



Konsekvenser av NATOs BNP-mål for Forsvarets langtidsplanlegging

Forfattere

Cecilie Sendstad, Erlend Urdson Nordvang, Eirik Lamøy, Sondre Hansen Eriksen
30. mars 2020

Godkjennerne

Steinar Gulichsen, *konstituert forskningssjef*

Espen Skjelland, *forskningsdirektør*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Emneord

Kostnadsanalyse, langtidsplanlegging, investeringsprosesser, forsvarsøkonomi, forsvarsplanlegging, forsvarspolitik

Sammendrag

NATO-medlemslandene har blitt enige om å øke sine forsvarsbudsjetter mot to prosent av BNP innen 2024. I dette notatet tar vi for oss hvilken usikkerhet et slikt prosentmål kan innebære for Forsvaret, og hvilke utfordringer det gir i plan- og styringsperspektivet. Notatet viser at svingninger i BNP kan gi store svingninger i forsvarsbudsjettet dersom man styrer etter et slikt mål, og at det kan være utfordrende å gjennomføre en vedtatt langtidsplan. En mulig konsekvens av å styre etter et BNP-mål er at prosjekter eller aktivitetsjusteringer gjøres fordi det er mulig, og ikke fordi det er de riktige grepene for å oppnå mest mulig forsvarsevne gitt de økonomiske begrensningene. Arbeidet er gjennomført før koronapandemien brøt ut i Norge.

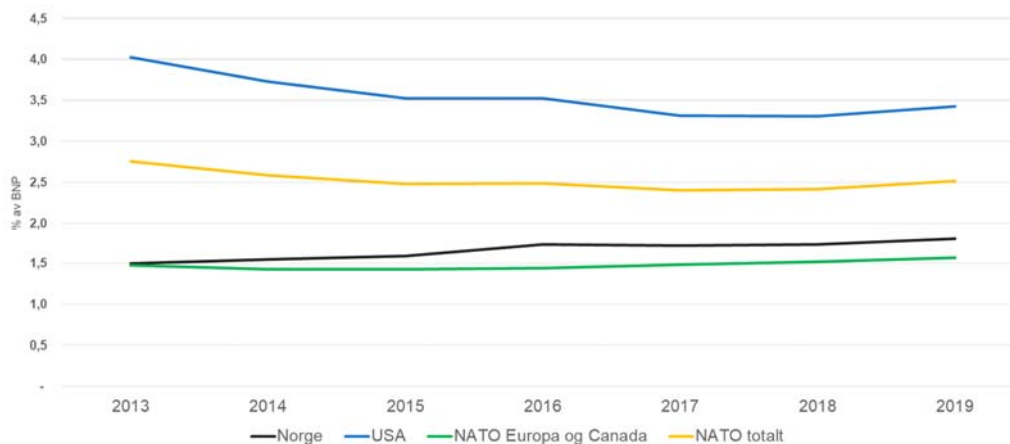


Innhold

1 Innledning	3
2 Rammebetingelser	5
2.1 Bruttonasjonalprodukt (BNP)	5
2.2 Konsekvenser for forsvarsbudsjettets utvikling	8
3 Hvordan fylle mulighetsrommet?	11
3.1 Hvor lang tid tar det å gjennomføre et tiltak? Eksempler fra gjennomførte anskaffelser, og forventning om gjennomføringstid for nye tiltak	12
3.2 Konsekvenser for Forsvarets operative evne	17
4 Konklusjon og videre arbeid	20
4.1 Konklusjon	20
4.2 Videre arbeid	21
A Forkortelser	24
Referanser	25

1 Innledning

I Wales-erklæringen fra 2014 ble NATO-medlemmene enige om at de skulle øke forsvarsbudsjettene i retning av to prosent av BNP innen 2024.¹ I etterkant har den sikkerhetspolitiske situasjonen forverret seg – forholdet mellom Russland og NATO er fortsatt spent etter Russlands annektering av Krim-halvøya i 2014, de transatlantiske båndene mellom USA og Europa har blitt satt på prøve etter at Trump ble president i 2017, og mange deler av Midtøsten og Nord-Afrika (MØNA) er preget av svake stater og væpnede konflikter.² Alt dette har vært med på å øke USAs og NATOs press om at medlemslandene må øke forsvarsutgiftene sine. Historikken tilsier at presset til dels har hjulpet. Selv om NATOs gjennomsnittlige BNP-andel har sunket, skyldes det i hovedsak at USA har redusert sin forsvarsbyrde, jf. figur 1.1. Både Norge og resten av NATO-landene (NATO Europa og Canada) har økt sin forsvarsbyrde. Vi ser imidlertid at når USA tas ut av beregningen, ligger gjennomsnittlig forsvarsbyrde for resten av NATO betydelig under to prosent av BNP. Dersom målet skal oppfylles må både Norge og resten av NATO utenom USA øke sine forsvarsutgifter betydelig, potensielt på bekostning av andre deler av offentlig sektor.



Figur 1.1 Forsvarsbudsjett som andel av BNP for Norge, USA, NATO og Europa inkludert Canada.³

¹ NATO (2014): Wales Summit Declaration. Tilgjengelig på: www.nato.int/cps/natohq/official_texts_112964.htm. Lest: 22. januar 2020.

² Skjelland, Espen mfl. (2019): Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidspan (2021–2024). FFI-rapport 2019/00328.

³ NATO (2019). Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019). Tilgjengelig på: www.nato.int/cps/en/natohq/news_171356.htm. Lest: 4. februar 2020.

Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) ga høsten 2019 råd til regjeringen om hva som bør være den videre innretningen av Forsvaret.⁴ I rådets mandat ble det vektlagt at anbefalingene skulle være skalerbare.⁵ Forsvarssjefen foreslo ulike ambisjonsnivåer for Forsvaret som regjeringen skal ta stilling til, avhengig av hvilken økonomisk bane regjeringen ønsker å legge seg på. Forsvarssjefens mest ambisiøse plan har en økonomisk bane som utgjør i overkant av to prosent av BNP fra og med 2028 (se kapittel 2.2). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har tidligere gitt råd om hvilke mulige konseptuelle retninger Forsvaret kan ta, og hvilke økonomiske konsekvenser det kan ha.⁶ I FFIs råd ble to-prosentmålet lagt til grunn da det økonomiske mulighetsrommet⁷ skulle beregnes.

Til nå har vi i mindre grad problematisert hvilken usikkerhet prosentmålet kan innebære for Forsvaret, og hvilke utfordringer det gir i et plan- og styringsperspektiv. I dette notatet utforsker vi denne problemstillingen, og søker å svare på to spørsmål:

1. Hvordan blir forsvarssektorens økonomiske mulighetsrom påvirket av svingninger i BNP dersom man styrer etter et to-prosentmål?
2. Hvordan kan innføring av denne type usikkerhet påvirke evnen til å gjennomføre en langtidsplan for Forsvaret (LTP)?

Arbeidet med dette notatet ble utført i forkant av koronapandemien, og vi har derfor ikke hensyntatt sjokket denne har medført for den nasjonale og internasjonale økonomien i analysene. Konklusjonene i notatet vil imidlertid ikke endres, selv om BNP-forventningene har endret seg drastisk på kort tid.

Målgruppen for notatet er primært personer som jobber med langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Personer med interesse for forsvars- og sikkerhetspolitikk kan imidlertid også finne notatet interessant.

I kapittel 2 diskuterer vi hvilket mulighetsrom to prosent av BNP kan medføre for forsvarsbudsjettene. I kapittel 3 diskuterer vi hvilke implikasjoner dette kan ha for hvordan man innretter langtidsplanen for Forsvaret. I kapittel 4 trekker vi konklusjoner fra analysen.

⁴ Forsvaret (2019): Et styrket forsvar. Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019. Tilgjengelig på: forsvaret.no/Forsvaret/Documents/FMR_2019_fullversjon_Godkjent.pdf. Lest: 7. februar 2020.

⁵ Forsvarsdepartementet (2019a): Ny langtidsplan for forsvarssektoren – Anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret. Dato: 5. april 2019. Tilgjengelig fra: www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/oppdrag-til-forsvarssjefen---fmr.pdf. Lest: 7. februar 2020.

⁶ Skjelland, Espen mfl. (2019).

⁷ Med mulighetsrom mener vi hvor mye forsvarsbudsjettet kan øke utover det dagens planer krever. Dette mulighetsrommet kan gi rom for nye kapabiliteter eller styrking av eksisterende.

2 Rammebetingelser

Hovedformålet med dette kapittelet er å tegne opp hvilken usikkerhet to-prosentmålet kan gi for utviklingen i forsvarsbudsjettene. I dette kapittelet undersøker vi hvilken usikkerhet som ligger i BNP-utviklingen, hvilket handlingsrom regjeringen har for å prioritere forsvar, og hvordan disse usikkerhetene kan påvirke størrelsen på de fremtidige forsvarsbudsjettene.

