



Norske forsvarsutgifter – en oversikt

Paal Sigurd Hilde

HOVEDPUNKTER

- Målt i faste verdier brukte Norge omtrent like mye på militært forsvar i 2010 som i 1996. Fra 2015 til 2019 økte forsvarsutgiftene reelt med over 25 % – i stor grad, men ikke utelukkende grunnet kampfly-programmet.
- Fra og med langtidsplanen for 2009-2012 har forsvarsbudsjettene i hovedsak oppfylt ressursambisjonene satt i langtidsplanene. Stortingsvedtatte planer som ikke ble fulgt opp med tilstrekkelige bevilgninger, var tidligere en hovedutfordring i styringen av Forsvaret.
- Norges vei mot å oppnå NATO-målet om å bruke 2 % av brutto nasjonalprodukt på forsvar har vært drevet av økte forsvarsutgifter, større vektlegging av å rapportere alt, litt kreativitet og i 2020 av Covid-19-pandemien

Hvor mye penger Norge bruker og bør bruke på militært forsvar har vært mye diskutert i senere år. Én viktig grunn til dette har vært den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. En annen det intense presset fra Trump-administrasjonen i USA for at alle NATO-land skal bruke to prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) på forsvarsformål. Av mer hjemlige grunner bidro også arbeidet med en ny langtidsplan for Forsvaret i 2019 og 2020 til å trekke oppmerksomhet mot temaet. Målet med denne Insighten er å gi en oversikt over utviklingen av norske forsvarsutgifter de siste to tiårene for derigjennom å bidra til økt kunnskap og forhåpentligvis en bedre informert offentlig debatt.

På vår ferd igjennom denne Insighten vil vi søke svar på to hovedspørsmål: Hvor mye Norge har brukt til forsvarsformål i de siste 23 årene, og hva disse forsvarsutgiftene i hovedtrekk har gått til.¹ Insighten vil ikke gi noe

svar på spørsmålet om hvor mye Norge bør bruke til forsvarsformål. Det er i siste instans et politisk spørsmål som dreier seg om prioritering mellom ulike samfunnsformål.

Det hadde ikke vært mulig å skrive denne Insighten uten hjelpen jeg har fått fra Forsvarsdepartementet (FD). Hjelpen har omfattet tilgang til et omfattende tallgrunnlag og utdypende forklaringer på en rekke problemstillinger. Hjelpen fra FD har ikke kommet med noen betingelser; alle analysene, fremstillingene, konklusjonene – og eventuelle feil – i Insighten, er mine.

Hvor mye bruker Norge på militært forsvar?

Svaret på dette spørsmålet kan ved første øyekast fremstå som relativt enkelt: Så mye som Stortinget bevilger til forsvarssektoren hvert år. I utgangspunktet er det et korrekt svar, men en skal ikke grave dypt i tallene før en forstår at ting er litt mer komplisert enn som så. I denne delen skal vi først se litt på de store spørsmålene. Det første er hvordan forsvarsbudsjettene har utviklet seg sett opp mot langtidsplanene for Forsvaret, og mot NATOs 2 %-mål. Deretter skal vi gå dypere og se nærmere på detaljene bak tallene: Forskjellen mellom løpende og faste kroneverdier, forsvarsspesifikk kompensasjon og teknologisk fordyrelse, vedtatt budsjett og faktiske forsvarsutgifter, samt noen tekniske justeringer som har betydning for størrelsen på forsvarsutgiftene.

Forsvarsplaner og forsvarsbudsjett

Langtidsplanene for Forsvaret utgjør den viktigste, formelle rammen for utviklingen av forsvarssektoren i Norge. Tradisjonelt, og ikke unaturlig, har disse langtidsplanene inneholdt en ambisjon om hvilke ressurser – hvor mange kroner – regjeringen ønsker å sette av til forsvarsformål. Det er ikke tradisjon i Norge for brede, politiske forsvarsforlik som også omfatter den

konkrete utviklingen av forsvarsbudsjettene, slik det for eksempel er i Danmark.²

I Norge er forsvarssektoren dermed avhengig av at både regjeringen og Stortinget følger opp langtidsplanene med å foreslå og vedta årlige budsjetter som oppfyller ambisjonene.

Som figur 1 viser, var det på 2000-tallet ikke fullt ut sammenheng mellom ambisjoner i langtidsplanene og senere budsjettutvikling.³ I de siste ti årene har dette bedret seg betraktelig. Misforholdet mellom ambisjoner og etterlevelse var særlig tydelig etter den ambisiøse opptrappingsplanen i Sttingsproposisjon nr. 55 (2001-2002) *Gjennomføringsproposisjonen*.⁴ Dette til tross for at Stortinget i sin innstilling til planen, i Innst. S. nr. 232 (2001-2002), formelt vedtok både en konkret plan for økning av de årlige tildelingene og en samlet ressursramme på 118 milliarder 2002-kroner for planperioden. Ressursrammen ble vedtatt i form av et såkalt romertallsvedtak, altså et formelt vedtak med en fullmakt «til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjetterminer».⁵ Det var den klareste beslutningen om budsjettnivå Stortinget har tatt knyttet til noen langtidsplan siden årtusenskiftet, men den ble ikke fulgt opp.⁶

Selv om figur 1 ser tilforlatelig enkel ut, er det krevende å sammenlikne ambisjoner i langtidsplaner med faktisk utvikling. Budsjettambisjonene i langtidsplanene tar ofte utgangspunkt i budsjettet i året før planperioden begynner. Verden står imidlertid

¹ Forsvarsbudsjettet inneholder ikke kun midler til Forsvaret, så bruken av begrepene forsvarssektoren, forsvarsutgifter og forsvarsformål er bevisst. Forsvarssektoren består av Forsvarsdepartementet og fire underliggende etater (Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell).

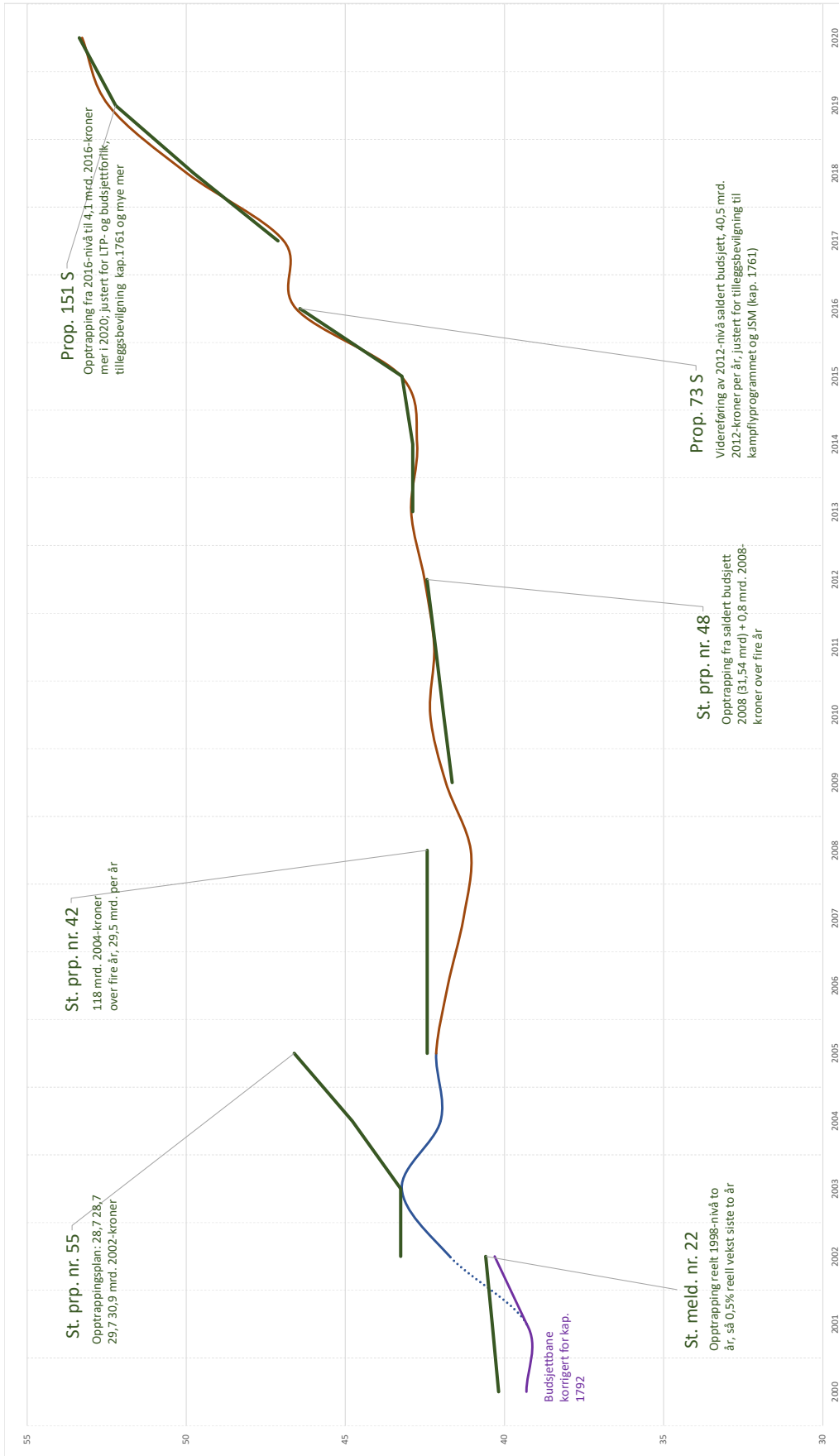
² Forsvarsministeriet, «Ny aftale for Forsvaret 2018-2023», fmn.dk, 28. januar 2018; <https://fmn.dk/da/nyheder/2018/ny-aftale-for-forsvaret-2018-2023/>. Praksisen med forlik på ulike politikkområder i Folketinget er heller ikke direkte overførbart til det norske stortingets praksis i behandlingen av forslag fra regjeringen.

³ Figuren er inspirert av de laget for *NOU 2007:15 Et styrket forsvar, 2007* og Ekspertgruppen for forsvar av Norge, *Et felles løft*, 2015. Alle regjeringsdokumenter er tilgjengelige på regjeringen.no

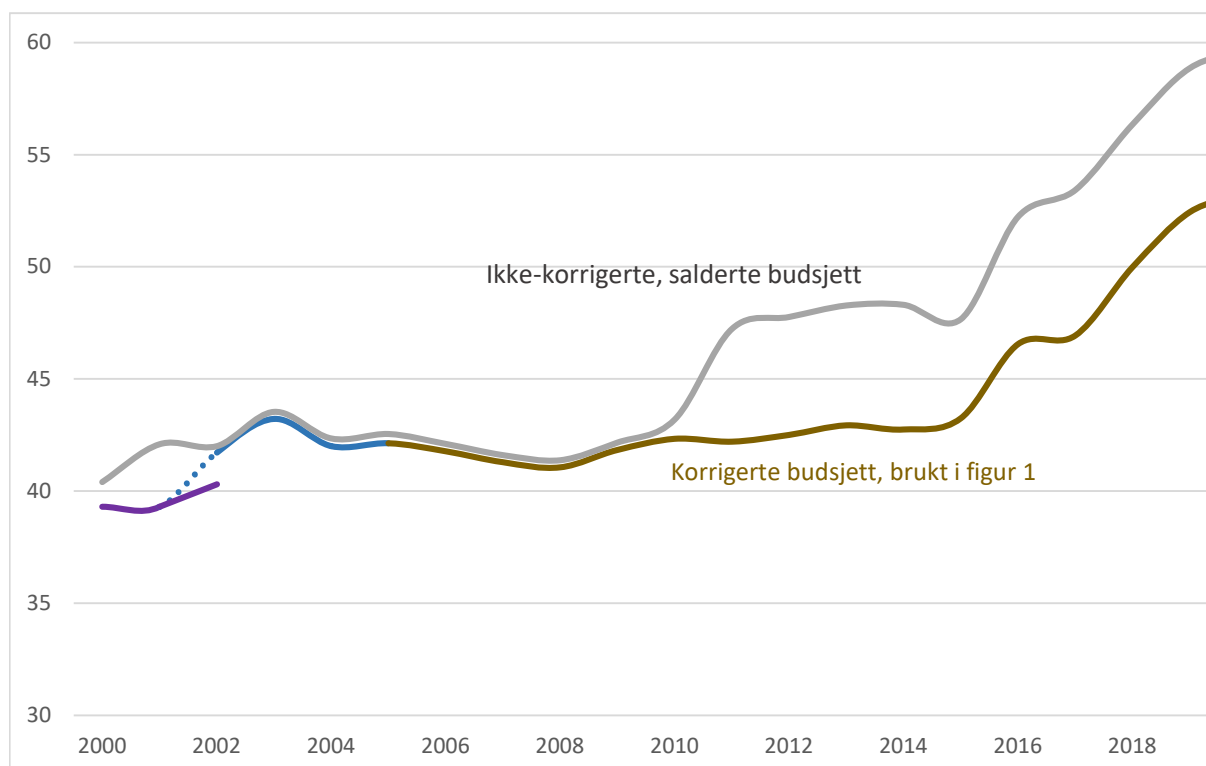
⁴ FD, St.prp. nr. 55 (2001-2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, 5. april 2002.

⁵ «Om forholdet til Stortinget», [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-til-stortinget/id2467322/sec5), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-til-stortinget/id2467322/sec5>.

⁶ Innst. S. nr. 232 (2001-2002) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, 13. juni 2002. Alle stortingetsdokumenter er tilgjengelige på stortinget.no.



Figur 1: Teknisk justerte, salderte budsjett og opptørringsplaner i langtidspanene for Forsvaret (FI-19-verdier, antall milliarder kroner) (Budsjettbanen er basert på teknisk justerte budsjett frem til 2005 (justert for kap. 1792 der angitt), deretter på reell endring angitt i årlige budsjettproposisjoner.)
Kilder: Langtidspanene, budsjettproposisjonene for alle år, FD.



Figur 2: Korrigererte og ikke-korrigererte budsjett (FI-19-verdier, antall milliarder kroner)

ikke stille i langtidsplanperioden og nye oppgaver og ambisjoner kan komme til.

Et godt eksempel på dette er ambisjonsnivået som ble lagt i Stortingsmelding nr. 22 (jf. Innst. S. nr. 245 (1997-1998)).⁷ Som figur 1 viser, var ambisjonen å videreføre 1998-budsjettet reelt (vi kommer tilbake til hva reelt betyr) og så gi det en halv prosent vekst i 2001 og 2002. I 1999 kom imidlertid krisen i Kosovo og norsk militær deltakelse der, og i 2001-2002 kom angrepet på USA og påfølgende norske anti-terroriltak og deltakelse i operasjonen i Afghanistan. I begge tilfellene vedtok Stortinget ekstrabevilgninger for å dekke nye utgifter. Budsjettbanen medregnet tilleggsbevilgningene ville derfor ligget godt over ambisjonsnivået i Stortingsmeldingen. De økte utgiftene til utenlandsoperasjoner er av denne grunn tatt ut av budsjettlinjen for denne perioden, for

å gi et mer korrekt bilde av oppfyllelsen av målet i langtidsplanen.⁸

Figuren viser at forsvarssektoren har fått en kraftig budsjettøkning de siste fem årene. Bildet er imidlertid komplekst. Som vi skal komme tilbake til, kom ekstrabevilgningene til kampflyprosjektet for fullt inn i denne perioden, og er en viktig forklaring på økningen. Ambisjonsnivået i langtidsplanen for årene 2013-2017, Prop. 73 S, var både å videreføre budsjettnivået i 2012 som planen formelt angir, men også å følge opp beslutningen fra 2012 om å finansiere kampflyanskaffelsen delvis gjennom ekstrabevilgninger.⁹ Linjen som angir ambisjonen i langtidsplanen er derfor justert for å ta hensyn til ekstrabevilgningene. I tillegg er den korrigerert for en del tekniske budsjettjusteringer vi også kommer tilbake til.

