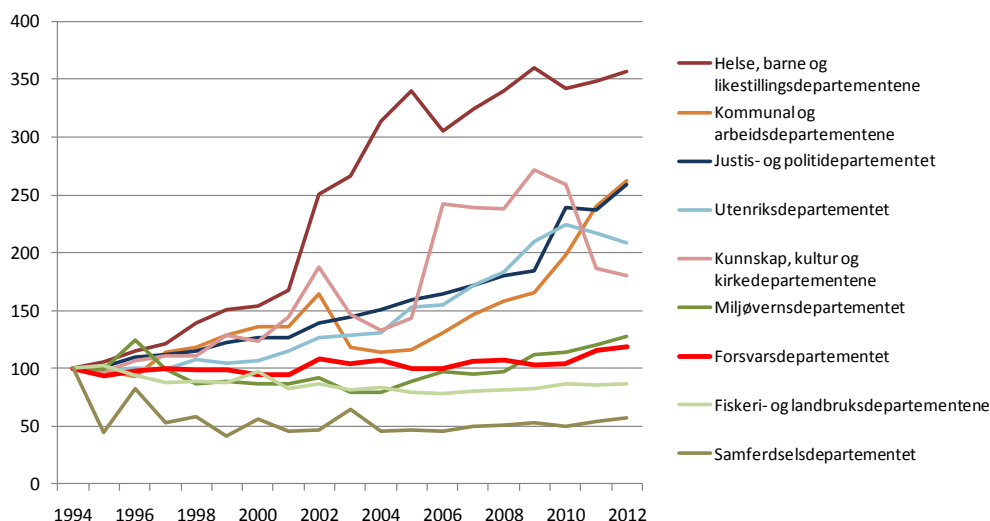
Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt fra rundt 16 prosent på 1960-tallet, via 6 prosent rundt 1990 til 3,4 prosent i 2012. At Forsvarets andel av statsbudsjettet har falt også i perioder med realøkning i forsvarsbudsjettet, skyldes at statsbudsjettet har hatt en enda større realvekst (6,3 prosent per år i perioden 1960–1990). Dette skyldes igjen solid økonomisk vekst i Norge, blant annet 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 2.5, som viser indeksert utvikling i utgiftene for utvalgte sektorer fra 1994 til 2012, underbygger dette. Forsvaret har sammen med sektorer som samferdsel, miljøvern, fiskeri og landbruk hatt en relativt flat budsjettutvikling siden 1994, mens spesielt helse- og omsorgsdepartementene har hatt meget høy vekst.

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.⁷ I tillegg flyttes ansvarsområder og utgiftsposter mellom departementene, noe som kan føre til store endringer i fordelingen. I 2011 ble de øremerkede tilskuddene til barnehager innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Dette førte til en reduksjon i bevilgningene til kunnskap, kultur og kirkedepartementene, mens bevilgningene til kommunaldepartementet gikk tilsvarende opp.

⁶ 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 Det kongelige forsvarsdepartement, St.prp. nr. 1, Utgifter fordelt på kapitler.

⁷ Postene 90–99 i statsbudsjettet.



Figur 2.5 Indeksert utvikling i bevilgningene til utvalgte departementer 1994–2012.⁸

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 sysselsatte i primærnæringen.

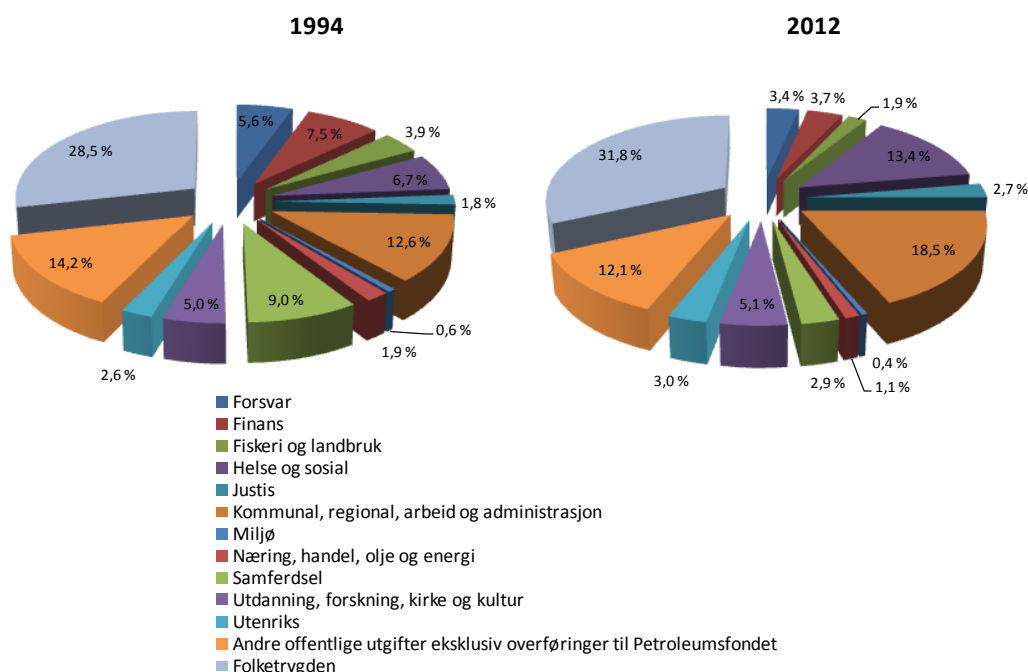
Justisdepartementets (JD) budsjett er mer enn doblet i løpet av perioden. Sammenlignet med budsjettet til Forsvarsdepartementet, var utgiftene til JD i 1994 mindre enn 1/3 av FDs. I 2012 har andelen steget til 72 prosent. Den store økningen i bevilgningene til JD kan forklares av at nedbygging av køene i kriminalomsorgen var høyt prioritert i perioden, samt at domstolsadministrasjonen ble etablert i 2002. Antall ansatte i Politiet økte også mye i perioden. I tillegg ble det vedtatt en styrking av justissektoren i 2012 som en følge av terrorangrepet sommeren 2011.

Helse- og omsorg-, Sosial-, barne- og likestillingsdepartementene har som nevnt hatt den største veksten i budsjettene, ca. 250 prosent fra 1994 til 2012. Samtidig med at det tidligere Sosial- og helsedepartementet ble omorganisert i to separate enheter, Sosialdepartementet og Helsedepartementet, ble regionale helseforetak lagt under det nye Helsedepartementet. Regionale helseforetak inkluderer blant annet helseregionene, innsatsstyrt finansiering av sykehusene, tilskudd til forskning med mer. Dette førte til en kraftig økning i kostnadene for helse- og sosialdepartementene. Barne- og likestillingsdepartementet hadde en betydelig økning i kostnadene frem til 2005 (72 prosent). I 2006 ble ansvaret for barnehager overført til det nyopprettede Kunnskapsdepartementet, noe som medførte en reduksjon i budsjettet til Barne- og likestillingsdepartementet på 37 prosent. Etter denne omleggingen har budsjettet vært tilnærmet flatt.

⁸ Frem til 2008 er tallene hentet fra statsregnskapet, mens tallene for 2009 til 2012 er hentet fra St.prp. nr. 1.

Kunnskaps-, kultur- og kirkedepartementene hadde en meget stor vekst i budsjettene i 2006, noe som i hovedsak skyldtes at Kunnskapsdepartementet fikk overført ansvaret for barnehager. Korrigerer vi for denne overføringen finner vi at Kunnskapsdepartementet har hatt en budsjettøkning på ca. 25 prosent fra 2001 til 2010. Barnehageansvaret ble fra og med 2011-budsjettet overført til kommuneadministrasjonene gjennom Kommunal- og regionaldepartementets rammeoverføringer. Siden år 2000 har budsjettet til Kultur- og kirkedepartementet vokst ca. 140 prosent.

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 2.6 viser, utgjorde andelen til helse-/omsorgs-/sosialsektoren 13 prosent av statens utgifter i 2012 mot 6,7 prosent i 1994.



Figur 2.6 Departementenes andel av statsbudsjettet ekskludert Statens pensjonsfond utland i 1994 og 2012.

Forsvarsdepartementets andel av Statens utgifter falt fra 5,6 prosent i 1994 til 3,4 prosent i 2012, som følge av betydelig lavere budsjettøkning enn gjennomsnittet av departementene. Det har altså i denne perioden vært en vesentlig nedprioritering av Forsvaret i forhold til de sivile delene av offentlig sektor. 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 noen av 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.

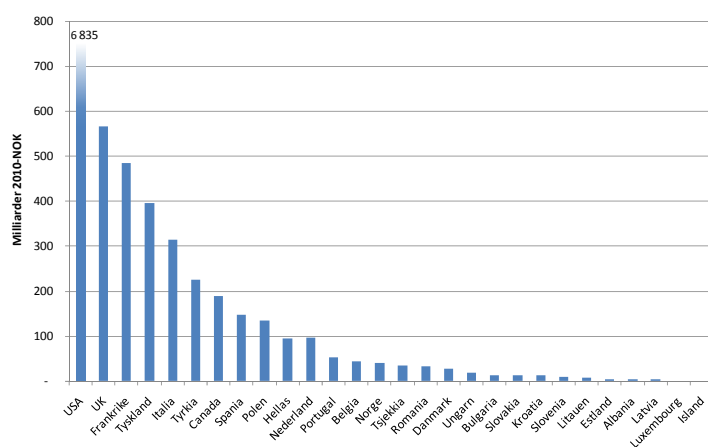
3 Andre lands forsvarsbudsjetter

Et lands forsvarsbehov og prioritering av forsvarssektoren vil avhenge av flere forhold, og ulike lands bruk av ressurser på forsvar varierer mye. Det er derfor interessant å sammenligne økonomiske nøkkeltall for forsvarssektoren i Norge med tilsvarende tall for andre land. Forskjeller i bruk av ressurser til militære formål er en illustrasjon på styrkeforhold mellom stater, og ved å studere disse størrelsene kan vi få en indikasjon på hvordan maktbalansen i verden utvikler seg. I et annet perspektiv vil sammenlikninger mellom hvor store ressurser ulike partnere i en allianse bruker på forsvar, kunne beskrive byrdefordelingen innad i alliansen.

Vi vil først se på forholdene i land som er medlemmer i Nato, før vi utvider perspektivet og ser på utviklingen i utvalgte fremvoksende økonomier. Kapittelet avsluttes med en analyse av fremtidsutsikter for forsvarsforbruk internasjonalt i lys av finanskrisen og de senere års økonomiske uro.

3.1 Nato-landene⁹

Alle Natos 28 medlemsland bortsett fra Island har et militært forsvar. Størrelsen på forsvarssektorene er imidlertid svært forskjellig. Dette illustreres i figur 3.1, som viser Nato-landenes utgifter til forsvarssektoren i 2010 i 2010-kroner.¹⁰ USAs utgifter står i en særstilling i Nato. Mens USA i 2010 brukte over 6 800 milliarder norske kroner på forsvarssektoren, brukte Latvia om lag 3,4 milliarder norske kroner.



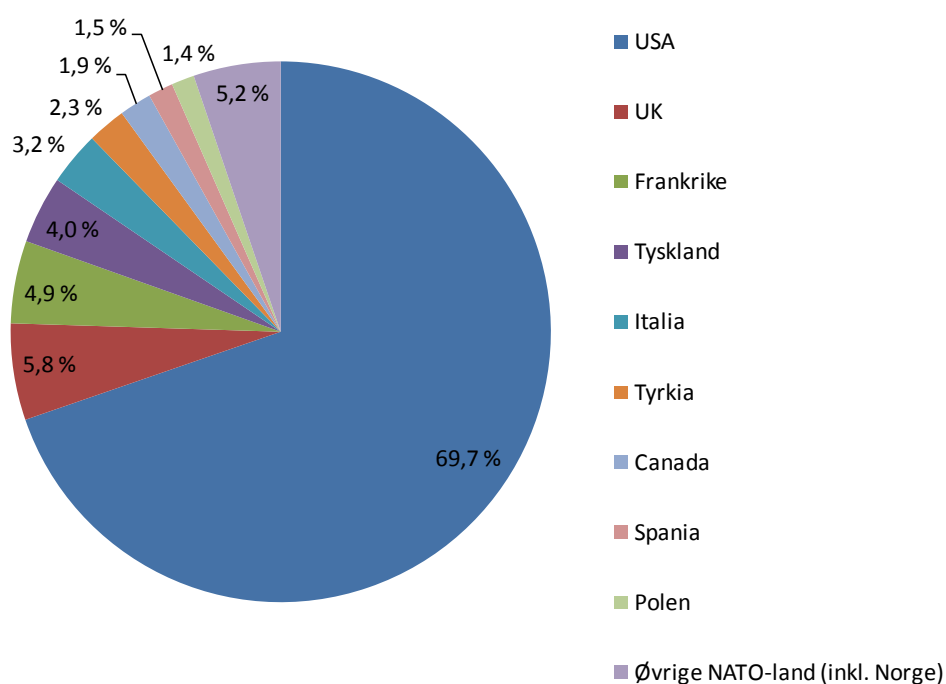
Figur 3.1 Utgifter til forsvar i Natos medlemsland i 2010, justert for forskjeller i prisnivå.

