

ÅDNE CAPPELEN
Forsker, SSB

NILS PETTER GLEDITSCH
Forsker, PRIO og Professor II NTNU



En fredsgevinst for Norge – eller fortsatt opprustning?

De norske forsvarsutgiftenes andel av BNP har vært synkende de siste femti årene. Selv i absolutte tall har forsvarsutgiftene avtatt en del de siste tjue årene, men ligger fortsatt på et historisk sett høyt nivå. Ingen politiker går i dag til valg under kampropet 'forsvar, forsvar, forsvar!' Men med en ganske romslig offentlig økonomi er det heller ikke noe sterkt press for å spare på forsvaret. Her skiller den norske utviklingen seg fra hva som skjer i mange land for tiden. Norges relative militære kapasitet kan derfor tenkes å øke framover.

Mot slutten av den kalde krigen var det en omfattende debatt om den såkalte fredsgevinsten, jf. Klein m.fl. (1995) og Gleditsch m.fl. (1996). Hva kunne et land tjene på å skjære ned på forsvarsutgiftene? Denne debatten hadde delvis sin opprinnelse i et ønske bl.a. fra FN om å frigjøre midler fra kapprustningen til utviklingshjelp. Men den var også en reaksjon på en 'militær keynesianisme' som hadde sine talspersoner både på venstre- og høyrefløyen av politikken. Militærkeynesianismen hevdet at fortsatt økonomisk vekst var avhengig av nasjonal våpenproduksjon og militær forskning som hadde gunstige sidevirkninger i den sivile del av økonomien. Slike debatter får vel aldri noen endelig konklusjon. Men det var i alle fall bred enighet

blant økonomer om at en reduksjon av forsvarsutgiftene kombinert med en fornuftig økonomisk politikk ville ha gunstige makroøkonomiske virkninger på litt sikt, selv om spesielt forsvarsavhengige industrier og regioner kunne få overgangsproblemer. Flere studier, bl.a. for Norge, for eksempel Gleditsch m.fl. (1994), viste at det innenfor rammen av denne fredsgevinsten også var plass for økte bevilgninger til utviklingshjelp, dersom kuttene i forsvarsutgiftene ellers ble reallokert på en fornuftig måte. I denne artikkelen ser vi på utviklingen i militærutgiftene i Norge i lys av utviklingen internasjonalt etter den kalde krigen.

EN MER FREDELIG VERDEN?

Etter at øst/vest-konflikten tok slutt, falt forsvarsutgiftene kraftig. De globale forsvarsutgiftene ble redusert med en tredjedel mellom 1986 og 1999, samtidig som de stående styrkene ble redusert med vel en fjerdedel og de samlede anskaffelsene av militært utstyr og sysselsettingen

¹ Temaet for denne artikkel knytter seg nært opp vårt forskningssamarbeid med Olav Bjerkholt om økonomiske konsekvenser av nedrustning fra slutten av 1970-årene til midt i 1990-årene, dog uten at jubelanten skal holdes ansvarlig for noe av det vi skriver her. NPG vil takke Norges forskningsråd for økonomisk støtte. Vi takker en konsulent for kommentarer til en tidligere utgave av artikkelen. Datasettet som ligger til grunn for figurene, er lagt ut på PRIOs nettside for datareplikasjon (www.prio.no/cscw/datasets).

i forsvarsindustrien ble nesten halvert, se BICC (2003) og Brzoska (2007). Etter noen år med en viss optimisme meldte imidlertid internasjonal terrorisme seg for alvor som en alvorlig trussel. I tiåret etter 11. september 2001 økte de globale forsvarsutgiftene med en tredjedel og USAs med over tre fjerdedeler, jf. SIPRI (2011) s. 157. En stor del av økningen i militærutgiftene gikk til krigene i Afghanistan og Irak.

