



*Komparativ analyse av det
danske og norske forsvar*

31. januar 2005

5.1.2	Personell - drift.....	41
5.1.3	Øvrig drift (tjenester, materiell og EBA)	44
5.1.4	Objekt (Felles, Land, Sjø, Luft)	47
5.2	Effektanalyse – Kapasitet, aktivitet, struktur	50
5.2.1	Taktiske kapasiteter.....	50
5.2.2	Personell	52
5.2.3	Øvrig drift (tjenester, materiell og EBA)	57
5.2.4	Objekt (Felles, Land, Sjø, Luft)	59
5.3	Delkonklusjon - Bredde	60
6.	KOMPARATIV STUDIE – DYBDE.....	64
6.1	Kostnadsanalyse - Kampfly.....	64
6.1.1	Materiell	65
6.1.2	Personell	66
6.2	Kapasitetsanalyse - Kampfly	67
6.2.1	F-16 park og flytimeproduksjon.....	67
6.2.2	Vedlikehold	69
6.2.3	Deployering.....	69
6.2.4	Tilgjengelighet	70
6.2.5	Alder.....	70
6.2.6	Konfigurasjon.....	72
6.3	Delkonklusjon - Dybde.....	72
7.	SAMMENSTILLING AV FUNN OG ANBEFALING	74
7.1	Forsvarsplanlegging og – struktur.....	74
7.1.1	Overordnede veivalg	74
7.1.2	Forsvarsplanlegging	75
7.1.3	Forsvarsstruktur og organisering.....	76
7.2	Objekt (Felles, Land, Sjø, Luft)	76
7.2.1	Felles	78
7.2.2	Land.....	79
7.2.3	Sjø.....	79
7.2.4	Luft.....	80
7.3	Kostnadseffektivitet - artsdimensjonen.....	82
7.3.1	Personell - drift.....	83
7.3.2	Øvrig drift (tjenester, materiell og EBA)	85
7.3.3	Investeringer.....	86
7.4	Danmark får mer forsvar for pengene.....	87

politikk, virksomhet og økonomi. Verktøyet, den såkalte KOSTER ONE-modellen, består av makroanalyse, breddeanalyse og dybdeanalyse. Makroanalysen gir grunnlag for å formulere en "utgangshypotese" om forholdet mellom de to landenes forsvar. Hypotesen testes i bredde- og dybdeanalysen gjennom sammenligning av regnskap og kapasiteter. Delkonklusjonene som trekkes etter dybdeanalysen sammenstilles med delkonklusjonene etter breddeanalysen, til en samlet vurdering og konklusjon av kostnadseffektiviteten i de to landenes forsvar. Basert på denne konklusjonen bekreftes, eller avkreftes, hypotesen(e). Konklusjonen fra den komparative analysen danner grunnlag for identifisering av mulige tiltak for å bedre kostnadseffektiviteten i det norske forsvaret.

Makroanalysen

I makroanalysen fremkommer det at Norge og Danmark har mange sikkerhetspolitiske fellestrekk, herunder NATO-medlemskap og prioritering av tiltak for militær transformasjon og deltagelse i internasjonale operasjoner. Danmark er i tillegg medlem av EU, men har valgt å holde seg utenfor EU forsvarspolitiske dimensjon, og ønsker heller ikke å delta i EUs stridsgrupper. Norge har som ikke medlem av EU, søkt en aktiv deltakelse i EUs forsvarspolitiske kapasitetsutvikling (ECAP) og vedtok i november 2004 å melde inn styrker til EUs stridsgrupper. Både maritime styrker og luftstyrker anvendes for å ivareta dette i de store havområdene.

Det er forskjeller i forbindelse med landenes geografiske plassering og interesseområder. Norges utfordringer er blant annet håndteringen av forholdet til Russland, yttergrense i Schengen-samarbeidet, samt utøvelse av suverenitet og myndighet i de store havområdene. Danmark har også betydelige ansvars- og interesseområder. Grønland og Færøyene med de omkringliggende havområder har stor betydning for dansk sikkerhets- og forsvarspolitikk.

Forsvarspolitiske målsetninger og forsvarets oppgaver er relativt likt formulert for de to landene, og innholdet er sammenlignbart. I prinsippet skal landene hevde nasjonenes suverenitet og utøve myndighet over land, sjø og luftterritorium. I tillegg skal NATO-forpliktelser artikkel V oppfylles, og etter evne og politisk vilje skal begge ha evne til deltakelse i fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. Når det kreves skal det militære forsvaret støtte det sivile samfunnet med tilgjengelige kapasiteter.

Ambisjon om å opprettholde et invasjonforsvar har begge land forlatt. Analysen tar for seg de geografiske interesseområdene, og vurderer Norges beliggenhet slik at vi i større grad enn Danmark fokuserer på å opprettholde en viss nasjonal forsvarsevne, også i de kapasitetene som bygges opp for bidrag i internasjonale operasjoner. En slik todelt målsetting for forsvaret kan antas å medføre høyere kostnader, både gjennom et høyere øvingsbehov og gjennom frembringelse av de materielle kapasiteter som er nødvendig.

Makroanalysen belyser også den danske tradisjonen med flerårige forsvarsforlik. Prosessen med forsvarsforliket gir en bredere politisk enighet om trusselvurderinger og målsettinger enn

personellkostnader, den største utgiftsposten i de fleste forsvar, bruker FMO i Norge bare 300 millioner mer enn FMO i Danmark. Men forskjellen mellom henholdsvis 10,4 mrd NOK i Danmark og 10,7 mrd NOK i Norge (2002) blir signifikant når vi tar hensyn til at det er om lag 4000 færre ansatte å fordele disse kostnadene på i det norske forsvaret.

I perioden 1996-2003 har totale personellkostnader ligget på omtrent samme nivå hvert år, samtidig med at det har vært en reduksjon av antall ansatte i begge land. Reduksjonen har vært størst i Norge. Dette har medført at gjennomsnittlig årsverkskostnad i det norske forsvaret har økt med 32 % siden 1996 (26 % uten omstillingsmidler), mens tilsvarende vekst i Danmark er kun 14 %. En viktig årsak til at Norge bruker mer på personell er at vi betaler ansatte på lavere stillings- og gradsnivå vesentlig mer enn de gjør i Danmark, både militære og sivile. Dette kan delvis relateres til utenlandsoperasjoner. Av de vervede i Norge var ca 66 % av årsverkene i utlandet (2002), andelen i utlandet blant de danske vervede var bare 16 %. Den gjennomsnittlige lønnskostnaden er ca 90000 NOK høyere for norske vervede i utenlandstjeneste enn for danske vervede. Videre er forskjellen mellom militære stillinger og sivile stillinger signifikant høyere i det norske forsvaret enn i det danske. I tillegg til forskjeller i grunnlønn betaler vi våre ansatte, spesielt militært personell, vesentlig høyere variable tillegg. Dette kan skyldes høyere aktivitetsnivå, bedre kompensasjoner for arbeid utover normal arbeidstid, eller mer bruk av tillegg. Imidlertid er sjefsnivået relativt "bedre betalt" i Danmark enn i Norge, spesielt på den sivile siden. Fordelingen (spredningen) av personellkostnadene fra laveste sats til høyeste sats er mindre i Norge (maks 238000) enn i Danmark (maks 379000). Det danske forsvaret har om lag 4100 færre vernepliktige enn Norge,¹ men gir disse en vesentlig bedre økonomisk kompensasjon.

Norge bruker 4,1 mrd NOK (2002) mer på øvrige driftsutgifter enn Danmark. I hovedsak er det de materiellrelaterte driftsutgifter som er høyere i Norge. Dette kan henge sammen med den betydelig høyere investeringsandelen i Norge, hvis vi forutsetter at nytt og dyrt utstyr (komplekse systemer) koster mer å drifte. Merkostnader på øvrig drift kan også være knyttet til høyere aktivitetsnivå og at det er mindre geografisk samlokalisering av logistikk og vedlikeholdskapasitetene i Norge.

For nærmere analyse av kostnadene ble de to landenes forsvar delt inn i objektene; Felles, Land, Sjø og Luft. Felles og Land står for mesteparten (ca 80 %) av driftsutgiftene i både Danmark og Norge. Det er verdt å merke seg at danskene, på tross av totalt sett lavere driftsutgifter, bruker vesentlig mer på Land enn Norge, blant annet som følge av 5500 flere ansatte i Land. De største driftsutgiftene i Felles i begge landene er knyttet til forsyningskommandoene (51 % i Norge og 56 % i Danmark). Merutgifter knyttet til internasjonale operasjoner er ca 14 % og 12 % i henholdsvis Norge og Danmark. De danske personellkostnadene knyttet til internasjonale operasjoner er relativt høyere i forhold til de andre danske objektene. Med andre ord; incentivstrukturen for å delta i et internasjonalt engasjement er sannsynligvis større i Danmark enn i Norge.

¹ I Norge er det ca 10400 vernepliktige årsverk mot Danmarks 6300 årsverk (2002).

På personellsiden synes effekten av at Danmark har såpass mange flere ansatte ikke å være at Danmark nødvendigvis får mer forsvar for pengene. Dette henger sammen med at personell på lavere grads- og stillingsnivå i Norge jobber mer, samt at kompetansenivået synes å være høyere på personellet som helhet i Norge. Dette gir seg blant annet utslag i en betydelig forskjell i personellstrukturen i de to land. Sammenlignbare stabsstillinger og stillinger i støttestrukturen synes å ligge minst ett gradsnivå høyere i Norge enn i Danmark. Andelen stillinger på nivåene fra oberstløytnant/ kommandørkaptein og høyere er ca tre ganger så høy i Norge som i Danmark, og hele 83 % av militært personell i FMO i Norge er offiserer, mot 26% i Danmark. I Norge utgjør andelen vervede i dag 9 % mot Danmarks 44 %.

De planlagte endringene i personellstrukturen er at begge land vil øke andelen vervede. I Danmark vil personellstrukturen på sikt bestå av 80 % militært personell og 20 % sivilt personell, samt en lavere gjennomsnittsalder for deler av det militære personellet. Begrunnelsen for dette er at det i det "nye forsvaret" i Danmark blir økt behov for anvendelse av militært personell. En flatere gradsstruktur i Danmark gjør at personellet normalt befinner seg lenger på hvert gradstrinn enn det som er vanlig i Norge, noe som kan gi bedre grunnlag for å tilrettelegge for en horisontal karriere i Danmark enn i Norge. Det gir også en bedre erfaringsbase på hvert gradsnivå, noe som kan være gunstig i oppgaveløsningen. Den høyere gradsstruktur i Norge medfører høyere lønnskostnader, økte utdanningskostnader og en redusert fleksibilitet i personellkorpset i forhold til en målsetting om økt gripbarhet og deployeringsevne. Norges innføring av avdelingsbefal vil kunne gi en større grad av likhet med den danske personellstrukturen, og bidra til at gripbarheten av norske militære avdelinger blir bedre.