⁹ Tall for forsvarsutgifter i dette kapittelet er hentet fra Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), www.sipri.org/databases/milex. Tall for prisnivå er hentet fra the World Economic Outlook Database fra september 2011, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx. SIPRIs definisjon av forsvarsutgifter avviker noe fra det beløpet som allokeres til forsvarssektoren i de enkelte land da de eksempelvis også inkluderer pensjonsutbetalinger til militært personell og militært relevante strukturer utenfor de væpnede styrkene. Landenes utgifter til forsvarssektoren i henhold til SIPRIs database antas derfor å ligge høyere enn statsregnskapene. Dette er også tilfelle for Norge. SIPRIs database benyttes likevel for alle land i dette kapittelet for å få mest mulig sammenlignbare data.

¹⁰ Budsjettstørrelsene har blitt justert for ulike prisnivå i ulike land. Selv om IMF's indekser for prisnivå ikke er spesifikt tilpasset prisnivået på forsvarsmateriell, gir dette en mer hensiktsmessig illustrasjon av hvor store budsjettene er sammenliknet med hverandre.

Figuren viser at det er stor variasjon mellom de ulike landene i hvor mye de bevilger til forsvar, også dersom vi ser bort fra USA. I snitt brukte Nato-landene (eksklusive USA) 109 milliarder norske kroner på forsvarssektoren i 2010, altså et betydelig høyere nivå enn det norske. Det norske nivået ligger ved medianverdien i fordelingen. Ikke overraskende er det de store Nato-landene USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Italia som skiller seg ut i størrelsen på forsvarsutgiftene. Tyrkia har de siste tiårene hatt stor økonomisk vekst, og er i dag en stormakt i Midt-Østen.¹¹ I prinsippet viser figur 3.1 de forskjellige landenes relative forsvareffekt, gitt at landene har en like effektiv og rasjonell ressursbruk.

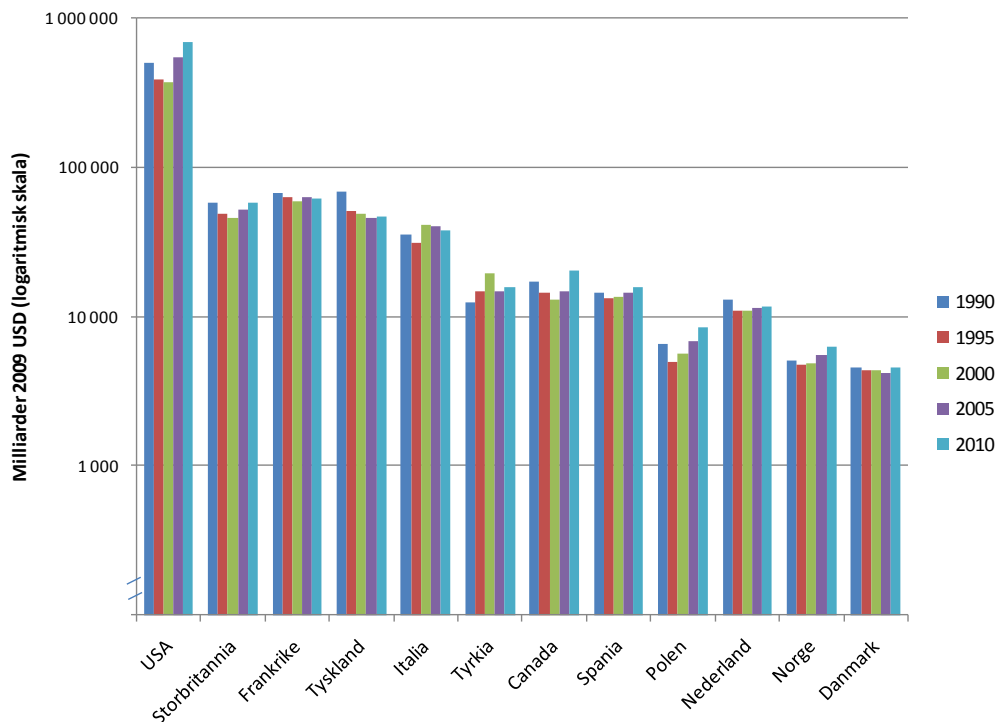
Figur 3.1 illustrerer ikke hvor stort det amerikanske forsvarsbudsjettet er i sammenlikning med de andre landene i alliansen. Dette kommer imidlertid tydelig frem i figur 3.2, som viser de største landenes andeler av Natos totale forsvarsbudsjett.



Figur 3.2 Ulike lands andel av de totale forsvarsbudsjettene i Nato i 2010. Budsjettstørrelsene er justert for ulikheter i prisnivå.

Nato-landenes utgifter til forsvar har variert kraftig de siste 20 årene. Figur 3.3 viser forsvarsutgifter for et utvalg av Nato-land hvert femte år fra 1990 til 2010, justert for inflasjon. Landene med lavest utgifter til forsvarssektoren ses bort i fra i denne sammenheng.

¹¹ Tyrkia har et lavt prisnivå sammenlignet med de fleste landene i denne oversikten. Justeringen vi har gjort for forskjeller i prisnivå gjør derfor at Tyrkias forsvarsutgifter ser høyere ut i denne sammenlikningen enn de ellers ville gjort.

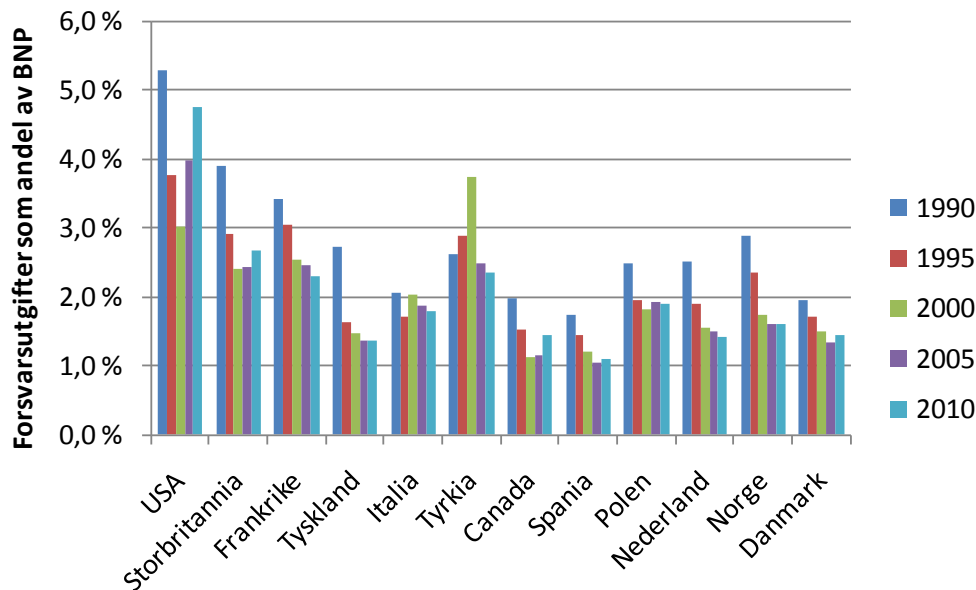


Figur 3.3 Utgifter til forsvar i utvalgte Nato-land 1990–2010, justert for inflasjon. Logaritmisk skala.

Av figuren ser vi at utgiftene til forsvarssektoren gikk betydelig ned i etterkant av den kalde krigen. Både i USA og i Storbritannia var utgiftene til forsvarssektoren redusert med om lag 20 prosent i 1995 sammenlignet med i 1990. Tyskland så i følge denne statistikken den mest markante nedgangen i utgiftene til forsvar, med hele 29 prosent frem til 2000. Dette må naturlig nok sees i sammenheng med et redusert trusselbilde etter sammenslåingen av Øst- og Vest-Tyskland og ikke minst økonomiske utfordringer i etterkant av denne. Det er også naturlig å anta at den kalde krigens slutt førte til generell trend blant Nato-landene mot å prioritere forsvar lavere enn tidligere. Danmark og Norge, de to skandinaviske landene som er medlem av Nato, var av landene som så lavest reduksjon i utgiftene til forsvaret i samme periode.

Etter 2000 har det vært en generell økning i forsvarsutgiftene blant Nato-land. Veksten var stor i land som Spania, Canada og USA, men også mindre land som Kroatia, Litauen, Latvia og Slovakia har i denne perioden opplevd sterk vekst.

De absolutte forsvarsutgiftene i et land sier mer om evnen enn om viljen til å prioritere forsvar. Det er store variasjoner i landenes størrelser, og følgelig store forskjeller i midler til rådighet. Ved å se på forsvarsutgifter som andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) får vi en bedre indikasjon på landenes prioritering av forsvar sammenlignet med andre sektorer. I figur 3.4 vises forsvarsutgifter som andel av BNP for det samme utvalget av land i perioden 1990 til 2010.



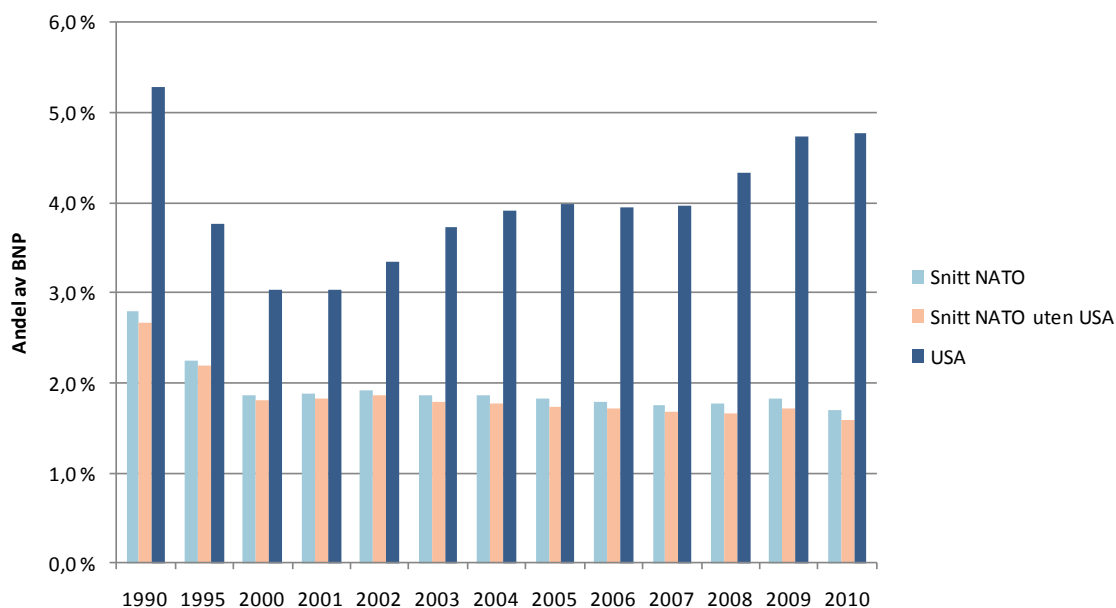
Figur 3.4 Utgifter til forsvar som andel av BNP i utvalgte Nato-land i perioden fra 1990 til 2010.¹²

Nato hadde under den kalde krigen en uttalt målsetning om at minst 3 prosent av medlemslandenes BNP skulle benyttes til forsvarsformål. Selv om noen land anvendte betydelig mer enn 3 prosent av BNP på tidlig 1990-tallet, var snittet for Nato-landene aldri oppe i målsetningen, og utover 2000-tallet har den gjennomsnittlige andelen brukt på forsvarssektoren sunket, jamfør figur 3.5. Etter den kalde krigens slutt ble målsettingen redusert til 2 prosent, 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 3.4, var det likevel kun USA, Tyrkia, Frankrike og Storbritannia, samt Portugal, som brukte mer enn 2 prosent av BNP på forsvar i 2010. I gjennomsnitt utgjorde forsvarsutgifter for landene i figuren 1,9 prosent av BNP i 2010, mens Norge brukte ca. 1,6 prosent. USAs utgifter til forsvarssektoren som andel av BNP ble kraftig redusert etter den kalde krigens slutt, og var på begynnelsen av 2000-tallet nede i 3 prosent av BNP. Etter 2001 har den imidlertid økt og var i 2010 på 4,8 prosent, noe som nærmer seg andelen brukt i 1990, som var 5,3 prosent.¹³

¹² Tall for forsvarsutgifter er hentet fra SIPRI. Tall for BNP og kjøpekraft er hentet fra the World Economic Outlook Database fra april 2011, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx.

