

Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020

Una Hakvåg, Kjetil Hove og Cecilie Sendstad

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

4. september 2012

FFI-rapport 2012/00356

1245

P: ISBN 978-82-464-2119-3

E: ISBN 978-82-464-2120-9

Emneord

Russland

Økonomi

Sikkerhetspolitikk

Forsvarsplanlegging

Godkjent av

Sigurd Glærum

Prosjektleder

Espen Berg-Knutsen

Forskningssjef

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Russland planlegger å skifte ut størsteparten av den militære materiell- og utstyrsparken innen 2020. I alt skal det settes av om lag 3 500 milliarder norske kroner til formålet. Hvis planene finansieres og materialiseres, vil den russiske forsvarsevnen kunne styrkes betydelig i løpet av den inneværende tiårsperioden. Landets styrker vil trolig bli mindre i volum, men de nye våpensystemer antas å ha større rekkevidde, presisjon og slagkraft enn de systemene de erstatter. Av anskaffelsesplanene fremgår det at opprettholdelse av den kjernefysiske evnen fortsatt er Russlands førsteprioritet. Det legges imidlertid også opp til en betydelig satsning på blant annet kontroll- og kommunikasjonssystemer, marinen og luftforsvaret.

Denne rapporten drøfter hvorvidt de russiske anskaffelsesplanene, nedfelt i det statlige våpenprogrammet GPV-2020, er realiserbare. Hovedvekten er lagt på Russlands økonomiske bæreevne. Rapporten konkluderer med at Russland sannsynligvis vil kunne klare å allokere det planlagte beløpet til våpenprogrammet, men det forutsetter både sterk politisk vilje til å satse på forsvar og fortsatt økonomisk vekst. Gitt de nåværende vekstforventningene må andelen av bruttonasjonalproduktet som går til forsvarssektoren trolig økes fra dagens 2,9 prosent til et sted mellom 3,4 og 5,6 prosent samtidig som det kuttes i øvrige forsvarsutgifter.

Selv om våpenprogrammet skulle bli fullfinansiert, vil det russiske forsvaret trolig likevel bli tilført mindre materiell enn planene tilsier. Dette bunner blant annet i betydelig svinn som følge av omfattende korrupsjon, utilstrekkelig produksjonskapasitet og teknologisk nivå i den russiske forsvarsindustrien samt at det i de russiske beregningene antakeligvis benyttes for lave estimater for enhetskostnadsveksten på forsvarsmateriellet. En delvis gjennomføring av planene i våpenprogrammet vil imidlertid fortsatt kunne bety en opprettholdelse av Russlands kjernefysiske evne og ikke minst et betydelig løft for de konvensjonelle styrkene som knapt er blitt tilført noe nytt materiell etter Sovjetunionens sammenbrudd.

English summary

Russia intends to replace most of its military equipment before 2020. A total equivalent to NOK 3 500 billion will be allocated for this purpose. An implementation of the current investment plans, laid down in the State Armaments Programme GPV-2020, could significantly improve Russia's defence capabilities. While the forces may lose some of their volume, new weapon systems are likely to reach longer, be more precise and have more striking power than the ones they replace. Maintaining Russia's nuclear capabilities are still the main priority, though significant amounts are also allocated for new control and communication systems, the Navy and the Air Force.

In this report we discuss, with particular emphasis on the economic dimension, whether or not Russia will be able to implement the State Armaments Programme for the period up to 2020. We conclude that Russia most likely will be able to allocate the proposed amount of money to the programme provided that the economy continues to grow at the current rate and that the political will to prioritize the defence sector persists. Our calculations based on the current growth estimates for Russia suggests that in order to finance the State Armaments Programme Russia's defence spending will have to increase from the present 2.9 per cent of GDP to between 3.4 and 5.6 per cent of GDP in 2020. In addition it seems that other defence expenditures will have to be cut.

While it seems possible for Russia to finance the State Armaments Programme, the ambitious goals stated in the programme are still unlikely to be achieved in full by 2020 due to inter alia extensive corruption, insufficient production capacity and skills in the Russian defence industry, and shortcomings in the defence planning process. However, even if the Programme is implemented only partially, the outcome could still be maintained nuclear capabilities and significantly improved capabilities for Russia's conventional Armed Forces which have hardly received any new equipments since the demise of the Soviet Union.

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Kilder til russisk forsvarsøkonomi	9
1.3	Metodikk for beregning av forsvarets kjøpekraft	10
2	Makroøkonomisk utvikling i Russland	11
2.1	Økonomisk vekst før og etter finanskrisen	11
2.2	Usikkerhetsmomenter i den russiske økonomien	15
2.3	Moderniseringsdebatten	20
3	Forsvarets plass i russisk økonomi	21
3.1	Forsvarsbevilgninger	21
3.2	Fordelingen av forsvarsmidlene	26
3.3	Russlands forsvarssatsning i et internasjonalt perspektiv	27
3.4	Forsvaret og samfunnet	30
4	Russlands planlagte materiellinvesteringer: Våpenprogrammet for perioden 2011–2020	32
4.1	Hvordan skal midlene anvendes?	32
4.1.1	Anskaffelser versus forskning og utvikling	32
4.1.2	Prioriterte forsvarsgrener og våpentyper	34
4.2	Finansiering	38
4.3	Usikkerhetsmomenter ved de russiske kostnadsberegningene	43
4.3.1	Beregning av materiellkostnader	43
4.3.2	Svinn og korrupsjon	45
4.4	Forsvarsindustriens leveransedyktighet	46
5	Konklusjon	50
5.1	Kan våpenprogrammet realiseres?	50
5.2	Konsekvenser for Norge	51
	Referanser	53
	Appendix A Fordeling av forsvarsmidlene mellom forsvarsgrener	61
	Appendix B Beregning av gjennomføringsevnen i GPV-2020	65
	Appendix C Ulike finansieringsprofiler for GPV-2020	66
C.1	Scenario 1: fast BNP-andel fra 2015, 70 prosent investeringsandel	66

C.2	Scenario 2: fast BNP-andel fra 2015, konstante driftskostnader	66
C.3	Scenario 3: fast BNP-andel fra 2015, driftskostnader med 2 prosent realprisvekst	66
C.4	Scenario 4: økende BNP-andel fra 2015 av, driftskostnader med 2 prosent realprisvekst	67

1 Innledning

Alt i alt planlegger vi å allokere – det er skremmende å si disse tallene – vel 20 000 milliarder rubler til realiseringen av våpenprogrammet.
Vladimir Putin, april 2011.¹

Russiske myndigheter kunngjorde i desember 2010 den største økonomiske satsningen på forsvaret i postsovjetisk tid. I årene 2011–2020 planlegger Russland å tidoble bevilgningene til militært materiell i forhold til hva som ble brukt i den foregående tiårsperioden.² For midlene skal forsvaret blant annet anskaffe rundt 100 nye marinefartøy, 600 fly og 1 000 helikoptre i tillegg til å modernisere landets arsenal av kjernefysiske våpen.³ Dette er en svært ambisiøs satsning som, dersom den lykkes, vil kunne innebære en betydelig styrking av Russlands forsvarsevne.

Denne rapporten drøfter hvorvidt de russiske anskaffelsesplanene er realiserbare med hovedvekt på den økonomiske bæreevnen. Formålet med studien er å få økt innsikt i hvordan Russlands militære evne kan komme til å utvikle seg på sikt. Denne innsikten er nyttig blant annet for militære og politiske beslutningstakere i Norge. Som det fremgår av studiens konklusjoner, er det nåværende våpenprogrammet (GPV-2020) trolig bygget på mer realistiske makroøkonomiske forutsetninger enn tidligere våpenprogram, som bare i begrenset grad er blitt oppfylt.⁴ Våpenprogrammet vil kunne finansieres, forutsatt fortsatt sterk russisk vilje til å prioritere forsvar og at den økonomiske veksten holder seg på dagens nivå. Svakheter i planleggingsprosessen, omfattende korrupsjon og uløste problemer i forsvarsindustrien taler imidlertid for at utbyttet av våpenprogrammet vil bli mindre enn det de nåværende planene tilsier.

Rapporten er en oppfølging og videreutvikling av FFI-rapporten *Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler* fra 2007.⁵ Innledningskapittelet redegjør for innholdet i og bakgrunnen for våpenprogrammet samt noen metodiske utfordringer i studier av russisk forsvarsøkonomi herunder påliteligheten til det tilgjengelige kildematerialet. Kapittel 2 tar for seg den forventede økonomiske utviklingen i Russland, mens den økonomiske prioritering av forsvarssektoren er tema for kapittel 3. Disse kapitlene danner bakgrunnen for diskusjonen om Russlands økonomiske evne til å gjennomføre våpenprogrammet i kapittel 4. Kapittel 4 ser også nærmere på hvordan midlene i våpenprogrammet er tenkt anvendt. Funnene sammenfattes i

¹ Vladimir Putin: redegjørelse for Statsdumaen om regjeringens arbeid i 2010, 20. april 2011, <http://premier.gov.ru/events/news/14898/print/>, lest 27. april 2011. Alle oversettelser er forfatterens egne med mindre annet er presisert.

² I følge FNs Military Expenditures-database (<http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/>) brukte Russland i perioden 2000–2010 1 800 milliarder 2011-rubler på militært materiell. Databasen gjengir hva medlemslandene selv rapporterer inn.

³ “Rossijskie voennye obesjtsjajot pokazat miru soldata budusjtsjego”, RIA Novosti, 24. februar 2011, http://www.rian.ru/defense_safety/20110224/338491966.html, lest 9. mars 2011.

⁴ For de foregående våpenprogrammene se f.eks. Andrej Frolov: “Budusjtsjee rossijskikh vooruzjenij”, *Indeks bezopastnosti*, nr. 1 (96), 2011, s. 93f. eller Julian Cooper: “The Security Economy” i Mark Galeotti (red.) *The Politics of Security in Modern Russia*, Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010, s. 149f.

⁵ Rolf-Inge Vogt Andresen og Cecilie Sendstad: *Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler*, FFI-rapport 2007/02564, 2007, tilgjengelig fra <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2007/02564.pdf>.

rapportens siste kapittel, som også ser nærmere på hva den russiske forsvarssatsningen kan innebære for Norge.

1.1 Bakgrunn

Russlands militære anskaffelsesplaner er nedfelt i egne føderale målprogram av ti års varighet. Det gjeldende programmet, “Det statlige våpenprogrammet for perioden 2011–2020” (*Gosudarstvennaja programma vooruzjenij na 2011–2020 godu* eller GPV-2020), ble vedtatt i desember 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011. Programmet løper til utgangen av 2020, men skal evalueres i 2016 og vil etter den tid mest sannsynlig bli revidert og videreført som GPV-2025.⁶ Innholdet i våpenprogrammet er i utgangspunktet hemmeligstemplet. Denne rapporten baserer seg derfor på de opplysningene som per i dag er allment kjent, enten som følge av lekkasjer til pressen eller offisielle uttalelser fra myndighetshold.

Ulike opplysninger har figurert i media om programmets samlede verdi. Det største anslaget er på 23 000 milliarder russiske rubler, men det beløpet som synes å forekomme oftest i offisielle uttalelser, er 20 000 milliarder rubler.⁷ Størsteparten av midlene, vel 19 000 milliarder rubler, skal disponeres av forsvaret og finansieres over forsvarsbudsjettet.⁸ Beløpet tilsvarer om lag 3 500 milliarder norske kroner, eller halvannet norsk bruttonasjonalprodukt.⁹ De resterende midlene vil tilfalle militært utstyrte enheter som ligger utenfor Forsvarsministeriets jurisdiksjon slik som innenriksstyrkene, kystvakten, grensevakten og krisehåndteringsstyrken. Denne studien ser kun på forsvarets anskaffelsesplaner. I det følgende vil begrepene våpenprogrammet/GPV-2020 derfor utelukkende referere til forsvarets andel av programmet.

Den uttalte målsetningen med GPV-2020 er å øke andelen “moderne forsvarsmateriell” opp mot 70 prosent innen 2020.¹⁰ Ifølge daværende nestkommanderende i den russiske Generalstabten, general Andrej Tretjak, refererer betegnelsen “moderne materiell” til materiell som enten er like bra som eller bedre enn det beste materiellet i verden forøvrig.¹¹ Forsvarsministeriet har opplyst at den nåværende andelen “moderne materiell” er 20 prosent i de strategiske styrkene og 10 prosent

⁶ Vladimir Popovkin: “Perspektivy perevooruzjenija vooruzjennykh sil Rossijskoj Federatsii”, *Rossijskoe voennoe obozrenie*, nr. 3, mars 2011, s. 15.

⁷ Vladimir Putin: “Byt silnymi: garantii natsionalnoj bezopasnosti dlja Rossii”, *Rossijskaja gazeta*, 20. februar 2012, <http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>, lest 20. februar 2012; Sergej Smirnov: “Rossija vooruzjit silovye struktury na 3 trln rub.”, *Vedomosti*, 22. september 2010, <http://www.vedomosti.ru/politics/print/2010/09/22/1108128>, lest 11. juli 2011 og Aleksandr Sukhorukov og Oleg Falitsjev: “Dengi vydeljajotsja zjdem katsjestvennykh izdelij”, *Voенno-promyslennoe kurier*, nr. 41 (407), 19. oktober 2011, <http://vpk-news.ru/articles/8250>, lest 16. november 2011.

⁸ Jorij Gavrilov: “Bulava k kontsu goda”, *Rossijskaja gazeta*, 24. februar 2011, <http://www.rg.ru/2011/02/24/polesite.html>, lest 24. februar; “Minoborony peresjlo ot slov k 19 trillionam”, *Kommersant*, 25. februar 2011, <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1591146&print=true>, lest 25. februar 2011.

⁹ RUB 100 = NOK 18,2, juni 2012.

¹⁰ Popovkin 2011 op.cit. s. 16. Dette er også en av de definerte målsetningene for Russlands forsvarspolitik i den inneværende presidentperioden ifølge “Forordning om realisering av planene for utvikling av Russlands væpnede styrker og modernisering av forsvarsindustrien” av 7. mai 2012, <http://news.kremlin.ru/acts/15242>, lest 10. mai 2012.

¹¹ Andrej Tretjak, innlegg Valdai club, 6. juni 2011.

i de konvensjonelle styrkene.¹² Vi vil i denne studien ikke gå nærmere inn i debatten om hvorvidt de planlagte nyanskaffelsene med rette kan betegnes som “moderne”, men legger til grunn at de nye systemene vil ha større rekkevidde, presisjon og slagkraft enn systemene de erstatter.

Det høye ambisjonsnivået i de russiske anskaffelsesplanene må ses i lys av 1990-tallets økonomiske neglisjering av forsvaret. Dagens russiske utstyrspark består hovedsakelig av materiell fra sovjettiden. Dette materiellet er i liten grad blitt vedlikeholdt eller modernisert de siste tjue årene. Slitasje og alderdom har ført til at store mengder materiell er blitt tatt ut av drift i senere tid, og materiellparken vil bli ytterligere redusert de kommende årene dersom det ikke foretas betydelige investeringer. Daværende viseforsvarsminister Vladimir Popovkin formulerte det slik da han presenterte våpenprogrammet for pressen i mars 2011: “Hvis jeg skal være ærlig, kan vi ikke lenger la være å kjøpe inn – vi har ikke kjøpt inn [materiell] til forsvaret på 20 år”.¹³

Våpenprogrammet må videre ses i sammenheng med den pågående russiske forsvarsreformen som ble iverksatt av forsvarsminister Anatolij Serdjukov i 2008. Denne reformen minner på mange områder om de reformene som ble gjennomført i mange vestlige land etter den kalde krigen. Innen 2020 skal Russlands væpnede styrker få ny kommandostruktur, basestrukturen krympes, den vernepliktsbaserte mobiliseringshæren nedjusteres og andelen profesjonelle soldater økes. Endringene skal styrke forsvarets evne til å håndtere det 21. århundrets sikkerhetsutfordringer – utfordringer som også stiller til dels andre krav til materiellet enn det den kalde krigens trusselbilde gjorde.¹⁴ Georgia-krigen i 2008 viste for eksempel at Russland blant annet har behov for flere moderne fly, UAV-er¹⁵ og satellittbaserte kommando- og kontrollsystemer.¹⁶ Dette er områder som prioriteres høyt i det nye våpenprogrammet.¹⁷

1.2 Kilder til russisk forsvarsøkonomi

Rapporten baserer seg utelukkende på åpne kilder. Beregningene av Russlands forsvarsutgifter er gjort med grunnlag i tall fra det russiske Finansministeriet (Minfin),¹⁸ Russlands statlige statistikkbyrå (Rosstat),¹⁹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)s “Military Expenditure”-database²⁰ og FNs “Military Spending”-database.²¹ De russiske kildene gir et bilde av hvordan landet prioriterer forsvar i forhold til andre offentlige sektorer, mens SIPRI og FNs

¹² Popovkin 2011 op.cit. s.16.

¹³ Sitert i A. A. Tikhonov: “Novoj armii – novoj bjozdzjet”, *Armeiskij sbornik*, nr. 3, 2011, s. 3. Popovkin ble erstattet av Aleksandr Sukhorukov i september 2011.

¹⁴ En redegjørelse for hovedinnholdet i den russiske forsvarsreformen finnes i Una Hakvåg, Tor Bukkvoll og Kristian Åtland: *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport*, FFI-rapport 2011/01370, 2011.

¹⁵ *Unmanned Aerial Vehicle*

¹⁶ Tor Bukkvoll m.fl.: *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?*, FFI-rapport 2009/00268, 2009, ss. 8–13.

¹⁷ Se for eksempel op.cit. Gavrilov 24. februar 2011; “Minoborony peresjlo ot slov...”; Popovkin 2011 og Putin 20. februar 2012.

¹⁸ http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.

¹⁹ <http://www.gks.ru/wps/wsm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>.

²⁰ <http://www.sipri.org/research/armamants/milex>.

²¹ <http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/>.

standardiserte definisjoner av forsvarsutgifter muliggjør sammenligning av utgifter på tvers av land.

Den russiske forståelsen av begrepet “forsvarsutgifter” skiller seg noe fra den forståelsen vi har i Norge og også fra de definisjonene som benyttes av FN og SIPRI. Enkelte sikkerhetsorganer som i Norge er underlagt Forsvarsdepartementet og finansieres over forsvarsbudsjettet, eksempelvis Kystvakten, er i Russland underlagt andre ministerier. Utgifter til disse styrkene regnes følgelig ikke som forsvarsutgifter. Likeledes omfatter den russiske definisjonen av forsvarsutgifter ikke utgifter til innenrikstyrkene. Disse utgiftene er imidlertid inkludert i FNs og SIPRIs definisjoner. Ulik definisjonspraksis er bakgrunnen for at det i rapporten forekommer to forskjellige anslag for forsvarrets andel av bruttonasjonalproduktet: én basert på den russiske definisjonen av forsvarsutgifter og én basert på SIPRIs definisjon av forsvarsrelaterte utgifter, som er noe mer omfattende.²² Det må uansett understrekes at alle oversikter over russisk forsvarsforbruk er beheftet med en viss uklarhet med hensyn til hva de faktisk inkluderer av forsvarsrelatert materiell, personell og aktivitet og hvordan størrelsene er beregnet og brutt opp.²³

En annen metodisk utfordring for studier av russisk forsvarøkonomi er at kildetilfanget er svært begrenset. Eksempelvis er mellom 10 og 12 prosent av utgiftene i det russiske føderale budsjettet ikke spesifisert de siste årene. I den grad forsvarsutgifter redegjøres for, er det vanligvis kun på overordnet nivå, og tallene er sjelden brutt ned på ulike typer aktiviteter eller materiell. Videre er det i Russland en utbredt praksis at enkelte utgifter til forsvar og sikkerhet føres over andre budsjettposter. I budsjettet for 2011 finnes det forsvarsrelaterte utgifter blant annet under budsjettpostene “utdanning”, “boligbygging og kommunale tjenester” og “helse”.²⁴ Dertil kommer at deler av den militære forskningen finansieres over sivile budsjettposter.²⁵

1.3 Metodikk for beregning av forsvarrets kjøpekraft

Alle beløp i rapporten er oppgitt i reelle rubler med mindre annet er presisert. Dette innebærer at de er korrigert for fall i pengeverdien over tid (inflasjonsjustert). Russlands forsvarsutgifter er justert til referanseåret 2012 ved hjelp av Det internasjonale pengesondets (IMF) estimater for russisk konsumprisindeks, hentet fra *World Economic Outlook*-databasen fra april 2012.²⁶

²² SIPRIs definisjon inkluderer bl.a. utgifter til væpnede styrker, ansatte i Forsvarsministeriet eller andre statlige etater som er tilknyttet forsvarspolitik og utgifter til paramilitære styrker når de er trent, væpnet og tilgjengelige for militære operasjoner samt militære aktiviteter i verdensrommet, se www.sipri.org/research/armaments/milex/resultsoutput/sources_methods/definition.

²³ En nærmere gjennomgang av ofte benyttede kilder til russisk forsvarsforbruk, hva de inkluderer og hvordan de er beregnet finnes i Vogt Andresen og Sendstad 2007 op.cit. s. 10f.

²⁴ Det dreier seg blant annet om utgifter til henholdsvis utdanning av militært personell, tjenesteboliger og feltsykehus, se det føderale budsjettet for 2011 og planperioden 2012–2013, føderal lov av 13. desember 2010, tilgjengelig fra http://www1.minfin.ru/budget/federal_budget/. En mer utfyllende redegjørelse for fordekte forsvarsutgifter finnes i K. V. Simonovskij: “O susjtsjnosti oboronogo bjodzjeta”, *Voennaja mysl*, nr. 11, november 2011, ss. 20–29.

²⁵ Ivan Tsjeberko: “Oboronnye tekhnologi natsjnyj finansirovat is grazjdanskogo bjodzjeta”, *Izvestia*, 9. november 2011, <http://www.izvestia.ru/news/506206>, lest 17. februar 2012.

²⁶ Tilgjengelig fra <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>.

I kapittel 3.3 sammenligner vi forsvarsutgifter på tvers av land. Dette forutsetter at utgiftene er oppgitt i en felles valuta. Vi har benyttet oss av SIPRIs metodikk for å sammenligne forsvarsutgifter.²⁷ Det innebærer at beløpene er oppgitt i amerikanske dollar justert med faktisk markedskurs. Markedskursen blir bestemt av tilbud og etterspørsel på valutaene i det gjeldende året og vil dermed ikke reflektere hva man faktisk får igjen for pengene i hvert enkelt land. For å komme rundt denne svakheten ved markedskurser kunne vi ha benyttet kjøpekraftsparitet (PPP).²⁸ Dersom vi hadde anvendt PPP ville forsvarsutgiftene i Russland sett større ut relativt til land som USA og Norge, da prisnivået i Russland er lavere. Imidlertid er PPP av begrenset relevans for sammenligning av militære utgifter. Dette skyldes at varekurven som PPP-estimatene er kalkulert med bakgrunn i ikke er representativ for den varekurven det militære står overfor. En justering med PPP ville derfor ikke nødvendigvis gitt et godt sammenligningsgrunnlag.

2 Makroøkonomisk utvikling i Russland

Russlands planer om å øke forsvarsbevilgningene utgår fra forventinger om solid økonomisk vekst frem mot 2020. Skulle den økonomiske veksten bli dårligere enn langtidsprognosen som ble lagt til grunn da GPV-2020 ble utarbeidet i 2010, tilsier erfaringen fra de foregående våpenprogrammene at tidsperspektivet og/eller ambisjonsnivået vil kunne bli endret når programmet skal revideres i 2015.

2.1 Økonomisk vekst før og etter finanskrisen

I perioden mellom den økonomiske krisen i Russland i 1998 og den globale finanskrisen i 2008 vokste den russiske økonomien i snitt med syv prosent årlig, se figur 2.1. Den høye veksten skyldtes en kombinasjon av økte oljepriser og økt produksjon i petroleumssektoren, devalueringen av rubelen i 1998 som førte til økt konkurransedyktighet for russisk industri samt forbedrede insentiver for privat initiativ som følge av reformene på 1990-tallet. Ledig arbeids- og produksjonskapasitet som følge av nedgangstidene på 90-tallet bidro også til den høye vekst-raten.²⁹

Den høye økonomiske veksten førte med seg en betydelig velstandsutvikling for den gjennomsnittlige russer. Som det fremgår av figur 2.2 har det private konsumet økt kraftig siden 1998. Dette relaterer seg til høy vekst i lønninger. Reallønnen³⁰ ble tredoblet i perioden 1998–2008, illustrert i figur 2.3, mens sysselsettingen holdt seg på et noenlunde jevnt nivå i hele perioden. Andelen av befolkningen som har en offisiell inntekt under det definerte eksistensminimum falt fra 29 prosent i 2000 til 13,1 prosent i 2010.³¹

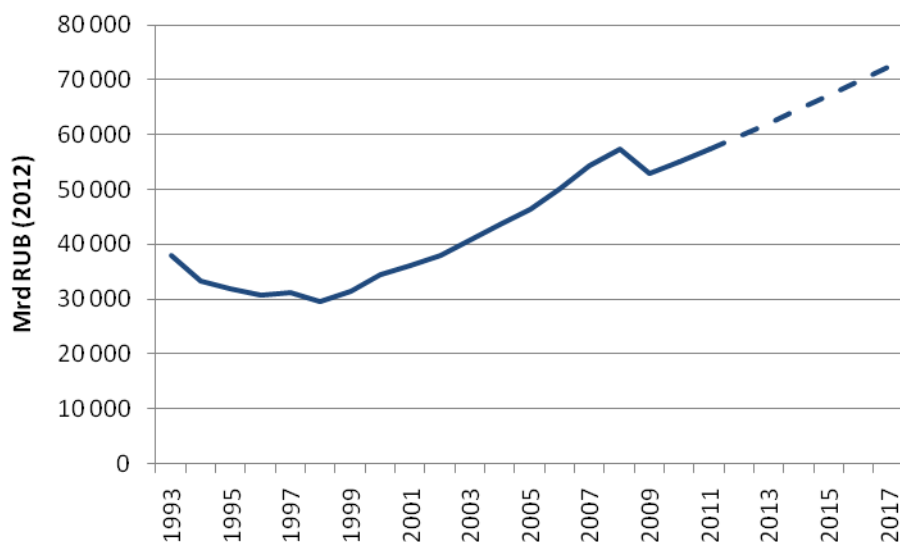
²⁷ Se http://www.sipri.org/databases/milex/source_methods.

²⁸ PPP er definert av Verdensbanken som “antall enheter av et lands valuta som kreves for å kjøpe den samme mengden varer og tjenester i hjemlandet som én dollar ville kjøpt i USA”, <http://worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html>, lest 23. desember 2011.

²⁹ Se f.eks. Pekka Sutela: *The Political Economy of Putin's Russia*, London – New York: Routledge, 2012, s. 38f.

³⁰ Lønn justert for inflasjon. Inflasjonen måles ofte ved konsumprisindeksen (KPI).

³¹ Rosstat: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_12/IssWWW.exe/stg/d01/07-01.html, lest 2. februar 2012.



Figur 2.1 Russisk BNP 1993–2017. Tall etter 2011 er estimater. Kilde: IMF WEO april 2012.