I de siste årene er det kommet en rekke bøker som hevder at vi går mot en mer fredelig verden, jf. Goldstein (2011), Payne (2004) og Pinker (2011). Antall pågående væpnede konflikter er gått ned med en tredjedel etter den kalde krigen. Det årlige antall drepte i væpnede konflikter har avtatt – om enn i rykk og napp – helt siden annen verdenskrig. Sannsynligheten for å dø som følge av vold har falt også når vi forlenger tidsperspektivet bakover i mange hundreår.

Et forhold som bare i mindre grad berøres i litteraturen om en fredeligere verden, er utviklingen i forsvarsutgiftene. Det er nokså selvsagt at et sterkt militærvesen er en forutsetning for omfattende krigføring. Alle land øker militærutgiftene kraftig under en krig, eller endog når krig truer. Ofte blir utgiftene også hengende igjen på et høyere nivå etter at krigen er slutt, noe som gjerne omtales som 'mothakeeffekten', jf. Diehl og Goertz (1985). På den annen side er det ingen enkel sammenheng mellom høye militærutgifter og utbrudd av væpnede konflikter. Et sterkt militærapparat kan brukes til å avskrekke eventuelle fiender og er fullt forenlig med en politikk som ser bruk av militær makt som en aller siste utvei. En stor del av den globale økningen av forsvarsutgiftene vi har sett de senere årene, er ikke knyttet til pågående kriger og konflikter, men til store staters økende ambisjoner om å spille en viktig rolle i sin region (Brasil, Tyrkia) eller til og med globalt (Kina, Russland).

Man skal heller ikke overdrive den opprustningen som har funnet sted i det nye århundret. For USAs vedkommende ble forsvarsutgiftenes andel av nasjonalproduktet nesten halvert fra 1988 til 2000 (fra 5,7 % til 3,0 %) og selv i 2010 var andelen ikke høyere enn 4,8 %, noe som er lavere enn nivået gjennom hele den kalde krigen. For 2011 rapporteres at de globale forsvarsutgiftene har stagnert, noe som i hovedsak tilskrives den internasjonale finanskrisen, jf. SIPRI (2012). Det rapporteres for tiden om planer om til dels betydelig kutt i militærutgiftene i enkelte land, senest i Storbritannia.

NORGE: EN SÆRDELES SOLID «FORSVARSSØKONOMI»
Hva så med Norge? Vi er på mange måter i en paradoksal situasjon. På den ene siden betrakter vi oss selv med god grunn som en fredelig liten nasjon uten ambisjoner om å erobre eller undertrykke andre. Vi spiller en aktiv rolle som tilrettelegger for nasjonale og internasjonale fredsprosesser. På den annen side er vi i liten grad rammet av finanskrisen og har for så vidt gode økonomiske muligheter til å opprettholde et sterkt forsvar. Forsvarsminister Eide (2012) karakteriserer den norske forsvarssøkonomien som 'særdeles solid' og framhever at den 'vekker oppmerksomhet blant våre allierte'. Vi forvalter enorme havområder. Norge fører en aktiv nordområdepolitikk som kan friste til å opprettholde en stor militær kapasitet, slik at vi både kan hevde vår egen suverenitet og bidra til en motvekt mot stater som måtte ønske å endre status quo. Samtidig er Norge mer aktiv i internasjonale militære operasjoner enn noen gang, og da ikke bare i fredsbevarende styrker, men også i fredsoppbyggende operasjoner. Norge har deltatt i ikke mindre enn fem kriger² de siste 21 årene (Gulfkrigen 1991, Kosovokrigen 1999, Afghanistan fra 2001, Irak fra 2003³ og Libya 2011). Disse militære operasjonene har krevd store ressurser og en spesialisert kompetanse. Opposisjonen på Stortinget har ved flere anledninger uttrykt bekymring for manglende balanse mellom de krav som stilles til Forsvaret og de økonomiske rammene.⁴ På motsatt fløy av politikken er det større bekymring for at forsvarsutgiftene er for høye, for at Norge skal kjøpe dyre amerikanske kampfly og for at norsk våpenhandel går så det suser, jf. Lie og Mikalsen (2012).