2.1 Bruttonasjonalprodukt (BNP)

Et lands verdiskapning måles vanligvis etter størrelsen bruttonasjonalprodukt (BNP). BNP er lik summen av alle varer og tjenester som produseres i løpet av et år, fratrukket kostnaden som går med i produksjonen. Historisk sett har BNP i Norge og andre vestlige land stadig blitt større, men veksten har i nyere tid avtatt. Siden 1865 har gjennomsnittlig årlig vekstrate på BNP i Norge vært 2,85 prosent, hvor kun 11 år i perioden viste negativ utvikling. I perioden fra 1980 til 2018 var gjennomsnittsveksten 2,45 prosent mens fra 2000 til 2018 har gjennomsnittet gått ytterligere ned til 1,7 prosent.⁸

Et lands økonomiske aktivitet varierer over tid, og faktorene som påvirker vår verdiskapning er mange. Ved starten av 2020 ble faktorer som oljepris, virkningene av Brexit og handelskrigen mellom USA og Kina, pekt på som særlig viktige for årets BNP-utvikling.⁹ På noe lengre sikt (10 til 20 år) vil en aldrende befolkning påvirke veksten og i et enda lengre tidsperspektiv (mer enn 20 år) vil det være avgjørende hvordan vi tar i bruk ny teknologi eller utformer våre institusjoner.¹⁰ Koronapandemien kom imidlertid som et sjokk for norsk økonomi i mars 2020, og har bidratt til at estimatene for den økonomiske utviklingen er enda mer usikre – både på kort og lang sikt.¹¹

Noen av disse faktorene har vi mulighet til å påvirke, mens andre i stor grad er utenfor vår kontroll. Andre påvirkninger kjenner vi enda ikke til. Utfordringene knyttet til eldrebølgen kan for eksempel møtes med økning i pensjonsalder og stimuli for arbeidsinnvandring. Klimakrisen er en utfordring som krever internasjonalt samarbeid. Kort oppsummert er det knyttet betydelig usikkerhet til fremtidig økonomisk vekst, både på kort og lang sikt.

⁸SSB (1965): Nasjonalregnskapet (1865–1960), SSB (2009): Bruttonasjonalprodukt etter næring og sluttanvendelse i historisk nasjonalregnskap og SSB (2019a): Nasjonalregnskapet. Tilgjengelig på: www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer. Lest: 4. februar 2020.

⁹SSB (2019b): www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/oppturen-i-norsk-okonomi-snart-over. Lest: 4. februar 2020.

¹⁰North, D.C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University; J. Acemoglu og Robinson, J. (2012): Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York: Crown Publishers.

¹¹Se blant annet Regjeringen (2020): Betydelig fall i aktiviteten og kraftfulle økonomiske grep. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/betydelig-fall-i-aktiviteten-og-kraftfulle-okonomiske-grep/id2694274/> (lest 27. mars 2020).

I 2018 utgjorde Norges samlede verdiskapning 3 500 milliarder kroner, hvorav aktiviteten på fastlandet utgjorde 2 900 milliarder.^{12,13} Skulle vi ha brukt to prosent av samlet BNP til forsvarsformål i 2019, ville dette utgjort i overkant av 70 mrd. kroner. Gitt at vi har økonomisk vekst vil et to-prosentmål innebære at forsvarsutgiftene *må* vokse over tid. Hvor mye forsvarsbudsjettet *kan* vokse avhenger av hvor sterk den økonomiske veksten er. Et viktig spørsmål er derfor: Hvordan påvirker den økonomiske veksten forsvarsbudsjettene mulighetsrom dersom man styrer etter et prosentmål?

Faktaboks 1.1: Økonomisk vekst og konjunkturer

Et begrep som ofte brukes i sammenheng med økonomisk vekst, er *konjunkturer*. Konjunkturer refererer til at veksten på kort sikt svinger rundt en langsiktig trend. Dersom økonomien er i en *oppgangskonjunktur* er veksten høyere enn den langsiktige trenden, mens i en *nedgangskonjunktur* er den lavere. Tilsvarende er økonomien i en *høykonjunktur* dersom nivået på BNP er høyere enn nivået på trend-BNP og i en *lavkonjunktur* i motsatt tilfelle.

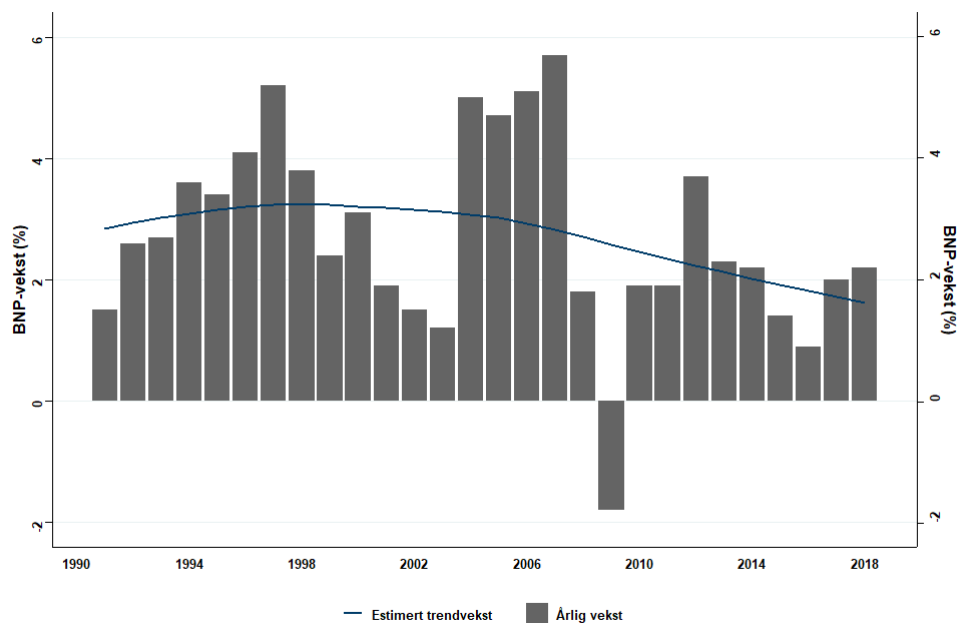
I økonomifaget eksisterer det flere ulike teorier om årsakene til at økonomien vokser med ujevn takt. I *keynesiansk teori* forklares svingningene først og fremst av endringer i samlet etterspørsel (privat og offentlig konsum, investeringer og eksportoverskudd). I *realkonjunkturteori* vektlegges endringer på tilbudssiden. Her forklares konjunkturerne som markedenes tilpasning til ulike økonomiske sjokk. I senere tid har elementer fra begge retninger fått plass i økonomisk forskning.

På kort og mellomlang sikt vil konjunkturer og endringer i samlet etterspørsel ha stor betydning. På lengre sikt vil forhold som driver økonomisk vekst være viktigere, som for eksempel teknologisk fremgang og vekst i humankapital.

¹² SSB (2019c): Tabell 2. Makroøkonomiske hovedstørrelser. Millioner kroner. Tilgjengelig fra www.ssb.no/statbank/sq/10018092. Lest: 4. februar 2020.

¹³ Fordi petroleumssektoren har stor innflytelse på norsk økonomi er det vanlig å også beregne BNP for fastlands-Norge. Utviklingen i samlet BNP og fastlands-BNP vil være forskjellige, og dette må tas hensyn til i utformingen av to-prosentmålet. På lengre sikt, når betydningen av petroleumssektoren blir mindre, vil også forskjellen mellom disse størrelsene avta.

Norges historiske BNP-vekst har variert mye, illustrert i figur 2.1. Årsakene til denne variasjonen diskuteres i faktaboks 1.1. I gjennomsnitt har veksten variert med over ett prosentpoeng fra estimert trendvekst¹⁴ i perioden 1991 til 2018, og adskillig mer i enkelte år. Trendveksten er altså betydelig jevnere, men figuren viser også at trendveksten har avtatt de siste årene.



Figur 2.1 Vekst i BNP for Fastlands-Norge 1991–2018. Grå stolper viser faktisk årlig vekst. Heltrukken blå linje viser trendvekst estimert ved Hodrick-Prescott-filter. Kilde: SSB.

Gitt den historiske variasjonen i BNP-vekst virker det rimelig å anta at fremtidig vekst også vil svinge mye. BNP-utviklingen i fremtiden er derfor usikker. Usikkerheten dreier seg om to perspektiver – hvordan den årlige veksten varierer, og hva den langsiktige trendveksten vil være.

¹⁴ Trendveksten er estimert ved bruk av Hodrick-Prescott-filter (HP-filter). Dette er en mye brukt metode som dekomponerer BNP-vekst i en konjunkturkomponent (svingninger) og en trendkomponent. Metoden benyttes også i nasjonalbudsjettet. Vi benytter her samme parameterverdi som Finansdepartementet (Lambda = 400).