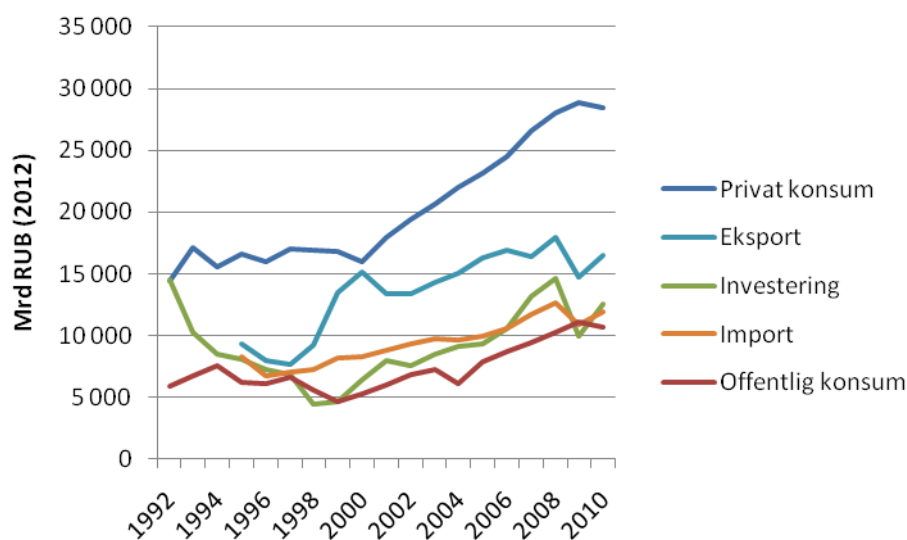
Bruttonasjonalprodukt (BNP)

Bruttonasjonalproduktet er et sentralt mål på velstandsnivået og den økonomiske utviklingen i et land. Det viser verdien av alt som produseres i landet, vanligvis målt på årlig basis. BNP omfatter all verdiskapning, både offentlig og privat, herunder blant annet verdiskapning innen markedsrettet næringsvirksomhet, offentlig forvaltning og ideelle organisasjoner.³² Bruttonasjonallikningen, den formelle måten å skrive ut BNP på, består av fire (fem) hovedkomponenter:

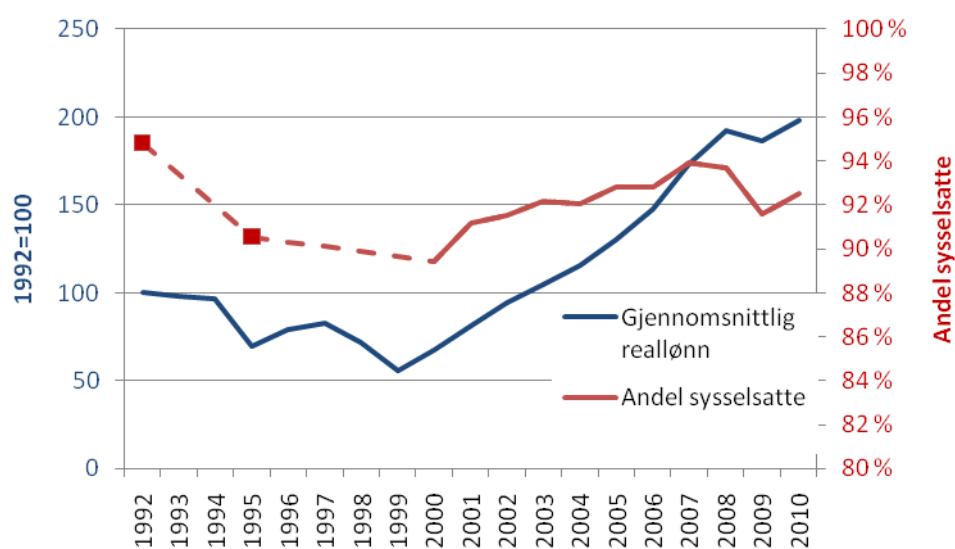
$$Y = C + I + G + NX, \quad NX = IM - EX,$$

der $Y = \text{BNP}$, $C = \text{privat konsum}$, $I = \text{investeringer}$, $G = \text{offentlig forbruk}$, $NX = \text{netto eksport}$, $IM = \text{import}$ og $EX = \text{eksport}$.

³² Andrew Abel, Ben Bernanke og Robert McNabb: *Macroeconomics*, Addison, Wesley, Lonman Inc., 1998.



Figur 2.2 Utviklingen i russisk nasjonalregnskap (utgiftsorientert) for 1992–2010. Kilde: OECD.³³



Figur 2.3 Utvikling i indeksert gjennomsnittlig reallønn og andel sysselsatte³⁴ i Russland for perioden 1992–2010. Kilde: Rosstat.

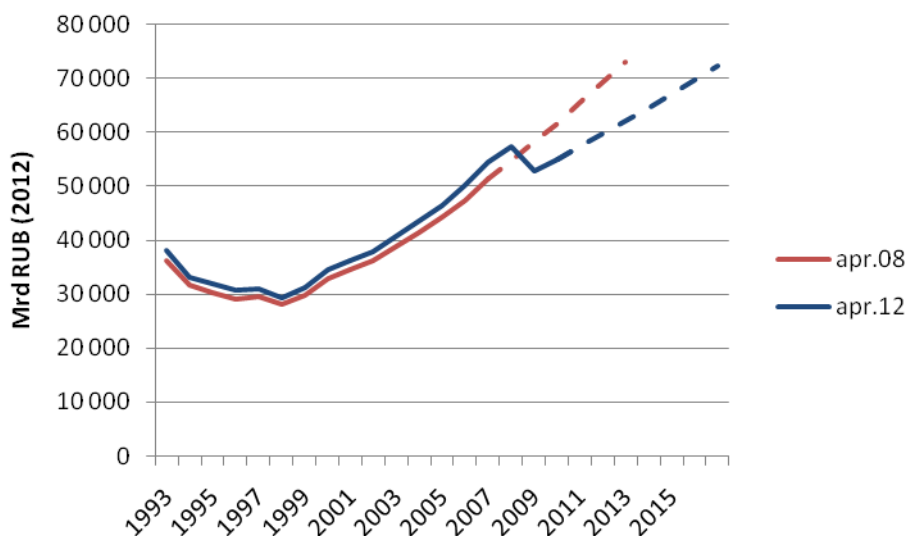
Russland var blant G-20 landene som ble rammet hardest av den internasjonale finanskrisen i 2008–2009. Den russiske økonomien krympet med rundt 8 prosent i 2009 mot en vekst på 8

³³ OECDs statistikkdatabase: <http://www.oecd-library.org/statistics>.

³⁴ Definert som andel av befolkningen mellom 15 og 72 år som hadde betalt arbeid eller inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet i referanseperioden. For perioden før 2000 er tall for andel sysselsatte kun tilgjengelig for 1992 og 1995.

prosent året før.³⁵ Likevel kom Russland forholdsvis godt ut av finanskrisen sammenlignet med mange andre europeiske land. Dette skyldtes dels høyere oljepriser enn forventet i 2010 og 2011, og dels at russiske myndigheter siden 2004 hadde satt til side noe av oljeinntektene i et stabiliseringsfond. De oppsparte midlene ga regjeringen handlingsrom til å iverksette en rekke støttetiltak under krisen. Tiltakene, som blant annet omfattet bruk av 210 milliarder dollar til å stabilisere en fallende rubel, statsgarantier for viktige lån i bankene, importrestriksjoner og direkte støtte til industrivirksomhet, bidro til å holde offentlig og privat konsum oppe (se figur 2.2) og hindret en kraftig vekst i arbeidsledigheten (se figur 2.3). Som det fremgår av figur 2.1 var det russiske bruttonasjonalproduktet omtrent tilbake på nivået fra før krisen ved utgangen av 2011.

Finanskrisen synes imidlertid å ha hatt en permanent negativ innvirkning på den russiske økonomien. Figur 2.4 viser utviklingen og trenden slik det så ut i april 2008 og i april 2012. Ikke bare har den russiske vekstbanen falt, men forventningen til videre vekst er lavere enn før. Ifølge IMF er det langsiktige vekstestimatet for Russland nå knapt 4 prosent årlig.³⁶ Dette er høyt i europeisk sammenheng, men langt lavere enn forventet vekst i flere av de andre fremvoksende økonomiene som Russland gjerne sammenliknes med, først og fremst India og Kina. En årlig vekst på 4 prosent er trolig heller ikke tilstrekkelig til å nå Russlands sosialpolitiske målsetninger. En statsnedsatt gruppe russiske økonomer har for eksempel beregnet at Russland må ha en økonomisk vekst på minst 5 prosent årlig for å oppnå ønsket velstandsnivå innen 2020.³⁷



Figur 2.4 BNP-utvikling slik den ble estimert i april 2008 og april 2012. Kilde: IMF WEO april 2008 og april 2012.

³⁵ The World Bank in Russia: *Russian Economic Report*, nr. 17, november 2008.

³⁶ IMF: *World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain*, april 2012, s. 194.

³⁷ *Strategija 2020: Novaja model' rosta – novaja sotsialnaja politika*, <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itogi.pdf>, lest 14. mars 2012.

2.2 Usikkerhetsmomenter i den russiske økonomien

IMF forklarer de reduserte vekstforventningene med at finanskrisen avdekket strukturelle problemer i den russiske økonomien samtidig som den fikk investorene til å søke mot tryggere markeder.³⁸ Blant faktorene som skaper usikkerhet i den russiske økonomien er stor sårbarhet for svingninger i petroleumsprisene, høy inflasjon, svakt vern av private eiendomsrettigheter, svak rettssikkerhet, ineffektivt statsapparat, omfattende korrupsjon og usikkerhet rundt bankenes levedyktighet. Resten av dette kapitlet er viet noen av disse sentrale økonomiske usikkerhetsmomentene og russiske myndigheters forsøk på å adressere dem.

Olje- og gass har vært og er Russlands viktigste kilde til skatteinntekter, noe som gjør den offentlige økonomien svært sårbar for svingninger i petroleumsprisene. Mellom 40 og 50 prosent av inntektene i de siste årenes føderale budsjetter kommer fra olje- og gass-sektoren.³⁹ Gjennom petroleumssektoren er den russiske økonomien også sårbar overfor den økonomiske utviklingen i vestlige land ettersom eksportinntektene fra olje og gass utgjør mer enn en firedel av Russlands bruttonasjonalprodukt.⁴⁰ I 2010 gikk 88 prosent av Russlands totale oljeeksport og 70 prosent av gasseksporten til EU.⁴¹ En måte man har forsøkt å veie opp for sårbarheten på er gjennom sparing i stabilitetsfond. Store deler av de hittil oppsparte midlene ble imidlertid anvendt under finanskrisen.⁴² Russiske myndigheter har varslet at de vil gjenoppta den systematiske sparingen i petroleumsfond fra og med budsjettåret 2013.⁴³

I tillegg til å være Russlands viktigste inntektskilde fungerer petroleumsinntektene som “smøring” for økonomien som helhet ved at de påvirker kapitalflyt, tilgang på kreditt, investeringer og andre inntekter. Hvor stor indirekte betydning oljeinntektene har for den russiske økonomien ble tydelig under finanskrisen. Da oljeprisen falt sensommeren 2008, falt ikke bare inntektene i petroleumssektoren, men også veksten i de øvrige sektorene.⁴⁴ Ifølge IMF øker russiske offentlige inntekter med 62 milliarder rubler for hver tiende dollar oljeprisen øker med.⁴⁵ Det tilsvarer 1,5 prosent av BNP.

Verdensbanken og OECD mener at den russiske økonomiens sårbarhet overfor en korreksjon i oljeprisene har økt de siste årene.⁴⁶ OECD viser til at “underskuddet før oljeinntekter vokste raskt

³⁸ IMF: *Regional Economic Outlook: Europe. Strengthening the Recovery*, mai 2011, ss. 27–28.

³⁹ Budsjettene er tilgjengelige fra http://www1.minfin.ru/budget/federal_budget/.

⁴⁰ Rosstat: www.gks.ru/bgd/regl/b10_12/IssWWW.exe/stg/d02/26-08.htm, lest 8. februar 2012.

⁴¹ “EU – Russia Summit (Brussels, 15 desember 2011)”, memo/11/915, 14. desember 2011.

⁴² I 2008 var stabiliseringsfondene på omtrent 600 milliarder US-dollar. 1. august 2011 hadde reservefondet falt til om lag 27 milliarder dollar, mens det nasjonale velferdsfondet var anslått til å være på 93 milliarder, se IMF: “Russia: Fragile Recovery from Crisis”, 2. august 2010, og IMF: “Russian Federation: Selected Issues Paper”, Country Report No. 11/295, 27. september 2011, s. 56.

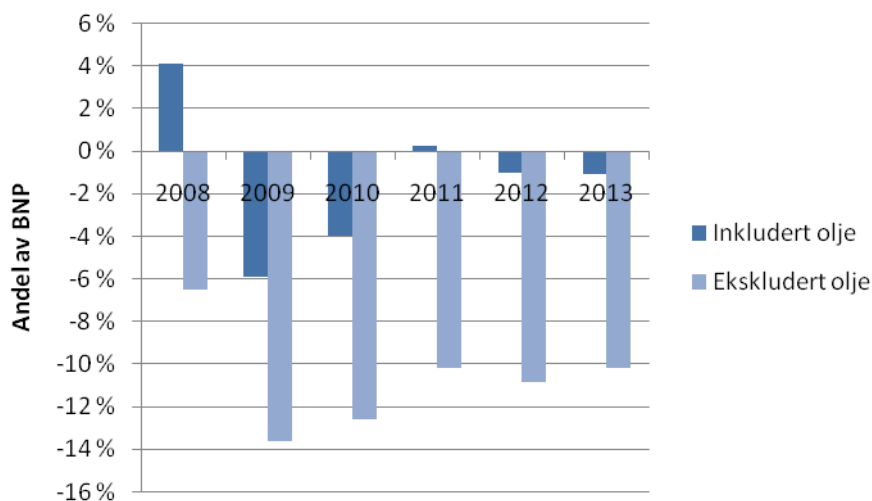
⁴³ Stenogram fra regjeringsmøte 17. april 2012, <http://premier.gov.ru/events/news/18704>, lest 18. april 2012.

⁴⁴ Se f.eks. Clifford G. Gaddy og Barry W. Ickes: “Russia after the Global Financial Crisis”, *Eurasian Geography and Economics*, nr. 3 (51), 2010.

⁴⁵ IMF REO Europe mai 2011 op.cit., s. 27.

⁴⁶ The World Bank in Russia: *Russian Economic Report*, nr. 24, mars 2011; OECD: *Economic Surveys Russian Federation (overview)*, desember 2011.

i 2008–2009 og holdt seg over 10 prosent av BNP i 2010–2011”, illustrert i figur 2.5. Som det fremgår av figuren anslår OECD at underskuddet før oljeinntekter vil ligge rundt 10 prosent de neste årene. Alle inntekter sett under ett har Russland likevel en betydelig bedre budsjettbalanse enn snittet av OECD-land.



Figur 2.5 Føderal budsjettbalanse med og uten oljeinntekter. Kilde: OECD.

En annen faktor som skaper usikkerhet i den russiske økonomien er den høye inflasjonen. Høy inflasjon kan ha en negativ effekt på investering og sparing ettersom investorer vet lite om den reelle avkastningen på pengene som puttes inn. Dersom inflasjonen varierer mye risikerer investorene å sitte igjen med negativ avkastning hvis den nominelle renten/bankrenten ikke følger etter. Høy inflasjon fører også til at priser og lønninger må endres oftere enn ved lav inflasjon. Videre vil høy inflasjon ha en negativ virkning på skattesystemet: I de fleste land beregnes inntekter fra renter og kapital på nominell basis. Høy inflasjon vil dermed medføre at skatteinngangen staten får året etterpå er mindre verdt enn opprinnelig beregnet.⁴⁷

Ifølge tall fra IMF var inflasjonen i Russland i snitt 14,5 prosent årlig i perioden 1998–2011, se figur 2.6.⁴⁸ En årsak til den høye inflasjonen var at den russiske sentralbanken frem til 2008 prioriterte å holde valutakursen stabil heller enn inflasjonen for å sikre at den innenlandske industrien var konkurransedyktig og at den internasjonale handelen ble opprettholdt.⁴⁹ Etter finanskrisen har den russiske sentralbanken i økende grad latt tilbud og etterspørsel styre rubelprisen.⁵⁰ Inflasjonen har siden 2009 holdt seg under 10 prosent, og i 2011 var inflasjonen i

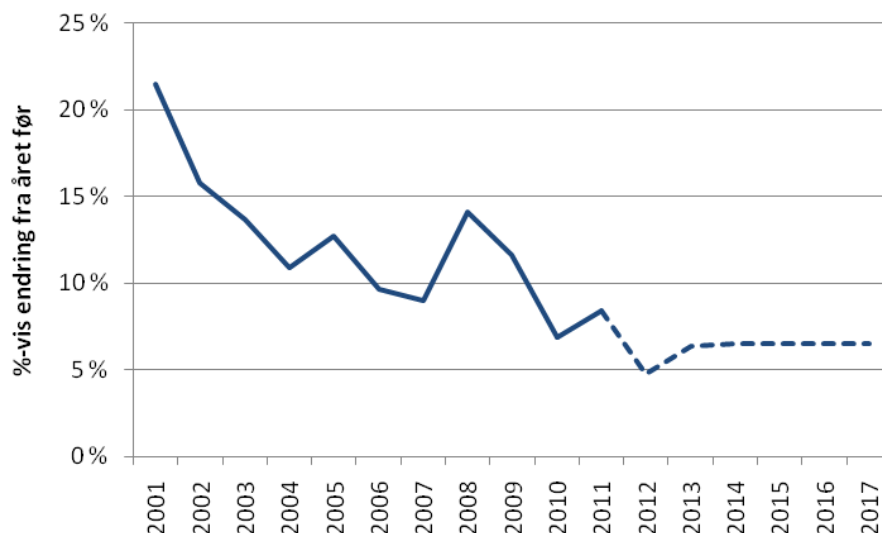
⁴⁷ David Romer: *Advanced Macroeconomics*, London–New York: McGraw-Hill Higher Education, 2001, ss. 519–521.

⁴⁸ IMF: *World Economic Outlook: Tensions from the Two-Speed Recovery. Unemployment, Commodities, and Capital Flows*, april 2011.

⁴⁹ Brigitte Granville og Sushanta Mallick: “Monetary Policy in Russia” i Lucio Vinhas de Souza og Oleh Havrylyshyn (red.) *Growth Resumption in the CIS*, Amsterdam, Nederland: Elsevier, 2006; Frabzusja Ohnsorge og Nienke Oomes: “Inflation, Money Demand, and De-Dollarization”, IMF Country Report nr. 4(316), 2004, ss. 10–14.

⁵⁰ “Financial sector’s tight liquidity situation persists”, *BOFIT Weekly* nr. 6, 10. februar 2012.

Russland på det laveste nivået i postsovjetisk tid (6,1 prosent).⁵¹ Som illustrert i figur 2.6 forventer IMF at inflasjonen i Russland vil ligge rundt 6,5 prosent fremover. Fortsatt redusert inflasjon vil kunne påvirke den økonomiske veksten i positiv retning ettersom lav inflasjon innebærer mindre usikkerhet for investorer.



Figur 2.6 Inflasjon i Russland 1992–2016. Tall etter 2011 er estimater. Kilde: IMF WEO april 2012.

En tredje faktor som vil kunne påvirke den økonomiske veksten i perioden frem mot 2020, er investeringsnivået. Som det fremgikk av figur 2.2 falt investeringene drastisk på 1990-tallet frem til kollapsen i den russiske økonomien i 1998. Deretter økte investeringene i perioden frem mot finanskrisen i 2008 da vi fikk et nytt fall. Ifølge IMF var investeringsandelen 23 prosent av BNP i 2011.⁵² Dette er et vanlig nivå i forhold til vestlige land, men lavt i forhold til andre fremvoksende økonomier som Kina og India. I 2010 var investeringsandelen i Kina og India henholdsvis 48 og 37 prosent av BNP.⁵³ Russiske myndigheter har som målsetning at investeringsnivået skal økes til 27 prosent innen 2018.⁵⁴

En særlig utfordring for Russland i de kommende årene er å øke andelen private investeringer. Ifølge Ministeriet for økonomisk utvikling stod offentlig sektor for 40 prosent av investeringene i Russland i 2011.⁵⁵ Dette er usedvanlig høyt. En stor del av de offentlige investeringene tilfaller

⁵¹ “Inflation rate in 2011 drops to post-Soviet low”, *BOFIT Weekly* nr. 3, 20. januar 2012.

⁵² IMF WEO april 2012 op.cit.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ “Forordning om regjeringens langsiktige økonomiske politikk”, 7. mai 2012, <http://news.kremlin.ru/acts/15232>, lest 10. mai 2012.

⁵⁵ Evgenija Pismennaja: “Rossiyo zjdet investitsionnyj golod”, *Vedomosti*, 30. november 2011, <http://www.vedomosti.ru/finance/print/2011/30/1438736>, lest 30. desember 2011.

industriproduksjon av militært materiell,⁵⁶ og ifølge den britiske økonomen Julian Cooper tilfaller halvparten av alle forskerårsverk i Russland forsvarsindustrien.^{57,58}

Usikkerhet rundt fremtiden, særlig dårlig vern av eiendomsrettigheter og et korrupt rettsystem, har bidratt til at private så langt har vært tilbakeholdne med å legge penger i langsiktig avkastning i det russiske markedet. Verdensbankens “Doing Business”-indikator, som presenterer kvantitative indikatorer på bedriftsregulering og beskyttelse av eiendomsrettigheter på tvers av land, rangerte Russland helt nede på 120. plass av 183 land i 2011.⁵⁹ Russiske myndigheter har som målsetning å stige til 50. plass allerede i 2015 og 20. plass i 2018,⁶⁰ men så langt er det lite som tyder på at de er villige til å gjennomføre de store politiske, institusjonelle og holdningsmessige endringene som kreves. Putin varslet i forkant av presidentvalget i 2012 ingen dyptgripende institusjonelle endringer. Tvert om synes han å argumentere for at den økonomiske veksten må bedres før man kan unne seg den luksus å se på institusjonene.⁶¹

Grå og sort økonomi i Russland

Ifølge Rosstat utgjorde den grå økonomien i 2010 et beløp tilsvarende 16 prosent av BNP.⁶² Dette medfører store tap i skatteinntekter for staten. Rosstats mål på grå økonomi omfatter illegal økonomisk aktivitet som handel med varer gjennom ulovlige kanaler (smugling), skjulte transaksjoner (skatteunndragelse) og diverse former for urapportert arbeid og produksjon, inkludert såkalt barterhandel.⁶³ I tillegg kommer den sorte økonomien, som omfatter handel med varer og tjenester som i seg selv er ulovlige.

I likhet med Verdensbanken er OECD svært kritiske til forretningsklimaet i Russland som de anser å være styrt av politiske interesser, korrupt og utforutsigbart:

Statens involvering i økonomien er gjennomgripende, korrupsjonen er endemisk, rettsstaten svak og regimet for handel og utenlandske investeringer er relativt restriktivt.

⁵⁶ New York Academy of Sciences: “The Yaroslavl Roadmap 10–15–20”, www.scribd.com/doc/37501810/48/Russia-in-the-Early-2000s, lest 16. november 2011.

⁵⁷ Julian Cooper: “The Innovative Potential of the Russian Economy”, *Russian Analytical Digest*, 88, 29. november 2010, s. 9. I følge Anatoly Tsyganok (i “To spend money on defense and not to go broke”, *Defense & Security*, nr. 114, 13. oktober 2010, ru. org. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, nr. 38, 8. oktober, 2010, s. 1) er forholdet militær – sivil forskning 60:40.

⁵⁸ Nyhetsbyrået RIA Novosti rapporterte 15. februar 2012 at russiske myndigheter ønsker å opprette enda et statlig institutt for forsvarsforskning, se “Russia may set up defense research agency”, http://en.rian.ru/military_news/20120215/171333183.html, lest 15. februar 2012.

⁵⁹ The World Bank: *Doing Business 2012: Doing business in a More Transparent World*, 2011, s. 122.

⁶⁰ “Forordning om regjeringens langsiktige økonomiske politikk” op.cit.

⁶¹ Vladimir Putin: “Nam nuzjna novaja ekonomika”, *Vedomosti*, 30. januar 2012, <http://www.vedomosti.ru/politics/print/2012/01/30/1488145>, lest 30. januar 2012.

⁶² “Russia’s shadow economy 16 % of GDP – head of statistics service”, RIA Novosti, 1. april 2011, <http://en.rian.ru/business/20110401/163321504.html>, lest 1. april 2011.

⁶³ “Grey economy slightly increases its contribution to GDP during the downturn”, *BOFIT Weekly*, nr. 5, 5. februar 2010.

*Disse manglene reflekteres i dårlig konkurranse, treg innovasjon, lave investeringer og en høyere avhengighet av naturressurser enn hva som ellers ville vært tilfellet.*⁶⁴

Russland har de siste årene hatt en score på mellom 2 og 3 på Transparency Internationals *Corruption Perceptions Index*, noe som plasserer Russland blant de mest korrupte landene i verden.⁶⁵ Statsminister og tidligere president Dmitrij Medvedev har flere ganger uttalt at korrupsjonen er Russlands fremste fiende.⁶⁶ I 2010 avdekket Den russiske riksrevisjonen at underslaget fra det føderale budsjettet oversteg 1 000 milliarder rubler.⁶⁷ Det tilsvarer en tidel av budsjettet.⁶⁸

Statens gjennomgripende involvering i økonomien bidrar til at private russiske aktører som vil inn på markedet har begrenset kapitaltilgang. Ifølge den britiske økonomen Richard Connolly er banksektoren i stor grad politisk kontrollert. Dette svekker konkurransen i markedet og dermed innovasjonsbehovet. Regjeringens støttetiltak i forbindelse med finanskrisen har redusert konkurransen i banksektoren ytterligere og gjort det enda vanskeligere for mindre, private aktører å få lån.⁶⁹ I en rapport fra april 2011 konkluderte IMF med at støttepakkene under finanskrisen også bidro til økt atferdsrisiko⁷⁰ som følge av at de systematisk gikk til store, statlige bankinstitusjoner. IMF var også kritisk til den russiske lånekvaliteten,⁷¹ som de mente var overestimert, mens bankenes provisjon var lavere enn den burde være.⁷² Økt usikkerhet rundt bankenes levedyktighet kan medføre lavere sparing og dermed lavere finansiering for nye lån. Dette vil igjen motvirke nye investeringsprosjekter og virke dempende på veksten. I tillegg kan det medføre økte lånerenter for kundene, noe som både kan dempe nye investeringer og konsumet.

IMF påpeker i de nyeste utgavene av *World Economic Outlook* at den globale økonomien nå er inne i en usikker periode som følge av gjeldskrisen i Europa. Den globale aktiviteten er svekket, tilliten i markedet har falt, og IMF frykter at en forsterket nedgangskonjunktur i Europa skal gi

⁶⁴ OECD: *Economic Surveys Russian Federation (overview)*, desember 2011.

⁶⁵ Indeksen måler korrupsjon i offentlig sektor og går fra 10,0 til 1,0 der 10,0 er ingen korrupsjon og 1,0 er svært korrupt http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/, lest 5. desember 2011

⁶⁶ Se f.eks. Dmitrij Medvedev: "Rossija, vpered!", publisert 10. september 2009, tilgjengelig fra <http://kremlin.ru/news/5413>, lest 26. januar 2012 eller Dmitrij Medvedev: "Korrupsija dolzna byt ne prosto nezakonnoj. Ona dolzna stat neprilitsnoj", videoblog, 20. mai 2009, <http://www.kremlin.ru/news/4150>, besøkt 8. februar 2012.

⁶⁷ Vladimir Mukhin: "The Ministry of Anti-Corruption Defense", *Defense & Security*, nr. 128, 17. november 2010, jf. *Nezavisimaja gazeta*, 15. november 2010, ss. 1–2.

⁶⁸ Det føderale budsjettet for 2010 var på 10 212 milliarder russiske rubler iflg. <http://www.roskazna.ru/reports/es.html>, lest 21. november 2011.

⁶⁹ Richard Connolly: "Financial Constraints on the Modernization of the Russian Economy", *Eurasian Geography and Economics*, nr. 3 (52), 2011, s. 454.

⁷⁰ Begrepet "atferdsrisiko" (moral hazard) brukes om opportuniste etter avtaleinngåelse.

⁷¹ Lånekvaliteten sier noe om tilbakebetalingsevnen av lån. Når kvaliteten er dårlig, er det større sannsynlighet for at lånet ikke blir tilbakebetalt.

⁷² IMF: "Russia. Key findings and recommendations of the 2011 stability module under the Financial Sector Assessment Program (FSAP)", april 2011, <http://www.imf.org/external/np/ms/2011/041211.htm>, lest 8. februar 2012.

seg utslag i redusert vekst over hele verden.⁷³ Oppsummert synes russiske myndigheter å stå foran betydelige utfordringer for å sikre stabil makroøkonomisk vekst de kommende årene. Det virker langt fra sikkert at man er garantert en vekst på dagens nivå eller høyere, slik det nåværende budsjettet og de politiske langtidsplanene frem mot 2020 legger opp til.