Banen for langtidsplanen for perioden 2017-2020, Prop. 151 S, var den klart mest utfordrende å lage. Utgangspunktet var en

⁷ St.meld. nr. 22 (1997-98) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, 26. februar 1998; Innst. S. nr. 245 (1997-1998) *Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, 12. juni 1998.

⁸ Konkret har jeg justert banen basert på forskjellen mellom bevilgning til utenlandsoperasjoner (kap. 1792) i de enkelte år og nivået utgiftene lå på i 1998, alt i faste kroner.

⁹ FD, *Prop. 73 S (2011-2012) Et forsvar for vår tid*, 23. mars 2012.

økning fra 2016-nivå til et nivå som lå 4,1 milliarder 2016-kroner høyere i 2020.¹⁰ Imidlertid har ikke bare kampflybevilgninger og tekniske justeringer, men også forliket i Stortinget knyttet til langtidsplanen (Innst. 62 S (2016-2017)) og budsjettet for 2017 (Innst. 7 S (2016-2017)), samt i langt mindre grad Landmaktsproposisjonen (Innst. 50 S (2017-2018)) og andre beslutninger, medførte endringer i budsjettene sett i forhold til ambisjonen i langtidsplanen.¹¹ Gitt at FD opererer med ulike tall for ambisjonen for langtidsplanperioden – ikke bare 4,1 mrd., men også blant annet 7,2 mrd. 2016-kroner basert på en annen regnemåte – sliter også departementet med å gi enkle svar på en del spørsmål om perioden. Sammenhengen mellom budsjett- og langtidsplanbanene for perioden 2017-2020, må derfor anses som omtrentlig.

NATOs 2 %-mål

Som nevnt i innledningen er én grunn til at forsvarsutgifter har blitt et så hett tema i de senere år, presset fra Trump-administrasjonen for at alle NATO-land skal nå 2 %-målet. Bakgrunnen for målet er at NATOs medlemsland på Wales-toppmøtet i 2014 ble enige om å stanse nedgangen i medlemmenes forsvarsutgifter og heller øke disse med «sikte på å bevege seg mot 2%-målet» innen 2024.¹² Som sitatet i forrige setning antyder, var ordlyden i *Defence Investment Pledge*, som forpliktelsen fra Wales kalles i NATO, i utgangspunktet ikke veldig forpliktende. Under Donald Trumps presidentperiode fra 2017 har det imidlertid blitt en politisk realitet at målet faktisk er å

nå 2 % av BNP innen 2024, ikke bare «bevege seg mot».¹³

Med unntak av tre år (1966, 1972 og 1973) har NATO siden 1963 utgitt årlige oversikter over medlemslandenes forsvarsutgifter.¹⁴ Frem til 1971 var disse enkle tabeller med en oversikt over forsvarsutgifter i løpende verdier fra 1949 og frem til det aktuelle året. Etter et opphold på to år kom rapportene tilbake i 1974 med langt flere tabeller som dekket ulike tema, herunder en oversikt over medlemslandenes forsvarsutgifter som andel av BNP. NATO-oversiktene utviklet seg gradvis videre og i 1986 kom for første gang oversikter i både løpende og faste priser og vekslingskurser – da basert på 1980-verdier. Selv om form og innhold har endret seg siden 1986, har oversiktene i hovedsak vært basert på den samme lesten frem til i dag.

Som vi skal komme tilbake til senere, gir det mer mening å sammenlikne utviklingen av forsvarsutgifter over tid når vi bruker faste verdier – altså ser bort fra inflasjonen som tærer bort kjøpekraft. Ved omregning til faste verdier gjør det imidlertid stor forskjell hvilke omregningsverdier vi velger. Figur 3 viser utviklingen i norske forsvarsutgifter som andel av BNP basert på ulike verdier og vekslingskurser, slik tallene har blitt rapportert av Norge til NATO og publisert i NATOs årlige oversikter. Når et nytt grunnlag for å omregne til reelle verdier innføres, viser NATO-oversiktene tidligere års data omregnet med den nye verdien. Resultatet er de overlappende linjene som tydelig viser hvor viktig omregningsverdien er.

I 1995-verdier utgjorde norske forsvarsutgifter 2,4 % av BNP i 2002, mens de kun var 2,0 % i 2000-verdier. Forskjellene ved de senere verdiendringene har vært mindre, slik tabellen viser.

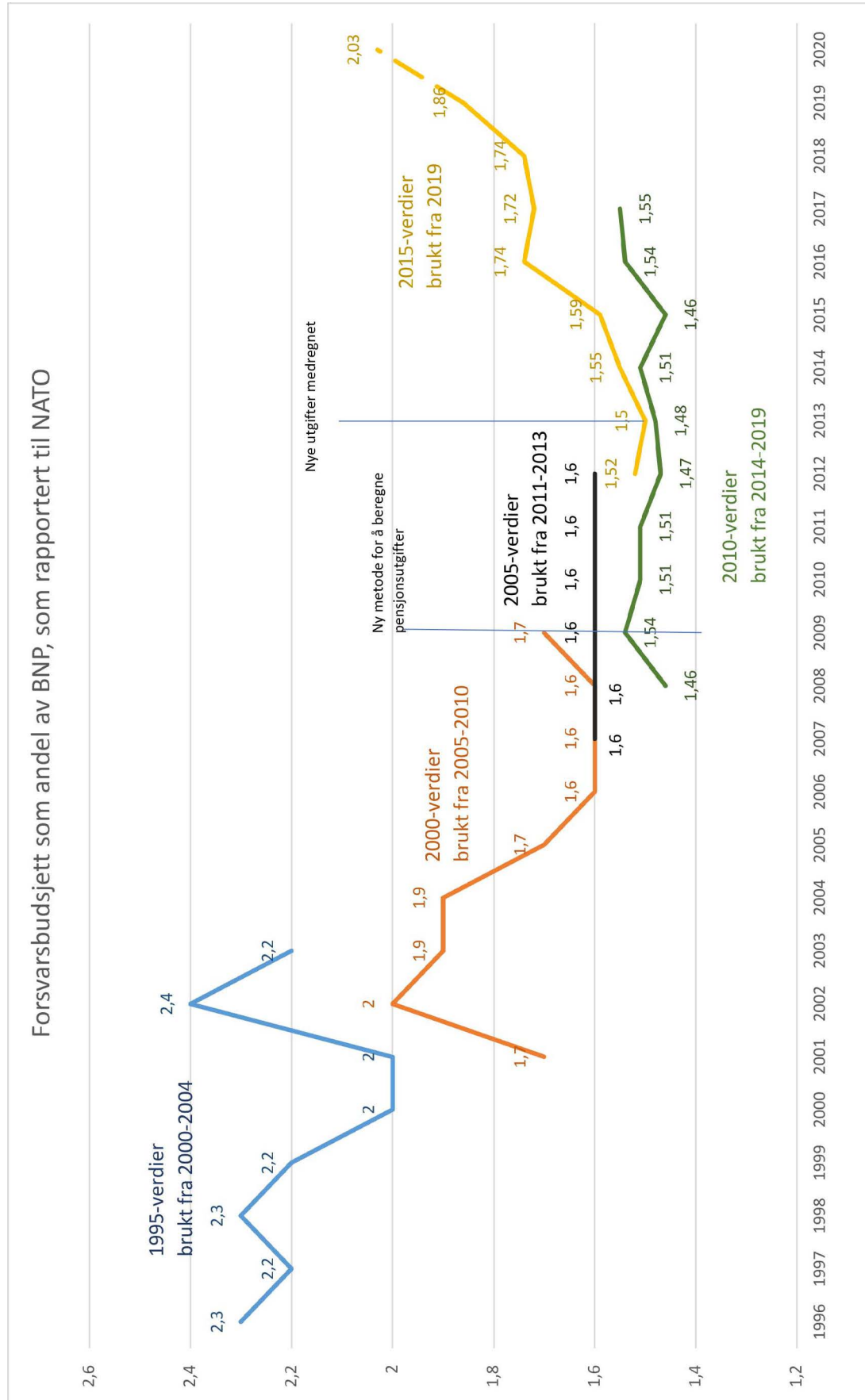
¹⁰ FD, *Prop. 151 (2015-2016) Kampkraft og bærekraft*, 17. juni 2016.

¹¹ *Innst. 62 S (2016-2017) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft*, 11. november 2016; *Innst. 7 S (2016-2017) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017* [...], 13. desember 2016; *Innst. 50 S Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon*, 29. november 2017.

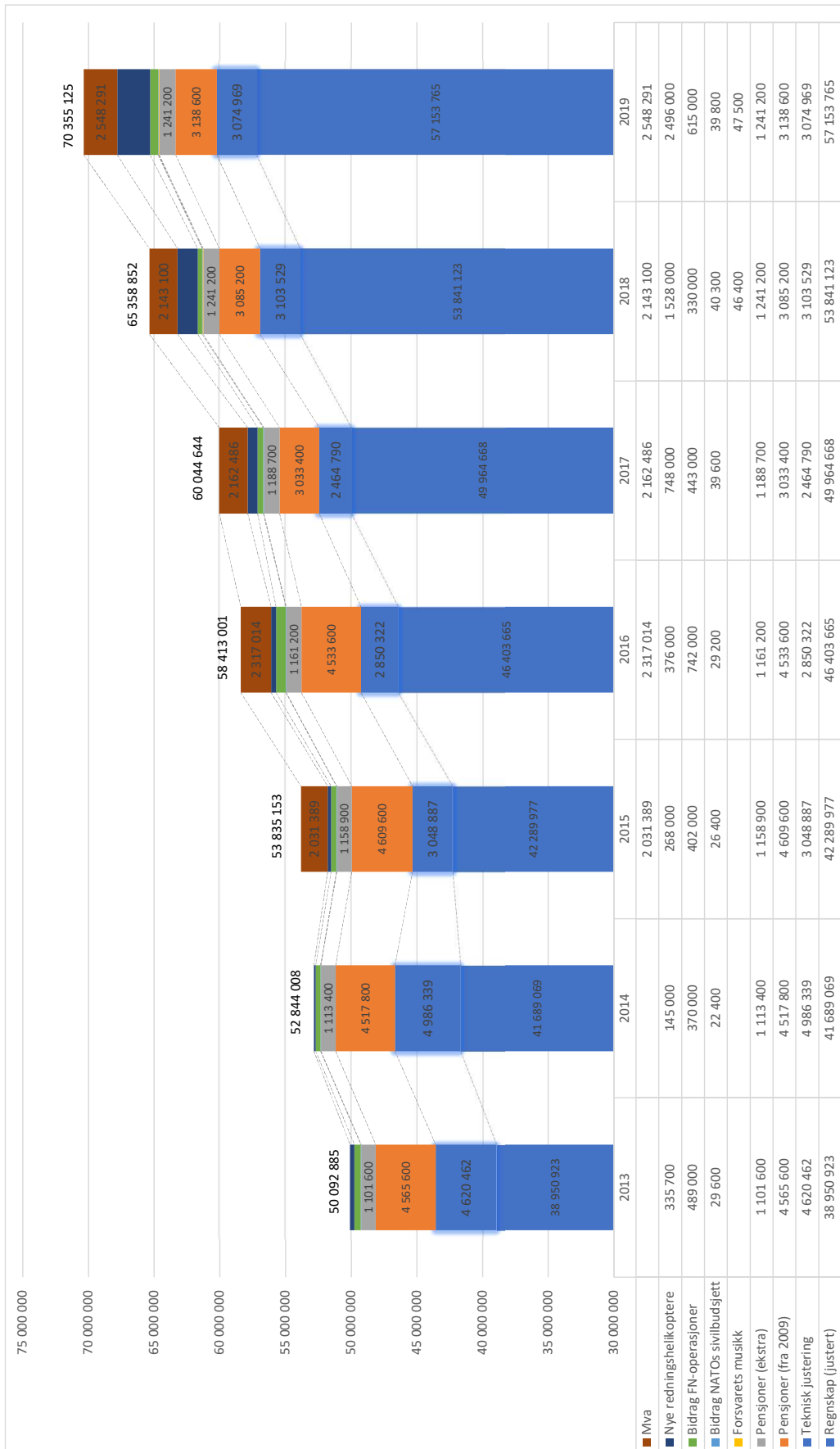
¹² «aim to move towards the 2% guideline»; NATO, *Wales Summit Declaration*, 5. september 2014, punkt 14, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm

¹³ Det er ikke rom i denne Insighten for å diskutere hvor fornuftig 2 %-en er som mål. Selv moderert med ambisjonen om at 20 % av forsvarsutgiftene skal brukes på investeringer i nytt og moderne materiell, en ambisjon som også er del av *Defence Investment Pledge*, er det ikke vanskelig å finne argumenter for at et mål basert på innsatsfaktorer ikke er ideelt. Politisk sett er 2 %-en imidlertid et mål som er enkelt å formidle.

¹⁴ NATO, «Information on defence expenditures», *nato.int*, 22. oktober 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.



Figur 3: Forsvarsutgifter som andel av BNP, som rapportert til NATO
 Kilde: NATOs oversikter fra ulike år; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm



Figur 4: Norges innrapporteringer til NATO (løpende verdier, alle tall i tusen kroner) (De lyseblå søylene utgjør utgifter som er del av forsvarsbudsjettet i Norge, de andre er utgifter fra andre budsjett som rapporteres til NATO)

Som vi skal komme tilbake til, lå norske forsvarsutgifter på et relativt konstant nivå på mellom 40 og 45 milliarder målt i faste kroneverdier fra midten av 1990-tallet til 2010 – og sågar 2015 om vi tar hensyn til tekniske justeringer. Figur 3 viser at til tross for dette, falt forsvarsutgiftene som andel av BNP kraftig – fra godt over 2 % på 1990-tallet til om lag 1,5 % på midten og slutten av 2000-tallet. BNP-målet måler utviklingen av forsvarsbudsjettene opp mot den generelle veksten, og eventuelle nedturer, i norsk økonomi. Å holde forsvarsutgiftene på et visst nivå av BNP, som 2 %, innebærer med andre ord at størrelsen på forsvarsbudsjettet må holde tritt med veksten i norsk økonomi. Sett i forhold til denne, falt forsvarsutgiftene med andre ord kraftig på 2000-tallet.

Presset for å møte lovnaden om å investere i forsvar har øyensynlig bidratt til sikre politisk flertall for å øke forsvarsutgiftene i mange NATO-land. Også i Norge har målet trolig hatt en betydning. Samtidig har vektleggingen av 2 %-målet ført til at både NATO som organisasjon og NATO-landene har lagt stor vekt på å sikre at de allierte i hvert fall ikke rapporterer for lave forsvarsutgifter. Det gjelder også Norge.

Det er store forskjeller mellom måten stats- og dermed også forsvarsbudsjett er strukturert i ulike NATO-land. For å få mest mulig rettfærdige sammenlikninger er det derfor viktig at det er klare retningslinjer for hvilke utgifter landene kan rapportere. Både NATO og medlemslandene har i økende grad vektlagt nettopp dette. Et tegn er at mange av de årlige rapportene har fotnoter med opplysninger om endringer i medlemslandenes rapporteringer. For eksempel økte Norge fra 2009 innrapporteringen av pensjonsutgifter som del av sine forsvarsutgifter, for at den i større grad skulle være i tråd med hvordan andre NATO-land rapporterte sine pensjonsutgifter.