Faktaboks 1.2: Regjeringens handlingsrom

Det årlige handlingsrommet i statsbudsjettet er en usikker størrelse som avhenger av statens inntekter fra skatter og avgifter, bruk av oljeinntekter, bindinger på utgiftssiden og politiske beslutninger. I nasjonalbudsjettet for 2018 anslo Finansdepartementet at handlingsrommet i perioden 2019–2021 ville være omtrent 4 mrd. kroner per år.¹⁵ Dette tallet inkluderer ikke gevinster fra effektivisering eller omprioritering.

Handlingsrommet frem mot 2030 og på lengre sikt, blir mest sannsynlig vesentlig mindre enn normalen har vært de siste årene.¹⁶ Finansdepartementet peker særlig på skatte- og avgiftsinntektene, utviklingen i statens pensjonsfond utland (SPU) og bindinger på utgiftssiden i budsjettet, som de viktigste forholdene for å bestemme handlingsrommet i statsbudsjettet.¹⁷

Eldrebølgen vil over tid legge press på to av disse forholdene. Veksten i skatte- og avgiftsinntektene – statens viktigste finansieringskilde – vil svekkes av svakere vekst i arbeidsstyrken. Samtidig vil en eldre befolkning med tilhørende utgifter være den viktigste driveren bak veksten i folketrygden – statens største utgiftspost.¹⁸

Videre er det også ventet at uttaket fra SPU vil bli relativt lavere fremover, sammenlignet med årene etter handlingsregelen ble innført.¹⁹ Fallende petroleumsproduksjon og utsikter til moderate oljepriser vil gi lavere avsetning til fondet. Samtidig tilsier den vedvarende internasjonale trenden med lave realrenter en svakere avkastning på fondet sammenlignet med tidligere perioder.

Perspektivmeldingen viser videre at offentlige utgifter vil vokse raskere enn offentlige inntekter når vi nærmer oss slutten av inneværende tiår.²⁰ Dette vil legge ytterligere press på handlingsrommet i statsbudsjettene.

2.2 Konsekvenser for forsvarsbudsjettets utvikling

Svingningene fra år til år kan få stor betydning for de årlige budsjettene. Fra 2000 til 2018 var gjennomsnittlig årlig avvik fra trendvekst 1,7 prosentpoeng. Hvis forsvarsbudsjettet hadde

¹⁵ Finansdepartementet (2017): Meld. St. 1 (2017–2018). Nasjonalbudsjettet 2018. s. 52–53.

¹⁶ Finansdepartementet (2017): Meld. St. 29 (2016–2017). Perspektivmeldingen 2017. s. 207.

¹⁷ Finansdepartementet (2019): Meld. St. 1 (2019–2020). Nasjonalbudsjettet 2020. s. 50.

¹⁸ Finansdepartementet (2019), s. 52.

utgjort 2 prosent av BNP i 2019, ville et slik avvik utgjort rundt 1,3 milliarder kroner. En endring i budsjettet av en slik størrelse vil på kort sikt være svært krevende for forsvarssektoren å forholde seg til uten betydelige konsekvenser for de operative leveransene. Et økende forsvarsbudsjett i fremtiden vil ytterligere forsterke konsekvensen av denne usikkerheten.

Mange av dagens beslutninger om Forsvaret materialiserer seg først i budsjettene etter flere år. Skal man planlegge fremtidige budsjetter basert på en fast andel av BNP, kan det være aktuelt å styre etter en langsiktig trendbane heller enn å binde seg til kortsiktige svingninger. Norges langsiktige trendvekst de neste 20 årene er en usikker størrelse. I nasjonalbudsjettet for 2020 anslås trendveksten å være 2 prosent i nær fremtid (1–4 år).²¹ Dette er betydelig lavere enn anslagene for trendveksten før 2000, som var rundt 3 prosent (se figur 2.1).²¹ Perspektivmeldingen²² fra 2017 diskuterer også fremtidig vekst, hvor det anslås at vekst i BNP per innbygger vil være 1,5 prosent årlig.²³ Legger man til grunn at den fremtidige trendveksten reduseres, vil det ha stor betydning dersom det skulle legges til grunn et BNP-styrt forsvarsbudsjett.

Selv om fortiden ikke nødvendigvis er representativ for fremtiden, kan vi bruke eksisterende estimater for å danne oss et bilde av hvordan BNP-utviklingen kan påvirke forsvarsbudsjettene ved et fast prosentmål. Sammenligner vi to utviklingsbaner – én med trendvekst på 2 prosent og én på 1,5 prosent – vil forskjellen mellom disse banene over 15 år utgjøre over 70 milliarder kroner. Dette er illustrert i figur 2.2. Det markerte området (grått) viser forskjellen i kroner mellom de to utviklingsbanene. Den stiplede linjen viser den historiske utviklingen til 2 prosent av BNP. Forskjellen mellom de to utviklingsbanene er knapt en halv milliard kroner i starten, men vokser til nærmere 9 milliarder kroner mot slutten av 2030-tallet.

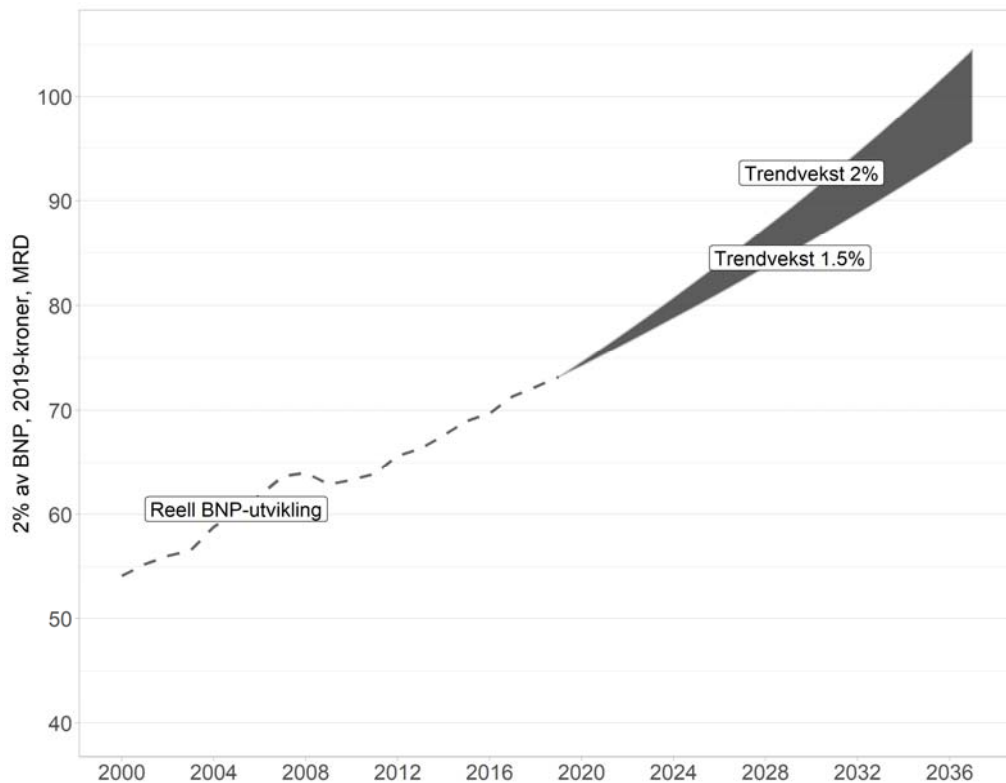
¹⁹ Finansdepartementet (2019), s. 52.

²⁰ Finansdepartementet (2017), s. 216.

²¹ Finansdepartementet (2018): Meld. St. 1 (2018–2019). Nasjonalbudsjettet 2019. Boks 2.5.

²² Perspektivmeldingen (2017).

²³ Prognosene for veksten har vært fallende, og det påpekes i meldingen at lav produktivitetsvekst kan føre til at veksten faller ytterligere. Veksten i BNP per innbygger avhenger også av befolkningsveksten. Dette er også en usikker størrelse.



Figur 2.2 *Hvor mye 2 prosent av BNP utgjør fra og med 2000. Stiplet linje, 2000–2019 viser reell BNP-utvikling, mens fra 2020 og fremover viser figuren utvikling under ulike forutsetninger. Øverste linje viser forsvarsbudsjettets størrelse med 2 prosent vekst i BNP, mens nederste bane viser det samme med 1,5 prosents vekst.*

Svingninger i BNP kan potensielt gi store svingninger i forsvarsbudsjettet hvis to-prosentmålet følges strengt. For at målet skal kunne følges må det implementeres som en regel. Hvordan regelen utformes, vil ha betydning for hvordan forsvarsbudsjettet – og dermed Forsvarets operative evne – påvirkes. Vi kan skille mellom to ytterpunkter for en slik regel: et *strengt* mål og et *fleksibelt* mål.