Mange land har ganske lange tidsserier for offentlig utgifter generelt og for forsvarsutgifter spesielt. I Gleditsch m.fl. (1996) offentliggjorde ulike forfattere tall for forsvarsutgiftene helt tilbake til begynnelsen av det tjuende århundre eller tidligere, for UKs vedkommende helt til 1855. For denne artikkelen har vi oppdatert den norske tidsserien, som nå løper fra 1887 til 2010.⁵ Figur 1 viser tydelig at ressursene til forsvaret i Norge har økt kraftig reelt sett i

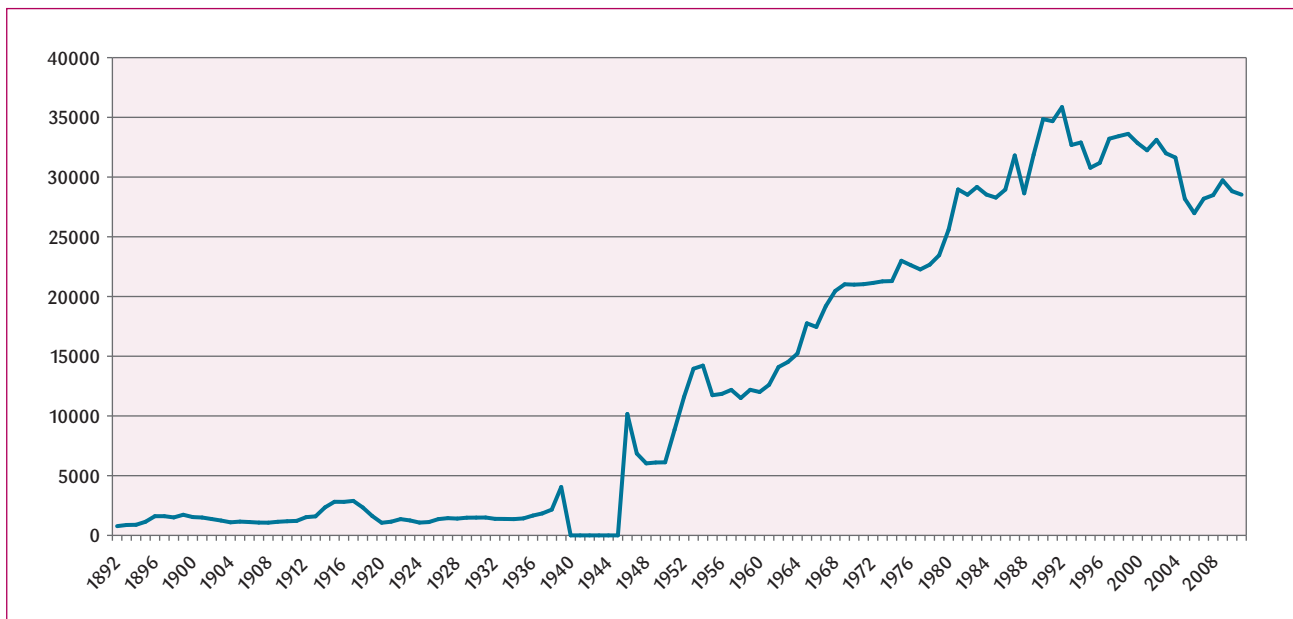
² Med 'krig' mener vi her, i tråd med hva som er vanlig innenfor empirisk konfliktforskning, jf. Gleditsch m. fl. (2002), væpnede konflikter med mer enn 1000 døde i et enkelt år, enten de er borgerkriger eller kriger mellom stater.

³ Norge deltok ikke i den amerikansk-ledede invasjonen av Irak i mars 2003, men derimot i den fjerne internasjonale stabiliseringsstyrken etter invasjonen.

⁴ Se f.eks. www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201_011-007/3/#a2.1.