Dybdeanalysen (F-16)

Kampfly er valgt som system for dybdeanalysen. Valget er gjort på bakgrunn av at Danmark og Norge har samme type kampfly, dvs F-16 med relativt lik konfigurasjon, at vi har relativt likt antall fly og en sammenlignbar basestruktur. I tillegg har systemet en sentral rolle i Forsvaret, samtidig som det representerer en vesentlig kostnad.

Hovedhypotesen for dybdestudien var at det danske Luftforsvaret får mer kapasitet per krone brukt på F-16 sammenlignet med Norge. Analyser av kostnader og effekt, samt sammenstilling av disse gir et mer nyansert svar. Definisjonen av effekt vil variere fra land til land med utgangspunkt i dets prioriteringer, eksempelvis vil vektlegging av tilgjengelighet versus deployering som mål på effekt kunne variere.

Dybdeanalysen viser at kostnader tilknyttet materielldrift er vesentlig høyere i Norge sammenlignet med Danmark. Justert for enkelte forhold som forstyrrer analysen, herunder ulik innfasing av EK-kapasitet, utgjør forskjellen i materielldrift i gjennomsnitt ca 140 mill NOK per år for perioden 2001-2003. Forskjellen kan i korthet forklares ved ulik aktivitet, alder og noe ulik konfigurasjon. I tillegg trekker toll/moms i disfavør Norge, samt at deleflyene i Danmark medfører noe redusert innkjøpsbehov. Vesentlig lavere

planperioder som har bred politisk støtte og forankring, samt forpliktende, flerårlig finansiering. Det er viktig å være oppmerksom på at eventuelle endringer i retning av den danske fremgangsmåten nødvendiggjør unntak/tilpasninger av statens generelle budsjett rutiner. Det er nettopp slike unntak det danske forsvaret har fått. Dette krever en klargjøring særlig i forhold til Finansdepartementet.

Danskene har i arbeidet med det siste forsvarsforliket fokusert på å få politisk og fagmilitær aksept på kutt av hele strukturelement fremfor "ostehøvelprinsippet". Relatert til danskenes økonomiske handlingsrom, har dette tvunget seg frem i større grad enn hva tilfelle er i Norge. Det anbefales å være proaktiv på dette området i neste LTP, og synliggjøre hvilke kapasiteter som kan oppnås ved kutt av "hele" strukturelementer fremfor å beholde små/lite hensiktsmessige deler av forsvarsstrukturen.

Norge skal i henhold til St prp nr 42 redusere til ca 3,5 mill kvm EBA. Danmark har i dag 2,9 mill kvm EBA, men med tilsvarende struktur. Det synes derfor å være et potensial for ytterligere reduksjon av norsk EBA ved avhending, sentralisering og konsentrasjon av virksomhet. Dette understøttes av at Danmarks politikk med spredning av garnisoner framfor konsentrasjon nærmest er motsatt av vår. Det anbefales derfor at reduksjon av EBA fortsatt bør være et område som bør vurderes i neste LTP, at man i forbindelse med neste LTP vurderer en ytterligere samling av baser med sikte på å oppnå driftsøkonomisk innsparing. Man bør også merke seg at Danmark har 1-2 færre kommandonivå i operativ struktur enn det Norge har.

Den danske reaksjonsstyrkebrigaden har betydelig lavere reaksjonstid enn den norske Brigade N. Selv om det er funnet områder som forklarer hvordan Danmark kan klare en slik ambisjon anbefales det å studere nærmere hvordan Danmark organiserer, trener, vedlikeholder, etc, reaksjonsstyrkebrigaden. GIH anbefales å sende ned personell for å vurdere om det er områder innen styrkeproduksjon som kan være av nytte for Norge.

Det danske sjøforsvaret synes å være mer nøkternt og velger i henhold til fremtidige prioriterte oppgaver, for eksempel at de faser ut hele ubåtvåpenet til fordel for sine fremtidige patruljeskip (fregatter). Den store forskjellen i innretningen av Sjø mellom de to land er å finne i den ulike satsningen på internasjonale operasjoner versus nasjonale oppgaver. Danmark har tatt valget og prioriterer en innretning mot internasjonale operasjoner, mens Norge fortsatt sidestiller internasjonale operasjoner med nasjonale oppgaver.

Mulige tiltak og forhold som er interessant å vurdere med hensyn på fremtidig kostnadseffektiv drift av F-16 i Norge:

- Dagens valg med hensyn til flytimeproduksjon vil kunne ha avgjørende innvirkning på levetid og langsiktige konsekvenser for driftskostnader.
- Gitt at NATO ikke ber spesielt om det, bør det vurderes i hvilken grad det er behov for den høye beredskapen, gitt de scenariene som man ser for seg i fremtiden.

lavere militære grader i Norge. Kostnadsnivået for disse stillingene er betydelig høyere enn i Danmark for å bekle tilnærmet samme funksjon.

- Lønn og kompensasjoner utgjør en svært stor del av forsvarsbudsjettet i begge land og er av den grunn spesielt interessant styringsområde. Det anbefales, basert på erfaringer fra Danmark, at vi for neste LTP vurderer å ikke sette årsverksreduksjoner som mål eller middel, men i stedet fokusere på lønnskostnader, og setter mål i forhold til personellstruktur og kompetanse. I denne sammenheng anbefales det å følge opp kontakten med den danske Forsvarskommandoen for å få ytterligere kunnskap om danskenes erfaringer med ”lønssumstyring”.

Investeringsandelen målt i kroner er betydelig høyere i Norge enn i Danmark. Gjennom de siste åtte årene har forskjellen vært på 4-5 mrd per år. Ut fra dette skal Norge ha en materiellpark som er verdt ca 34 mrd mer enn danskenes, men hvor disse økte verdiene ligger er ikke åpenbart. Det anbefales derfor en ny utredning, som et forprosjekt til neste LTP, en komparativ analyse av materiellinvesteringer i Danmark og Norge.

Sammenligning av to lands forsvar er komplekst, og krever et svært omfattende datamateriale. Det var derfor nødvendig å utvikle en metodikk for å oppnå validitet og reliabilitet. Metoden benyttet i denne studien gir et bilde på makronivå (8-års periode), vurderer utgangshypotesen ved en breddeanalyse (2002-), og får en ytterligere bekreftelse ved en dybdeanalyse (4-års periode). Med noen forbehold det er redegjort for i studien, konkluderer rapporten med at utgangshypotesen bekreftes: *Danmark får mer forsvar for pengene enn Norge*. Analysen har også gjort det mulig å identifisere en rekke konkrete områder som egner seg for oppfølging med tanke på forbedringer som en del av det videre langtidsplanarbeidet.

omstillingen. Norge har i lang tid fokusert på nedbemanning, (nedtrekk på 6400 årsverk i St meld nr 16 og 5000 årsverk i St prp nr 45/55), og brukt betydelige ressurser på avgangsstimulerende tiltak. Danmark har hatt som utgangspunkt at personell ikke skal sies opp, men omstilles for nye oppgaver.

Likhetene ved de to lands forsvar muliggjør en komparativ studie, samtidig som forskjellene gjør det nødvendig å reise spørsmålet om det finnes kostnadsdrivere i Norge som vi hittil ikke har fokusert på.

2.2 Mål

Hovedmålet med den komparative analysen er at den skal gi innspill til hvilke kostnadsaspekter som er spesielt nyttige for Norge å vurdere i neste fagmilitære analyseprosess (2009-2012). Ytterligere brutt ned blir målet for prosjektet å identifisere mulige områder for kostnadsreduksjoner, økt produktivitet og/eller økt effekt per innsatsfaktor i det norske forsvaret. Dette for å kunne vurdere hva det bør settes økt fokus på i neste LTP.

Arbeidet med analysen betinget et utstrakt samarbeid med det danske forsvar. Allerede tidlig i arbeidet viste det danske engasjementet at man kunne sette opp et tilleggsmål, nemlig at prosjektet også skal bidra til dansk-norsk erfaringsutveksling om forsvarsplanlegging. Dette kan avdekke mulige samarbeidsområder som bidrag i utviklingen av Nordsjø samarbeidet.

Analysen er et pilotprosjekt for internasjonal komparativ forsvarsanalyse. Det har dessuten vært et tilleggsmål at prosjektarbeidet skal øke FDs og FFIs metodekompetanse, slik at det kan gjennomføres tilsvarende analyser med andre land når det er hensiktsmessig.

2.3 Oppdrag

Prosjektets oppdrag var stikkordsmessig som følger:

- Beskrivelse av sikkerhets- og forsvarspolitikken i Norge og i Danmark.
- Beskrivelse av oppgaver og militære kapasiteter i Norge og i Danmark.
- Beskrivelse av de viktigste kostnadsdriverne i Norge og i Danmark.
- Identifisere mulige områder for kostnadsreduksjon og forbedring i det norske Forsvar.

FFIs bidrag i analysen har inngått som en del av FFI prosjekt 2004.10 – Kosteffektiv drift av Forsvaret (KOSTER). FFIs analyseteam fikk følgende oppdrag:

- FFI skal gjennomføre en innsamling av kostnadsdata i det danske og det norske forsvaret, der kostnadsdataene skal brukes i en komparativ analyse av kostnader i det norske og danske forsvar.
- Hvilke eventuelle forskjeller finnes, hva består forskjellene i, hva er årsakene til disse, og hvilke mulige konsekvenser gir disse eventuelle forskjeller?
- På bakgrunn av de funn som gjøres skal FFI identifisere mulige områder for kostnadsreduksjoner og/eller økt produktivitet i det norske forsvaret.

Foruten avgjørende bistand i startfasen for overhodet å få organisert prosjektet, bidro det danske Forsvarsministeriet med viktig informasjon om organiseringen av plan og beslutningsprosessene i det danske forsvaret, og ikke minst den politiske behandlingen og prioriteringen innen forsvarssektoren. Det er grunn til å bemerke at Forsvarsministeriet meget tidlig orienterte og besørget forankring på øverste embetsnivå hos Departementschefen. Forsvarsministeriet har hele veien fått informasjon om våre besøk, og imøtekommet alle anmodninger fra Norge. For øvrig har all kontakt gått kortestet vei direkte mellom prosjektgruppen og den danske Forsvarskommandoen, samt analysegruppen og Forsvarskommandoen. Både Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen har bidratt med gjennomlesning, nyttige korrektiver og suppleringer under slutføringen av prosjektrapporten.

Kontaktpersoner i Forsvarsministeriet har vært:

Major Lars-Bo Mørkholt, 1. kontor ved avdeling Struktur og operasjoner (1.avd).

Orlogskaptein Christian Rune, 7. kontor ved avdeling Internasjonale spørsmål (3.avd).