2.3 Moderniseringsdebatten

Finanskrisen og de reduserte vekstutsiktene vekket til live en gammel debatt i Russland om hvordan landet skal redusere petroleumsavhengigheten og få en mer innovativ og konkurransedyktig industri.⁷⁴ I Dmitrij Medvedevs presidentperiode (2008–2012) ble en rekke tiltak iverksatt for å motivere flere mindre private aktører til å starte opp nye foretak, herunder gunstige skattebetingelser og tilrettelagte lokaler i forskningssentre. Sittende president Vladimir Putin understreket i valgkampen at arbeidet med å øke industriens konkurransedyktighet, forbedre infrastrukturen og utvide tjenestesektoren vil bli videreført i den inneværende presidentperioden.⁷⁵ Myndighetene har som målsetning å opprette 25 millioner nye høyteknologiske arbeidsplasser innen 2020 og mer enn doble andelen av bruttonasjonalproduktet som kommer fra høyteknologisk industri.⁷⁶ Putins økonomiske politikk går ut på at staten skal spille den ledende rollen i moderniseringen av den russiske økonomien. Ifølge Putin viser erfaringen fra Sør-Korea og Kina at “et spark fra staten” er nødvendig for å få økonomien i gang.⁷⁷

Putin og Økonomiministeriet har tatt til ordet for en økonomisk modell der man konsentrerer de statlige ressursene mot teknologisk modernisering av et utvalg sentrale sektorer.⁷⁸ En av sektorene som skal moderniseres ved hjelp av statsstøtte i løpet av den inneværende presidentperioden er forsvarsindustrien. I tillegg til de 19 000 milliarder rublene som skal investeres i våpenprogrammet planlegger russiske myndigheter i perioden 2012–2020 å bevilge til sammen 3 000 milliarder rubler til å oppgradere produksjonsutstyr i forsvarsindustrien og til å bygge nye og moderne produksjonsfasiliteter.⁷⁹ Visestatsminister Dimitrij Rogozin, som har fått ansvaret for å føre tilsyn med moderniseringen av forsvarsindustrien, utdypet motivet for ressursallokeringen til forsvarsindustrien i et innlegg i avisen *Izvestia* i november 2011:

Vi må gjøre alt vi kan for at vårt forsvarsindustrielle kompleks igjen blir verdensledende, og for at det skal kunne bli det, må vi gi industrien muligheten til å jobbe for full maskin. Fedrelandets kraftfulle forsvarsindustri er lokomotivet i moderniseringen av landets økonomi. Historien har vist at nettopp forsvarssektoren var, er og kommer til å være den høyest teknologisk utviklede økonomiske sektoren i Russland.⁸⁰

⁷³ IMF WEO april 2012 op.cit.

⁷⁴ Se f. eks. Medvedev 10. september 2009 op.cit.

⁷⁵ Putin 30. januar 2012 op.cit.

⁷⁶ “Forordning om regjeringens langsiktige økonomiske politikk” op.cit.

⁷⁷ Putin 30. januar 2012 op.cit.

⁷⁸ Ibid. jf. også *Strategija 2020* op.cit.

⁷⁹ Dmitrij Rogozin: “U otetsjestvennogo OPK est budsjtsjee”, *Izvestia*, 16. november 2011, <http://www.izvestia.ru/news/506941>, lest 24. november 2011.

⁸⁰ Ibid.

Vladimir Putin ga uttrykk for liknende tanker da han i januar 2012 redegjorde for sine planer for den nye presidentperioden:

De enorme ressursene som investeres i nytt militært materiell og revitaliseringen av det militærindustrielle kompleks skal tjene som en motor for moderniseringen av hele økonomien. Når statens utgifter skaper nye arbeidsplasser, understøtter etterspørselen i markedet og gir næring til vitenskapen stimulerer det til bærekraftig økonomisk vekst.⁸¹

Som det fremgår av sitatene ser russiske myndigheter for seg at det som nå investeres i forsvarsektoren gjennom våpenprogrammet vil gi god avkastning på sikt både i form av en mer effektiv og moderne våpenindustri, som igjen vil gi økte våpeneksportinntekter, og i form av spillovereffekter til andre økonomiske sektorer. Putin har blant annet nevnt at han forventer at revitaliseringen av våpenindustrien vil ha gunstige konsekvenser for metallindustrien, maskinindustrien, kjemisk industri, elektronisk industri og informasjons- og kommunikasjonssektoren.⁸²

Sett i lys av Rogozins og Putins uttalelser er det mye som taler for at GPV-2020 ikke bare må forstås som en ambisiøs opprustningsplan, men også et økonomisk moderniseringsprosjekt. Det tilsier at våpenprogrammet kan bli gitt høy økonomisk prioritet også dersom den økonomiske veksten i Russland skulle vise seg å bli dårligere enn forventet. Hvorvidt økte forsvarsutgifter fremmer økonomisk vekst eller ikke er imidlertid omstridt.⁸³ Argumentene for dette går ut på at en økt satsing på forsvar øker infrastrukturinvesteringer, produksjon, samlet etterspørsel og gir en bedre utdannet arbeidsstyrke. Motargumentene dreier seg blant annet om at økte forsvarsutgifter fortrenger private investeringer og at de økte skattene som kreves påfører økonomien større skade enn de positive effektene av selve forsvarssatsingen. Selv om en økt forsvarssatsing skulle føre til økonomisk vekst er det ikke dermed sagt at det er den mest effektive måten å stimulere andre deler av økonomien på.

3 Forsvarets plass i russisk økonomi

Russiske forsvarsbevilgninger har i postsovjetsk tid i stor grad fulgt utviklingen i den russiske økonomien for øvrig. Under resesjonen på 1990-tallet ble forsvarsbevilgningene kraftig redusert, for deretter å øke i takt med den økonomiske veksten etter 1998. Etter 2007 ser vi ikke bare en vekst i de faktiske forsvarsbevilgningene, men også en økt vilje til å prioritere forsvar på bekostning av andre sektorer. Det føderale budsjettet for perioden 2012–2014 tyder på at prioriteringen av forsvar og sikkerhet vil fortsette i årene fremover.

3.1 Forsvarsbevilgninger

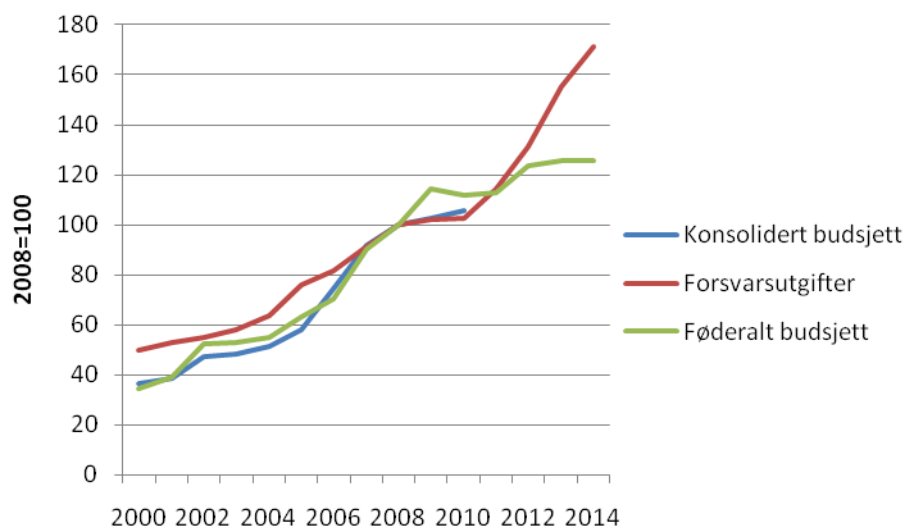
Figur 3.1 viser utviklingen i forsvarsutgiftene samt føderalt og konsolidert statsbudsjett for perioden 2000–2014. Som det fremgår av figuren ble de reelle bevilgningene til forsvaret godt og

⁸¹ Putin 20. februar 2012 op.cit.

⁸² Ibid.

⁸³ Se for eksempel Albert Wijeweera og Matthew J. Webb: "Military Spending and Economic Growth in South Asia: A Panel Data Analysis", *Defence and Peace Economics*, Vol 22(5), oktober 2011, ss. 545–554.

vel doblet i løpet av Putins to første presidentperioder (2000–2008). Prioriteringen av forsvaret holdt seg imidlertid nokså konstant rundt 2,5 prosent av BNP.⁸⁴ Selv om forsvarsbudsjettene hadde en reell vekst, var veksten frem til 2007 lavere enn veksten i både det føderale og konsoliderte statsbudsjettet. Økningen i forsvarsbevilgningene i denne perioden var med andre ord et resultat av den raske BNP-veksten, ikke økt politisk vektlegging av forsvarssektoren.



Figur 3.1 *Indeksert reell utvikling av føderalt og konsolidert statsbudsjett og forsvarsbudsjettet 2000–2014. Kilde: Rosstat (faktiske utgifter 2000–2010), Minfin (budsjett 2011–2014).*

Statsbudsjettet

Med det russiske statsbudsjettet forstår vi vanligvis det føderale budsjettet, som sammenfatter de føderale myndighetens forventede inntekter og utgifter i det kommende året.⁸⁵ Det konsoliderte statsbudsjettet omfatter i tillegg til det føderale budsjettet, føderasjonssubjektenes budsjetter, lokale myndigheters budsjetter og overføringer til og fra statlige fond. Budsjettene på alle nivåer vedtas for tre år av gangen, hvorav det første året fattes som en lov, mens de to neste er veiledende.⁸⁶

⁸⁴ Beregnet på bakgrunn av tall fra Rosstat og IMF. Andelen er beregnet med utgangspunkt i den russiske definisjonen av forsvarsutgifter. Denne er snevrere enn den definisjonen som anvendes av SIPRI. BNP-andelen samsvarer derfor ikke med SIPRIs anslag som anvendes i kapittel 3.3, jf. kapittel 1.2.

⁸⁵ Russland er en føderasjonsrepublikk bestående av 83 føderasjonssubjekter.

⁸⁶ Se Budsjettloven av 31. juli 1998, tilgjengelig bl.a. fra den russiske lovdatbasen <http://base.garant.ru/12112604/>, lest 7. oktober 2011.

Føderale myndigheter har hovedansvaret for forsvar og indre sikkerhet samt det føderale statsapparatet, mens regionale myndigheter har hovedansvaret for velferdstilbudet, herunder helse, barnehager, grunnskole og praktisk yrkesopplæring.⁸⁷ I 2010 ble alle offentlige utgifter til forsvar og 81 prosent av utgiftene til offentlig ro og orden finansiert over det føderale budsjettet, mens dette gjaldt for kun 17 prosent av de offentlige utgiftene til helse og 21 prosent av utgiftene til utdanning.⁸⁸

Da det føderale budsjettet måtte revideres i forbindelse med finanskrisen i 2008 så vi en tendens til at russiske myndigheter prioriterte forsvar høyere enn før. I det reduserte budsjettet for 2009 kom forsvarssektoren fra det med relativt små kutt, og i det fortsatt krisepregede 2010-budsjettet var forsvar én av få budsjettposter med en viss nominell vekst.⁸⁹ Fra 2011 ser vi ikke bare en sterk økning i forsvarsutgiftene, men også en relativt sett høyere vekst enn i det føderale budsjettet som helhet. I budsjettet for 2012 og planperioden 2013–2014 er det lagt opp til at forswarets andel av de føderale utgiftene skal øke fra 14 prosent i 2011 til 19 prosent i 2014.⁹⁰ Når vi sammenligner med andel av BNP ser vi at forswarets andel kun økte fra 2,6 prosent i 2000 til 2,8 prosent i 2010.⁹¹ Fremover er det imidlertid planer om at BNP-andelen skal økes til 3,7 prosent i 2014.⁹² Sett i sammenheng med at forsvarsutgiftene fulgte statsbudsjettets utvikling i perioden 2000–2010, vitner det om stadig økt offentlig inngripen i økonomien.

⁸⁷ Migara O. De Silva et al: *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation*, Washington D.C.: The World Bank, 2009, s. 52f.

⁸⁸ Russlands nasjonalregnskap er tilgjengelig fra <http://www.roskazna.ru/reports/es.html>, lest 21. november 2011.

⁸⁹ Tsyganok 13. oktober 2010 op.cit.

⁹⁰ Statsbudsjettet 2012–2014, Minfin. Vi har valgt å bruke budsjettutkastet og ikke det endelige budsjettet ettersom budsjettutkastet, i motsetning til vedtatt budsjett, inneholder en fullstendig oversikt over hvordan ulike utgifter (graderte og ugraderte) er tenkt fordelt på ulike budsjettkategorier.

⁹¹ Forsvarsutgiftene (faktiske tall) er hentet fra Rosstat, bruttonasjonalproduktet fra IMF.

⁹² Forsvarsutgiftene (budsjetterte tall) er hentet fra Minfin, bruttonasjonalprduktet er IMF's estimater.

	% av totale utgifter			
	2011	2012	2013	2014
Fellesstatlige spørsmål	8	7	6	6
Nasjonalt forsvar	14	15	17	19
Nasjonal sikkerhet og rettshåndhevelse	11	14	14	14
Nasjonal økonomi	16	14	13	11
Boligbygging og offentlige tjenester	2	1	1	1
Miljøvern	0	0	0	0
Utdanning	5	5	4	3
Kultur	1	1	1	1
Helse	5	4	4	3
Sosialpolitikk	28	31	30	29
Sport	0	0	0	0
Media	1	1	1	0
Betjening av statsgjeld	3	3	4	4
Overføringer til føderasjonssubjektene	6	4	4	3

Tabell 3.1 *Funksjonell fordeling av utgiftene i de føderale budsjettene for 2011–2014. Kilde: Minfin (revidert budsjett oktober 2011, budsjettutkast 2012–2014).*

Tabell 3.1 viser fordelingen mellom de ulike utgiftskategoriene i de føderale budsjettene for perioden 2011–2014. I 2014 er det lagt opp til at de samlede utgiftene til sikkerhet vil utgjøre en tredel av de totale utgiftene på føderalt nivå, mot en firedel i 2011. Den økte prioriteringen av forsvar og de øvrige sikkerhetsstrukturene skjer først og fremst på bekostning av støtte til primær- og sekundærnæringen, offentlige tjenester samt det administrative statsapparatet. Den føderale finansiering av helse og utdanning vil også bli redusert, både prosentvis og reelt, men dette trenger ikke innebære en faktisk reduksjon i offentlige bevilgninger til disse sektorene ettersom helse og utdanning i hovedsak finansieres over de regionale og lokale budsjettene. Som det fremgår av tabell 3.1 legges det imidlertid opp til at også de føderale overføringene til regionene vil bli redusert de neste årene, både reelt og andelsmessig. Ettersom skatteinngangen i Russland er svært sentralisert, er de fleste regionene avhengig av overføringer fra det føderale budsjettet for å skjøtte sine ansvarsområder.⁹³ En reduksjon i de føderale overføringene uten at skatteinngangen i regionene økes tilsvarende synes dermed å implisere kutt i de regionale budsjettene, som i praksis vil bety mindre velferd. Her må det imidlertid tas forbehold om at ansvaret for politiet fra og med 2012 ble overført fra delt jurisdiksjon mellom føderale og regionale myndigheter til føderalt nivå, noe som trolig frigjør betydelige regionale ressurser.

En viktig forklaring på den store økningen i forsvarsutgiftene i budsjettet for perioden 2012–2014 er de økte bevilgningene til nytt materiell. En annen forklaringsfaktor er trolig økte personellkostnader som følge av at lønningene i forsvar ble kraftig oppjustert fra 1. januar 2012. De

⁹³ Alle føderasjonssubjektene mottar overføringer fra det føderale budsjettet, men det er store variasjoner innen hvor stor andel av subjektens budsjett som overføringene utgjør, fra 90 prosent i Tsjetsjenia til kun 2 prosent i Jamal-Nenets autonome område, se Nadezjda Petrova: "Kak razdat trillion", *Kommersant dengi*, nr. 28 (835), 18. juli 2011, <http://www.kommersant.ru/doc/1673528/print>, lest 18. juli 2011. I følge Ministeriet for økonomisk utvikling har kun 10 prosent av føderasjonssubjektene tilstrekkelig selvstendig inntektsgrunnlag, se Pismennaja 30. november 2011 op.cit.

eksemplene som er blitt offentliggjort viser en økning på mellom 200 og 300 prosent.⁹⁴ Ifølge finansministeren er det i budsjettet for 2012–2014 satt av i alt 1 000 milliarder rubler ekstra til personellkostnader i sikkerhetsstyrkene, forsvaret inkludert.⁹⁵

Lønnsnivået i det russiske forsvaret

De militære lønningene har ikke fulgt med i lønnsutviklingen i samfunnet for øvrig. Dette, sammen med avsidessliggende tjenestested, dårlige boforhold og høyt voldsnivå, gjør at det russiske forsvaret i dag sliter med å rekruttere de soldatene de ønsker og med å holde på dem. Som forsvarsminister Serdjukov sa det i et intervju “man verver seg ikke til hæren for 7 000 rubler, dersom man kan tjene minst 15 000 i det sivile”.⁹⁶ Vervede menige soldater tjente i 2011 anslagsvis 7–11 000 rubler per måned,⁹⁷ mens vernepliktige fikk utbetalt mindre enn 1 000 rubler i måneden.⁹⁸ Til sammenligning tjener en ufaglært butikkselger i en av Russlands uttallige mobilbutikker gjerne rundt 30 000 rubler i måneden.⁹⁹ Et nytt lønnsystem ble innført i forsvaret fra 1. januar 2012, og i den sammenheng ble grunnlønnssatsene hevet kraftig. En menig, vervet geværmann som tidligere tjente rundt 11 000 rubler i måneden vil, ifølge generalstabssjef Nikolaj Makarov, nå få utbetalt 28 000 rubler, mens en oberst i brigadesjefsstilling opplyses å ha fått en lønnsøkning fra 28 000 til 92 000 rubler i måneden.¹⁰⁰

Det kan videre synes som at personellkostnadene vil øke ytterligere frem mot 2017. Dette kommer av at forsvaret i 2011 endret plantallet for personellsammensetningen fra 730 000 vernepliktige, 120 000 vervede og 150 000 offiserer, til 355 000 vernepliktige, 425 000 vervede og 220 000 offiserer.¹⁰¹ Russiske myndigheter har kunngjort at de for å nå måltallene vil øke antallet vervede soldater med 50 000 hvert år de neste fem årene.¹⁰² Etter de gamle lønnsatsene tjente vervede soldater om lag ti ganger mer enn vernepliktige (se tekstboks s. 24). Forskjellen er trolig

⁹⁴ Lederen for Dumaens forsvarskomite Viktor Zavarzins kommentar til den nye loven om militære lønninger, publisert på Forsvarskomiteens hjemmeside 21. oktober 2011, <http://komitet2-15.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124054056049.html>, lest 22. desember 2011; Dmitrij Medvedev: tale i føderalforsamlingen, 22. desember 2011, <http://news.kremlin.ru/news/14088/print>, lest 22. desember 2011.

⁹⁵ Pavel Felgenhauer: “Voters will pay for a military buildup after electing Putin, *Eurasia Daily Monitor*, nr. 213 vol. 8, 17. november 2011.

⁹⁶ Julija Taratuta: “Anatolij Serdjokov: Ja byl obeskurazjen obemami vorovstva”, *Russkij Newsweek*, 4. oktober 2010, gjengitt av radiokanalen Ekho Moskvjy, <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/715530-echo>, besøkt 23. desember 2011.

⁹⁷ Generalstabssjef Nikolaj Makarovs presentasjon av forsvarsreformen for Samfunnskammeret 17. november 2011, http://www.oprf.ru/files/Prezentaciya_minoboroni.ppt, lest 22. november 2011.

⁹⁸ Jorij Gavrilov: “Sluzjba u dovolstvija”, *Rossijskaja gazeta*, 22. april 2010, <http://www.rg.ru/2010/04/22/army.html>, lest 3. november 2011, jf. satsene for vernepliktige på Forsvarsministeriets hjemmeside http://recrut.mil.ru/for_conscripts/social_garantees.html, lest 8. november 2011.

⁹⁹ Søk på jobbportalen <http://www.rabota.ru> i desember 2011.

¹⁰⁰ Makarov 17. november 2011 op.cit.

¹⁰¹ “Serdjukov: v rossijskoj armii budut sluzjit 425 tysjatsj kontraktnikov”, RIA Novosti, 18. mars 2011, http://www.rian.ru/defense_safety/20110318/355259844.html, lest 18. mars 2011.

¹⁰² “Forordning om militærtjenestens videre eksistens”, 7. mai 2012, <http://news.kremlin.ru/acts/15253>, lest 10. mai 2012.

ikke blitt mindre etter at det nye lønssystemet ble innført. Dertil kommer at vervede soldater, i motsetning til vernepliktige, har krav på egen bolig, og økt bruk av vervede vil således gi økte boligutgifter. Her kan innvendes at bruk av vervede fremfor vernepliktige gjerne reduserer utgiftene til utdanning og opplæring. Russland vil imidlertid trolig i liten grad nyte godt av dette de første årene, da antallet vervede i dag er under 200 000 og kun 20 prosent av dagens vervede fortsetter etter den første kontraktperioden.¹⁰³ Det kan også stilles spørsmål ved om man ikke kan forvente at de militære lønningene vil øke reelt – slik man forventer for resten av samfunnet.

3.2 Fordelingen av forsvarsmidlene

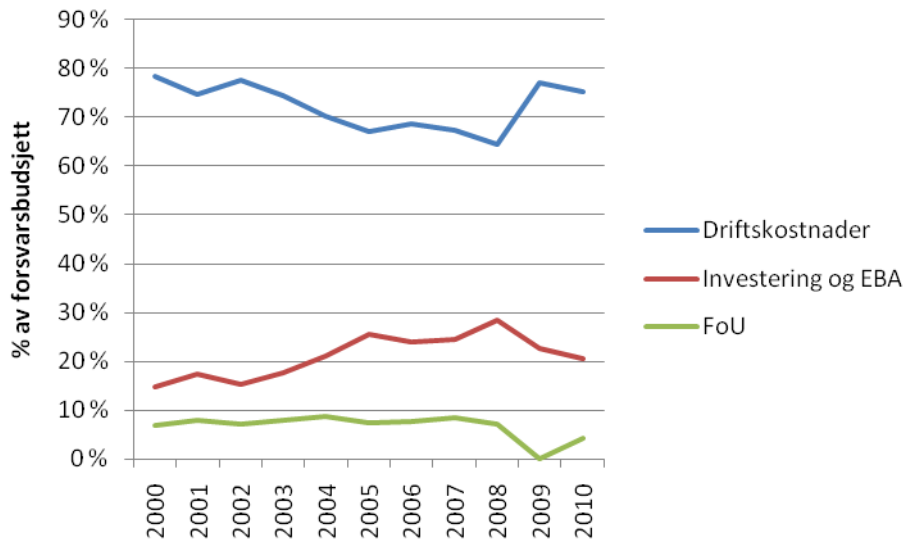
Når det gjelder fordelingen av de totale forsvarsmidlene, fikk landstyrkene frem til 2010 omtrent like mye som marinen og luftforsvaret til sammen. Omtrent halvparten av kostnadene gikk til å dekke inn personellkostnader. For landstyrkene var driftskostnader til materiell den nest største kostnaden, mens marinens og luftforsvarets kostnader i større grad gikk til investeringer. Investeringene er i absolutte tall relativt likt fordelt mellom land-, sjø- og luftobjektene, der det har vært særlig vekst i investeringskostnadene for sjø og luft siden 2006.

Som figur 3.2 viser, gikk en stor andel av de russiske forsvarsbevilgningene i perioden 2000–2010 til å dekke driftskostnader, men bemerkelsesverdig lite av forsvarsutgiftene gikk tilsynelatende til materielldrift slik som drivstoff, vedlikehold og reparasjoner. I 2010 utgjorde materielldriftskostnadene kun 20 prosent av de totale forsvarsutgiftene. Til sammenligning utgjorde materielldriftskostnadene i Norge om lag 40 prosent av totale forsvarsutgifter i 2008.¹⁰⁴ Gjennomgang av de ulike elementenes kostnadsfordelinger viser at mye av materielldriftskostnadene gikk over budsjettet til “støtte” – det kan altså synes som om land-, luft- og sjøobjektene materielldriftskostnader gikk over dette budsjettet. Samtidig må man også være bevisst på at Russland pleier å klassifisere vedlikehold som en investeringskostnad.¹⁰⁵ Mer utfyllende informasjon om fordelingen av utgiftene over tid finnes i appendix A.

¹⁰³ Intervju med Mikhail Lukanin, journalist i avisen *Trud*, Moskva, 12. september 2011.

¹⁰⁴ Monica Værholm et. al: *Forsvarets driftsutgifter til MVT og EBA – regnskapsanalyse 1994–2008*, FFI-rapport 2009/00899, 2009, s. 13 og 15.

¹⁰⁵ Andresen og Sendstad 2008 op.cit., s. 28.



Figur 3.2 Fordeling mellom drift, investering og EBA og FoU. Kilde: FN.

Frem mot 2020 er det varslet en økt prioritering av marine og luftforsvar, samt en kraftig økning i andelen av forsvarsmidlene som går til investeringer. Endringene må ses i sammenheng med omleggingen fra mobiliseringsforsvar til mindre, stående styrker og de omfattende anskaffelsesplanene i GPV-2020. Vi vil se nærmere på prioritert fordeling av forsvarsutgiftene fremover mot 2020 i kapittel 4.

3.3 Russlands forsvarssatsning i et internasjonalt perspektiv

Når vi skal sammenligne forsvarsutgiftene på tvers av land, ser vi gjerne forsvarsutgiftene opp mot BNP. Forsvarssektorens andel av BNP er et mål på hvor høyt forsvar prioriteres i forhold til andre sektorer. Videre får vi ved å sammenligne BNP-andelen mot andre stater en indikator på om Russlands vilje til å prioritere forsvar er høyere eller lavere enn den er i andre land.

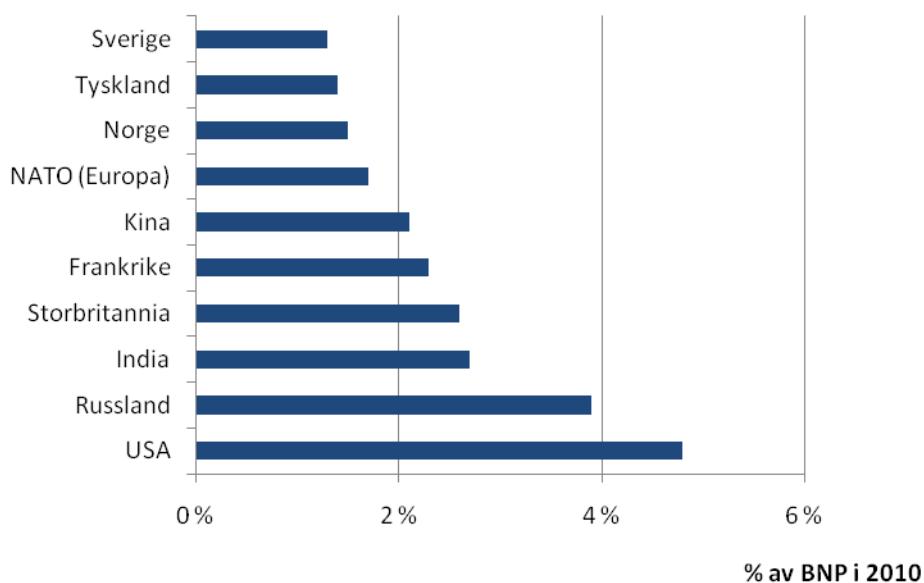
Russland har vist stor *vilje* til å satse på forsvar i en periode hvor andre land har trappet ned. BNP-andelen har, ifølge SIPRIs database, ligget mellom 3,3 og 4,3 prosent i perioden 1998–2008.¹⁰⁶ Til sammenligning hadde Nato under den kalde krigen som målsetning at minst 3 prosent av medlemslandenes BNP skulle benyttes til forsvarsformål. Etter den kalde krigen ble målsetningen redusert til 2 prosent, som også var et krav til Polen, Tsjekia og Ungarn da de ble tatt opp som nye Nato-medlemmer i 1999.¹⁰⁷ figur 3.3 viser en oversikt over forsvarsrelaterte utgifter i forhold til BNP i en del utvalgte land i 2010.¹⁰⁸ Russland brukte da 3,9 prosent av BNP

¹⁰⁶ <http://milexdata.sipri.org/result.php4>, lest 18. juli 2011. For SIPRIs definisjon av forsvarsutgifter, se note nr. 22.

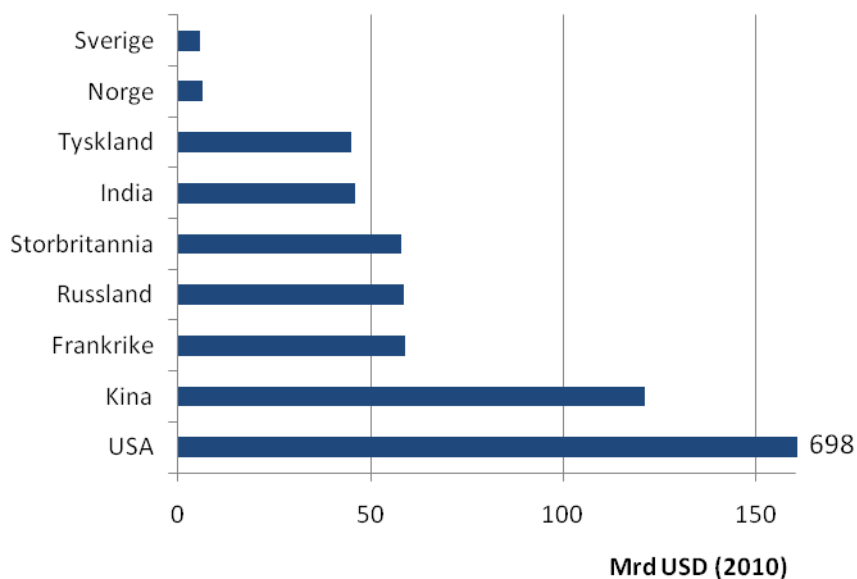
¹⁰⁷ Per Christian Johansen og Monika Værholm: *Makroøkonomiske trender. Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*, FFI-rapport 2010/00391, 2010, s. 18.