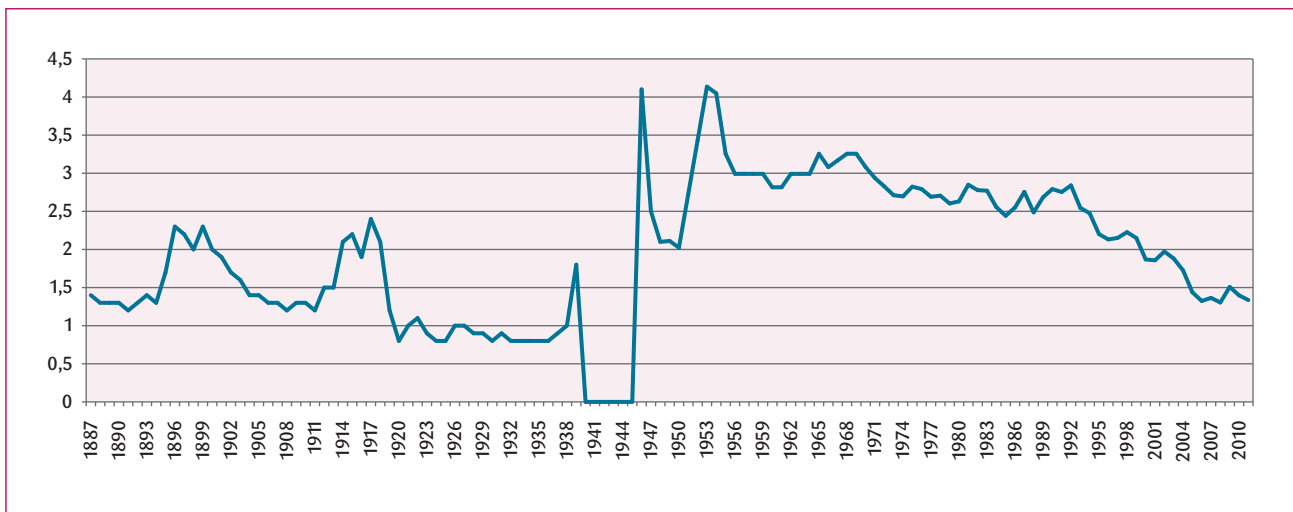
⁵ Det er naturligvis mange problemer forbundet med å skjote sammen data for en så lang periode, bl.a. på grunn av endringer i definisjonen av nasjonalproduktet. Vi kan ikke gå inn på disse problemene her, men henviser til Gleditsch, m.fl. (1994) og noter til replikasjonsdataene for artikkelen.

Figur 1 Militært forbruk i Norge 1887–2011. Millioner kroner i faste 2005-priser



Kilde til denne og de to neste figurene er Gleditsch m.fl. (1996) og nasjonalregnskapstall. Se også note 5 om replikasjonsdata.