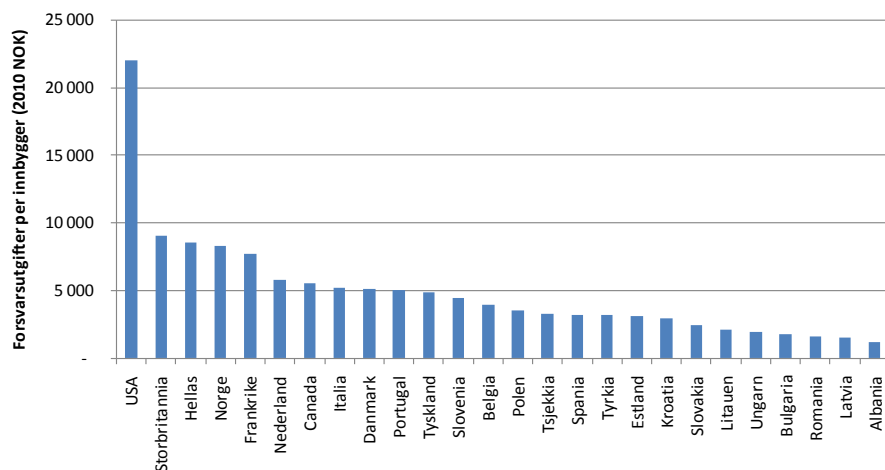
¹³ På grunn av USAs store forsvarsutgifter benyttes mer enn 2 prosent av Nato-landenes samlede BNP til forsvarsformål. Således kan de andre landene i alliansen til en viss grad oppfattes som 'gratispassasjerer'.



Figur 3.5 USAs og Nato-landenes gjennomsnittlige utgifter til forsvar som andel av BNP 1990–2010.

Fra 2005 til 2010 ble gjennomsnittlig andel av BNP redusert med ca. 0,1 prosentpoeng, samtidig som Albania, Canada, UK og USA prioriterte forsvar høyere. På grunn av innstrammingene etter finanskrisen har andelen av BNP brukt på forsvarssektoren blitt kraftig redusert i flere av landene i Øst-Europa. I Bulgaria, Tsjekkia, Romania, Slovakia og Latvia var andelen av BNP brukt på forsvarssektoren over 30 prosent lavere i 2010 enn i 2005. Norge hadde en sterk reduksjon i forsvarsutgiftene som andel av BNP, over 30 prosent (0,6 prosentpoeng) i årene 2004–2008.

En annen størrelse som beskriver et lands forsvarsutgifter, er forsvarsutgifter per innbygger. Befolkningsstørrelse har stor betydning for størrelsen på BNP og dermed også evnen til å betale for et forsvar. Figur 3.6 viser forsvarsutgifter per innbygger i 2010, justert for forskjeller i prisnivå.



Figur 3.6 Forsvarsutgifter per innbygger for Nato-land i 2010, justert for forskjeller i prisnivå.¹⁴

Siden forsvar er et kollektivt gode¹⁵ er det naturlig å forvente at land med få innbyggere har høyere forsvarsutgifter per innbygger enn land med mange innbyggere. Årsaken er at det koster relativt sett lite å forsvare et høyere antall innbyggere når forsvarsorganisasjonen allerede er bygget opp. Figur 3.6 ser imidlertid ikke ut til å støtte en slik hypotese. Norge plasserer seg med sine 8 000 kroner per innbygger i 2010 riktignok høyt oppe på listen, men de folkerike landene USA, Storbritannia og Frankrike bruker omtrent like mye eller mer ressurser på forsvar per innbygger. En årsak kan være at stormaktsambisjoner driver forsvarsutgiftene i betydelig grad. Klassisk allianseteori som beskrevet i for eksempel Sandler og Hartley (2001) peker på en annen forklaring: De mindre alliansepartnerne har en tendens til å opptre som gratispassasjerer i den forstand at de utnytter de store landenes sikkerhetsgaranti. At Norge likevel er relativt høyt på denne listen reflekterer det faktum at Norge er et rikt land med en stor offentlig sektor. Dersom vi hadde sammenliknet utgifter per innbygger mellom land for andre sektorer, ville Norge i de fleste tilfeller ligget høyt.

Beskrivelsen av forsvarsbudsjettene i Nato de siste to tiår viser at trendene som ble observert for Norges forsvarsbudsjett i kapittel 2 er typiske for Nato-land. Den første observasjonen vi gjorde for Norge var at det var en nedgang i forsvarsbudsjettets absolutte størrelse i perioden 1990–2000. Denne nedgangen ble fulgt av en reell vekst i perioden etter 2000. Figur 3.3 illustrerer at denne utviklingen observeres i de fleste andre Nato-land – faktisk har både reduksjonen og veksten vært kraftigere i mange av de andre landene. Videre observerte vi i avsnitt 2.2 at Forsvarets andel av BNP har vært synkende gjennom perioden fra 1990 til i dag, også i perioden hvor det har vært en reell vekst i budsjettet. Figur 3.4 viser at også dette er en trend vi ser igjen i andre Nato-land.

¹⁴ Tall for forsvarsutgifter er hentet fra SIPRI. Tall for prisnivå og innbyggere er hentet fra the World Economic Outlook Database fra september 2011.

¹⁵ 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 en ikke kan stenge noen ute fra å bruke godet.

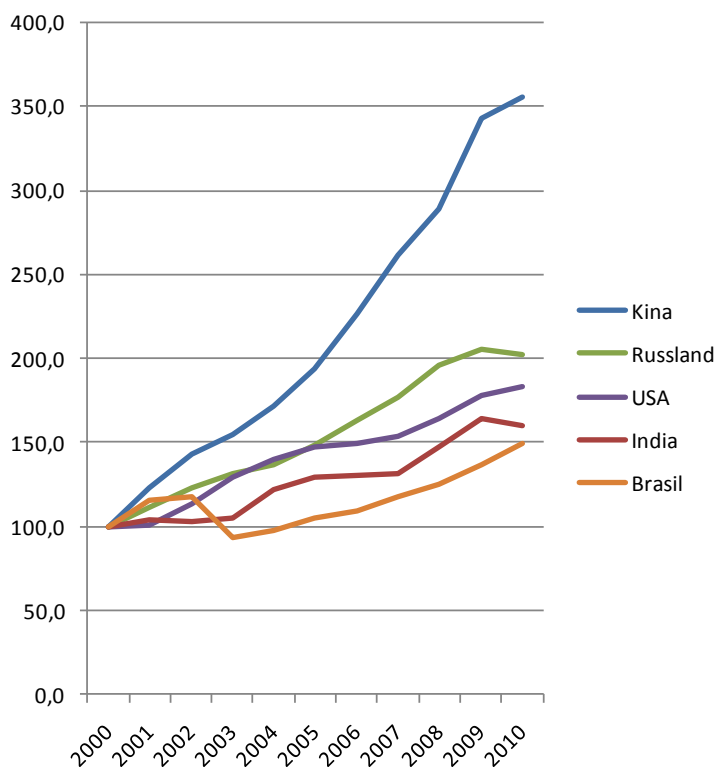
Unntakene vi observerer i denne sammenhengen er USA, Storbritannia og til en viss grad Canada. Disse landene har hatt en vekst i forsvarssektorenes BNP-andel de siste ti årene.

Med andre ord ser veksten vi observerer i forsvarsbudsjettene de siste ti årene i større grad ut til å være et resultat av generell økonomisk vekst, enn av økt prioritering av forsvarsformål.

Unntakene er land som har involvert seg i svært stor grad i krigføring i Afghanistan og Irak.

3.2 Fremvoksende økonomier

I dette avsnittet vil vi sette utviklingen vi har sett hittil i et nytt lys ved å se på utviklingen i forsvarsforbruk for en del fremvoksende økonomier. I denne sammenheng er det naturlig å trekke frem de såkalte BRIK-landene: Brasil, Russland, India og Kina. Disse landene skiller seg fra Nato-landene i økonomisk vekst, og dette gir seg også utslag i hvor mye de bruker på forsvarsformål. Figur 3.7 viser indeksert utvikling i forsvarsbudsjettene for disse landene det siste tiåret, sammenstilt med tilsvarende utvikling i USA.



Figur 3.7 Indeksert utvikling i forsvarsutgifter for BRIK-landene og USA, 2000–2010, justert for inflasjon.¹⁶

Som vi ser av figuren, er veksten i de amerikanske forsvarsbudsjettene (som har vært eksepsjonelt høy sammenlignet med andre Nato-land) ikke spesielt stor i denne sammenlikningen. Veksttakten i det amerikanske forsvarsforbruket har vært omtrent som for Russland, India og Brasil. Dette har

¹⁶ Kilde: SIPRI. Tallene er ikke justert for forskjeller i kjøpekraft mellom landene.

skjedd i en periode da USA har prioritert forsvaret i stadig større grad, jamfør diskusjonen i avsnitt 3.1. Vi vil nå gå litt nærmere inn på hvert av de fire andre landene i denne sammenlikningen.

Kina

Den kinesiske økonomien er sterkt voksende, og er per i dag verdens nest største – kun den amerikanske er større. Bortsett fra USA er Kina i dag også det landet som bruker mest ressurser på forsvar. Dette er etter at det kinesiske forsvarsforbruket har vokst med over 250 prosent siden 2000 – en årlig vekst på cirka 12 prosent. Denne veksten skiller seg fra den amerikanske ikke bare i størrelse, men også i natur i den forstand at den amerikanske veksten i større grad har vært knyttet til økt prioritering av forsvar. Mens det amerikanske forsvarets BNP-andel har vokst fra tre til nesten fem prosent i denne perioden, har tilsvarende andel for Kina vært tilnærmet stabil på omtrent 2,1 prosent.

India

India har en raskt voksende befolkning og økonomi. På samme måte som Kina har India også stor vekst i forsvarsbevilgningene, om enn ikke i samme grad som Kina. En av årsakene til at de indiske forsvarsbevilgningene har hatt en svakere vekst enn Kinas kan knyttes til at det indiske forsvarets andel av BNP falt fra cirka 3 prosent i 2000 til om lag 2,3 prosent i 2007. I årene etter 2007 har andelen igjen økt noe, hovedsakelig som følge av redusert BNP-vekst, slik at den i 2010 ligger på omtrent 2,7 prosent. Vi ser at det indiske forsvarets andel av økonomien er høyere enn for Kina, samtidig som India er et land med vel så store fattigdomsproblemer. Det er ikke unaturlig å tro at dette kan være knyttet til den sikkerhetspolitiske situasjonen med stadige konflikter og rivalisering med Pakistan.