Ved et strengt mål skal budsjettene oppfylle to prosent av BNP hvert eneste år, uansett. En slik regel vil potensielt medføre store svingninger i budsjettene og samtidig være lite treffsikker. Ved et fleksibelt mål skal budsjettene oppfylle to prosent av BNP over tid, som vil gi mer

forutsigbare og stabile budsjetter over tid. Et fleksibelt mål kan utformes etter andre implementerte mål eller regler i norsk økonomi, som for eksempel Norges Banks inflasjonsmål²⁴ eller handlingsregelen for budsjettpolitikken²⁵.

Faktaboks 1.2 viser at handlingsrommet i statsbudsjettet for kommende regjeringer trolig vil bli mindre. For å muliggjøre økte bevilgninger til forsvarsbudsjettet må fremtidige regjeringer og Storting i høyere grad prioritere forsvarssektoren på bekostning av andre sektorer, eller dekke inn kostnadene med økt skatte- og avgiftsinngang. Det er derfor knyttet usikkerhet til om to-prosentmålet vil nås.

3 Hvordan fylle mulighetsrommet?

I dette kapittelet tar vi for oss implikasjonene av å planlegge under en usikker budsjettutvikling. Hva er mulighetene for å omsette forsvarsbudsjettene når utviklingen er usikker, og hvordan kan man legge en god plan når man ikke vet hvor økonomien ender? Vi knytter problemstillingen til usikkerheten det vil medføre dersom man følger et prosentmål, der variasjonen i forsvarsbudsjettene kan bli større enn den ville vært om man fulgte «vanlig praksis».

I arbeidet med ny langtidsplan har vi studert hvilke økonomiske konsekvenser ulike ambisjonsnivåer for Forsvaret kan gi.²⁶ For å komme frem til disse resultatene, har vi undersøkt og fått innspill på hvor lang tid det tar å gjennomføre ulike former for tiltak. Tiltakene kan omfatte materiellanskaffelser og -vedlikehold, bygging og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg (EBA), samt endringer i personellstrukturen (både økning i personellmengder, profesjonalsisering, eventuelt å vri strukturen i retning av et mobiliseringsforsvar).

I det følgende vil vi se på hvor fort man omsetter plan til tiltak, og hvordan den økonomiske usikkerheten vi undersøkte i kapittel 2 kan påvirke ambisjonsnivået man legger til grunn for Forsvaret.

²⁴ Inflasjonsmålet innebærer å styre mot at veksten i konsumprisene over tid er nær to prosent (Norges Bank, 2020).

²⁵ Handlingsregelen for budsjettpolitikken legger til grunn at uttak fra oljefondet (oljepengebruken) over tid skal følge den forventede realavkastningen av fondet, men at bruken av oljepenger i det enkelte år skal tilpasses konjunktorene (Regjeringen, 2019).

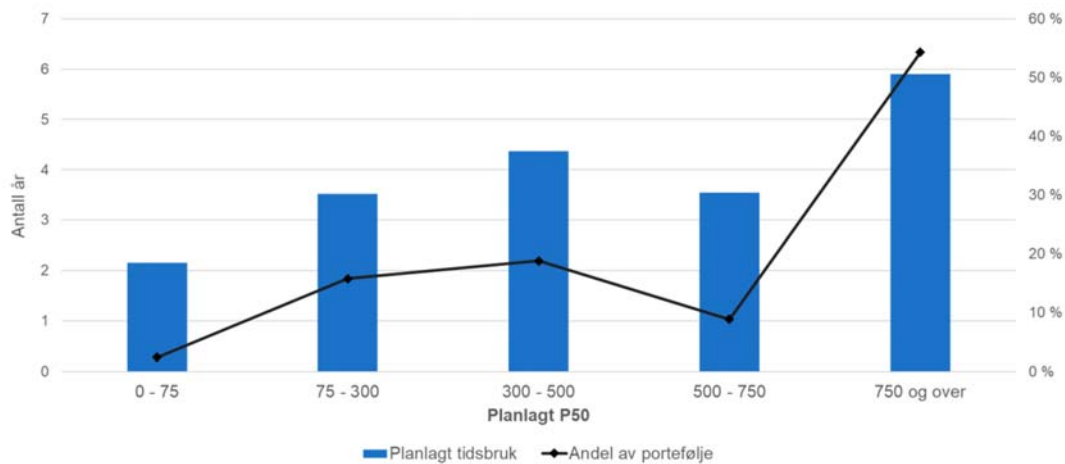
²⁶ Skjelland mfl. (2019), Sendstad mfl. (2020): KOSTMOD-beregninger for fagmilitært råd 2019. FFI-rapport under arbeid.

3.1 Hvor lang tid tar det å gjennomføre et tiltak? Eksempler fra gjennomførte anskaffelser, og forventning om gjennomføringstid for nye tiltak

3.1.1 Omsetningsevne i forsvarssektoren

I Wales-erklæringen ble medlemslandene enige om at investeringsandelen burde utgjøre minst 20 prosent av forsvarsutgiftene. Forsvarsmateriell har ofte lang levetid og anskaffelsene tar flere år å gjennomføre. Anskaffelsene som besluttes i dag legger føringer på Forsvarets innretning potensielt flere tiår inn i fremtiden. På grunn av dette, og materiellinvesteringenes store økonomiske omfang, er materiellanskaffelser et naturlig sted å starte når mulighetsrommet skal fylles.

Kvalvik mfl. (2019) viser at det tar flere år å anskaffe nytt materiell og jo dyrere anskaffelsen er, jo lenger tid tar det.²⁷ Figur 3.1 viser gjennomsnittlig planlagt tidsbruk i anskaffelsesfasen for prosjekter av ulik størrelse. Tallene inkluderer ikke planlegging av anskaffelser, og tas dette med kan tiden til materiell settes i drift bli betydelig lengre. Basert på denne figuren utgjør de store prosjektene (750 millioner kroner eller høyere) historisk nesten halvparten av porteføljen målt i antall kroner. Dette er også prosjektene med lengst planlagt tidsbruk i gjennomføringsfasen.



Figur 3.1 Gjennomsnittlig planlagt tidsbruk fra gjennomføringsoppdrag (GO) til materiellet settes i drift. Tid brukt i idé-, konsept- og definisjonsfasen er ikke inkludert. Tallene er basert på 250 prosjekter fra perioden 2005–2019. Tidsbruk på venstre akse, andel av porteføljen på høyre akse.

Det finnes flere ferske eksempler på store prosjekter som krever mye tid. Anskaffelsen av nye fregatter startet allerede i 1995 med konseptfasen, og siste fartøy ble satt i drift i 2011, 16 år

²⁷ Kvalvik mfl. (2019), s. 37–38.

senere. Planen om å anskaffe nye kampfly ble påbegynt allerede i 2002 – det vil si 9 år før gjennomføringsoppdraget ble gitt, og 13 år før de første flyene ble levert til det norske forsvaret. Det siste skroget planlegges levert i 2024 – en gjennomføringstid på 22 år. Anskaffelse av nye ubåter har en planlagt gjennomføringstid på 16 år. Selv om dette er anekdotisk, illustrerer det poenget om at planleggingen av store anskaffelser starter mange år i forveien. LTP-miljøet i forsvarssektoren er avhengig av å kjenne de økonomiske rammebetingelsene for å kunne ta gode avgjørelser om hvorvidt planen de legger er økonomisk bærekraftig eller ei.

Det er også derfor interessant å se hvordan størrelsen på fremtidige prosjekter som enda ikke er besluttet fordeler seg i tid. Dette sier noe om hvor lang tid i forkant et prosjekt planlegges, og indikerer en sammenheng mellom et prosjekts størrelse og hvor mange år det tar å forberede prosjektet. Figur 3.2 viser en oversikt over mulige prosjekter i perspektivplan materiell (PPM) som var gjeldende fra 2019. Figuren viser total størrelse per prosjekt, og er plottet inn der tyngdepunktet for utbetalingene skjer. Figuren viser at det går fire år fra PPM-en ble utarbeidet til det første prosjektet som ligger i størrelsesorden 1 milliard, påløper. De neste store prosjektene har ikke tyngdepunkt før i 2025. Dypdykk i datagrunnlaget, samt kunnskap om de enkelte prosjektene, tilsier imidlertid at disse store prosjektene har vært i planleggingsfase i to år eller mer. Dette illustrerer at tiden det tar fra en prosjektidé begynner å bli bearbeidet til et prosjekt er ferdig planlagt og behandlet av Stortinget (og går over i en fremskaffelsesfase) er lang.



Figur 3.2 Mulige prosjekter i PPM i PET nr. 12 til IVB LTP 2017–2020.²⁸

De fleste anskaffelsene blir også forsinket sammenlignet med opprinnelig plan: En FFI-studie fra 2019²⁹ viser at så mye som 80 prosent av investeringene, målt i prosjektenes økonomiske

²⁸ Forsvarsdepartementet (2019b). PET nr. 12 til IVB LTP 2017–2020.

²⁹ Kvalvik mfl. (2019), s. 38.

størrelse (P50), er minst ett år forsinket. Det vil kreve langsiktig planlegging dersom et mulighetsrom opp mot to prosent av BNP skal fylles med materiellinvesteringer.

