



FFI-rapport 2015/01432

Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi



Steinar Gulichsen



Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi

Steinar Gulichsen

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

8. oktober 2015

FFI-rapport 2015/01432

1315

P: ISBN 978-82-464-2582-5

E: ISBN 978-82-464-2583-2

Emneord

Bærekraft

Enhetskostnadsvekst

Forsvarsøkonomi

Langtidsplanlegging

Godkjent av

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

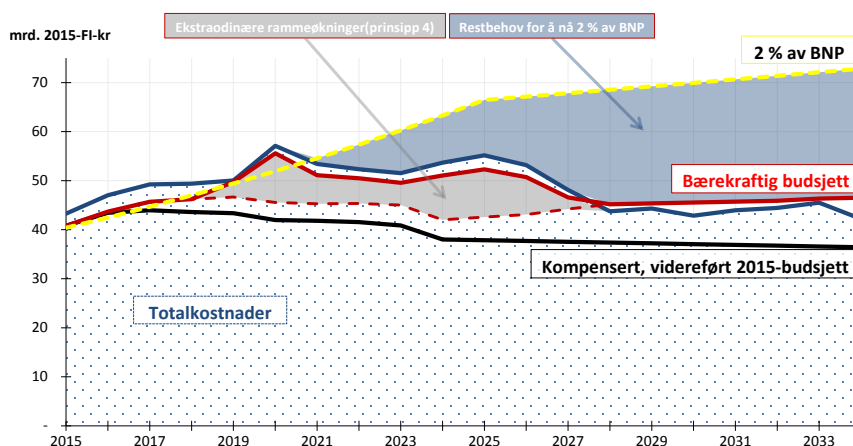
I denne rapporten diskuteres prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi. Prinsippene er allmenne og kan vektas ulikt avhengig av hvilken forsvarsstruktur de anvendes på.

I rapporten defineres bærekraftig forsvarsøkonomi som en situasjon hvor det er balanse mellom struktur og budsjett i et langsiktig perspektiv (20-årsperiode). Definisjonen av bærekraft tar utgangspunkt i at Stortinget legger til grunn et sett med oppgaver som Forsvaret skal utføre, samtidig som Stortinget også vedtar strukturen som skal løse oppgavene. Utgangspunktet for diskusjonen om bærekraft er at det initielt eksisterer en balanse mellom oppgaver og struktur, og at det er en politisk vilje til å videreføre disse. En slik definisjon av bærekraftig forsvarsøkonomi innebærer at behovet for å endre en forsvarsstruktur ikke primært begrunnes i manglende økonomiske ressurser, men i endrede sikkerhetspolitiske rammefaktorer eller andre forhold.

Ut fra disse forutsetningene kan en bærekraftig forsvarsøkonomi etableres gjennom følgende prinsipper:

1. Ved initiell ubalanse mellom struktur og budsjett: Varig økning av forsvarsrammen for å etablere balanse.
2. Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst på drifts- og investeringskostnader.
3. Tettere kobling mellom investering og drift.
4. Ekstraordinære rammeøkninger ved større anskaffelser som overgår de årlige rammene.

Anvendt på gjeldende langtidsplan (Prop. 73 S (2011–2012)) gir disse prinsippene et bærekraftig forsvarsbudsjett som er økt med ca. 21 prosent sammenlignet med et kompensert, videreført 2015-budsjett. Det bærekraftige forsvarsbudsjettet kan illustreres på følgende måte:



Figuren viser også nivået på ekstraordinære rammeøkninger (prinsipp 4) og et restbehov for å nå 2 prosent av BNP til forsvar.

English summary

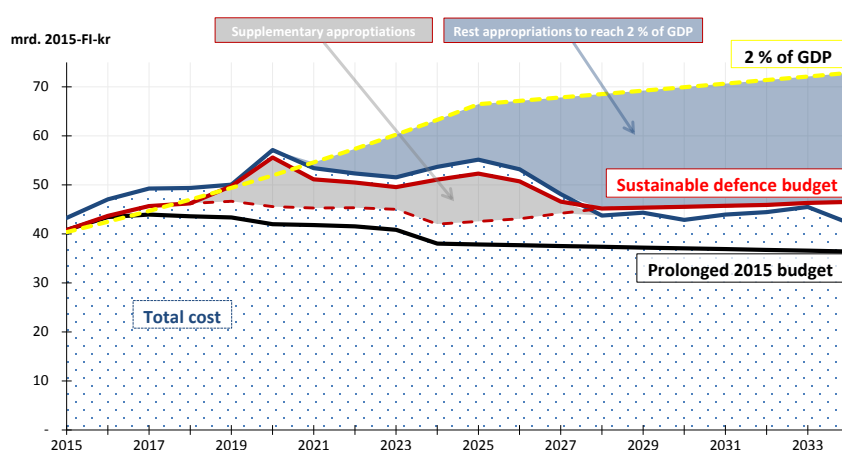
This report discusses principles for a sustainable defence economy. The principles are universal, in that they are applicable to any defence structure. However, they should have varying degrees of impact based on the given economic situation in which they are applied.

The report defines a sustainable defence economy as a situation where a balance between the force structure and the budget exists in a long-term perspective (twenty years). A central premise for discussing sustainability in an economic perspective is that a balance exists between the tasks and the force structure, both given by the Parliament. A further premise is that there is a political will to uphold this balance. Given this definition of a sustainable defence economy, a change in the force structure cannot be motivated from an economic stand point. Instead it must be motivated from changes in the security policy framework or other factors.

The report discusses the following four principles for establishing a sustainable defence economy:

1. If an initial imbalance between force structure and budget exists: A permanent increase in the defence budget to re-establish this balance.
2. Remuneration for defence specific inflation on operating and investment costs.
3. A closer link between investment and operation.
4. Supplementary appropriation when large acquisition projects exceeds the annual budget.

Applied to the current long-term defence plan as an example these principles would increase the defence budget by approximately 21 per cent compared to a 2015 budget level. This can be illustrated in the following figure:



The figure shows how this sustainable defence budget (red curve) reflects the total cost (blue curve) in a better way than today's budget (black curve). It also illustrates that a sustainable defence budget is far less expansive than a development towards 2 per cent of GDP (yellow curve).

Innhold

1	Innledning	7
2	Hva er en bærekraftig forsvarsøkonomi?	8
3	Kostnadsbilde for gjeldende langtidsplan	9
3.1	Fremtidige investeringskostnader	11
3.2	Fremtidige driftskostnader	12
4	Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi	15
4.1	Varig økning av forsvarsrammen	16
4.2	Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst	18
4.3	Tettere kobling mellom investering og drift	21
4.4	Ekstraordinære rammeøkninger	22
5	Eksempel på en bærekraftig forsvarsøkonomi	23
5.1	Varig økning av forsvarsrammen	24
5.2	Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst	27
5.3	Tettere kobling mellom investering og drift	28
5.4	Ekstraordinære rammeøkninger	29
5.5	Oppsummering	30
6	Avslutning	32
	Referanser	35
	Forkortelser	37

1 Innledning

Forsvarsministeren ga 1. oktober 2014 forsvarssjefen (FSJ) i oppdrag å utarbeide et nytt fagmilitært råd (FMR) som innspill til en ny langtidsplan for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2014a). En slik langtidsplan skal fremmes for Stortinget våren 2016. I dette såkalte rammeskrevet skisserer forsvarsministeren en rekke prioriterte områder som FSJ bes å utrede nærmere i sitt råd. Et av disse prioriterte områdene er å sikre en kostnadseffektiv og bærekraftig forsvarsstruktur. Forsvarsministeren vektla også dette punktet i talen som ble holdt i forbindelse med overrekkelsen av rammeskrevet, hvor hun blant annet sa “Bare sånn kan vi legge til rette for en langsiktig og bærekraftig utvikling av forsvarsstrukturen. Det er å sikre en reell balanse mellom bevilgninger, struktur og oppgaver. Og det er å skape det beste forsvar – ikke bare i dag – men på lang sikt”.¹ Forsvarsministeren benyttet også begrepet bærekraftig forsvarsøkonomi i sin nyttårstale for 2014, hvor hun blant annet avsluttet med: “Vi må ha en forsvarsstruktur som er tilstrekkelig til å løse våre sikkerhetspolitiske utfordringer på en langsiktig og økonomisk bærekraftig måte”.²

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) støtter forsvarssektorens langtidsplanlegging med kostnadsberegninger og andre typer analyser. Vi vil i denne rapporten ta utgangspunkt i dette arbeidet for å belyse begrepet *bærekraftig forsvarsøkonomi*. Nærmere bestemt er hensikten med rapporten å skissere et sett med prinsipper som bør legges til grunn i arbeidet med å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi – uavhengig av nivået på forsvarsbudsjettet. Målgruppen for rapporten er personer som arbeider med langtidsplanlegging i forsvarssektoren, og personer med interesse for forsvar generelt og forsvarsøkonomi spesielt.

Forsvaret står overfor betydelige utfordringer ved en videreføring av dagens struktur. Gjennom arbeidet med det fagmilitære rådet er det avdekket et betydelig avvik mellom estimerte kostnader ved å videreføre dagens struktur slik den fremkommer av Prop. 73 S (2011–2012), og et videreført budsjett på dagens nivå. En slik erkjennelse er for så vidt ikke ny, men også reflektert i eksempelvis rammeskrevet fra forsvarsministeren: “En ren videreføring av dagens struktur med tilhørende materiellsystemer er derfor ikke en mulig tilnærming” (Forsvarsdepartementet, 2014a). Vi kommer nærmere tilbake til denne ubalansen i kapittel 3. Først vil vi i kapittel 2 kort definere hva vi i denne rapporten mener med en bærekraftig forsvarsøkonomi. I kapittel 4 diskuteres så prinsippene for en slik utvikling, før de eksemplifiseres i kapittel 5. Kapittel 6 oppsummerer rapporten.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Tale-om-overrekkelse-av-rammeskriv-til-forsvarssjefen---ber-om-fagmilitart-rad/id2005205/>.

² Forsvarsministerens nyttårstale i Oslo Militære Samfund 6. januar 2014. Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-et-apnere-forsvar--en-mer-barekraftig-f/id748832/>.

2 Hva er en bærekraftig forsvarsøkonomi?

Den kanskje mest kjente referansen til begrepet bærekraftig utvikling er den såkalte *Brundtland-kommisjonen*, eller FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling, som i 1987 avga sin slutt-rapport (“Vår felles fremtid”). Temaet i denne rapporten var miljøspørsmål og nødvendigheten av at langsiktige miljøhensyn må gå foran andre kortsiktige hensyn. Selv om Brundtland-kommisjonen ikke har en direkte relevans for å definere begrepet *bærekraftig forsvarsøkonomi* er det allikevel et sentralt felles punkt mellom miljø og forsvar, nemlig behovet for å tenke lang-siktig i den strategiske utviklingen av området.

Langsiktighet er viktig i mange offentlige etater, men kanskje ekstra viktig i forsvarssektoren (Skjelland et al., 2014). Dette skyldes blant annet den iboende langsiktigheten i utvikling av nye forsvarssystemer. Disse er ofte svært komplekse prosjekter med stor grad av teknologiutvikling, som leder til en lang utviklingstid. Høyteknologisk systemer er ofte også svært kompetanse-krevende, noe som gjør at utdanning og opplæring tar tid.

En annen årsak ligger i den forsvarsspesifikke kostnadsveksten. Denne kostnadsveksten, også omtalt som enhetskostnadsvekst (EKV), er et internasjonalt stadfestet fenomen og omtalt i en rekke publikasjoner, blant annet Kirkpatrick & Pugh (1983), Gulichsen et al. (2011) og Hove & Lillekvelland (2015a). EKV gir uttrykk for en årlig kostnadsvekst per enhet utover vanlig prisstigning (KPI). Deler av denne kostnadsveksten blir Forsvaret kompensert for gjennom den årlig pris- og lønnskompensasjonen. På en rekke områder overstiger imidlertid EKV den årlige kompensasjonen.³ For å være i stand til å løse våre sikkerhetspolitiske utfordringer på en langsiktig måte vil det være nødvendig å følge en potensiell motstanders utvikling på en slik måte at den relative effekten av en gitt forsvarsstruktur ikke forringes over tid. Samtidig må en forsvarsstruktur kunne utvikles på en bærekraftig måte over tid. EKV vil, uten tilstrekkelig inndekning, skape økonomiske utfordringer for Forsvaret, og gjøre det vanskelig nettopp å opprettholde en gitt forsvarsstruktur over tid. Dette understreker viktigheten av langsiktighet i forsvarsplanleggingen.

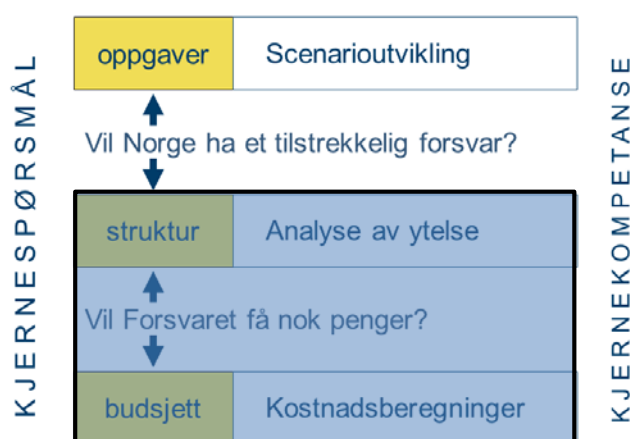
Gjennom behandlingen av langtidsplanen for forsvarssektoren legger Stortinget til grunn et sett med oppgaver som Forsvaret skal utføre. Samtidig vedtar de den strukturen forsvarssjefen har til rådighet for å utføre disse oppgavene. Gjennom de årlige budsjettene vedtas deretter de økonomiske rammene for Forsvaret, selv om økonomi også er en del av langtidsplanen. Oppgaver, struktur og budsjett er med andre ord tre sentrale parametre i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren. Figur 2.1 illustrerer denne sammenhengen. For å belyse hva en bærekraftig forsvarsøkonomi innebærer er det nærliggende å ta utgangspunkt i nettopp disse sammenhengene.