Selv med ganske detaljerte NATO-retningslinjer for innrapportering er det tolkingsrom for medlemslandene. I 2019 oppfordret NATOs stab medlemslandene til å gå igjennom sine innrapporteringer for å sikre at de var korrekte. Norske myndigheter gjorde det og besluttet å justere innrappor-

teringene. Formelt sett var begrunnelsen å sikre en mest mulig riktig og enhetlig tilnærming. Det er imidlertid vanskelig ikke å spekulere i at motivet både for NATOs oppfordring og den norske beslutningen (som er speilet også i andre NATO-land), var behovet for å strekke seg mot 2 %-målet.

I motsetning til tidligere år blir nå en rekke, nye utgifter tatt med i innrapporteringen – også tilbakeregnet til 2013. Figur 4 gir en oversikt over disse i løpende kroneverdier (som er det Norge rapporterer).¹⁵ I tillegg til de ekstra pensjonsutgiftene som ble rapportert etter 2009, la Norge til ytterligere ca. 1,1 milliarder i pensjoner. Videre legger Norge nå til norske bidrag til NATOs sivile budsjett og til FN for FN-operasjoner – utgifter som dekkes over Utenriksdepartementets budsjett, samt kostnaden for investeringen i nye redningshelikoptre – en utgift som dekkes av Justis- og beredskapsdepartementet og i 2019 utgjorde hele 2,5 milliarder kroner. Merverdiavgiftene som ble tatt ut av forsvarsbudsjettet i 2015, slik vi skal komme tilbake til, rapporteres fortsatt til NATO. Sist, og minst, rapporterer Norge en utgift på litt under 50 millioner i 2018 og 2019 som er en bevilgning til Forsvarets musikk på Kulturdepartementets budsjett.

Det forsvarsbudsjettet som rapporteres til NATO er med andre ord et ganske annet enn det en kan lese ut av budsjettdokumenter her i Norge. I 2019 angir NATO-rapporteringen om lag ti milliarder mer i forsvarsutgifter enn regnskapet for forsvarssektoren formelt gjør (litt over 70 mot litt over 60 milliarder). Ifølge FD medførte den nye rapporteringsmåten at «forsvarsutgiftenes andel av BNP økte med om lag 0,2 prosentenheter.»¹⁶

Antakelsen om at forsvarsutgiftene som andel av BNP kommer til å tippe over 2 % i 2020, slik den siste NATO-oversikten fra oktober 2020 viser, har imidlertid en annen årsak enn økte innrapporteringer. Bakgrunnen for dette er i stor grad at norsk BNP er antatt

¹⁵ De endelige tallene i NATO-oversikten er basert på regnskapstall – altså faktiske utgifter. Når budsjettall brukes, merkes tallene som estimat.

¹⁶ FD, *Prop. 62 S (2019-2020) Vilje til beredskap – evne til forsvar*, 17. april 2020, se boks 4.1, s. 43.

å falle i 2020 grunnet Corona-pandemien. Gitt at forsvarsutgiftene opprettholdes på planlagt nivå, vil dette innebære at forsvarsutgiftene som andel av BNP kommer til å vokse, uten at utgiftene faktisk stiger.

Løpende og faste verdier

Vi har over sett på det store bildet. Nå skal vi grave litt i detaljene. Det første steget på ferden er å se på forskjellen mellom løpende og faste verdier. Slår man opp i en budsjettproposisjon for et år, vil man se forsvarsbudsjettet oppgitt i et antall kroner. I 1995 vedtok Stortinget et forsvarsbudsjett for 1996 på så vidt over 24 milliarder kroner. I 2020 er det tilsvarende godkjente budsjettet, kalt det salderte forsvarsbudsjettet, på om lag 61 milliarder kroner. Tilsynelatende har budsjettet økt med hele 37 milliarder i perioden, eller med mer enn 150 %. Stigningen på den stiplede linjen i figur 5 er dermed veldig bratt.

Summene vi finner i de årlige budsjettokumentene er stort sett angitt i det som kalles løpende eller nominelle verdier. Når man ser på endringer i utgifter over tid, er det imidlertid mer interessant å se på utviklingen i faste verdier. Da lønningene og prisen på de varene og tjenestene budsjettet brukes til å kjøpe også har økt, har ikke kjøpekraften i budsjettet økt tilsvarende. For å ta et enkelt eksempel: Om melk representerte det ultimate svar på alle forsvarsutfordringer og en liter melk kostet åtte kroner i 1996, kunne FD kjøpt 3 milliarder liter. I 2019, da literprisen hadde økt til 17 kroner, kunne FD kjøpt i overkant av 3,5 milliarder liter melk. Den reelle økningen, eller økningen i kjøpekraft i forhold til prisutviklingen på melk, hadde dermed vært på omlag 17,5 %.

Endringen i kjøpekraft må måles opp mot prisutviklingen, inflasjonen, for lønn og relevante varer og tjenester. Gitt at melk er dårlig egnet til å forsvare landet med og utgiftene til melk ikke utgjør en stor del av forsvarsbudsjettet, er det åpenbart ikke et relevant mål.

Konsumprisindeksen er et kjent begrep. Statistisk sentralbyrå beskriver den som følger:

Konsumprisindeksen (KPI) er et mål for prisnivået til konsumprodukter og viser prisutviklingen på varer og tjenester som private husholdninger etterspør. Den prosentvise endringen i KPI brukes ofte som et generelt mål for inflasjon i en økonomi.¹⁷

Forsvaret etterspør en rekke varer og tjenester som heldigvis ikke er vanlige i norske husholdninger. KPI er derfor, som melk, ikke et ideelt egnet mål for kjøpekraften i forsvarsbudsjettene.

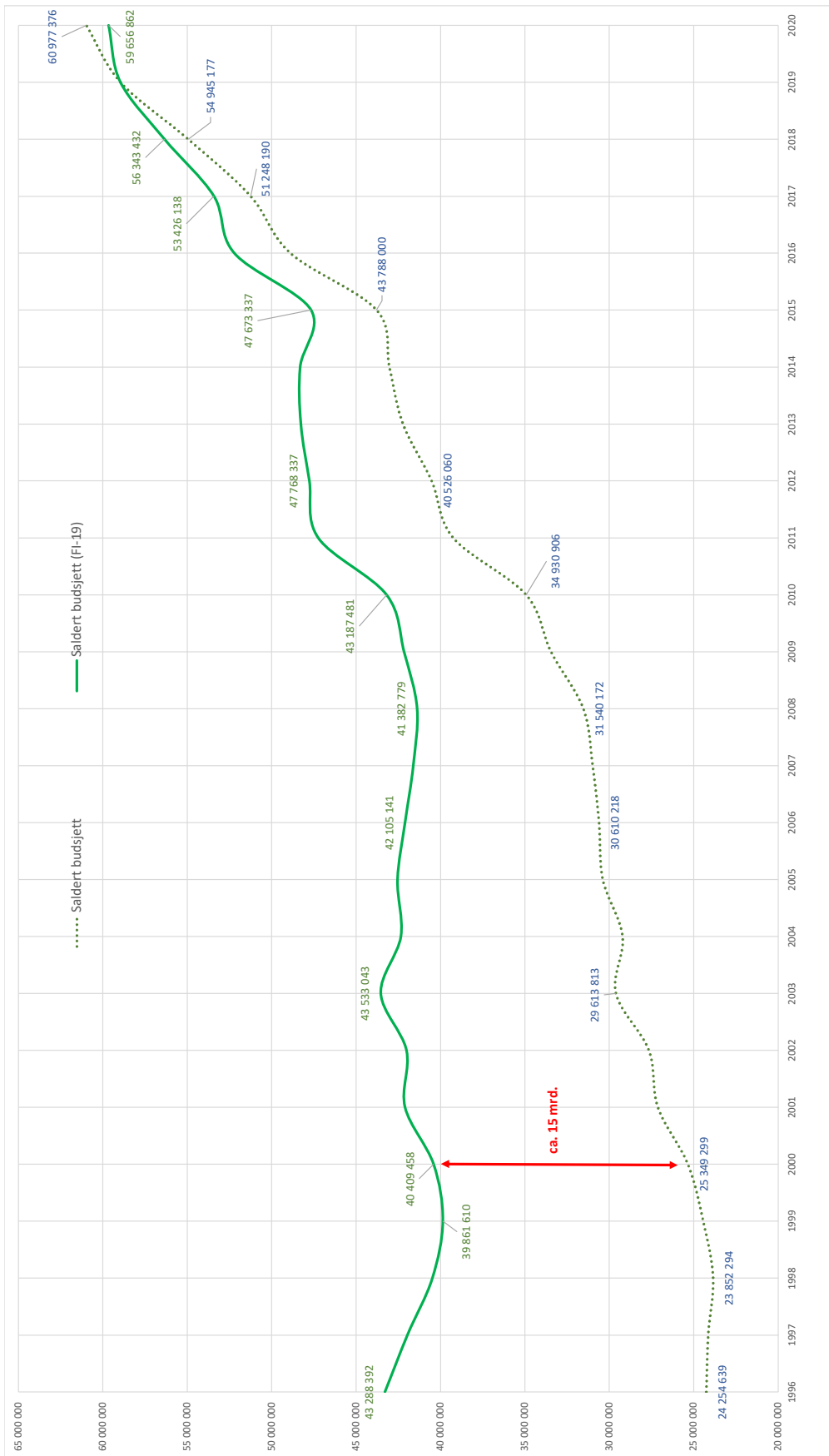
Det finnes imidlertid en egen forsvarsindeks (forkortet FI) – og dermed en egen forsvarsinflasjonsrate – som brukes til å måle og sette realverdien av forsvarsbudsjett og -regnskap. Utgangspunktet for forsvarsindeksen er ganske komplisert, men enkelt forklart er den basert på lønns- og priskompensasjonen forsvarssektoren får i de årlige budsjettene. Formålet med denne kompensasjonen, som alle offentlige sektorer får, er å opprettholde kjøpekraften i de offentlige budsjettene. Det er Finansdepartementet som regner ut hvor mye ulike deler av de offentlige budsjettene skal kompenseres. Det gjør Finansdepartementet basert på den forventede prisveksten de får ut av sin modell for norsk økonomi med navnet Modell av aggregert type (MODAG).¹⁸

Basert på kompensasjonen forsvarssektoren får, regner så FD ut hva denne utgjør som andel av forsvarsrammen (fratrasket deler som ikke kompenseres). FI er med andre ord ikke direkte avledet av observert prisøkning på lønn, varer og tjenester forsvarssektoren kjøper, men en indeks som reflekterer de delene av den generelle, forventede prisveksten i samfunnet som er mest relevante for sektoren. Det er med andre ord ingen ideell indeks sett med forsvarsøyne, men det er den som finnes.

Med utgangspunkt i FI kan vi lage en figur som viser utviklingen av norske forsvarsbudsjett i nominelle, løpende verdier, sett opp

¹⁷ Statistisk sentralbyrå, «Fakta om norsk økonomi», ingen dato (sist besøkt 5. november 2020), <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/faktaside/norsk-okonomi>.

¹⁸ Pål Boug og Yngvar Dyvi (red.), «MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi», *Sosiale og økonomiske studier*, nr. 111, desember 2008, <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/181372/sos111.pdf>



Figur 5: saldert forsvarsbudsjett i nominelle og faste (FI-19) verdier (antall tusen kroner)

mot utviklingen i faste verdier. Denne finner dere i figur 5. Som figurens undertekst viser, er antallet kroner oppgitt i FI-19-verdier, eller med andre ord i 2019-kroner omregnet med hjelp av forsvarsindeksen FI. Jeg har valgt å bruke 2019-verdier i denne Insighten da vi mot slutten skal konsentrere oss om regnskapstall, og da er 2019 det siste året det finnes tall for.

Flere forhold er verdt å merke seg i figuren. Det første og mest åpenbare, er at det gjør en stor forskjell å se på budsjettallene i nominelle og reelle verdier. Forskjellen mellom de to i år 2000 er på 15 milliarder. Det andre, og vel så viktige, er at forsvarsbudsjettet målt i faste FI-19-verdier var relativt konstant fra midten av 1990-tallet frem til 2010, slik nevnt over. Budsjettet i år 2000 var på det laveste nivået i perioden målt i FI-19-kroner, med ca. 40 milliarder, og forsvarsbudsjettene i 1996 og 2010 var omtrent like store. Totalt blir den reelle økningen fra 1996 til 2020, i faste FI-19-kroner, på 38 % – sett opp mot 150 % nominelt som vi så over.

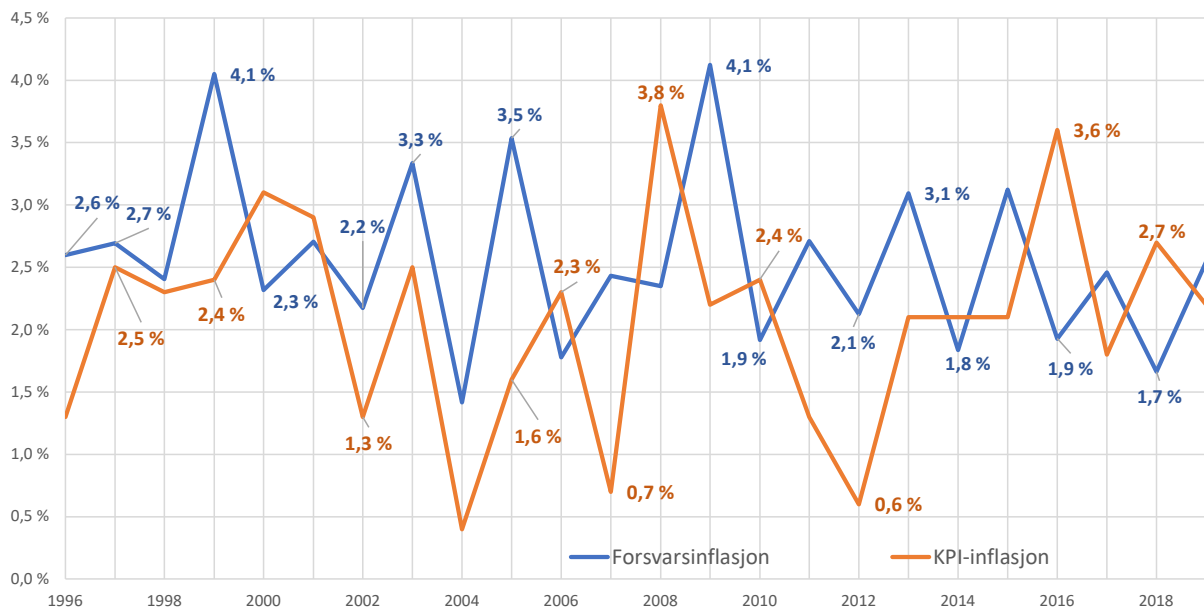
Figuren viser også at etter 2010 økte budsjettet øyensynlig ganske kraftig, i rykk og napp. Den reelle økningen fra år 2010 til 2020 er den samme som i hele perioden: 38 %. Som vi skal komme tilbake til under, var

imidlertid en stor del av denne økningen til å begynne med basert på rent tekniske endringer og medførte reelt få, ekstra kroner i forsvarssektorens pengekiste. Det meste av den reelle økningen har kommet de siste fem årene.

Forsvarsspesifikk kompensasjon og teknologisk fordyrelse

Til tross for at det ikke er noen direkte sammenheng mellom KPI og FI, er det interessant å se på hvordan de to indeksene har utviklet seg relativt i forhold til hverandre. Hvordan har den forsvarsspesifikke inflasjonen utviklet seg i forhold til inflasjonen i samfunnet for øvrig? Figur 6 gir svaret på dette spørsmålet.