Figur 2 Militært forbruk som andel av BNP, 1887–2011. Prosent¹



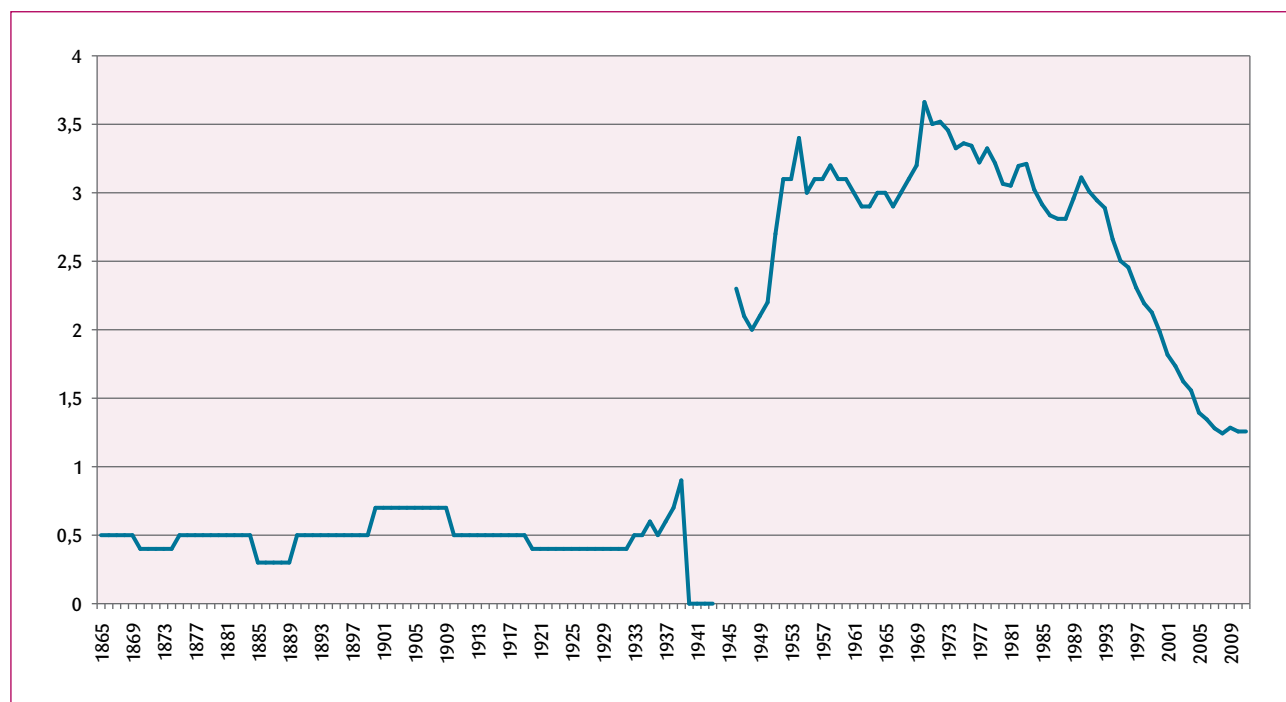
¹ Militære investeringer som kan ha sivile anvendelser, regnes ikke som militært forbruk og er ikke inkluderte i figuren. Utgiftene til militære investeringer varierer sterkt fra år til år. I løpet av de siste tre tiårene har de aldri utgjort mer enn 0,5 % av BNP, som regel langt mindre. Utviklingen i de saldede forsvarsbudsjettene i faste priser viser en noe mer stabil utvikling fra 1990 til 2011 enn tallene i figur 1, jf. Prop. 73 S (2012).

det meste av denne perioden.⁶ Det er to tydelige 'knekk-punkter' i tidsserien. Selv om forsvarsutgiftene økte også før annen verdenskrig, er stigningen langt brattere under den kalde krigen. Men fra et historisk topp-punkt i 1992,

har utgiftene gjennomgående gått nedover. Utgiftene ligger imidlertid fortsatt på et nivå langt over det de gjorde under det meste av den kalde krigen.

⁶ Siden de offentlige utgiftenes andel av nasjonalproduktet har økt kraftig gjennom denne perioden, vil en kurve for forsvarsutgiftenes andel av statsbudsjettet vise en enda sterkere nedgang enn den vi ser i figur 2.

Figur 3 Militær sysselsetting som andel av samlet sysselsetting i Norge 1865–2011. Prosent



Ser vi på det relative forbruket, forsvarsutgiftenes andel av BNP (Figur 2⁷), får vi et nokså annerledes bilde, med flere endringer over tid. I denne figuren ser vi tydelige spor av krig og trusler om krig. En første topp finner vi omkring tiden for unionsoppløsningen, hvor Norge og Sverige faktisk drev kapprustning mot hverandre. Men selv etter Norges ensidige utmelding av unionen, gikk aldri 'krigen' utover det verbale plan. En ny topp finner vi under første verdenskrig, som klart representerte en trussel også mot Norge, selv om vi lyktes i å holde oss nøytrale. En tredje topp finner vi under og umiddelbart etter annen verdenskrig, hvor nøytralitetspolitikken slo feil. Den til nå høyeste toppen kommer under den kalde krigen, etter at NATO i tillegg til en gjensidig forpliktende traktat også fikk en militær organisasjon med integrerte styrker. Siden 1970 har det gått nedover, selv om vi kan registrere en utflating på slutten av den kalde krigen med Reagan-administrasjonens opprustning ('den nye kalde krigen') og press på allierte land om å følge etter. Vi kan kanskje spore en tilsvarende utflating etter 2004, men her har vi ikke mange år å bygge på. Og noen norsk opprustning etter 11. september 2001 ser vi ikke. Historisk sett er nå forsvarsinnsatsen (eller forsvarsbyrden, alt etter hvilket perspektiv en ser det fra) på

et historisk lavmål, med et forbehold for en periode på om lag femten år mellom de to verdenskrigene.