Kontaktperson i Forsvarskommandoen har vært:

Major Håkon Støjko, Økonomiplanlægningsseksjonen ved avdeling Plans & Policy.

I Forsvarskommandoens Plans & Policyavdeling har en rekke deltakere lagt ned betydelig arbeide og kommet med omfattende og viktige bidrag i et samarbeid preget av en åpen og meget bra dialog. I tillegg har orlogskaptein Jens J. Hansen fra Hjemmeværnskommandoen og major Svend Nielsen fra Flyvemateriellkommandoen bidratt i datainnsamlingen. Fra Forsvarskommandoen har følgende deltatt:

Oberstløytnant Lasse Harkjær	Sjef Udviklingsseksjonen
Major Kim Kristensen	Udviklingsseksjonen
Orlogskaptein Stefan Andersen	Udviklingsseksjonen
Major Jan Glargaard Larsen	Planlægningsseksjonen
Major Lars Küseler	Strukturseksjonen
Orlogskaptein Lars Hjulgaard	Økonomiplanlægningsseksjonen
Major Michael Fransø	Økonomiplanlægningsseksjonen
Major K.E. Andersen	Økonomiplanlægningsseksjonen
Major Anders Bragh	Økonomiplanlægningsseksjonen
Orlogskaptein Peter Glennung	Økonomiplanlægningsseksjonen
Kaptein Ann Finch	Avdeling for Materiell, Infrastruktur & Logistikk
Major John Pedersen	Avdeling for Materiell, Infrastruktur & Logistikk
Major Sven Vendal	Avdeling for Materiell, Infrastruktur & Logistikk
Major Henrik Lund	Avdeling for Operationer
Orlogskaptein Mads Jørgensen	Avdeling for Operationer
Orlogskaptein Torben Lauritsen	Avdeling for Operationer
Orlogskaptein Dan Rasmussen	Avdeling for Operationer
Sjefssersjant Tom Nielsen	Avdeling for Forhandling & Personalutvikling

Rapporten stilles til full disposisjon for bruk av/i det danske forsvaret.

3.2.1 Makroanalyse

Første trinn består i en makroanalyse av økonomien og kapasitetene i de to landenes forsvar. Dette gjøres på et overordnet nivå, basert på åpne kilder. Makroanalysen tar utgangspunkt i dagens situasjon, og søker å underbygge forståelsen av denne med historiske data. Makroanalysen ser også utover forsvarssektoren, og sammenligner generelle økonomiske, populasjonsmessige og geografiske forhold i de to landene. Fremtidig utvikling i forsvarssektoren søkes også belyst gjennom foreliggende langtidsplaner og forsvarsforlik.

Makroanalysen gir grunnlag for å formulere en "utgangshypotese" om forholdet mellom de to landenes forsvar. Eksempelvis kan hypotesen være at det ene landets forsvar er mer kostnadseffektivt enn det andre landets.

3.2.2 Breddeanalyse

På neste trinn utføres en breddeanalyse av hele forsvarssektoren i de to landene. Det gjøres en tidsserieanalyse av henholdsvis kostnader og effekt³. På økonomisiden omfatter dette en regnskapsanalyse, som blant annet viser fordelingen av totale forsvarskostnader på drift og investeringer, og nedbryting av driftskostnadene på personell, materiell og annet. Kapasitetsanalysen kartlegger blant annet antall og type kapasiteter (fly, skip, kjøretøy), total aktivitet i de ulike forsvarsgrenene (flytimer, seilingsdøgn, tjenestegjørende dager), antallet verksteder og baser, samt personellstrukturen.

Sammenstilling av regnskaps- og kapasitetsanalysene gir en delkonklusjon med hensyn til kostnadseffektivitet på aggregert nivå i de to landenes forsvar.

3.2.3 Dybdeanalyse

Detaljeringsgraden i breddeanalysen må av ressurs hensyn begrenses. For å underbygge delkonklusjonen i trinn 2, gjennomføres det derfor dybdestudier kun innen utvalgte deler av forsvarssektoren hvor landene er spesielt like i struktur og virksomhet.

Dybdeanalysen kan ta for seg alt fra en spesifikk kapasitet (for eksempel F-16), til større enheter (for eksempel forsvarsgrener). Også her benyttes tidsserieanalyser av både økonomi og virksomhet. Kostnadene brytes ned til det laveste tilgjengelige sammenlignbare nivå i begge land, og holdes opp mot en detaljert virksomhetsanalyse. Dybdeanalysen foretas innen direkte sammenlignbare virksomheter, og for samme tidsperioder i de to landene.

3.2.4 Kostnad/effekt analyse

Delkonklusjonene som trekkes etter dybdeanalysen sammenstilles med delkonklusjonene etter breddeanalysen, til en samlet vurdering og konklusjon av kostnadseffektiviteten i de to

³ I modellen omtales dette hhv som regnskapsanalyse og kapasitetsanalyse

3.2.5 Sikkerhets- og forsvarspolitiske rammefaktorer

Som en overordnet ramme for studien vil det være nyttig å diskutere noen sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske elementer. Hensikten er å benytte disse som relevante og signifikante bakgrunnsvariabler i analysen. Man kan både trekke frem like og ulike sider ved landenes sikkerhets- og forsvarspolitiske forhold, herunder sentrale rammefaktorer for landenes sikkerhetspolitikk: medlemskap i NATO; landenes relasjon til EU; geografiske interesseområder. Gjeldende forsvarspolitikk og viktige utviklingstrekk bør beskrives.

3.3 Merknader til kvantitativ komparativ analyse

3.3.1 Generelle forutsetninger

I en komparativ analyse som inkluderer økonomiske tall fra to land, må tallgrunlaget først konverteres til samme format. Dette innebærer at dersom beløp oppgis i forskjellig valuta, må disse omregnes til samme valuta (NOK). Konverteringen gjøres i to trinn:

- En justering for endringen i kjøpekraftsparitet mellom de to landene, for hvert av årene i analysen. Indeksen for kjøpekraftsparitetene (PPP) oppdateres blant annet av OECD⁵. Dette eliminerer forskjellen i prisnivå mellom de to landene.
- Alle beløp omregnes til et basisår, ved hjelp av konsumprisindeksen (KPI) i landet, hvis valuta vi har konvertert beløpene til.

I sammenligninger av økonomiske tall må det benyttes samme definisjoner og innhold. Dette gjelder blant annet:

Offisiell statistikk

Ulike beregningsmetoder i den offisielle statistikken kan være et problem. Dette gjelder for eksempel beregningen av gjennomsnittslønninger foretatt av Danmarks statistikk (DST) og Statistisk sentralbyrå (SSB) i Norge som må avstemmes.

Regnskapsprinsipper

Ulik praktisering av tilsynelatende identiske regnskapsprinsipper må også avdekkes. Det danske forsvaret benytter for eksempel periodiseringsprinsippet, i motsetning til kontantprinsippet i Norge. Videre undersøkelser viser imidlertid at det faktisk er liten reell forskjell i regnskapspraksisen mellom de to landene.

Kostnadsarter

Inndeling i kostnadsarter som skal sammenlignes må gjøres enhetlig. Her er det stor forskjell i praksis i ulike land.

I sammenligningen av virksomheter er det også viktig at definisjon og innhold i virksomheter

⁵ Se på OECD internetsider, <http://www.oecd.org/statisticsdata>.

til den norske omstillingen utelatt i beregningen av gjennomsnittlige personellkostnader.

Personellkostnadene i Danmark og Norge er ikke uten videre direkte sammenlignbare. For det første er det et signifikant ulikt nivå på diverse fellesutgifter (for eksempel feriepenger og arbeidsgiveravgift)⁶, men siden verken det danske eller norske forsvaret kan "kvitte seg med disse utgiftene", inkluderes de i sammenligningen og utgjør en identifiserbar andel av personellkostnadene (lønnskostnad). For det andre er det vesentlige forskjeller i andelen tillegg (utover grunnlønnen), og inndelingen av tilleggene (øving, merarbeid, etc) varierer sterkt mellom Danmark og Norge. I denne sammenligning er alle de ulike lønnstilleggene derfor behandlet under ett, som "variable tillegg", selv om noen av dem for eksempel er stillingsbestemt.

Regnskapssystemene i de to land har sine definerte objekter som over tid kan være vanskelig å spore som følge av endringer i kontoplanen i de to landene. For å oppnå en mer ensartet sammenlignbarhet over lengre tidsserier er objektene i de to lands regnskapssystemer redefinert etter en standard utviklet (av FFI) for det norske forsvaret (FFI/RAPPORT 2004/03657). På grunn av denne omdefineringen og manglende "objektdata" fra Danmark, er det noe usikkerhet knyttet til sammenligning av de totale driftsutgiftene fordelt på objekt. En konsekvens av redusert fokus på objektene innebærer at det er vanskeligere å beskrive og estimere ressursbruken i relasjonene mellom dem. Denne usikkerheten har vi imidlertid ikke for personellutgiftene, som utgjør mesteparten av driftsutgiftene i begge land.

3.4 Noen erfaringer

Det er første gangen det gjennomføres en komparativ analyse mellom det norske Forsvar og et annet lands forsvar. Det var derfor ingen rutiner for utlevering av den type informasjon som trengs i slike analyser. Etablering av et datagrunnlag med tilstrekkelig omfang, nedbryting og kvalitet har vist seg å være den mest omfattende og tidkrevende del av studien. For det første er en del av dataene gradert informasjon, som ikke uten videre kan utveksles mellom landene. For det andre er "nedbrytingen" av regnskapene i Norge og Danmark forskjellige. For det tredje er kvaliteten på dataen fra de forskjellige årene ulik, grunnet varierende kvalitet på datasystemene. En del av den komparative regnskapsanalysen kunne av denne grunn ikke gjennomføres for den ønskede tidsperioden, men kun for ett enkelt år.

I utgangspunktet, og ifølge ONE modellen beskrevet i kapittel 3.2, skal kostnadsanalysen være en bredde- og dybdestudie over et definert tidsrom. Det aktuelle tidsrommet burde ideelt sett inkludere de senere år (2003 og tidligere) for å kunne etablere kunnskap om utviklingen i den umiddelbare fremtid (2005 og fremover). Imidlertid har det vært problemer å innhente data for hele perioden som er av en slik kvalitetsmessig standard at vi kan bruke det i en kostnadsanalyse, og dermed kunne trekke gyldige konklusjoner. Kostnadsanalysen vil derfor

⁶ I Norge utgjør faste (statlige) fellesutgifter ca 12 % av den gjennomsnittlige personellsatsen. I Danmark utgjør det ca 6 % av den gjennomsnittlige personellsatsen.