3.1.2 Tiltak som bygger opp til et ambisjonsnivå

I kapittel 2.2 så vi på konsekvensene av endringer i BNP for forsvarsbudsjettens utvikling. Vi så at hvorvidt trendveksten var 1,5 eller 2 prosent årlig, ville utgjøre et avvik på nærmere 70 milliarder kroner over den neste 15-årsperioden. Det er imidlertid vanskelig å forstå konsekvensen av denne usikkerheten uten å eksemplifisere dette med tiltak som Forsvaret kan – eller ikke kan – gjennomføre, basert på kunnskap om framtidig utvikling.

I forbindelse med støtte til FMR 2019 gjorde FFI beregninger av et stort antall tiltak som kunne være med på å bygge opp ulike ambisjonsnivåer for Forsvaret.³⁰ Vi bruker et knippe av disse som eksempler på kostnader og gjennomføringstid for mulige tiltak som kan inngå i ulike ambisjonsnivåer.³¹ Dette er med på å bygge opp et sett med caser som vi kan bruke som eksempler på implikasjoner av å styre etter et prosentmål, med de usikkerheter det innebærer.

Antatt gjennomføringstid for tiltakene baserer seg i stor grad på hva forsvarssjefen la til grunn for FMR. Metoden hviler på enkelte forutsetninger – i FMR ble prosjekter flyttet i tid til når det var økonomisk rom for å gjennomføre dem og hvordan det passet i tid med gjennomføring av andre tiltak. Det innebærer at det er mulig enkelte av prosjektene lar seg raskere gjennomføre enn vi legger til grunn. Samtidig skuer vi til analysene av tidsbruk i forsvarsanskaffelser (jf. figur 3.1) for å se om antakelsene om tidsbruk virker rimelige.

Vi må samtidig påpeke at det er vanskelig å generalisere tidsbruk basert på investeringskostnaden for tiltakene vi viser til i disse eksemplene. Det tar f.eks. kortere tid å anskaffe flere F-35 der man allerede er i en anskaffelsesprosess, enn det vil ta å bygge opp en helt ny brigade, der personell må utdannes og EBA må bygges.

I figur 3.3 illustrerer vi eksemplene med kostnad og gjennomføringstid. Planleggingsfasen starter med oransje stjerner, og blå stjerne indikerer når vi forventer at gjennomføringsoppdraget kan gis. Tiltaket er fullt ut implementert ved grønn stjerne. Selv om dette kun er anslag, er figuren likevel illustrativ – beslutninger og planer som legges i dag, får full effekt først mange år senere (anslagsvis 4–15 år). Videre viser figuren at beslutninger som fattes i én LTP (oransje stjerne) potensielt først blir bindende i neste LTP-periode (blå stjerne); og at pengene er fullt ut benyttet (grønn stjerne) én til tre LTP-perioder etter at prosjektet har blitt initiert (avhengig av om de blir startet opp i begynnelsen av perioden eller ikke).

³⁰ Sendstad mfl. (2020).

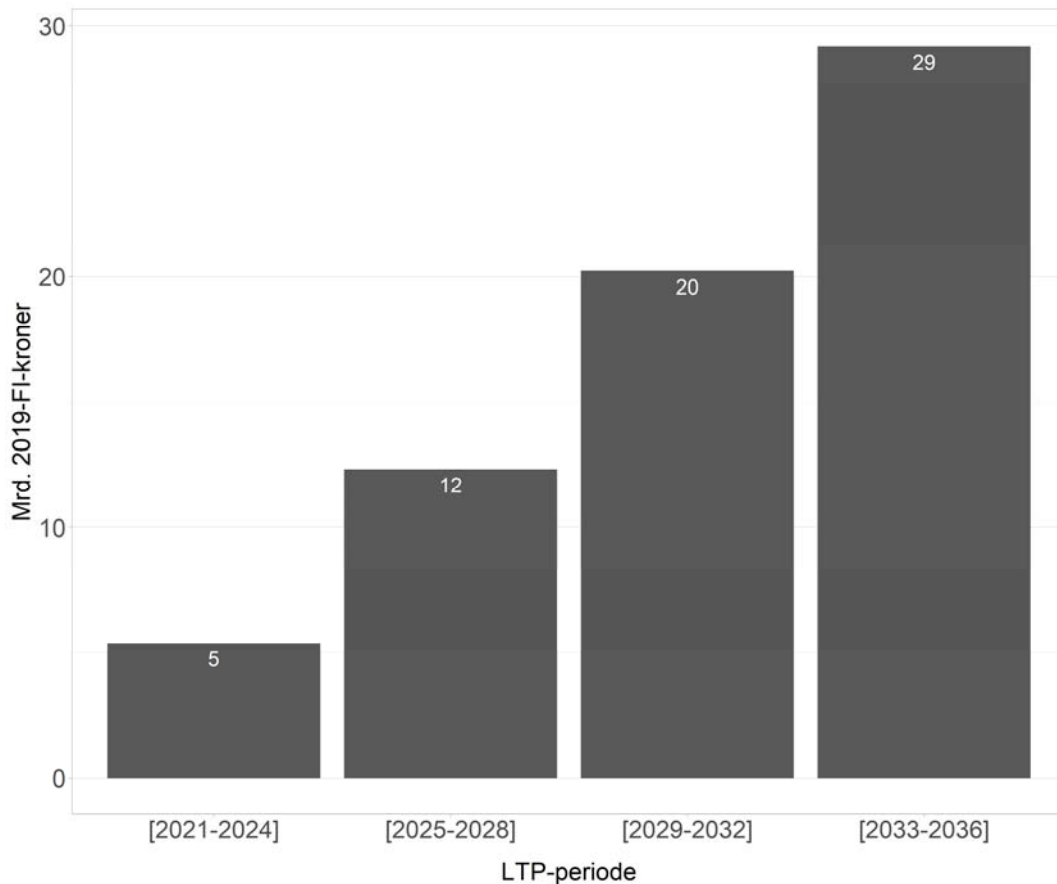
³¹ NB – vi vil påpeke at tiltakene vi bruker som eksempler ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med det endelige FMR, hverken i omfang eller implementeringstidspunkt.



Figur 3.3 Anslag på tidsløpet fra man setter i gang planleggingen av et prosjekt til et tiltak kan være gjennomført. Oransje stjerner markerer når KVVU eller FL-fasen starter, blå stjerner markerer når gjennomføringsordren gis, og grønne stjerner markerer når materiellet leveres. Starten på hver LTP-periode er markert med lodrette grå linjer i figuren.³²

I figur 3.4 viser vi hvor mye avviket mellom 1,5 og 2 prosent i BNP-trendbane utgjør per LTP-periode. Vi ser at forskjellen mellom en BNP-utvikling på 1,5 og 2 prosent i sum for de to første LTP-periodene utgjør 17 milliarder kroner.

³² Sendstad mfl. (2020).



Figur 3.4 Økninger i forsvarsutgiftene når de utgjør en fast 2 % andel av BNP, dersom BNP-veksten går fra 1,5 % til 2 % årlig. Dersom BNP-veksten blir 2% hvert år i perioden 2021–2024, vil forsvarsutgiftene utgjøre 5 mrd. kroner mer enn om BNP-veksten blir 1,5 % i disse årene.

Vi vil nå lage et eksempel på hva konsekvensen av et avvik fra trendveksten kan ha av betydning for gjennomføringen av langtidsplanen: La oss anta at LTP har lagt til grunn at BNP vokser med 2 prosent fremover. Innen første LTP-periode er omme, har trenden snudd, og BNP-veksten ligger an til å bli 1,5 prosent i de to første LTP-periodene i stedet. Dette avviket utgjør 17 milliarder kroner, jf. figur 3.4. For 17 milliarder kan Forsvaret få et nytt moderfartøy for minemottiltak, mini-AWACs, baseforsvarsavdelinger for Luftforsvaret, tre ekstra kampfly og reservedeler, samt taktiske transportfly (alle eksemplene er hentet fra figur 3.3). La oss anta at Forsvaret akkurat har råd til å gjennomføre disse prosjektene med en 2 prosents vekst i årlige utgifter, men ville prioritert dem vekk dersom budsjettutviklingen var lavere. Som vi ser av figur 3.3, vil nesten samtlige av disse prosjektene (med unntak av mini-AWACs) være over i gjennomføringsfasen (og være kontraktfestet) innen den første LTP-perioden er omme. Utbetalingene for disse prosjektene – tilsvarende 9,4 milliarder kroner – kommer imidlertid i

andre LTP-periode. Forsvaret må dermed nedjustere prosjekter som er mulig å endre på kortere sikt, redusere driftskostnader eller utsette nye planlagte prosjekter for et beløp på 9,4 milliarder kroner ved neste korsvei for å få råd til prosjektene som allerede er igangsatt. Gjennomførings-hastigheten kan dermed medføre at Forsvaret kommer lenger vekk fra målbildet de ønsker å oppnå. I kapittel 3.2 illustrerer vi hvordan denne nødvendige tilpasningen kan påvirke Forsvarets operative evne.