¹⁰⁸ Gjennomsnittet for Nato er hentet fra Natos database over militære utgifter: www.Nato.int/Nato_static/assets/pdf_2011_03/20110309_PR_CP_2011_027.pdf, øvrige tall er fra SIPRIs databaser.

på forsvar i henhold til SIPRIs definisjon av forsvarsutgifter. Til sammenligning brukte USA 4,8 prosent og Kina 2,1 prosent, mens Norge brukte 1,5 prosent.



Figur 3.3 Forsvarsutgifter som andel av BNP i 2010. Kilde: SIPRI, Nato (Nato-Europa).

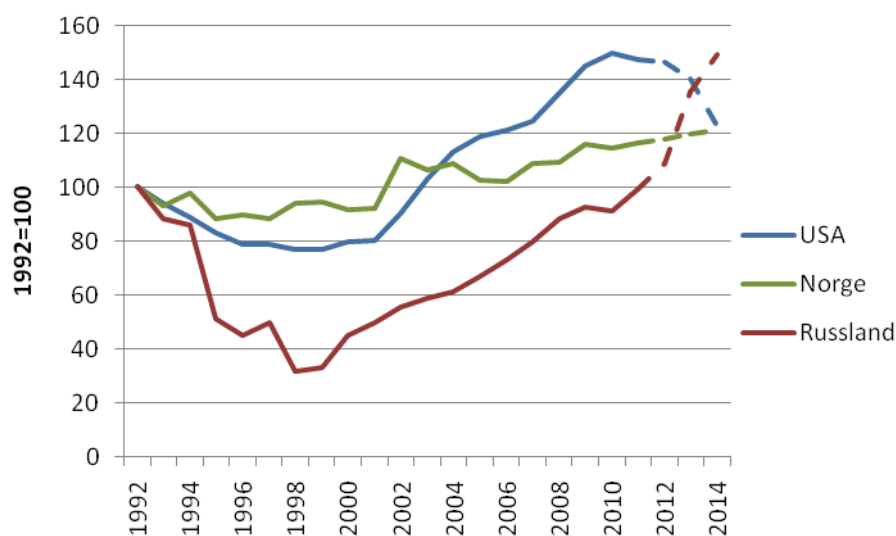


Figur 3.4 Forsvarsutgifter i 2010 målt i milliarder USD (2010).¹⁰⁹ Kilde: SIPRI.

De absolutte utgiftene til forsvar sier noe om *evnen* til å finansiere forsvaret. Det er store variasjoner i BNP mellom land og følgelig også store variasjoner i evnen til å finansiere væpnede styrker. Russlands BNP er betydelig lavere enn for eksempel USAs og Kinas. Selv om den russiske forsvarsandelen, og dermed viljen til å bruke penger på forsvar, er høy, vil selve summen som går til forsvar derfor være lav i forhold til enkelte land med en lavere forsvarsvilje, men

¹⁰⁹ Tallene i figuren er oppgitt i amerikanske dollar justert med faktisk markedskurs.

høyere BNP. I figur 3.4 vises en oversikt over forsvarsutgifter målt i faste 2010-USD for landene i figur 3.3. Ut fra de to figurene ser vi blant annet at selv om Russland viser en høyere vilje til å bruke penger på forsvar enn hva Kina gjør (i form av høyere BNP-andel), har de omtrent halvparten å bruke på forsvar målt i faktiske dollar. Det er imidlertid verdt å merke seg at Russland i 2011 i praksis brukte like mye på forsvar som Storbritannia og Frankrike som begge kuttet i sine forsvarsbudsjett dette året. I følge SIPRI har man de siste årene sett en generell tendens til at vest- og sentraleuropeiske land har redusert sine forsvarsutgifter noe, mens mange østeuropeiske land har hatt en kraftig økning.¹¹⁰



Figur 3.5 Indeksert utvikling i forsvarsutgifter 1992–2014, målt i faste priser. 1992 er basisår. Etter 2011 er trenden fremskrevet ved hjelp av forventninger om utvikling i nasjonale forsvarsbudsjetter.¹¹¹

Et riktig bilde av et lands forsvarsattsning krever videre at vi studerer utviklingen over tid. Når vi ser på hvor mye som ble benyttet på forsvar i USA, Norge og Russland for perioden 1992–2010, illustrert i figur 3.5, kommer det frem at fra 1992 til 1998 ble de russiske budsjettene andelsmessig mye kraftigere redusert enn budsjettene i Norge og USA. I praksis innebærer dette at det russiske materiellet i mye mindre grad ble vedlikeholdt og utskiftet enn materiellet i den

¹¹⁰ SIPRI: “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011”, 17. april 2012.

¹¹¹ Kilder er SIPRI (1992–2011), Minfin (Russland etter 2011) og budsjettforslaget fra Det hvite hus for 2013. SIPRI-tallene for USA er praktisk talt identiske med de historiske tallene for faktiske utgifter (*outlay*) som ligger i budsjettforslaget fra Det hvite hus. Det kraftige fallet for USA reflekterer de fremtidige kuttene som ligger inne i budsjettforslaget (kombinasjonen av det rene forsvarsbudsjettet og kostnader til utenlandsoperasjoner). Tallene for Norge samsvarer med de tallene Norge har rapportert inn til Nato. Disse tallene er noe høyere enn det som fremkommer av forsvarrets regnskaper fordi det er lagt til kostnader for militære pensjoner. Fra 2009 ble metoden for beregning av disse pensjonene endret, slik at de årlige utgiftene ligger på et noe høyere nivå enn de gjorde med den gamle metoden. SIPRIs tall for Norge i 2011 er et estimat og tar ikke høyde for den budsjettekniske endringen som fulgte av at Forsvarsbygg i 2011 gikk over fra nettobudsjettering til bruttobudsjettering. Vi har derfor brukt det innrapporterte Nato-tallet for 2010 og 2011. Se Dagfinn Vatne: *Makroøkonomiske trender 2012. Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*, FFI-rapport 2012/00031 for historisk trend i utviklingen av norske forsvarsbudsjetter (som tilsvarer vår fremskriving av trend).

vestlige verden. Dette har gjort at Russland i dag ligger langt bak USA og Nato i forsvarsevne. Fra 1999 har de russiske forsvarsbudsjettene vokst igjen, men forsvarsbudsjettet er fortsatt noe lavere enn hva det var i 1992. Til sammenligning er de amerikanske forsvarsutgiftene i dag om lag 50 prosent høyere enn de var den gangen. Det bør også bemerkes at selv om Russland skulle komme opp på samme bevilgningsnivå som på slutten av sovjettiden, har de, tiltross for at det russiske forsvaret trente langt mindre på 1990-tallet enn for eksempel det norske, nå mange år med tæring på materiellet. Dette tilsier at de vil være under kapabilitetsnivået fra den gang.

Planene fremover tilsier at den russiske forsvarsevnen kommer til å styrkes relativt til Norge og USA. Ifølge SIPRIs statistikk reduserte USA i 2011 forsvarsutgiftene for første gang siden 1998. I de kommende årene er det planlagt å kutte de amerikanske forsvarsutgiftene ytterligere.¹¹² FFI har funnet at trendveksten i norske forsvarsutgifter de senere årene har vært 1,3 prosent årlig vekst utover inflasjon.¹¹³ Økningen i det russiske forsvarsbudsjettet er, som vi så i kapittel 3.1, betraktelig høyere enn dette.

3.4 Forsvaret og samfunnet

Veksten i de russiske forsvarsutgiftene har sammenfalt med Vladimir Putins politiske lederskap. Et av Putins, og til en viss grad også Medvedevs, viktigste politiske prosjekter har vært å gjenreise Russland som en politisk stormakt,¹¹⁴ hvor militær kapasitet inngår som et viktig element. Hvor viktig militær stormaktsstatusen er for det russiske lederskapet kom tydelig frem da daværende president Medvedev høsten 2011 ble konfrontert med hentydninger om at Russland hadde vedtatt et “forsvarsdominert” statsbudsjett. Medvedev sa da at:

*[Forsvars]utgiftene må stå i forhold til Russlands internasjonale posisjon. Russland er jo ikke noen hvilken som helst bananrepublikk, men et svært mektig land, permanent medlem av Sikkerhetsrådet og en atommakt. Av den grunn vil vi alltid ha svært høye utgifter til forsvar og sikkerhet, hvor sørgelig det enn måtte være for budsjettet.*¹¹⁵

Skal vi dømme etter Putins uttalelser i vinterens valgkamp er det lite som tyder på at forsvar og sikkerhet vil bli prioritert lavere i den inneværende presidentperioden (2012–2018). Putin understreket blant annet i februar 2012 at et sterkt forsvar er en forutsetning for Russlands suverenitet, som igjen er en forutsetning for landets økonomisk vekst og styresett.¹¹⁶

En annen faktor som taler for at forsvar vil ha høy politisk prioritet i den nåværende presidentperioden er den rådende økonomiske politikken i Moskva som blant annet baseres på at modernisering av forsvarsindustrien vil ha en positiv virkning på landets økonomiske utvikling generelt, jf. kapittel 2.3. Videre vil våpenprogrammet trolig muliggjøre opprettholdelsen av et stort antall arbeidsplasser i forsvarsindustrien. En betydelig del av foretakene i forsvarsindustrien

¹¹² Congressional Budget Office: “Discretionary Spending before the Joint Selected Committee on Deficit Reduction US Congress”, 2011, s. 13–14.

¹¹³ Vatne 2012 op.cit.

¹¹⁴ Jeffery Mankoff: *Russian Foreign Policy*, Lanham–Boulder–New York–Toronto–Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2012 (second edition).

¹¹⁵ Sitert i Petrova 2011 op.cit.

¹¹⁶ Putin 20. februar 2012 op.cit.

er hjørnesteinsbedrifter, og under finanskrisen i 2008–2009 var det flere opprør i tilknytning til disse fabrikkene.¹¹⁷ Nettopp frykt for nye opprør i distriktene bidrar trolig også til at myndighetene er så oppsatt på å redde den hjemlige industrien. Tilsvarende kan de økte militære lønningene og pensjonene ses som et politisk middel for å beholde disse velgergruppens lojalitet.

Forsvarssatsningen synes også å ha en betydelig støtte i befolkningen. Mange russere deler myndighetenes oppfatning av at et sterkt forsvar er en forutsetning for Russlands eksistens og derfor bør prioriteres høyt. Det er en utbredt oppfatning at Russlands geografiske posisjon gjør landet utsatt for angrep, og russisk identitet, blant folk flest, så vel som hos myndighetene, i stor grad er knyttet til landets historie som realpolitisk og militær stormakt.¹¹⁸ I en meningsmåling foretatt av det uavhengige Levadasenteret i 2010 svarte 47 prosent av respondentene at de følte at Russland står overfor militære trusler og hele 70 prosent mente at Russland i dag ikke har den posisjonen i verden som landet burde besitte.¹¹⁹

Når dette er sagt, er det ikke sikkert at myndighetene ville kunne prioritert forsvar og sikkerhet like høyt i fredstid dersom Russland var et reelt demokrati. Myndighetene fører i stor grad kontroll med nyhetsdekningen i fjernsynet – som fremdeles er den alminnelige russers hovedkilde til informasjon – og bidrar således til å forme befolkningens trusselbilde. Ved de siste føderale valgene har få reelle opposisjonspolitikere fått stille. Dermed har befolkningens mulighet til å straffe politikerne for å nedprioritere velferdsgoder vært begrenset. Ansvarsfordelingen mellom føderale og regionale myndigheter gjør også at det er mulig for føderale ledere å skyve en del av popularitetskostnadene ved blant annet et sviktende velferdstilbud over på regionale myndigheter. De føderale russiske myndighetene står dermed friere til å bruke penger på prestisjeprosjekter som militær stormaktsstatus, OL og fotball-VM enn mange av sine europeiske kollegaer.

Samtidig viste resultatet av parlamentsvalget i 2011 og presidentvalget i 2012 samt protestene i etterkant at mange russere er misfornøyde med den rådende politikken i Moskva.¹²⁰ Som en russisk kommentator skrev i forbindelse med valgene: “Du kan overbevise folk om at Vesten er ute etter å ødelegge Russland og at dollaren snart vil kollapse, men du kan ikke overbevise folk om at den russiske staten bygger nye veier, sykehus eller skoler”.¹²¹ Konfrontert med demonstrasjoner og fallende meningsmålinger lanserte Vladimir Putin i forkant av presidentvalget i mars 2012 også et omfattende sosialpolitisk program hvor han blant annet lovet en kraftig vekst i pensjoner, lønninger til lærere og helsepersonell og reduserte avgifter på kommunale

¹¹⁷ Susanne Oxenstierna: “Rysslands militärreform: Leder ökade försvarsutgifter till modernare beväpning?”, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr. 3, 2011, s. 140.

¹¹⁸ For en redegjørelse for geopolittikk og identitet i Russland se for eksempel Eduard Solovyev: “Russian geopolitics in the context of globalization” in Douglas W. Blum (red.) *Russia and globalization*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, ss. 287–306.

¹¹⁹ Levada: *Obsjtsjestvennoe imenie – 2010*, Moskva: Levada-Tsentr, 2011, tabell 18.1 og 18.9, henholdsvis s. 229 og s. 223.

¹²⁰ Regjeringspartiet Det forente Russland's oppslutning falt fra 64,3 til 49,7 prosent. Natalja Rajbman: “Edinaja Rossija nabrala mensje 50 %”, *Vedomosti*, 5. desember 2011, <http://www.vedomosti.ru/politics/print/2011/12/05/1443518>, lest 5. desember.

¹²¹ Yulia Latynina: “This could be Putin’s last election”, *The Moscow Times*, 7. desember 2011, <http://www.themoscowtimes.com/print/article/this-could-be-putins-last-election/4493>, lest 8. februar 2011.

tjenester.¹²² Programmet er av ulike kilder beregnet til å føre til en årlig økning i de sosiale utgiftene på 1,5–2 prosent av BNP.¹²³ Disse valgløftene kan vise seg vanskelig å kombinere med den økte forsvarssatsningen, ikke minst dersom de makroøkonomiske vekstutsiktene skulle bli forverret for eksempel som følge av et kraftig fall i oljeprisene.

4 Russlands planlagte materiellinvesteringer: Våpenprogrammet for perioden 2011–2020

Så langt har vi tatt for oss den økonomiske rammen rundt forsvarsplanene. Vi har argumentert for at Russland viser en økt vilje til å prioritere forsvar over andre offentlige oppgaver, men at de økonomiske vekstutsiktene fremover er redusert og at det er noe usikkerhet knyttet til den videre økonomiske utviklingen og dermed hvor store ressurser forsvaret faktisk vil bli tilført. I det følgende vil vi først se nærmere på innholdet i våpenprogrammet og deretter drøfte hvorvidt anskaffelsesplanene er økonomisk og praktisk gjennomførbare.

4.1 Hvordan skal midlene anvendes?

4.1.1 Anskaffelser versus forskning og utvikling

Russiske myndigheter har opplyst at 80 prosent av midlene i våpenprogrammet skal gå til nyanskaffelser, litt over 10 prosent til forskning og utvikling (FoU) og resten til oppgradering og modernisering av eksisterende materiell.¹²⁴ GPV-2020 innebærer dermed en videreføring av de siste års tendens til at andelen av forsvarsordren¹²⁵ som går til innkjøp av nytt materiell øker mens FoU-andelen reduseres. Andelen av forsvarsordren som går til FoU ble redusert fra 38 til 18 prosent i perioden 2002–2012.¹²⁶

Representanter fra den russiske forsvarsindustrien siteres jevnlig i russiske medier på at de stadige nedskjæringene i FoU-bevilgningene hindrer utvikling av nye våpentyper.¹²⁷ Dette synes imidlertid å være en sannhet med modifikasjoner. Tiltross for at *andelen* av forsvarsordren som går til FoU er blitt redusert på 2000-tallet, har de *faktiske* bevilgningene til FoU i denne perioden økt som følge av at den totale størrelsen på forsvarsordren økte.¹²⁸ Mens andelen av forsvarsordren som gikk til FoU ble redusert fra 31 prosent i 2005 til 18 prosent i 2012, økte de reelle

¹²² Vladimir Putin: “Stroitelstvo spravedlivosti. Sotsialnaja politika dlja Rossii”, *Komsomolskaja pravda*, 13. februar 2012, <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793>, lest 13. februar 2012.

¹²³ Maksim Tovkajlo og Filipp Sterkin: “Putin rasplaniroval svojo dejatel’nost’ do 2018g”, *Vedomosti*, 10. mai 2011, http://www.vedomosti.ru/newslines/news/1721356/ukazannomu_verit, lest 10. mai 2012.

¹²⁴ Op.cit. Gavrilov 24. februar 2011; “Minoborony peresjlo ot slova” og “Rossijskie voennye obesjtsjajot...”.

¹²⁵ Her forstått som andelen av forsvarsbudsjettet som går til materielle investeringer i form av nyanskaffelser, modernisering og oppgradering eller forskning og utvikling.

¹²⁶ Cooper 2010 “The Security Economy” op.cit. s. 150 (2002–2009), “Russian defense R&D down 50 % since 2005 – report”, RIA Novosti, 3. juli 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120703/174384885/html, lest 4. juli 2012 (2012).

¹²⁷ Se for eksempel “Russian defense R&D down 50 % since 2005 – report” 3. juli 2012 op.cit.

¹²⁸ Cooper 2010 “The Security Economy” op.cit. s. 150.

bevilgningene (omregnet til 2012-rubler) fra 114 milliarder til 132 milliarder.¹²⁹ I GPV-2020 er det opplyst at FoU-midlene til sammen skal utgjøre 2 000 milliarder rubler.¹³⁰ Det er ikke spesifisert hvorvidt beløpene i våpenprogrammet er oppgitt i nominelle eller reelle (inflasjonsjusterte) rubler, men dersom vi antar at det er snakk om reelle rubler tilsvarer det i snitt en høyere årlig FoU-satsning enn i dag. Legger vi derimot til grunn at kostnadene for militær FoU øker utover inflasjonen (se nærmere om dette under kapittel 4.3.1), vil det likevel kunne være tilfelle at man i dag får mindre forskning igjen for FoU-midlene enn på starten av 2000-tallet.

Ifølge Forsvarsministeriet vil størsteparten av FoU-midlene i GPV-2020 bli benyttet i løpet av våpenprogrammets første fem år. Fra 2015 vil midlene i hovedsak bli allokert til serieproduksjon.¹³¹ En klar fordel med en slik tidsmessig todelt satsning er at det frigjøres store midler til produksjon en periode. Ulempen synes imidlertid å være at man risikerer mangel på kontinuitet i forskningen. Kontinuerlig forskning er nødvendig for å være ledende internasjonalt, slik den russiske forsvarsindustrien har ambisjoner om. Et annet spørsmål er hvorvidt forskningsmidlene faktisk vil bli bevilget før 2015. Over budsjettene for årene 2011–2013 skal det kun være satt av totalt 443 milliarder 2011-rubler til forsvarsrelatert FoU.¹³² Med mindre FoU-bevilgningene økes kraftig i 2014 og 2015 vil mindre enn halvparten av de totale FoU-midlene være benyttet ved halvgått programtid.

Russlands viseforsvarsminister har sagt at FoU-midlene i GPV-2020 vil bli anvendt på noen utvalgte prosjekter innen strategiske våpen, romforsvar, fly og flåte.¹³³ Dette utsagnet kan tolkes dit hen at ambisjonsnivået for den hjemlige forsvarsindustrien er blitt noe redusert. Mens Russland (og Sovjetunionen) tidligere ønsket å være selvforsynt med alle utstyrstyper, synes det som om Russland fremover vil satse på å videreutvikle de delene av forsvarsindustrien som i dag er mest konkurransedyktig eller hvor det ikke er sannsynlig at de vil kunne få kjøpt materiell fra utenlandske produsenter. En slik sektorsatsning er i tråd med myndighetenes tanker om modernisering av økonomien for øvrig, se kapittel 2.3. Myndighetene har samtidig åpnet for økt import av militært utstyr og teknologi, noe som ville vært utenkelig for få år siden. I første rekke er det snakk om å importere utstyr som den hjemlige industrien ikke er i stand til å levere. Forsvarsministeriet har innen rammen av GPV-2020 inngått flere avtaler med utenlandske våpen-

¹²⁹ Cooper 2010 "The Security Economy" op.cit. s. 150 for forsvarsordren 2008, Viktor Litovkin: "Uzko mesto gosoboronzakaza", *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 3. februar 2012, http://nvo.ng.ru/realty/2012-02-03/1_gosoboronzakaz.html, lest 13. februar 2012 og Aleksej Nikolskij: "Bjodzjet novoj tekhniki", *Vedomosti*, 12. oktober 2010, http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/247498/byudzheth_novoj_tekhniki, lest 4. juli 2012 for forsvarsordren 2012.

¹³⁰ Op.cit. Gavrilov 24. februar 2011; "Minoborony peresjlo ot slov" og "Rossijskie voennye obesjtsjajot...".

¹³¹ Vasilij Sytsjev: "Dve voennykh pjatiletki", *Lenta.ru*, 25. februar 2011, <http://lenta.ru/articles/2011/02/25/prog/>, lest 28. februar 2011.

¹³² Nikolskij 12. oktober 2010 op.cit.

¹³³ Popovkin 2011 op.cit. s. 17.

produsenter. Mest kjent er bestillinger av UAV-er fra Israel¹³⁴ og avtalen om å kjøpe fire helikopterbærende amfibielandsettingsfartøyer av typen *Mistral* fra Frankrike.¹³⁵

4.1.2 Prioriterte forsvarsgrener og våpentyper

Vladimir Putin har identifisert følgende prioriterte anskaffelsesområder innen GPV-2020: strategiske atomvåpen, luft- og missilforsvar, kontroll- og kommunikasjonssystemer, radio-elektronisk utstyr, UAV-er, transportfly og -helikoptre, soldatutrustning samt høyteknologiske våpen og våpensystemer.¹³⁶ Ifølge Putin skal forsvaret frem til 2020 anskaffe mer enn 400 interkontinentale ballistiske luft- og sjømissiler, 20 nye ubåter (hvorav 8 strategiske), 50 overflatefartøy, 100 radarer, satellitter og andre enheter til det strategiske luft- og romforsvaret, mer enn 600 fly, 1 000 helikoptre og 2 300 stridsvogner.¹³⁷ Flere eksempler på planlagte innkjøp innen rammen av våpenprogrammet er gjengitt i tabell 4.1.

Av de kjente investeringsplanene, så vel som av den politiske ledelsens uttalelser, synes det klart at opprettholdelse av den strategiske evnen fortsatt er Moskvas førsteprioritet. Innkjøp av de interkontinentale ballistiske missilene *Topol-M* og *Jars* og det ubåtbaserte *Bulava*-missilet prioriteres særlig høyt.¹³⁸ Selv om strategiske våpen prioriteres høyst, er det imidlertid verdt å merke seg at det kun er snakk om en moderat økning i reelle bevilgningene til innkjøp av denne typen militært materiell i forhold til tidligere planer. I det foregående våpenprogrammet (som kun ble delvis realisert) ble det sagt at cirka en femdel av våpenprogrammet, som da (2006) var på om lag 5 000 milliarder rubler, skulle gå til strategiske våpen.¹³⁹ I dagens rubelverdi (2012) tilsvarer det 1 600 milliarder rubler. Til sammenligning er det i GPV-2020 sagt at man vil bruke vel 2 000 milliarder rubler på strategiske våpen.¹⁴⁰ Andelen av våpenprogrammet som går til utvikling og produksjon av strategiske våpen synes dermed å ha blitt kraftig redusert – fra en femdel til en tidel, og de faktiske bevilgningene til strategiske våpen er mindre enn bevilgningene til marinen og antakelig også luftforsvaret. På dette punktet skiller GPV-2020 seg fra Russlands tidligere våpenprogram der den største andelen av midlene har vært tiltenkt strategiske våpen.

¹³⁴ “Israil pokazal bespilotnik dlja Rossii”, Lenta.ru, 25. mai 2011, <http://lenta.ru/news/2011/05/25/uavs/>, lest 26. mai 2011.

¹³⁵ “Russia, France sign warship agreement”, RIA Novosti, 25. januar 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110125/162296245, lest 25. januar 2011. Det skal i alt anskaffes fire *Mistral*-fartøyer, men det er i skrivende stund fortsatt uklart hvor mange av disse som skal finansieres innen rammen av våpenprogrammet.

¹³⁶ Op.cit. Putin 20. februar 2012 og “Forordning om Russlands væpnede styrker”, jf. “Rossijskie voennye obesjtsjajot”.

¹³⁷ Putin 20. februar 2011 op.cit.

¹³⁸ Se for eksempel op.cit. Gavrilov 24. februar 2011 og Putin 20. februar 2012.

¹³⁹ Om prioriteringer og anskaffelser innen rammen av GPV-2015, se Andresen og Sendstad 2008 op.cit. s. 40f.

¹⁴⁰ Op.cit. Gavrilov 24. februar 2011; “Minoborony peresjlo ot slov” og “Rossijskie voennye obesjtsjajot...”.

Antall (cirka)	Kategori	Type
15	fregatter	<i>Admiral Gorsjakov</i> -klassen (prosjekt 22350/8), <i>Admiral Grigorovitsj</i> -klassen (prosjekt 11356)
35	korvetter	<i>Steregusjtsji</i> -klassen (prosjekt 20380/1/4), <i>Bujan</i> -klassen (prosjekt 21630/1)
5	landgangsfartøy	<i>Ivan Gren</i> -klassen (prosjekt 11711)
2–4	helikopterbærende amfibiefartøy	Mistral (import)
1	redningsfartøy	(prosjekt 21300S)
8–10	strategiske atomdrevne ubåter	<i>Borej</i> -klassen (prosjekt 955)
10	atomdrevne angrepsubåter	<i>Jasen</i> -klassen (prosjekt 885)
6	diselubåter	<i>Kilo</i> -klassen (prosjekt 636)
100	transportfly	Il-76, An-70
280	kampfly	MiG-31, MiG-35, Su-34, Su25SM, Su-30, Su-35S
70	kampfly (5.gen)	T-50/Pak-Fa
55	treningsfly	Jak-130
395	angrepshelikopter	Mi-28HN, Ka-52, Mi-35M
90	transportheleikopter	Mi-26, Mi-8MTAV/AMTsj
100	flerbrukshelikopter	Ka-60
56 divisjoner	luftvern	S-400

Tabell 4.1 Eksempler på planlagte nyanskaffelser innen rammen av GPV-2020.¹⁴¹

¹⁴¹ “Armija Rossii: ot strukturnoj prestrojki...” op.cit.; “Boevye vozmoznosti MiG-31 uvelitsjatsja vdvoe”, Lenta.ru, 13. februar 2012, <http://www.lenta.ru/news/2012/02/13/mig31/>, lest 13. februar 2011; Konstantin Bogdanov: “Izvilistaja doroga k bolsjomu flotu”, *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 30. september 2011, http://nvo.ng.ru/realty/2011-09-30/1_flot.html, lest 31. oktober 2011; Andrej Frolov: “Ispolnenie gosudarsvennogo oboronogo zakaza Rossii v 2011 godu”, *Ekspert vooruzjenij*, mars-april 2012, ss. 42–49; Gavrilov 24. februar 2011 op. cit; Peter Kazimiroff: “Russia aims to update its strategic nuclear assets”, *Jane’s defence weekly*, nr.1 (49), 4. januar 2012, s.12; “Minoborony kupilo 140 udarnykh vertoletov Ka-52”, Lenta.ru, 13. mars 2012, <http://lenta.ru/news/2012/03/13/ka521/>, lest 13. mars 2012; “Minoborony RF kupilo dve djozjiny palubnykh istrebitelej MiG-29”, Lenta.ru, 29. februar 2012, <http://lenta.ru/news/2012/02/29/mig29k>, lest 1. mars 2012; “Minoborony peresjlo ot slov...” op.cit.; Thomas Nilsen: “Nuclear cruiser fleet could be modernized”, *BarentsObserver*, 22. september 2011, <http://barentsobserver.custompublish.com/nuclear-cruiser-fleet-could-be-modernized.4635193-16149.html>, lest 5. desember 2011; Norris og Kristensen 2010 op.cit. s. 75; Popovkin 2011 op.cit.; “Rossijskie voennye obesjtsjajot...” op.cit. ; “Russian Air Force to Receive New Attack Aircraft by 2020”, RIA Novosti,

Om lag en femdel av midlene i våpenprogrammet (4 000 milliarder rubler) er tiltenkt de nyopprettede strategiske luft- og romforsvarsstyrkene,¹⁴² som blant annet har ansvar for Russlands missilforsvar. Midlene skal benyttes til å anskaffe om lag 100 utstyrsenheter, herunder satellitter, radarer, satellittnavigasjon og kommando- og kontrollsystemer.¹⁴³ Ifølge lederen for de strategiske luft- og romforsvarsstyrkene innebærer planene blant annet utplassering av fire nye satellitter som vil døgnovervåke den nordlige hemisfære, styrking av Russlands tidligvarslings-system med utplassering av tre nye radarer i Armavir, Kaliningrad og Irkutsk, produksjon av nye radarer som skal utplasseres i Petsjora, Barnaul, Jenisejsk, Murmansk og Omsk, utvikling av en ny radar for å oppdage objekter i rommet samt produksjon og utplassering av S-400 luftvern og utvikling av den nyere modellen S-500.¹⁴⁴

To andre satsningsområder i våpenprogrammet er marinen og luftforsvaret. Rundt en firedel av midlene i våpenprogrammet (4 700 milliarder rubler) skal gå til anskaffelse av nye marinefartøy,¹⁴⁵ hvorav ubåtflåten antas å legge beslag på størstedelen. Særlig prioriterte prosjekter er de nye strategiske ubåtene i *Borej*-klassen og de nye atomdrevne angrepsubåtene i *Jasen*-klassen.¹⁴⁶ Cirka en femdel av midlene i våpenprogrammet (4 000 milliarder rubler) vil tilfalle luftforsvaret.¹⁴⁷ Store mengder nye fly og helikoptre er allerede bestilt og det skal blant annet være satt av 400 milliarder rubler til utvikling av UAV-er.¹⁴⁸

Landstridskreftene, inkludert luftlandestyrkene, er den av forsvarsgrenene som synes å ha klart lavest prioritet når det kommer til nyanskaffelser. I alt vil denne forsvarsgrenen få nytt utstyr for 2 600 milliarder rubler.¹⁴⁹ Den mest betydelige planlagte nyanskaffelsen for landstridskreftene er nye kommando- og kontrollsystemer.¹⁵⁰ Andre innkjøpsplaner omfatter moderne soldatutrustning, en moderat mengde håndvåpen og 2 500 nye stridsvogner.¹⁵¹ En oversikt over hvordan midlene i våpenprogrammet er tenkt fordelt mellom forsvars- og våpengrener er gitt i tabell 4.2.