Figur 2.1 trekker frem to sentrale balanser, den ene mellom oppgaver og struktur og den andre mellom struktur og budsjett. Den første balansen handler om hvorvidt Forsvaret har en struktur

³ Dette er ikke det samme som å si at Forsvaret er underkompensert, da den årlig pris- og lønnskompensasjonen ikke er designet for å dekke denne typen kostnadsvekst, som primært drives av kapasitets- og ytelsesforbedringer (Eide, 2012).

som er tilstrekkelig dimensjonert til å løse de pålagte oppgavene, mens den andre balansen handler om hvorvidt forsvarsbudsjettet er tilstrekkelig til å drifte og fornye den vedtatte strukturen på et slikt nivå at den vil være i stand til å kunne løse de pålagte oppgavene. I denne rapporten forutsettes det at det eksisterer en balanse mellom oppgaver og struktur og at det er en politisk vilje til å videreføre en slik balanse (jf. figur 2.1). Dette er et nødvendig fastpunkt for å kunne si noe kvantitativt om hva en bærekraftig forsvarsøkonomi innebærer. Dersom denne forutsetningen ikke er gyldig, vil talleksemlene i rapporten kunne bli endret selv om prinsippene som diskuteres fortsatt vil være gyldige.

Med dette utgangspunktet defineres en bærekraftig forsvarsøkonomi i denne rapporten som *en situasjon hvor det eksisterer en balanse mellom struktur og budsjett i et langsiktig perspektiv*. Med langsiktig forstår vi en tidshorisont på 20 år, i tråd med Skjelland et al. (2014). Når det eksisterer en slik balanse betyr det at behovet for å endre en forsvarsstruktur ikke primært begrunnes i manglende økonomiske ressurser, men i eventuelle endrede sikkerhetspolitiske rammefaktorer eller andre faktorer som påvirker den politiske ambisjonen knyttet til Forsvaret.



Figur 2.1 Sammenhengen mellom oppgaver, struktur og budsjett. Kilde: Skjelland et al. (2014). Det skraverte området utgjør rapportens hovedanliggende.

3 Kostnadsbilde for gjeldende langtidsplan

Beregningene i dette kapittelet er basert på gjeldende langtidsplan, jf. Prop. 73 S (2011–2012) (Forsvarsdepartementet, 2012) med etterfølgende endringer gjennom iverksettelsesbrev (IVB) og presiseringer, endringer og tillegg (PET) til IVB. Disse kostnadsberegningene er utarbeidet med kostnadsberegningssystemet KOSTMOD.⁴ Den representerer således basislinjen for FSJ FMR.⁵ Alle tall som presenteres i dette kapittelet, er oppgitt i 2015-FI-kr. For å kunne si noe om de fremtidige økonomiske mulighetene og utfordringene må det gjøres forutsetninger om det

⁴ Se for eksempel Skjelland et al. (2014) for en mer detaljert innføring i metoden som benyttes i KOSTMOD.

⁵ En basislinje er utgangspunktet for en studie, dvs. den avfarende plassen for studien. I en basislinje vises kostnadene knyttet til en videreføring av gjeldende langtidsplan, for å synliggjøre de økonomiske mulighetene og utfordringene som ligger i denne.

fremtidige budsjettnivået. I disse beregningene er det forutsatt en kompensert videreføring av et 2015-budsjett, i tråd med forutsetningene i rammeskrevet for FMR (Forsvarsdepartementet, 2014a). Videre er det forutsatt en tilleggsfinansiering for anskaffelse av nye kampfly på 28 mrd. 2012-kr. Det legges også til grunn at utvikling av Joint Strike Missile (JSM) trinn 3 tilleggsfinansieres med 2,2 mrd. 2014-kr. Tilleggsfinansieringen av kampfly ligger i den øvre del av intervallet som gjeldende langtidsplan legger til grunn,⁶ og må således kunne kalles et nøkternt optimistisk anslag.⁷ Ut over disse forutsetningene er det i basislinjen lagt til grunn at Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (AB&E) videreføres gjennom hele perioden.

De totale kostnadene⁸ for forsvarssektoren er i basislinjen anslått til å være 971 mrd. 2015-FI-kr i perioden 2015–2034, forutsatt at dagens struktur videreføres. Samtidig er det estimerte budsjettet i den samme perioden på 791 mrd. 2015-FI-kr.⁹ Tabell 3.1 og figur 3.1 oppsummerer beregningene.

	2015–2016	2017–2020	2021–2034	Sum
Driftskostnader	61,5	125,8	474,0	661,3
Investeringskostnader	28,8	80,0	200,4	309,2
Sum kostnader	90,3	205,8	674,4	970,5
Estimert budsjett drift	59,6	116,5	388,2	564,2
Estimert budsjett investeringer	24,7	56,4	145,4	226,2
Estimert totalbudsjett	84,3	172,9	533,6	790,7
Differanse drift	1,9	9,4	85,8	97,1
Differanse investeringer	4,1	23,6	55,1	82,7
Total differanse	6,0	32,9	140,9	179,8

Tabell 3.1 *Langsiktig kostnadsbilde for forsvarssektoren i perioden 2015–2034, basert på Prop. 73 S (2011–2012). Mrd. 2015-FI-kr. Ubalansen i perioden er for det vesentligste knyttet til Forsvaret.*

Fra tabell 3.1 ser vi at en videreføring av dagens struktur, med gjenanskaffelser når materiellet faller for levetiden, i den neste 20-årsperioden vil gi en underdekning på i størrelsesorden 180 mrd. kr.¹⁰ Dette utgjør ca. 22,5 prosent av det estimerte budsjettet. utfordringene fordeler seg

⁶ Forsvarsdepartementet: Prop. 73 S (2011–2012) – Et forsvar for vår tid, 2012, s. 134.

⁷ I beregningene forutsettes det anskaffet 48 + 4 = 52 nye F-35 kampfly, noe som tilsier at tilleggsbevilgningen også bør være på 28 mrd kr. De fire siste flyene er treningsfly som skal brukes i pilotutdanningen. Disse vil være stasjonert i USA.

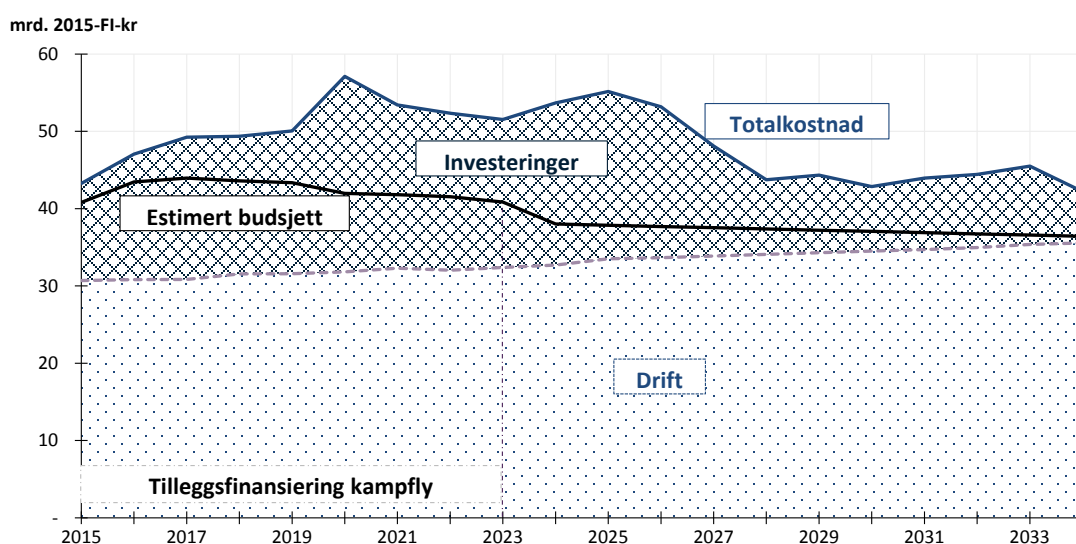
⁸ I KOSTMOD-terminologi benytter vi “kostnader”, uansett om det er kostnader eller utgifter. I denne rapporten benyttes de to begrepene om hverandre, men i og med at det er det kontantbaserte perspektivet som gjelder for forsvarssektoren, vil det alltid være snakk om utgifter.

⁹ FI-kroner kan også omtales som reelle forsvarskroner, det vil si at historisk kompensert pris- og lønnsvekst, mottatt fra Finansdepartementet gjennom den årlige pris- og lønnskompensasjonen, er fjernet. En eventuell resterende vekst i enhetskostnadene gir da uttrykk for en forsvarsspesifikk kostnadsvekst utover den mer regelstyrte årlige pris- og lønnskompensasjonen.

¹⁰ En beregningsmodell som KOSTMOD forutsetter at alle aktuelle tiltak kan omsettes i konkrete løsninger for å kunne tas hensyn til i beregningene. Dette betyr at det er vanskelig å fange opp effekten av

naturlig nok ulikt ut over perioden. I nærtid er utfordringen i stor grad knyttet til en ubalanse mellom driftsbudsjettet og det den planlagte ambisjonen faktisk koster, i tillegg til et etterslep på vedlikehold og manglende beredskapslagre.

I det lengre perspektivet er utfordringene knyttet til gjennomføring av investeringsprosjekter og en økende ubalanse mellom estimerte driftskostnader og budsjett. Det er i denne sammenheng verdt å understreke at mange av investeringene som inngår i denne beregningen, er potensielle investeringer som det ennå ikke er besluttet å gjennomføre. For å kunne opprettholde en forsvarsstruktur med en konstant relativt effekt vil det imidlertid være nødvendig å gjennomføre disse, eller tilsvarende investeringsprosjekter. Dersom man allikevel ikke velger å gjennomføre alle investeringene som er forutsatt i denne beregningen, vil naturligvis både investerings- og driftskostnadene kunne reduseres tilsvarende.



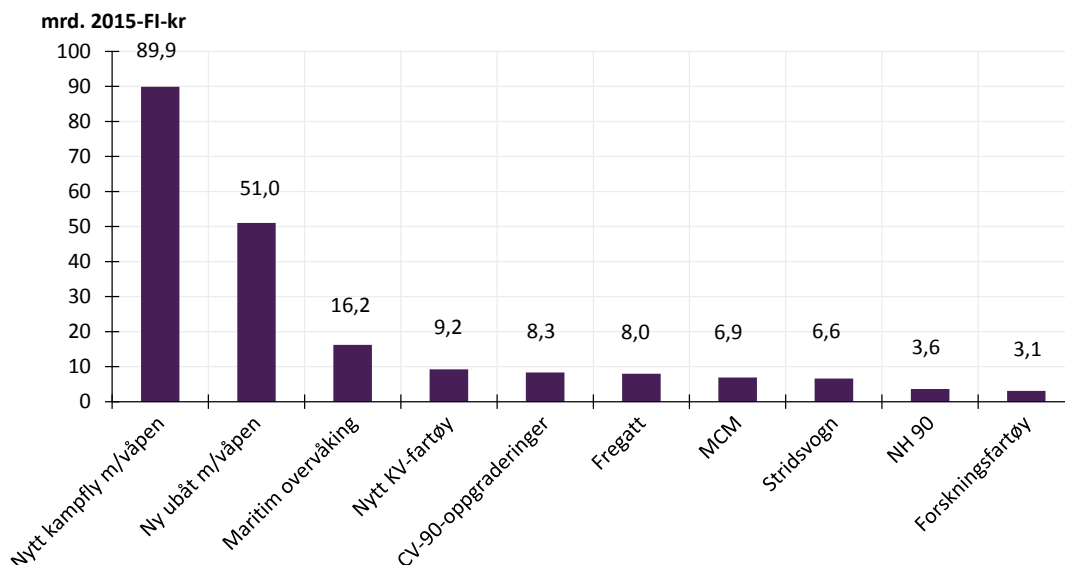
Figur 3.1 Langsiktig økonomisk kostnadsbilde for forsvarssektoren i perioden 2015–2034, basert på Prop. 73 S (2011–2012). Mrd. 2015-FI-kr.

3.1 Fremtidige investeringskostnader

Totalt beløper investeringsbehovet for den neste 20-årsperioden seg til 309 mrd. kr¹¹, gitt en gjenanskaffelse av de kapasitetene som faller for levetid i perioden. Av dette utgjør kostnader knyttet til nye kampfly ca. 90 mrd. kr, eller ca. 30 prosent. Figur 3.2 viser de ti systemene med størst estimert investeringsbehov i perioden. Totalt utgjør de to største systemene, nye kampfly og nye ubåter, ca. 45 prosent av det estimerte behovet.

overordnede, og mer uspesifiserte, retningslinjer selv om slike tiltak kan ha stor betydning for kostnadene i 20-årsperioden. Dette gjør at overordnede krav om interneffektivisering ikke blir ivarettatt i beregningene.

¹¹ Dette beløpet dekker både investeringer i materiell og eiendom, bygg og anlegg (EBA).



Figur 3.2 De ti største investeringene¹² i det langsiktige kostnadsbildet for forsvarssektoren i perioden 2015–2034. Mrd. 2015-FI-kr. Merk at disse tallene er inklusive merverdiavgift.

I hele 20-årsperioden viser det langsiktige økonomiske bildet et materiellinvesteringsbehov på 292 mrd. kr.¹³ En videreføring av dagens investeringsnivå vil gi rom for investeringer på i størrelsesorden 200 mrd. kr (69 prosent av behovet).¹⁴ Dette vil gi rom for en betydelig modernisering av forsvarssektoren på sikt, men er langt fra nok til å videreføre gjeldende langtidsplan.