Brasil

Det brasilianske forsvaret har også hatt en betydelig økonomisk vekst de siste ti årene. Her ser vi imidlertid en dramatisk nedprioritering av militære formål i forbindelse med president da Silvas prosjekt *Fome Zero* (Ingen sult) i 2003. Fra 2002 til 2003 falt forsvarets andel av BNP fra cirka 2 prosent til 1,5 prosent. Dette nivået har blitt flatt videreført siden da, og økningen i Brasils forsvarsbevilgninger kan dermed sies å være knyttet til generell økonomisk vekst.

Russland

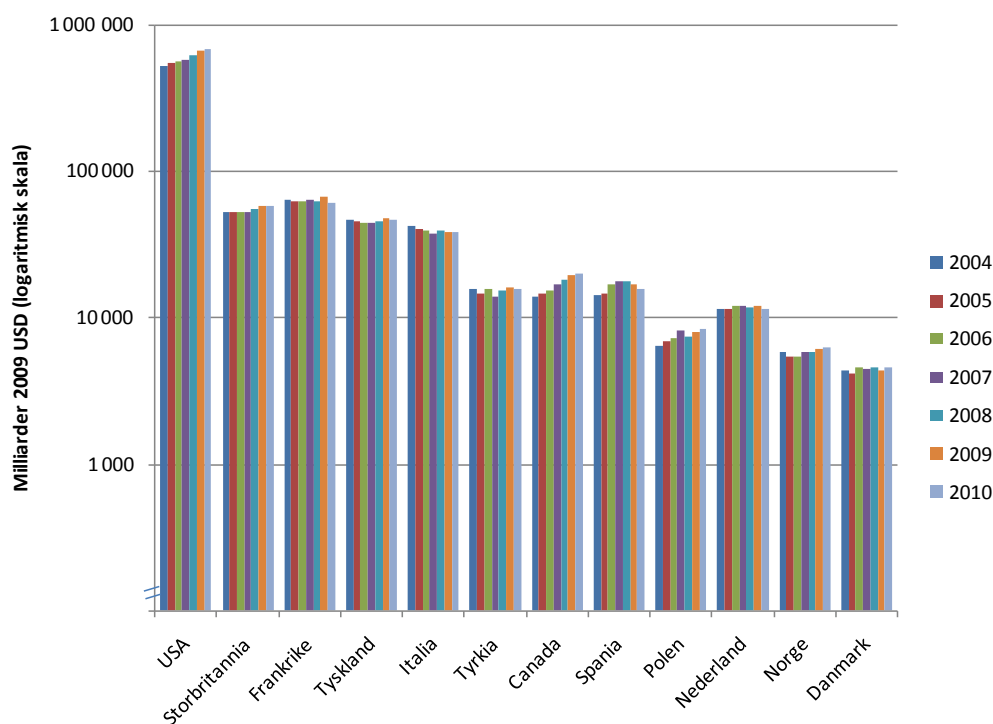
FFI har tidligere analysert det russiske forsvaret og dets planer blant annet ut fra et økonomisk ståsted, se Hakvåg og Sendstad (2012). Etter Sovjetunionens oppløsning i 1991 opplevde Russland en sammentrekning i økonomien, som nådde et bunnpunkt i 1998. Siden dette lavnivået har landet opplevd en sterk vekst i BNP på om lag 7 prosent årlig fram til 2008. Denne veksten har i stor grad vært knyttet til vekst i olje- og gassindustrien. Råvareavhengigheten kan være medvirkende til at landet ble relativt hardt rammet av finanskrisen i 2008–2009, og måtte bruke store deler av det oljefinansierte stabiliseringsfondet på hjelpepakker. Brutto nasjonalprodukt er i 2011 omtrent tilbake på nivået fra før krisen etter et fall på 8 prosent fra 2008 til 2009.

Prognosene fra Det internasjonale pengefondet tilsier at Russland kommer til å ha en noe lavere økonomisk vekst på cirka 4 prosent i årene som kommer. Sammenlignet med de fleste andre land

utgjør russisk forsvar en relativt stor andel av økonomien. Siden 2000 har forsvarssektorens BNP-andel ligget i intervallet 3,3–4,3 prosent, noe som er markant høyere enn både Kina, India og Brasil. Denne andelen har riktignok vært fallende gjennom perioden frem til finanskrisen, siden BNP-veksten har vært sterkere enn veksten i forsvarsbevilgningene. Ikke desto mindre har russiske forsvarsutgifter hatt en høyere reell vekst enn USAs, og blitt omtrent doblet i perioden 2000–2010. Det er også verdt å merke seg at Russland uttrykker svært ambisiøse planer for forsvarsutviklingen sin. Det nye våpenprogrammet GPV-2020 tar sikte på å fornye store deler av materiellparken, som siden Sovjetunionens oppløsning har vært i forfall. Hakvåg et al. (2011) beskriver hvordan store ressurser er brukt på å opprettholde volumet i forsvarsstrukturen på bekostning av nødvendig modernisering. Hakvåg og Sendstad (2012) vurderer at våpenprogrammet kun er realiserbart gjennom en kraftig økt økonomisk prioritering av forsvaret.

3.3 Finanskrisen og internasjonal forsvarsøkonomi

Vi vil nå se litt mer detaljert på utviklingen i forsvarsutgifter internasjonalt de siste årene. Den økonomiske uroen i etterkant av finanskrisen i 2008 har påvirket mange lands forsvarssektorer. Vi vil først se på utviklingen i Nato-landenes budsjetter. Ser vi kun på de siste seks år, fremkommer et noe annet bilde enn det som ble presentert i avsnitt 3.1. Dette er illustrert i figur 3.8.



Figur 3.8 Utgifter til forsvar i utvalgte Nato-land, justert for inflasjon, 2004–2010. Logaritmisk skala.

Finanskrisen 2007–2010 og den påfølgende gjeldskrisen

Verdensøkonomien opplevde en sammentrekning fra 2008 til 2009, med reduksjon i økonomisk aktivitet på 0,7 prosent.¹⁷ Det var spesielt den vestlige verden som ble rammet, og eurosonen og USA opplevde et fall i BNP på henholdsvis 4,3 prosent og 3,5 prosent.

Import av billige varer, spesielt fra Kina, påvirker prisnivået i Vesten i form av en kunstig lav prisvekst. I en lengre periode i forkant av finanskrisen hadde derfor rentenivået for utlån blitt satt historisk lavt for å stimulere til omsetning. Videre hadde det i samme periode skjedd en liberalisering og deregulering av finansmarkedene, hvor blant annet skillet mellom forretningsbanker og investeringsbanker i USA ble fjernet, mange banker og finansinstitusjoner finansierte seg med store lån med kort løpetid, det ble lettere å låne ut penger til kunder som hadde dårlig betalingssevne, samt at den totale risikoen i markedene var undervurdert (blant annet på grunn av fremveksten av nye, lite oversiktlige, finansinstrumenter og et stort skyggebanksystem). Altså var det foran krisen flere underliggende ubalanser i økonomien.

En utløsende faktor for krisen var for en stor del knyttet til systematisk misforhold mellom størrelsen på amerikanske boliglån på den ene siden og de belånte boligenes faktiske verdi og lånetakernes betalingssevne på den andre siden. Boligprisenes fall fra 2007 førte til at mange banker tok store tap og at verdipapirer som var knyttet til amerikanske boligpriser falt kraftig i verdi. Dette førte til omfattende ringvirkninger i finansmarkedene globalt, og flere store finansinstitusjoner gikk konkurs eller ble nasjonalisert. Mot slutten av 2008 gikk økonomien inn i en lavkonjunktur med resesjon i flere land.

For å stimulere til økonomisk vekst ble det ført svært ekspansiv finanspolitikk i en rekke land. Med andre ord økte man statlig ressursbruk for å dekke opp for svekket etterspørsel i privat sektor og for å redde finansinstitusjoner som ellers stod i fare for å gå konkurs. Land som Norge og Russland finansierte denne stimulansen ved å bruke petroleumsinntekter som ellers ville blitt avsatt i fond, mens andre land tok opp store statlige lån. De industrialiserte landene i Vesten hadde allerede i flere tiår bygget opp statsgjelden, men i løpet av finanskrisen bygget gjeldsnivået seg opp til et så høyt nivå at mange stater nå må ta strenge grep i økonomien for å kunne dekke renteutgiftene. For flere land har markedene begynt å tvile på om landene klarer å betjene gjelden sin, noe som har sendt rentene oppover. På grunn av den kraftige gjeldsoppbyggingen sier en nå at finanskrisen har blitt etterfulgt av en *gjeldskrise* i disse landene. Ifølge det internasjonale pengefondet har netto statlig gjeld for USA økt fra et nivå på 42 prosent av BNP i 2007 til 72 prosent av BNP i 2011. Tilsvarende tall for eurosonen er en økning fra 52 prosent til 69 prosent. Oppbyggingen av statsgjeld i forkant av finanskrisen var i hovedsak et fenomen i vestlige land, noe som gjorde at disse landene var spesielt sårbare for en slik utvikling.

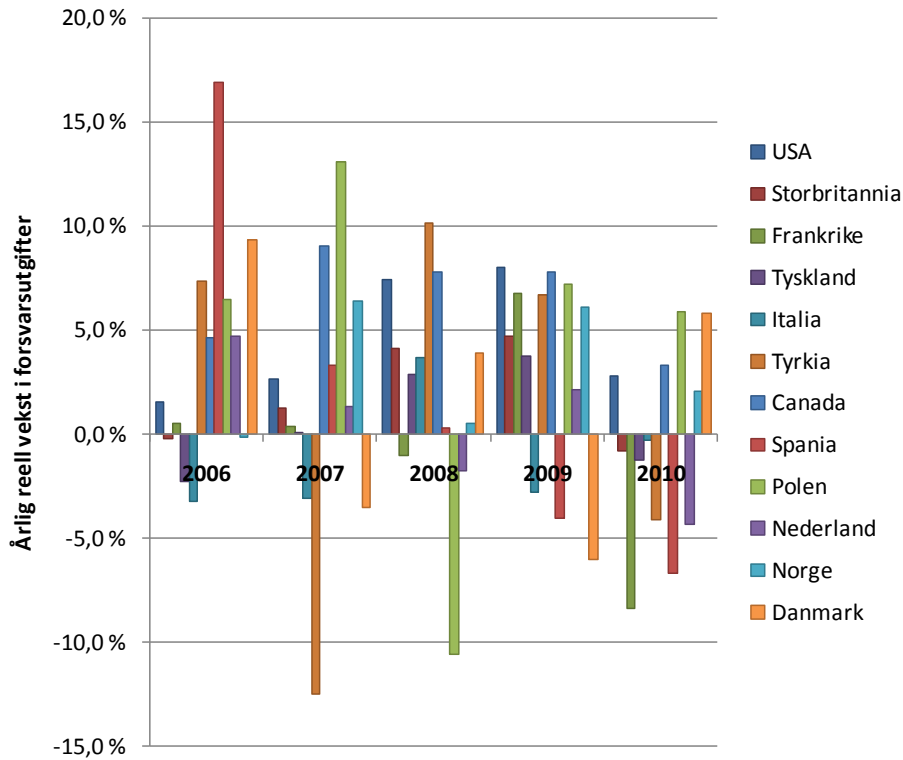
¹⁷ I henhold til IMF World Economic Outlook, september 2011.

Som figur 3.8 illustrerer, har innstrammingene mange land har gjort i offentlig sektor hatt konsekvenser for forsvarsbevilgningene. Totale utgifter til forsvarssektoren i Nato-landene (eksklusive USA) sank reelt med 3 prosent fra 2009 til 2010. Flere av de mindre landene som hadde hatt en sterk økning i utgiftene til sektoren i årene før finanskrisen, strammet kraftig inn allerede fra 2008 til 2009. Dette gjaldt særlig medlemslandene i Øst-Europa. Kraftigst reduksjon hadde Norges samarbeidsparter i PRT Maimana i Afghanistan, Latvia, som reduserte sine utgifter til forsvaret med hele 35 prosent i 2009 sammenlignet med i 2008. I de baltiske landene og Slovakia fortsatte problemene og innstrammingene i offentlig sektor og totalt har utgiftene til forsvarssektoren nesten blitt halvert i Latvia de siste to årene, mens de har blitt redusert med 30 prosent i Estland og Litauen.