Det er verdt å merke seg to hovedtrekk ved figuren. Det første er at forsvarsinflasjonen stort sett har ligget høyere enn KPI-raten. Med andre ord har lønns- og priskompensasjonen forsvarssektoren har fått, stort sett vært høyere enn målet på den generelle inflasjonen i samfunnet. Om man regner på tallene, vil man finne at FI ligger totalt 16 %-poeng over KPI i perioden 1996 til 2019 (FI vokste med 78 %, KPI med 62 %).



Figur 6: Forholdet mellom forsvarsinflasjon og KPI-inflasjon

Kilde: KPI-tall fra Statistisk sentralbyrå, <https://www.ssb.no/kpi>

Tabell 1: FI og KPI sammenliknet - 2013 til 2019							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Forsvarsinflasjon		1,8 %	3,1 %	1,9 %	2,5 %	1,7 %	2,5 %
	100,0	101,8	105,0	107,0	109,7	111,5	114,3
KPI-inflasjon		2,1 %	2,1 %	3,6 %	1,8 %	2,7 %	2,2 %
	100,0	102,1	104,2	108,0	109,9	112,9	115,4
Forskjell mellom FI- og KPI-indekser							-1,06

Det andre man bør merke seg, er at denne forskjellen i fordel FI blir mindre over tid. Regner man på tilsvarende måte som fra 1996 til 2019, men for perioden 2013 til 2019, finner man at FI ligger 1,6 %-poeng lavere enn KPI. FI vokste med 14,3 % og KPI med 15,4 %, slik utregningen i Tabell 1 viser. Hvorfor utviklingen har vært slik, er det kun Finansdepartementet som kan gi svar på. Selv ikke FD har innsyn i beregningene som ligger til grunn for Finansdepartementets utregning av kompensasjonene i MODAG.

Det er også verdt å merke seg at Solberg-regjeringen i 2014 innførte det den kalte en avbyråkratisering og effektiviseringsreform, forkortet AB&E. AB&E pålegger statlige virksomheter en fast årlig reduksjon på «0,5 [%] av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet».¹⁹ I årene som fulgte har den variert mellom 0,6 og 0,8 %.²⁰ Målet har vært å tvinge departementer, etater, universiteter og andre til stadig å effektivisere driften, slik at «at deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres [...] til fellesskapet». For forsvarssektoren har det medført et årlig kutt i bevilgningen på 170-180 millioner FI-19-kroner. For årene 2015 til 2020 utgjør dette et akkumulert kutt på 3,7 milliarder kroner.²¹ I den grad forsvarssektoren makter å effektivisere driften

– i tillegg til de betydelige kravene til intern-effektivisering som ligger i langtidsplanene – kan den negative virkningen på sektorens kjøpekraft dempes. Makter den ikke det, noe som fremstår som mest sannsynlig, utgjør AB&E et rent rammekutt som svekker kjøpekraften.

Det er viktig å understreke at FI ikke fullt ut tar, ei heller har som hensikt å ta, høyde for det som gjerne omtales som teknologisk fordyrelse eller enhetskostnadsvekst.²² Utgangspunktet for argumentet om teknologisk fordyrelse er at land er villige til å betale mye for at forsvarsmateriellet de anskaffer, er helt i forkant av den teknologiske utviklingen. Å være litt bedre enn motstanderen kan utgjøre en stor forskjell i krig, der andre plass sjeldent anses som godt nok. Jaget etter teknologiske fortrinn presser prisene på nye generasjoner av materiell stadig oppover. Den økte kostnaden for hver nye generasjon kampfly, er et hyppig brukt eksempel. Teknologisk fordyrelse dreier seg med andre ord om å holde tritt med mulige motstandere, og allierte, teknologisk og dermed i militær evne.

Det ligger utenfor ambisjonen for denne Insighten å vurdere hvorvidt og i hvilken grad teknologisk fordyrelse er en grunnleggende og spesifikk utfordring for forsvarssektoren (og mer så enn for eksempel for helsesektoren, der det ypperste av teknologi også verdsettes høyt). Poenget her er kun at kompensasjonen forsvarssektoren får, er rettet mot opprettholdelse av kjøpekraft,

¹⁹ Finansdepartementet, *Prop. 1 S (2014–2015) For budsjettåret 2015. Statsbudsjettet* 26. september 2014, s. 84.

²⁰ Sigurd Oppegaard og Åsmund Arup Seip, «ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt», *FAFO Faktaflak*, november 2019, <https://www.faf.no/images/pub/2019/191119-ABE-refomen-faktaflak.pdf>.

²¹ Summen for årene 2015 til 2020 er i millioner FI-19-kroner som følger: -175, -171, -171, -180, -184, -187. Om man regner verdien av kuttet i 2015 i seks år, det i 2016 i fem år osv. får man totalsummen 3,7 milliarder.

²² Se f.eks. Steinar Gulichsen, *Prinsipper for en bærekraftig forsvarøkonomi, FFI-Rapport 2015/01432*, <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2515/15-01432.pdf>.

ikke opprettholdelse av militær evne. Teknologisk fordyrelse vil kun dekkes i den årlige forsvarsspesifikke kompensasjonen og derigjennom i FI dersom prisstigningen som følge av teknologi gir seg utslag i økte priser på varer og tjenester i Finansdepartementets modell.

Økte generasjonskostnader ved kjøp kampfly, ubåter og fregatter må dermed håndteres på en annen måte. Solberg-regjeringen hevdet for første gang å ha tatt høyde for utfordringen med teknologisk fordyrelse i langtidsplanen for 2017-2020 (St.prp. nr. 151 S). Under lanseringen sa daværende forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide følgende:

Vi har i denne planen tatt høyde for kostnadsveksten som forsvarssektoren erfarer ved å anskaffe og drifte høyteknologisk materiell. Dette er første gang en langtidsplan kalkulerer inn denne spesielle kostnadsveksten [...].²³

Konkret innebar dette at regjeringen la til grunn 50 milliarder (av et totalt merbehov på 165 milliarder 2016-kroner²⁴) i en 20-årsperiode for å ta høyde for fremtidige kostnadsøkninger på materiellinvesteringer (30 milliarder) og materielldrift (20 milliarder). Siden 2017 har FD fordelt om lag 80-90 millioner kroner årlig til økte vedlikeholdsbudsjett under overskriften «effektforbedring materiell». Midlene skal ta høyde for at moderne, høyteknologisk materiell er mer kostbart å vedlikeholde. Kritiske stemmer (blant annet i Finansdepartementet) setter spørsmålstegn ved om denne økningen møter et faktisk økt behov, eller om den kun gir et romsligere vedlikeholdsbudsjett og dermed lite effektivisering.

Budsjett og regnskap

Neste steg i detaljene om hvor mye Norge bruker på militært forsvar, er å se på forskjellen

len mellom budsjett og regnskap. I utgangspunktet skulle man tro at dersom man satte opp en oversikt over forsvarsbudsjettene vedtatt av Stortinget for et utvalg år, ville man få en grei oversikt over utviklingen av norske forsvarsutgifter. Det ville man, men oversikten vil ikke gi et helt riktig svar. Figur 7 viser utviklingen av salderte forsvarsbudsjett og faktiske forsvarsutgifter i form av regnskapstall i FI-19-verdi i årene fra 1996 til 2020. Figuren viser at forsvarsutgiftene stort sett er høyere enn de salderte budsjettene. Forklaringen er relativt enkel: Stortinget fatter i løpet av et budsjettår en rekke vedtak som endrer hvor mye penger FD har til rådighet.

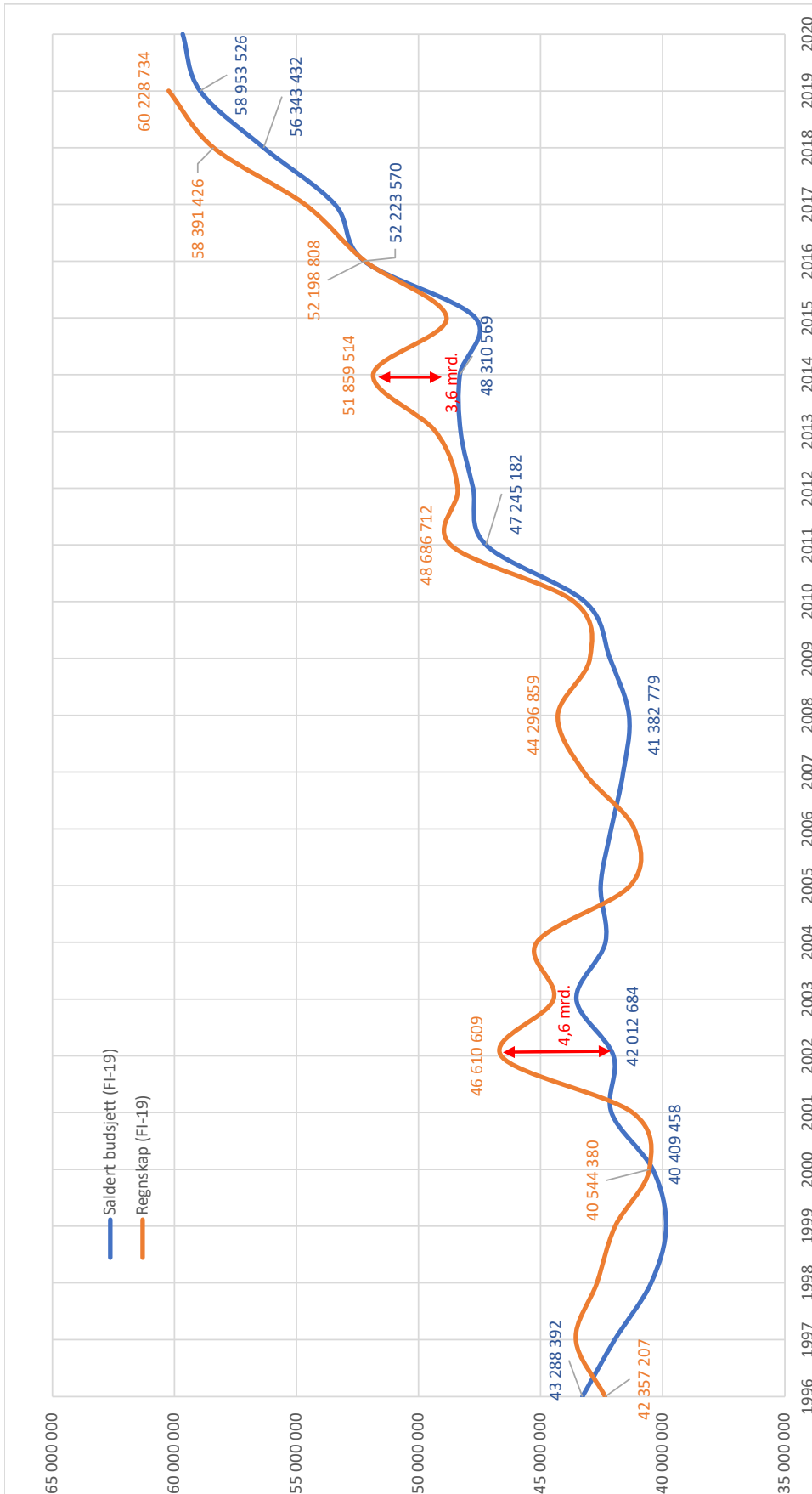
I et vanlig år vil endringene stort sett være knyttet til kompensasjon for utfallet av lønnsoppgjøret, nedtrekk som for eksempel innsparingskrav i form av rammekutt, eller nye bevilgninger knyttet til konkrete formål som et spesielt oppdrag eller en anskaffelse. Omgrupperingsproposisjonen som Stortinget behandler mot slutten av året, oppsummerer disse endringene. Videre kan FD ha større enn forventede inntekter fra for eksempel salg av eiendommer eller utstyr, midler departementet normalt får disponere. Stort sett hvert år overfører FD også ubrukte midler fra året før. Når forbruket av overførte midler er høyere enn det som overføres til det påfølgende året, kan det bidra til at det totale forbruket kryper over budsjettet.

I noen år har forsvarsutgiftene vært vesentlig høyere enn budsjettet vedtatt året før. Som figur 7 viser, finner vi de største forskjellene i 2002 og 2014. Da var utgiftene henholdsvis 4,6 og 3,6 milliarder høyere i FI-19-verdier enn det som ble bevilget i saldert budsjett.

I 2002 er forskjellen enkel å forklare. Det var et godt år for forsvarssektoren: Regnskapet viste at sektoren hadde brukt 3,3 milliarder 2002-kroner mer enn saldert budsjett i løpet av budsjettåret. Stortinget vedtok i 2002 en økning av forsvarsbudsjettet med over en milliard kroner knyttet til den oppdaterte langtidsplanen for Forsvaret (St.prp. nr. 55). I tillegg bevilget Stortinget mer enn 800 millioner ekstra til nasjonale sikringstiltak mot terror og til militær deltakelse i

²³ FD, «Ny langtidsplan for forsvarssektoren: «Kampkraft og bærekraft», Pressemelding nr. 37/2016, 17. juni 2016, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-langtidsplan-for-forsvarssektoren-kampkraft-og-barekraft/id2504968/>; jf. Prop. 151 S, side 35 (punkt 2.3.4) og Prop. 62 S, s. 45 (punkt 4.3.2).

²⁴ Beløpet ble etter forlikene i 2017 justert opp til 180 milliarder 2017-kroner.



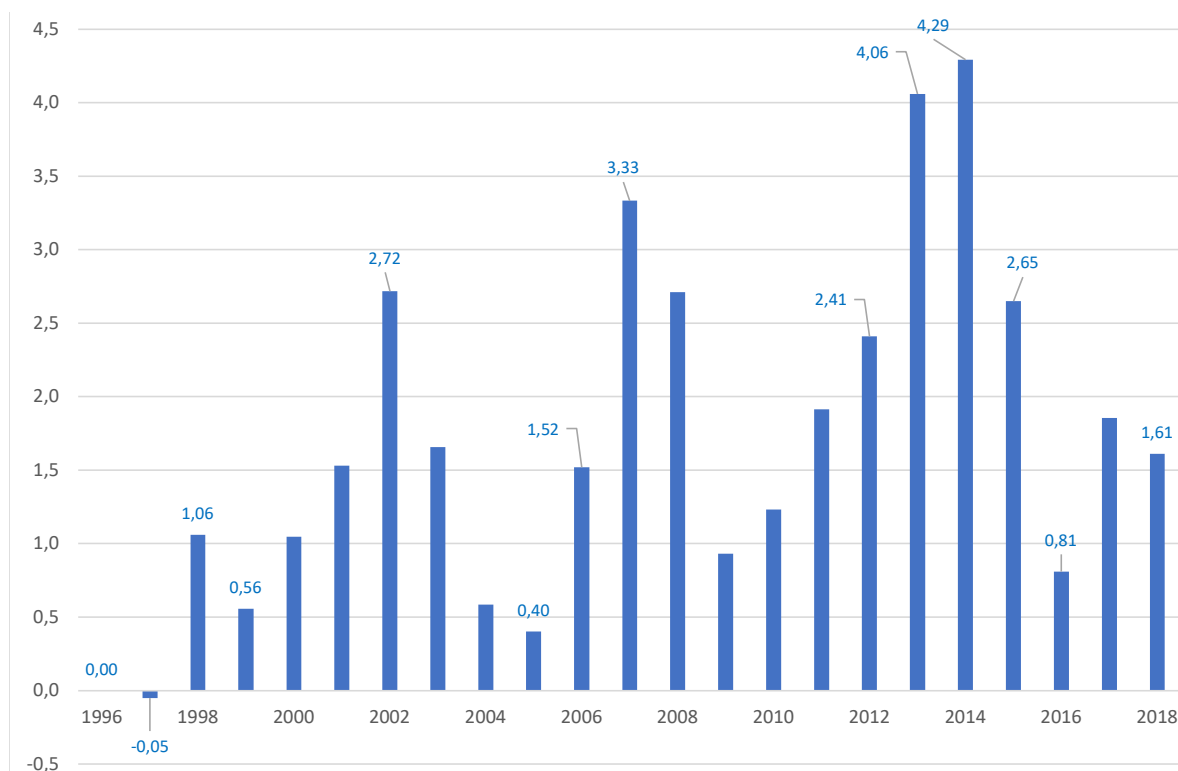
Figur 7: forholdet mellom saldert budsjett og regnskap (FI-19-verdier, antall tusen kroner)
 Kilde for saldert budsjett er Stortingets Budsjett-innst. S nr. 7 / Innstilling 7 S for aktuelle år.