3.2 Fremtidige driftskostnader

Forsvarssektorens driftskostnader står for en vesentlig større del av de totale kostnadene enn investeringene. I 20-årsperioden utgjør driftskostnadene til sammen 68 prosent av de estimerte kostnadene, jf. tabell 3.1. Av driftskostnadene utgjør personellrelaterte kostnader den største andelen, med 53 prosent. De samme tallene for materiell og eiendom, bygg og anlegg (EBA) er henholdsvis 32 og 14 prosent.¹⁵

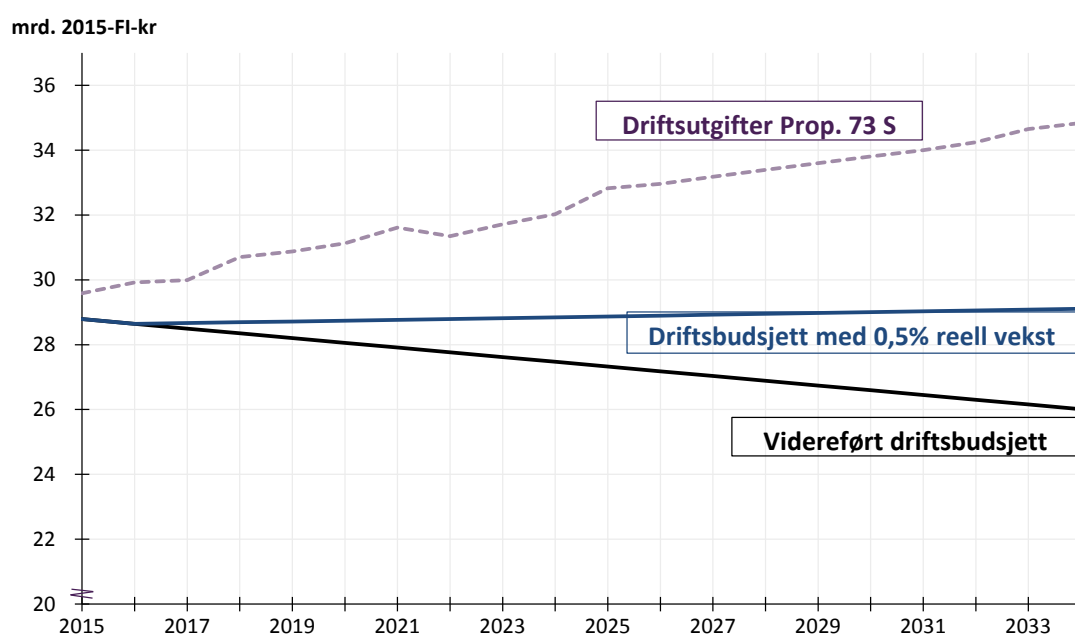
¹² Merk at det ikke er et én-til-én forhold mellom KOSTMOD og Perspektivplan Materiell (PPM), slik at de ti største investeringene i KOSTMOD ikke nødvendigvis tilsvarer de ti største prosjektene i PPM. PPM er Forsvarsdepartementets (FD) styringsverktøy for materiellinvesteringer og inneholder godkjente og planlagte materiellinvesteringsprosjekter i den neste 20-årsperioden.

¹³ Avviket mellom 292 mrd. kr og totalinvesteringene på 309 mrd. kr utgjør EBA-investeringer. EBA-investeringene er imidlertid høyere enn dette beløpet. Grunnet kostnadsdekkende husleie finansieres deler av EBA-investeringen gjennom kapitalelementet i husleien som betales av Forsvaret.

¹⁴ Investeringsrammen i 2014 er ca. 8,5 mrd. kr. Med tillegg for kampflyanskaffelsen på 30 mrd. kr (28 mrd. 2012-kr) og 2 mrd. kr til JSM trinn 3 (2,2 mrd. 2014-kr) beløper dette seg til $(8,5 \times 20) + 30 + 2 = 202$ mrd. kr i 20-årsperioden.

¹⁵ I tillegg utgjør forventede kostnader til internasjonale operasjoner ca. 2 prosent av de totale driftskostnadene i 20-årsperioden.

Den langsiktige balansen på driftssiden sier noe om forsvarssektorens evne til å drifte vedtatt struktur. En videreføring av dagens driftsbudsjett sammenlignet med de estimerte driftskostnadene vil si noe om denne balansen. Figur 3.3 viser en slik sammenligning. I det videreførte driftsbudsjettet er det tatt utgangspunkt i Prop. 1 S (2014–2015) (Forsvarsdepartementet, 2014b) og en forventet lønnskompensasjon 2 for 2015.¹⁶ Forsvarsbyggs budsjettkapittel (1710) og investeringskapitlene 1760 og 1761 er holdt utenfor sammenligningen, da disse bidrar til en unødvendig komplisering av bildet. Dersom Forsvarets inntekter¹⁷ overstiger forventet budsjett, gir merinntektsfullmakten en adgang til å øke utgiftssiden tilvarende. Det langsiktige økonomiske kostnadsbildet er blant annet basert på historiske regnskapsdata for Forsvarets utgifter.¹⁸ For å korrigere for denne potensielle skjevheten i sammenligningen er det videreførte driftsbudsjettet økt med gjennomsnittlige årlige merinntekter i perioden 2012–2014.



Figur 3.3 Langsiktig balanse i forsvarssektorens driftsbudsjett for perioden 2015–2034. Mrd. 2015-FI-kr. Utgangspunktet for sammenligningen er forsvarsbudsjettet 2015, med unntak av kapitlene til Forsvarsbygg og Forsvarets investeringer. Videre forutsettes en videreføring av merinntektsfullmakten på nivå med perioden 2012–2014.

Figur 3.3 viser en underdekning sammenlignet mot et estimert driftsbudsjett på ca. 0,8 mrd. kr i 2015 økende til ca. 8,8 mrd. kr mot slutten av beregningsperioden. Denne sammenligningen tar utgangspunkt i et videreført driftsbudsjett hvor AB&E-reformen er videreført i hele 20-årsperioden.¹⁹ AB&E-reformen utgjør i størrelsesorden 30 mrd. kr i akkumulert nedtrekk på

¹⁶ Lønnskompensasjon 2 tildeles Forsvaret mot slutten av budsjettåret og skal kompensere for effekten av inneværende års lønnsoppgjør.

¹⁷ Budsjettkapitlene 4700–4795.

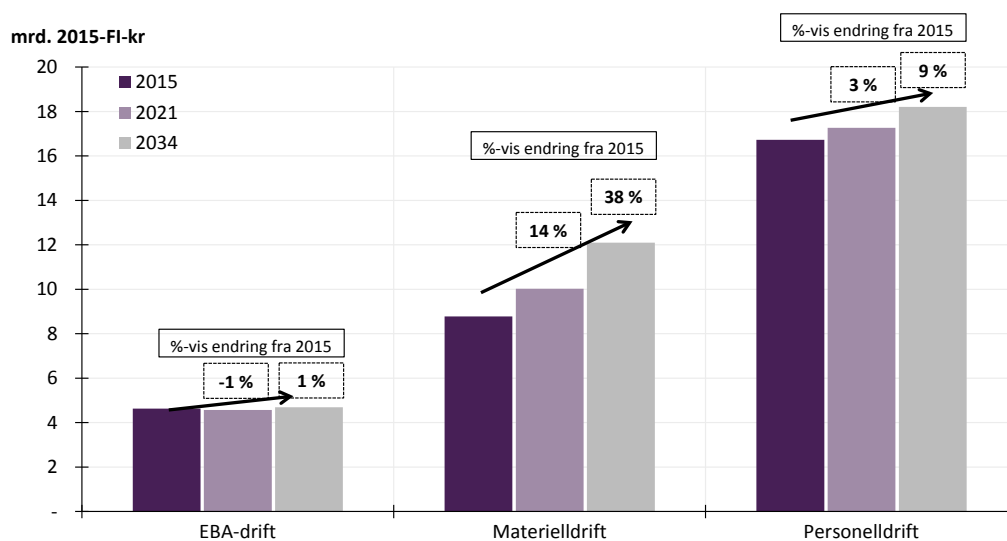
¹⁸ Budsjettkapitlene 1700–1795.

¹⁹ Forsvaret er gjennom Prop. 1 S (2014–2015) pålagt en årlig avbyråkratisering og effektivisering (AB&E) på ca. 160 mill. kr per år. Disse midlene vil bli trukket fra i de årlige budsjettene og vil, dersom Forsvaret ikke evner å effektivisere for tilsvarende beløp, utgjøre et rammetrekk.

budsjettet i 20-årsperioden, og vil innebære en nedgang i 2034 på ca. 3 mrd. kr sammenlignet med et 2015 budsjettnivå.²⁰ Årsaken til den økende underdekningen er en kombinasjon av nye systemer som er dyrere i drift og den forsvarsspesifikke kostnadsveksten som går ut over pris- og lønnskompensasjonen.

Når man anskaffer nytt materiell er det viktig å være bevisst de driftsmessige implikasjonene. Historisk har man, både i Norge og internasjonalt, sett en betydelig kostnadsvekst for drift av nytt forsvarsmateriell. I Norge blir deler av denne kostnadsveksten kompensert gjennom den årlige pris- og lønnskompensasjonen. Kostnadsvekst som er knyttet til overgangen fra én generasjon til en annen, dekkes imidlertid ikke av denne pris- og lønnskompensasjonen da denne kostnadsveksten i hovedsak er knyttet til forbedringer i ytelse/kvalitet, noe denne kompensasjonen ikke er designet for å ivareta (Eide, 2012).

Figur 3.4 viser utviklingen i driftskostnader for innsatsfaktorene personell, materiell og EBA. Her kommer det tydelig frem at kostnadene til personeldrift er klart størst, men også at materiell-driftskostnadenes andel av de totale driftskostnadene øker gjennom perioden. Årsaken til dette ligger nettopp i at det anskaffes mye nytt materiell i løpet av 20-årsperioden, som er dyrere i drift enn forrige generasjon av materiellet.



Figur 3.4 Driftskostnadsutvikling på innsatsfaktornivå for Prop. 73 S (2011–2012). Mrd. 2015-FI-kr.

Historiske analyser av regnskapsdata tilsier at det må legges til grunn ulike forutsetninger om kostnadsvekst for de ulike innsatsfaktorene. Denne kostnadsveksten kompenseres i tillegg ulikt mellom de ulike innsatsfaktorene i den årlige pris- og lønnskompensasjonen. Vi legger i våre

²⁰ Sammenligner man de estimerte kostnadene med et estimert driftsbudsjett med 0,5 prosent reell vekst (utviklingsbane 2 i rammeskrivet for FMR (Forsvarsdepartementet, 2014a)) øker underdekningen fra 0,8 mrd. kr i 2015 til 5,7 mrd. kr i 2034.

beregninger til grunn at all kostnadsvekst for EBA blir kompensert.²¹ Dette fører til at vi får en relativt flat utvikling for denne innsatsfaktoren. For personell har vi observert en stor grad av samsvar mellom faktisk lønnsutvikling og kompensasjon (Hove, 2013). For kostnader knyttet til personellrelaterte materiell, varer og tjenester (P–MVT) observeres det imidlertid en årlig økning, som kan defineres som en volumøkning (Gulichsen et al., 2011).²² Denne typen kostnadsøkninger skal ikke kompenseres gjennom pris- og lønnskompensasjonen. Dersom volumøkninger av denne typen ikke skal få konsekvenser for operativ evne må det skapes inndekning gjennom for eksempel interneffektivisering. For materielldriftskostnaden observerer vi en kostnadsvekst som overstiger den generelle prisstigningen uttrykt ved SSBs konsumprisindeks (KPI), som i stor grad kan relateres til effektforbedringer. Samtidig viser den historiske priskompensasjonen en kompensasjon mer i tråd med KPI.²³ Denne forsvarsspesifikke kostnadsveksten, som overstiger pris- og lønnskompensasjonen, kombinert med økende driftskostnader fra en generasjon til en annen er med på å skape utviklingen vi ser i figur 3.4.

4 Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi

For å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi må enkelte viktige prinsipper legges til grunn for utviklingen i forsvarsbudsjettet. I kapittel 3 gikk vi gjennom hva en videreføring av den gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren vil koste i den neste 20-årsperioden. Totalt utgjør avviket mellom en videreføring av dagens budsjett og de estimerte kostnadene 180 mrd. kr i 20-årsperioden 2015–2034, eller ca. 22,5 prosent av budsjettet. Dette tallet er i seg selv ikke relevant når man skal diskutere prinsippene for en bærekraftig forsvarsøkonomi. Det illustrerer imidlertid viktigheten av to av prinsippene, nemlig en varig rammeøkning (prinsipp 1) og inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst (prinsipp 2). Prinsippene som diskuteres i mer detalj under er som følger:

1. Ved initiell ubalanse mellom struktur og budsjett: Varig økning av forsvarsrammen for å etablere balanse.
2. Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst på drifts- og investeringskostnader.
3. Tettere kobling mellom investering og drift.
4. Ekstraordinære rammeøkninger ved større anskaffelser som overgår de årlige rammene.

²¹ Forsvarsbygg opererer i dag med to ulike måter å beregne husleie for Forsvarets bygningsmasse på, en nøkkeltallsberegnet husleie og en LCC-beregnet husleie. Ny EBA som oppføres og EBA-masse som fornyes får sin husleie beregnet etter LCC-metoden. En overgang fra nøkkeltallsberegnet til LCC-beregnet husleie vil kunne føre til at EBA-kostnaden øker ut over det som kompenseres, noe som i så tilfelle vil føre til at EBA-kostnadene i figur 3.4 vil øke.

²² Med P–MVT menes kostnader som kan direkte tilknyttes de ansatte i Forsvaret, og som vil variere med antall årsverk (Røtvold, 2015). Dette kan for eksempel være reiser eller proviant. Røtvold (2015) indikerer at man i perioden 2011–2014 har hatt en reduksjon i P–MVT-kostnadene per årsverk. Dette signaliserer i så fall et skille fra tidligere observasjoner. Det trekkes imidlertid frem at perioden som analyseres er en periode hvor det har vært satt fokus på interneffektivisering i Forsvaret. Det er derfor vanskelig å konkludere med at dagens sats som benyttes i langtidsplanleggingen er for høy. Dersom satsen viser seg å være for høy, vil den økonomiske ubalansen naturlig nok kunne reduseres noe.

²³ Se blant annet Finansdepartementets svar på budsjettspørsmål 501 til Prop. 1 S (2012–2013), <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2013/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Hyre501/?query=501&all=true&parti=#hopp>.

Bærekraftig forsvarsøkonomi er i denne rapporten definert som en balanse mellom struktur og budsjett, dvs. at forsvarssektorens “inntekter” står i samsvar med de utgiftene en vedtatt struktur er forventet å ha. Med dette utgangspunktet blir prinsippene over sentrale for å skape en bærekraftig forsvarsøkonomi. I tillegg til prinsippene listet over, som alle er knyttet til forsvarssektorens “inntekter”, kan en balanse mellom “inntekter” og utgifter oppnås gjennom reduserte utgifter. Et viktig virkemiddel for å redusere utgifter er interneffektivisering. Man snakker med andre ord om det som kan omtales som faktorbesparende teknisk effektivitet, dvs. å minimere kostnadene for et gitt mål (Hanson, 2010).