4. KOMPARATIV STUDIE – MAKRO

Makroanalysen vil se på i hvilken grad Danmark er et land det er relevant å sammenligne Norge med. Den vil belyse de sikkerhets- og forsvarspolitiske forhold, de økonomiske forhold, i tillegg vil demografi og geografi kunne være av betydning for analysen. Med utgangspunkt i makroanalysen av kostnader (kapittel 4.2) og effekt (kapittel 4.3) utarbeides det en hypotese om forskjellene i de to lands forsvar. Den sikkerhets- og forsvarspolitiske oversikt vil senere benyttes som en ramme i forhold til anbefalingene i kapittel 7.

4.1 Sikkerhets- og forsvarspolitikk

4.1.1 Sikkerhetspolitiske rammer

Den første sentrale rammefaktoren for landenes sikkerhetspolitikk er medlemskapet i NATO. Siden begge land har vært medlemmer helt fra alliansens opprettelse i 1949 og klart ser alliansen som den viktigste sikkerhetspolitiske forankring, legger den betydelige føringer på såvel Danmarks som Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske aktivitet. I en periode på 1980-tallet, ble Danmark og Norge oppfattet som "fotnoteland" i forbindelse med enkelte spørsmål knyttet NATOs atomvåpenpolitikk. Under den kalde krigen var Danmark og Norge netto mottagere av forsvarsmateriell og – infrastruktur. Senere har begge land deltatt i styrkingen av NATOs relevans etter den kalde krigen og innlemmelsen av nye medlemmer fra sentral- og Øst-Europa. Fra å være fokusert på et forsvar mot en potensiell invasjon av territoriet, rettes nå fokus mot trusselen fra internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. I dag bidrar Danmark og Norge sammen med de andre medlemmene i alliansens transformasjon. Dette sees på som en av de høyest prioriterte oppgavene for alliansen. Et annet viktig felles aspekt ved medlemskapet er deltagelse i internasjonale operasjoner. Der stiller Danmark og Norge på like fot. Begge land har deltatt i NATOs ulike operasjoner, både med hær, sjø og luftstyrker. Danmark vektlegger også i utstrakt grad å trekke inn humanitære elementer bredere i internasjonale operasjoner.

En annen sentral rammefaktor er landenes relasjon til EU. Danmark har vært medlem siden 1973 mens Norge ved to anledninger har forkastet medlemskap ved folkeavstemninger. Landenes forhold til EU er i denne rapporten først og fremst relevant med tanke på utviklingen av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) det siste tiåret. Medlemmene i EU har vedtatt å styrke unionen på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området (FUSP). Imidlertid vektlegger medlemslandene denne søylen i integrasjonsprosessen ulikt. Det danske forsvarsforbeholdet av 1992 illustrerer dette. Danmark har vist en relativt sett passiv rolle i FUSP, og særlig innen ESDP er den danske deltagelsen svært begrenset. Man kan til og med argumentere for at Norge tidvis har vist større interesse på dette feltet. Norge søker aktivt å komme til enighet med EU om tilfredsstillende tilknytningsordninger som ikke-medlem. Dette kom blant annet til syne ved at Norge var assosiert medlem i Den vesteuropeiske union (VEU) mens Danmark kun var observatør. I den senere tid har Norge vist en aktiv tilnærming til den videre integrasjonsprosessen på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Etter at

reaktiv og avskrekkende sikkerhetsgaranti til også å være et aktivt og tillitskapende instrument i sikkerhetspolitikken. Det slås i denne sammenheng fast at Danmark har en interesse i å engasjere seg i militære oppgaver som ikke nødvendigvis er en direkte trussel mot Danmark.

Etter Forsvarskommisjonen har det blitt vedtatt to forsvarsforlik i Danmark. Det første forliket 2000-2004 fokuserte på en utvikling mot krisestyring og reaksjonsstyrker. Dette innebar en prioritering av forsvarets evne til internasjonale oppgaver, herunder mobilitet og deployerbarhet. Mobiliseringsforsvaret ble opprettholdt, men med et sterkt redusert behov for vernepliktige. Videre ble Hjemmeværet gitt større og mer krevende oppgaver som tidligere var forsvarsgrenenes ansvar.

Forsvarsforliket 2005-2009 bygger videre på utviklingen fra det første forsvarsforliket, men tar også opp utfordringene knyttet til terrortrusselen. Mobiliseringsforsvaret legges ned samtidig som forsvarets evne til å bidra til totalforsvaret styrkes. Forsvarets skal innrettes etter en kapasitetsbasert tilgang. Verneplikten reduseres til 4 måneder. Overføringen av "sivile" oppgaver til forsvaret (som for eksempel redningstjenesten) fortsetter.

Målsettingen er at Danmark skal kunne ha 2000 soldater i internasjonale operasjoner. For å oppnå forsvarets målsettinger innenfor gjeldende økonomiske rammer så har Danmark også besluttet å fase ut et strukturelement (ubåt). Danmark er svært bevisst den politiske gevinst som ligger i deltakelse i internasjonale operasjoner, og ikke minst synliggjøring av den danske innsatsen. Det arbeides derfor for at forsvarets internasjonale innsats skal ses i sammenheng med øvrig dansk innsats (sivil humanitær hjelp mv). En samordning med den sivile humanitære innsatsen forventes å bidra til høyere profil internasjonalt.

Forsvarsforlikene viser at det i stor grad er politisk enighet om hovedtrekkene i utviklingen av dansk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette kan tyde på at et klart og godt politisk forankret dokument er viktig for å sikre forutsigbarhet og enighet om større endringer i forsvaret.

Det danske forsvarsforliket er en avtale mellom partiene i Folketinget. Den vedtas ikke som et formelt folketingsdokument. Årsaken til den posisjon og respekt forliket har i det politiske miljø er, i henhold til våre kilder, en bevisst pedagogisk tilnærming når det gjelder å informere det politiske miljø. Spesielt arbeidet med Forsvarskommisjonen av 1997 ble vist til som et svært viktig element for å "lære opp" politikere i både trusselvurderinger og ikke minst Forsvarets rolle og behov. Både gjennom formell informasjon og uformell kontakt ved reiser, seminarer mv, mellom høyere offiserer og politikere hadde man klart å øke den gjensidige forståelsen for rammebetingelsene som Forsvaret og politikerne opererer under. Dette ble sett på som spesielt viktig nå som en stadig mindre del av politikerne hadde avtjent verneplikt, og det ble kommentert at man med jevne mellomrom måtte gjøre slike løp mot nye generasjoner av politikere. Ved å etablere nettverk mellom det politiske og militære miljø oppnådde man også å få frem nyanser i diskusjoner. Politikerne får dessuten mulighet til å ta uformelle avsjekk om politiske stridsspørsmål.

på hva den "spisse ende" skal brukes til. Samtidig besitter Forsvaret kapasiteter og organisasjoner som også kan benyttes til tradisjonelt "sivile" oppgaver. Det er trolig dette som er årsaken til at det danske forsvaret har fått utvidet sitt ansvarsområde til også å gjelde for eksempel maritim havovervåkning og forurensingsbekjempelse⁹. Norges geografiske utstrekning gjør at overtakelse av de samme typer funksjoner kan være mer kontroversielt. Beslutningen om å overta slike funksjoner vil de facto også innebære føringer for nåværende og fremtidig basestruktur, og kan være til hinder for videre reduksjoner av steder der Forsvaret er lokalisert. Her har Danmark en stor fordel med relativt korte avstander.

I begge land har forsvarspolitikken overlapp mot distriktspolitikken. Mange av Forsvarets installasjoner er viktige for mindre samfunn og en forutsetning for opprettholdelsen av lokal sysselsetting. Endringer i forsvarsstrukturen kan derfor ha store konsekvenser for sysselsetting i utkantkommuner. På grunn av Norges langstrakte land med spredt bosetting, er potensialet for en politisering av diskusjonen om Forsvarets struktur større i Norge.

4.2 Kostnadsanalyse – økonomi, demografi og geografi

4.2.1 Demografi og geografi

Forskjellen i fastlandsarealet mellom Norge og Danmark er vesentlig. Tabell 4.1 viser at Danmark har nesten en million flere innbyggere enn Norge, men at Norge er 7,5 ganger større enn Danmark i areal. Norskegrensen er 37 ganger lenger enn danskens grense mot Tyskland, og Norges kystlinje er 3 ganger lengre enn den danske.

	Danmark	Norge
Befolkning (mill)	5,4	4,6
Gjennomsnittlig levealder	77	79
Befolkningstilvekst (p a)	0,35 %	0,41 %
Areal (km ²)	43 094	324 220
Grenser (km)	68	2 544
Kystlinje (km)	7 314	21 925

Tabell 4.1 Sammenligning av demografiske og geografiske forhold (2004)¹⁰

I tillegg kommer begge lands interesser i Nord-områdene, Danmarks på Grønland og Færøyene og Norges på Svalbard (og Jan Mayen), med store tilliggende økonomiske soner til havs.

⁹ Ansvar for sivilt beredskap (brann, beredskap, amt og kommuner) er for eksempel flyttet fra Innenriksministeriet til Forsvarsministeriet.

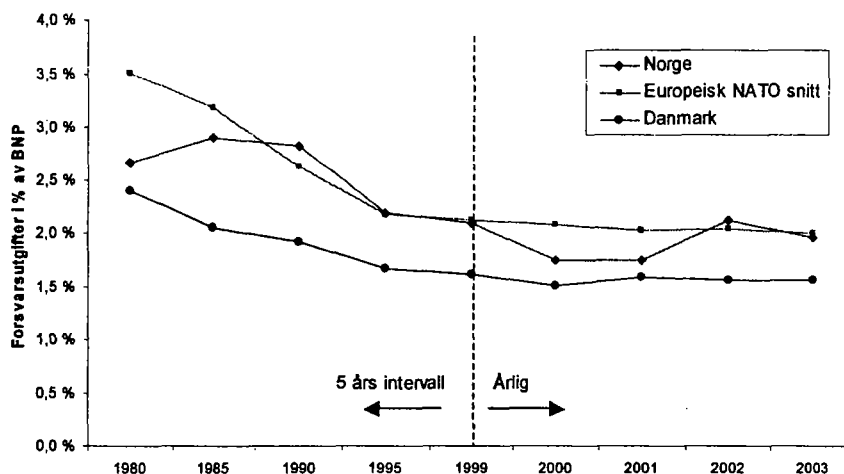
¹⁰ Tall fra CIA World Factbook, <http://www.gesource.ac.uk/roads/cgi-bin/worldguidecompare.pl>

indikerer at også det gjennomsnittlige lønnsnivået i de to landene har vært relativt likt i perioden. Den sterkere vekstraten i Norge, har imidlertid gitt en sterkere velstandsutvikling i samfunnet totalt, som også har kommet den enkelte innbygger til gode gjennom kraftigere lønnsvekst¹⁶ enn i Danmark. Danmark har dobbelt så høy arbeidsledighet som Norge, noe som vil ha innvirkning på lønnsveksten og -nivået. Selv om inntektsnivået er noenlunde likt, er forskjellene i spredning fra høyeste til laveste nivå forskjellig. Dette forsterkes av at Norge i tillegg har hatt en "lavtlønnsprofil" i sine lønnsoppgjør de senere år.