Et annet vanlig mål på forsvarsevnen er antall soldater. I flere hundre år har verneplikt vært et viktig middel til å mobilisere alle våpenføre menn i de fleste europeiske land. Norge fikk i praksis allmenn verneplikt fra 1897, men det var først etter annen verdenskrig, og deretter etter Korea-krigen, at vi fikk kraftige hopp i militær bruk av arbeidskraften. Figur 3 viser at den militære sysselsettingens andel av den samlede sysselsettingen var forholdsvis konstant gjennom mesteparten av den kalde krigen, men har avtatt vesentlig siden da.⁸ Dette har ikke bare sammenheng med det lavere konfliktnivået, men også med at et moderne stridsmiljø stiller sterkere krav til grundig og langvarig trening. Det gjør at den ufaglærte vernepliktige er mindre relevant for forsvarret i dag enn tidligere. I dag er det bare vel en tredel av årskullet som blir innkalt til verneplikt mot over det dobbelte for bare tjue år siden, noe som reflekterer en internasjonal tendens.⁹ Tar vi hensyn til dette, blir den reelle nedgangen i forsvarsutgiftene som andel av

⁷ En enda lengre tidsserie for britiske forsvarsutgifter som andel av BNP (fra 1830) finnes i Smith (2009: 103). Den har store likheter med vår figur, med den viktige forskjell at det er to høye topper for de to verdenskrigene.

⁸ Payne (2004: 72) viser med data fra 63 land at den militære andel av sysselsettingen ble nesten halvert fra 1970 til 2000.

⁹ Pinker (2012: 256) viser med data fra 48 land at lengden av den gjennomsnittlige obligatoriske militærtjenesten ble halvert i perioden 1970–2010.

BNP større enn hva tallene i figur 2 viser. Christensen og Torvanger (1989) viste at datidens forsvarsbudsjett undervurderte lønnskostnadene med en tredjedel og at utgiftene måtte ha økt med 10–14 % for å reflektere underbetalte rekrutter. Forsvarsutgiftenes andel av BNP i 1989 skulle altså ha vært 3 % og ikke 2,7 % som de offisielle tallene viser. Dagens forsvarsbudsjett har bare et mindre skjult skattesubsidium.

Trass i økende likestilling mellom kjønnene i Forsvaret, er tanken om allmenn kvinnelig verneplikt neppe aktuell politikk. En vesentlig heving av de vernepliktiges status, ikke minst økonomisk, har bidratt til å øke kvinners motivasjon for å søke til forsvaret. Den teknologiske endringen gjør også kjønnsbaserte fysiske hindre mindre relevante enn tidligere. I Sverige, hvor verneplikten er avskaffet, har man fått mer profesjonelle soldater av begge kjønn.

AVSLUTNING

Utviklingen på 1990-tallet var preget av nedrustning og økonomisk framgang ikke minst i USA. Etter 2001 har terrorfrykten bidratt til en sterk opprustning og det er blitt svakere økonomisk vekst og dårligere statsfinanser. Den kraftige opprustningen til tross, er den militære andelen av økonomien såpass beskjeden i de fleste vestlige land at en vanskelig kan gi forsvarsutgiftene hovedansvaret for den økonomiske nedturen i senere år. Imidlertid fører nå statsgjeldskrisen til nedrustning i mange land.