FFI har over en lengre periode forsket på kostnadseffektivisering og produktivetsmålinger i Forsvaret. Åmot (2014) og Åmot (2015) ser på erfaringer fra interneffektiviseringen gjennom de siste to langtidsplanperiodene, mens Hanson & Kvalvik (2015) kommer med anbefalinger for effektiviseringsarbeidet i neste langtidsplanperiode. Disse analysene viser at Forsvaret i de to siste langtidsplanperiodene har effektivisert for betydelige beløp, selv om det kan stilles spørsmålsteget ved varigheten av enkelte av tiltakene som er gjennomført. Uansett viser analysene at det er et betydelig potensial for effektivisering i sektoren, noe som også er konklusjonen til McKinsey & Company i deres rapport til FD (McKinsey & Comany 2015).²⁴ I en situasjon med en bærekraftig forsvarsøkonomi vil det være nødvendig at forsvarssektoren sikrer at driften av sektoren er så effektiv som mulig. Interneffektivisering vil ikke bli behandlet som et eget prinsipp i denne rapporten. Det ligger imidlertid en implisitt antagelse til grunn for denne rapporten om at strukturen driftes på en så effektiv måte som mulig. I så måte kan interneffektivisering sies å være en nødvendig forutsetning for å kunne anvende prinsippene som omtales i rapporten.

Interneffektivisering vil kunne gi utslag i form av reduserte kostnader, noe som betyr at kostnaden ved en videreføring av gjeldende langtidsplan kan bli lavere enn det som ble presentert i kapittel 3. Dersom forsvarssektoren lykkes med en slik interneffektivisering, kan de monetære konsekvensene av prinsippene som diskuteres i dette kapittelet, og som kvantifiseres i kapittel 5, bli redusert.

4.1 Varig økning av forsvarsrammen

Størrelsen på et forsvarsbudsjett avgjøres av de politiske ambisjonene, og bør være knyttet opp til en vedtatt struktur og de oppgavene denne strukturen er ment å løse. På den måten kan man sikre en balanse mellom oppgaver, struktur og budsjett. Som tidligere omtalt forutsetter vi i denne rapporten at gjeldende langtidsplan har en balanse mellom oppgaver og struktur.

²⁴ FDs vurdering av McKinsey sin analyse viser også at det er et betydelig potensial for effektivisering i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2015). Se <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/rapport-om-anbefalinger-knyttet-til-tiltak-utarbeidet-av-mckinsey--comp....pdf> for å lese FDs vurdering av McKinsey-rapporten.

Gitt at en videreføring av dagens vedtatte struktur har en estimert underdekning på 180 mrd. kr i 20-årsperioden, jf. kapittel 3, vil en enkel tilnærming til å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi være å øke forsvarsrammen med $180/20 = 9$ mrd. kr årlig. Dette vil åpenbart gi en betydelig styrking av forsvarssektoren og derfor en bedret bærekraft. I kapittel 3 (figur 3.1) så vi imidlertid at kostnadene ikke er likt fordelt over hele 20-årsperioden. Dette gjør at en slik tilnærming ikke fullt ut kan innfri målsettingen om en bærekraftig forsvarsøkonomi. Det vil heller ikke være forenlig med kontantprinsippet i staten, som setter begrensninger på overføring av midler mellom de ulike budsjettårene. Med et slikt engangsløft av forsvarsrammen står man også i fare for at styrkingen over tid vil bli spist opp av den forsvarsspesifikke kostnadsveksten.

Likevel kan en rammeøkning ha en viktig funksjon som ett av de fire prinsippene omtalt innledningsvis i dette kapittelet. Det vil være avgjørende at en slik rammeøkning er knyttet opp til den vedtatte forsvarsstrukturen og til det uttrykte politiske ambisjonsnivået knyttet til denne strukturen. Forutsetningen for at prinsippet skal komme til anvendelse er at det eksisterer en initiell ubalanse mellom struktur og budsjett. Størrelsen på rammeøkning vil da være avhengig av denne initielle ubalansen.

Dersom det i tillegg eksisterer en ubalanse mellom oppgaver og struktur er det nødvendig at denne ubalansen adresseres først, siden den potensielt vil kunne ha betydning for balansen mellom struktur og budsjett, jf. figur 2.1.

Prinsippene som diskuteres i denne rapporten kan ikke ses uavhengig av hverandre, man må ses i sammenheng. Prinsippet om en varig rammeøkning vil ha til hensikt å fjerne en initiell ubalanse på driftssiden, mens prinsippet om ekstraordinære rammeøkning vil ivareta et eventuelt investeringsbehov som overgår et normalt investeringsbudsjett.

En viktig side ved en initiell ubalanse er knyttet til eventuelle etterslep og andre ubalanser som måtte være til stede i det kortsiktige perspektivet (også omtalt som styringsperspektivet). Dette kan for eksempel være knyttet til etterslep på vedlikehold og tidligere års tæring på lager. Størrelsen på et eventuelt etterslep vil være avhengig av tidligere års akkumulerte ubalanser og budsjettbalanserende tiltak. Dersom disse tiltakene har en *varig* effekt, er det nødvendig å skape inndekning for dette i forbindelse med en økning av forsvarsrammen. En slik inndekning vil da gi grunnlag for å skape en balanse i starten av perioden. Midler til inndekning av *midlertidige* etterslep og ubalanser er imidlertid utgifter som ikke bør føre til en varig økning av forsvarsrammen.

Gitt at det eksisterer en ubalanse mellom struktur og budsjett vil det være nødvendig å gjennomføre en varig økning av forsvarsrammen. Et slikt prinsipp vil være en nødvendig forutsetning for å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi. Det vil ikke, med disse forutsetningene, være mulig å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi med de tre andre prinsippene alene.

4.2 Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst

Det finnes en betydelig litteratur, både norsk og internasjonal, som dokumenterer en forsvarsspesifikk kostnadsvekst, også omtalt som enhetskostnadsvekst (EKV). EKV eksisterer på både drifts- og investeringskostnader²⁵ og påvirker balansen i Forsvarets økonomi på ulike måter, avhengig av type og hvordan kompensasjonsregimet i staten tar høyde for denne kostnadsveksten, jf. kapittel 3.2. Deler av kostnadsveksten kompenseres gjennom den årlige pris- og lønnskompensasjonen (P&L-komp.). P&L-komp. er imidlertid ikke utformet for fullt ut å ta høyde for den forsvarsspesifikke kostnadsveksten, da den ikke er ment å ta høyde for effekt- eller volumøkninger. Effektøkninger på militært materiell er nødvendig dersom man skal opprettholde en forsvarsstrukturens relative effekt målt mot en potensiell motstander.^{26, 27} Kostnadskonsekvensen av disse effektøkningene er derfor i stor grad eksternt drevet.

I strukturkostnadsberegningene FFI utarbeider til støtte for langtidsplanleggingen benyttes satser for EKV for å illustrere utfordringene kostnadsveksten bidrar til. Tabell 4.1 viser EKV-satsene relativt til P&L-komp., dvs. den antatt årlige kostnadsveksten utover det som kompenseres gjennom P&L-komp. Som vi ser av tabellen, ligger kostnadsveksten på enkelte områder betydelig over denne kompensasjonen. For å etablere en langsiktig bærekraftig forsvarsøkonomi er det nødvendig at det etableres en forutsigbar inndekning for denne kostnadsveksten. Uten en slik bedret forutsigbarhet vil en kortsiktig balanse mellom struktur og økonomi, etablert gjennom et varig engangsløft, bli gradvis svekket av en slik kostnadsvekst. Et engangsløft vil alene, gitt at den forsvarsspesifikke kostnadsveksten ikke kompenseres, bare utsette problemet.

	Sats per enhet utover P&L-komp. (FI)
EKV–D Personell	0 %
EKV–D PMVT	0,5 %
EKV–D Materiell	1,1 %
EKV–D EBA	0 %
EKV–I	2,7 %

Tabell 4.1 EKV-satser (årlig) til bruk i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren, relativt til P&L-komp. (FI).²⁸

²⁵ Enhetskostnadsvekst på drift omtales som EKV–D, mens enhetskostnadsvekst på investeringer omtales som EKV–I.

²⁶ Resonnementet forutsetter at en potensiell motstander tilstreber å øke sin militære effekt tilsvarende. Dersom dette ikke er tilfellet vil behovet for absolutte effektforbedringer i vår forsvarsstruktur reduseres.

²⁷ Se Hove & Lillekvelland (2015a) for en grundigere innføring i begrepet *relativ effekt* og for en konseptuell forståelse for EKV–I.

²⁸ FI = forsvarsindeks, er et annet navn på den kompensasjonen Forsvaret mottar fra Finansdepartementet årlig. EKV–I er et verdivektet gjennomsnitt av satsene som benyttes i de langsiktige kostnadsberegningene. Denne satsen vil avhenge av strukturinnretning og valg man tar i langtidsplanleggingen. P–MVT = Personellrelatert materiell, varer og tjenester.

Hvor stor bør så en slik årlig inndekning være? Det er vanskelig å gi et entydig svar på dette, da det er mange faktorer som påvirker denne størrelsen. For det første vil inndekningen være avhengig av innretningen på strukturen. Dersom man tar et valg om en mindre høyteknologisk struktur enn dagens, vil den gjennomsnittlige EKV–I-faktoren i strukturen antagelig reduseres fra det som vises i tabell 4.1. En mindre høyteknologisk struktur vil ha et mindre behov for utvikling av ny teknologi og effektforbedringer, men vi må også regne med at effekten av forsvarsstrukturen reduseres. I en slik situasjon vil Forsvaret være mindre påvirket av forsvarsspesifikk kostnadsvekst.²⁹

For det andre må en inndekning av forsvarsspesifikk kostnadsvekst ikke svekke insentivene for kontinuerlig effektivisering og forbedring i sektoren. Det er forventet at forsvarssektoren tar sin del av ansvaret i arbeidet med den statlige avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (AB&E). En inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst bør tar høyde for dette ved at ikke all kostnadsvekst umiddelbart blir dekket inn. Samtidig er det viktig at man i en slik vurdering også ser på årsaken til kostnadsveksten. Dersom kostnadsveksten er drevet av eksterne faktorer, som det i liten grad er mulig å påvirke, vil en inndekning være nødvendig for fortsatt å kunne opprettholde Forsvarets relative effekten. Dersom kostnadsveksten i større grad er drevet av interne faktorer, som forsvarssektoren i større grad kan påvirke selv, er det ikke gitt at det bør være full inndekning for denne delen av den forsvarsspesifikke kostnadsveksten. Kostnadsvekst for personellrelatert materiell, varer og tjenester (P–MVT) er et eksempel på denne typen kostnadsvekst. P–MVT er i stort snakk om varer og tjenester som følger vanlig prisstigning, og en eventuell kostnadsvekst på dette området må derfor anses som en volumvekst, ved at det anskaffes et større antall enheter per ansatt.³⁰

For det tredje vil størrelsen på den forsvarsspesifikke kostnadsveksten være avhengig av valg som gjøres når nytt materiell anskaffes. Blant annet som en konsekvens av redusert volum søker produsenter av militært materiell i dag i større grad tilgang til markedet for vedlikehold og etterforsyning. Dette gjøres gjennom for eksempel prestasjonsbaserte logistikkavtaler (PBL), hvor leverandørene i større grad betales for å vedlikeholde systemene.³¹ Logikken bak dette ligger i at leverandørene kan utnytte stordriftsfordeler i egen organisasjon og dermed oppnå reduserte kostnader på vedlikeholdet. En forutsetning for at Forsvaret skal oppleve de samme reduksjonene i sine kostnader er at nødvendige endringer gjøres i egen organisasjon. I mange tilfeller er dette ensbetydende med at en intern vedlikeholdskapasitet må outsources til leverandøren. Dette kan gi potensiale for kostnadsbesparelser. Det er imidlertid også viktig å være bevisst konsekvensene det kan ha for kompensasjonsregimet. Dersom personellkostnader overføres til leverandøren, går kostnadene fra å være personellkostnader til å bli materiellkostnader (kjøp av tjenester). Dette gjør at personellkostnader, med en relativt sett høyere prisvekst, vil utgjøre en større andel av Forsvarets materiellkostnader. Det er ikke nødvendigvis gitt at dagens priskompensasjon vil ta

²⁹ Dette argumentet hviler på en forutsetning om at en mindre høyteknologisk struktur endrer kostnadenes veksttakt. Dersom dette ikke er tilfellet, vil en endring i graden av høyteknologi kun påvirke nivået på enhetskostnadene, men ikke kostnadsveksten i seg selv.

³⁰ For eksempel dersom alle i Forsvaret skal ha egen FISBasis-klient, noe ingen hadde for 20 år siden.

³¹ Se Gulichsen et al. (2011) for en nærmere innføring i prestasjonsbasert logistikk.

høyde for denne vridningen. Dette vil kunne påvirke Forsvarets behov for inndekning av forsvarsspesifikk kostnadsvekst, selv om denne kostnadsveksten da i liten grad vil være drevet av effektforbedringer.

Prinsippet om inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst må også sees i sammenheng med prinsippet om en tettere kobling mellom anskaffelse og drift, jf. kapittel 4.3. Dersom driftskonsekvenser av anskaffelser i større grad knyttes til Stortingets investeringsbeslutninger, og dette fører til økte driftsbudsjetter der hvor det er nødvendig, vil mye av den forsvarsspesifikke kostnadsveksten på driftssiden være ivaretatt. Konkret kan man da si at en tettere kobling mellom anskaffelser og drift ivaretar den *intergenerasjonelle* EKV–D-faktoren (kostnadsvekst mellom generasjoner). Vi står da igjen med at prinsippet om inndekning av forsvarsspesifikk kostnadsvekst må dekke den *intragenerasjonelle* EKV–D (kostnadsvekst innad i en generasjon), i tillegg til den forsvarsspesifikke kostnadsveksten på investeringer (EKV–I).