Prisnivået i de to landene er svært likt. Innen OECD-området er Danmark faktisk det landet som ligner mest på Norge, målt i kjøpekraftsparitet. Dette forholdet har vært svært stabilt siden 1998. Samme prisnivå og relativt likt lønnsnivå per innbygger, indikerer også relativt lik levestandard i de to landene.

4.2.3 Forsvarsøkonomi

Danmarks satsing på forsvaret, målt i forsvarsutgiftenes andel av BNP, er mindre enn Norges. Mens Norge ligger omtrent på gjennomsnittet for europeiske NATO-land, har Danmark i hele perioden fra 1980 ligget betydelig under, jfr figur 4.2.



Figur 4.2 Forsvarsutgifter i % av BNP

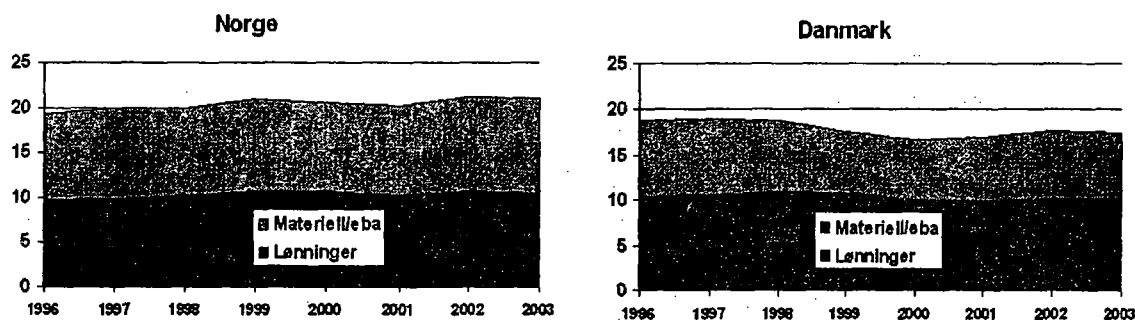
Dette innebærer at Danmark bruker til dels betydelig mindre penger enn Norge på sitt forsvar. Analysen viser at de danske forsvarsutgiftene siden 1990 har ligget mellom 5 og 10 mrd lavere per år enn utgiftene i Norge,¹⁷ jfr figur 4.3.

¹⁶ Se SSB tabell 20 Lønnsutvikling i Norden, etter land, 1997 – 2002 <http://ssb.no/emner/06/05/lonnansatt/tab-2003-06-27-20.html>

¹⁷ Basert på tall fra NATO. Rapporten "Defence Expenditures of NATO Countries (1980 - 2003)", finnes på NATOs hjemmesider, se <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-146e.htm>

på at danskene enten ikke skifter ut eller fornyer materiellet sitt i samme grad som i Norge, eller at det materiellet de anskaffer av ulike grunner koster mindre. Materiellet kan koste mindre enten fordi enklere og mer prisgunstige varianter velges, eller fordi danskene er bedre til å planlegge og gjennomføre sine anskaffelser, eller at de har mer forutsigbare og langsiktige rammer for sine investeringer.

Driftskostnadene utgjør den største delen av kostnadene i begge land. Siden 1996 har forsvaret i Norge i gjennomsnitt hatt driftskostnader på 2,6 mrd mer per år enn Danmark, noe som til sammen utgjør 20 mrd NOK i perioden, jfr figur 4.5.



Figur 4.5 Driftskostnader fordelt på lønn og øvrig drift (tjenester, materiell, EBA) 2003-NOK

Hovedforskjellen ligger i at danske tjenester-, materiell- og EBA-relaterte driftskostnader er betydelig lavere enn de norske. Mens disse kostnadene siden 1996 har økt med 1,2 mrd NOK (+13 %) i det norske forsvaret, har danskene redusert dem med mer enn 0,4 mrd NOK (-5 %).

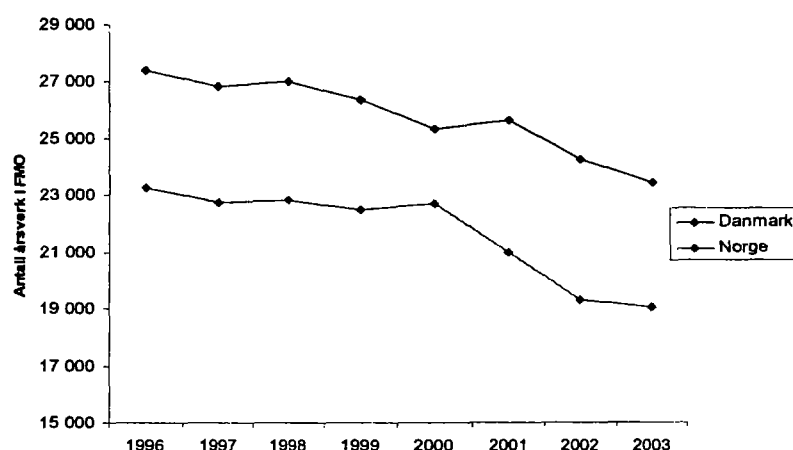
I Danmark har man siden 1989 inngått 5-årige forsvarsforlik og i Norge har vi langtidsdokument med en 4-5 års planperiode med foreslåtte økonomiske rammevilkår, jfr tabell 4.3¹⁸. Imidlertid er budsjettprosessen i Norge ikke fast bundet i LTP, noe som kan innebære at det faktiske budsjettet avviker fra det planlagte¹⁹.

	2005	2006	2007	2008
Norge				
Investeringer	9,7	9,7	9,7	10,2
Drift	18,0	18,0	18,0	17,6
Int ops	0,8	0,8	0,8	0,8
Omstilling	0,8	0,8	0,8	0,7
Sum	29,3	29,3	29,3	29,3
Danmark				
Investeringer	3,2	3,2	3,2	3,2
Drift	16,7	16,7	16,7	16,7
int ops	1,0	1,0	1,0	1,0
Omstilling				
Sum	20,9	20,9	20,9	20,9

Tabell 4.3 Budsjett-tall for kommende 5-års periode. Alle beløp i mrd 2003-NOK

¹⁸ I henhold til tall fra St prp nr 42 (Norge), og den danske regjeringens forsvarsopplegg 2005-2009 (Danmark)

¹⁹ Investeringsbudsjettet i 2005 er på ca 8,7 mrd NOK, noe som er 1 mrd NOK lavere enn LTP, ref tabell 4.3



Figur 4.6 Antall årsverk i det norske og danske forsvaret (FMO, tilsv)²³

Landenes bidrag til internasjonale operasjoner er omtrent like store (ca 1000 personer de senere år). Begge landene ligger i teten i NATO når det gjelder bidrag til internasjonale operasjoner, målt både som andel av væpnede styrker, og befolkningen totalt.

Forsvarspolitiske målsetninger og forsvarets oppgaver er relativt likt formulert for de to landene, og innholdet er sammenliknbart. I prinsippet skal landene hevde nasjonenes suverenitet og utøve myndighet over land, sjø og luftterritorium. I tillegg skal NATO-forpliktelser artikkel V oppfylles, og etter evne og politisk vilje skal begge ha evne til deltakelse i fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. Når det kreves, skal det militære forsvaret støtte det sivile samfunnet med tilgjengelige kapasiteter. Ambisjon om å opprettholde et invasjonforsvar har begge land forlatt.

En forskjell er at Norge har et større og mer omfattende territorium og landområde hvor suverenitet og myndighet skal utøves, selv om Danmark kan sies å ha tilsvarende oppgaver rundt Færøene og Grønland. En signifikant forskjell er imidlertid Norges grense mot Russland, herunder Schengen-oppgaver, og de store oljeressursene i Nordsjøen.

Den langsiktige, militære utviklingen i de to landene følger samme hovedspor. Antall enheter reduseres, og strukturelementer og kapasiteter utvikles med tanke på å utvikle deployerbare og anvendbare styrker som kan reagere hurtig og fleksibelt. Samtidig er det i begge land et sterkt fokus på å redusere stabs-/støttestruktur og å konsentrere fredsvirksomheten.

Den fremlagte danske forsvarsplanen skal først og fremst øke Danmarks evne til å stille avdelinger til fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner i utlandet. Samtidig fremholdes en intensjon om høyere grad av samordning mellom militær og øvrig dansk, sivil innsats. Dette gjøres for å øke Danmarks mulighet til å påta seg et større ansvar i innsatsområder.

²³ Forsvarets militære organisasjon (FMO) tilsvarende det norske FMO. Innholdet i det Danmark FMO er tilpasset for sammenligningens skyld. I all hovedsak betyr dette at HV er inkludert i tallene.

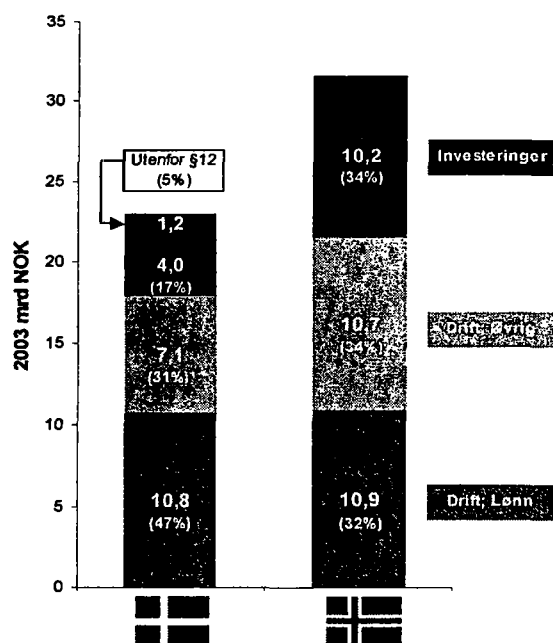
5. KOMPARATIV STUDIE – BREDDE

I det følgende vil vi analysere kostnad og effekt mer inngående. Som omtalt i kapittel 3.4 vil breddeanalysen i hovedsak omfatte "forsvarsåret" 2002 som følge av tilgjengelige data. Utgangshypotesen er at det danske forsvaret får mer forsvar for pengene enn Norge. Dette ønskes bekreftet eller avkreftet gjennom denne breddeanalysen. Med bakgrunn i makroanalysen, og generell kunnskap om landenes forsvar, er det utarbeidet følgende delhypoteser:

- *Danmark har en mer forutsigbar og prioritert utvikling av forsvaret enn Norge*
- *Danmark har en mer gripbar struktur i forhold til deltakelse i internasjonale operasjoner enn Norge*
- *Lønnskostnadene er høyere i Norge enn i Danmark*
- *Norge bruker mer penger på modernisering av materiellstrukturen enn Danmark*
- *Norges kommando- og basestruktur koster mer enn tilsvarende for Danmark*
- *Prioriteringen mellom Felles, Land, Sjø og Luft er ulik i de to landene*

5.1 Kostnadsanalyse – "forsvarsåret" 2002

Makroanalysen viser at totale forsvarsutgifter i Norge er ca 31,7 mrd NOK og ca 21,9 mrd NOK i Danmark i 2002. Det danske forsvarsbudsjett²⁴ er i realiteten ca 1,2 mrd NOK høyere. 5 % av de totale forsvarsutgifter i Danmark ligger utenfor forsvarsutgiftene betalt av Forsvarsministeriet i Danmark²⁵, illustrert i figur 5.1.