Afghanistan. Videre fikk FD ca. 330 millioner i lønnskompensasjon og brukte nesten 700 millioner av om lag 1,8 milliarder i ubrukte midler fra året før (1,1 mrd. ble overført til 2003).²⁵ Med noen andre, mindre endringer forklarer disse forskjellen på om lag 3,3 milliarder 2002-kroner (som blir 4,6 milliarder FI-19-kroner).

Forklaringen på forskjellen på 3,6 milliarder i 2014, som grunnet avrunding blir det samme i 2014- og FI-19-kroner, er mindre åpenbar og vanskelig å fastslå med sikkerhet uten et omfattende gravearbeid. Ulike ekstrabevilgninger på om lag 390 millioner, 200 millioner til utviklingen av Joint Strike Missile og kompensasjon for lønnsoppgjøret på nesten 400 millioner tilførte forsvarsbudsjettet til sammen 1 milliard 2014-kroner.²⁶

Også dette året overførte FD mer penger fra foregående år enn det som ble overført til det påfølgende. 3,8 mrd. i ubrukte midler ble overført fra 2013 til 2014, men kun 2,4 mrd. til 2015; med andre ord bruke FD 1,4 mrd. ekstra i 2014.²⁷ Totalt nærmer dette seg å forklare forskjellen mellom budsjett og regnskap i 2014.

Hovedårsaken til at midler overføres fra et år til et annet, er at materiellinvesteringer ikke går etter planen og at utbetalinger dermed forsinkes. Figur 8 viser størrelsen på overføringer mellom år fra 1996 til 2018 faste FI-19 verdier. Som figuren viser, økte overføringene til nye høyder i 2012 og 2013. Med bakgrunn i vedvarende høye overføringer grunnet utsettelse på materiellprosjekter, godkjente Stortinget i 2012 regjeringens



Figur 8: Overføringer fra et budsjettår til neste (i milliarder kroner)

Kilde: Omgrupperingsproposisjonen for det aktuelle året

²⁵ FD, St.prp. nr 13 (2002-2003) Om endringer i løyvingar mv i forsvarsbudsjettet for 2002, 8. november 2002; FD, St.prp. nr. 20 (2003-2004) Om endringer i løyvingar mv. i forsvarsbudsjettet for 2003, 14. november 2003.

²⁶ Finansdepartementet, Prop. 93 S (2013-2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014, 14. mai 2014, s. 119-120; FD, Prop. 22 S Endringer i statsbudsjettet 2014 under Forsvarsdepartementet, 21. november 2014.

²⁷ FD, Prop. 18 S Endringer i statsbudsjettet 2015 under Forsvarsdepartementet, 20. november 2015, s. 2.

anmodning om tillatelse til å omdisponere ubrukte midler på andre investeringsprogram til å betale for kampfly i påfølgende budsjettår.²⁸ Dette ga noe økt fleksibilitet og førte til reduserte overføringer i påfølgende år. Blant annet kom utbetalingen til anskaffelsen av de første ti F-35 kampflyene i 2014 (totalt 2,4 milliarder 2014-kroner).

Jeg kommer tilbake til kampflyanskaffelsen under, men det er verdt å notere her at FD i 2015 leverte 1 milliard kroner øremerket til kampflyprosjektet tilbake til Finansdepartementet. Pengene ble så tildeledd FD igjen i 2016. Tilsvarende ble om lag 370 millioner 2017-kroner tilbakebetalt i 2017 grunnet forsinkelser i utbyggingen på Ørlandet. Pengene ble delvis (ca. 293 mil.) bevilget igjen i 2020 og delvis blir det i 2021. Dersom man ikke tar hensyn til slike tilbakebetalinger og -bevilgninger, vil budsjettet fremstå som større enn det faktisk var. Delvis for å unngå denne typen korreksjoner, men enda viktigere for å vise den faktiske bruken av forsvarsmidlene, vil vi heretter kun forholde oss til regnskapstall i faste FI-19 verdier.

Tekniske korrigeringer

Det tekniske grepet med overføringen av kampflypenger bringer oss til neste steg i vår analyse av detaljene i spørsmålet hvor mye penger Norge bruker på forsvar hvert år. Tema nå er altså tekniske justeringer som har eller har hatt betydning for størrelsen på forsvarsutgiftene. Figur 9 gir en oversikt over de største og viktigste slike tekniske forhold siden år 2000.

Med unntak av årene 2008 og 2009, har driftsutgiftene til redningshelikoptertjenesten blitt ført i både FDs og Justisdepartementets budsjett og regnskap. For FD har disse i hovedsak ikke reflektert faktiske utgifter, kun en teknisk post i budsjettet og regnskapet. Unntaket er om lag ti prosent som går til personellutgifter som har blitt dekket over forsvarsbudsjettet. Beløpet steg fra 202 millioner i år 2000 til 363 mil-

lioner i 2007, før det så ikke ble ført i to år. Fra 2010 til 2019 kom dobbeltføringen tilbake og steg fra 464 millioner i 2010 til 787 millioner i 2019.

Den klart største tekniske endringen kom i 2011 da FD endret den budsjettmessige og regnskapsmessige føringen av den såkalte husleiemodellen i forsvarssektoren. Alle avdelinger må i denne modellen, som opprinnelig ble vedtatt i 2001, betale husleie til Forsvarsbygg.²⁹ Formålet har vært å bevisstgjøre brukerne om kostnadene ved eiendom, bygg og anlegg (EBA). Brukernes husleiekostnad føres som utgift for disse, og som både inntekt og utgift (til vedlikehold og modernisering) for Forsvarsbygg, som forvalter sektorens EBA. Denne trippelføringen medførte at forsvarsutgiftene i 2011 økte, på papiret, med 4 milliarder 2011-kroner, eller 4,8 milliarder FI-19-kroner. I årene siden har beløpet falt noe, men fortsatt svingt mellom 3,5 milliarder og 4,7 milliarder FI-19-kroner (henholdsvis i 2017 og 2014).

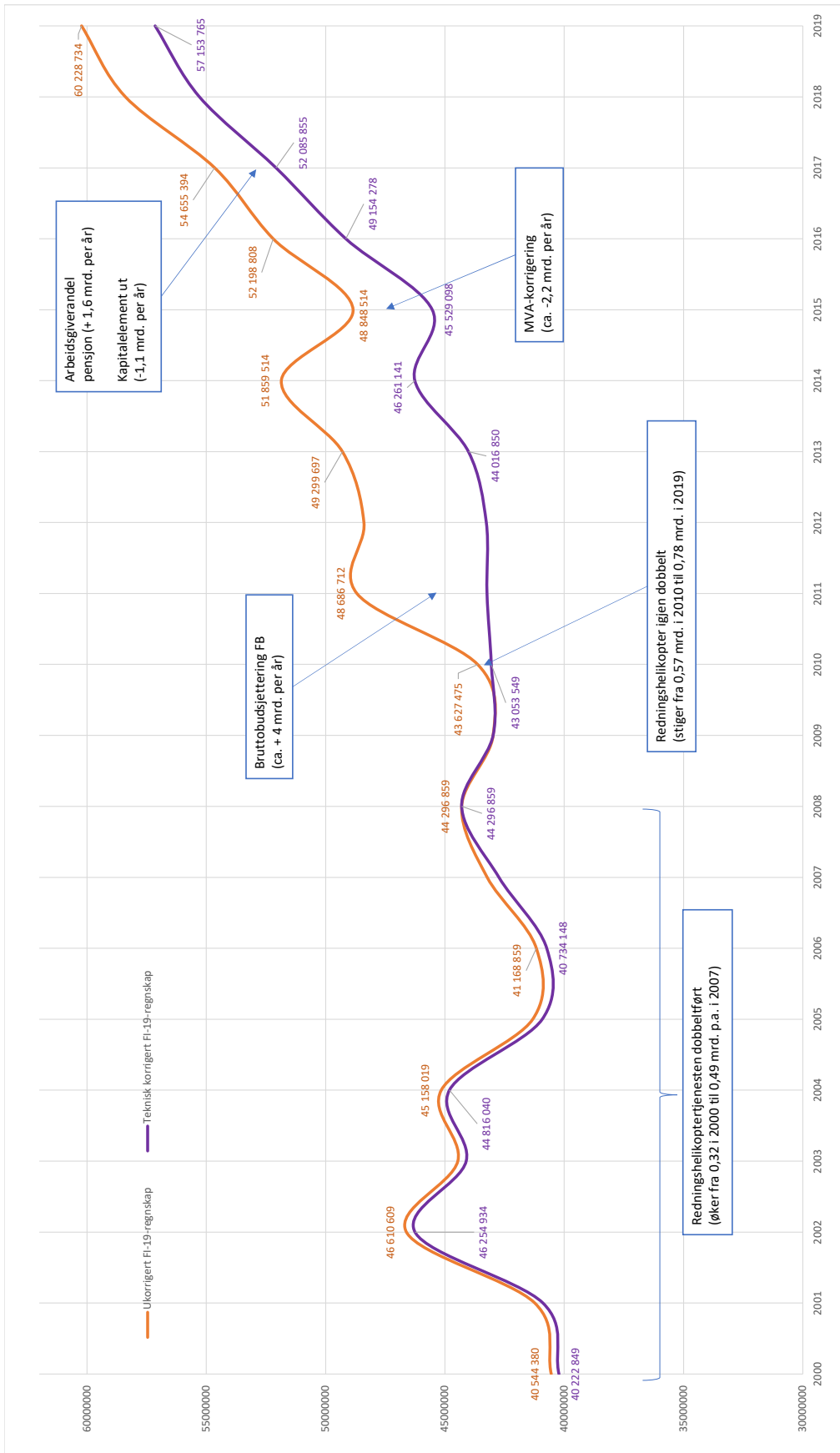
De siste tre justeringene angitt i figur 9 var alle endringer i den tekniske føringen av budsjett og regnskap, som i praksis ikke innebar verken mer eller mindre penger til forsvarsformål. Den første var endringen i føringen av merverdiavgifter i statsbudsjettet. Mens moms tidligere ble ført som utgift for FD, ble den fra 2015 ikke det (selv om Norge, som vi har sett, har fortsatt å rapportere disse til NATO). Det førte til en teknisk, årlig reduksjon av forsvarsbudsjettet på mellom 2,2 og 2,5 milliarder FI-19-kroner. Motsatt besluttet regjeringen at fra 2017 skulle arbeidsgiverandelen av statens pensjonsutgifter føres på de ulike fagdepartementene istedenfor direkte i Finansdepartementets budsjett. For FD medførte det en årlig økning på om lag 1,6 milliarder FI-19-kroner sammenliknet med tidligere år.³⁰

Den siste endringen merket i figuren kom også i 2017 og som resultat av at FD

²⁸ Finansdepartementet, *Prop. 111 S (2011-2012) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012*, 15. mai 2012, s. 102-103 (jf. Innst. 375 S (2011-2012)).

²⁹ Forsvarsbygg, «Forsvarsbygg i TV2s søkelys», *forsvarsbygg.no*, 3. august 2012, <https://www.forsvarsbygg.no/no/nyheter/nyhetsarkiv-eldre-nyheter/2012/forsvarsbygg-i-tv2s-sokelys/>.

³⁰ For en bredere vurdering av blant annet kapitalelementet se Innst. 240 S (2016-2017) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg*, 28. mars 2017.



Figur 9: Tekniske korrigeringer i forsvarsutgiftene (regnskapstall i FI-19-verdier; antall tusen kroner)

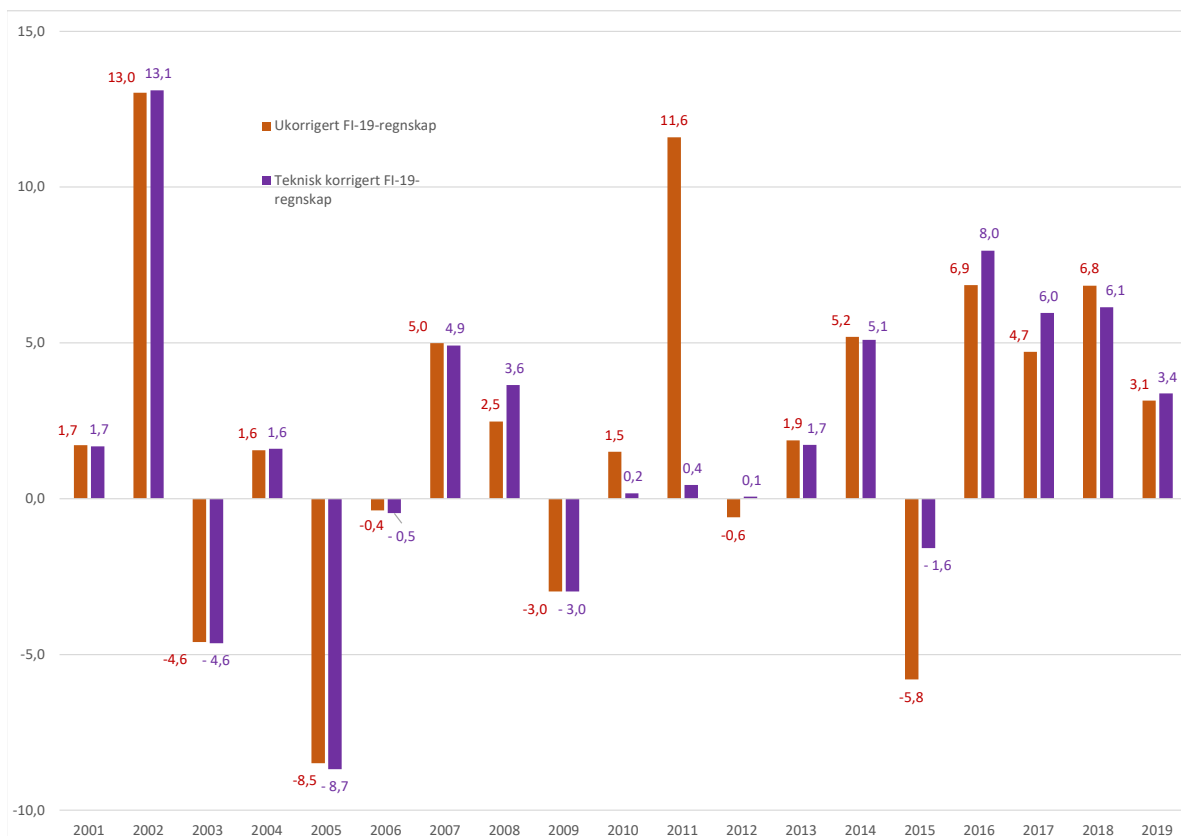
besluttet at det såkalte kapitalelementet i husleiemodellen ikke lenger skulle utgiftsføres. En annen måte å forklare dette på er at FD ikke lenger avskriver verdifallet i forsvarssektorens EBA. Denne endringen medførte en teknisk reduksjon av utgiftene fra og med 2017 med ca. 1,1 milliard per år sammenliknet med tidligere år.