En del andre, og større, land gjorde imidlertid ikke like dramatiske kutt så tidlig. Et eksempel er Frankrike, der myndighetene brukte bestillinger til forsvarsindustrien i 2009 som et tiltak for å stimulere den økonomiske veksten.¹⁸ Frankrike har riktignok hatt ettertrykkelig reduksjon i forsvarsutgiftene til 2010. USAs utgifter har økt kraftig på tross av finanskrisen, spesielt i 2010, så Natos totale utgifter til forsvarssektoren har derfor økt med 7 prosent i perioden 2008–2010. Norsk økonomi har klart seg relativt bra gjennom krisen, og forsvarsutgiftene har hatt en økning på 8 prosent i 2008–2010. Norge er dermed blant de Nato-landene som har hatt sterkest vekst i forsvarsbevilgningene de siste årene.

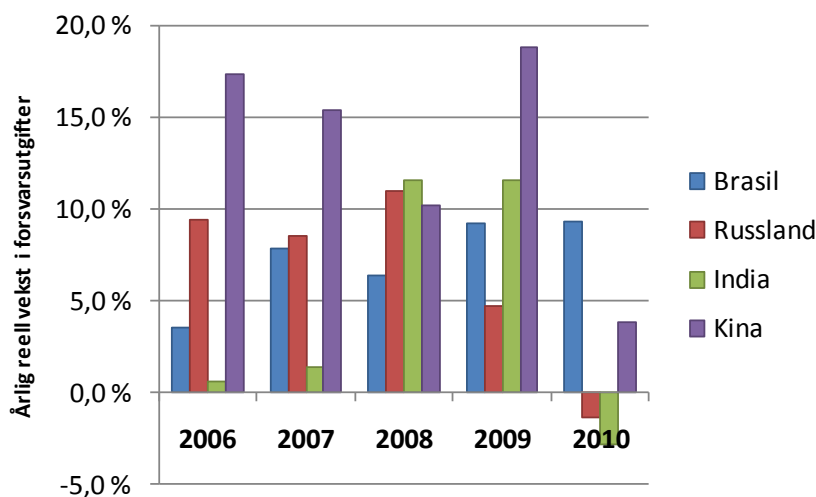
For de europeiske Nato-landene er det altså antydning til et trendbrudd i forsvarsbevilgningene de siste årene. Dette har sin årsak i fallet i økonomisk vekst i 2009, med påfølgende strengere prioritering i offentlig økonomi fra 2010. En annen måte å illustrere dette på er med søylediagrammet i figur 3.9. Denne figuren viser årlig realvekst i forsvarsbudsjettene for det samme utvalget av Nato-land.

¹⁸ Se for eksempel Mölling og Brune (2011).



Figur 3.9 Årlig vekst i forsvarsutgifter for Nato-land, omregnet til amerikanske dollar og justert for inflasjon.

I figuren ser vi at det i perioden 2005–2009 jevnt over var god vekst i forsvarsutgiftene, mens det i 2009–2010 har vært negativ eller flat utvikling. Faktisk var det bare Norge, Canada og USA som hadde positiv reell vekst i alle årene 2008–2010. Når vi ser på det tilsvarende diagrammet for BRIK-landene, som vist i figur 3.10, ser bildet noe annerledes ut.



Figur 3.10 Årlig vekst i forsvarsutgifter for BRIK-landene, omregnet til amerikanske dollar og justert for inflasjon.

Den første observasjonen vi gjør fra denne figuren er at vekstnivået er høyt sammenliknet med hva vi så for Nato-landene. Vi ser også at innstrammingerne vi har observert for Nato-landene ikke i like stor grad har skjedd i disse landene, selv om Russland og India har hatt en liten nedgang i 2010.

De siste par årenes økonomiske uro ser altså ut til å ha spilt en større rolle for Natos, og da spesielt det europeiske Natos, forsvar enn for forsvarerne i BRIK-landene. Et gjennomgående trekk ved de vestlige landenes offentlige finanser per i dag er et høyt gjeldsnivå. En følge av dette er høyere statlige renteutgifter og dermed et ytterligere press på statsbudsjettene. I flere land forbereder man derfor flere innstramminger i offentlige utgifter, og det er lite sannsynlig at forsvarssektorene vil bli skånet i denne sammenhengen.

Det knytter seg stor usikkerhet til alle prognoser for økonomisk utvikling i årene som kommer. Ikke desto mindre sender myndighetene i flere Nato-land ut signaler om hvilke utsikter de ser for forsvarsbevilgningene de neste årene. I resten av dette kapitlet vil vi se nærmere på noen Nato-land og hvilken utvikling en planlegger. For de europeiske landene er fremstillingen her basert på rapporter fra Europaparlamentet og Centre for European Reform, henholdsvis Mölling og Brune (2011) og Valasek (2011), som begge er skrevet for å studere muligheter for internasjonalt forsvarssamarbeid i Europa. Dersom ikke annet er skrevet, er disse rapportene brukt som kilde til opplysningene.

Storbritannia

Ved siden av USA har Storbritannia vært en ledende deltaker i krigene i Afghanistan og Irak. Dette har medført at de britiske forsvarsbudsjettene har økt også relativt til den britiske økonomien for øvrig i perioden etter 2000, jmfør diskusjonen i avsnitt 3.1. Likevel har krigføringen ført til at forsvarsbudsjettene har vært under press. Man har derfor planer om kutt på om lag 8 prosent i forsvarsutgiftene frem fra 2011 til 2014. Dette bygger på en utvikling vedtatt i en ny langtidsplan for forsvaret.¹⁹ Dette har blant annet medført at ett hangarskip med tilhørende Harrier jagerfly har blitt tatt ut av tjeneste. Hæren vil se reduksjoner i både stridsvognstyrker og artilleri. I sum er det planlagt en personellreduksjon i forsvarssektoren på omtrent 17 000 militære og 25 000 sivile. Videre vurderes en rekke anskaffelsesprosjekter enten redusert i omfang eller utsatt. Et av disse prosjektene er anskaffelsen av F-35 kampfly, som også Norge planlegger å gå til innkjøp av.

Frankrike

I motsetning til mange andre land i Europa opprettholdt Frankrike forsvarsbudsjettet i 2009, men kuttet deretter om lag 3 prosent fra 2009 til 2010. Det planlegges videre kutt i årene som kommer – et revidert flerårig budsjett viser at man akkumulert skal spare inn 3,5 milliarder euro av 95 milliarder i årene 2011–2013, med andre ord en innsparing på omtrent 4 prosent sammenliknet med det tidligere planlagte nivået. Det er ikke planlagt kutt i forsvarsstrukturen som direkte følge av finanskrisen, men en nedskalering av strukturen lå allerede inne i langtidsplanen for perioden 2009–2014. Personellantallet skal i dette tidsrommet reduseres med cirka 10 prosent, og base-

¹⁹ Strategic Defence and Security Review (SDSR).

strukturen skal revurderes for å oppnå en mer effektiv drift. Det har vært planlagt å hente inn finansiering gjennom salg av eiendom og radiofrekvenser, men dette har vist seg vanskelig å realisere. Dersom dette fortsetter, vil en begynne å se på mulige innsparinger og utsettelse i anskaffelsesprosjekter.

Tyskland

Tysklands militære styrker står foran en omfattende omstrukturering, og forsvarrets budsjettnivå skal senkes med om lag 25 prosent fra 2010 til 2015. Dette medfører store reduksjoner i personellstrukturen, og antall militært personell kuttes fra cirka 250 000 til 185 000. Verneplikt har blitt avskaffet. Forsvarsstyrken skal i større grad innrettes som et deployerbart innsatsforsvar. En del hovedmateriell har blitt tatt ut av drift, blant annet seks undervannsbåter av eldre type, en stor andel av landets Tornado jagerfly samt en mengde stridsvogner. Videre ser en del anskaffelsesprogrammer ut til å bli redusert eller kansellert. Dette kan få konsekvenser for anskaffelsene av NH90 og Tiger helikoptre, Eurofighter kampfly og nye pansrede kjøretøy.

Italia

Italia er et av landene som er sterkest rammet av gjeldskrisen i eurosonen, og statsgjelden tilsvarende omtrent 110 prosent av brutto nasjonalprodukt. Det ble i 2010 signalisert en flat reduksjon på 10 prosent i budsjettene for alle departementene i perioden 2011–2014. Forsvarsstyrken planlegges nedbemannet fra 2010-nivået på 179 000 til omtrent 141 000. Det har også vært kutt i utgifter til øving og trening, noe som spesielt har gått ut over luftforsvaret, siden øving tilknyttet de landbaserte utenlandsoperasjonene har blitt prioritert. Italienerne har også redusert anskaffelsen av nye Eurofighter kampfly og fregatter. Et annet investeringsprogram som kan bli redusert er F-35 kampfly, der Italia tidligere har signalisert en stor ordre (131 fly). I februar 2012 gikk det italienske forsvarsdepartementet ut med at ordren ville bli redusert til 90 fly.²⁰

Nederland²¹

Nederland planlegger å opprettholde sin evne til å bidra i internasjonale operasjoner, men varsler store strukturelle kutt i forsvaret frem mot 2014. Dette er et resultat av at forsvarsbudsjettene skal kuttes med omtrent en milliard euro (cirka 15 prosent). Antall ansatte i forsvarssektoren skal ned fra 69 000 til 57 000. Det blir også kutt i hovedmateriell; blant annet utrangeres fire av ti minefartøyer og 19 av 87 F-16 kampfly, samt at begge panserbataljoner oppløses og Leopard stridsvogn tas ut av strukturen. I likhet med Norge planlegger Nederland å erstatte sine F-16 kampfly med F-35.

Danmark

Sammenliknet med de andre landene i denne oversikten prioriterer Danmark forsvar relativt høyt i tiden fremover. Den nyeste langtidsplanen²² legger opp til en svak reell og varig vekst i

²⁰ Kilde: Reuters, 15. februar 2012 <http://www.reuters.com/article/2012/02/15/defence-italy-f-idUSR1E8CQ01E20120215>.

²¹ Kilde: *Defense News*, 8. april 2011, og nederlandsk forsvarsdepartement http://www.defensie.nl/english/latest/news/2011/04/14/48180963/defence_organisation_hit_hard_by_cutbacks.

²² *Forsvarsforliget 2010–2014*, http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Forsvarsforliget2010_2014.aspx.

forsvarsrammen, foruten tilleggsbevilgninger i forbindelse med engangsbehov og omstrukturering. Også Danmark har F-16 kampfly som må erstattes snart, men avgjørelsen om hvilket fly som skal erstatte dette er utsatt. F-35 er imidlertid en sterk kandidat, og Danmark er partner i F-35-programmet.

USA

Som beskrevet tidligere har de amerikanske forsvarsbevilgningene hatt en formidabel vekst siden tusenårsskiftet, og mye av dette er knyttet til krigføringen i Afghanistan og Irak. Per 2010 utgjør forsvarsutgifter omtrent halvparten av det føderale budsjettets såkalte *discretionary spending*, det vil si utgifter som ikke er lovpålagte. De føderale budsjettene har siden andre verdenskrig hatt nærmest kontinuerlige underskudd, og dette underskuddet økte som en konsekvens av finanskrisen. Dette har resultert i et økt statlig gjeldsnivå som har lagt ytterligere press på de offentlige finansene, og amerikanerne har identifisert behov for kutt i offentlige utgifter i de neste ti årene. Siden forsvarsutgiftene utgjør en såpass stor andel av de ikke-lovpålagte utgiftene, vil mye av kuttet måtte tas i forsvarssektoren. Det signaliseres foreløpig kutt i forsvarsutgiftene på 487 milliarder dollar akkumulert over de neste ti årene, men det kan komme ytterligere kutt på opp til 600 mrd dollar. Det amerikanske forsvarsdepartementet har også lagt fram et nytt strategidokument²³ som viser at landforsvaret skal reduseres kraftig i årene som kommer. Foreløpige tall tilsier at U.S. Army og U.S. Marine Corps skal reduseres med omtrent 100 000 soldater, av en styrke på nærmere 800 000. En del av den nye strategien er at Europa får mindre vekt i amerikansk sikkerhetspolitikk enn før, mens Asias rolle blir viktigere. Dette medfører blant annet at den amerikanske tilstedeværelsen i Europa blir mindre enn før, og basert på hva som kalles *rotational presence*. Kanskje enda viktigere er at det amerikanske forsvaret har uttrykt at de skal gå tilbake på ambisjonen om å kunne kjempe to kriger samtidig.²⁴

²³ Se U.S. Department of Defense (2012).