Norge har klart å kombinere høye forsvarsutgifter med en solid økonomi. Forsvarsutgiftenes andel av BNP har aldri oversteget 3,5 %, bortsett fra i to enkeltår i 1950-årene. Nedgangen i andelen etter den kalde krigen sier noe om endringer i prioritering. I den grad valgdebatter handler om ting som koster penger, er det gjerne helse, utdanning og miljø som framheves. Ingen politiker går til valg på 'forsvar, forsvar, forsvar'. Når de absolutte forsvarsutgiftene likevel ligger på et historisk sett høyt nivå, er det muligens fordi vi er så rike at vi har råd til litt av hvert, herunder deltagelse i internasjonale militære operasjoner. En alternativ tolkning er at Norges store naturressurser til havs i form av fisk og petroleumsressurser, har gitt Norge et større område å forsvare. Slik sett kan Norges økte relative militære styrke sies å reflektere Norges økte «størrelse» ved at landet er blitt større under enn over vann. De senere års investeringer i fregatter gjenspeiler dette. Mens mange land nå kutter i sine forsvarsutgifter av statsfinansielle grunner, tilsier norske planer vesentlig økte utgifter knyttet til kjøp av nye kampfly, jf. Prop. 73 S (2012). Det militære forbruket vil

da øke til et vesentlig høyere nivå enn det Norge hadde i 1990 og andelen av BNP vil kunne øke med nesten et prosentpoeng om noen få år.

REFERANSER

BICC (1996–2005). *BICC Conversion Survey*. Baden-Baden: Nomos (opprinnelig: Oxford University Press), for Bonn International Center for Conversion.

Brzoska, M. (2007). Success and failure in defense conversion in the 'Long decade of disarmament', kap. 34 i T. Sandler & K. Hartley (red) *Handbook of Defense Economics*, b. 2, *Defense in a Globalized World*. Amsterdam: North-Holland (1178–1210).

Christensen, A. M. og A. Torvanger (1989). Godtgjeringssystem for vernepliktige mannskap – kva system bør vi velje? *Sosialøkonomen* 43(8), 12–15.

Diehl, P. F. og G. Goertz (1985). Trends in military allocations since 1816 – What goes up does not always come down. *Armed Forces & Society* 12(1), 134–144.

Eide, E. B. (2012). Særdeles solid forsvarsøkonomi. *Dagens Næringsliv* 9. juni, 32.

Gleditsch, N.P., O.Bjerkholt, Å. Cappelen, R. P. Smith og J. P. Dunne (red) (1996). *The Peace Dividend*. I: Contributions to Economic Analysis. Amsterdam: North-Holland. Elektronisk utgave på www.emeraldinsight.com/.

Gleditsch, N. P., Å. Cappelen og O.Bjerkholt (1994). *The Wages of Peace: Disarmament in a Small Industrialized Economy*. London: Sage.

Gleditsch, N. P., P. Wallensteen, M. Eriksson, M. Sollenberg og H. Strand (2002). Armed conflict 1946–2001: A new dataset. *Journal of Peace Research* 39(5): 615–637. For oppdaterte data, se www.pcr.uu.se.

Goldstein, J. S. (2011). *Winning the War on War. The Decline of Armed Conflict Worldwide*. New York: Dutton.

Klein, L. R.; Fu-Chen Lo og W.McKibbin (red) (1995). *Arms Reduction: Economic Implications in the Post-Cold War Era*. Tokyo: United Nations University Press.

Lie, T. og Ø. Mikalsen (2012). *Fredsnasjonens grenseløse våpenhandel*. Oslo: Aschehoug.

Payne, J. L. (2004). *A History of Force. Exploring the Worldwide Movement against Habits of Coercion, Bloodshed, and Mayhem*. Sandpoint, ID: Lytton.

Pinker, S. (2011). *The Better Angels of Our Nature*. New York: Viking.

Prop. 73 S (2012). Et forsvar for vår tid. Proposisjon 73 S til Stortinget (2011–2012).

SIPRI Yearbook (årlig). *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, for Stockholm International Peace Research Institute. For SIPRI's data om militærutgifter, se www.sipri.org/databases/milex/milex.

Smith, R. P. (2009). *Military Economics. The Interaction of Power and Money*. London: Palgrave Macmillan.