Dersom vi tar utgangspunkt i EKV-satsene vist i tabell 4.1 og momentene over, kan vi anslå behovet for inndekning av den forsvarsspesifikke kostnadsveksten ut over dagens P&L-komp. Satsene for EKV–D materiell oppgitt i tabell 4.1 er totalsatser som tar høyde for både intra- og intergenerasjonell EKV. For å sikre en korrekt inndekning er det derfor nødvendig å dele satsen fra tabell 4.1 inn i disse to delementene. Vi har i dag ikke empiri som lar oss gjøre dette, og for denne rapporten er det derfor nødvendig å gjøre en forutsetning.³² Det er rimelig å anta at den største delen av EKV–D materiell kommer fra den intergenerasjonelle EKV-faktoren. Som en forutsetning antar vi derfor at 70 prosent av EKV–D materiell kan knyttes til den intergenerasjonelle EKV-faktoren, mens resten er knyttet til intragenerasjonell EKV. Dette gir oss da en intragenerasjonell EKV–D-sats på $1,1 \% * 0,3 = 0,33 \%$. I tillegg til denne forutsetningen trenger vi en forutsetning om fordelingen mellom drift og investering for å regne oss frem til en sats for inndekning. For beregningsformål antar vi en investeringsandel på 20 prosent. Samtidig benytter vi en materiell driftskostnadsandel på 32 prosent av driftskostnaden, fra kapittel 3. I dette estimatet er det ikke tatt høyde for en kostnadsvekst knyttet til P–MVT. Dersom denne kostnadsveksten blir som forutsatt, må det iverksettes intereffektiviseringstiltak for tilsvarende beløp for at dette ikke skal påvirke muligheten til å realisere den uttrykte ambisjonen for Forsvaret. I estimatet tas det heller ikke høyde for et ev. krav om AB&E eller interneffektivisering (IE). Utrekningen blir da som følger:

$$\text{Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst} = (\text{EKV-D-M (Intra)} * \text{DriftsAndel} * \text{MateriellAndel}) + (\text{EKV-I} * \text{Investeringsandel})$$

$$\text{Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst} = (0,33 \% * 0,8 * 0,32) + (2,7 \% * 0,2) = 0,62 \%$$

³² FFI arbeider kontinuerlig med studier av kostnadsvekst i Forsvaret og vil fortsette med dette fremover. Empiriske studier står sentralt i dette arbeidet.

Med et totalbudsjett, korrigert for bruttobudsjettering av Forsvarsbygg (FB)³³, på ca. 39 mrd. kr i 2015³⁴ utgjør en slik styrking av forsvarsrammen i størrelsesorden $39 * 0,62 \% = 0,24$ mrd. kr årlig. Det er i denne sammenheng verdt å understreke at dette er en styrking utover den årlige P&L-komp. Med en videreføring av dagens P&L-komp.-regime må disse midlene tilføres gjennom økt politisk prioritering i den årlige budsjettbehandlingen i Stortinget. Akkumulert betyr en slik inndekning at forsvarsrammen tilføres ca. 50 mrd. kr ut over en flat videreføring av 2015-budsjettet i den neste 20-årsperioden.

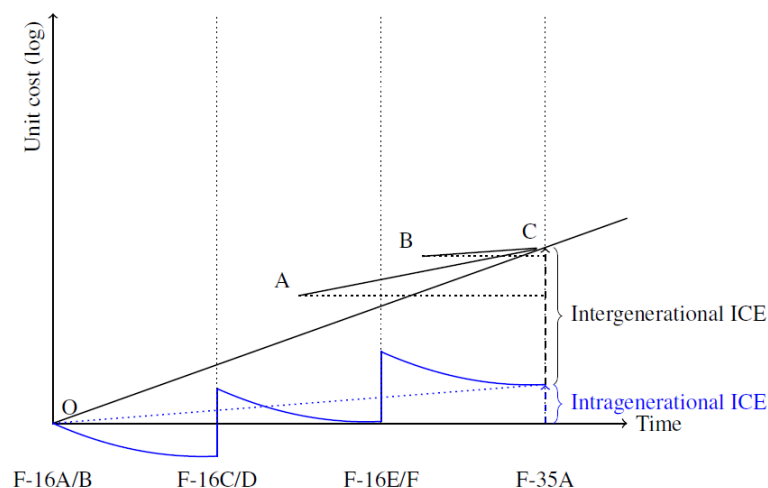
Den forsvarsspesifikke kostnadsveksten er i stor grad knyttet til effektforbedringer på materiell fra en generasjon til en annen, men også internt i en generasjon. En slik effektøkning vil være nødvendig for å kunne opprettholde en konstant relativ effekt fra en gitt forsvarsstruktur. Det er imidlertid slik at kompensasjonsregimet i staten i dag ikke er designet for å kompensere for denne effektøkningen. Bakgrunnen for dette ligger i at hensikten med kompensasjonsregimet er å sikre at statlige etater og departementer skal være i stand til å levere det samme fra ett år til et annet, nemlig å opprettholde en konstant absolutt effekt. Gitt at man i forsvarssammenheng må opprettholde en konstant relativt effekt blir derfor et prinsipp om inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst viktig for å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi.

4.3 Tettere kobling mellom investering og drift

Som nevnt over kan den forsvarsspesifikke kostnadsveksten deles i en intragenerasjonell og intergenerasjonell kostnadsvekst. Mens den intragenerasjonelle kostnadsveksten gjelder innad i en generasjon og gjør at systemer blir dyrere å oppgradere og drifte fra et år til et annet, gjelder den intergenerasjonelle kostnadsveksten mellom to generasjoner. Den intergenerasjonelle kostnadsveksten gjelder både på drifts- og investeringssiden. Det betyr at investeringskostnaden og driftskostnaden for en ny generasjon av samme type militært materiell har en tendens til å være høyere enn den gamle. Dette kan illustreres som i figur 4.1 for EKV-I.

³³ Forsvarsbygg (FB) er et aksjeselskap som forvalter forsvarssektorens EBA-masse. FB står også ansvarlig for anskaffelsen av ny EBA. FBs kostnader bruttobudsjetteres i forsvarsbudsjettet, ved at kostnadene budsjetteres på kapittel 1710. Leieinntektene som de mottar fra øvrige etater i forsvarssektoren budsjetteres på kapittel 4710. Leieutgiftene til den enkelte etat budsjetteres på deres respektive kapitler. For å få et korrekt nivå på hva som faktisk benyttes på forsvar må man derfor korrigere for denne bruttobudsjetteringen.

³⁴ I dette budsjettet er også tilleggsbevilgninger til anskaffelse av kampfly holdt utenfor.



Figur 4.1 Intra- og intergenerasjonell EKV-I. ICE = Investment Cost Escalation, det engelske begrepet for EKV-I. Kilde: Hove & Lillekvelland (2015a).

En viktig årsak til at kostnadene stiger fra en generasjon til en annen er den absolutte effektforbedringen som finner sted. Gitt at man har en ambisjon om å opprettholde forsvarsstrukturens relative effekt sammenlignet med en potensiell motstander er dette en effekts- og kostnadsutvikling det er vanskelig å komme utenom.

Den intergenerasjonelle EKV-D-faktoren vil sette et press på driftsbudsjettet, gitt et flatt videreført budsjett. For å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi er det derfor nødvendig å etablere en tettere kobling mellom anskaffelse og drift av et nytt system. Dette betyr at driftskonsekvensen av en anskaffelse bør bli en beslutningsvariabel for Stortinget i like stor grad som investeringskostnaden er i dag. Dersom man eksempelvis beslutter å anskaffe et nytt system som koster 50 mill. kroner mer i årlig drift bør dette føre til at driftsbudsjettet økes tilsvarende. Dersom Stortinget ikke kan prioritere et økt driftsbudsjett, bør det vurderes hvorvidt anskaffelsen skal gjennomføres i det hele tatt. Dette for å sikre at en fornying av strukturen ikke uthuler bærekraften i forsvarsøkonomien.

De to første prinsippene som har vært diskutert i dette kapittelet, vil bidra til henholdsvis å etablere en innledende balanse mellom struktur og budsjett, og gjøre det mulig å videreføre denne balansen. Prinsippet om tettere kobling mellom investering og drift ivaretar endringer i kostnadsbasen når det skjer større endringer i strukturen. En tettere kobling mellom investeringer og drift er helt nødvendig for å kunne etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi.

4.4 Ekstraordinære rammeøkninger

Forsvaret har i dag en moderne materiellpark på mange områder. Samtidig står man overfor betydelige investeringer på andre områder, hvor enkelte svært kostbare systemer faller for levetid mer eller mindre samtidig. Eksempler på denne typen systemer er kampfly, ubåter, maritime overvåkingsfly, artilleri og mineryddere. Dette er systemer som alle faller for levetid i løpet av de

neste 10–15 årene. I en situasjon hvor så mange kostbare systemer skal gjenanskaffes over en relativt kort periode vil det åpenbart sette investeringsbudsjettet under press. Med et videreført 2015-budsjett vil det ikke være mulig å gjenanskaffe alle disse kapasitetene, jf. kapittel 3. Dette betyr igjen at man er avhengig av ekstraordinære rammeøkninger for å kunne realisere gjeldende plan.

Dette reflekterer en potensiell utfordring for enhver forsvarsstruktur. Når Forsvarets materiellpark ikke er anskaffet på en slik måte at investeringene faller jevnt fordelt i tid vil det fra tid til annen oppstå investeringsbehov som overgår et normalt investeringsbudsjett. Hvis man ønsker å unngå en midlertidig svekkelse av strukturens relative effekt, vil det være nødvendig med ekstraordinære rammeøkninger for å finansiere denne typen behov.³⁵

Alt annet like, uten et prinsipp om ekstraordinære rammeøkninger, ville investeringsbudsjettet måtte bli økt slik at investeringstopper kan håndteres innenfor ordinære budsjetter. En slik betydelig økning vil kunne gi et investeringsbudsjett som langt overgår behovene i mange av årene, og dermed bidra til at det oppstår en *positiv* ubalanse mellom struktur og budsjett. En situasjon med for romslige investeringsbudsjetter vil heller ikke kunne karakteriseres som en situasjon med en bærekraftig forsvarsøkonomi, da den sentrale forutsetningen om balanse mellom oppgaver, struktur og budsjett heller ikke vil være tilfredsstillt i en slik situasjon. Gitt prinsippene diskutert tidligere i dette kapitlet er det derfor nødvendig med et prinsipp om ekstraordinære rammeøkninger som skal dekke inn ekstraordinære investeringsbehov for å oppnå en fullstendig bærekraftig forsvarsøkonomi.

5 Eksempel på en bærekraftig forsvarsøkonomi

I dette kapitlet vil vi presentere et eksempel på hva de generelle prinsippene presentert i kapittel 4 kan bety, med utgangspunkt i gjeldende langtidsplan (Forsvarsdepartementet, 2012). For å gjøre det benytter vi kostnadsberegningene som ble presentert i kapittel 3. Innledningsvis vil vi kort kommentere noen begrensninger knyttet til å bruke KOSTMOD til en slik eksersis.

KOSTMOD er et kostnadsberegningsverktøy utviklet til bruk i langtidsplanleggingen i forsvarssektoren. Det skal med andre ord ikke forveksles med et budsjetteringsverktøy. Mens et budsjetteringsverktøy, som benyttes i styringsperspektivet, fokuserer på det kortsiktige perspektivet og samtidig har et detaljert kapittel-post-perspektiv³⁶, har KOSTMOD, som benyttes i planperspektivet, et langsiktig og overordnet fokus. Dette gjør naturligvis at detaljeringsnivået blir

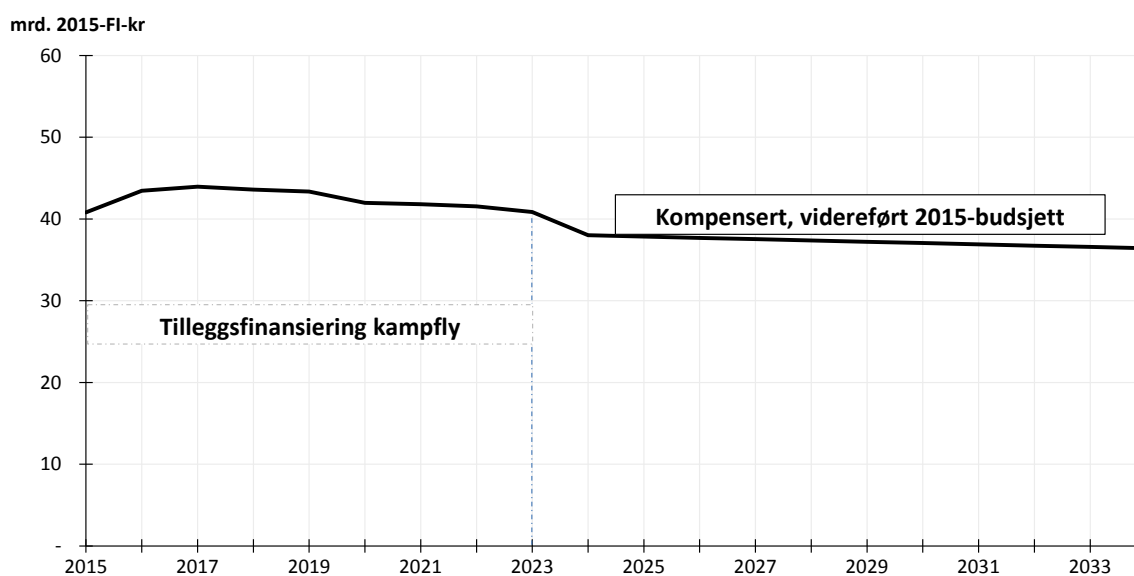
³⁵ En annen mulighet som også er relevant i denne sammenheng, er en større langsiktighet knyttet til investeringsbudsjettet i Forsvaret. Konkret ville dette for eksempel kunne oppnås i form av fem års rullerende investeringsbudsjetter, hvor Forsvaret i større grad kan overføre midler fra ett år til et annet. Det er utenfor rammene for denne rapporten å vurdere denne typen endringer av statlig budsjetteringspraksis. Finansdepartementet oppnevnte 10.10.2014 et ekspertutvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Utvalget skal levere sin rapport innen utgangen av november 2015. Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Ekspertutvalg-om-flerarige-budsjetter/id2005863/> for mer informasjon om utvalget.

³⁶ Statsbudsjettet vedtas av Stortinget på et kapittel-post nivå.

noe mindre. Samtidig gjør det også at periodisering av utbetalingene mellom de enkelte årene i KOSTMOD ikke nødvendigvis vil stemme overens med det som blir besluttet i de årlige forsvarsbudsjettene. Dette er en naturlig konsekvens av at et langtidsplanleggingsverktøy ser på den langsiktige balansen mellom struktur og budsjett, og ikke den årlige balansen. Ser man de årlige forsvarsbudsjettene over flere år, bør imidlertid de totale summene som bevilges stemme godt overens mellom et planverktøy og et styringsverktøy. Dersom dette ikke er tilfellet, er det en indikasjon på en vedvarende ubalanse i forsvarsøkonomien.