21. februar 2012, http://www.en.rian.ru/military_news/20120221/171427430.html, lest 21. februar 2012; “Russian Defense Ministry to Buy 92 Su-34 Fighters”, RIA Novosti, 1. mars 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120301/171667714.html, lest 1. mars 2012; “SMI uznali stoimost podlodok dlja Minoborony”, *Lenta.ru*, 2. november 2011, <http://lenta.ru/news/2011/11/02/price/>, lest 2. november 2011; Sytsjev 25. februar 2011 op.cit.

¹⁴² “Armija Rossii: ot strukturnoj prestrojki k totalnomu perevoorzuzjeniju”, RIA Novosti, 23. februar 2012, http://www.ria.ru/defense_safety/20120223/572642510.html, lest 24. februar 2012.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Alexander Stukalin: “Russian Air and Space Defense Troops: gaping holes”, *Russian Defense Brief*, nr. 2, 2012, ss. 15–21.

¹⁴⁵ “Putinu bylo 'strazjno proiznesti', skolko Rossija potratit na oruzjje v blizjajsje 10 let”, NEWSru.com, 13. desember 2010, http://www.newsru.com/arch/russia/13dec2010/strashno_print.html, lest 27. mai 2011.

¹⁴⁶ Popovkin 2011 op.cit.

¹⁴⁷ “Putin obesjtsjal VVS 4 trilliona, 1600 samoletov i veroletov, a takzje otvetit’ na evroPRO”, NEWSru.com, 14. juni 2012, <http://newsru.com/russia/14jun2012/putinairforce.html>, lest 4. juli 2012.

¹⁴⁸ “Putin calls for new long-range bomber and UAVs”, RIA Novosti, 14. juni 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120614/174031126.html, lest 18. juni 2012.

¹⁴⁹ “Putin calls for new ground force equipment”, RIA Novosti, 3. juli 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120703/174376551.html, lest 3. juli 2012.

¹⁵⁰ Igor Kusjukov: “V novoj Gosudarstvennoj programme voorzuzjenija prioritet otdan vysokotekhnologicsjnym obraztsam”, *Natsionalnaja oborona*, 14. mars 2011, <http://oborona.ru/includes/periodics/maintheme/2011/0314/21345724/print.shtml>, lest 11. juli 2011.

¹⁵¹ Putin 20. februar 2012 op.cit.

Forsvarsgren	Tiltenkte midler innen GPV-2020 (milliarder RUB)	Andel av GPV-2020
Marinen	4 700	25 %
Luftforsvaret	4 000	21 %
Landstridskreftene	2 600	14 %
De strategiske luft- og romforsvarsstyrkene	4 000	21 %
Strategiske våpen	2 000	11 %
<i>Totalt (kjente disposisjoner)</i>	<i>17 300</i>	<i>92 %</i>

Tabell 4.2 Fordeling av midlene i GPV-2020.¹⁵²

Generelt ønsker man innen rammen av GPV-2020 å redusere utstyrmangfoldet og satse mer på flerbruksplattformer.¹⁵³ Eksempelvis kan nevnes at Russlands nåværende seks typer landbaserte interkontinentale ballistiske missiler skal erstattes med to (*Topol-M* og *Jars*).¹⁵⁴ Andre prioriterte anskaffelser er utstyr som vil gi forsvaret mer mobilitet og bedre koordinasjonsevne, likeledes presisjonsvåpen.¹⁵⁵ Disse prioriteringene er i tråd med de langtidsplanene for investeringer som vi finner i Militærdoktrinen fra 2010¹⁵⁶ og med de materielltekniske manglene som ble avdekket i forbindelse med Georgia-krigen i 2008.¹⁵⁷

Selv om formålet med våpenprogrammet er å anskaffe store mengder nytt materiell, vil utfallet kunne bli en redusert materiellpark. Den pågående forsvarsreformen, som GPV-2020 er en del av, innebærer en betydelig krymping av base- og materiellstrukturen. Som en konsekvens av dette har forsvaret i dag store overskudd av enkelte materielltyper, særlig innen de landmilitære styrkene. Blant annet skal antallet automatgevær være mer enn ti ganger større enn behovet tilsier,¹⁵⁸ og generalstabssjef Nikolaj Makarov sa i februar 2012 at forsvaret ikke planlegger å kjøpe inn pansret materiell de første fem årene.¹⁵⁹ Frem mot 2020 planlegger myndighetene dessuten å kvitte seg med vel 600 strategiske våpen, 350 000 konvensjonelle våpen og 150 millioner ammunisjonsenheter.¹⁶⁰

¹⁵²Op.cit. "Armija Rossii: ot strukturnoj prestrojki"; Gavrilov 24. februar 2011; "Putin calls for new ground force equipment"; "Putin obesjtsjal VVS 4 trilliona..." og "Putinu bylo 'strazjno proiznesti...".

¹⁵³Popovkin 2011 op.cit.

¹⁵⁴Norris, Robert S. og Hans M. Kristensen: "Russian nuclear forces 2010", *Bulletin of the Atomic Scientists*, nr. 1 (66), januar/februar 2010, s. 75.

¹⁵⁵Popovkin 2011 op.cit.

¹⁵⁶Tilgjengelig fra http://news.kremlin.ru/ref_notes/461, lest 30. januar 2012.

¹⁵⁷Bukkvoll et. al. 2009 op.cit., ss. 9–13.

¹⁵⁸"Rossijskaja armija ne budet pokupat avtomat Kalasjnikova", *Komsomolskaja pravda*, 29. september 2011, <http://kpravda.com/rossijskaya-armiya-ne-budet-pokupat-avtomat-kalashnikova/>, lest 10. november 2011.

¹⁵⁹"Minoborony Rossii priostanovilo na pjat let zakupku bronetehniki", RIA Novosti, 14. februar 2012, http://www.ria.ru/defense_safety/20120214/565435150.html, lest 14. februar 2012.

¹⁶⁰Vladimir Putin: innlegg arbeidsmøte i regjeringen 14. november 2011, <http://premier.gov.ru/events/news/17091/>, lest 15. november 2011.

Dersom målet om 70 prosent moderne materiell skal nås tillater trolig heller ikke den økonomiske rammen for våpenprogrammet at den nåværende størrelsen på utstyrsparken opprettholdes. International Institute for Strategic Studies (IISS) anslø i 2010 at det russiske forsvaret hadde om lag 4 000 fly og helikoptre i aktiv tjeneste.¹⁶¹ Dersom vi legger IISS' anslag til grunn innebærer dette at man ved kjøp av 1 000 nye eller moderniserte helikoptre og 600 fly bare vil kunne skifte ut 40 prosent av flyparken. Gitt at andelen "moderne materiell" ikke er betydelig høyere i luftforsvaret enn snittet for forsvarsgrenene (20 prosent), innebærer dette at flyparken nødvendigvis må reduseres noe dersom målsetningen om 70 prosent nytt materiell skal nås.

At våpenprogrammet ikke vil være tilstrekkelig til å opprettholde dagens utstyrspark støttes også av en utredning foretatt av Finansministeriet sommeren 2010. Den konkluderte med at det behøves minst 36 000 milliarder rubler for å oppgradere hele materiellparken¹⁶² – nesten dobbelt så mye som i dagens program. 13 000 milliarder rubler skal være tilstrekkelig til å opprettholde dagens strategiske kapasitet samt flyparken og luftvern. For 28 000 milliarder rubler skal det i tillegg være mulig å oppgradere landstridskreftene, mens ytterligere 8 000 milliarder rubler behøves for å foreta de nødvendige utskiftningene i marinen.¹⁶³

4.2 Finansiering

I dette underkapittelet ser vi nærmere på Russlands evne til å kunne finansiere det vedtatte våpenprogrammet i perioden frem mot 2020. GPV-2020 er i sin helhet tenkt finansiert over det regulære forsvarsbudsjettet. For å gjøre en beregning av hva det kan være mulig å oppnå, har vi lagt følgende antakelser til grunn:

- BNP-utviklingen er gitt av IMF frem til 2017 (WEO april 2012), deretter har vi antatt lik BNP-vekst som i 2016, det vil si 3,8 prosent årlig vekst.
- Forsvarsbudsjettene er gitt av Minfin for perioden 2011–2014, deretter har vi antatt en budsjettandel på 3,4 prosent av BNP. Dette er hva som må til for at investeringsplanen skal tilsvare målet på 19 000 milliarder rubler.
- Andelen av forsvarsbudsjettet som allokteres til GPV-2020 utgjør 38 prosent i 2011, 40 prosent i 2012, 53 prosent i 2013 og 55 prosent i 2014. Andelene er beregnet på bakgrunn av den oppgitte størrelsen på forsvarsbudsjettet og forsvarsordren for disse årene.¹⁶⁴ I 2015 er det antatt at investeringsandelen skal utgjøre 70 prosent.¹⁶⁵

¹⁶¹ International Institute for Strategic Studies: *Military balance 2010*, London: Arundel House, 2010, ss. 222–232.

¹⁶² Det fremgår ikke hvorvidt det her er snakk om nominelle eller reelle verdier.

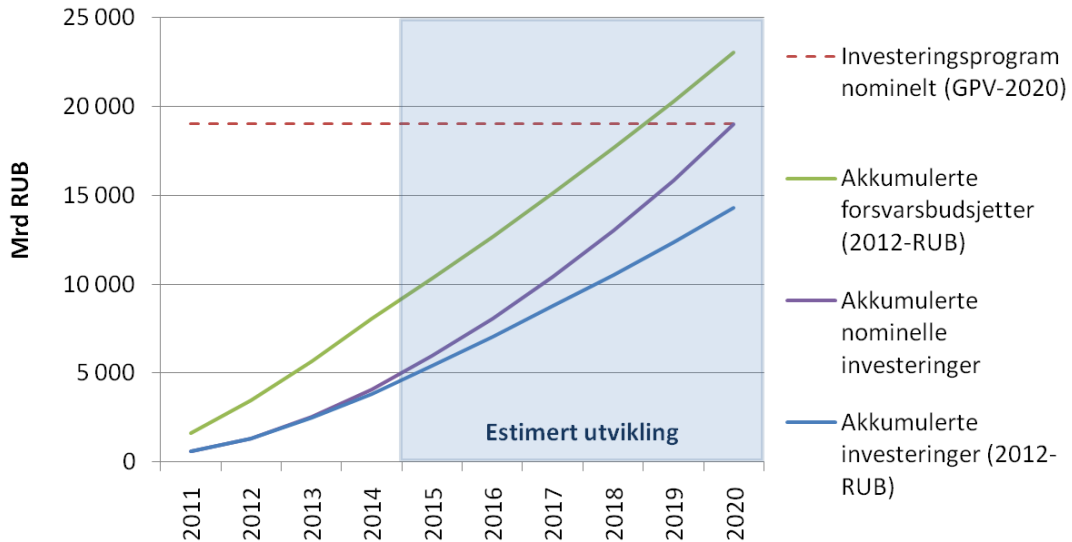
¹⁶³ Frolov 2011 op.cit. s. 95.

¹⁶⁴ Forsvarsbudsjettene for perioden 2011–2014 er hentet fra "Utkast til føderalt statsbudsjett for 2012 og planperioden 2013–2014", publisert på Finansministeriets hjemmeside 3. oktober 2011, <http://www.minfin.ru>; forsvarsordren for 2011 fra "Zaversjit razmesjtsjenie gosoboronzakaza mozjno za 10 dnej, zjavil Serdjukov", RIA Novosti, 12. juli 2011, http://www.ria.ru/defense_safety/20110712/400540835.html, lest 13. juli 2011 og forsvarsordren for årene 2012–2014 Litovkin 3. februar 2012 op.cit.

¹⁶⁵ Konstantin Novikov: "Voennye posjli na front", *Rossijskaja gazeta*, 15. juli 2011, <http://www.rg.ru/2011/07/15/zp.html>, lest 15. juli 2011.

- Inflasjonen er estimert av IMF frem til 2017 (WEO april 2012), deretter har vi antatt lik inflasjon som i 2017 (6,5 prosent årlig vekst i konsumprisene).

I appendix B har vi laget tabeller som viser hvilke implikasjoner antakelsene har år for år.



Figur 4.1 Estimert utvikling over akkumulert forsvarsbudsjett og forsvarsinvesteringer frem mot 2020. Kilder: MinFin (2011–2013), deretter er trenden fremskrevet av FFI.

Nominelle og reelle rubler

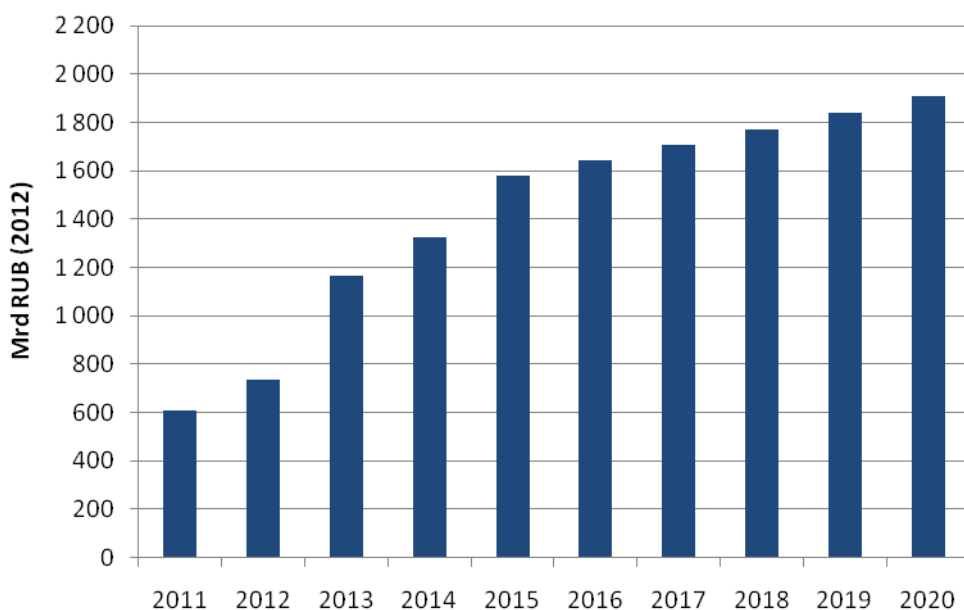
Beløp som er uttrykt i nominelle rubler viser hva Russland må betale for et våpensystem i et gitt år i det årets rubelverdi. Et beløp uttrykt i reelle rubler viser hva Russland må betale for det samme våpensystemet i *dagens* rubelverdi, uavhengig av i hvilket år de kjøper våpensystemet. Omregning fra nominelle til reelle rubler gjøres ved å deflatere den nominelle verdien med en indeks, vanligvis konsumprisindeksen, som reflekterer endring i kjøpekraft fra år til år. Anta at det skal brukes 100 millioner rubler på et våpensystem i 2012 og 109,2 millioner rubler i 2013. Dersom veksten i konsumprisindeksen er på 5 %, vil den reelle kostnaden for våpensystemet uttrykt i 2012-rubler være 204 millioner:

$$100 \text{ millioner}_{2012RUB} + \frac{109,2 \text{ millioner}_{2013RUB}}{1,05} = 204 \text{ millioner}_{2012RUB}$$

Dersom Russland skal bruke 19 000 milliarder rubler nominelt utgjør dette med andre ord en lavere totalsum enn om planen er å bruke 19 000 milliarder rubler reelt.

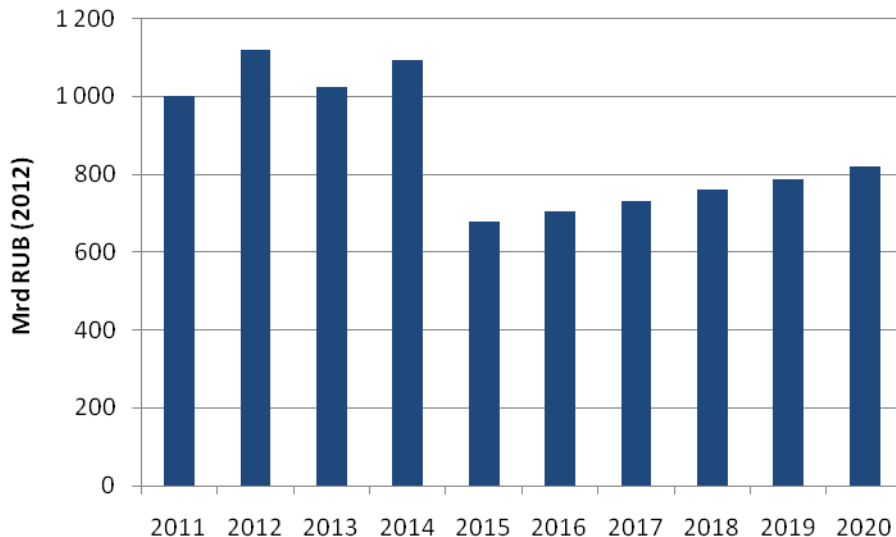
Som vi ser av figur 4.1 er det mulig at Russland klarer å nå ambisjonen om å tildele 19 000 milliarder rubler – nominelt sett (se faktaboks s.37 for en forklaring på forskjellen mellom nominelle og reelle rubler). Gitt forutsetningene overfor, vil våpenprogrammet alene da utgjøre 2,1 prosent av totalt BNP i perioden 2011–2020. Våre beregninger viser at forsvarsbudsjettet må øke til 5,1 prosent av BNP, gitt de øvrige forutsetningene, for at Russland skal kunne bevilge 19 000 milliarder reelle 2011-rubler til våpenprogrammet.¹⁶⁶ I så tilfelle vil våpenprogrammet utgjøre 2,9 prosent av totalt BNP for perioden 2011–2020.

Uavhengig av om våpenprogrammets verdi er oppgitt i nominelle eller reelle rubler, innebærer programmet en kraftig årlig vekst i utgiftene til materiellinvesteringer. I figur 4.2 har vi skissert hvordan betalingsprofilen kan tenkes å se ut for årene 2011–2020, gitt antakelsene fra figur 4.1. En slik betalingsprofil vil medføre at akkurat 70 prosent av investeringene vil bli foretatt etter 2015, noe som stemmer overens med den nåværende planen for GPV-2020. Av betalingsprofilen følger det at investeringene vil måtte tredobles fra 2011 til 2015. I tillegg til usikkerheten relatert til den økonomiske gjennomførbarheten, er det spørsmål om forsvarsindustrien vil kunne klare å øke produksjonen såpass kraftig i løpet av så få år. Dette spørsmålet vil vi komme tilbake til i kapittel 4.4.



Figur 4.2 Estimert utvikling over utbetalinger til GPV-2020. Kilder: Minfin (2011–2014), deretter er trenden fremskrevet av FFI.

¹⁶⁶ 19 000 milliarder reelle 2011-rubler er beregnet til å utgjøre 19 908 milliarder reelle 2012-rubler.



Figur 4.3 Estimert utvikling i midler til rådighet for andre formål enn GPV-2020.

Så langt har vi sett på finansieringen av GPV-2020 isolert sett. En annen betraktning som må tas med i dette bildet, er hva som blir igjen til øvrige utgiftsposter. Gitt den økonomiske utviklingen i forsvarsbudsjettene og hva våpenprogrammet vil utgjøre av dette, ligger det an til at de øvrige utgiftene må reduseres. Hvis estimatene fra figur 4.1 skal holde, må øvrige utgifter reduseres fra rundt 1 120 milliarder rubler i 2012 til rundt 675 milliarder rubler i 2015 (gitt at våpenprogrammets kostnader er oppgitt i nominelle rubler), illustrert i figur 4.3. Dette stemmer dårlig overens med hva vi vet om de øvrige russiske forsvarplanene, se diskusjonen om økte personellkostnader i kapittel 3.1.

Tabell 4.1 på neste side viser hvor stor andel av BNP som vil måtte gå til forsvaret i 2020 og totalt sett i perioden 2011–2020 for at våpenprogrammet skal kunne realiseres gitt ulike scenarier for Russlands forsvarsøkonomiske utvikling.¹⁶⁷ Appendix C inneholder en mer detaljert fremstilling av de ulike investeringsprofilene. Tabell 4.1 leses som følger: Den første kolonnen viser til et scenario i appendix C. Den andre kolonnen viser om våpenprogrammets omfang er antatt oppgitt i nominelle eller reelle rubler. Den neste kolonnen viser til om vi antar at en fast andel av BNP går til å finansiere våpenprogrammet fra og med 2015 eller om vi antar at satsingen gradvis trappes opp også etter 2015. Den fjerde kolonnen viser utviklingen i de årlige driftskostnadene, om disse får utvikle seg fritt, holdes konstante eller øker gradvis, mens den femte kolonnen viser om andelen av forsvarsbudsjettet som går til våpenprogrammet er låst til de vedtatte 70 prosent eller om de får variere fritt. Basert på disse forutsetningene estimeres andelen av BNP som må gå til forsvaret for å finansiere våpenprogrammet. Årsaken til at BNP-andelen øker fra scenario 1A til 2A (nominelt), mens den faller fra scenario 1B til 2B (reelt), er at når driftskostnadsutviklingen får utvikle seg fritt faller driftskostnadene til under 2014-nivå i scenario 1A, mens de i 1B nødvendigvis må følge BNP-utviklingen fordi andelen utgifter til våpen-

¹⁶⁷ Vi bruker 2020 som referanseår for å se hvor høy BNP-andelen potensielt kan bli. I eksemplene der BNP-andelen ikke øker, er den antatt å være konstant på 2020-nivået i perioden 2015–2020.

programmet er konstant. I 2B holdes driftskostnadene konstante og en større andel av kostnadene kan dermed brukes til investeringer.

Scenario	Reelt eller nominelt	Gradvis økning i BNP-andel?	Reell driftskostnads-utvikling	Andel av utgifter til våpen-programmet fra 2015	BNP-andel	
					2020	Gjennomsnitt 2011–2020
1A	Nominelt	Nei	Fri etter 2014	70 %	3,4 %	3,3 %
1B	Reelt	Nei	Fri etter 2014	70 %	5,0 %	4,4 %
2A	Nominelt	Nei	Konstant	Fri	3,7 %	3,6 %
2B	Reelt	Nei	Konstant	Fri	4,7 %	4,2 %
3A	Nominelt	Nei	2 % årlig vekst etter 2014	Fri	3,9 %	3,7 %
3B	Reelt	Nei	2 % årlig vekst etter 2014	Fri	4,7 %	4,2 %
4A	Nominelt	0,05 % - poeng per år etter 2014	2 % årlig vekst etter 2014	Fri	4,0 %	3,7 %
4B	Reelt	0,28 % - poeng per år etter 2014	2 % årlig vekst etter 2014	Fri	5,4 %	4,2 %

Tabell 4.1 Oversikt over BNP-andeler for ulike utviklingsscenarioer av GPV-2020.

Ut fra tabellen ser vi at for at Russland skal få gjennomført forsvarsplanene, er det sannsynlig at forswarets andel av BNP må økes til et sted mellom 3,4 og 5,4 prosent. I det laveste scenarioet klarer Russland å bruke 19 000 milliarder rubler på våpenprogrammet ved å sette av 3,4 prosent av BNP til forsvarsutgifter. Dette vil imidlertid gå ut over driften ved at midler til rådighet for andre formål blir som vi viste i figur 4.3. BNP-andelen må være rundt 5 prosent eller høyere dersom Russland skal klare å bruke 19 000 milliarder rubler på våpenprogrammet reelt sett innen 2020. I det høyeste scenarioet, hvor våpenprogrammet utgjør reelt 19 000 milliarder rubler, BNP-andelen gradvis økes fra 2015, samt en årlig driftskostnadsvekst på 2 prosent utover inflasjon, vil BNP-andelen måtte utgjøre 5,4 prosent i 2020. Det er da antatt at BNP-andelen vokser med 0,31 prosentpoeng årlig etter 2014.

Et annet spørsmål som melder seg er hvorvidt russiske myndigheter har tatt tilstrekkelig høyde for kostnader til drift og vedlikehold. Selv om vi tar med i betraktningen at Russland klassifiserer en del av det vi i Norge regner som vedlikeholdskostnader som investeringer er en investeringsandel på 70 prosent veldig høyt. I en FFI-ledet Nato-studie ble det funnet at investeringsandelen i Norge, Canada, Storbritannia, Italia, Nederland og Bulgaria lå i området 15–30 prosent. Sverige

ble sett på som et spesialtilfelle med en investeringsandel på 37 prosent.¹⁶⁸ I den nevnte Nato-studien ble den høye investeringsandelen i Sverige forklart med at det var behov for å kjøpe mye materiell for å opprettholde forsvarsindustrien.¹⁶⁹ Dette kan ses som en klar parallell til dagens russiske situasjon der støtte til forsvarsindustrien synes å være et vel så viktig motiv for våpenprogrammet som oppgradering av materiellparken. Tatt i betraktning de manglende investeringene gjennom hele 90-tallet er det sannsynligvis behov for å øke investeringsandelen for å få industrien opp å gå igjen. Det er imidlertid lite trolig at en så høy investeringsandel vil kunne opprettholdes over tid. Nytt, mer avansert materiell vil medføre økt behov for vedlikehold, og driftskostnadene for materiellet vil være korrelert med hvor avansert materiellet er.

Det som særlig trekker opp BNP-andelen i beregningene er hvorvidt man antar at den økes gradvis eller at den plutselig gjør et hopp – der det siste kan anses for å være lite sannsynlig da det vil medføre store omstillingsbehov fra et år til et annet. Vi ser også at hvorvidt driftsutgiftene vokser utover inflasjonen eller ikke, spiller en svært liten rolle for BNP-andelen som må til for å nå målsetningen de neste årene. Ettersom veksten er eksponentiell, vil dette imidlertid få store utslag på lengre sikt. Utviklingen i forsvarsutgifter fordelt på drift og investering, BNP-andeler og investeringsandeler finnes i appendix C.

4.3 Usikkerhetsmomenter ved de russiske kostnadsberegningene

4.3.1 Beregning av materiellkostnader

Skal vi tro russiske myndigheter ligger den finansielle rammen for programmet mer eller mindre fast.¹⁷⁰ Det er dermed et spørsmål om hvor mye materiell man kan få for pengene, snarere enn hva som vil bli prisen på de planlagte innkjøpene. Videre synes materiellet som skal kjøpes inn å befinne seg på ulike stadier i anskaffelsesprosessen. De opplysningene som gis til russisk presse om planlagte anskaffelser viser i noen tilfeller til uformelle planer, i andre tilfeller er deler av materiellet allerede levert under rammen av foregående våpenprogram. For eksempel var to, av i alt åtte (eller ti), strategiske atomubåter i *Borej*-klassen¹⁷¹ og fire av i alt 56 divisjoner av luftvern-systemet S-400¹⁷² allerede produsert da våpenprogrammet trådte i kraft i 2011. Planene sier likevel noe om hvor mye materiell man håper å kunne få igjen for pengene. I det følgende vil vi argumentere for at disse anslagene er for optimistiske, selv dersom Russland skulle klare å allokere hele det ønskede beløpet til programmet.