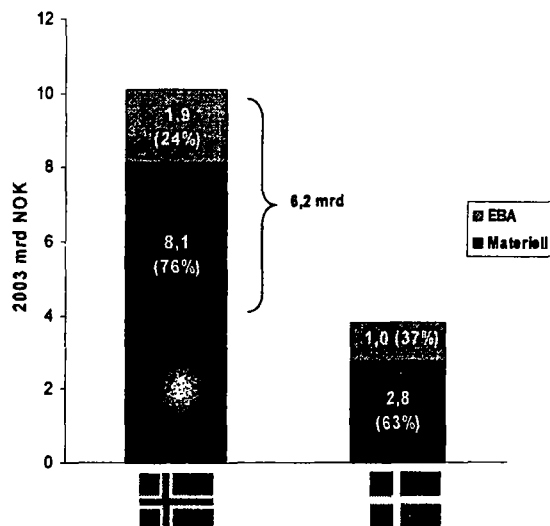


Figur 5.1 Totale forsvarsutgifter i Danmark og Norge (2002)

²⁴ § 12 Finanslov tilsvarende vår St.prp.nr.1 – budsjett prp.

²⁵ Omfatter lokal vernepliktsforvaltning, værtenesten, etc. I tillegg sees det bort ifra alle pensjonsutgiftene på tidligere forsvarsansatte i de to land. Se kapittel 3.3.2 Spesielle forutsetninger.

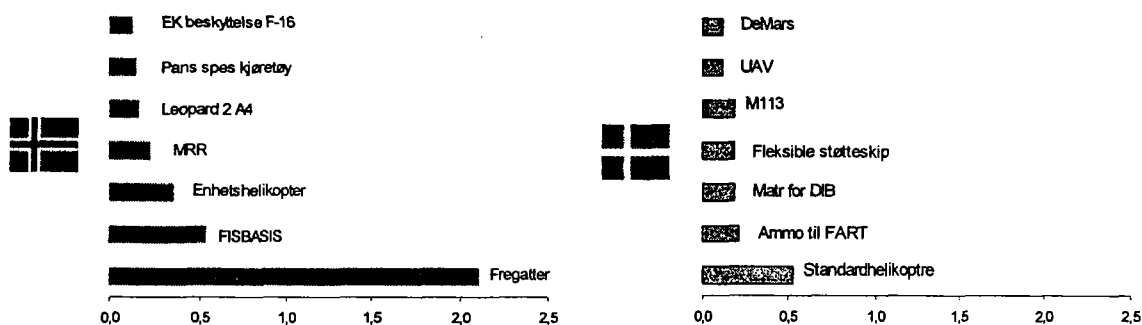
Danmark og ca 1,3 mrd NOK i Norge. Hvis en definerer fornyelse som investeringer, vil Danmarks totale investeringsutgifter estimeres til 7 mrd NOK og Norges 11,3 mrd NOK, en forskjell på ca 4,3 mrd NOK. Øvrig drift reduseres dermed til 3,2 mrd NOK i Danmark og 9,2 mrd NOK i Norge. I denne sammenligningen velger vi å følge definisjonen på investeringer som erstatninger av hovedmateriell eller fornyet kapasitet (henholdsvis 1760-prosjektene i Norge og FMP-1 (samt EBA investeringer) i Danmark)²⁷, se figur 5.3.



Figur 5.3 Investeringer i FMO fordelt på materiell og EBA (2002)

Fordelingen av investeringsutgiftene i de to land er også signifikant ulik når det gjelder andelen som går til fornyelsen av EBA. Selv om Norge bruker et større beløp på EBA-investeringer er andelen større i Danmark (37 % mot 24 %).

Når det gjelder materiellinvesteringene på 2,8 mrd NOK i Danmark og 8,2 mrd NOK i Norge er et fellestrekk at en håndfull prosjekter står for omtrent halve investeringsbeløpet. Hvis en summerer de 7 største enkeltprosjektene utgjør dette 55 % av investeringsutgiftene i Danmark og 45 % av investeringsutgiftene i Norge, se illustrasjon i figur 5.4.



Figur 5.4 De 7 største investeringsutbetalingene i 2002 (i mrd 2003 NOK)

²⁷ Dette er den "tradisjonelle" oppfatningen av investeringsprosjekter i Norge. I Danmark er det tilsvarende oppfatning, ref Materiellrapport av 1997 (<http://www.tfs.svn.dk/materiel.htm>)

- radar	SPY 1F	Multifunksjon	
- sonar	HMS (Spheron) og HMS-tauet (CAPTAS)	HMS (Atlas)	
- annet	IFF, ESM, FLIR, LV belys (TIS), Kanon (elektro-opt)	IFF, ESM, FLIR, LV belys (TIS), Kanon (elektro-opt) samt UAV	
KKIS			
- NBF	Link 16, Link 11, klargjort for Link 22	Link 16, Link 11, klargjort for Link 22	
- kamp/støtte	MCCIS, AEGIS CMS	MCCIS, C4I (terma-supplied C-flex)	
- samband	Integrert (HF, UHF, SHF, mil SATCOM)	Integrert (HF, UHF, SHF, mil SATCOM)	
Bemanning	Ca 123	Ca 100-120	
- offiserer	55 stk	30 stk	
- vervede	31 stk	54 stk	
- vernepliktige	28+9	16	
Helikopter	NH-90 (6 stk)	Ja (3 stk)	
- rekkevidde			
- sensor	Akustisk sonar		
- våpen	Torpedoer og synkeminer		
- mannskap	10 stk		
Anskaffelses-kostnader (mrd NOK)	Ca 18,1 + 2,7 = 20,8 + helikopter	Ca 4,5 + 5,0 = 9,5 + helikopter	
Enhetskostnad (mrd NOK)	Ca 3,6 + 0,6 = 4,2 + helikopter	Ca 1,5 + 1,7 = 3,2 + helikopter	

Tabell 5.1 Forskjeller og likheter i de to lands "fregatt"-prosjekter

Personellkostnadene for de ulike personellkategoriene velger vi å dele i to: (1) *faste lønnskostnader*, som består av regulativlønn og alle faste tillegg, inkludert alle statlige avgifter; og (2) *variable lønnskostnader*, som består av alle de ulike aktivitetsbestemte tilleggene.

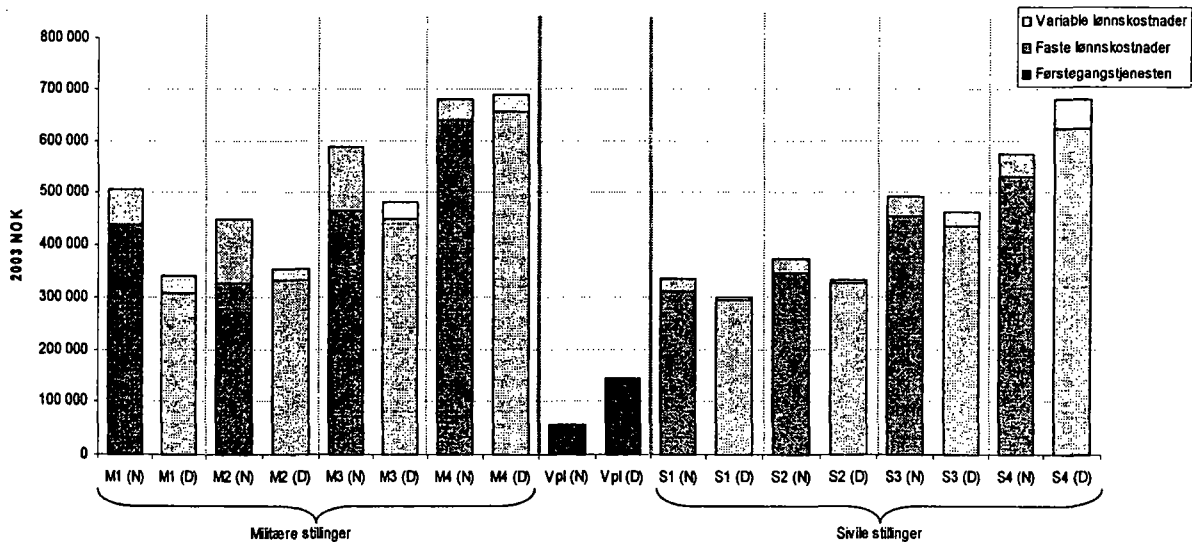
I det danske regnskapssystemet omtales de ulike militære (M) gradene i 4 hovedkategorier;

- M1 (vervede)
- M2 (sersjanter, flere nivåer)
- M3 (major-fenrik)
- M4 (general-oberstløytnant)

Tilsvarende er de sivile (S) "gradene" inndelt i 4 hovedkategorier³¹;

- S1 (lærlinger, assistenter, kontorbetjenter, etc)
- S2 (fagarbeidere, etc)
- S3 (avdelingsledere, etc)
- S4 (direktører, etc)

Ut fra denne fordelingen av forsvarets personell er det utarbeidet komparative gjennomsnittssatser for militært og sivilt personell i Danmark og Norge, inndelt i henholdsvis faste lønnskostnader og variable lønnskostnader. I tillegg har vi lagt inn ett gjennomsnitt per "årsverk" for vernepliktige (de grønne søylene). Det danske forsvaret har om lag 4100 færre vernepliktige enn Norge,³² men gir disse en vesentlig bedre økonomisk kompensasjon.



Figur 5.5 Gjennomsnittlige personellkostnader, fordelt på de ulike personellartene

På lavere stillings- og gradsnivå er den gjennomsnittlige satsen i Norge mye høyere enn den danske. Dette gjelder både militære og sivile stillinger, jfr søylene M1 til M3 og S1 til S3 i

³¹ Det er her gjort en tilpasning til norske stillingskoder.

³² I Norge er det ca 10400 vernepliktige årsverk mot Danmarks 6300 årsverk.