Disse momentene er viktige å ha med seg når man vurderer eksempelet som presenteres i dette kapitlet. Tallene som fremkommer i eksempelet må med andre ord ikke anses som forslag til fremtidige årlige forsvarsbudsjetter, men snarere en indikasjon på hvilket nivå et slikt forsvarsbudsjett må være på for at den gjeldende langtidsplanen skal kunne sies å ha bærekraftige økonomiske forutsetninger.

Utgangspunktet for eksempelet er en videreføring av dagens budsjettnivå, jf. kapittel 3. I 20-årsperioden gir det en utvikling i budsjettet som vist i figur 5.1.



Figur 5.1 Forutsetninger for budsjettutvikling i gjeldende langtidsplan, Prop. 73 S (2011–2012).

5.1 Varig økning av forsvarsrammen

Vi velger i dette kapitlet å presentere prinsippet om en varig rammeøkning (ved initiell ubalanse) først. Bakgrunnen for det ligger i betydningen dette prinsippet vil ha for økonomien i den neste langtidsperioden (2017–2020), og for behovet for økt politisk prioritering av forsvarssektoren, dersom gjeldende langtidsplan skal videreføres. Det er imidlertid ikke slik at prinsippene som ble presentert i kapittel 4, kan vurderes isolert. For å komme frem til et nivå på den varige rammeøkningen er vi derfor nødt til å vurdere hvordan de andre prinsippene også påvirker de økonomiske rammefaktorene for forsvarsstrukturen.

Som nevnt i kapittel 4, er hensikten med en varig økning av forsvarsrammen å etablere en innledende balanse mellom struktur og økonomi, og da primært på driftssiden. Forutsetningen for dette er naturligvis at en slik balanse ikke eksisterer før rammeøkningen besluttes. Dette må kunne sies å være tilfellet med utgangspunkt i gjennomgangen i kapittel 3, og da spesielt tabell 3.1 og figur 3.1.

I 20-årsperioden viser tabell 3.1 et avvik mellom et videreført 2015-driftsbudsjett og de estimerte kostnadene på om lag 97 mrd. kr, eller ca. 4,9 mrd. kr per år. Det er flere faktorer som bidrar til denne ubalansen, og prinsippet om en varig rammeøkning skal ikke alene løse denne utfordringen. En varig rammeøkning må imidlertid øke driftsbudsjettet til et slikt nivå at det er mulig å opprettholde den foreslåtte strukturambisjonen gjennom 20-årsperioden sammen med en kombinasjon av de andre prinsippene diskutert i kapittel 4. Konkret dreier det seg da om prinsipp 2, om inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst, og prinsipp 3, om en tettere kobling mellom investering og drift.

Ved å anvende prinsippet for forsvarsspesifikk kostnadsvekst, slik det er beskrevet i kapittel 4.2, vil dette tilføre forsvarssektorens driftsbudsjett i størrelsesorden 7 mrd. kr i 20-årsperioden.³⁷ En tettere kobling mellom investeringer og drift, hvor et utvalg av de større anskaffelsesprosjektene som gjennomføres i perioden fører til en økning i driftsbudsjettet, vil tilføre sektorens driftsbudsjett i størrelsesorden 9,5 mrd. kr. AB&E-reformen som ble innført i forsvarsbudsjettet for 2015, er i dette eksempelet forutsatt videreført gjennom hele 20-årsperioden. Dette bidrar til en reduksjon i driftsbudsjettet med i størrelsesorden 28 mrd. kr. Det er både naturlig og viktig at forsvarssektoren også deltar i arbeidet med effektivisering av statsforvaltningen. Det ligger utenfor rammen til denne rapporten å diskutere størrelsen på et slikt effektiviseringskrav.³⁸ I denne beregningen forutsetter vi, i tråd med diskusjonen i kapittel 4, at kostnadsveksten knyttet til personellrelatert materiell, varer og tjenester (P-MVT) motvirkes gjennom effektivisering. I beregningen presentert i kapittel 3 utgjør denne kostnadsveksten ca. 16 mrd. kr i 20-årsperioden. Som nevnt over forutsettes AB&E-reformen videreført gjennom hele 20-årsperioden. Denne reformen setter imidlertid et IE-krav som overgår kostnadsveksten knyttet til P-MVT. For beregningsformål forutsetter vi derfor i dette eksempelet at avviket mellom disse to størrelsene tilbakeføres til forsvarssektoren. Dette tilfører driftsbudsjettet ca. 11 mrd. i 20-årsperioden.

Det er naturlig at en beslutning om et eventuelt nytt nivå på forsvarsbudsjettet vil komme i forbindelse med behandlingen av en ny langtidsplan våren 2016, og at en eventuell opptrapping av nivået skjer i perioden 2017–2020. I dette eksempelet forutsetter vi en lineær opptrapping av den varige økningen av forsvarsbudsjettet gjennom kommende langtidsplanperiode, dvs. i perioden frem til 2020. Dersom vi korrigerer det opprinnelige avviket mellom et videreført driftsbudsjett og estimerte kostnader på 97 mrd. kr med effekten av de andre prinsippene, diskutert over, står vi igjen med en ubalanse i 20-årsperioden på ca. 53 mrd. kr. Dersom vi forutsetter at prinsippet om

³⁷ Beløpet inngår i prinsippet forsvarsspesifikk kostnadsvekst som omtales i kapittel 5.2.

³⁸ Se for eksempel Åmot (2014) eller Åmot (2015) for erfaringer fra Forsvarets interneffektivisering de senere årene. Hanson & Kvalvik (2015) kommer med anbefalinger omkring kostnadseffektiv drift av Forsvaret for neste langtidsplan.

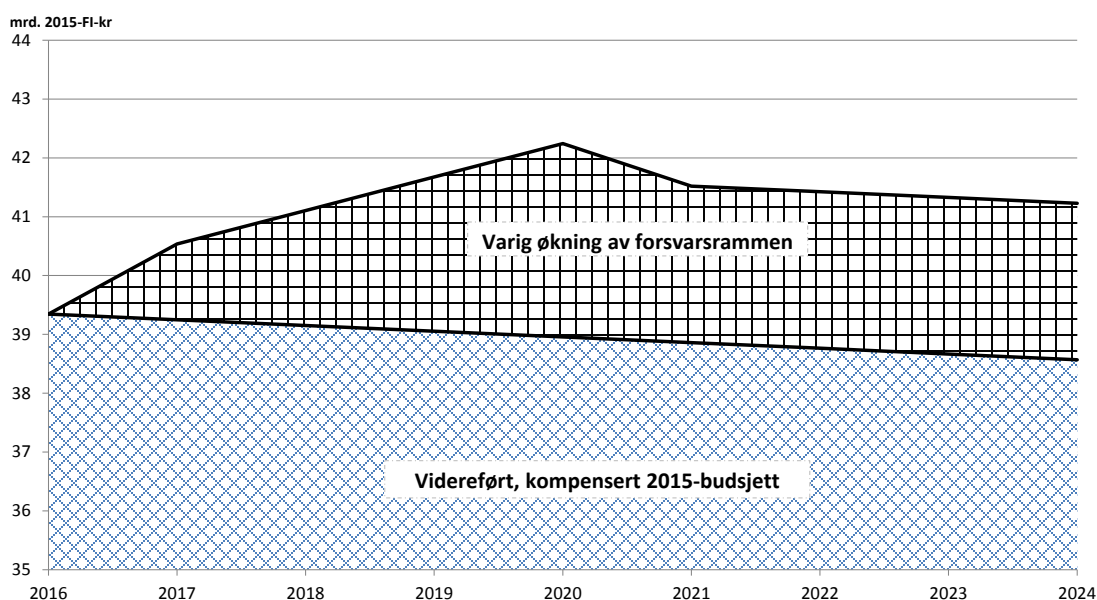
en varig rammeøkning skal dekke den resterende ubalansen blir nivået på rammeøkningen ca. 2,7 mrd. kr. Utregningen kan oppsummeres som følger:

$$\text{Varig rammeøkning} = \frac{\text{Initiell ubalanse} - \text{PMVT} - \text{AB\&E} - \text{EKV} - \text{Driftsøkning}}{20}$$

$$\text{Varig rammeøkning} = \frac{97 - 16 - 11 - 7 - 9,5}{20}$$

$$\text{Varig rammeøkning} = 2,7$$

I kapittel 4 kommenterte vi at prinsippet om en varig rammeøkning av forsvarsrammen også må ivareta eventuelle etterslep og ubalanser som eksisterer i styringsperspektivet. Dersom ikke disse ubalansene blir dekket inn, vil de kunne bidra til at den politiske ambisjonen knyttet til en forsvarsstruktur ikke lar seg realisere, selv ved et nytt og høyere budsjettnivå. I dette eksempelet legges det til grunn et initielt etterslep på 2,5 mrd. kr, som forutsettes dekket inn i perioden 2017–2020.³⁹ Prinsippet om en varig rammeøkning kan da illustreres som i figur 5.2. Som vi påpekte innledningsvis i kapittelet, er ikke KOSTMOD et budsjetteringsverktøy. Den varige rammeøkningen, og innfasingen av den, som presenteres her må ikke forveksles med forslag til fremtidige årlige forsvarsbudsjetter. Den nøyaktige innfasingen av en eventuell rammeøkning må vurderes i de årlige budsjettprosessene og vurderes opp mot det nøyaktige behovet i de enkelte årene.



Figur 5.2 Illustrasjon av prinsippet om varig rammeøkning (ved initiell ubalanse).

³⁹ Dette tilsvarer etterslepet som er hensyntatt i kostnadsberegningene som ble presentert i kapittel 3.

5.2 Inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst

Hensikten med det andre prinsippet er å skape inndekning for den forsvarsspesifikke kostnadsveksten. Denne kostnadsveksten er knyttet til både investeringer og drift, og består av både intra- og intergenerasjonell kostnadsvekst.⁴⁰ Som omtalt i kapittel 4.2, er hensikten med et prinsipp som skal skape inndekning for en forsvarsspesifikk kostnadsvekst, å dekke inn den intragenerasjonelle kostnadsveksten knyttet til materiell driftskostnadene og hele kostnadsveksten på investerings-siden.

Bakgrunnen for at det er nødvendig å gjøre et slikt skille ligger i hvordan investerings- og driftsutgiftene finansieres. Den intergenerasjonelle kostnadsveksten på materiellsiden vil ikke være kjent før man har tatt frem et spesifikt prosjekt til erstatning for et aldrende system. Det vil derfor måtte vurderes fra prosjekt til prosjekt. Den intragenerasjonelle kostnadsveksten tar imidlertid utgangspunkt i eksisterende kostnadsbase, og det vil da være mulig å estimere de årlige konsekvensene av en slik kostnadsvekst. Inndekningen for den forsvarsspesifikke kostnadsveksten på investerings-siden tar på samme måte utgangspunkt i det eksisterende nivået på investeringsbudsjettet. Inndekningen for EKV-I skal gjøre det mulig å opprettholde den samme relative effekten også i fremtiden. Nivået på denne inndekningen må imidlertid sees opp mot behovet for ekstraordinære rammeøkninger i strukturen, jf. kapittel 5.4, for å sikre at en slik inndekning ikke blir for høy.

Ved å benytte prinsippene fra kapittel 4 kan man da beregne størrelsen på inndekningen for den forsvarsspesifikke kostnadsveksten på følgende måte:

$$\text{Kostnadsvekst} = (EKV - D - M \text{ intra}) + (EKV - I) - \text{Ekstraordinær}$$

Hvor

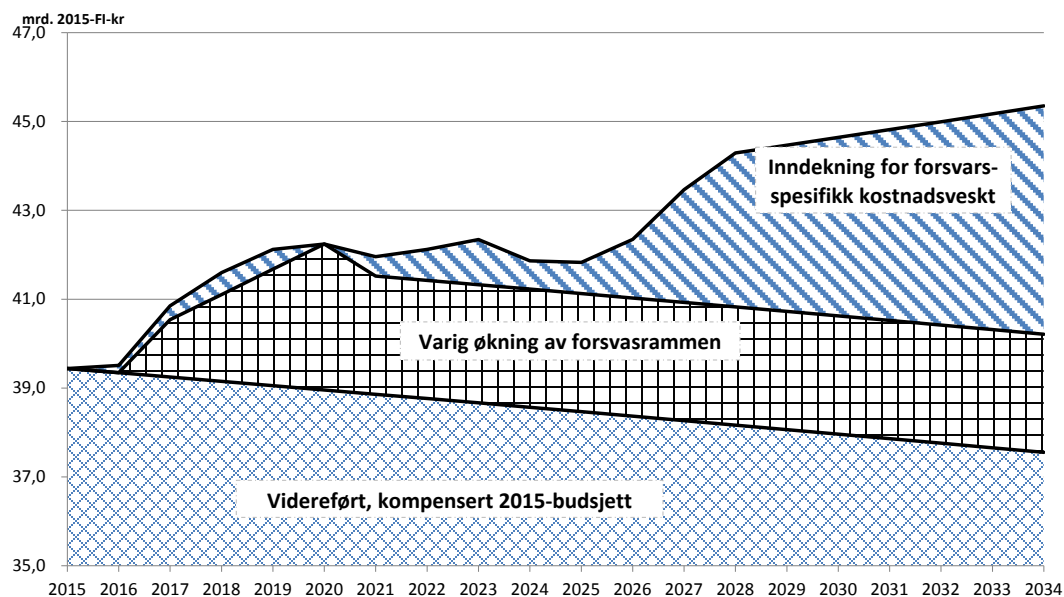
EKV-D-M intra = Intragenerasjonell enhetskostnadsvekst på materiell

EKV-I = Enhetskostnadsvekst på investeringer (intra og inter)

Ekstraordinær = EKV-I-effekten på ekstraordinære rammeøkninger

Totalt vil dette prinsippet øke forsvarsbudsjettet med ca. 39 mrd. i 20-årsperioden. Det er da lagt til grunn forutsetningene fra kapittel 4.2 og effekten av prinsippet om ekstraordinære rammeøkninger, jf. kapittel 5.4. Prinsippet kan illustreres som i figur 5.3.

⁴⁰ Se Hove & Lillekvelland (2015a) og Hove & Lillekvelland (2015b) for en innføring i EKV-I- og EKV-D-begrepene.