Det russiske forsvarsministeriet beregner prisen på forsvarsmateriell frem i tid ut fra formelen “dagens pris + forventet inflasjon”.¹⁷³ En svakhet ved denne formelen er at det ikke er tatt høyde for at prisveksten på forsvarsmateriell i virkeligheten har en tendens til å overstige inflasjonen, se

¹⁶⁸ Nato: “Benchmarking studies and capability costing”, AC/323(SAS-063)TP/351, 2009.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Vladimir Putin: regjeringssmøte om forsvarsordren, 14. november 2011, <http://premier.gov.ru/events/news/17092/>, lest 15. november 2011.

¹⁷¹ Sytsjev 25. februar 2011 op.cit.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Det ble i 2011 nedsatt en komité som skal utarbeide en ny prisfastsettingsmekanisme. Utfallet av dette arbeidet er p.t. ikke klart.

faktaboks side 42. For eksempel økte prisen på en T-90 stridsvogn fra 42 millioner rubler i 2006 til 58 millioner rubler i 2007,¹⁷⁴ en økning på 12 millioner utover KPI-justert 2006-pris. I 2010 rapporterte Rosstat om en prisvekst i skipsverftsindustrien og flyindustrien på henholdsvis 51 og 57 prosent i forhold til året før,¹⁷⁵ til tross for at inflasjonen i dette året ikke oversteg 10 prosent.

Vanskeligheter med å anslå enhetskostnadsvekst på forsvarsmateriell frem i tid er et problem vi også kjenner fra norsk forsvarsplanlegging. I Russland er de største tilleggskostnadene gjerne kommet innen verftsindustrien hvor produksjonen i stor grad stoppet opp med de reduserte forsvarbevilgningene på 1990-tallet og man nå har måttet starte opp igjen fra grunnen av. Følgelig er det vanskelig å fastslå både produksjonstid, prototypekostnader og kostnader ved serieproduksjon. Det er ofte også uklart hvor mange fartøy som skal produseres totalt. Problemet synes å være betydelig mindre innen flyindustrien, der eksport gjennom hele 1990- og 2000-tallet har tillatt en mer kontinuerlig utvikling og fordi fly og helikoptre ofte bestilles i større serier.

Enhetskostnadsvekst for forsvarsmateriell

Når vi ser på prisutviklingen for forsvarsmateriell generelt, viser empirien en betydelig økning ut over inflasjonen.¹⁷⁶ Hovedårsaken er at det er stor betalingsvilje for økt ytelse på militært materiell. Dette skyldes at mange våpensystemer er avhengig av å ha minst like stor ytelse som en potensiell motstander og fortrinnsvis bedre. Det fører til et kontinuerlig spill hvor forsvaret må anskaffe stadig bedre materiell for å ha tilstrekkelig evne i forhold til motstanderen. En annen effekt som vi særlig ser i vestlige land er at det etterspørres stadig mindre kvanta, både som følge av høyere pris, men også som følge av omlegging av styrken etter den kalde krigen. Den lavere etterspørselen gir mindre skala og kan resultere i enda høyere pris per enhet.¹⁷⁷

I tillegg til at det ikke tas tilstrekkelig høyde for prisvekst utover inflasjonen, har økonomen Julian Cooper påpekt at russiske myndigheter gjerne anvender for lave inflasjonsestimater i sine beregninger.¹⁷⁸ Som redegjort for i kapittel 2.2 er inflasjonen i Russland høy. Til tross for at myndighetene i praksis stort sett har ført en politikk der stabil rubelkurs er blitt foretrukket fremfor lav inflasjon, har man i det føderale budsjettet (som utgjør den makroøkonomiske rammen for forsvarsanskaffelsene), gjerne antatt at inflasjonen vil gå ned. I det forrige våpenprogrammet, GPV-2015, var det ifølge Cooper lagt til grunn en forventet inflasjon på 7 prosent i 2006, 6 prosent i 2007 og 4 prosent i 2008. Den reelle inflasjonen disse årene var på henholdsvis 9, 12 og 13 prosent.¹⁷⁹ Også det inneværende våpenprogrammet kan være basert på i overkant optimistiske inflasjonsforventinger. Russiske myndigheter har lagt til grunn en inflasjon

¹⁷⁴ *Ekonomika VPK Rossii* sitert i Cooper 2010: "The Security Economy" op.cit. s. 152.

¹⁷⁵ Vasily Zatsepin: "Defense budget: uncontrolled arming", *Defense & Security*, nr. 134, 1. desember 2010 (org. *Vedomosti*, 29. november 2010, s. 4).

¹⁷⁶ Sverre Kvalvik og Per Kristian Johansen: *Enhetskostnadsvekst på investeringer (EKV-I)*, FFI-rapport 2008/01129, 2008.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Cooper 2010: "The Security Economy" op.cit. s. 152.

¹⁷⁹ Ibid.

på 5–6 prosent i 2012, 4,5–5,5 prosent i 2013 og 4–5 prosent i 2014.¹⁸⁰ Som vi så i kapittel 2.2 er dette betydelig lavere enn inflasjonsnivået de siste ti årene og også under IMF's langtidsestimat på 6,5 prosent. Imidlertid kan inflasjonsestimatene være oppnåelige dersom den russiske sentralbanken viderefører de siste årenes pengepolitikk.

Representanter for forsvarsindustrien hevder på sin side at ikke bare inflasjonsestimatene, men også startprisen Forsvarsministeriet benytter i sine beregninger er for lav. I forbindelse med inngåelse av kontraktene i den årlige forsvarsordren har foretakene og ministeriet stått steilt mot hverandre i spørsmålet om hva som er riktig “dagens pris”. Konflikten var spesielt tilspisset i 2011 i forbindelse med lanseringen av det nye våpenprogrammet. Lederen for den statlige skipsbyggerkorporasjonen OSK hevdet da at ministeriets prisanslag ikke dekket produksjonskostnadene.¹⁸¹

4.3.2 Svinn og korrupsjon

En annen faktor som taler for at utbyttet av våpenprogrammet vil bli mindre enn innkjøpsplanene tilsier er den omfattende korrupsjonen i Russland, omtalt i kapittel 2.2. Forsvaret regnes som en av de mest korrupte statsorganene i landet. Russiske militære påtalemyndigheter har avdekket at hver femte rubel som bevilges over forsvarsordren forsvinner i lommene på utro tjenere.¹⁸² En femdel av GPV-2020 tilsvarer 3 800 milliarder rubler – nesten dobbelt så mye som er satt av til nye strategiske våpen i programmet eller tre firedeler av beløpet som er tiltenkt marinen. I tillegg til et betydelig direkte økonomisk tap, påvirker korrupsjonen kvaliteten på forsvarsmateriellet blant annet ved at bestilte reparasjoner og kontroller aldri blir gjennomført, brukte deler blir satt inn istedenfor nye og ved at man velger løsninger av dårligere kvalitet enn det forsvaret har betalt for.¹⁸³ Korrupsjonen rammer også kvaliteten på soldatene når forsvarets arbeidstid og arbeidskapasitet i utstrakt grad anvendes til ikke-forsvarsrelaterte formål, for eksempel privat oppussing eller hyttebygging for offiserer.^{184,185}

I og med at korrupsjonen er så omfattende, vil korrupsjonsbekjempelse være avgjørende for hva som blir det faktiske utbyttet av våpenprogrammet. I forbindelse med lanseringen av GPV-2020 har det kommet flere signaler fra myndighetene om at de kommer til å slå hardere ned på korrupsjon og svinn enn tidligere, både i egne rekker og hos produsentene. Blant tiltakene som er

¹⁸⁰ Inflasjonsestimatene i forsvarsordren er de samme som i budsjettloven. Tallene er fra budsjettforslaget etter at det er vedtatt av Dumaen 22. november 2011 gjengitt i Olga Samofalova: “Na armijo i infrastrukturu”, *Vzgljad*, 22. november 2011, <http://www.vz.ru/economy/2011/11/22/540643.html>, lest 24. november 2011.

¹⁸¹ Aleksandr Stukalin: “Goszakaz 2011 goda uzje sorvan – on uzje vypolnen ne budzet”, *Kommersant*, 6. juli 2011, <http://www.kommersant.ru/doc/1672895>, lest 6. juni 2011.

¹⁸² Boris Jamsjanov: “Oruzjje daet otkaty”, *Rossijskaja gazeta*, 24. mai 2011, <http://www.rg.ru/2011/05/24/fridinskij.html>, lest 16. februar 2012.

¹⁸³ Aleksej Nikolskij og Anastasija Kornja: “Usjtsjerb ot oboronzakaza”, *Vedomosti*, 5. mars 2010, <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/03/05/227378>, lest 16. februar 2012.

¹⁸⁴ Roman Rozjkov: “Vneustavnje ekonomitsjeskie otnosjenija”, *Kommersant djengi*, nr. 46 (853), 21. november 2011, <http://kommersant.ru/doc/1820413>, lest 23. desember 2011.

¹⁸⁵ En mer detaljert beskrivelse av omfang og årsker til russisk militær korrupsjon er gitt i Tor Bukkvoll: “Their Hands in the Till”, *Armed Forces & Society*, vol. 34, nr. 2, 2008.

innført for å begrense korrupsjonen er en sentralisering av retten til å inngå kjøpsavtaler på vegne av forsvaret og stans av alle kontantbetalinger innenfor forsvarsstrukturen. Forsvarsministeriet skal også ha sikret seg større kontroll med industriens bruk av underleverandører.¹⁸⁶ Også beslutningen om å bruke en mindre andel av forsvarsordren på FoU kan ses som et ledd i korrupsjonsbekjempelsen, ettersom FoU-sektoren tradisjonelt har vært den delen av forsvarsindustrien hvor det har vært lettest å underslå store beløp.¹⁸⁷ Lønnsøkningene i forsvaret er et annet tiltak som trolig blant annet har til hensikt å redusere underslag.¹⁸⁸ Det er foreløpig for tidlig å si hvor alvorlig disse tiltakene er ment og om de vil ha noen særlig virkning på korrupsjonsomfanget. Flere kritikere har imidlertid påpekt at tiltakene kun vil ha begrenset virkning så lenge man ikke gjør noe med det omfattende hemmeligholdet som gjennomsyrrer forsvarssektoren. Lederen for den russiske riksrevisjonen uttalte i 2010 at den største kilden til korrupsjon i statsapparatet er at anbud og anbudsutlysninger ikke offentliggjøres.¹⁸⁹ Ifølge en artikkel publisert i forsvarsindustriens bransjeavis *Voенno-promysjlennyj kurier* i mars 2012 økte andelen av anbud som ikke ble utlyst fra 26 prosent i 2006 til 58 prosent i 2010.¹⁹⁰

4.4 Forsvarsindustriens leveransedyktighet

I tillegg til usikkerhet knyttet til hvorvidt budsjettet er tilstrekkelig til å dekke de planlagte innkjøpene, er det også usikkerhet knyttet til hvorvidt forsvarsindustrien har tilstrekkelig kapasitet og ferdigheter til å levere alt materiellet som nå bestilles innen den gitte tidsrammen. Ettersom Russland fortsatt primært ønsker å kjøpe våpen og utstyr fra egen industri,¹⁹¹ vil den russiske forsvarsindustriens leveringsevne være avgjørende for hvor mye nytt materiell forsvaret vil bli tilført.

	2007	2008	2009	2010	2011
Fly	26	38	64	43	47
Helikoptre	0	7	38	34	93
Undervannsfartøy	0	1	0	1	1
Større overflatefartøy	0	3	3	3	3
Stridsvogner	62	93	103	101	70
Pansrede kjøretøy	321	317	504	430	476

Tabell 4.2 Omtrentlig mengdeanslag for noen typer nytt og modernisert materiell bestilt av det russiske forsvaret for levering innen rammen av forsvarsordren i årene 2007–2011.

Kilde: Frolov 2012.

¹⁸⁶ Pavel Felgenhauer: “Collapse in Russian military morale undermines effectiveness”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 8, nr. 150, 4. august 2011; Jamsjanov op.cit.

¹⁸⁷ “Eksperity nazvali glavnyj istotsjnik korruptsij v oboronzakze”, RIA Novosti, 23. november 2010, http://www.ria.ru/defense_safety/20101123/300024857.html, lest 12. juli 2011.

¹⁸⁸ I følge Bukkvoll 2008 op.cit. oppgir russiske soldater utilstrekkelige lønninger som den viktigste motivasjonen til å underslå forsvarsmidler.

¹⁸⁹ Mukhin 17. november 2010 op.cit.

¹⁹⁰ Oleg Falitsjev: “Korruptsionnyj potentsial goszakaza”, *Voенno-promysjlennyj kurier*, 21. mars 2012, <http://vpk-news.ru/articles/8721>, lest 29. mars 2012.

¹⁹¹ Op.cit “Minoborony peresjlo ot slov...”; Putin 20. april 2011 og Rogozin 16. november 2011.

Tabell 4.2 viser en grov oversikt over noen de største bestillingene innen rammen av forsvarsordren for årene 2007–2011. Materiellet er ført opp det året det etter planen skulle leveres. Ifølge offisielle tall ble bare 50 prosent av det nye materiellet forsvaret bestilte i 2009 levert til avtalt tid. I 2010 var leveringsprosenten noe bedre, men fortsatt uteble 30 prosent av det bestilte materiellet.¹⁹² Det må imidlertid tas inn i betraktningen at den russiske forsvarsindustrien samtidig produserte materiell for eksport. Skal vi tro russiske myndigheter økte forsvarsindustriens leveranseprosent betraktelig i 2011. Forsvarsministeriet opplyste at kun 84 kontrakter til en samlet verdi av 42 milliarder rubler ikke innfridd i 2011.¹⁹³ Dette tilsvarer 7 prosent av forsvarsordren, men her må det tas forbehold om at enkelte leveringsfrister ble utsatt til 2012 grunnet prissetningskonflikten. Dette gjelder blant annet de tre bestilte ubåtene i *Jasen-* og *Borej-*klassene.¹⁹⁴ Dertil kommer at noe av det materiellet som blir levert ikke holdt tilstrekkelig kvalitet. I 2011 leverte Forsvarsministeriet inn over 7 000 klager på det mottatte materiellet. Antallet reklamasjoner har økt med over 20 prosent siden 2009.¹⁹⁵ Dersom vi ser klagene i forhold til økningen i antallet anskaffelser, har andelen reklamasjoner imidlertid holdt seg forholdsvis konstant.

Leveransedyktigheten varierer betydelig for ulike typer materiell. Forskjellene i leveransedyktighet kan i stor grad forklares av hvorvidt materiellet serieproduseres eller er under utvikling. Mange fly- og helikoptermodeller, samt eldre luftvernssystemer og strategiske våpen serieproduseres og har derfor en nokså forutsigbar leveringstid. I 2011 ble forsvaret tilført i alt 82 av 93 bestilte helikoptre (Mi-AMTSj, MI-8MtV-5, Ka-52, Mi-35 og Mi-28A) og samtlige bestilte strategiske våpen, men kun 21 av 47 fly (Su-27SM, Su-34, Su-35S og An-140), ett av to bestilte marinefartøy (prosjekt 22380) og to av i alt seks divisjoner S-400.¹⁹⁶ Forsinkelsene for serieprodusert materiale er vanligvis kun på noen måneder, og forsinkelsene er ventet å gå ned de kommende årene ettersom man fra og med 2012 har gått over fra ett til treårige standardkontrakter – noe som letter planlegging og muliggjør frigjøring av produksjonskapasitet. Det er også vært en betydelig økning i andelen langtidskontrakter. Ifølge en kilde har andelen av forsvarsordren som fordeles over langtidskontrakter økt fra 25 prosent i 2009 til 53 prosent i 2012.¹⁹⁷

De største leveringsproblemene synes å være innen verftsindustrien, hvor erfaringen viser at materiellet ofte blir forsinket med flere år. Mange av fartøyene som skal kjøpes inn under GPV-2020 er fortsatt under utvikling og utviklingsprosessen har tatt tid, blant annet som følge av mangel på kompetent arbeidskraft, nedslitte produksjonsfasiliteter og skiftende og dårlig ledelse.¹⁹⁸ Eksempler på forsinkede leveranser er mange, blant annet har produksjonen av den

¹⁹² Tall fra den russiske riksrevisjonen *Tsjetnaja palata* sitert i “Sergej Ivanov poobesjtsjal 'oboronke' novye otstavki”, Lenta.ru, 19. mai 2011, <http://lenta.ru/news/2011/05/19/newfirings/>.

¹⁹³ Litovkin 3. februar 2012 op.cit.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Op.cit. Frolov 2012. og Litovkin 3. februar 2012.

¹⁹⁷ Andrej Garabskij: “GOZ-2012: vse po planu”, *Krasnaja zvezda*, 19. april 2012, <http://www.redstar.ru/index.php/newspaper/item/1893-goz-2012-vsyo-po-planu>, lest 25. april 2012.

¹⁹⁸ Tsyganok 13. oktober 2010 op.cit.

første atomdrevne ubåten i den nye *Borej*-klassen tatt nærmere seksten år,¹⁹⁹ mens moderniseringen av hangarskipet INS Vikramaditya i *Kiev*-klassen som det russiske verftet Sevmasj gjennomfører for det indiske forsvaret så langt har tatt dobbelt så lang tid som planlagt, og i mellomtiden er kostnadene blitt tredoblet.²⁰⁰ For å nå hundre nye fartøy innen 2020, må marinen i snitt tilføres 10 nye fartøy hvert år. Som tabell 4.2 viser, har målsetningen de siste årene vært 3–4 nye fartøy – en målsetning man ikke har lyktes med.

Myndighetene har iverksatt en rekke tiltak som skal forbedre leveransedyktigheten og produksjonskapasiteten i forsvarsindustrien. Det viktigste av disse er opprettelsen av et føderalt målprogram for modernisering av produksjonsutstyret omtalt i kapittel 2.3. Man slår også hardere ned på forsinkede leveranser og andre former for kontraktsbrudd enn tidligere.²⁰¹ Myndighetene har opprettet en svarteliste over bedrifter som ikke overholder de på forhånd avtalte tids- og kostnadsrammene. Disse risikerer søksmål, samt ikke å få nye kontrakter.²⁰² Andre tiltak som er rettet inn mot å få fart i produksjonen omfatter fysisk utvidelse av produksjonskapasiteten²⁰³ og en økning i tilbudet av statlige kreditter til forsvarsindustrien.

En svakhet ved myndighetenes forsøk på å modernisere forsvarsindustrien er at tiltakene i liten grad synes i å adressere de underliggende institusjonelle problemene i industrien generelt og forsvarsindustrien spesielt. Mens myndighetenes redningspakke for forsvarsindustrien vil kunne bidra til å øke den faktiske produksjonskapasiteten, og således kunne øke produksjonen av for eksempel strategiske og taktiske missiler, er det vanskelig å se hvordan de hittil foreslåtte tiltakene skal kunne bøte på mangel på kvalifisert personell, kunnskap og erfaring, noe som blant annet er en utfordring for deler av verftsindustrien.

De innførte tiltakene synes heller ikke å adressere den generelt lave arbeidsproduktiviteten ved russiske bedrifter. Ifølge tall fra OECD er den russiske verdiskapningen for én times arbeid kun 35 prosent av den amerikanske.²⁰⁴ I forsvarsindustrien kommer dette blant annet til uttrykk ved at bedriftene har langt flere ansatte, men mindre produksjon enn sine vestlige konkurrenter. Kun om lag en tredel av foretakene i forsvarsindustrien går med overskudd.²⁰⁵ I tillegg til de nevnte

¹⁹⁹ Arbeidet ble startet i 1996, og ubåten er nå ventet å bli levert marinen i løpet av juni 2012, se “Russia’s Bulava-carrying subs to enter service in summer”, RIA Novosti, 9. februar 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120209/171236845.html, lest 9. februar 2012.

²⁰⁰ “INS Vikramaditya: Waiting for Gorshkov...”, *Defense Industry Daily*, 18. oktober 2011, <http://www.defenseindustrydaily.com/ins-vikramaditya-may-hit-delay-cost-increases-03283/>, lest 14. februar 2012.

²⁰¹ “Predprijatija OPK osjtrafovali za sryv gosoboronzakaza”, Lenta.ru, 17. november 2011, <http://lenta.ru/news/2011/11/17/fines/>, lest 21. november 2011.

²⁰² Dmitrij Medvedev: innlegg på møte om utviklingen av Russlands forsvarsindustrielle kompleks, 10. mai 2011, <http://news.kremlin.ru/transcripts/11206/>, lest 11. mai 2011. jf. Ljubov Sjebalova og Ivan Safronov: “Minoborony dozjimaet KAPO rublem”, *Kommersant*, 23. mars 2011, <http://www.kommersant.ru/Doc/1606129/Print>, lest 23. mars 2011 og Aleksej Nikolskij: “Davaj oruzjje!”, *Vedomosti*, 12. mai 2011.

²⁰³ Viktor Baranets: “Ministr oborony ANatolij Serdjokov: Ob avtomate Kalasjnikova, voennoj politicii i novykh zarplatakh voennykh”, *Komsomolskaja pravda*, 6. oktober 2011, <http://www.kp.ru/print/article/25766.4/2751201>, lest 1. november 2011.

²⁰⁴ <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=Level>, lest 13. januar 2012.

²⁰⁵ Op.cit. Oxenstierna 2011, s. 146 og Cooper 2010, s. 157f.

faktorene (korrupsjon, nedslitt produksjonsapparat, mangel på faglært arbeidskraft og svak ledelse) bunner den lave produktiviteten blant annet i offentlige reguleringer og omfattende skattelegging. Dette gjør at bedriftsledelsen i mange tilfeller har få muligheter og insentiver til å gjøre driften mer lønnsom.²⁰⁶

Den russiske forsvarsindustrien har i kjølvannet av finanskrisen mottatt store statlige støttepakker. I 2009 fikk forsvarsindustrien 1,5 milliarder dollar i ekstra tilskudd,²⁰⁷ og i 2010 subsidierte russiske myndigheter statlige bedrifter med 4 prosent av BNP over det føderale budsjettet. Blant de største mottakerne var tre store statskorporasjoner tilknyttet forsvarsindustrien (Rostekhnologij, Den forente skipsbyggingskorporasjonen (OSK) og Den forente flyindustrikorporasjonen (OAK)).²⁰⁸ I tillegg til direkte subsidier tok støtten form av forbedret kreditttilgang, restrukturering av gjeld, gunstige skattebetingelser og ikke minst økte offentlige bestillinger.²⁰⁹ Mens støttepakken var gunstige for økonomien i form av at de bidro til å holde offentlig og privat forbruk oppe under krisen, er fordelene for forsvarsindustrien på sikt mer tvilsom. En russisk ekspertgruppe som har gjennomgått de siste årenes statsstøtte til blant annet forsvarssektoren konkluderte med at de omfattende subsidiene reduserte bedriftenes behov for å modernisere og effektivisere driften og dermed svekket bedriftenes konkurransedyktighet.²¹⁰ Russiske myndigheter har i liten grad lyktes med å redusere subsidiene til forsvarsindustrien etter at økonomien for øvrig kom seg på beina igjen etter finanskrisen.

Russiske eksperter anslo i 2010 at forsvarsindustrien, dersom man lyktes med den planlagte moderniseringsprosessen, kunne være i stand til å produsere 100 bombefly, 55–60 jagerfly, 100–120 kampfly, 100–110 kamp- og transporthelikoptre årlig, men kun 1–2 dieselubåter, 4 større fartøy og maksimum 10 mindre fartøy. Produksjonstiden for strategiske ubåter og angrepsubåter ble anslått til å være minst to år.²¹¹ Selv om russiske myndigheter skulle lykkes med å modernisere forsvarsindustrien, vil produksjonskapasiteten neppe nå det forespeilede nivået før tidligst mot siste halvdel av programperioden. Man vil da kunne komme i nærheten av å produsere det ønskede antallet fly og helikoptre, men kun om lag halvparten av det ønskede antallet marinefartøy innen 2020. Et alternativt utfall er at alle planene i GPV-2020 blir realisert, men at tidsperspektivet blir flyttet lengre frem i tid. Den russiske forsvarsindustriens utvikling og evne til å levere vil bli fulgt opp i mer detalj i en senere FFI-studie.

Oppsummert synes Forsvarsministeriets anskaffelsesplaner innen rammen av GPV-2020 å under-vurdere den hjemlige forsvarsindustriens problemer. Anslagene over hvor mye materiell som kan leveres i løpet av knappe ti år virker vel optimistiske. Trolig vil man komme nærmest den ønskede mengden med strategiske våpen, fly og helikoptre, mens marinen sannsynligvis vil bli tilført langt færre nye fartøy enn man så for seg i 2011. Den klare prioriteringen av de strategiske

²⁰⁶ Oxenstierna 2011 op.cit. s. 149f.

²⁰⁷ Ibid. s. 146.

²⁰⁸ "Change planned for state companies", *BOFIT Weekly*, nr. 1, 5. januar 2012.

²⁰⁹ Silviana Malle: "Soviet legacies in post-Soviet Russia: insights from crisis management", *Post-Communist Economics*, vol. 21 nr.3, september 2009, s. 259.

²¹⁰ "Change planned for state companies" op.cit.

²¹¹ Tsyganok 13. oktober 2011 op.cit.

styrkene innebærer trolig at de vil få forrang dersom bevilgningene skulle bli mindre enn planlagt. Imidlertid hevder kilder i de strategiske luft- og romforsvarsstyrkene at også antallet interkontinentale ballistiske missiler vil bli redusert med 50 prosent med den anskaffelsesraten det er lagt opp til i våpenprogrammet.²¹² Dersom investeringsbeløpet ikke skulle bli så stort som planlagt eller beløpet ikke skulle vise seg å dekke alle sektorer, vil man trolig i første rekke kutte ytterligere ned på anskaffelsene til landstyrkene og på anskaffelser av større overflatefartøy til marinen.²¹³ Dette må ses i lys ikke bare av Russlands forsvarspolitiske prioriteringer, men også de ulike delene av forsvarsindustriens leveringsevne. Et annet spørsmål, som ikke er blitt diskutert her, er hvorvidt det leverte materiellet tilfredsstillende oppfyller kravet om å være “moderne”, eller hvorvidt behovet for å erstatte gammelt materiell raskt fører til at man bestiller store kvanta av eldre, velkjente moduler som man er sikre på at industrien er i stand til å levere, men som ikke nødvendigvis har like god stridsevne. Det kan også stilles spørsmål ved hvorvidt det russiske forsvaret er i stand til å innføre så mye nytt materiell effektivt på så kort tid.

5 Konklusjon

5.1 Kan våpenprogrammet realiseres?

Det russiske våpenprogrammet GPV-2020 fremstår som svært ambisiøst, og vi har stilt spørsmål ved hvorvidt planene er realiserbare innenfor den forutsatte tidsrammen. Som redegjort for i kapittel 3, har russiske myndigheter de siste årene vist stor og økende vilje til å prioritere forsvarssektoren. Minst tre faktorer taler for at denne prioriteringen vil bli opprettholdt de kommende årene: (1) president Putins ønske om at Russland skal være en militær stormakt, (2) levetiden på den russiske materiellparken som er i ferd med å løpe ut og (3) den rådende oppfatningen i Moskva om at en modernisering av forsvarsindustrien vil kunne føre til økt økonomisk vekst og innovasjon også i andre sektorer. På den annen side kan det bli vanskelig å opprettholde og øke forsvarsbevilgningene dersom den økonomiske situasjonen forverres. Som vi så under forrige finanskrise fikk ikke forsvaret økte bevilgninger selv om det ble ansett å være en prioritert sektor. Det kan også stilles spørsmål ved hvorvidt russiske styresmakter i lys av den siste tidens økte politiske opposisjon vil fortsette å prioritere forsvars- og sikkerhetsstrukturene like høyt, eller om de vil måtte nedtone denne satsningen noe til fordel for velferdsprosjekter.

I kapittel 4 så vi at Russland må øke BNP-andelen som går til forsvaret fra dagens nivå på 2,8 prosent til et sted mellom 3,4 og 5,6 prosent for å kunne finansiere det statlige våpenprogrammet. Det må her igjen understrekes at vårt anslag over BNP-andelen er beregnet på bakgrunn av den russiske forståelsen av forsvarsutgifter og således ikke inkluderer utgifter til blant annet paramilitære styrker. Dersom disse utgiftene inkluderes, vil BNP-andelen bli høyere. Det lettest oppnåelige scenarioet er at GPV-2020 vil finansiere 19 000 milliarder rubler nominelt. Dette forutsetter at vi fremdeles ser en positiv utvikling i BNP, som betinger vedvarende høye oljeinntekter, stabilt politisk styresett og at verdensøkonomien, og spesielt den europeiske

²¹² Denis Telmanov: “By 2020 the nuclear shield will decrease by one-half”, *Defense & Security*, nr. 269, 7. november 2011 (ru. org. *Izvestia*, 2. november 2011, ss. 1,6).