5.1.3 Øvrig drift (tjenester, materiell og EBA)

I forrige kapittel så vi at Danmark bruker en større andel av forsvarsbudsjettet (ca 50 %) på personellkostnader enn Norge (ca 40 %), som her er blant de "beste i klassen" i NATO-sammenheng (55 % i gjennomsnitt). Når det gjelder materiellrelaterte driftskostnader er imidlertid forholdet snudd, og Norge bruker en større andel på materiellrelatert drift (25 %) enn både Danmark (14 %) og gjennomsnittet i NATO (16 %). Dette kan ha en sammenheng med den betydelig høyere investeringsandelen i Norge, som kan innebærer at materiellet Norge anskaffer er mer teknologisk avansert og skreddersydd for norske forhold og behov, og derav også dyrere å drifte. En annen forklaring kan være et generelt høyere aktivitetsnivå i Norge. Norge bruker også mer enn Danmark på drift av EBA, henholdsvis 6 % og 4 % av de totale forsvarsutgiftene.

Som vist i figur 5.2 var øvrige driftsutgifter i 2002 på 6,4 mrd NOK i Danmark og 10,5 mrd NOK i Norge. Sett i forhold til totale forsvarsutgifter er andelen som går til øvrig drift i de to landene relativt sammenlignbar, med 31 % for Danmark og 34 % for Norge. Figur 5.7 viser en oversikt over de øvrige driftskostnader som vi har datagrunnlag for å sammenligne. Disse utgjør ca 60 % av driftskostnadene knyttet til "øvrig drift".



Figur 5.7 Øvrige driftsutgifter (2003 mrd NOK)

Fra figuren ser vi at Norge bruker vesentlig mer på samtlige av disse utgiftspostene, i alt 2,5 mrd NOK mer. På konsulenttjenester og diverse drift har vi dobbelt så høye utgifter som Danmark. Innen tjenestereiser bruker Norge 0,8 mrd mer enn Danmark, og vi bruker 0,5 mrd mer på materiellrelatert drift og varer.

Med et ufullstendig datagrunnlag er det vanskelig å fastslå i hvilken grad Norge har et høyere øvrig driftsutgiftsnivå i forsvaret fordi vi er et større land. Det er likevel nærliggende å anta at dette er en del av forklaringen fordi:

- (1) Det norske forsvaret har et større område å opprettholde militær tilstedeværelse på, herunder behov for EBA.
- (2) Større avstander medfører økte kostnader i form av reiseutgifter og drivstoff.

Disse forklaringene har sammenheng med hverandre. Vi vil se på om disse to begrunnelsene kan forklare at Norge bruker mer penger på reiseutgifter, drivstoff og EBA.

utenlands reiseutgifter i Norge ca 157 millioner NOK og i Danmark ca 50 millioner NOK. Dette er det samme forholdstall som for de totale reiseutgifter, dvs at Norge har tre ganger så høye reiseutgifter som Danmark både totalt og for utenlandsreiser.

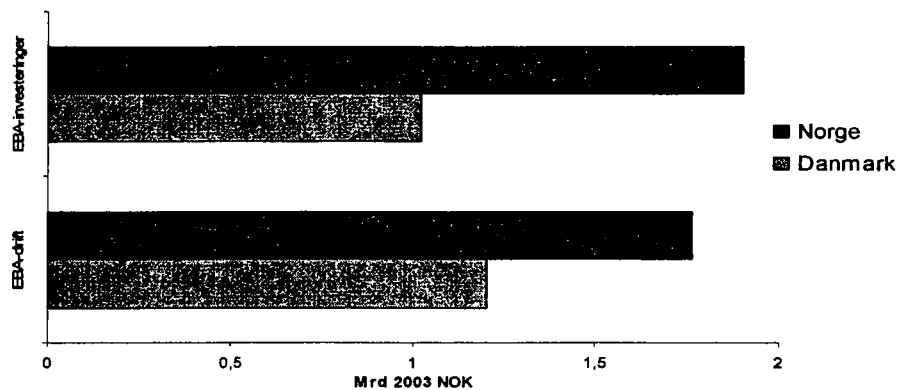
Siden man for innenlandsreiser finner en forskjell mellom Norge og Danmark som samsvarer med at Danmark har ca 4000 flere ansatte, og differansen for utenlandsreiser utgjør 107 millioner NOK, må den resterende differansen skyldes at Norge bruker ca 750 millioner NOK på andre reiseposter. Dette kan være representasjon, kurs og skolerelaterte reiser, øvelser og hjemreiser, samt chartrede fly/flyseter hvor Norge i 2002 brukte ca 300 millioner NOK. Det store norske "merforbruket" på reiser ser derfor ikke nødvendigvis ut til å kunne forklares med at vi er et større land.

5.1.3.2 Drivstoff

FMO i Norge hadde i 2002 drivstoffutgifter (land og sjø) på over 0,2 mrd NOK, mens tilsvarende drivstoffutgifter i Danmark lå på ca 0,1 mrd NOK. Større avstander betyr mer drivstofforbruk for logistikk og frakt. Årsak til merutgifter til drivstoff kan imidlertid også være at aktivitetsnivået kan ha vært høyere i Norge, og det kan være forskjellige prinsipper for hvordan drivstoff i ulike situasjoner utgiftsføres. En viss andel vil likevel kunne relateres til større avstander. Eksempelvis vil frakt av materiell i seg selv være dyrere i Norge på grunn av lengre avstander, i tillegg vil prisene på frakt sannsynligvis³⁴ være lavere i Danmark.

5.1.3.3 Eiendom, Bygg og Anlegg (EBA)

Til tross for at vi har et mindre antall baser, bruker Norge vesentlig mer både på drift og investering av EBA, jfr figur 5.9.



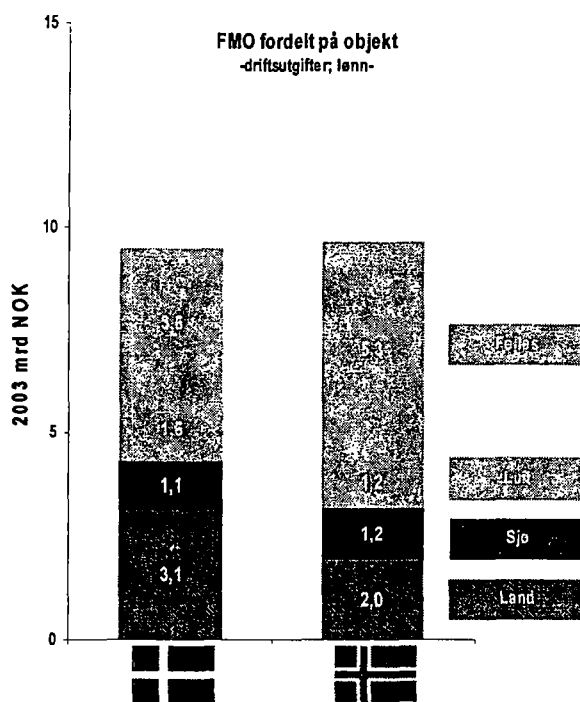
Figur 5.9 EBA-drift og- investeringer i de to land i 2002 (FMO-tall)

Det er vesentlige forskjeller i EBA-volum i de to land. Bygninger og anlegg (BA) i det norske og danske forsvaret utgjorde i 2002 henholdsvis ca 6 mill m² og 2,9 mill m². Total grunnareal

³⁴ Danmark kan antas å ha større konkurranse på frakt med flere aktører og bedre utbygd infrastruktur, herunder større dekning av tognettet og et bedre veinett.

Fordelingen av FMO-forsvarsutgiftene på objekter er vanskelig, og anslagene i figuren er relativt usikre. Dette har sammenheng med at verken det norske eller det danske forsvaret opererer med en inndeling slik den er presentert her. Det vises for øvrig til spesielle forutsetninger i kapittel 3.3.2. Imidlertid er det grunnlag for å hevde at hovedkonklusjonen ikke vil endres i nevneverdig grad; Felles og Land står for mesteparten (ca 80 %) av driftsutgiftene i både Danmark og Norge, illustrert til høyre i figur 5.10. Det er verdt å merke seg at danskene, på tross av lavere driftsutgifter, bruker vesentlig mer på Land enn Norge. Dette kan relateres til en signifikant ulik personellstruktur for Land, med 9300 ansatte i Danmark og 3800 ansatte i Norge³⁸. I Felles finner vi driftsutgifter knyttet til internasjonale operasjoner, forsyningskommandoer og den øverste ledelsen (staber, forsvarskommandoer, etc). De største driftsutgiftene i Felles i både Danmark og Norge er knyttet til forsyningskommandoene (ca 51 % i Norge og 56 % i Danmark). Merutgifter knyttet til internasjonale operasjoner er ca 14 % i Norge og ca 12 % i Danmark. De resterende driftsutgifter i Felles er i all hovedsak bundet opp i ledelsen. I Land, Sjø og Luft finner vi hovedsaklig driftsutgifter knyttet til Hæren, Heimevernet, Sjø- og Luftforsvaret med unntak av forsyningskommandoene (som er i Felles).

I begge land er mesteparten av driftsutgiftene knyttet til personellkostnader. Disse utgiftene har vi god innsikt i fordelingen av. Figur 5.11 viser alle lønnsutgiftene (9,5 og 9,7 mrd NOK i henholdsvis Danmark og Norge)³⁹ fordelt på Felles, Land, Sjø og Luft.



Figur 5.11 FMO-utgiftene i Danmark og Norge, fordelt på objekt samt inndelt i lønn (2002)

³⁸ Eksklusiv vernepliktige, inklusiv vervede som ikke går inn i intops.

³⁹ Ref kapittel 5.1.1 er de totale lønnsutgiftene på 10,4 og 10,7 mrd NOK i hhv Danmark og Norge. Som utledet i kapittel 3.3.2 har vi utelatt verneplikt og omstilling.

5.2 Effektanalyse – Kapasitet, aktivitet, struktur

I makroanalysen konkluderte vi med at det er omtrent samme forsvarsstruktur og samme antall kapasiteter, men flere ansatte i det danske forsvaret. I den påfølgende breddeanalysen vil vi analysere dette nærmere.

5.2.1 Taktiske kapasiteter

Innholdet i de to forsvarsstrukturene, fordelt på taktiske kapasiteter kan kort oppsummeres i tabell 5.2.