Betydningen de tekniske korreksjonene har for størrelsen av forsvarsutgiftene, er tydelig i figur 9 (slik de også var for budsjettene i figur 2). Under punktet om løpende og reelle verdier kom vi til at økningen i forsvarsutgiftene i reelle FI-19-kroner var 38 % fra år 2010 til 2019. Når vi korrigerer for tekniske endringer ser vi at bildet blir litt annerledes. I år 2010 utgjorde de budsjettekniske utgiftene 570 millioner FI-19-kroner, mens de i 2019 utgjorde så vidt over 3 milliarder. Formulert litt tabloid var altså 3 milliarder, eller 5 % av totale forsvarsutgifter i 2019, tekniske utgifter i den forstand at de

ikke innebar at sektoren hadde kjøpt varer eller tjenester til forsvar av landet for dem.

Som figur 9 videre viser, begynte den kraftige reelle økningen av forsvarsutgiftene vi har sett de senere årene, ikke i 2011 slik budsjettallene og f.eks. figur 5 og 7 gir inntrykk av. Den kraftige økningen i 2011 var nærmest utelukkende grunnet tekniske endringer, slik figur 10 viser enda tydeligere. Den reelle økningen av større betydning kom først etter 2015. Som vi skal se i neste del, var denne økningen i stor grad knyttet til kampflyanskaffelsen.

Forskjellen mellom ukorrigerede og teknisk korrigerede årlige endringer av forsvarsutgiftene fra år 2000 til 2019, er vist i figur 10.³¹ Figuren bekrefter tydelig at 2002 var det beste året «i manns minne» når det gjelder reell styrking av forsvarssektoren, men også at årene fra 2016 til 2019 samlet innebar en kraftig stigning.



Figur 10: ukorrigert og korrigert årlig endring av regnskapstall i % (FI-19 verdier)

³¹ Jeg har ikke hatt tilgang til data for å kunne teknisk korrigere budsjett og utgifter før år 2000.

Hva brukes forsvarsutgiftene til?

Vi har til nå sett på hvor mye penger Norge faktisk bruker på forsvarssektoren. Svaret er, som forrige del har vist, ikke så enkelt og avhenger både av hva man teller og hvordan man teller. Den overordnede konklusjonen vi kan trekke er imidlertid at målt i faste kroner og korrigert for tekniske endringer, var både budsjett og utgifter relativt stabile fra 1996 frem til 2015. Hva gjaldt faktiske forsvarsutgifter, var bunnpunktet i denne perioden år 2000 (med 40,2 mrd. FI-19-kroner) og toppunktene 2002 og 2014 (begge med 46,3 mrd.; 2014 6 millioner FI-19-kroner høyere). Fra og med 2016 har budsjettene steget kraftig. En viktig del av bakgrunnen for det, skal vi se nærmere på i denne delen.

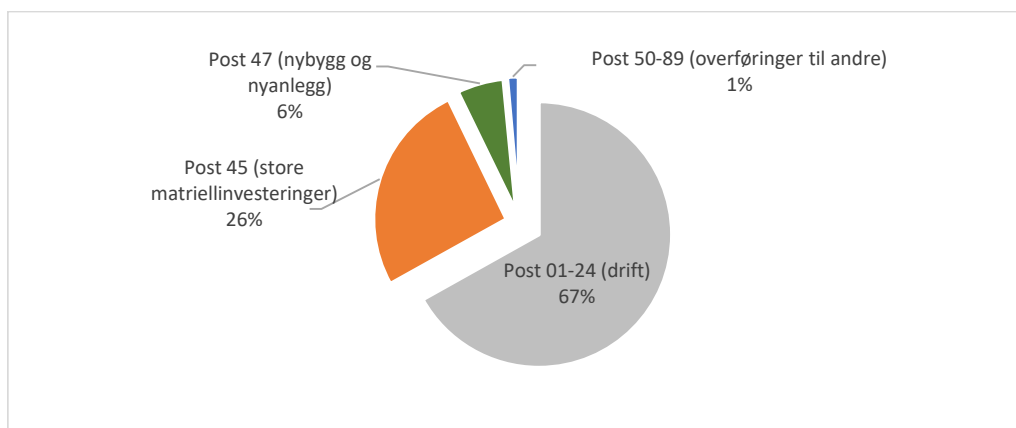
Vi vender nå oppmerksomheten mot det andre hovedspørsmålet denne Insighten søker å gi svar på: Hvordan norske forsvarsutgifter i hovedsak brukes. Vi skal først se på fordelingen på ulike typer utgifter og så på fordelingen mellom ulike deler av Forsvaret.

Før vi ser nærmere på tallene skal jeg kort og helt overordnet fortelle litt om strukturen som ligger til grunn for stats-

budsjettet og -regnskapet. Statens budsjett og utgifter føres på kapitler og poster. Kapitlene angir hvilken del av statlig sektor som får tildelt midlene. Kapitlene mellom 1700 og 1799 tilhører forsvarssektoren.³² Forsvarsdepartementets budsjett og utgifter er kapittel 1700, Hærens kapittel 1731, Kystvaktens kapittel 1790 og så videre.³³ På tvers av kapitlene finner vi poster som sier noe om hva slags type utgift det er snakk om. De aktuelle postene for forsvarssektoren er som følger: Mellom 1 og 29 er driftsutgifter, mellom 30 og 49 er investeringer, og mellom 50 og 89 er overføringer til andre. Postene 90 til 99 finnes også og er knyttet til tilbakebetalinger. I forsvarssektoren brukes disse svært sjelden og var tidligere i hovedsak knyttet til låneordninger for ansatte som nå er avviklet.

Fordeling av typer utgifter

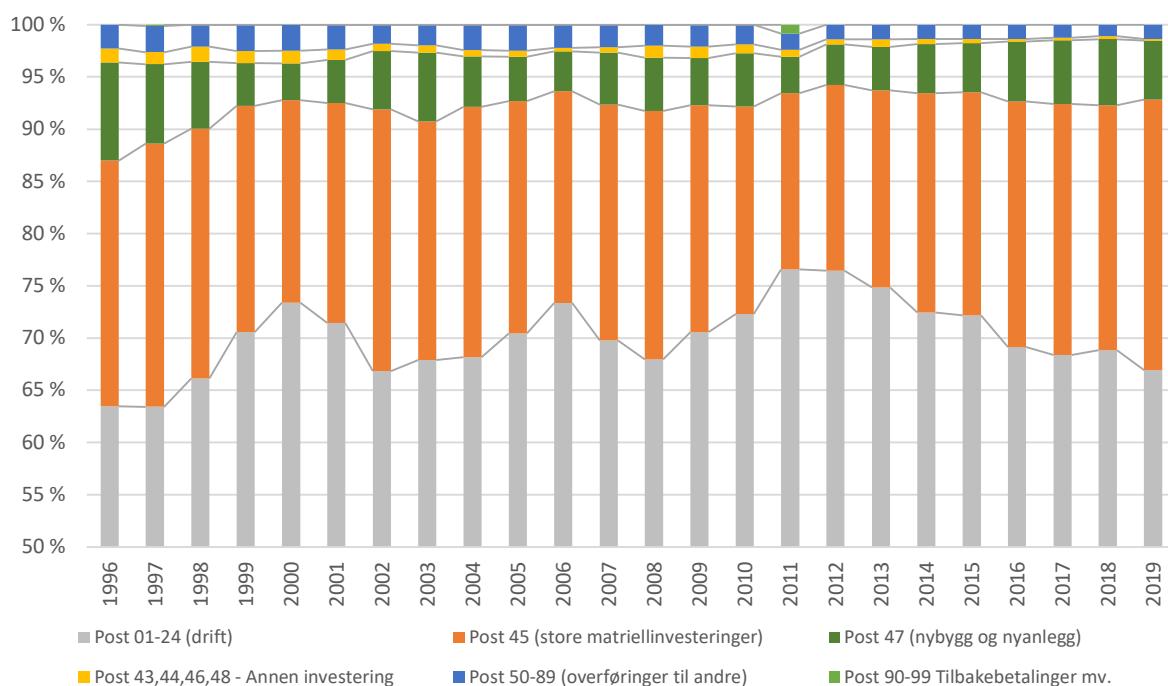
Figur 11 viser fordelingen av forsvarsutgiftene i 2019. To tredjedeler går til drift. Dette inkluderer lønninger, godtgjørelser, drivstoff, ammunisjon og veldig mange andre varer og tjenester. Av resten går 26 % til store mate-



Figur 11: Fordeling av forsvarsutgiftene for 2019 på type

³² I tillegg eier FD kapitlene mellom 4700 og 4799 der inntekter plasseres. Kapitelstrukturen speiler den på 1700-tallet. Hæren har f.eks. utgifter på kap. 1731 og inntekter på kap. 4731. Inntektssiden er normalt reflektert på utgiftssiden. Hovedregelen er at forsvarssektoren får beholde alle inntekter, herunder ikke-budsjetterte merinntekter som ikke kommer for å dekke en spesifikk og dokumentert utgift. Jeg går ikke inn på inntektssiden i det videre.

³³ FD foreslår å endre denne kapittelstrukturen i budsjettforslaget for 2021, men jeg går ikke inn på det her.



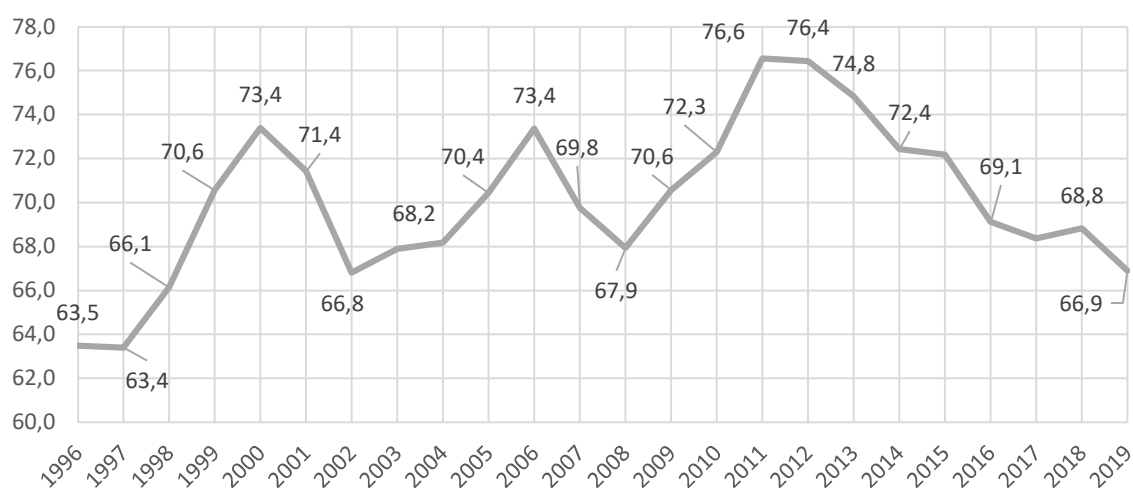
Figur 12: Fordeling av forsvarsutgifter på type, utvikling over tid

riellinvesteringer, 6 % til investeringer i EBA og 1 % i overføringer til andre. Den siste posten inkluderer Norges bidrag til NATOs militærbudsjett og investeringsbudsjett, støtte til forskning og utvikling og flere andre, mindre overføringer. Ikke synlig i figuren er et knippe poster (43, 44, 46 og 48) som dekker andre investeringer enn de store i post 45. Disse omfatter blant annet norske bidrag til fellesfinansierte NATO-investeringer i Norge og utgjorde i 2019 mindre enn 1 % av utgiftene.

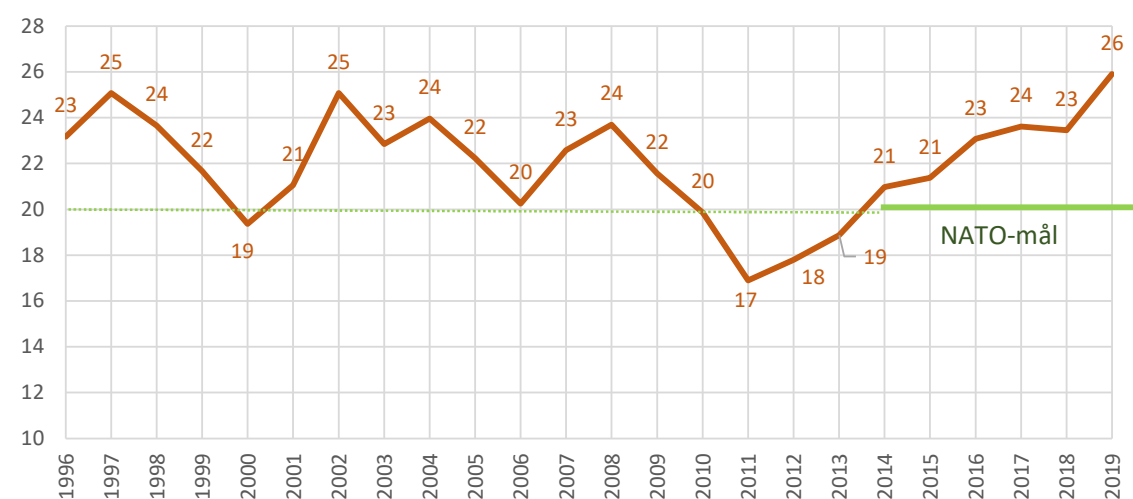
Neste figur, figur 12, viser at fordelingen mellom ulike typer utgifter har svingt noe i perioden fra 1996. Figur 13 og 14 gir mer detaljerte oversikter over de to største utgiftspostene – henholdsvis drift (post 01-24) og store materiellinvesteringer (post 45). Som figur 13 viser, lå toppunktet for drift som andel av totale forsvarsutgifter i 2010 og 2011, da det utgjorde over 76 %. Hovedårsaken til dette er å finne i figur 14, hvor vi ser at utgiftene til materiellinvesteringer som andel av forsvarsutgiftene var særlig lav nettopp i de to årene. Det er viktig å merke seg at figurene viser faktiske utgifter og ikke budsjett. Som vi alt har vært innom i omtalen av overføringer fra år til år, har store forsinkel-

ser i materiellprosjekter før til at planlagte utgifter ikke har påløp der de etter planen skulle. Dette har ført til relativt store svingninger i utgiftene til materiellinvesteringer og dermed også i den relative størrelsen av driftsutgiftene.

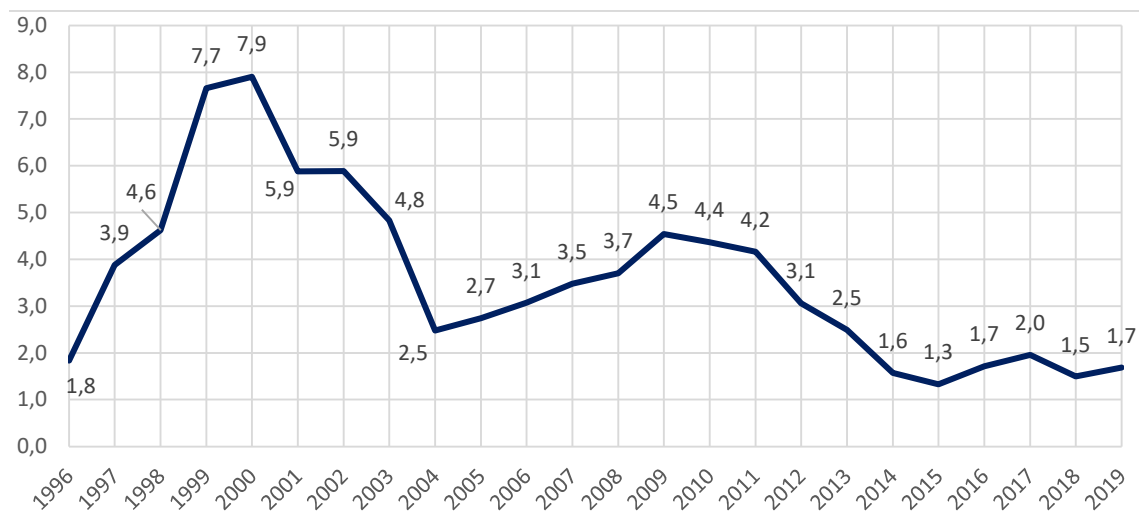
Før vi ser nærmere på materiellinvesteringene, er det verdt å ta med seg en titt på utgiftene til utenlandsoperasjoner. Det ville ikke være unaturlig å gjette at utgiftene til slike operasjoner må ha vært høye, blant annet gitt det norske engasjementet i Afghanistan som jo preget særlig Hæren i mange år. Figur 15 viser driftsutgiftene som spesifikt gikk til å dekke ekstrakostnader ved deltakelse i internasjonale operasjoner, som blir budsjettert og regnskapsført på kapittel 1792. De såkalte operasjonsrelaterte utgiftene omfattet alt fra misjonsspesifikk trening før avreise til reparasjon av materiell ved hjemkomst. Som figuren viser, utgjorde de en ikke ubetydelig, men ei heller stor del av forsvarsutgiftene i perioden. Det er verdt å merke seg at det relativt sett var rundt årtusenskiftet, da Norge blant annet var tungt engasjert i NATOs operasjoner i Kosovo, at utgiftene til utenlandsoperasjoner var størst.