3.2 Konsekvenser for Forsvarets operative evne

Som nevnt i delkapittel 2.2, vil det å styre etter et prosentmål potensielt ha konsekvenser for Forsvarets operative evne. I dette delkapittelet benytter vi et teoretisk resonnement for å illustrere hvordan prosentmålet kan påvirke Forsvarets operative evne. Resonnementet er stilisert og rendyrker de økonomiske faktorene. Vi ser dermed bort fra at andre faktorer som påvirker hvilken struktur Forsvaret bør ha – som trusselbildet eller oppdragene Forsvaret skal løse – kan endre seg.

Forsvaret produserer operativ evne med flere innsatsfaktorer, for eksempel personell, materiell, bygg og anlegg og IKT-systemer. Grovt sett kan vi dele disse mellom investeringer og drift. Som vist i kapittel 3.1, tar det lang tid å gjennomføre investeringsprosjekter. Dette kan sees på som en situasjon der mulighetene for substitusjon mellom innsatsfaktorer er begrenset på kort sikt, men substitusjon er mulig på lang sikt. Vi antar derfor at drift er mer fleksibelt enn investeringer på kort sikt, slik at investeringer ikke kan endres i stor grad.

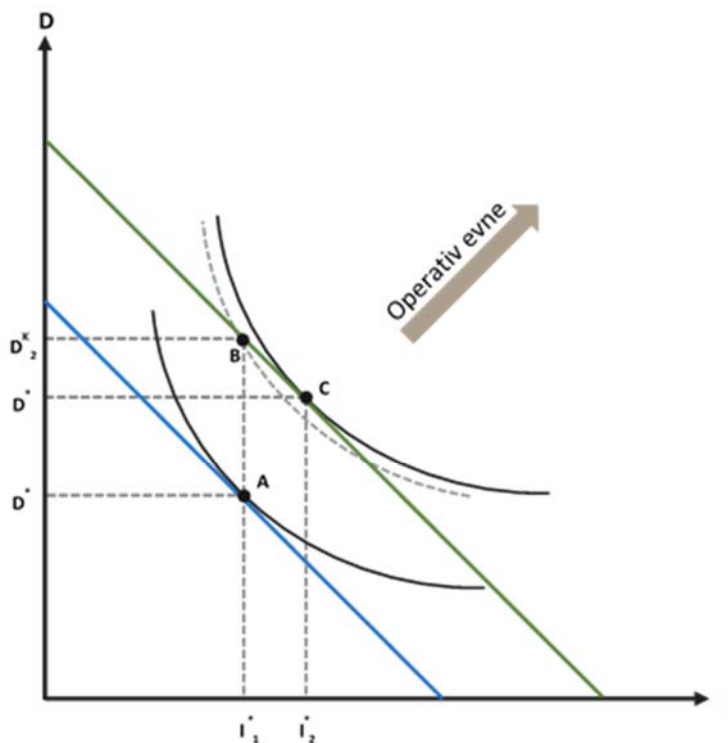
Figur 3.5 illustrerer implikasjonen av et prosentmål ved ulike styringsregler. For et gitt nivå på forsvarsbudsjettet (blå linje) kan vi se for oss at det finnes en optimal balanse mellom drift (D) og investeringer (I) som er i tråd med våre preferanser (punkt A). Ved endring i BNP-utviklingen vil også budsjettbetingelsen endres (grønn linje). I vårt eksempel ligger den nye optimale balansen i punkt C, men det er ikke sikkert denne er oppnåelig på kort sikt. Dersom vi har et strengt prosentmål skal budsjettene tilpasses svingninger i BNP også på kort sikt. Fordi investeringer i dette tilfellet ligger fast vil kun punkt B være oppnåelig, som gir lavere operativ evne enn punkt C gitt våre preferanser (grå stiplet kurve). Med dette strenge prosentmålet vil man investere for lite og legge for mye ressurser i drift på kort sikt.

Ved et fleksibelt prosentmål, der målet skal være oppfylt over tid, vil det være rom for fleksibilitet også i investeringene slik at punkt C er oppnåelig. Man vil da styre etter at man skal oppnå 2 prosent av BNP innen en viss tid, men akseptere at man ikke vil treffe BNP-målet de enkelte årene.

Eksempelet tar utgangspunkt i en situasjon der budsjettet blir større, enten som følge av at veksten i BNP er høyere enn trendvekst eller som følge av en opptrapping mot et prosentmål. Vi kunne også ha tatt utgangspunkt i en situasjon der veksten i BNP er svakere enn antatt som i det foregående kapittelet. Innsikten vil fortsatt være den samme: det oppstår en ubalanse mellom

drift og investeringer. I et slikt tilfelle vil man bli nødt til å kutte i drift for å holde seg innenfor budsjettet ettersom investeringer ligger fast. Dette fører da til en suboptimal tilpasning med lavere operativ evne enn budsjettet muliggjør. Utfordringen vil da ligne på eksempelet som fremføres i slutten av kapittel 3.1.

Dette stiliserte eksempelet viser hvordan et strengt prosentmål potensielt kan skape ubalanse mellom drift og investeringer og dermed gå utover operativ evne på kort sikt. Det som blir styrende er hvor fleksibel strukturen er, ikke hvor mye operativ evne den produserer. Samtidig vet vi at det i virkeligheten er mange andre forhold som påvirker bruken av innsatsfaktorer og ikke minst hva selve nivået på budsjettet bør være. Vi oppfordrer derfor til varsomhet ved bruk av slike resonnementer som vi gjør her og at antagelser og forutsetninger tydeliggjøres.



Figur 3.5 Y-aksen viser driftskostnader og X-aksen viser investeringskostnader. Balansen mellom investeringer og drift bestemmes av en budsjettbetingelse og et sett med preferanser (illustrert ved indifferenskurver). Endringer i budsjettet vil påvirke den optimale balansen, men denne er kanskje ikke oppnåelig på kort sikt.

Faktaboks 3.1: Finnes det en sammenheng mellom BNP-utvikling og forsvarsspesifikk kostnadsvekst?

FFI har tidligere studert kostnadsveksten for ulike typer forsvarsmateriell. Enhetskostnadsvekst – investering (EKV-I) er definert som kostnadsvekst per enhet materiell utover konsumprisindeksen.³³ Årsaken til at kostnadsveksten eksisterer, er at materiellet skal opprettholde en relativ effekt målt mot en motstander. Anta at det finnes to motstandere som har en eksisterende maktbalanse. Dersom den ene investerer i marginalt bedre materiell enn motstanderen, vil han få et overtak, og dermed kunne vinne hele krigen. Han har derfor alle incentiver til å bruke litt mer på å få marginalt bedre materiell enn motstanderen. Motstanderen vil dermed også ha incentiver til å øke forsvarsets evne for ikke å bli underlegen. Vi ender dermed i en situasjon der begge motparter bruker mer på forsvar, men har lik relativ effekt målt mot hverandre som de hadde i utgangspunktet. Behovet for å opprettholde relativ effekt, vil dermed medføre en kostnadsvekst som er høyere enn den vanlige prisutviklingen i samfunnet.

Faktorer som er med på å påvirke kostnadsveksten, er:³⁴

- Hvor viktig det er å ha *state of the art* – altså den siste tilgjengelige teknologien
- Skala i produksjonen – er antallet som produseres høyt, blir kostnadsveksten lavere
- Sannsynligheten for at materiellet går tapt i krig og behov for egenbeskyttelse – jo høyere behov for egenbeskyttelse, jo høyere kostnadsvekst.

I økonomisk vekstteori er teknologisk utvikling en av de viktigste driverne bak langsiktig økonomisk vekst.³⁵ Gitt at Forsvaret trenger den siste tilgjengelige teknologien, kan man dermed argumentere for en sammenheng mellom EKV-I og BNP-vekst.

³³ Når vi regner EKV for forsvarsmateriell for langtidsplanleggingsformål, tar vi hensyn til at forsvarsindeksen og konsumprisindeksen kan avvike fra hverandre, og beregner hva EKV-satsene utgjør som kostnadsvekst utover FI-materiell. Definisjonen for EKV er imidlertid lenket til KPI. En FFI-studie har sett på sammenhengen mellom de to indeksene, og funnet at de følger hverandre tett. (Lamøy, E. og S. Krey (2020): Indeksjustering i kontrakt – Støtte til anskaffelse av framtidige ubåter. FFI-rapport 2020/00893. Unntatt offentlighet.)

³⁴ Kvalvik, S. og P.K. Johansen (2008): Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer. FFI-rapport 2008/01129.

³⁵ Se for eksempel Solow, R.M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65–94.