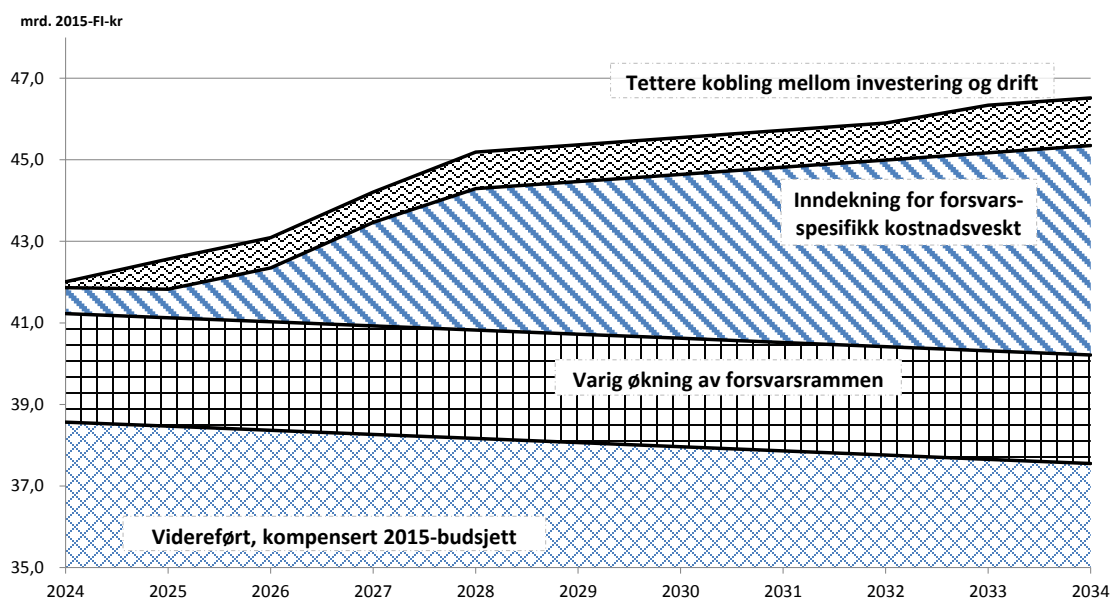


Figur 5.3 Illustrasjon av prinsippet om inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst (EKV–D–M Intra og EKV–I). Tidligere diskuterte prinsipper er inkludert for å se helhetseffekten og størrelsesforholdet prinsippene i mellom, anvendt på gjeldende langtidsplan.

5.3 Tettere kobling mellom investering og drift

Prinsippet om en tettere kobling mellom investering og drift skal, som omtalt i kapittel 4, dekke inn den intergenerasjonelle enhetskostnadsveksten på materielldriften. Det vil si økningen i driftskostnader fra én generasjon til den neste. Bakgrunnen for å gjøre dette til et eget prinsipp ligger i nødvendigheten av å gjøre driftskonsekvenser av anskaffelser til en egen beslutningsvariabel. Når Stortinget beslutter å modernisere ett eller flere av Forsvarets materiellsystem er det avgjørende at den driftsmessige konsekvensen av en slik beslutning blir en større del av beslutningen, selv om denne vil treffe forsvarsbudsjettet først på et senere tidspunkt. Dersom man går videre med en anskaffelse uten samtidig å ha dekning for den driftsmessige konsekvensen vil det ikke være mulig å skape en situasjon med en bærekraftig forsvarsøkonomi, så lenge én generasjon av ett materiellsystem koster mer enn den forrige.

For beregningsformål er det i dette eksempelet tatt utgangspunkt i enkelte av de større anskaffelsene som driftsettes på 2020-tallet og beregnet et behov for økning i driftsbudsjettet som en konsekvens av disse prosjektene. Totalt vil dette prinsippet øke forsvarsbudsjettet med ca. 9,2 mrd. kr i 20-årsperioden. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at systemene driftsettes mot slutten av 20-årsperioden, slik at anslaget på 9,5 mrd. kr i realiteten kun representerer den siste 10-årsperioden. Prinsippet kan, sammen med de andre prinsippene omtalt tidligere, illustreres som i figur 5.4.

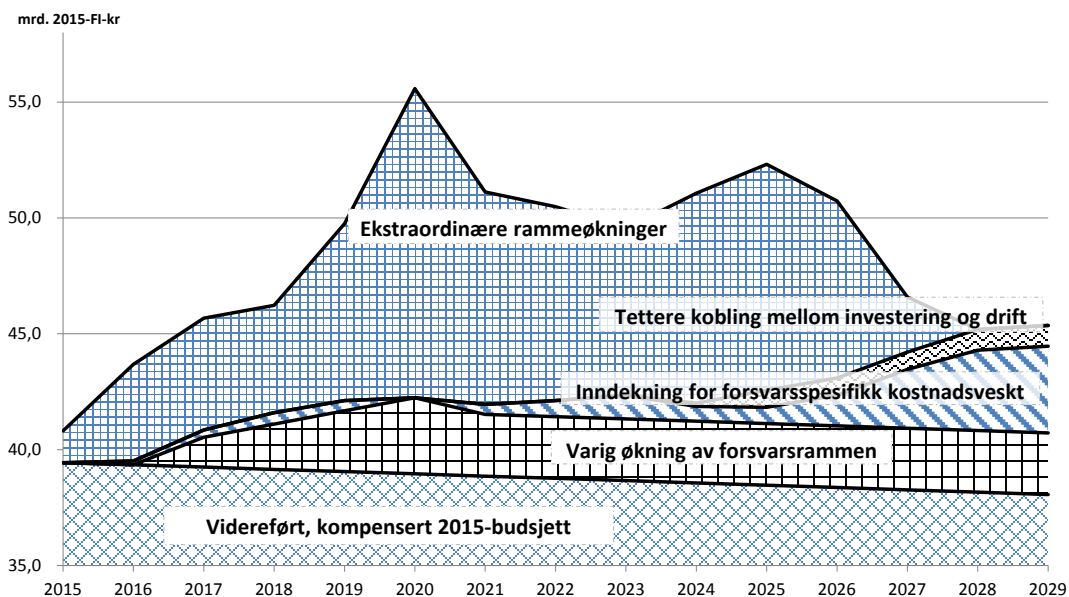


Figur 5.4 Illustrasjon av prinsippet om en tettere kobling mellom investering og drift. Tidligere diskuterte prinsipper er inkludert for å se helhetseffekten og størrelsesforholdet prinsippene i mellom, anvendt på gjeldende langtidsplan.

5.4 Ekstraordinære rammeøkninger

Prinsippet om ekstraordinære rammeøkninger er ment å ivareta et midlertidig høyere investeringsbehov som oppstår som følge av at Forsvarets materiell ikke er anskaffet jevnt fordelt i tid og samtidig har ulik forventet levetid. Disse to faktorene gjør at det fra tid til annen vil oppstå topper i Forsvarets investeringsplaner, som må dekkes gjennom ekstraordinære rammeøkninger dersom man ønsker å gjennomføre disse prosjektene uten en midlertidig svekkelse av Forsvarets relative effekt. For beregningsformål er det i dette eksempelet tatt utgangspunkt i de allerede omtalte tilleggsbevilgningene knytte til kampflyanskaffelsen. I tillegg er det for den planlagte ubåtanskaffelsen og enkelte andre større prosjekter på 2020-tallet beregnet et behov for ekstraordinære rammeøkninger. Med en slik tilnærming vil dette prinsippet øke forsvarsbudsjettet med ca. 89 mrd. kr i 20-årsperioden.⁴¹ Prinsippet kan illustreres som i figur 5.5.

⁴¹ Dette tallet er inklusive allerede planlagte tilleggsbevilgninger til kampflyanskaffelsen.



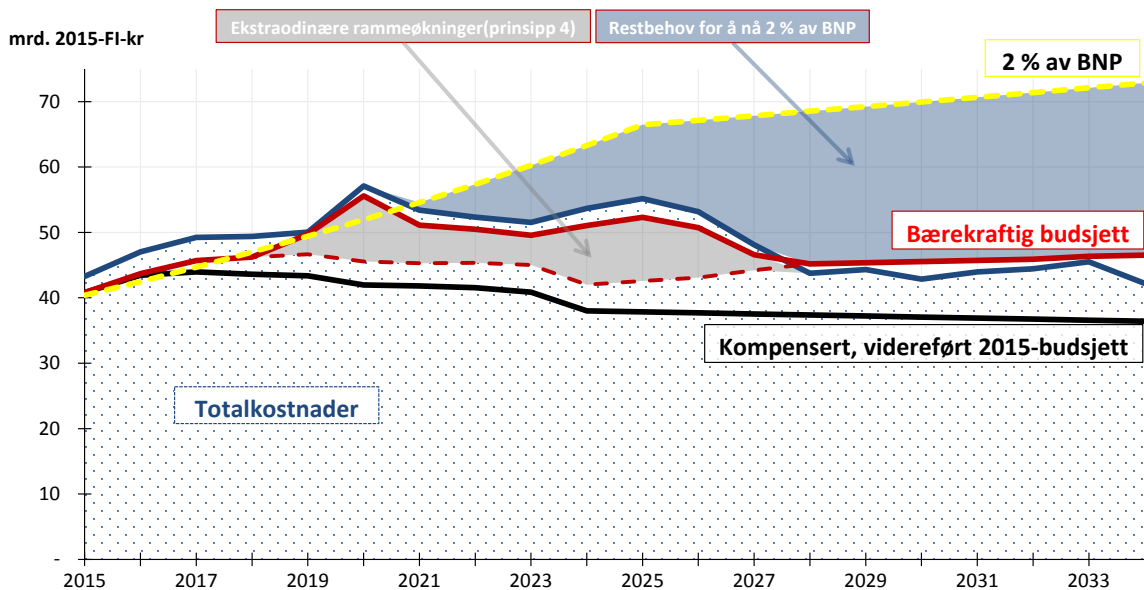
Figur 5.5 Illustrasjon av prinsippet om ekstraordinære rammeøkninger. Tidligere diskuterte prinsipper er inkludert for å se helhetseffekten og størrelsesforholdet prinsippene i mellom, anvendt på gjeldende langtidsplan.

5.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet forsøkt å eksemplifisere betydningen av prinsippene for en bærekraftig forsvarsøkonomi, som ble presentert i kapittel 4. Utgangspunktet for eksempelet har vært den gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren, Prop. 73 S (2011–2012) (Forsvarsdepartementet, 2012). Setter vi sammen prinsippene presentert i kapittel 5.1–5.4 får vi et nytt nivå på forsvarsbudsjettet, som kan benevnes som et bærekraftig forsvarsbudsjett. Dette kan illustreres sammen med kostnadene for gjeldende langtidsplan og et videreført 2015-budsjett i figur 5.6. For sammenligningsformål har vi i figur 5.6 også inkludert en utviklingsbane mot 2 prosent av BNP i 2025, i tråd med Berg & Kvalvik (2015).⁴²

Den røde linjen i figur 5.6 representerer et bærekraftig forsvarsbudsjett med utgangspunkt i prinsippene som er diskutert i denne rapporten. For illustrasjonsformål har vi synliggjort nivået på ekstraordinære rammeøkninger som er nødvendig for å videreføre den gjeldende langtidsplanen den neste 20-årsperioden. Bakgrunnen for denne synliggjøringen ligger i at dette prinsippet er det som vil være mest variabelt i et fremtidig bærekraftig forsvarsbudsjett. Slik planen ligger nå vil det ikke være behov for ekstraordinære rammeøkninger på budsjettet etter 2027 for å videreføre gjeldende langtidsplan. Det er imidlertid nærliggende å tro at et behov for ekstraordinære rammeøkninger vil kunne oppstå på nytt på et senere tidspunkt, når igjen større materiellsystemer faller for levetid.

⁴² Da vi i denne sammenheng kun er interessert i nivået på forsvarsbudsjettet er kostnader til pensjoner holdt utenfor. Disse kostnadene inkluderes i beregningen av 2 prosentsmålet i NATO, men holdes utenfor i denne sammenligningen da de belastes andre kapitler enn forsvarsbudsjettet.



Figur 5.6 Illustrasjon av hva prinsippene for en bærekraftig forsvarsøkonomi betyr for nivået på forsvarsbudsjettet med utgangspunkt i gjeldende langtidsplan. Figuren viser også nivået på de ekstraordinære rammeøkningene (prinsipp 4) og et restbehov for å nå 2 prosent av BNP til forsvar.

Sammenlignet med et videreført 2015-budsjett er det bærekraftige forsvarsbudsjettet økt med ca. 21 prosent. Totalt utgjør det bærekraftige forsvarsbudsjettet 954 mrd. kr i 20-årsperioden. Sammenlignet med en estimert totalkostnad på 971 mrd., jf. tabell 3.1, må dette sies å være et bærekraftig budsjett hvor det vil være mulig å videreføre den gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren. Avviket mellom estimerte kostnader og estimert budsjett på ca. 17 mrd. kr kan primært tilskrives forutsetningen om at volumveksten på P-MVT gjøres til gjenstand for intern-effektivisering.

Som figur 5.6 viser, og som diskutert innledningsvis i dette kapitlet, er det imidlertid verdt å knytte noen kommentarer til periodiseringen av de økte budsjettene. Sett under ett i hele 20-årsperioden er en beregnet ubalanse på ca. 17 mrd. kr klart innenfor definisjonen av en bærekraftig forsvarsøkonomi.⁴³ Vi ser imidlertid av figur 5.6 at kostnadene i noen perioder ligger over budsjettet og motsatt i andre perioder. Denne typen mindre ubalanser må løses i styringsperspektivet og de årlige budsjettene. Her vil de konkrete årlige behovene i langt større grad være kjent enn det som vil være tilfellet i planperspektivet og i en modell som KOSTMOD.

Prinsippene som ble presentert i kapittel 4 og er eksemplifisert i dette kapitlet, er generelle prinsipper og vil ikke nødvendigvis alene gi et budsjett som er i balanse. På et generelt grunnlag er de imidlertid alle nødvendige for å sikre en bærekraftig forsvarsøkonomi. De årlige budsjettene må imidlertid vurderes opp mot det konkrete behovet. Dette gjelder også for å vurdere forholdet mellom drift og investering.

⁴³ Spesielt når vi tar høyde for at P-MVT gjøres til gjenstand for interneffektivisering.