²¹³ Intervju med Aleksandr Nikolskij, journalist i avisen *Vedomosti*, Moskva, 14. september 2011.

økonomien, viser en positiv utviklingsbane. Skulle Russlands økonomiske vekst bli dårligere enn hva nåværende langtidsprognoser tilsier, tyder erfaringen fra de foregående våpenprogrammene på at ambisjonsnivået og/eller tidsperspektivet vil bli endret når programmet skal evalueres i 2015.

Av analysen i kapittel 4 fremgår det videre at de øvrige forsvarsutgiftene antakelig må reduseres, dersom våpenprogrammet skal kunne gjennomføres. Dette synes ikke å være i tråd med Russlands planer om å profesjonalisere de væpnede styrkene og øke de militære lønningene. Det er også usikkert om de russiske forsvarsplanene tar tilstrekkelig høyde for at store mengder nytt materiell vil medføre behov for mer trening og at driftskostnadene for materiellet vil være korrelert med hvor avansert materiellet er.

Selv om våpenprogrammet skulle bli fullfinansiert, vil forsvaret trolig bli tilført mindre materiell enn de opprinnelige planene tilsier. Som redegjort for i kapittel 4 er det usikkert om det i forsvarsplanleggingen er tatt tilstrekkelig høyde for inflasjon og enhetskostnadsveksten på forsvarsmateriell. Dertil kommer at betydelige deler av midlene nok vil forsvinne i lommene på utro tjenere. I tillegg til usikkerhet rundt hvorvidt budsjettet er tilstrekkelig til å dekke de planlagte innkjøpene, er det også usikkerhet knyttet til hvorvidt forsvarsindustrien er i stand til å levere alt materiellet som nå bestilles innen tidsrammen. Dersom russiske myndigheter fortsetter å holde fast ved å bestille fra egen industri, vil man trolig komme nærmest målsetningene på de feltene hvor russisk forsvarsindustri tradisjonelt er sterkest, det vil si strategiske våpen, fly, helikoptre og luftvern, mens utbyttet vil bære minst for marinefartøy og landstyrkene.

Hvis våpenprogrammet helt eller i stor grad finansieres og materialiseres, vil den russiske forsvarsevnen kunne styrkes betydelig i løpet av den inneværende tiårsperioden. Landets væpnede styrker vil trolig bli mindre i volum, men styrkene vil etter alt å dømme ha større operativ evne og være mer mobile enn dagens. Våpensystemene som fases inn vil ha større rekkevidde, presisjon og slagkraft enn systemene de erstatter, og styrkene vil trolig være bedre organisert, bedre trent og bedre ledet enn de var da forsvarsreformen ble innledet i 2008. Analysen i kapittel 3.3 tyder også på at den russiske forsvarsevnen i årene som kommer vil styrkes relativt til Norge og USA, forutsatt at den nåværende utviklingen forutsetter. Skulle våpenprogrammet bli lagt på is eller ambisjonsnivået kraftig nedjustert i nærmeste fremtid er det trolig den konvensjonelle kapasiteten som i første rekke vil lide, spesielt marinens overflatekapasitet og landstridskreftene. Dette kan i så fall føre til at Russlands sikkerhetsmessige avhengighet av kjernefysiske våpen øker. Når det er sagt, må det understrekes at selv en delvis gjennomføring av planene i våpenprogrammet vil kunne bety et betydelig løft for både marinen og luftforsvaret som knapt ble tilført noe nytt materiell i årene fra Sovjetunionens sammenbrudd og frem til 2007/2008.

5.2 Konsekvenser for Norge

Russland utgjør i dag ingen sannsynlig militær trussel for Norge. Det bilaterale forholdet er godt og preget av økende grad av samarbeid, på det militære så vel som på andre områder. I et mer langsiktig perspektiv kan vi imidlertid ikke utelukke at fremtidige interessekonflikter i

nordområdene kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser eller at internasjonale konflikter kan få innvirkning i nord. Nordområdene er fremdeles av militærstrategisk betydning for Russland, blant annet gjennom lokalisering av deler av de russiske atomstyrkene og som øvingsområde for fly og marine. Ettersom vilje til maktbruk kan endre seg raskere enn evne, er utviklingen i den russiske forsvarsevnen også på det nåværende tidspunkt av sikkerhetspolitisk interesse for Norge.

Som figur 3.5 viste, tyder de nåværende forsvarsplanene på at Russlands militære evne vil bli styrket i forhold til Norge og Norges Nato-allierte de kommende årene. Selv om Nordområdene på det nåværende tidspunkt ikke synes å prioriteres spesielt høyt når det nye materiellet skal fordeles, vil noen av nyanskaffelsene trolig også bli utplassert i Norges nærområder. Videre vil vektleggingen av mobile plattformer og anskaffelsen av store mengder transportfly og -helikoptre antakeligvis ha den konsekvens at de russiske styrkene kan flyttes raskere enn før. At materiellet befinner seg i Sør- eller Øst-Russland gir i så måte ingen garanti for at det ikke kan anvendes i nordområdene på relativt kort varsel. Det er imidlertid nødvendig å huske på at effektiv utnyttelse av det nye materiellet vil kreve tilførsel av store ressurser i innfasingsprosessen – og ikke minst trening av personellet som skal operere det.

På den annen side kan den russiske forsvarssatsningen også lette forsvarssamarbeidet og redusere sikkerhetspolitiske uforutsigbarhetsmomenter i nordområdene. Den pågående materielle og strukturelle moderniseringen vil trolig gjøre Russlands væpnede styrker mer likt vestlige lands forsvar, deriblant Norges, og således kunne åpne nye muligheter for norsk–russisk militært samarbeid, for eksempel innen rammene av øvelse Pomor. En annen faktor er at mye av materiellet som i dag anvendes i det russiske forsvaret er svært gammelt og dårlig vedlikeholdt. Jevnlige beretter russiske medier om fly som havarerer og våpenlagre som utilsiktet eksploderer, eller sist brannen om bord i den strategiske, atomdrevne *Delta VI*-ubåten “Jekaterinburg” i desember 2011. En større andel nyere materiell vil forhåpentligvis kunne bidra til å redusere risikoen for slike hendelser i Norges nærområder og den påfølgende usikkerheten slike hendelser innebærer. Russlands militære modernisering vil også kunne bidra til å gjøre Russland til en mer interessant samarbeidspartner for Norge og Nato, i nordområdene så vel som på andre arenaer.

Referanser

- Abel, Andrew, Ben Bernanke og Robert McNabb: *Macroeconomics*, Addison, Wesley, Lonman Inc., 1998.
- Andresen, Rolf-Inge Vogt og Cecilie Sendstad: *Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler*, FFI-rapport 2007/02564, 2007.
- “Armija Rossii: ot strukturnoj prestrojki k totalnomu perevooruzjeniju”, RIA Novosti, 23. februar 2012, http://www.ria.ru/defense_safety/20120223/572642510.html, lest 24. februar 2012.
- Baranets, Viktor: “Ministr oborony Anatolij Serdjokov: Ob avtomate Kalasjnikova, voennoj politсии i novykh zarplatakh voennykh”, *Komsomolskaja pravda*, 6. oktober 2011, <http://www.kp.ru/print/article/25766.4/2751201>, lest 1. november 2011.
- “Boevye vozmoznosti MiG-31 uvelitsjatsja vdvoe”, Lenta.ru, 13. februar 2012, <http://www.lenta.ru/news/2012/02/13/mig31/>, lest 13. februar 2011.
- Bogdanov, Konstantin: “Izvilistaja doroga k bolsjomu flotu”, *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 30. september 2011, http://nvo.ng.ru/realty/2011-09-30/1_flot.html, lest 31. oktober 2011.
- Bukkvoll, Tor: “Their Hands in the Till”, *Armed Forces & Society*, vol. 34, nr. 2, ss. 259–275, 2008.
- Bukkvoll, Tor, Sigurd Glærum, Iver Johansen og Jan H. Pay: *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?* FFI-rapport 2009/00268, 2009.
- “CBR stress test findings show nearly a third of banks likely to fail with recurrence of 2008 financial crisis”, *BOFIT Weekly*, nr. 19, 13. mai 2011.
- “Change planned for state companies”, *BOFIT Weekly*, nr. 1, 5. januar 2012.
- Congressional Budget Office: “Discretionary Spending. Testimony before the Joint Selected Committee on Deficit Reduction, US Congress”, 26. oktober 2011, http://www.cbo.gov/ftpdocs/124xx/doc12490/10-26-DiscretionarySpending_Testimony.pdf.
- Connolly, Richard: “Financial Constraints on the Modernization of the Russian Economy”, *Eurasian Geography and Economics*, nr. 3 (52), 2011, ss. 428–459.
- Cooper, Julian: “Russian Military Expenditure and Arms Production” in *SIPRI Yearbook 2001*, Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 318.
- Cooper, Julian: “The Innovative Potential of the Russian Economy”, *Russian Analytical Digest*, 88, 29. november 2010.
- Cooper, Julian: “The Security Economy” i Mark Galeotti (red.) *The Politics of Security in Modern Russia*, Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010, ss. 145–169.
- “Eksperty nazvali glavnyj istotsjnik korruptsii v oboronzakaze”, RIA Novosti, 23. november 2010, http://www.ria.ru/defense_safety/20101123/300024857.html, lest 12. juni 2011.
- “EU–Russia Summit (Brussels, 15. desember 2011)”, memo/11/915, 14. desember 2011.
- Falitsjev, Oleg: “Korruptsionnyj potentsial goszakaza”, *Voенno-promysjlennyj kurier*, 21. mars 2012, <http://vpk-news.ru/articles/8721>, lest 29. mars 2012.
- Felgenhauer, Pavel: “Collapse in Russian military morale undermines effectiveness”, *Eurasia Daily Monitor*, nr. 150, vol. 8, 4. august 2011.
- Felgenhauer, Pavel: “Voters will pay for a military buildup after electing Putin”, *Eurasia Daily Monitor*, nr. 213, vol. 8, 17. november 2011.
- “Financial sector’s tight liquidity situation persists”, *BOFIT Weekly*, nr. 6, 10. februar 2012.

- “Forordning om militærtjenestens videre eksistens”, 7. mai 2012, <http://news.kremlin.ru/acts/15253>, lest 10. mai 2012.
- “Forordning om realisering av planene for utvikling av Russlands væpnede styrker og modernisering av forsvarsindustrien” av 7. mai 2012, <http://news.kremlin.ru/acts/15242>, lest 10. mai 2012.
- “Forordning om regjeringens langsiktige økonomiske politikk”, 7. mai 2012, <http://news.kremlin.ru/acts/15232>, lest 10. mai 2012
- Frolov, Andrej: “Budsjetsjee rossijskikh vooruzjenij”, *Indeks bezopastnosti*, nr. 1 (96), 2011, ss. 93–101.
- Frolov, Andrej: “Ispolnenie gosudarstvennogo oboronno zakaza Rossii v 2010 godu”, *Eksport vooruzjenij*, mars–april 2011, ss. 40–45.
- Frolov, Andrej: “Ispolnenie gosudarstvennogo oboronno zakaza Rossii v 2011 godu”, *Eksport vooruzjenij*, mars–april 2012, ss. 40–55.
- Gaddy, Clifford G. og Barry W. Ickes: “Russia after the Global Financial Crisis”, *Eurasian Geography and Economics*, nr. 3 (51), 2010, ss. 281–311.
- Garabskij, Andrej: “GOZ-2012: vse po planu”, *Krasnaja zvezda*, 19. april 2012, <http://www.redstar.ru/index.php/newspaper/item/1893-goz-2012-vsyo-po-planu>, lest 25. april 2012.
- Gavrilov, Jorij: “Bulava k kontsu goda”, *Rossijskaja gazeta*, 24. februar 2011, <http://www.rg.ru/2011/02/24/polesite.html>, lest 24. februar.
- Gavrilov, Jorij: “Sluzjba u dovolstvija”, *Rossijskaja gazeta*, 22. april 2010, <http://www.rg.ru/2010/4/22/army.html>, lest 3. november 2011.
- Granville, Birgitte og Sushanta Mallick (2006): “Monetary Policy in Russia” i Lucio Vinhas de Souza og Oleh Havrylyshyn (red.): *Growth Resumption in the CIS*. Amsterdam, Nederland: Elsevier, 2006.
- “Grey economy slightly increases its contribution to GDP during the downturn”, *BOFIT Weekly*, nr. 5, 5. februar 2010.
- Hakvåg, Una, Tor Bukkvoll og Kristian Åtland: *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport*, FFI-rapport 2011/01370, 2011.
- “Inflation rate in 2011 drops to post-Soviet low”, *BOFIT Weekly*, nr. 3, 20. januar 2012.
- “INS Vikramaditya: Waiting for Gorshokov”, *Defense Industry Daily*, 18. oktober 2011, <http://www.defenseindustrydaily.com/ins-vikramaditya-may-hit-delay-cost-increases-03283/>, lest 14. februar 2012.
- International Institute for Strategic Studies (ISS): *Military balance 2010*, London: Arundel House, 2010.
- International Monetary Fund (IMF): *Regional Economic Outlook: Europe. Strengthening the Recovery*, mai 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011/eur/eng/ereo0511.htm>
- International Monetary Fund (IMF): “Russia: Fragile Recovery from Crisis”, 2. august 2010, www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/int080210a.htm.
- International Monetary Fund (IMF): “Russia. Key findings and recommendations of the 2011 stability module under the Financial Sector Assessment Program (FSAP)”, 12. april 2011, <http://www.imf.org/external/np/ms/2011/041211.htm>, lest 8. februar 2012.
- International Monetary Fund (IMF): *Russian Federation: Selected Issues Paper*, Country Report, nr. 11 (295), august 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11295.pdf>.

- International Monetary Fund (IMF): *World Economic Outlook: Tensions from the Two-Speed Recovery. Unemployment, Commodities and Capital Flows*, april 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01>.
- International Monetary Fund (IMF): *World Economic Outlook. Slowing Growth, Rising Risks*, september 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm>.
- International Monetary Fund (IMF): *World Economic Outlook. Growth Resuming, Dangers Remain*, april 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/pdf/text.pdf>.
- “Israil pokazal bespilotnik dlja Rossii”, Lenta.ru, 25. mai 2011, <http://lenta.ru/news/2011/05/25/uavs/>, lest 26. mai 2011.
- Jamsjanov, Boris: “Oruzjje daet otkaty”, *Rossijskaja gazeta*, 24. mai 2011, <http://www.rg.ru/2011/05/24/fridinskij.html>, lest 16. februar 2012.
- Johansen, Per Christian og Monika Værholm: *Makroøkonomiske trender. Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*, FFI-rapport 2010/00391, 2010.
- Kazimiroff, Peter: “Russia aims to update its strategic nuclear assets”, *Jane’s Defence Weekly*, nr.1 (49), 4. januar 2012, s. 12.
- Kusjukov, Igor: “V novoj Gosudarstvennoj programme vooruzjenija prioritet otdan vysokotekhnologitsjnym obraztsam”, *Natsionalnaja oborona*, 14. mars 2011, <http://oborona.ru/includes/periodics/maintheme/2011/0314/21345724/print.shtml>, lest 11. juli 2011.
- Kvalvik, Sverre og Per Kristian Johansen: *Enhetskostnadsvekst på investeringer (EKV-I)*, FFI-rapport 2008/01129, 2008.
- Latynina, Yulia: “This could be Putin’s last election”, *The Moscow Times*, 7. desember 2011, <http://www.themoscowtimes.com/print/article/this-could-be-putins-last-election/4493>, lest 8. februar 2011.
- Levada: *Obsjtsjstvennoe imenie – 2010*, Moskva: Levada-Tsentr, 2011.
- Litovkin, Viktor: “Uzkoje mesto gosoboronzakaza”, *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 3. februar 2012, http://nvo.ng.ru/realty/2012-02-03/1_gosoboronzakaz.html, lest 13. februar 2012.
- Makarov, Nikolaj: presentasjon av forsvarsreformen for Samfunnskammeret 17. november 2011, http://www.oprf.ru/files/Prezentaciya_minoboroni.ppt, lest 22. november 2011.
- Malle, Silviana: “Soviet legacies in post-Soviet Russia: insights from crisis management”, *Post-Communist Economics*, 3 (21), september 2009, ss. 249–282.
- Mankoff, Jeffery: *Russian Foreign Policy*, Lanham –Boulder–New York –Toronto–Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2012 (second edition).
- Medvedev, Dmitrij: innlegg på møte om utviklingen av Russlands forsvarsindustrielle kompleks, 10. mai 2011, <http://news.kremlin.ru/transcripts/11206/>, lest 11. mai 2011.
- Medvedev, Dmitrij: “Korrupsija dolzna byt ne prosto nezakonnoj. Ona dolzjna stat neprelitsjnoj”, videoblogg, 20. mai 2009, <http://www.kremlin.ru/news/4150>, besøkt 8. februar 2012.
- Medvedev, Dmitrij: “Rossija, vpered!”, publisert 10. september 2009, tilgjengelig fra <http://kremlin.ru/news/5413>, lest 26. januar 2012.
- Medvedev, Dmitrij: tale i føderalforsamlingen, 22. desember 2011, <http://news.kremlin.ru/news/14088/print>, lest 22. desember 2011.

“Minoborony kupilo 140 udarnykh vertoletov Ka-52”, Lenta.ru, 13. mars 2012, <http://lenta.ru/news/2012/03/13/ka521/>, lest 13. mars 2012.

“Minoborony peresjlo ot slov k 19 trillionam”, *Kommersant*, 25. februar 2011, <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1591146&print=true>, lest 25. februar 2011.

“Minoborony RF kupilo dve djozjiny palubnykh istrebitelej MiG-29”, Lenta.ru, 29. februar 2012, <http://lenta.ru/news/2012/02/29/mig29k>, lest 1. mars 2012.

“Minoborony Rossii priostanovilo na pjat let zakupku bronetekhniki”, RIA Novosti, 14. februar 2012, http://www.ria.ru/defense_safety/20120214/565435150.html, lest 14. februar 2012.

Mukhin, Vladimir: “The Ministry of Anti-Corruption Defense”, *Defense & Security*, nr. 128, 17. november 2010 (ru. org. *Nezavisimaja gazeta*, 15. november 2010, ss.1–2).

Nato: “Benchmarking studies and capability costing”, AC/323 (SAS-063) TP/351, 2009.

New York Academy of Sciences: “The Yaroslavl Roadmap 10–15–20”, www.scribd.com/doc/37501810/48/Russia-in-the-Early-2000s, lest 16. november 2011.

Nikolskij, Aleksej: “Bjodzjet novoj tekhniki”, *Vedomosti*, 12. oktober 2010, http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/247498/byudzhet_novoj_tekhniki, lest 4. juli 2012.

Nikolskij, Aleksej: “Davaj oruzhie!”, *Vedomosti*, 12. mai 2011, http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/260019/davaj_oruzhie, lest 12. mai 2011.

Nikolskij, Aleksej og Anastasija Kornja: “Usjtsjerb ot oboronzakaza”, *Vedomosti*, 5. mars 2010., <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/03/05/227378>, 16. februar 2012.

Nilsen, Thomas: “Nuclear cruiser fleet could be modernized”, *BarentsObserver*, 22. september 2011, <http://barentsobserver.custompublish.com/nuclear-cruiser-fleet-could-be-modernized.4635193-16149.html>, lest 5. desember 2011.

Norris, Robert S. og Hans M. Kristensen: “Russian nuclear forces 2010”, *Bullentin of the Atomic Scientists*, nr. 1 (66), januar/februar 2010.

Novikov, Konstantin: “Voennye posjli na front”, *Rossijskaja gazeta*, 15. juli 2011, <http://www.rg.ru/2011/07/15/zp.html>, lest 15. juli 2011.

OECD: *Economic Surveys Russian Federation* (overview), desember 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/26/49207915.pdf>.

Ohnsorge, Frabzusja og Nienke Oomes: “Inflation, Money Demand, and De-Dollarization”, IMF Country Report No. 04/316, 2004.

Oxenstierna, Susanne: “Rysslands militärreform: Leder ökade försvarsutgifter till modernare beväpning?”, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr. 3, 2011, ss. 137–154.

Petrova, Nadezjda: “Kak razdat trillion”, *Kommersant dengi*, nr. 28 (835), 18. juli 2011, <http://www.kommersant.ru/doc/1673528/print>, lest 18. juli 2011.

Pismennaja, Evgenija: “Rossij ozjdet investitsionnyj golod”, *Vedomosti*, 30. november 2011, <http://www.vedomosti.ru/finance/print72011/30/1438736>, lest 30. desember 2011.

Popovkin, Vladimir: “Perspektivy perevooruzjenija vooruzjennykh sil Rossijskoj Federatsii”, *Rossijskoe voennoe obozrenie*, nr. 3, mars 2011, ss. 15–20.

“Predprijatija OPK osjtrafovali za sryv gosoboronzakaza”, Lenta.ru, 17. november 2011, <http://lenta.ru/news/2011/11/17/fines/>, lest 21. november 2011.

Putin, Vladimir: “Byt silnymi: garantii natsionalnoj bezopasnosti dlja Rossii”, *Rossijskaja gazeta*, 20. februar 2012, <http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>, lest 20. februar 2012.

- Putin, Vladimir: innlegg arbeidsmøte i regjeringen 14. november 2011, <http://premier.gov.ru/events/news/17091/print/>, lest 15. november 2011.
- Putin, Vladimir: “Nam nuzjna novaja ekonomika”, *Vedomosti*, 30. januar 2012, <http://www.vedomosti.ru/politics/print/2012/01/30/1488145>, lest 30. januar 2012.
- Putin, Vladimir: redegjørelse for Statsdumaen om regjeringens arbeid i 2010, 20. april 2011, <http://premier.gov.ru/events/news/14898/print/>, lest 27. april 2011.
- Putin, Vladimir: regjeringsmøte om forsvarsordren, 14. november 2011, <http://premier.gov.ru/events/news/17092/>, lest 15. november 2011.
- Putin, Vladimir: “Stroitelstvo spravedlivosti. Sotsialnaja politika dlja Rossii”, *Komsomolskaja pravda*, 13. februar 2012, <http://www.kp.ru/daily/3759/2807793>, lest 13. februar 2012.
- “Putin calls for new ground force equipment”, RIA Novosti, 3. juli 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120703/174376551.html, lest 3. juli 2012.
- “Putin calls for new long-range bomber and UAVs”, RIA Novosti, 14. juni 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120614/174031126.html, lest 18. juni 2012.
- “Putin obesjtsjal VVS 4 trilliona, 1600 samoletov i veroletov, a takzje otvetit’ na evroPRO”, NEWSru.com, 14. juni 2012, <http://newsru.com/russia/14jun2012/putinairforce.html>, lest 4. juli 2012.
- “Putinu bylo 'strazjno proiznesti', skolko Rossija potratit na oruzjje v blizjajsjie 10 let”, NEWSru.com, 13. desember 2011, http://www.newsru.com/arch/russia/13dec2010/strashno_print.html, lest 27. mai 2011.
- Rajbman, Natalja: “Edinaja Rossija nabrala mensje 50 %”, *Vedomosti*, 5. desember 2011, <http://www.vedomosti.ru/politics/print/2011/12/05/1443518>, lest 5. desember 2011.
- Regjeringsmøte 17. april 2012, stenogram, <http://premier.gov.ru/events/news/18704>, lest 18. april 2012.
- Rogozin, Dmitrij: “U otetsjestvennogo OPK est budusjtsjee”, *Izvestia*, 16. november 2011, <http://www.izvestia.ru/news/506941>, lest 24. november 2011.
- Romer, D.: *Advanced Macroeconomics*, London–New York: McGraw-Hill Higher Education, 2001.
- “Rossijskaja armija ne budet pokupat avtomat Kalasjnikova”, *Komsomolskaja pravda*, 29. september 2011, <http://kpravda.com/rossijskaya-armiya-ne-budet-pokupat-avtomat-kalashnikova/>, lest 10. november 2011.
- “Rossijskie voennye obesjtsjajot pokazat miru soldata budusjtsjego”, RIA Novosti, 24. februar 2011, http://www.rian.ru/defense_safety/20110224/338491966.html, lest 9. mars 2011.
- “Rostekhnologii polutsjili lisj 18 % sredstv ot gosoboronzakaza – Tsjemezov”, RIA Novosti, 11. mai 2011, <http://www.ria.ru/economy/20110511/372987586.html>, lest 11. mai 2011.
- Rozjkov, Roman: “Vneustavnye ekonomitsjeskie odnosjenija”, *Kommersant djengi*, nr. 46 (853) 21. november 2011, <http://kommersant.ru/doc/1820413>, lest 23. desember 2011.
- “Russia cuts 2012 defense spend almost \$1 bln”, RIA Novosti, 19. april 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120419/172912478.html, lest 20. april 2012.
- “Russia, France sign warship agreement”, RIA Novosti, 25. januar 2011, http://en.rian.ru/military_news/20110125/162296245, lest 25. januar 2011.
- “Russia may set up defense research agency”, RIA Novosti, 15. februar 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120215/171333183.html, lest 15. februar 2012.

- “Russian Air Force to receive new attack aircraft by 2020”, RIA Novosti, 21. februar 2012, http://www.en.rian.ru/military_news/20120221/171427430.html, lest 21. februar 2012.
- “Russian defense R&D down 50 % since 2005 – report”, RIA Novosti, 3. juli 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120703/174384885/html, lest 4. juli 2012
- “Russian Defense Ministry to buy 92 Su-34 fighters”, RIA Novosti, 1. mars 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120301/171667714.html, lest 1. mars 2012.
- “Russia’s Bulava-carrying subs enter service in summer”, RIA Novosti, 9. februar 2012, http://en.rian.ru/military_news/20120209/171236845.html, lest 9. februar 2012.
- “Russia’s shadow economy 16 % of GDP – head of statistics service”, RIA Novosti, 1. april 2011, <http://en.rian.ru/business/20110401/163321504.html>, lest 1. april 2011.
- Samofalova, Olga: “Na armijo i infrastrukturu”, *Vzglyad*, 22. november 2011, <http://www.vz.ru/economy/2011/11/22/540643.html>, lest 24. november 2011.
- “Serdjukov: v rossijskoj armii budut sluzhit 425 tysjatsj kontraktnikov”, RIA Novosti, 18. mars 2011, http://www.rian.ru/defense_safety/20110318/355259844.html, lest 18. mars 2011.
- “Sergej Ivanov poobesjtsjal 'oboronke' novye otstavki”, Lenta.ru, 19. mai 2011, <http://lenta.ru/news/2011/05/19/newfirings/>, 19. mai 2011.
- Silva, Migara O. De et al: *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation*, Washington D.C.: The World Bank, 2009.
- Simonovskij, K. V.: “O susjtsjonosti oboronogo bjodzjeta”, *Voennaja mysl*, nr. 11, november 2011, ss. 20–29.
- SIPRI: “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011”, 17. april 2011.
- Sjebalova, Ljubov og Ivan Safronov: “Minoborony dozjimaet KAPO rublem”, *Kommersant*, 23. mars 2011, <http://www.kommersant.ru/Doc/1606129/Print>, lest 23. mars 2011.
- Smirnov, Sergej: “Rossija vooruzjtit silovye struktury na 3 trln rub.”, *Vedomosti*, 22. september 2010, <http://www-vedomosti.ru/politics/print/2010/09/22/1108128>, lest 11. juli 2011.
- “SMI uznali stoimost podlodok dlja Minoborony”, Lenta.ru, 2. november 2011, <http://lenta.ru/news/2011/11/02/price/>, lest 2. november 2011.
- Solovyev, Eduard: “Russian geopolitics in the context of globalization” in Douglas W. Blum (red.) *Russia and globalization*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, ss. 287–306.
- Strategija 2020: Novaja model' rosta – novaja sotsialnaja politika*, <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itogi.pdf>, lest 14. mars 2012.
- Stukalin, Aleksandr: “Goszakaz 2011 goda uzje sorvan – on uzje vypolnen ne budjet”, *Kommersant*, 6. juli 2011, <http://www.kommersant.ru/doc/1672895>, lest 6. juni 2011.
- Stukalin, Aleksandr: “Russian Air and Space Defense Troops: gaping holes”, *Russian Defense Brief*, nr. 2, 2012, ss. 15–21.
- Sukhorukov, Aleksandr og Oleg Falitsjev: “Dengi vydeljajotsja zjdem katsjestvennykh izdelij”, *Voенno-promyslennoe kurier*, nr. 41 (407), 19. oktober 2011, <http://vpk-news.ru/articles/8250>, lest 16. november 2011.
- Sutela, Pekka: *The Political Economy of Putin’s Russia*, London–New York: Routledge, 2012.
- Sytsjev, Vasilij: “Dve voennykh pjatiletki”, Lenta.ru, 25. februar 2011, <http://lenta.ru/articles/2011/02/25/prog/>, lest 28. februar 2011.

- Taratuta, Julija: "Anatolij Serdjokov: Ja byl obeskurazjen obemami vorovstva", *Russkij Newsweek*, 4. oktober 2010, gjengitt av Ekho Moskvj, <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/715530-echo>, lest 23. desember 2011.
- The World Bank: *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World*, 2011, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012>.
- The World Bank in Russia: *Russian Economic Report*, nr.17, november 2008, http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/6238985-1251964834794/RER_17_eng.pdf.
- The World Bank in Russia: *Russian Economic Report*, nr. 24, mars 2011, http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/RER24_full_Eng.pdf.
- Telmanov, Denis: "By 2020 the nuclear shield will decrease by one-half", *Defense & Security*, nr. 269, 7. november 2011 (ru. org. *Izvestia*, 2. november 2011, ss. 1 og 6).
- Tikhonov, A. A.: "Novoj armii – novoj bjodzjet", *Armeiskij sbornik*, nr. 3, 2011, ss. 2–4.
- Tovkajlo, Maksim og Filipp Sterkin: "Putin rasplaniroval svojo dejatel'nost' do 2018g", *Vedomosti*, 10. mai 2011, http://www.vedomosti.ru/newsline/news/1721356/ukazannomu_verit, lest 10. mai 2012
- Tsjeberko, Ivan: "Oboronnye tekhnologi natsjnyj finansirovat is grazhdanskogo bjodzjeta", *Izvestia*, 9. november 2011, <http://www.izvestia.ru/news/506206>, lest 17. februar 2012.
- Tsyganok, Anatoly: "To spend money on defense and not to go broke", *Defense & Security*, nr. 114, 13. oktober 2010 (ru. org. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, nr. 38, 8. oktober, 2010, s. 1).
- Vatne, Dagfinn: *Makroøkonomiske trender 2012. Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*, FFI-rapport 2012/00031, 2012.
- Visloguzov, Vadim: "Lisjnie neftedollary v ekonomiku ne pustjat", *Kommersant*, 24. april 2012, <http://www.kommersant.ru/doc/1923202/>, lest 25. april 2012.
- Værholm, Monica et. al: *Forsvarets driftsutgifter til MVT og EBA – regnskapsanalyse 1994–2008*, FFI-rapport 2009/00899, 2009.
- Wijeweera, Albert og Matthew J. Webb: "Military Spending and Economic Growth in South Asia: A Panel Data Analysis", *Defence and Peace Economics*, Vol 22(5), oktober 2011, ss. 545–554.
- Zatsepin, Vasily: "Defense budget: uncontrolled arming", *Defense & Security*, nr. 134, 1. desember 2010 (ru. org. *Vedomosti*, 29. november 2010, s. 4).
- Zavarzin, Viktor: kommentar til den nye loven om militære lønninger, publisert på forsvarskomiteens hjemmeside 21. oktober 2011, <http://komitet2-15.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124054056049.html>, lest 22. desember 2011.
- "Zaversjtit razmesjtsjenie gosoboronzakaza mozjno za 10 dnej, zjavil Serdjukov", RIA Novosti, 12. juli 2011, http://www.ria.ru/defense_safety/20110712/400540835.html, lest 13. juli 2011.

Forkortelser

BNP – bruttonasjonalprodukt

BOFIT – The Bank of Finland Institute for Economies in Transition

EBA – Eiendom, bygg og anlegg

FoU – Forskning og utvikling

GPV-2020 – *Gosudarstvennaja programma vooruzjenij na 2011–2020 godu* (Det statlige våpenprogrammet for perioden 2011–2020)

IISS – International Institute for Strategic Studies

IMF – *International Monetary Fund* (Det internasjonale pengefondet)

Minfin – *Ministerstvo finansov Rossijskoj Federatsii* (Den russiske føderasjonens Finansministerium)

OAK – *Ob`edinennaja aviastroitel'naja korporatsija* (Den forente flyindustri-korporasjonen)

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling)

OSK – *Ob`edinennaja sudostroitel'naja korporatsija* (Den forente skipsbyggings-korporasjonen)

PPP – kjøpekraftsparitet (eg. *purchasing power parity*)

Rosstat – *Federal'naja sluzjba gosudarstvennoj statistiki* (Russlands føderale statistikkbyrå)

REO – Regional Economic Outlook (IMF-publikasjon)

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute

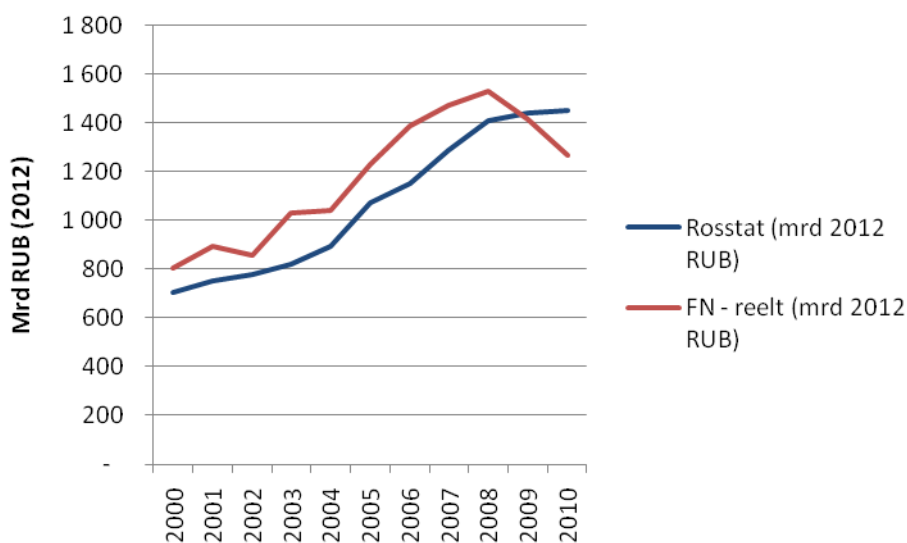
UAV – *Unmanned aerial vehicle*

WEO – World Economic Outlook (IMF-publikasjon)

Appendix A Fordeling av forsvarsmidlene mellom forsvarsgrener

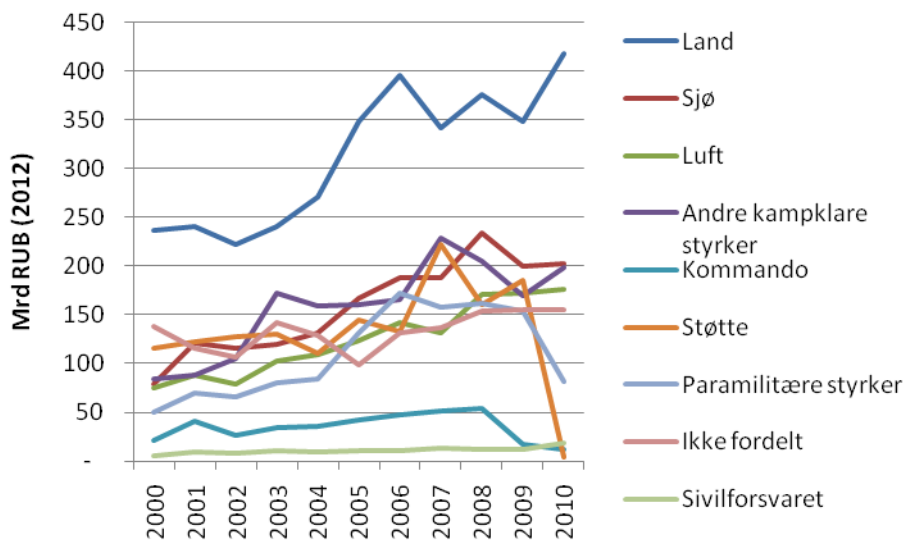
Flere av grenene som presenteres i figurene i dette appendixet ligger ikke under Forsvarsministeriet. Det er imidlertid interessant å ta med i sammenligningen for å si noe om prioriteringen mellom ulike sikkerhetsstyrkene.

I figur A.1 viser vi utviklingen i forsvarsutgifter slik de er målt av FN og Rosstat. Vi ser at utgiftene slik de er definert av FN ligger høyere enn Rosstat frem til 2008. Etter det er det en klar nedgang i de FN-rapporterte utgiftene. Ut fra hvordan utgiftene fordeles mellom de ulike sikkerhetsstyrkene, kan det tyde på at Russland har innsnevret sin definisjon av hva som skal regnes med av støtteutgifter. Ifølge FNs definisjon av utgifter som skal inn under denne posten, vil dette omfatte støtteaktiviteter som utføres av spesielle fellesstrukturer som støtter enten de strategiske styrkene, land-, sjø- eller luftstyrkene, eller andre operative enheter.²¹⁴ Det er imidlertid ikke lagt til noen kommentarer om hva som inngår i de ulike enhetene år for år, eller om det har blitt noen endring i fortolkningen av hvilke enheter som bør inngå i samlebegrepene. Dermed er det vanskelig å vite om utgiftene har sunket, eller om det bare er færre utgifter som tas med i beregningen.

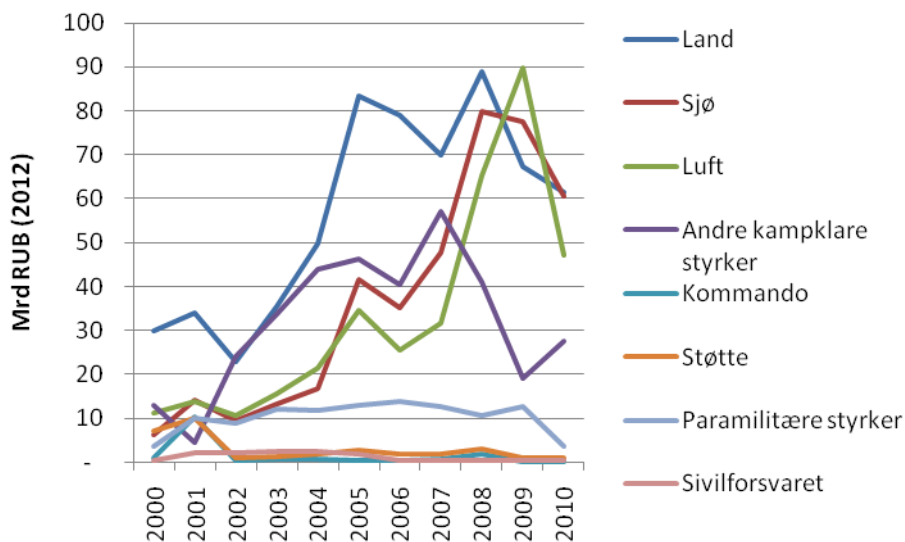


Figur A.1 Utvikling i forsvarsutgifter slik de er definert av Rosstat og FN.

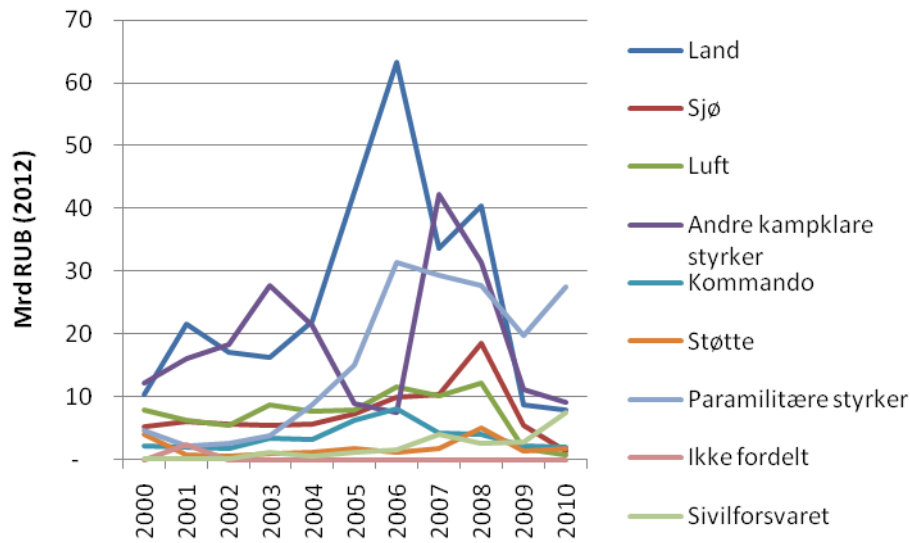
²¹⁴ Det er uklart hva som menes med “andre operative enheter”, siden det ikke er definert i rapporteringsskjemaet. Dersom Russland har omdefinert hva de legger i dette begrepet, kan det ha innvirkning på støttestrukturkostnader. Imidlertid har personellutgiftene for andre operative enheter økt siden 2008 – noe som taler mot at disse har blitt omdefinert. Vi kan heller ikke se noe øvrig fall i disse utgiftene.



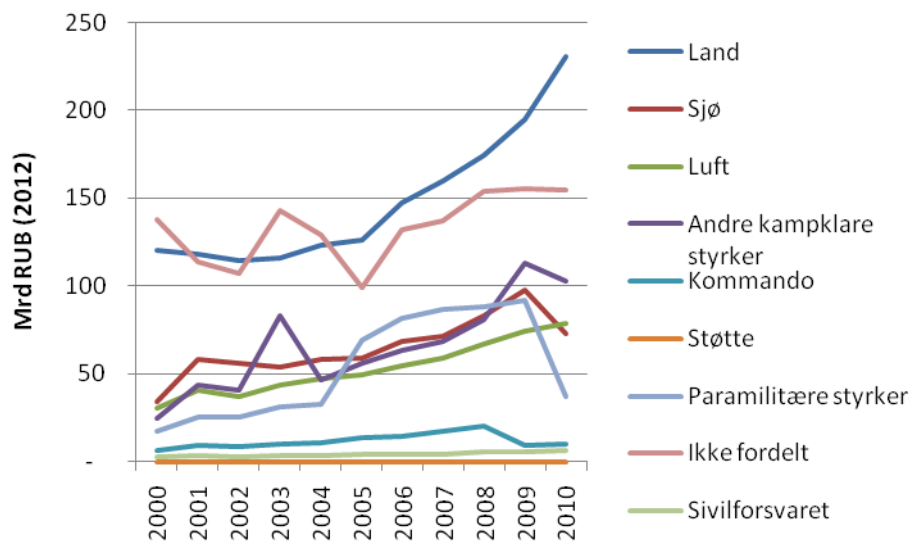
Figur A.2 Fordeling av forsvarsmidler mellom forsvarsgrenene. Kilde: FN.



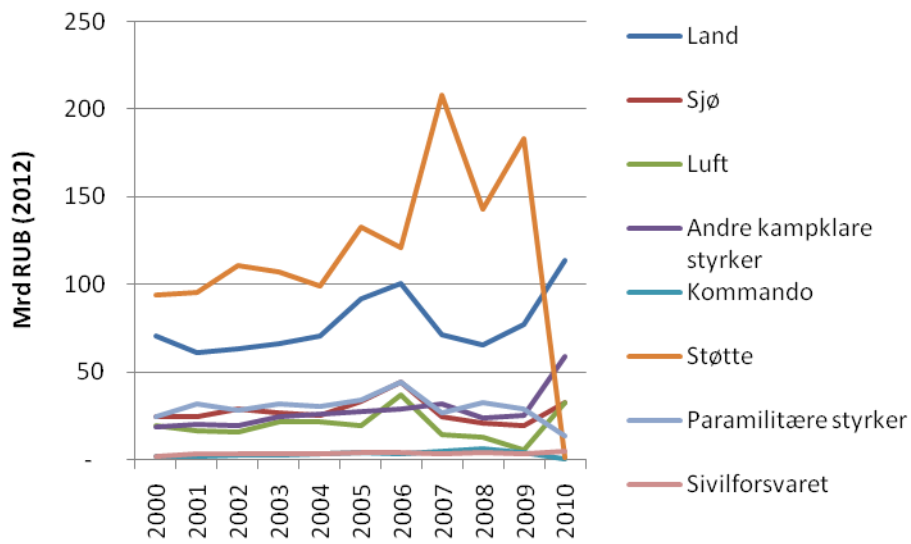
Figur A.3 Fordeling av investeringsutgifter mellom forsvarsgrenene. Kilde: FN.



Figur A.4 Fordeling av EBA-utgifter mellom forsvarsgrener. Kilde: FN.



Figur A.5 Fordeling av personellutgifter mellom objekter. Kilde: FN.



Figur A.6 Fordeling av materiell driftskostnader mellom objekter. Kilde: FN.

Appendix B Beregning av gjennomføringsevnen i GPV-2020

For å gjøre beregningene for gjennomføringsevnen av GPV-2020, som i figur A.1, ligger følgende antakelser til grunn:

- BNP er gitt av IMF's estimater frem til 2017. Deretter har vi videreført vekstraten fra 2017, som er 3,8 prosent årlig. BOFIT benytter også dette estimatet for fremtidig vekst (se BOFIT Forecast for Russia 2011-2013).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	57 445	59 750	62 100	64 540	67 077	69 653	72 327	75 105	77 989	80 983
BNP-vekst	4,3 %	4,0 %	3,9 %	3,9 %	3,9 %	3,8 %	3,8 %	3,8 %	3,8 %	3,8 %

Tabell B.1 BNP og BNP-vekst i Russland 2011–2020. Tallene er hentet fra World Economic Outlook april 2012 frem til 2017, deretter er trenden fremskrevet.

- Inflasjonen er gitt fra IMF og videreført etter 2017. Den er viktig for å kunne skille mellom nominelle og reelle kontantstrømmer. Reelle kontantstrømmer er justert for inflasjon. IMF's langsiktige estimat er 6,5 prosent årlig.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inflasjon	1 010	1 058	1 125	1 198	1 276	1 359	1 448	1 542	1 642	1 749
Årlig inflasjon	8,4 %	4,8 %	6,4 %	6,5 %	6,5 %	6,5 %	6,5 %	6,5 %	6,5 %	6,5 %

Tabell B.2 Oversikt over inflasjonsforventningene i perioden 2011–2016. Estimatenes er hentet fra World Economic Outlook april 2012 frem til 2017, deretter er trenden fremskrevet.

- Forsvarsbudsjettene er gitt fra Minfin til 2014. Ut fra dette finner vi også hvor stor andel av BNP som allokteres til forsvaret. BNP-andelen videreføres, og kan eventuelt benyttes som en variabel for å finne ut hvor mye som skal til for at Russland skal klare å nå målet sitt om å benytte 19 000 milliarder RUB til GPV-2020.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP-andel	2,8 %	3,1 %	3,5 %	3,7 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %
Forsvarsbudsjett	1 610	1 853	2 190	2 416	2 260	2 347	2 437	2 530	2 628	2 728

Tabell B.3 Forsvarets andel av BNP og nominelle forsvarsbudsjetter 2011–2020. Tallene frem til 2014 er gitt av Minfin, deretter er de regnet ut av FFI for å få det nominelle beløpet til å bli 19 000 milliarder RUB (nominelt).

- Andelen av forsvarsbudsjettet som allokteres til GPV-2020 er gitt i noen av årene. I tillegg vet vi at endelig mål er å bruke 70 prosent av forsvarsbudsjettet til investeringer. Økningen mellom sist kjente år og målbildet er antatt å øke lineært.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investeringsandel	38 %	40 %	53 %	55 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %	70 %
Investeringer	609	733	1 166	1 324	1 582	1 643	1 706	1 771	1 839	1 910

Tabell B.4 Oversikt over våpenprogrammet, med andel av forsvarsbudsjettet som allokteres til investeringer, og hva det utgjør i nominelle beløp. 2011–2014 er gitt fra Minfin. Deretter har vi forholdt oss til uttalt mål om investeringsandel på 70 prosent fra 2015.

Appendix C Ulike finansieringsprofiler for GPV-2020

C.1 Scenario 1: fast BNP-andel fra 2015, 70 prosent investeringsandel

I dette scenariet bestemmes forsvarsutgiftene av BNP-andelen, og investeringsandelen bestemmer hvor mye som går til GPV-2020 hvert år. Vi varierer BNP-andelen for å komme frem til resultatene.

Nominelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investeringsandel	Reelle RUB	608 754	733 000	1 165 806	1 324 179	1 581 959	1 642 714	1 705 794	1 771 296	1 839 314	1 909 943	14 282 758
	Nominelle RUB	581 000	733 000	1 240 000	1 500 000	1 908 488	2 110 600	2 334 103	2 581 275	2 854 621	3 156 914	19 000 000
Drift	Reelle RUB	1 001 667	1 120 000	1 023 841	1 092 006	677 982	704 020	731 054	759 127	788 277	818 547	8 716 522
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	2 259 941	2 346 734	2 436 848	2 530 423	2 627 591	2 728 490	22 999 280
BNP-andel		2,8%	3,1%	3,5%	3,7%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	
Investeringsandel		38%	40%	53%	55%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	

Reelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investeringsandel	Reelle RUB	608 754	768 015	1 299 233	1 571 653	2 370 429	2 461 465	2 555 985	2 654 135	2 756 053	2 861 885	19 907 607
	Nominelle RUB	581 000	768 015	1 381 918	1 780 333	2 859 704	3 162 552	3 497 452	3 867 818	4 277 404	4 730 364	26 906 561
Drift	Reelle RUB	1 001 667	1 084 985	890 414	844 532	1 015 898	1 054 914	1 095 422	1 137 486	1 181 166	1 226 522	10 533 007
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	3 386 327	3 516 379	3 651 407	3 791 621	3 937 219	4 088 407	30 440 614
BNP-andel		2,8%	3,1%	3,5%	3,7%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	
Investeringsandel		38%	41%	59%	65%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	

C.2 Scenario 2: fast BNP-andel fra 2015, konstante driftskostnader

I dette scenarioet bestemmes forsvarsutgiftene av BNP-andelen, investeringsutgiftene blir bestemt av differansen mellom forsvarsutgiftene og driftskostnadene. Driftskostnadene er gitt av nivået i 2013, som er det høyeste nivået av driftsutgifter før investeringene begynner å spise av disse i scenario 1. Investeringsandelen er regnet ut med bakgrunn i investeringsutgiftene. Vi varierer BNP-andelen for å komme frem til resultatene.

Nominelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investeringsandel	Reelle RUB	608 754	733 000	1 165 806	1 324 179	1 481 605	1 577 827	1 677 730	1 781 470	1 889 194	2 001 054	14 240 619
	Nominelle RUB	581 000	733 000	1 240 000	1 500 000	1 787 420	2 027 231	2 295 703	2 596 102	2 932 036	3 307 510	19 000 000
Drift	Reelle RUB	1 001 667	1 120 000	1 023 841	1 023 841	1 023 841	1 023 841	1 023 841	1 023 841	1 023 841	1 023 841	10 312 397
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	2 505 446	2 601 668	2 701 571	2 805 311	2 913 035	3 024 895	24 621 180
BNP-andel		2,8%	3,1%	3,5%	3,7%	3,74%	3,74%	3,74%	3,74%	3,74%	3,74%	
Investeringsandel		38%	40%	53%	55%	59%	61%	62%	64%	65%	66%	

Reelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investeringsandel	Reelle RUB	608 754	768 015	1 299 233	1 571 653	2 292 912	2 413 405	2 538 510	2 668 418	2 803 315	2 943 392	19 907 607
	Nominelle RUB	581 000	768 015	1 381 918	1 780 333	2 766 187	3 100 803	3 473 540	3 888 633	4 350 755	4 865 085	26 956 270
Drift	Reelle RUB	1 001 667	1 084 985	890 414	844 532	844 532	844 532	844 532	844 532	844 532	844 532	8 888 790
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	3 137 444	3 257 937	3 383 042	3 512 950	3 647 847	3 787 924	28 796 397
BNP-andel		2,8%	3,1%	3,5%	3,7%	4,68%	4,68%	4,68%	4,68%	4,68%	4,68%	
Investeringsandel		38%	41%	59%	65%	73%	74%	75%	76%	77%	78%	

C.3 Scenario 3: fast BNP-andel fra 2015, driftskostnader med 2 prosent realprisvekst

I dette scenarioet bestemmes forsvarsutgiftene av BNP-andelen og investeringsutgiftene av differansen mellom forsvarsutgifter og driftskostnader. Som i scenario 2 antas det at driftsutgiftene er gitt fra nivået i 2013, men her antar vi også at de vokser med 2 prosent årlig for å ta hensyn til reallønnsvekst og driftskostnadsvekst for materiellet. Vi varierer BNP-andelen for å komme frem til resultatene.

Nominelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investering	Mill RUB (2012)	608 754	733 000	1 165 806	1 324 179	1 528 210	1 607 402	1 690 030	1 776 250	1 866 207	1 960 053	14 259 890
	Nominelle RUB	581 000	733 000	1 240 000	1 500 000	1 843 645	2 065 230	2 312 533	2 588 494	2 896 359	3 239 739	19 000 000
Drift	Mill RUB (2012)	1 001 667	1 120 000	1 023 841	1 092 006	1 113 846	1 136 123	1 158 846	1 182 023	1 205 663	1 229 776	11 263 791
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	2 642 057	2 743 525	2 848 876	2 958 272	3 071 870	3 189 829	25 523 682
BNP-andel		2,8 %	3,1 %	3,5 %	3,7 %	3,94 %	3,94 %	3,94 %	3,94 %	3,94 %	3,94 %	
Investeringsandel		38 %	40 %	53 %	55 %	58 %	59 %	59 %	60 %	61 %	61 %	

Reelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investering	Mill RUB (2012)	608 754	768 015	1 299 233	1 571 653	2 331 538	2 436 935	2 546 681	2 660 963	2 779 964	2 903 871	19 907 607
	Nominelle RUB	581 000	768 015	1 381 918	1 780 333	2 812 786	3 131 035	3 484 721	3 877 769	4 314 514	4 799 761	26 931 853
Drift	Mill RUB (2012)	1 001 667	1 084 985	890 414	844 532	861 422	878 651	896 224	914 148	932 431	951 080	9 255 556
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	3 192 961	3 315 586	3 442 904	3 575 112	3 712 395	3 854 951	29 163 163
BNP-andel		2,8 %	3,1 %	3,5 %	3,7 %	4,76 %	4,76 %	4,76 %	4,76 %	4,76 %	4,76 %	
Investeringsandel		38 %	41 %	59 %	65 %	73 %	73 %	74 %	74 %	75 %	75 %	

C.4 Scenario 4: økende BNP-andel fra 2015 av, driftskostnader med 2 prosent realprisvekst

I dette scenarioet bestemmes forsvarsutgiftene av BNP-andelen og investeringsutgiftene av differansen mellom forsvarsutgifter og driftskostnader. Driftsutgiftene vokser med 2 prosent årlig etter 2013 som i scenario 3. Her antar vi at BNP-andelen øker med en viss prosentpoengsats (0,03 for det nominelle alternativet og 0,31 for alternativet med reelle rubler) hvert år etter 2014, for å få en mer jevn økning i forsvarsutgiftene.

Nominelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investering	Mill RUB (2012)	608 754	733 000	1 165 806	1 324 179	1 431 820	1 543 162	1 660 553	1 784 300	1 914 710	2 052 104	14 218 387
	Nominelle RUB	581 000	733 000	1 240 000	1 500 000	1 727 358	1 982 693	2 272 198	2 600 225	2 971 636	3 391 889	19 000 000
Drift	Mill RUB (2012)	1 001 667	1 120 000	1 023 841	1 092 006	1 113 846	1 136 123	1 158 846	1 182 023	1 205 663	1 229 776	11 263 791
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	2 545 666	2 679 285	2 819 399	2 966 323	3 120 373	3 281 880	25 482 178
BNP-andel		2,8 %	3,1 %	3,5 %	3,7 %	3,80 %	3,85 %	3,90 %	3,95 %	4,00 %	4,05 %	
Investeringsandel		38 %	40 %	53 %	55 %	56 %	58 %	59 %	60 %	61 %	63 %	

Reelt 19 000 milliarder RUB

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Investering	Mill RUB (2012)	608 754	768 015	1 299 233	1 571 653	1 838 597	2 121 197	2 422 483	2 743 483	3 085 261	3 448 931	19 907 607
	Nominelle RUB	581 000	768 015	1 381 918	1 780 333	2 218 098	2 725 366	3 314 777	3 998 024	4 788 335	5 700 683	27 256 550
Drift	Mill RUB (2012)	1 001 667	1 084 985	890 414	844 532	861 422	878 651	896 224	914 148	932 431	951 080	9 255 556
Forsvarsutgifter	Mill RUB (2012)	1 610 421	1 853 000	2 189 648	2 416 185	2 700 019	2 999 848	3 318 707	3 657 632	4 017 692	4 400 011	29 163 163
BNP-andel		2,8 %	3,1 %	3,5 %	3,7 %	4,03 %	4,31 %	4,59 %	4,87 %	5,15 %	5,43 %	
Investeringsandel		38 %	41 %	59 %	65 %	68 %	71 %	73 %	75 %	77 %	78 %	