Vi kan også argumentere for en sammenheng mellom enhetskostnadsvekst for materielldrift og BNP. Johansen og Berg-Knutsen (2006) påpeker at det er tre drivere for materiellrelatert enhetskostnadsvekst – drift (EKV-D): generell inflasjon, mer teknologisk avansert materiell, samt reallønnsvekst i samfunnet.³⁶ Faktor nummer to innebærer altså at når Forsvaret kjøper mer teknologisk avansert materiell, eller oppgraderer materiellet det har til å bli mer teknologisk avansert, vil driftskostnadene øke. Driveren for EKV-I er med andre ord også en driver for EKV-D. I tillegg vet vi fra makroøkonomisk teori at det er en sammenheng mellom produktivitetsvekst (vekst i BNP per capita) og reallønnsvekst.³⁷ Dermed kan vi også forvente at veksten i Forsvarets personellkostnader vil være positivt korrelert med BNP-utviklingen. Det siste elementet i forsvarsutgiftene, eiendom, bygg og anlegg (EBA), forventer vi imidlertid at kun følger prisveksten i samfunnet.

Sammenhengene mellom EKV og BNP er imidlertid kun teoretisk gyldige på lang sikt. På kort sikt vil markedssvikt, asymmetrisk informasjon, konjunkturer og andre tilpasninger gjøre denne sammenhengen mindre tydelig. På lang sikt kan vi imidlertid forvente at deler av usikkerheten som et BNP-mål vil påføre forsvarsbudsjettet vil bli dempet av at EKV er positivt korrelert med BNP-veksten.

4 Konklusjon og videre arbeid

4.1 Konklusjon

Det er en felles enighet i NATO om at alle NATO-land bør øke forsvarsbudsjettene i retning av to prosent av BNP. I dette notatet har vi belyst noen utfordringer ved å styre etter og oppnå dette målet. Regjeringens handlingsrom vil reduseres fremover, og gjør dette målet vanskelig å oppnå. Dersom forsvarsbudsjettet skal styrkes i denne størrelsesordenen, vil det kreve prioritering av forsvar på bekostning av andre sektorer og/eller økte skatter og avgifter. Det stiller enda sterkere krav til at vi må være sikker på at hver krone benyttet på forsvar blir benyttet på en mest mulig relevant og effektiv måte.

³⁶ Johansen og Berg-Knutsen (2006): Enhetskostnadsvekst i Forsvaret. FFI-rapport 2006/00900.

³⁷ Se bl.a. Barro, R. (2008): Macroeconomics: A modern approach. Thomson South Western, Mason, Ohio. Kap. 8.

I starten av dette notatet, innledet vi med to spørsmål. Vi vil nå oppsummere funnene våre basert på disse.

Hvordan blir forsvarssektorens økonomiske mulighetsrom påvirket av svingninger i BNP dersom man styrer etter et to-prosentmål?

Vi har sett at å innføre et fast to-prosentmål medfører en systematisk risiko for forsvarssektoren. Det innebærer at det påvirker hele porteføljen, og Forsvarsdepartementet kan ikke diversifisere (spre) porteføljen for å unngå svingningene. Svingningene i BNP-veksten kan potensielt ha stor betydning for gjennomføring av en vedtatt langtidsplan. For eksempel vil en trendvekst på 1,5 prosent i BNP-utvikling medføre 70 mrd. lavere forsvarsbudsjett for Forsvaret i 15-årsperspektivet enn en BNP-utvikling på 2 prosent. Det vil være av stor betydning for hva man har råd til å gjennomføre når man skal legge en plan.

Selv på kort sikt kan denne variasjonen ha stor betydning. I kapittel 3.2 så vi at dersom vi hadde benyttet to prosent som styringsmål i dag, vil forskjellen mellom 1,5 prosent og 2 prosent i BNP-vekst beløpe seg til 5 milliarder i løpet av 4 år, og i løpet av 8 år har det akkumulert seg til 17 milliarder. Og selv om man kan treffe med anslagene for trendveksten, kan årlige avvik fra trendveksten by på utfordringer dersom man styrer etter et strengt prosentmål. I kapittel 2 så vi at et «gjennomsnittlig» avvik fra trendveksten kunne medført et avvik på 1,3 milliarder opp eller ned fra forventet forsvarsbudsjett som skulle utgjøre 2 prosent av BNP i 2019.

Hvordan kan innføring av denne type styringsmål påvirke evnen til å gjennomføre beslutningene som tas i en LTP?

Siden investeringsprosessen tar tid, kan det ofte være for sent å snu dersom man opplever en svakere utvikling enn det man har planlagt. Investeringer man ikke ville tatt seg råd til dersom man kjente de økonomiske forholdene, kan være for sent ute til å snu, og man må kutte der man kan. Et alternativt scenario kan være at budsjettbanene som er lagt til grunn for langtidsplanen er for lave sett opp mot hva to prosent av BNP utgjør. For eksempel, hvis BNP-veksten blir 2 prosent i stedet for 1,5 prosent, kan avviket potensielt utgjøre så mye som én milliard på ett år (avhengig av hva BNP er i foregående år). Vi har sett at investeringer i denne størrelsesorden kan ta fire år å gjennomføre. Det er derfor mer sannsynlig at midlene vil bli brukt der det er mulig å gjøre justeringer, og ikke nødvendigvis der man helst ville prioritert pengene dersom budsjettutviklingen hadde vært kjent. Resultatet blir altså et suboptimalt forsvar.

Den forsvarsspesifikke inflasjonen kan til dels være med på å motvirke noe av den systematiske risikoen. Det vil imidlertid være en mer langsiktig effekt, og ikke noe som vil være til hjelp i et årlig gjennomføringsperspektiv.

4.2 Videre arbeid

I dette notatet har vi lagt som et premiss at to-prosentmålet følges, og studert én av utfordringene med dette. Problemstillingene er imidlertid omfattende: Hvordan sikrer man effektiv

ressursutnyttelse under voksende budsjetter? Hva er sammenhengen mellom andre faktorer som påvirker forsvarsutgiftene (f.eks. valutakurs) og BNP? Hvordan kan man tilpasse seg en usikker økonomisk utvikling? Vi kan også stille spørsmål ved incentiver til å følge prosentmålet for medlemslandene, og hvordan prioriteringen mellom prosentmål og NATOs styrkemål samspiller. Under følger forslag til et hvordan man kan arbeide videre med disse problemstillingene.

4.2.1 Fleksibilitet

Forsvarsplanlegging under usikre budsjetter er krevende fordi beslutningene man tar i dag binder budsjettet i fremtiden og fjerner fleksibiliteten i planleggingen. Ved manglende tildelinger risikerer man også at gjeldene plan ikke blir gjennomført og at ressursbruken er ineffektiv i forhold til det den kunne vært ved en optimal tilpasning til morgendagens forutsetninger. Optimal forsvarsplanlegging under usikre budsjetter krever derfor at man har en rekke beslutningspunkter hvor man kan se hvordan utviklingen er i forhold til planen og hvor det er mulig å revidere planene slik at ressursbruken blir optimal. En mulig tilnærming til problemet kan være å benytte en optimeringsmodell for hvilke beslutninger som bør tas når.³⁸

En eventuell studie ønsker å identifisere slike beslutningspunkter og belyse hvordan og hvor ofte disse bør måles.³⁹

4.2.2 Målproblematikk

NATO har flere mål som medlemslandene må forholde seg til. Gjennom NATOs felles planleggingsprosess (*NATO Defence Planning Process* (NDPP)) finner medlemslandene frem til de konkrete kapabilitetene alliansen har behov for. Ved å stille styrkemål (*Capability Targets*) til det enkelte medlemsland sørger man for at disse kapabilitetene utvikles og fremskaffes. Hvordan disse styrkemålene skal prioriteres mot et prosentmål er ikke klart i dag. I dagens planer er det potensielt rom for å innfri styrkemålene uten å innfri to-prosentmålet, noe som kan påvirke incentivene til å i det hele tatt følge et to-prosentmål. Samtidig er det ikke gitt at denne budsjettbetingelsen vil være tilstrekkelig i fremtiden. En mulig tverrfaglig studie er å se på sammenhengen mellom NATOs styrkemål og den økonomiske utviklingen i medlemslandene.

I dette notatet har vi lagt til grunn at to-prosentmålet følges. Det er ikke gitt at det holder i virkeligheten. Medlemslandene i NATO kan ha incentiver til å opptre som gratispassasjerer i alliansen, og det enkelte lands politiske vilje og evne til å prioritere forsvar kan komme under press. En mulig studie kan ta for seg hvordan man skaper incentiver blant medlemslandene til å

³⁸ Se f.eks. Fauske, M. F. (2011): Modell for optimering av investeringsbeslutninger – resultater og anvendelse. FFI-rapport 2011/00940.