6 Avslutning

I denne rapporten har vi diskutert et sett med generelle prinsipper som vil være nødvendige for å etablere en langsiktig bærekraftig forsvarsøkonomi. Vi har lagt til grunn at en bærekraftig forsvarsøkonomi er en situasjon hvor det eksisterer en balanse mellom struktur og budsjett i et langsiktig perspektiv.⁴⁴ Med langsiktig forstår vi en tidshorisont på 20 år. En slik definisjon betyr at økonomiske forhold i seg selv ikke skal fremtvinge endringer i strukturen. Nivået på forsvarsbudsjettet vil alltid være politisk bestemt, og vil avgjøres i prioriteringene mellom forsvar og andre offentlige tjenester. Hensikten med en bærekraftig forsvarsøkonomi er imidlertid at den ambisjonen som Stortinget vedtar gjennom behandlingen av de enkelte langtidsplanene for forsvarssektoren skal være mulig å drifte og videreføre gjennom de årlige budsjettvedtakene, også besluttet av Stortinget.

I diskusjonen om en bærekraftig forsvarsøkonomi vil den forsvarsspesifikke kostnadsveksten spille en sentral rolle. Som vi har berørt ved flere anledninger i denne rapporten, er dette en sektorspesifikk kostnadsvekst som ikke kompenseres gjennom den årlige pris- og lønnskompensasjonen fra Finansdepartementet. Forsvarssektoren er en spesiell sektor på den måten at forsvarsgodet på mange måter kan sammenlignes med det som i økonomisk teori omtales som et *turneringsgode* (Hove & Lillekvelland, 2015a). I en slik situasjon vil betalingsviljen for ny og bedre teknologi være høyere enn for andre typer goder. Dette vil igjen være med på å drive utviklingen av nytt materiell videre og gjøre betydningen av ny teknologi viktig. Sammenholdt med en leverandørsituasjon med begrenset grad av konkurranse på verdensmarkedet for mange av de mest komplekse systemene er dette med på å drive kostnadsutviklingen i sektoren. At forsvar kan sees på som et turneringsgode illustrerer viktigheten av å opprettholde en forsvarsstrukturens relative effekt mot en potensiell motstander. Det er med andre ord ikke egen forsvarsstrukturens absolutte effekt som har betydning. Dette vil også være med på å drive kostnadsutviklingen i sektoren.

Prinsipielt kan det trekkes et skille mellom kostnadsvekst internt i en generasjon (intra) av et materiellsystem og mellom to generasjoner (inter), hvor den intragenerasjonelle kostnadsveksten i de fleste tilfellene vil være mindre enn den intergenerasjonelle. Denne typen kostnadsvekst, som i stort er begrunnet i ytelses- eller effektforbedringer, skal som nevnt ikke kompenseres gjennom den årlige pris- og lønnskompensasjonen. Kostnadsveksten vil like fullt være tilstede, og dersom det ikke skapes en inndekning for denne typen kostnadsvekst vil det ikke være mulig å opprettholde volum og kvalitet i en forsvarsstruktur over tid. Gitt at en potensiell motstander evner å gjøre nettopp dette, vil altså den relative effekten av en forsvarsstruktur uten inndekning for forsvarsspesifikk kostnadsvekst stadig reduseres over tid. Dette er bakgrunnen for at et prinsipp om inndekning av forsvarsspesifikk kostnadsvekst har fått en så fremtredende plass i denne rapporten.

⁴⁴ Som nevnt i kapittel 2 forutsetter vi i denne rapporten at det eksisterer en balanse mellom oppgaver og struktur og at det er en politisk vilje til å videreføre en slik balanse.

I tillegg til inndekning for den forsvarsspesifikke kostnadsveksten er det også nødvendig med andre prinsipper for å etablere en bærekraftig forsvarsøkonomi. Dersom det eksisterer en initiell ubalanse mellom struktur og budsjett, må denne løses gjennom en varig rammeøkning av forsvarsbudsjettet. Uten en slik økning vil man måtte gjøre strukturelle endringer eller andre endringer i den politiske ambisjonen for sektoren. Dette vil i så tilfelle bryte med en viktig forutsetning i denne rapporten; nemlig at det initielt eksisterer en balanse mellom oppgaver og struktur. Det er naturligvis slik at dersom ambisjonen knyttet til forsvarssektoren endres, så må også budsjettet endres tilsvarende. Uten en slik endring vil en ambisjonsendring kunne bidra til å redusere en ellers bærekraftig økonomi. Som nevnt har vi i denne rapporten lagt som en sentral forutsetning at det eksisterer en balanse mellom Forsvarets oppgaver og struktur initielt, og at det er en politisk vilje til å opprettholde denne gjennom perioden. Dersom denne forutsetningen faller, enten fordi balansen mellom oppgaver og struktur ikke er til stede eller det ikke er en politisk vilje til å videreføre denne gjennom perioden, så vil naturlig nok nivået på et bærekraftig forsvarsbudsjett også endres. Prinsippene som er diskutert i rapporten, vil imidlertid fortsatt være gyldige, for å reetablere en balanse mellom struktur og oppgaver.

Vi har i rapporten i liten grad diskutert behovet for, og nødvendigheten av, fortsatt interneffektivisering i forsvarssektoren, ut over å konstatere at det er en nødvendig forutsetning. Forsvaret har gjennom de siste langtidspanene arbeidet med interneffektivisering og rapporterer selv at man i perioden 2009–2012 har effektivisert for 757 mill. 2008-kr (Åmot, 2014). Langsiktigheten og varigheten av de enkelte tiltakene kan diskuteres (Åmot, 2015), men det viser at det er et betydelig potensial for effektivisering i forsvarssektoren.⁴⁵ Hvorvidt dette potensialet lar seg realisere og nivået på et eventuelt effektiviseringskrav til forsvarssektoren er utenfor rammene av denne rapporten å diskutere.⁴⁶ I denne rapportens eksempel er det forutsatt at ansvaret for kostnadsveksten knyttet til personellrelatert materiell, varer og tjenester legges på forsvarssektoren, noe som i realiteten betyr et interneffektiviseringskrav tilsvarende 0,3 prosent av et 2015-driftsbudsjett.⁴⁷ En eventuell interneffektivisering ut over dette vil redusere behovene for økte budsjetter tilsvarende. Ved pålegging av effektiviseringskrav på sektoren er det imidlertid viktig å være klar over forskjellen mellom interneffektivisering, hvor effektiviserte midler kan vris mot høyere prioritert aktivitet internt i sektoren, og AB&E, hvor effektiviserte midler i realiteten sentraliseres som en del av den politiske profilpotten i de årlige budsjettene. Selv om valg av effektiviseringsmetode i seg selv ikke direkte påvirker insentivstrukturen, vil en AB&E-metode gjøre det mer krevende å lykkes med effektiviseringen, blant annet siden midler til å

⁴⁵ Potensialet for effektivisering i forsvarssektoren analyseres også av McKinsey & Company i sin rapport til FD. Se https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317-modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren_nyversjon.pdf for sluttrapporten.

⁴⁶ I sin vurdering av McKinsey-rapporten reduserer FD McKinseys anslag for interneffektivisering. FD konkluderer imidlertid med at det eksisterer et potensiale på 2,2–2,9 mrd. kr årlig. Se <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/rapport-om-anbefalinger-knyttet-til-tiltak-utarbeidet-av-mckinsey-comp....pdf> for å lese FDs vurdering av McKinsey-rapporten.

⁴⁷ Et 0,3 prosent effektiviseringskrav forutsetter en volumvekst på P–MVT i tråd med dagens forutsetninger i KOSTMOD. Dersom det viser seg at denne forutsetningen er for høy, noe Røtvold (2015) kan indikere, betyr det at det implisitte interneffektiviseringskravet som en følge av denne forutsetningen reduseres tilsvarende.

dekke kostnadene knyttet til effektiviseringen, og midler til å dekke gevinsten ved effektiviseringen, må hentes fra andre steder (Hanson & Kvalvik, 2015).

Et annet sentralt prinsipp vi har diskutert i denne rapporten er en tettere kobling mellom investeringer og drift i Forsvaret. Siden forsvarsmateriell ofte blir dyrere å drifte fra en generasjon til en annen bør driftssiden tillegges større vekt når Stortinget beslutter å gjennomføre et anskaffelsesprosjekt. Ved slike vedtak forplikter i realiteten Stortinget fremtidige budsjetter og binder opp bruken av midler på disse budsjettene. Det er imidlertid også slik at de implisitt forplikter fremtidige driftsbudsjetter på samme måte. Dersom bevilgende myndigheter ikke anser det som mulig å prioritere økte driftsmidler, bør dette fremkomme som en del av beslutningen om selve anskaffelsen. Uten at denne typen vurderinger gjennomføres står man i fare for at en ellers bærekraftig forsvarsøkonomi kan bli mindre bærekraftig som en følge av vedtatte anskaffelsesprosjekter.

Et prinsipp om en tettere kobling mellom investeringer og drift i Forsvaret vil også sette et større krav til egen organisasjon når det gjelder å ta frem et godt beslutningsgrunnlag. Presterud & Øhrn (2015) analyserer insentivstrukturen i Forsvarets anskaffelsesprosess og avdekker blant annet et betydelig avvik mellom estimerte driftskostnader i tidligfase og faktisk realiserte driftskostnader. Et sted mellom 60 og 80 prosent av respondentene i en spørreundersøkelse mente driftskostnadene på nytt materiell vanligvis blir høyere enn prosjektestimater. Skal Stortinget fatte beslutninger som også berører driftskonsekvensene av anskaffelsesprosjekter, er det viktig at denne har en så god kvalitet som mulig. Basert på Presterud & Øhrn (2015) kan det synes som det vil være nødvendig å oppdatere Stortinget regelmessig på utviklingen i et slikt driftsestimater, etter hvert som ny informasjon blir tilgjengelig.

Vi har også i denne rapporten regnet på et eksempel av hvordan et bærekraftig forsvarsbudsjett kan se ut, med utgangspunkt i de fire prinsippene. Eksempelet har tatt utgangspunkt i eksisterende langtidsplan. Figur 5.6 illustrerer et slikt bærekraftig budsjett. I figuren har vi også inkludert en utviklingsbane mot 2 prosent av BNP, som er i tråd med vedtaket på NATO toppmøtet i Wales i september 2014 hvor det blant annet heter at "Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level will aim to move towards the 2 % guideline within a decade". Som vi ser av figur 5.6, vil et bærekraftig forsvarsbudsjett beregnet etter prinsippene i denne rapporten, og med utgangspunkt i gjeldende langtidsplan, være godt innenfor et 2-prosentmål. I beregningene stabiliseres andelen av BNP benyttet på forsvar på ca. 1,3 prosent ved en videreføring av gjeldende langtidsplan.

Hensikten med denne rapporten er ikke å bidra i debatten om nivået på et fremtidig forsvarsbudsjett. Dette er, og vil alltid være, en politisk beslutning. Rapporten skisserer imidlertid et sett med sentrale prinsipper som er avgjørende for at forsvarssektoren skal ha en bærekraftig økonomi, og på den måten faktisk kunne være i stand til å oppfylle de politiske ambisjonene uttrykt gjennom en langtidsplan for forsvarssektoren.

Referanser

- Berg, I. H., & Kvalvik, S. N. (2015). *Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi*. FFI-rapport 2015/00322.
- Eide, E. B. (2012, 3). Forsvarsomstilling med svært gode resultater. *Norsk Militært Tidsskrift*.
- Forsvarsdepartementet. (2012). *Prop. 73 S (2011–2012) – Et forsvar for vår tid*.
- Forsvarsdepartementet. (2014a). *Ny Langtidsplan for forsvarssektoren – Anmodning om Forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret*.
- Forsvarsdepartementet. (2014b). *Prop. 1 S (2014–2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2015*.
- Forsvarsdepartementet;. (2015). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc*.
- Gulichsen, S., Johansen, P. K., & Pedersen, K. R. (2011). *Realkostnadsvekst i offentlig sektor – teoretisk fundament og konsekvenser for Forsvarets langtidsplanlegging*. FFI-rapport 2010/01630.
- Gulichsen, S., Reitan, J., & Listou, T. (2011). *Prestasjonsbasert logistikk (PBL) – muligheter og utfordringer*. FFI-rapport 2011/01567.
- Hanson, T. (2010). *Produktivitetsmålinger i Forsvaret – metode og anvendelsesområder*. FFI-rapport 2010/01495.
- Hanson, T., & Kvalvik, S. N. (2015). *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet 2015*. FFI-rapport 2015/00860.
- Hove, K. (2013). *Forsvarets personellutgifter og personellsammensetning 1994–2012 – en analyse av utviklingen gjennom en periode med omstilling*. FFI-rapport 2013/02228.
- Hove, K., & Lillekvelland, T. (2015a). *Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates*. FFI-rapport 2014/02318.
- Hove, K., & Lillekvelland, T. (2015b). *Defence operating cost escalation – a refinement of concepts and estimates*. FFI-rapport (utgis høsten 2015).
- Kirkpatrick, D. L., & Pugh, P. G. (1983). Towards the Starship Enterprise – are the current trends in defence unit costs inexorable? *The Journal of Cost Analysis*, 59–80.
- McKinsey & Comany;. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*.
- Presterud, A. O., & Øhrn, M. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen*. FFI-rapport 2015/00555.
- Røtvold, A. (2015). *Personellrelatert materiell, varer og tjenester – En analyse til bruk i KOSTMOD*. FFI-rapport 2015/00897.

Skjelland, E., Glærum, S., Gulichsen, S., & Kvalvik, S. (2014). *Sammenhengen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett – innspill til arbeidet med ny langtidsplan (2017–2020)*. FFI-rapport 2014/01338, BEGRENSET.

Åmot, E. L. (2014). *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009–2012 – en kvantitativ analyse*. FFI-rapport 2014/01087.

Åmot, E. L. (2015). *“Tiltakene hadde kommet uansett” – erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2014*. FFI-rapport 2015/00765.

Forkortelser

AB&E	Avbyråkratisering og effektivisering
BNP	Brutto nasjonalprodukt
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
EKV	Enhetskostnadsvekst
EKV-D	Enhetskostnadsvekst drift
EKV-I	Enhetskostnadsvekst investeringer
FB	Forsvarsbygg
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FI	Forsvarsindeks
FMR	Fagmilitært råd
FSJ	Forsvarssjef
IE	Interneffektivisering
ICE	Investment Cost Escalation
IVB	Iverksettelsesbrev
JSM	Joint Strike Missile
KPI	Konsumprisindeks
LCC	Life cycle cost (Levetidskostnader)
P&L-komp.	Pris- og lønnskompensasjon
PBL	Prestasjonsbasert logistikk
PET	Presisjon, endring og tillegg
P-MVT	Personellrelatert materiell, varer og tjenester
PPM	Perspektivplan materiell
SSB	Statistisk sentralbyrå