²⁴ General Martin Dempsey, Chairman, Joint Chiefs of Staff, 5. januar 2012.

4 Fremtidsutsikter for norske forsvarsbevilgninger

I dette kapittelet skal vi vende oppmerksomheten tilbake til norske forhold og diskutere hva slags økonomisk spillerom vi kan se for oss for det norske forsvaret i årene som kommer. Først skal vi peke på hva som er forutsetningene for at et forsvar kan ha en økonomisk vekst.

4.1 Hva driver utvikling av forsvarsbevilgninger?

Beskrivelsene i kapitlene 2 og 3 illustrerer at det ligger to forutsetninger til grunn for vekst i et lands forsvarsbudsjetter:

1. Generell økonomisk vekst, og
2. Prioritering av forsvarsformål.

Dette relativt enkle poenget blir belyst gjennom flere av observasjonene vi har gjort i denne rapporten.

Vi har sett hvordan den økonomiske veksten i de fremvoksende økonomiene Brasil, Russland, India og Kina har gitt seg utslag i at bevilgningene til forsvarsformål har vokst bemerkelsesverdig sammenliknet med den tilsvarende veksten for Nato-landene. Samtidig ser vi at finanskrisen og den lave økonomiske veksten førte til en umiddelbar reduksjon i forsvarsbevilgningene for de fleste Nato-land.

For Kinas vedkommende har veksten skjedd uten at forsvaret har vært gjenstand for økt prioritering sammenliknet med andre sektorer. For land som Russland, India og Brasil har den generelle økonomiske veksten vært tilstrekkelig stor til at forsvarsforbruket har vokst til tross for at forsvarrets andel av BNP har sunket i løpet av perioden. Den økonomiske veksten i Europa de siste 20 årene har, som vi også har sett, i hovedsak blitt brukt til andre formål enn forsvar. For Norge har vi illustrert dette ved å vise at den økte velstanden i hovedsak har blitt brukt til velferdsformål. På den annen side har veksten i USAs forsvarsbevilgninger vært drevet av økt prioritering av forsvar i form økt BNP-andel – med andre ord har denne veksten kommet på bekostning av andre formål.

Hvorvidt et land prioriterer forsvar høyt vil naturlig avhenge av trusselbildet en oppfatter i landet. I motsetning til Europa ser land som Kina og India sikkerhetsutfordringer ved sine egne grenser. Til sammenligning er europeiske land mest operativt aktive i utenlandsoperasjoner i andre verdensdeler.

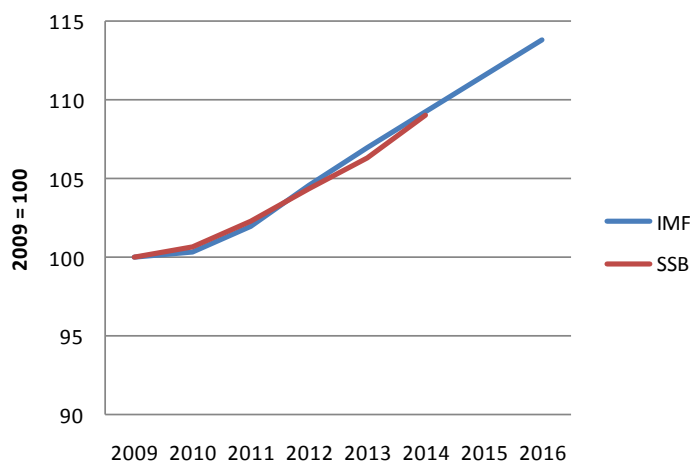
Land som har stormaktsambisjoner vil også naturlig prioritere militære formål høyere. Vi har tidligere pekt på at en rekke store land som USA, Storbritannia og Frankrike bruker store ressurser på forsvar i forhold til innbyggertallet (jamfør figur 3.6). Også et land som Russland bruker en stor andel av økonomien på forsvarsformål. Et annet eksempel er Brasil. Landet har hatt ambisjoner om å være en stormakt i Sør-Amerika og om å spille en større geopolitisk rolle, og har

derfor brukt stadig større ressurser på forsvar. Brasil har imidlertid ingen direkte militære trusler i sine nærområder, så det er relativt enkelt å nedprioritere forsvaret slik det ble gjort i 2003.

Utviklingen i forsvarsforbruket er altså et resultat både av den generelle økonomiske veksten i landet, og i hvilken grad landet prioriterer å bruke midler på forsvar fremfor andre formål.

4.2 Generell økonomisk vekst i Norge

Norsk økonomi har klart seg relativt godt gjennom finanskrisen sammenliknet med de fleste land i Europa. Fra 2007 til 2009 hadde Norge en reell nedgang i brutto nasjonalprodukt på 1,7 prosent²⁵, men prognosene til både Statistisk sentralbyrå og Det internasjonale pengefondet viser vekst de neste årene på omtrent 2–2,5 prosent (figur 4.1). Dette vil i så fall være et noe lavere vekstnivå enn en observerte i perioden 2004–2007.



Figur 4.1 Prognoser for indeksert utvikling i brutto nasjonalbudsjett for Norge.²⁶

Norsk økonomi er på ingen måte isolert fra den internasjonale utviklingen, fordi norsk økonomi er sterkt avhengig av import fra og eksport til spesielt Europa. Dersom gjeldskrisen i Europa skulle føre til omfattende reduksjon i økonomisk vekst for de landene som er direkte berørt av krisen, vil dette derfor ha betydelige ringvirkninger også for Norge. Det internasjonale pengefondets prognoser for den økonomiske utviklingen i eurosonen viser årlig realvekst på 1–2 prosent i de neste fem årene.

På lengre sikt er det enda vanskeligere å gi presise indikasjoner på hvor stor økonomisk vekst vi vil ha i Norge. Ett klart aspekt ved en slik vurdering er naturligvis at fremveksten av petroleumsindustrien har bidratt sterkt til den økonomiske veksten vi har sett i Norge de siste tiårene. Selv om det fremdeles gjøres nye olje- og gassfunn på norsk sokkel, er den generelle oppfatningen at Norge må regne med at oljeinntektene ikke vil stige mye mer. Finansdepartementet regner med en

²⁵ I henhold til www.ssb.no/kt.

²⁶ Prognosene er hentet fra IMF World Economic Outlook Database, September 2011 og www.ssb.no/kt desember 2011.

flat petroleumsproduksjon (i volum) frem til 2020, med et påfølgende fall på 40 prosent mot 2030.²⁷ Samtidig forventer en at avkastningen fra Statens petroleumsfond – Utland vil øke frem mot 2030 for så å synke.²⁸

4.3 Prioritering av forsvar i Norge

Den andre forutsetningen for at forsvarsbudsjettene i Norge skal ha reell vekst knytter seg til i hvilken grad samfunnet, representert ved Stortinget, prioriterer forsvarsformål.

Store behov innen andre offentlige sektorer gjør prioritering av forsvarssektoren vanskelig. I samferdselssektoren pågår det store prosjekter som for eksempel Oslo-pakke 3, samtidig som en utreder muligheten for å bygge lyntog i Norge. Omstruktureringen av sykehussektoren i Oslo og nedleggelsen av lokalsykehus i distriktene viser at det er en mangel på ressurser i helsesektoren. Imidlertid viser utviklingen de siste årene at det finnes rom for reell vekst i forsvarsbudsjettet dersom formålet oppfattes som tilstrekkelig viktig.

På litt lengre sikt ser vi en annen type utfordringer som kommer fra trender i samfunnet. Offentlig velferd finansieres hovedsakelig gjennom inntekter som er generert av den yrkesaktive befolkningen. Basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger anslår Finansdepartementet at antall eldre over 67 år i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder vil dobles fra om lag 20 prosent i dag til 40 prosent i 2060.²⁹ Dette vil føre til et mye større press på velferdsordningene i Norge, særlig med tanke på pensjonsutgifter og eldrepleie, og vil også føre til lavere skatteinntekter. Bjørnstad et al. (2010) beskriver også et behov for et gjennomsnittlig høyere utdanningsnivå i fremtiden.³⁰ Prognosene viser at behovet for arbeidskraft med utdanning på universitets- og høyskolenivå vil øke fra en andel på 30 prosent til 40 prosent fram mot 2030.

Finansdepartementets prognoser i Nasjonalbudsjettet 2012 viser et inndeckningsbehov i 2060 på i underkant av 8 prosent av BNP for Fastlands-Norge dersom dagens politikk videreføres.³¹ Dette er en betydelig revisjon av forventningene som ble presentert i Perspektivmeldingen 2009, hvor prognosene var mer optimistiske.³² I alt ser vi at det forventes betydelig press på offentlig økonomi i Norge i tiårene som kommer. Dette vil kunne sette begrensninger på i hvilken grad samfunnet ser seg i stand til å prioritere økninger i forsvarsutgiftene. Vi vil se nærmere på tre prinsipielt forskjellige mulige utviklinger i forsvarsbudsjettene.

Ett mulig budsjettutviklingsscenario er at samfunnets prioritering av forsvarstjenester i dag har nådd et stabilt nivå i den forstand at Forsvarets andel av BNP vil holdes tilnærmet konstant i tiden fremover. Dersom prognosene for økonomisk vekst i Norge treffer, vil dermed forsvarsbudsjettet ha en reell vekst på om lag 2–2,5 prosent i årene som kommer. Om dette skulle inntreffe, ville det

²⁷ Finansdepartementet (2011), figur 2.14.

²⁸ Ibid., figur 3.8.

²⁹ Finansdepartementet (2011), figur 3.7.

³⁰ Bjørnstad et al. (2010), figur 6.2.

³¹ Ibid., figur 3.10.

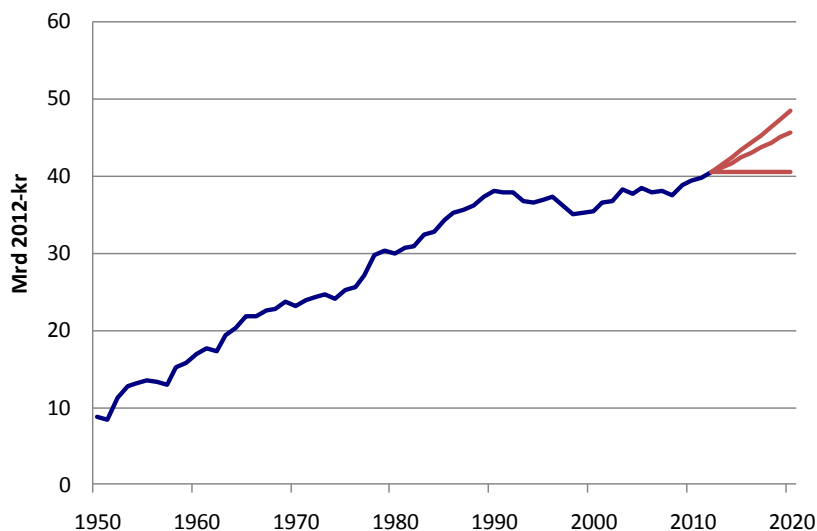
³² Finansdepartementet (2009).

være et lite brudd mot veksttrenden vi har sett de siste ti årene, hvor realveksten har vært på om lag 1,3 prosent. Når vi ser hvilken utvikling som beskrives internasjonalt i avsnitt 3.3, ser vi at dette er en prognose som er optimistisk på Forsvarets vegne. På sikt vil faktorer som de vi har beskrevet over gjøre en slik prioritering stadig vanskeligere.

Et mindre ambisiøst scenario er en videreføring av den budsjettveksten vi ser i dag på omtrent 1,3 prosent per år. Med tanke på at gjeldende langtidsplan³³ regnes for å være relativt ambisiøs, må man huske at også dette vekstnivået forutsetter at Forsvaret er et satsingsområde. Denne veksttakten har på den annen side vært gjeldende i over ti år, og man kan derfor tro at med mindre en fundamental endring skulle skje i politisk prioritering, er dette et normalt vekstnivå.

Et tredje alternativ er at Norge velger å gå videre med nullvekst i forsvarsbudsjettet, eller sågar reelt reduserer bevilgningene til forsvarssektoren. Med tanke på utviklingen blant våre allierte i Nato som ble beskrevet i avsnitt 3.3, kan dette være et realistisk alternativ spesielt dersom eurokrisen fører til en vedvarende lav økonomisk vekst i Europa med følgeeffekter for Norge. Som vi vil se i kapittel 5, er ikke en reelt flat videreføring av budsjettet tilstrekkelig til å opprettholde forsvarsstrukturen.

Figur 4.2 viser fremtidig budsjettnivå basert på disse tre fremskrivningene. Allerede i år 2020 vil et flatt videreført budsjett kun utgjøre om lag 80 prosent av et budsjett videreført som andel av BNP.



Figur 4.2 Scenarioer for fremtidig budsjettutvikling basert på henholdsvis videreføring av forswarets BNP-andel, videreføring av observert budsjettvekst og reelt flat videreføring.

³³ Forsvarsdepartementet (2008).

5 Konsekvenser

I dette kapittelet vil vi trekke sammen trådene fra de tidligere kapitlene og vurdere hvilke konsekvenser utviklingen vi har observert kan få.

5.1 Balansen mellom forsvarsbudsjett og struktur

Forsvarsstrukturen i Norge er kraftig redusert i perioden fra 1990 til i dag, også i perioden etter 2000, da forsvarsbudsjettet har hatt en realvekst. Årsaken til dette er todelt: På den ene siden har det vært en ønsket omstrukturering av Forsvaret fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. På den andre siden ser vi en økning av enhetskostnader både for materiellinvestering og på drift. (Se faktaboks.)

FFI vurderer at dagens forsvarsstruktur ikke kan bli betydelig mindre uten at det blir vanskelig å løse flere sentrale oppgaver, se Vestli et al. (2011). Slik sett kan en si at man i dag står ved en korsvei – enten må man sørge for at forsvarsbevilgningene har tilstrekkelig utvikling til at man klarer å opprettholde forsvarsstrukturen, eller man må revurdere hvilke ambisjoner man skal ha for Forsvaret.

Dersom veksttrenden vi har observert for perioden etter 2000 fortsetter, det vil si en realvekst i forsvarsbudsjettet på om lag 1,3 prosent årlig, vil det på grunn av enhetskostnadsveksten være vanskelig å opprettholde dagens forsvarsstruktur. Forsvarssektoren må i så fall klare å dekke inn resten av enhetskostnadsveksten gjennom omfattende effektivisering og hard økonomisk styring.

Dersom Forsvaret blir prioritert så høyt at sektorens andel av BNP holdes konstant, vil vi se en realvekst i forsvarsbudsjettet på 2–2,5 prosent i årene fremover om prognosene for BNP-vekst realiseres. Dette er en realvekst som omtrent tilsvarer enhetskostnadsveksten vi observerer. Med andre ord vil dette kunne være tilstrekkelig til å opprettholde dagens struktur.

Et budsjett reelt flatt videreført på 2012-nivå vil i praksis bety en budsjettutvikling som reduserer kjøpekraften i et høyt tempo.³⁴

Reell budsjettvekst versus kjøpekraftsutvikling for Forsvaret

Med reell budsjettvekst mener vi i denne rapporten at den nominelle budsjettveksten er større enn inflasjonen. Inflasjon måles imidlertid ved konsumprisindeksen (KPI), som er en prisindeks basert på private konsumenters forbruk. Denne indeksen er altså ikke tilpasset prisutviklingen på de varer og tjenester Forsvaret kjøper. FFI har dokumentert at kostnaden for å opprettholde en enhet i Forsvaret vokser fortere enn den generelle inflasjonen. (Se Gulichsen et al. (2011) og Kvalvik og Johansen (2008).) Dette kalles enhetskostnadsvekst.

³⁴ FFI har tidligere beregnet at den flate forsvarsbudsjettutviklingen fra 1990 og fremover reduserte kjøpekraften med ca 40 prosent i løpet av en 20-årsperiode, se Johansen og Værholm (2010).

Dyktigere personell og bedre materiell koster mer og gjør at den enkelte enhet blir stadig dyrere både å anskaffe og å drifte. Kostnadsveksten skyldes primært:

1. Dyrere materiellanskaffelser som følge av mer teknologisk avansert materiell
2. Større driftskostnader til materiell, blant annet som følge av mer avansert utstyr
3. Reallønnsvekst blant annet som følge av lønnsoppgjørene i Staten
4. Volumvekst for personellrelaterte materiellkostnader
5. Økt aktivitetsnivå

Til en viss grad blir elementene ovenfor ivaretatt gjennom lønns- og priskompensasjonen som mottas fra Finansdepartementet i de årlige budsjettprosessene. Graden av kompensasjon har imidlertid variert, både over tid og mellom de ulike elementene. Det generelle bildet er at lønns-siden har blitt relativt godt kompensert de senere årene, mens investeringssiden i praksis kun har blitt oppjustert med en sats som i stor grad sammenfaller med KPI.

Gulichsen et al. (2011) beregner at for å opprettholde Forsvarets struktur, må kostnadene til personelldrift (lønn og personellrelaterte materiell, varer og tjenester) årlig kompenseres med 2,2 prosent utover KPI, mens andre materielldriftskostnader årlig må kompenseres med 1,6 prosent utover KPI. For materiellinvesteringer varierer enhetskostnadsveksten mellom ulike systemer, men Kvalvik et al. (2010) har beregnet at den årlige veksten i investeringskostnad for de systemene en har i Forsvarets materiellpark har et vektet snitt på 2,7 prosent utover KPI.

Dette betyr at en reell vekst i forsvarsbudsjettene på nivå med den vi har sett siden 2000, ikke er tilstrekkelig til å opprettholde forsvarsstrukturens størrelse, målt i antall enheter.

5.2 Verdens militære tyngdepunkt flytter seg

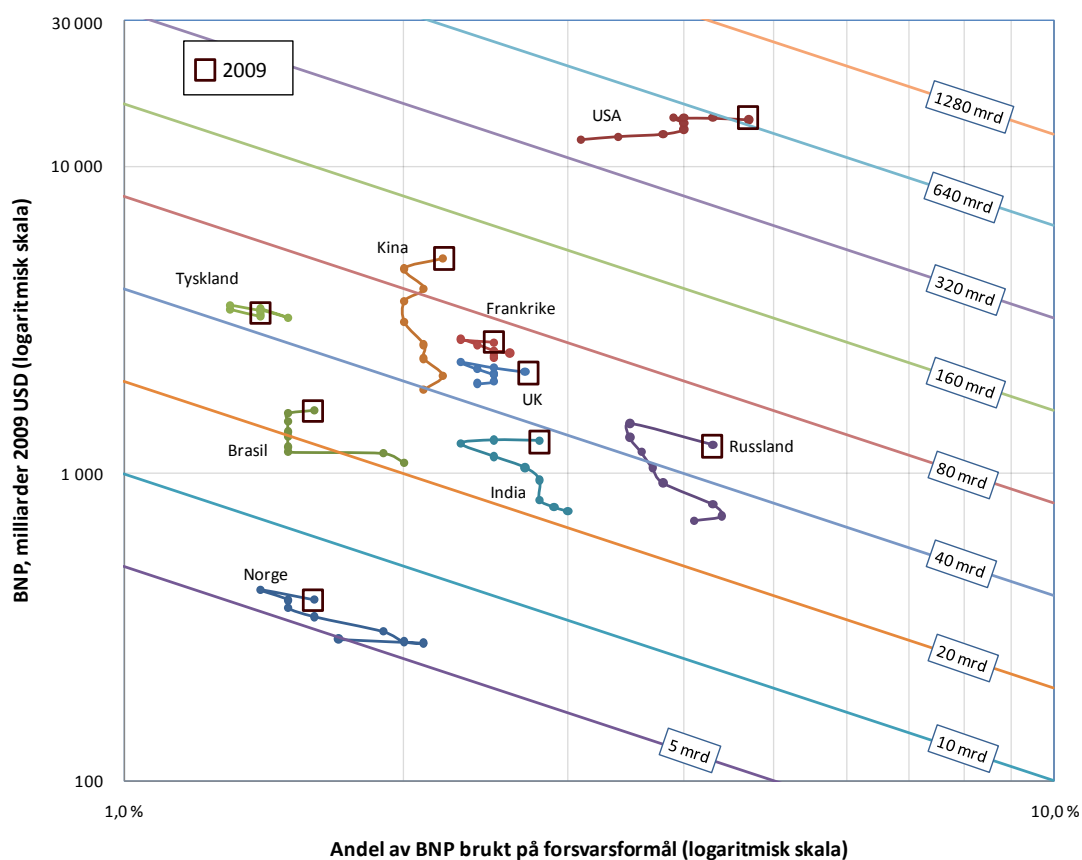
Sammenlikningene i kapittel 3 viser tydelig hvordan den militære veksten i hovedsak skjer i land utenfor Nato og Europa, og at dette er en naturlig følge av at andre land opplever en generell økonomisk vekst som langt overstiger den vi ser i Vesten.

Siden slutten av den kalde krigen har USA vært det dominerende landet i verden både økonomisk og militært. Forfallet av den russiske militærmakten på 90-tallet gjorde at USA ble stående igjen som den eneste supermakten, selv om også amerikanske myndigheter reduserte forsvarsbevilgningene frem mot 2000. De nye utfordringene etter 2000, og da spesielt knyttet til krigføringen i Afghanistan og Irak, gjorde at USA igjen prioriterte forsvar stadig høyere, og det amerikanske forsvars BNP-andel er i dag omtrent på samme nivå som i 1990.

USAs militære satsing i form av økt BNP-andel, er ikke typisk for de øvrige landene i Nato. Natos utvikling blir dermed satt i skyggen når vi sammenligner med en del av de fremvoksende økonomiene. Land som Russland, India og Brasil har hatt tilnærmet samme veksttakt i

forsvarsforbruket uten å gjøre forsvaret større som andel av verdiskapningen på samme måte som USA har gjort. Kina har en langt større vekst, primært som en funksjon av landets økonomiske vekst.

Figur 5.1 viser utvikling i BNP og andel av BNP brukt til forsvarsformål for utvalgte land. Bevegelse oppover i diagrammet betyr at landets økonomi vokser, og bevegelse mot høyre betyr at landet bruker en større andel av økonomien på forsvar. Siden totale forsvarsutgifter er produktet av disse to faktorene, vil dette si at bevegelse oppover mot høyre betyr økte forsvarsbevilgninger. De skrå linjene representerer X- og Y-kombinasjoner som gir forsvarsbevilgninger på samme nivå.



Figur 5.1 Plott av BNP og andel av BNP brukt på forsvar for utvalgte land i perioden 2001–2009. En får totalt forsvarsforbruk ved å multiplisere X-verdien og Y-verdien, og de skrå linjene er nivåkurver som viser punkter der totale forsvarsutgifter er like. Avstanden mellom nivåkurvene tilsvarer en dobling i forsvarsutgifter fra en kurve til den neste.

Figuren viser den kvalitative forskjellen på utvikling i forsvarsutgifter mellom landene. Siden Kinas kurve beveger seg rett oppover, ser vi at denne veksten i forsvarsutgifter en naturlig følge av den økonomiske veksten i landet.

Det stikk motsatte tilfellet er USA, som også har hatt nesten en dobling i forsvarsutgiftene sine. Kurven viser at denne utviklingen skyldes at forsvaret har fått mye høyere prioritering, og dermed vokst fortere enn den generelle økonomiske utviklingen skulle tilsi. Dette er en anstrengt og lite bærekraftig vekst i sammenlikning med den vi observerer for BRIK-landene. Ut fra dette må vi anta at potensialet for ytterligere vekst er langt større i de fremvoksende økonomiene enn i USA.

Et nåtidsbilde viser dessuten at uroen i vestlig økonomi ser ut til å få store konsekvenser for Natos forsvar allerede på kort sikt. For USAs del er dette blant annet knyttet til den økte prioriteringen forsvaret har hatt etter 2000, som har gjort at forsvarsmakten kan ha blitt for stor til at den kan opprettholdes innenfor de offentlige budsjetttrammene vi ser for oss fremover. I en usikker økonomisk fremtid er det samtidig vanskelig å se for seg at europeiske stater vil prioritere forsvar høyere i tiden fremover enn de har gjort de siste årene. Dette vil i så fall måtte gå på bekostning av tradisjonelle velferdsgoder, noe som virker lite sannsynlig i rike demokratier som de vi ser i Europa.

På noe sikt ser det derfor ut til at Natos rolle som militær geopolitisk aktør vil bli svekket. Dette er både fordi det militære maktforholdet i mindre grad vil være i Natos favør enn tidligere, og fordi Nato-landene vil ha vanskeligere for å finne ekstraordinær finansiering til å drive kostbar krigføring utenfor nærområdet.

Russland er den største militære aktøren i våre nærområder utenfor Nato. Dersom de russiske myndighetene klarer å realisere de ambisiøse militære utviklingsplanene sine frem mot 2020, vil Russland igjen bli en betydelig maktfaktor både i Europa og i Asia. Bedret militær evne, kombinert med allerede stor vilje til å benytte militære styrker, som demonstrert gjennom krigen mot Georgia i 2008, kan utgjøre en økt trussel for Norge.³⁵

Hard og myk makt

Det må imidlertid påpekes at NATO, og da spesielt USA, i mye større grad besitter såkalt *Soft Power* enn hva eksempelvis Kina gjør. I henhold til Nye (2004) er soft power, eller myk makt, den påvirkningskraft et land har i egenskap av å være en rollemodell eller en attraktiv samarbeidspartner. Slik innflytelse kan være et resultat av tiltrekkende kulturelle verdier eller troverdig og respektert politikk.

³⁵ Bukkvoll et al. (2009) analyserer krigen i Georgia ut fra et norsk synspunkt.

5.3 Norges forhold til Nato og Europa

Utviklingen i det norske forsvarsbudsjettet de siste årene ser noe sterkere ut enn hva tilfellet er for de fleste av våre allierte i Nato. Dersom dette skulle vedvare, kan det bety at Norges relative betydning innad i Nato øker, noe som igjen kan gi større innflytelse på Natos innretning og funksjon. Eksempelvis har Norge argumentert for økt nærområdesatsing i Nato, og da spesielt med tanke på Nordområdene.³⁶ Samtidig kan dette også føre til at Norge selv må ta større ansvar i Natos operasjoner, som for eksempel i Libya i 2011. Imidlertid vil Norge fremdeles være et lite land også i Nato-sammenheng.

Norges forsvar er bygget på tanken om kollektivt forsvar i Nato. Dette betyr at Forsvaret ikke er dimensjonert for å kunne stå imot alle militære trusler på egenhånd. At mange Nato-land signaliserer kutt i forsvarsutgiftene sine er i denne sammenheng verdt å merke seg, spesielt med tanke på den mulige økte militære evnen til Russland. Det amerikanske forsvarset poengterer i det nye strategidokumentet at de fremdeles forplikter seg til Natos artikkel 5.³⁷ At USA likevel reduserer sitt nærvær i Europa og antyder at Europa vil få en redusert rolle i amerikansk sikkerhetspolitikk, tyder på at byrdefordelingen i alliansen blir viktigere enn før – det vil bli vanskeligere å være gratispassasjer og utnytte USAs sikkerhetsgaranti.

Internasjonalt samarbeid

Det er generelt en oppfatning om at Nato-landene må benytte de økonomiske vanskelighetene til å tenke nytt og bruke pengene mer effektivt. En kan ikke regne med at det finnes enkle måter å oppnå store effektivitetsgevinster på – disse vil sannsynligvis ha blitt hentet ut før. Et av de største potensialene for kostnadseffektivisering finnes i internasjonalt forsvarssamarbeid. Dette er noe vi ser stadig flere eksempler på. Et nylig eksempel er Nato-samarbeidet om overvåkningsdroner. At de europeiske landenes forsvarsbudsjetter ser ut til å få en såpass svak utvikling fremover, vil sannsynligvis føre til at internasjonalt samarbeid blir stadig mer utbredt. Alvoret i den økonomiske situasjonen kan bidra til at en lettere kommer over noen av de politiske barrierene som ofte er knyttet til internasjonalt samarbeid.

³⁶ Se for eksempel tale av forsvarsminister Espen Barth Eide i Oslo Militære Samfund 9. januar 2012.

³⁷ Se U.S. Department of Defense (2012).

6 Oppsummering

Vi har i denne rapporten beskrevet en utvikling hvor forsvarssektoren i Norge har hatt en betydelig reell vekst i sine budsjetter siden andre verdenskrig. Den største delen av denne veksten skjedde imidlertid i perioden frem til den kalde krigens slutt. I perioden 1990–2000 falt forsvarsbudsjettet reelt sett, mens vi i perioden etter 2000 igjen ser en reell årlig vekst på omtrent 1,3 prosent.

Mens forsvarsbudsjettet frem til 1990 fulgte utviklingen i den norske økonomien for øvrig, har den generelle økonomiske ekspansjonen i Norge i perioden etter 1990 i hovedsak skjedd i andre sektorer, og da spesielt innenfor offentlig forvaltning. Dette illustreres gjennom at Forsvarets andel av brutto nasjonalprodukt har falt også i perioden etter 2000, da forsvarsbudsjettet har hatt en realvekst. Dette betyr at Forsvaret har blitt relativt nedprioritert til fordel for andre formål, og da spesielt typiske velferdsformål.

Denne utviklingen ser vi igjen i andre Nato-land, og da særlig de europeiske Nato-landene. Gjennomgående har forsvarssektorenes BNP-andel falt i perioden 1990–2000, men de siste ti årene har andelen vært så pass stabile at den generelle økonomiske veksten har ført til en reell budsjettvekst. Unntak i Nato fra denne utviklingen er USA, Canada og Storbritannia, der forsvarsformål har blitt prioritert stadig høyere etter 2000. Dette er for en stor del knyttet til krigføring i Afghanistan og Irak. Vi har også sett at finanskrisen i årene etter 2008 har til dels dramatiske følgeeffekter i Nato-lands forsvarsbudsjetter. Norge har foreløpig kommet seg gjennom krisen på en noe bedre måte enn våre allierte, og det norske forsvarsbudsjettet har unngått de harde kuttene vi ser i de andre Nato-landene.

Realveksten i forsvarsbudsjettene i Nato på 2000-tallet blekner imidlertid når vi utvider perspektivet geografisk. Vi har i denne rapporten sett på utviklingen i forsvarsutgiftene i fremvoksende økonomier, representert ved Brasil, Russland, India og Kina. Disse landenes kraftige vekst i bruk av ressurser til forsvarsformål er muliggjort gjennom en formidabel generell økonomisk vekst. Disse landene ser foreløpig heller ikke ut til å oppleve like store konsekvenser av finanskrisen som tilfellet er for Nato.

Ut fra de historiske analysene ser vi at det er to forutsetninger som ligger til grunn for vekst i et forsvarsbudsjett; generell økonomisk vekst og prioritering av forsvarsformål i forhold til andre offentlige oppgaver. Med tanke på dette kan vi se fremover på Norges situasjon. Det forventes en generell økonomisk vekst i Norge på om lag 2–2,5 prosent i de nærmeste årene. På lang sikt anslår en at de reduserte inntektene fra petroleumsindustrien vil få vidtrekkende konsekvenser for den økonomiske veksten i landet. Det vil være et ytterligere press på offentlige finanser på lengre sikt. Dette er spesielt knyttet til befolkningstrender, der utviklingen går mot at en større andel av befolkningen står utenfor arbeidslivet. Dette betyr både lavere skatteinntekter og økte utgifter til velferdsformål innenfor helse- og sosialsektoren. En konsekvens av dette er at det vil bli nødvendig med stadig tøffere prioriteringer i fordelingen av offentlige ressurser.

Dersom Forsvarets budsjett videreføres med en vekst tilsvarende den forventede generelle økonomiske veksten i Norge, vil dette være omtrent tilstrekkelig til å opprettholde Forsvarets struktur målt i antall enheter. Dette vil imidlertid bety en økt veksttakt for forsvarsbudsjettet sammenlignet med den observerte utviklingen de siste ti årene. En videreføring av dagens veksttakt er ikke full ut tilstrekkelig med tanke på å opprettholde forsvarsstrukturens størrelse. Ikke desto mindre er utviklingen som skisseres fremover for Norges allierte i Nato for det meste dårligere, og mange land kutter i forsvarsstrukturene sine. Med andre ord kan Norge, dersom veksttaket videreføres, se ut til å få en moderat styrking av sin posisjon i Nato. Dette kan bety at Norge må være forberedt på å ta større ansvar både i internasjonale operasjoner og i nærforsvarssammenheng.

En annen følge av utviklingen vi har beskrevet ser ut til å være at USAs og Natos rolle som militære geopolitiske aktører svekkes, og at verdens militære tyngdepunkt flytter seg i retning av Kina og andre fremvoksende økonomier, i følge med det økonomiske tyngdepunktet.

Referanser

Abel, A., Bernanke, B. og McNabb, R. (1998), *Macroeconomics*, Addison Wesley Longman inc.

Bjørnstad, R., Gjelsvik, M.L., Godøy, A., Holm, I. og Stølen, N.M. (2010), *Demand and supply of labor by education towards 2030*, Reports 39/2010, Statistisk sentralbyrå.

Bukkvoll, T., Glærum, S., Johansen, I. og Pay, J.H. (2009), *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?*, FFI-rapport 2009/00268.

Finansdepartementet (2004), *St.meld. nr. 8 (2004–2005) Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*.

Finansdepartementet (2009), *St.meld. nr. 9 (2008–2009) Perspektivmeldingen 2009*.

Finansdepartementet (2011), *Meld. St. 1 (2011–2012) Nasjonalbudsjettet 2012*.

Forsvarsdepartementet (2001), *St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*.

Forsvarsdepartementet (2008), *St.prp. nr. 48 (2007–2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.

Forsvarssjefen (2007), *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 – Sluttrapport*.

Gulichsen, S., Johansen, P.K. og Pedersen, K.R. (2011), *Realkostnadsvekst i offentlig sektor – teoretisk fundament og konsekvenser for Forsvarets langtidsplanlegging*, FFI-rapport 2010/01630.

Hakvåg, U., Bukkvoll, T. og Åtland, K. (2011), *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport*, FFI-rapport 2011/01370.

Hakvåg, U. og Sendstad, C. (2012), *Skremmende tall? – Realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020*, FFI-rapport 2012/00356.

Johansen, P.K. og Berg-Knutsen, E. (2006), *Enhetskostnadsvekst i Forsvaret*, FFI-rapport 2006/00900.

Johansen, P.K. og Værholm, M. (2010), *Makroøkonomiske trender Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*, FFI-rapport 2010/00391.

Kvalvik, S., Jenssen, H.B., Krey, S.M., Barstad, A., Tvetbråten, K., Johansen, P.K. og Schatvet, J.H. (2010), *Ressursoppdatering 2009 KOSTMOD – Metode- og datagrunnlag*, FFI-notat 2009/02197.

Kvalvik, S. og Johansen, P.K (2008), *Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)*, FFI-rapport 2008/01129.

Mölling, C. og Brune, S.–C. (2011), *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, European Parliament Directorate-General for External Policies.

Nye, J.S. (2004), *Soft Power. The means to success in world politics*, Public Affairs.

Sandler, T. og Hartley, K. (2001), *Economics of alliances: The lessons for Collective Action*, Journal of Economic Literature 39 (3), s. 869–896.

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

Valasek, T. (2011), *Surviving austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*, Centre for European Reform.

Vamraak, T. og Berg-Knutsen, E. (2006), *Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040*, FFI-rapport 2006/00003.

Vestli, M., Hennum, A.C. og Glærum, S. (2011), *(U) Gapanalyse av den planlagte forsvarsstrukturen – oppdatert per august 2011*, FFI-rapport 2011/00929, KONFIDENSIELL.