³⁹ Studieforslaget er ytterligere utdypet i Eriksen og Barstad (2019): Hvordan planlegge for usikre økninger i forsvarsbudsjettet? Reisenotat 19/01627.

bidra til felles beste. Det er flere mulige problemstillinger som kan utforskes innen denne tematikken, og en relativt stor akademisk litteratur man kan bidra inn i.⁴⁰

4.2.3 Systematisk risiko

Som påpekt i notatet vil et to-prosentmål innebære at forsvarssektoren eksponeres for systematisk risiko. FFI har tidligere påpekt at valutaeksponering også utgjør en systematisk risiko for Forsvaret.⁴¹ Store deler av investeringsporteføljen har utbetalinger i utenlandsk valuta. Fordi staten er selvassurandør kan ikke forsvarssektoren forsikre seg mot denne risikoen. Den samlede systematiske risikoen påvirkes av hvorvidt svingninger i valutakurser samvarierer med svingninger i BNP-vekst. Dersom svak kronekurs forekommer samtidig som svak økonomisk vekst, vil de to faktorene være selvforsterkende, slik at forsvarssektorens kjøpekraft påvirkes negativt samtidig som budsjettet blir strammere. Motsatt tilfelle vil kunne ha en dempende effekt. Med den innsikten vil det være interessant å studere sammenhengen mellom Forsvarets valutaeksponering og økonomisk vekst under et to-prosentmål.

4.2.4 Effektivisering

Selv om forsvarsbudsjettene skal vokse til to prosent av BNP, er det viktig å ha kontinuerlig fokus på effektiv ressursutnyttelse i sektoren. En mulig studie kan være hvordan økte forsvarsbudsjetter kan inkorporeres, uten at det sløses unødvendig på veien. I Kvalvik mfl. (2019) ble en rekke effektiviseringsområder identifisert. Ved en eventuell budsjettøkning, er det viktig at ressursene brukes riktig fra starten av, for eksempel ved å kjøpe av hyllevare. En mulig studie kan ta for seg hvilke områder som bør følges ekstra opp ved økte bevilgninger.

4.2.5 Sammenhengen mellom forsvarsspesifikk kostnadsvekst og BNP-vekst

I faktaboks 3.1 belyste vi at det er en sammenheng mellom forsvarsspesifikk kostnadsvekst og BNP-utvikling. Vi har imidlertid ikke utledet eller analysert hvor sterk denne sammenhengen er. Hvis den forsvarsspesifikke kostnadsveksten ligger høyere enn BNP-veksten, vil de årlige tildelingene gi mindre effekt over tid dersom forsvarsutgiftene følger en fast andel av BNP. En studie av sammenhengen mellom disse variablene vil derfor kunne drøfte de langsiktige konsekvensene av å følge et to-prosentmål.

⁴⁰ For en oppsummering av litteraturen, se Sandler, T. (1993): The Economic Theory of Alliances: a Survey. *Journal of Conflict Resolution*. 37 (3), 446–483 og Blum, J. og Potrafke, N. (2019): Does a Change of Government Influence Compliance with International Agreements? Empirical Evidence for the NATO Two Percent Target. *Defence and Peace Economics*. DOI: 10/1080/10242694.2019.1575141.

⁴¹ Røtvold, A. og Lindgren, P.Y. (2018): Risikohåndtering i staten: Forsvarets valutaeksponering som case. *Samfunnsøkonomen*, 132 (3), 66–80.

A Forkortelser

AB&E – avbyråkratisering og effektivisering

BNP – brutto nasjonalprodukt

EBA – Eiendom, bygg og anlegg

EKV-I – Enhetskostnadsvekst investering

EKV-D – Enhetskostnadsvekst drift

FFI – Forsvarets forskningsinstitutt

FL – Fremskaffelsesløsning

FMR – Fagmilitært råd

KVU – Konseptvalgutredning

LTP – Langtidsplan

MLU – Midtlivsoppdatering

MØNA – Midtøsten og Nord-Afrika

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NDPP – NATO Defence Planning Process

PPM – Prosjektplan materiell

SSB – Statistisk sentralbyrå

Referanser

Acemoglu, J. og J. Robinson (2012): Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown Publishers: New York.

Barro, R. (2008): Macroeconomics: A modern approach. Thomson-South Western: Mason, Ohio.

Blum, J. og N. Potrafke (2019): Does a Change of Government Influence Compliance with International Agreements? Empirical Evidence for the NATO Two Percent Target. Defence and Peace Economics. DOI: 10.1080/10242694.2019.1575141.

Christensen, P., K. Gillingham, W. Nordhaus (2018): Uncertainty in Forecasts of Long-run Economic Growth. Proceedings of the National Academy of Sciences May 2018: 115 (21), 5409–5414; DOI: 10.1073/pnas.171362811

Eriksen, S.H. og A. Barstad (2019): Hvordan planlegge for usikre økninger i forsvarsbudsjettet? FFI-reisenotat 19/01627.

Fauske, M. F. (2011): Modell for optimering av investeringsbeslutninger – resultater og anvendelse. FFI-rapport 2011/00940.

Finansdepartementet (2017): Meld. St. 29 (2016–2017). Perspektivmeldingen 2017.

Finansdepartementet (2017): Meld. St. 1 (2017–2018). Nasjonalbudsjettet 2018.

Finansdepartementet (2018): Meld. St. 1 (2018–2019). Nasjonalbudsjettet 2019.

Finansdepartementet (2019): Meld. St. 1 (2019–2020). Nasjonalbudsjettet 2020.

Forsvaret (2019): Et styrket forsvar. Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019. Tilgjengelig på: forsvaret.no/ForsvaretDocuments/FMR_2019_fullversjon_Godkjent.pdf. Lest: 7. februar 2020.

Forsvarsdepartementet (2019a): Ny langtidsplan for forsvarssektoren – Anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret. Dato: 5. april 2019. Tilgjengelig på: www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/oppdrag-til-forsvarssjefen---fmr.pdf. Lest: 7. februar 2020.

Forsvarsdepartementet (2019b). PET nr. 12 til IVB LTP 2017–2020.

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

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

Kvalvik, S.N., H. Berg, E. Elman, E. Graarud, O.K. Halvorsen, T. Hanson, B. Lien, K. Waage (2019): Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? – potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024. FFI-rapport 19/01934.

Lamøy, E. og S. Krey (2020): Indeksjustering i kontrakt – Støtte til anskaffelse av framtidige ubåter. FFI-rapport 2020/00893. Unntatt offentlighet.)

NATO (2014): Wales Summit Declaration. Tilgjengelig på: www.nato.int/cps/natohq/official_texts_112964.htm. Lest: 22. januar 2020.

NATO (2019): Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019). Tilgjengelig på: www.nato.int/cps/en/natohq/news_171356.htm. Lest: 4. februar 2020.

Norges Bank (2020): Mål og virkemidler i pengepolitikken. Tilgjengelig på: www.norges-bank.no/tema/pengepolitikk/Mandat-oppgaver-pengepolitikk/. Lest: 4. februar 2020.

North, D.C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University.

Regjeringen (2019): Bruk av oljepenger. Tilgjengelig på www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/bruk-av-oljepenger-/id44981/. Lest: 4. februar 2020.

Regjeringen (2020): Betydelig fall i aktiviteten og kraftfulle økonomiske grep. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/betydelig-fall-i-aktiviteten-og-kraftfulle-okonomiske-grep/id2694274/>. Lest: 27. mars 2020.

Røtvold, A. og P.Y. Lindgren (2018): Risikohåndtering i staten: Forsvarets valutaeksposering som case. Samfunnsøkonomen: 132 (3), 66–80.

Sandler, T. (1993): The Economic Theory of Alliances: a Survey. Journal of Conflict Resolution. 37 (3), 446–483.

Sendstad, C, P. Engebretsen, S.H. Eriksen, E. Lamøy og E.U. Nordvang (2020): KOSTMOD-beregninger for fagmilitært råd 2019. FFI-rapport under arbeid.

Skjelland, E., S. Glærum, A. Beadle, M. Endregard, M. S. Guttelvik, A.C. Hennem, S.N. Kvalvik, P.K. Køber, T. Mørkved, K.E. Olsen, C. Sendstad, J.E. Voldhaug og K. Åtland (2019): Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024). FFI-rapport 2019/00328.

Solow, R.M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics: 70 (1), 65–94.

SSB (1965): Nasjonalregnskapet (1865–1960). Tilgjengelig på: www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer. Lest: 22. januar 2020.

SSB (2009): Bruttonasjonalprodukt etter næring og sluttanvendelse i historisk nasjonalregnskap. Tilgjengelig på: www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer. Lest: 22. januar 2020.

SSB (2019a): Nasjonalregnskapet. Tilgjengelig på: www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer. Lest: 22. januar 2020.

SSB (2019b): Oppturen i norsk økonomi er snart over. Tilgjengelig på: www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/oppturen-i-norsk-okonomi-snart-over. Lest: 4. februar 2020.

SSB (2019c): Tabell 2. Makroøkonomiske hovedstørrelser. Millioner kroner. Tilgjengelig fra www.ssb.no/statbank/sq/10018092. Lest: 4. februar 2020.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFI's FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

FFI's VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFI's VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisasjon