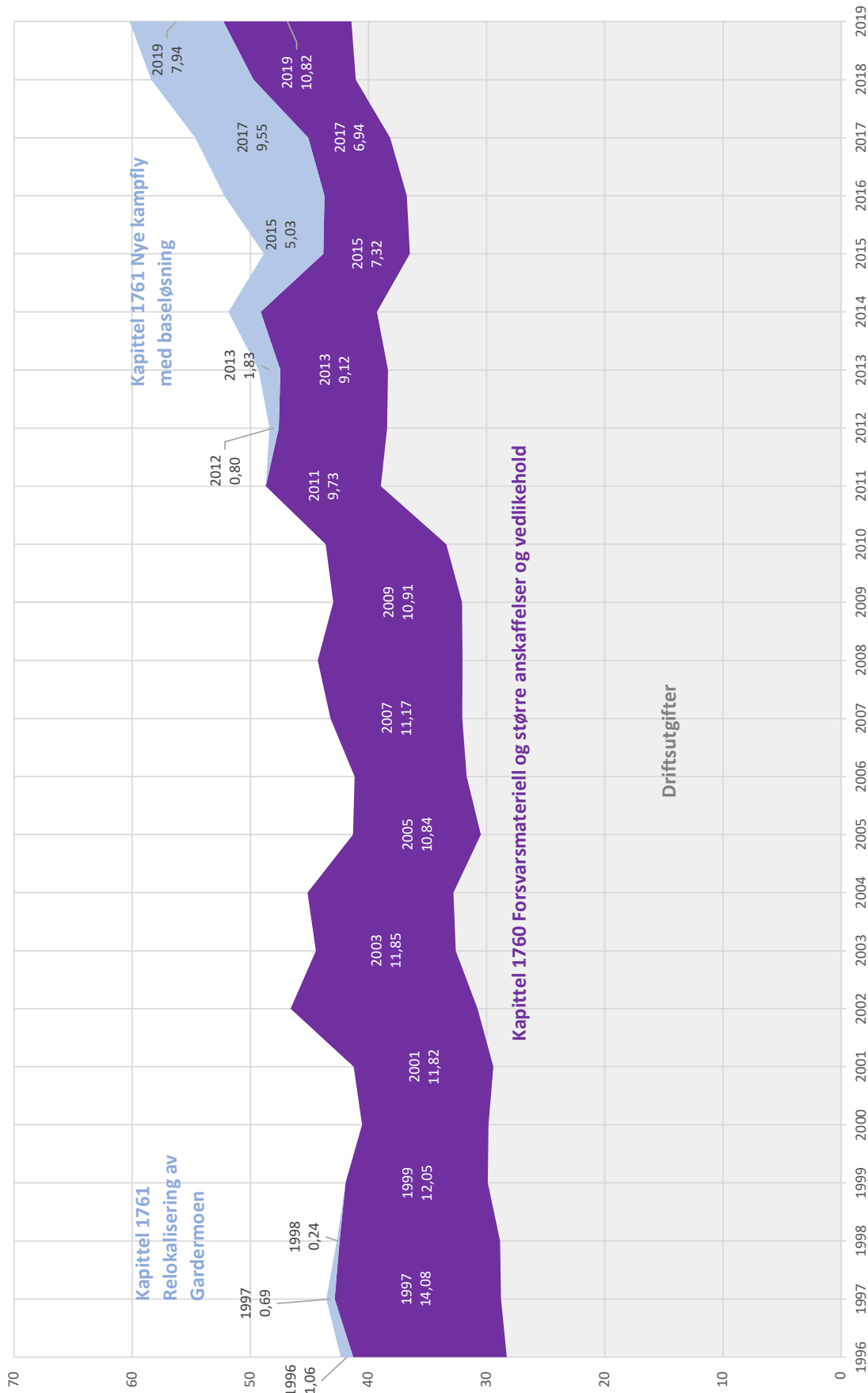
Figur 13: Driftsutgifter (alle kapitler, post 01-24) som andel av totale forsvarsutgifter



Figur 14: Store materiellinvesteringer (kap. 1760 og 1761, post 45) som andel



Figur 15: Driftsutgifter, operasjoner i utlandet (kap. 1792, post 01-24) som andel



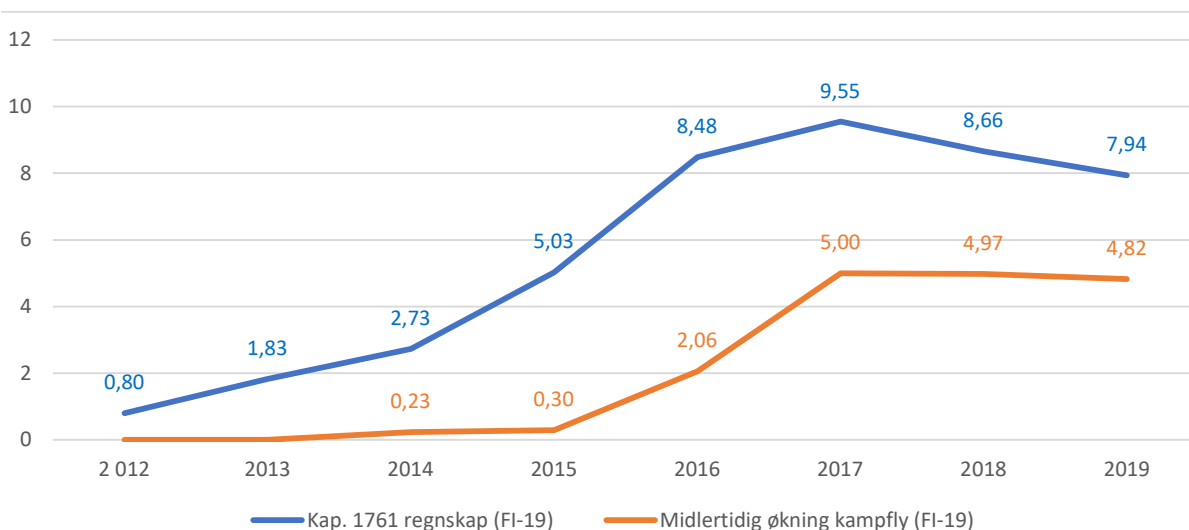
Figur 16: Investeringer totalt (kapittel 1760 og 1761, post 01-99; FI-19-verdier; milliarder kroner)

Tilbake til materiellinvesteringene. Etter 2011 har disse steget raskt. Ikke overraskende er investeringen i nye kampfly den viktigste årsaken. Alle utgifter knyttet til kampflyanskaffelsen, herunder utbedring av flybaser, trening av piloter og drift av kampflyprosjektet, har frem til nå blitt ført på et eget kapittel – kapittel 1761.³⁴ Fra 2014 inkluderer programmet også utviklingen av missilet Joint Strike Missile (JSM). Midt på 1990-tallet eksisterte et kapittel 1761 knyttet til et annet stort prosjekt, nemlig flyttingen av Forsvarets virksomhet bort fra området rundt Gardermoen. Figur 16 viser utviklingen av alle kostnadene ved materiellinvesteringene under både den «vanlige» porteføljen (kapittel 1760) og store prosjekter (1761).

Figur 16 er interessant ikke bare fordi den viser omfanget av kampflyprosjektet sett opp mot andre materiellinvesteringer. Den viser også at kampflyprosjektet har stått for en stor andel av den totale økningen i forsvarsutgifter de siste årene. Som nevnt over utgjør økningen i forsvarsutgiftene siden 2010 omtrent like mye som økningen i hele perioden fra 1996. Om man ser nærmere på hvilke utgifter som har økt mest siden 2010,

finner man at mens driftsutgiftene økte med 28 %, så økte investeringer i EBA (post 47) med 53 % og de store materiellinvesteringene (post 45) med hele 80 %. Som figur 16 viser, utgjør kampflyprogrammet tilnærmet alt av denne sistnevnte økningen på 80 %.

Det bringer oss til temaet ekstrafinansiering av kampflyanskaffelsen. Når Stortinget bevilger penger til spesifikke formål, det være seg operasjoner i utlandet eller anskaffelse av nytt og dyrt materiell, så hender det at disse kommer i form av det som kalles ekstrabevilgninger eller midlertidige tilleggsbevilgninger. I 2012 erklærte regjeringen at den «legger opp til en midlertidig økning av forsvarsrammen i intervallet 22–28 mrd. 2012-kroner over anskaffelsesperioden til nye kampfly med baseløsning.»³⁵ Denne midlertidige økningen på 26–33 milliarder FI-19-kroner skulle kun dekke en andel av den antatte totale kostnaden. Som regjeringen fastslo: «En betydelig del av kampflyanskaffelsen skal tas innenfor den eksisterende forsvarsrammen.» I figur 17 viser den blå linjen de totale utgiftene til kampflyprogrammet (som altså omfatter fly, pilottrening, fra 2014 JSM-missilet, oppgradering av baser og drift av programmet) i perioden fra kapittel



Figur 17: Kapittel 1761 Kampfly med baseløsning (post 01-99; FI-19-verdier; milliarder kroner)

³⁴ Fra 2021 foreslår FD å avvikle kapittel 1761 og fordele budsjettet på andre kapitler, herunder utgiftene på post 45 (altså selve anskaffelsen) til kap. 1760.

³⁵ FD, Prop. 1 S (2012-2013) For budsjettåret 2013, 14. september 2012, s. 16.

1761 ble opprettet i 2012. Den oransje linjen viser størrelsen på de midlertidige bevilningene på kapittelet i perioden. Totalt dekket den midlertidige finansieringen 39 % av kostandene, mens 61 % ble tatt «innenfor den eksisterende forsvarsrammen». Med andre ord har foreløpig godt under halvparten av den totale kostnaden ved kampflyprogrammet blitt dekket gjennom ekstrabevilgninger.

Fordeling mellom avdelinger i Forsvaret

Det siste temaet vi skal ta for oss og den nest siste figuren vi skal se på, figur 18, omhandler fordelingen av forsvarsutgiftene på de viktigste kapitlene i sektoren, det vil si de største avdelingene i Forsvaret (eller de største driftsenhetene som det heter i Forsvaret i dag). Figur 18 viser tall som ikke er korrigerte for de tekniske justeringene vi så nærmere på over. Innføringen av husleiemodellen i 2011 er følgelig en del av forklaringen på økningen av f.eks. Hærens utgifter fra 2010 til 2011. Å fastslå *hvor stor* del av forklaringen det var, vil kreve en høyere oppløsning på tallene enn jeg har hatt tilgang til da jeg skrev denne Insighten. Innføringen av husleiemodellen i budsjett og regnskap er kun en av flere forklaringer det er viktig å ha i mente når man leser figuren. En annen ganske viktig begivenhet var overføringen av forsyningsavdelingene i forsvarsgrenene til den nyopprettede Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) i 2004. Totalt innebar opprettelsen en overføring av omtrent 3,5 milliarder FI-19-kroner til det nyopprettede FLO, hvorav det meste kom fra forsvarsgrenene. Tilsvarende førte opprettelsen av Forsvarets spesialstyrker som egen avdeling i 2014 til en overføring av midler fra Hæren og Sjøforsvaret. Den siste, større endringen som er markert i figuren, er konsekvensen av den såkalte «milliardsprekken» i Hæren og FLO i 2004. Hæren og FLO brukte det året om lag en milliard kroner mer enn den hadde fått tildelt. Hæren ble pålagt å ta inn noe av dette året etter, og sammen med andre reduksjoner førte det til at Hærens utgifter sank med nesten to milliarder fra 2004 til 2005.

Det er også andre, både store og små forklaringer på endringene i figuren som ikke er markert. Et eksempel er den såkalte

«kvalitetsreformen» i Heimevernet tidlig på 2000-tallet som ble fulgt av en kraftig øking i forsvarsgrenens budsjett.

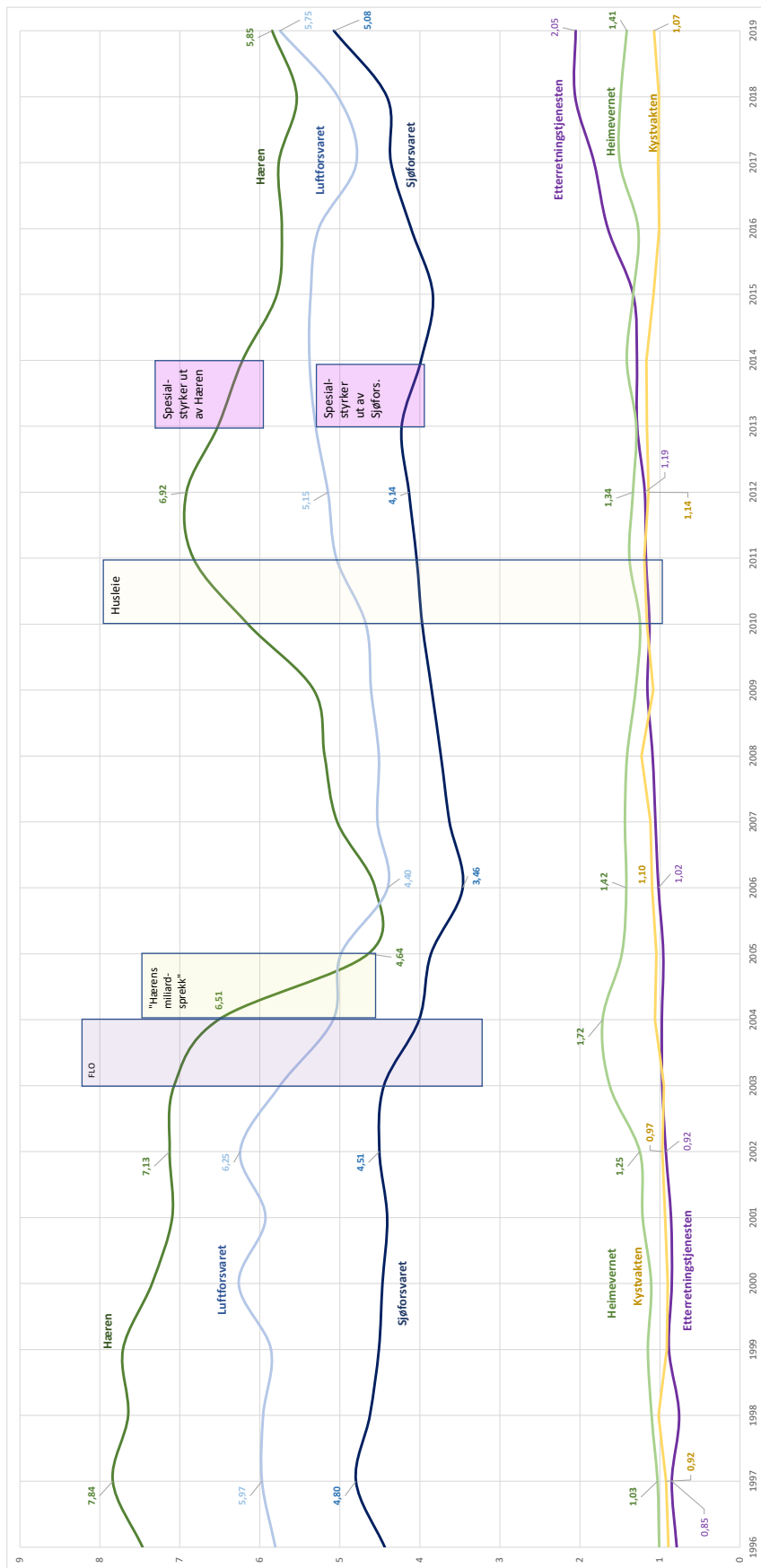
Det overordnede bildet er tross alt dette ganske tydelig. Av avdelingene i Forsvaret som vises i figuren, var den store budsjettvinneren i perioden etter midten av 1990-tallet helt tydelig Etterretningstjenesten. Hæren var den store taperen. Mens Hærens utgifter utgjorde ikke langt fra ti ganger så mye som E-tjenestens i 1996, utgjorde de kun om lag to og en halv gang så mye i 2019. Det hører med til dette bildet at en betydelig del av E-tjenesten utgifter nok fortsatt var sponset av våre amerikanske allierte i 1996. Som Olav Riste og Arnfinn Molands bok om E-tjenesten viser, mottok E-tjenesten omfattende støtte fra USA under den kalde krigen – en støtte som sakte svant hen ut over på 1990-tallet.³⁶ Samtidig er det nærliggende å gjette på at den økte amerikanske interessen for norske nærområder i senere år, kan ha ført til at det igjen har dryppet litt støtte til E-tjenesten.

Det er videre verdt å merke seg at mens Hærens utgifter på 1990-tallet var betydelig større enn Sjøforsvarets og Luftforsvarets, har de tre forsvarsgrenene ganske like utgifter i dag. Mens Hærens utgifter var om lag 3 milliarder FI-19-kroner høyere enn Sjøforsvarets i 1996, var forskjellen kun 800 millioner i 2019.

Forklaringen på denne utviklingen ligger til dels i den store forsvarsreformen som startet på slutten av 1990-tallet og sakte endte midt på 2000-tallet. Forsvaret gikk fra en nedskalert kaldkrigsstruktur med tung vekt på mobiliserbare hæravdelinger, til et innsatsforsvar med langt større relativt vekt på luft- og sjøstridskrefter, og på etterretning. Et perspektiv på denne større historien finner dere i Olav Bogen og Magnus Håkenstads bok *Balansegang*.³⁷ Til dels ligger forklaringen i at Hæren bevisst har blitt nedprioritert til fordel for Sjø- og Luftforsvaret. Bakgrunnen for dette igjen er at norske myndigheter har ansett at de mest sannsyn-

³⁶ Olav Riste og Arnfinn Moland, «Strengt hemmelig». *Norsk etterretningstjeneste 1945-1970*, Oslo: Universitetsforlaget, 1997

³⁷ Olav Bogen og Magnus Håkenstad, *Balansegang. Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*, Oslo: Dreyer, 2019.



Figur 18: Fordeling av forsvarsutgifter på ulike avdelinger i Forsvaret (post 01-29; FI-19-verdier; milliarder kroner)

lige utfordringene, og potensielle truslene, Norge står overfor, vil komme i luften eller til havs – og at god etterretning er avgjørende viktig for å kunne oppdage og møte slike utfordringer og trusler.³⁸

Oppsummering og avslutning

Vi har kommet til enden av vår lille opplysningsferd i norske forsvarsutgifter, og det er tid for å oppsummere funnene. Vi begynte ferden med to hovedspørsmål – hvor mye bruker Norge på militært forsvar og hva går forsvarspengene i hovedsak til? Disse brøt vi så ned i flere mer spesifikke spørsmål.

Knyttet til spørsmålet om hvor mye Norge bruker på forsvar, så vi først på sammenhengen mellom langtidsplaner og budsjetter. Det kan sies å være to overordnede hensyn en solid forsvarsøkonomi skal ivareta: dels samsvar mellom politisk vedtatte langtidsplaner og årlige budsjetter, og dels en utvikling i budsjettvolum som står i forhold til antatte trusler og utfordringer og pålagte oppdrag.

Godt samsvar mellom politisk vedtatte langtidsplaner og årlige budsjetter er avgjørende for både langsiktig bærekraft og løpende kostnadseffektiv styring og drift. Det første tiåret etter årtusenskiftet var preget av manglende slikt samsvar. Særlig ille var det i perioden 2002-2005. Fra og med langtidsplanen for 2009-2012 har det imidlertid vært et godt samsvar mellom de vedtatte langtidsplanene og påfølgende årsbudsjettene. Med andre ord har budsjettene i hovedsak oppfylt ambisjonene som ble lagt til grunn i de tre siste langtidsplanene.

Det er vanskeligere å måle grad av samsvar mellom utviklingen av budsjettvolum på den ene siden, og trusselbildet og politisk pålagte oppdrag til forsvarssektoren på den andre. I 2007-2008 kom det et skifte i norsk sikkerhetspolitikk; et skifte som ble forsterket av Russlands aggresjon mot Ukraina i 2014. Den betydelige veksten i norske forsvarsutgifter kom imidlertid ikke før i 2016, og da i stor grad drevet av tilleggsbevilgninger til kampflyanskaffelsen. Først i

perioden 2017-2020 blir det tydelig at den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen fikk utslag i vesentlige økninger av forsvarsutgiftene også til formål utenom kampflyanskaffelsen.

Dette har gitt seg utslag også i at forsvarsutgiftene som andel av brutto nasjonalprodukt, som var tema nummer to i gjennomgangen over, har økt markant. Vi så imidlertid at en del av økningen i BNP-andel i NATO-statistikkene har kommet som resultat av Norge, som andre medlemsland, har oppjustert hva som blir rapportert. NATOs stab har oppfordret medlemslandene til å gå nøye igjennom hva de rapporterer. Gitt ambisjonen om å bruke 2 % av BNP på forsvar innen 2024, er det nærliggende å tolke motivasjonen til både NATO-staben og medlemslandene til å ha vært å sikre at de sistnevnte i hvert fall ikke rapporterte for lave utgifter. Norge rapporterer i dag betydelig mer som forsvarsutgifter enn for noen år siden, og BNP-andelen har steget raskt. I 2020 kan den ende over 2 %-målet, men da som resultat av at norsk økonomi krympet på grunn av Corona-pandemien.

Vi så deretter på flere detaljer ved spørsmålet om hvor mye Norge bruker på militært forsvar. Vi fant at når vi skal sammenlikne over tid, er det best å bruke faste eller reelle verdier. Disse reelle verdiene er i forsvarssektoren i Norge fastsatt ved hjelp av en egen forsvarsindeks, FI, som igjen er basert på størrelsen på den kompensasjonen forsvarssektoren får for lønns- og prisvekst. Denne kompensasjonen er ment å opprettholde kjøpekraften i budsjettet, ikke – som vi drøftet kort – å møte utfordringen som ligger i det som kalles teknologisk fordyrelse. Teknologisk fordyrelse eller enhetskostnadsvekst er ikke drevet av kjøpekraft, men av ambisjonen om å holde tritt teknologisk med potensielle motstandere og allierte.

Før vi gikk løs på andre hovedspørsmål, så vi til slutt på forskjellen mellom budsjett og faktiske utgifter, og på flere tekniske justeringer som har relativt stor betydning for størrelsen på forsvarsbudsjett og regnskap. Særlig de tekniske justeringene er viktige å ta hensyn til når vi skal svare på spørsmålet om hvor mye Norge har brukt

³⁸ Det tydeligste uttrykket for dette er å finne i Forsvaret, *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007*. Sluttrapport, 2007, s. 7.

på forsvar de senere år. Med endringen i husleiemodellen i 2011 så vi at budsjettet på papiret økte med over 10 % fra 2010 til 2011, men at dette var nettopp det – en papir-økning som ikke faktisk ga flere forsvarskroner. Nesten fem prosent av forsvarsbudsjettene og -utgiftene er i dag det man i større eller mindre grad kan kalle papirpenger i den forstand at de står på budsjettet og føres i regnskapet, men innebærer ikke penger som kan brukes til kuler og krutt og annet Forsvaret trenger.

Vi vendte oss så til det andre hovedspørsmålet: Hva bruker Norge i hovedsak forsvarspengene til? Gjennomgangen av utgiftspostene viste at om lag 2/3 går til drift, litt mer enn en fjerdedel til materiell-investeringer og resten til eiendom, bygg og anlegg, og overføringer til andre. Fordelingen mellom de ulike utgiftene har endret seg litt over tid, i stor grad grunnet endringer i den relative størrelsen på de to største utgiftene – drift og investeringer.

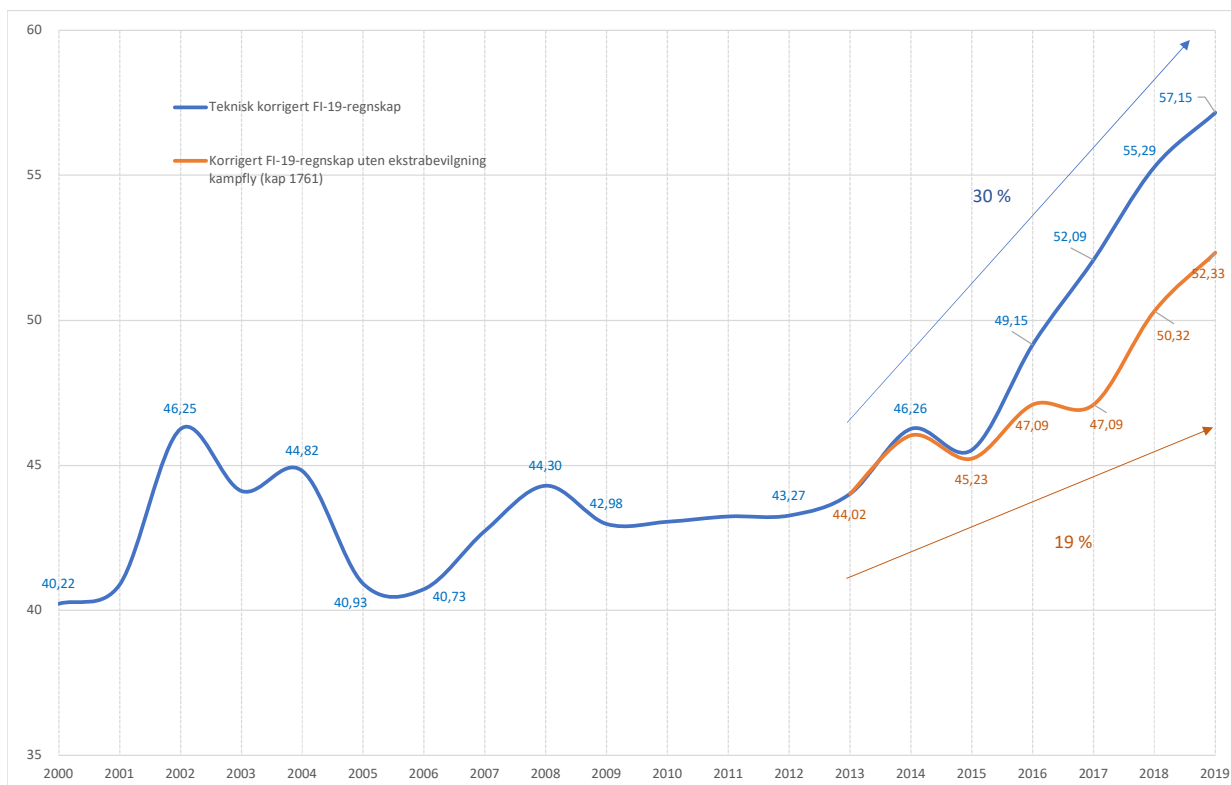
På driftssiden så vi på fordelingen mellom ulike avdelinger i Forsvaret. Vi så at en klar budsjettvinner i perioden siden 1996, har vært Etterretningstjenesten som har mer enn doblet utgiftene. Mens de andre forsvarsgrenene og Kystvakten har økt litt, har den store taperen i ressurskampen vært Hæren. Fra å ha vært den ressursmessig klart største avdelingen i Forsvaret på slutten av 1990-tallet, og igjen i perioden rundt 2010-2012, har Hæren i de siste årene blitt kun litt større enn de andre.

På investeringsiden så vi at andelen i nesten hele perioden har ligget relativt høyt – det vil si over 20 %-målet NATO-landene ble enige om i 2014. Norge kjøper altså relativt mye nytt forsvarsmateriell sett i forhold til størrelsen på budsjettet, sammenliknet med andre NATO-land. Siden 2012 har investeringen i nye kampfly med baseløsning sak-

te seilt opp som den største enkeltinvesteringen. Som vi så, har kampflyprosjektet stått for størstedelen av økningen i forsvarsutgiftene i de siste fem årene. Og av utgiftene til kampfly, har om lag 40 % blitt finansiert gjennom midlertidige tilleggsbevilgninger.

Dette bringer oss til den siste figuren, som vi skal avslutte det hele med. Figur 19 viser utviklingen av norske forsvarsutgifter siden 2000 justert for tekniske korreksjoner. Som vi ser, gikk utgiftene litt opp og ned, men holdt seg mellom 40 og 46 milliarder FI-19-kroner fra år 2000 helt frem til 2015. Deretter steg de kraftig. Solberg-regjeringen har nok rett når den hevder å ha stått for en historisk økning i forsvarsutgiftene; i hvert fall om vi kaller det historisk etter slutten av den kalde krigen. Medregnet kampflyprosjektet har forsvarsutgiftene økt med 30 % reelt siden 2013. Økningen i regjeringsspe-rioden kom imidlertid først gradvis og nær utelukkende i form av tilleggsbevilgninger til kampflyprogrammet. Brorparten av økningen har kommet siden 2015: Økningen fra 2015-2019 er på 26 %.

Tar vi bort de midlertidige ekstrabevilgningene til kampflyprosjektet, så blir bildet litt annerledes. Forsvarsutgiftene har i en slik utregning steget med 19 % under Solberg-regjeringen. Igjen har det meste av økningen kommet i perioden etter 2015: Fra 2015 til 2019 økte forsvarsutgiftene utenom kampflyprogrammet med 16 %. Det er verdt å ta med seg når en vurderer langtidsplanen som regjeringen la frem for Stortinget (igjen) i oktober 2020, at en betydelig del av økningen den legger opp til i årene som kommer, vil gå til å opprettholde nivået forsvarsutgiftene er på i dag. Dette fordi de nesten fem milliardene som forsvarssektoren årlig har fått i ekstrabevilgning til kampflyprogrammet de siste tre årene, etter planen snart blir borte.



Figur 19: Forsvarsutgifter med og uten ekstrabevilgning kampfly (FI-19-verdier; milliarder kroner)







IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

Foto: Parat.no

OM FORFATTEREN

Paal Sigurd Hilde er førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høgskole. Hans faglige interesser er hovedsakelig norsk sikkerhetspolitikk og NATO.