Objekt	Kapasitet	Norge		Danmark	
Land	Stridsvogner	1A5, 1A1	170	1A5, 2A4	258
	Pansret personellkjøretøy	M113, CV9030, Sisu	346	M113, Piranha	326
	Rørartilleri	M114, M109	172	M101, M114, M39, M109	245
	Rakett artilleri	MLRS	12	MLRS	12
	Bombekastere	81mm	450	81mm	455
	Panservern	TOW	320	TOW	140
	Luftvern	RBS70	120	Stinger	?
	Helikopter			AS550-C2, Huges 500M	25
	UAV			Taktisk UAV	2
	HV	Mannskaper	83 000	Mannskaper	63 000
Sjø	Ubåter	ULA	6	Tumleren, Narvalen, Kronborg	4
	Primære overflateskip	Oslo	3	Niels Juel	3
	Patrolje og indre farvann	MTB	15	MB, TB, PB	27
	Minekrigføring	Leggere og ryddere	10	Leggere og ryddere	7
	Støtteskip	Støtte, søk, kongeskip	5	Støtte, isbryter, miljø	13
	Kystvakt	Skip og helikoptre	16	Helikopter (+ en andel av støtte)	8
	Kystjeger	Stridsbåt 90	25		
	Kystartilleri	Fort	9	Fort	2
Luft	Kampfly	F-16	57	F-16	65
	Transportfly	Herkules C-130	6	Herkules C-130J-30	3
	VIP transportfly	Falcon	3	Challenger	3
	Maritim overvåkning	P-3	6	Challenger	
	Redningstjeneste	Sea king	12	S-61	8
	Transporthelikoptre	Bell	18		
	Bakke til luft	NASAMS	6	HAWK	6

Tabell 5.2 Taktiske kapasiteter forsvarsstrukturen av 2002⁴⁰

Som besluttet i Forsvarsforliket 2005-2009 og St.prp.nr.42 (2003-2004) videreutvikles de to lands forsvar i retning av innsatsbaserte strukturer. Dette reflekteres i de kapasiteter som avvikles eller utvikles.

De mest typiske utviklingstrekk frem til i dag og som planlegges for perioden 2005-2008 er;

- Innenfor Land reduserer begge land kvantiteten av alle typer kjøretøy og våpensystemer. Dette som følge av at Danmark avvikler sitt mobiliseringsforsvar og at Norge reduserer ambisjonen om et mobiliseringsforsvar kraftig. Antallet tilpasses stort sett materiellbehovet til 1-2 brigader. Blant annet reduseres antall stridsvogner i begge

⁴⁰ Kilde; Military balance 2002/2003.

Danmark ikke i like stor grad trenger å trene vernepliktige⁴¹ til et mobiliseringsforsvar, men velger å holde en jevn standard på *stampersonellet* (se kapittel 5.2.2 nedenfor). De økonomiske rammene for trening utenfor arbeidstid er kraftig redusert de siste årene og kompensasjonen for slik øving er signifikant bedre i Norge⁴².

Effektivitet uttrykt gjennom kapasiteter og kostnader kan vurderes i forhold til svært mange faktorer. Vi har tidligere blant annet funnet at Danmark har lavere investeringsandel og lavere utgifter til materiell- og EBA-vedlikehold. I utgangspunktet ønsker vi å måle militær effekt som et produkt av mengde, utholdenhet (tid) og kvalitet.

Mengde og tildels evne til utholdenhet kan tillegges en kvantifiserbar størrelse. De to landene har relativt like militære kapasiteter, men lav investeringsandel og lavere utgifter til materiellvedlikehold i Danmark kan påvirke kvaliteten på materiellet og utholdenheten i operasjoner. Måling av kvalitet er basert på skjønn. Kvalitet kan også vurderes ut fra teknologisk nivå og personellens kompetanse.

5.2.2 Personell

Både i Norge og Danmark har det de senere år blitt satt et økende fokus på å utvikle nasjonale deployerbare kapasiteter fremfor nasjonale stabs- og støttestrukturer. I begge land fokuseres det derfor på å etablere en relativ ung, fleksibel og gripbar personellstyrke.

I Danmark avvikles mobiliseringsforsvaret. Dette har som praktisk konsekvens at man ikke lenger skal styrkeprodusere personell til dette formålet.

Personellkorpset deles i begge land inn i sivile og militære stillinger fordelt på alle nivåer i strukturen. Den militære personellstrukturen i det danske forsvaret har et vesentlig større innslag av "profesjonelt" personell, dvs en større andel vervede soldater og et eget underoffiserskorps (bestående av sersjantbefal). Dette omtales som *stampersonell* i Danmark.

Når Norge nå etablerer og innfører en ny befalskategori (avdelingsbefal) med virkning fra 1. januar 2005, samt øker andelen vervede, har den danske befalsordningen vært brukt som en grunnlagsmodell, se FFI rapport om ny befalsordning (2003/01485).

Figuren på neste side viser fordelingen av FMO-personellet i de to land, med en hovedinndeling på militære og sivile stillinger etter den danske modellen.

⁴¹ Hovedvekten av øvingsdøgn er relatert til førstegangstjenesten i både Danmark og Norge.

⁴² De danske øvingstilleggene varierer ikke med nivået på grunnlønnen og tilsvarer ca 1/3 av det gjennomsnittlige Norske tillegget. Denne forskjellen i utbetalingen gir en ulik incentiv struktur for personellet. I motsetning til ATM-reglene i Norge kan de militært ansatte i Danmark velge om de vil avspasere øving utenfor arbeidstid (ØUA) eller få den utbetalt. De færreste velger utbetalt siden satsen er så lav (ca 1100 NOK før skatt versus en fridag).

Gradsstruktur i Norge medfører høyere lønnskostnader, økte utdanningskostnader og en redusert fleksibilitet i personellkorpset i forhold til en overordnet målsetting om økt gripbarhet og deployeringsevne.

Det er også verdt å merke seg at andelen stillinger på nivåene fra oberstløytnant/kommandørkaptein og høyere er ca tre ganger høyere i Norge enn i Danmark. I Norge er ca 9% av stillingene tillagt disse gradsnivåene mot ca 3 % i Danmark. Dette kan ha sammenheng med antall kommandoled i forsvarenes øverste ledelse, samt at sammenlignbare stabstillinger i Danmark bekles av offiserer med en grad lavere enn Norge. Funn i andre studier viser at det har vært en gradsinflasjon i Norge de siste 10 årene. Antallet og andelen stillinger på gradsnivåene fra og med major/orlogskaptein og høyere har økt. I Norge settes det nå i verk tiltak for å redusere antall stillinger og offiserer på gradsnivåene major/orlogskaptein og høyere, samtidig som andelen stillinger på de laveste gradsnivåene skal økes. Dette vil gi en noe større grad av likhet med den danske personellstrukturen slik den er i dag. Dette kan bidra til at gripbarheten av norske militære avdelinger blir bedre.

5.2.2.1 Styrkeproduksjonen

Forskjellene i personellstrukturen har også sammenheng med forskjeller i hvordan styrkeproduksjonen skjer i de to land. I Danmark utarbeider Forsvarskommandoen en overordnet styrkeproduksjonsplan. Denne planen inneholder oversikter over hvilke enheter som skal produseres i en rullerende seksårsperiode. Produksjonsplanen baseres på både kvalitative og kvantitative krav og har basis i den enkelte enhets krav til bemanning, materiell, utdanning og utholdenhet. I produksjonsplanen fremkommer de overordnede målsettinger, rammer og kapasitetsbehov med økonomiske rammer innen hvert funksjonsområde. Denne planen danner grunnlaget for utarbeidelsen av oppdrag knyttet til styrkeproduksjon i årsprogrammet. Danskene synes å ha en mer strategisk kompetansedrevet tilnærming til en overordnet plan for styrkeproduksjon. Denne inneholder et detaljeringsnivå i forhold til kvantitet og kvalitet vi hittil ikke har hatt i Norge. Når det gjelder styrkeproduksjon slik de presenteres i årsprogrammene (oppdrag til styrkeprodusentene) er disse relativt like i Danmark og Norge.

Danskene planlegger å etablere en personellstruktur med færre sivilt ansatte og lavere gjennomsnittsalder for deler av det militære personellet. Begrunnelsen for dette er at i det "nye forsvaret" i Danmark blir det økt behov for anvendelse av militært personell. Ved konvertering blir personellet mer anvendbart i internasjonale operasjoner. Det er sentralt å merke seg at det ikke er særlig store kostnadsforskjeller mellom sivilt personell og militært stampersonell i Danmark. En økning av andelen militære stillinger gir relativt små kostnadsmessige konsekvenser. I Norge derimot er det store kostnadsmessige forskjeller mellom militært og sivilt personell, spesielt tilknyttet de laveste funksjonsområder. En kan grovt sett regne med at kostnaden ved 2 militære årsverk tilsvarer 3 sivile årsverk. Derfor kan et tiltak som innbefatter å redusere andelen av sivilt personell og erstatte disse med avdelingsbefal eller vervede være langt mer kostbart i Norge enn det er i Danmark.

muligheter for tjeneste og fremtidig ansettelse. Den enkelte tilkjenner eventuelle ønsker om frivillig verneplikt eller utdanning i Forsvaret. Deretter gjennomføres sesjon. Vernepliktige i Danmark vil i fremtiden gjennomføre 3-4 måneders førstegangstjeneste, mot dagens 9 måneder. Deretter vil den vernepliktige de påfølgende år stille seg til rådighet for eventuell tjeneste i forbindelse med oppgaver tilknyttet totalforsvaret. Det etableres særordninger for vaktkompaniet på slottet, hesteeskadronen og kongeskipet. De vernepliktige som ønsker det, og er skikket, kan søke befalsutdanning fra avsluttet verneplikt.

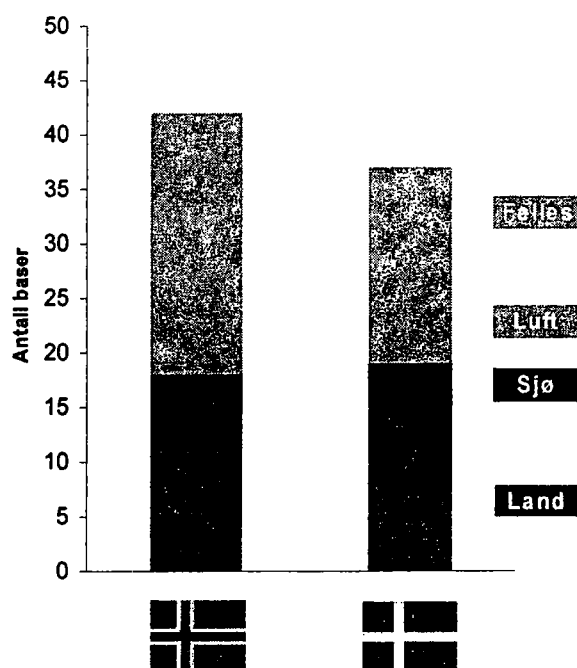
5.2.2.4 Treningsomfang

Da Norge har et betydelig høyere antall vernepliktige mannskaper (ca 10400 mot ca 6300) er det rimelig å anta at vi bruker større ressurser på soldatutdanningen enn man gjør i Danmark, ikke per vernepliktig, men total. Det høyere antallet henger sammen med at vi i Norge viderefører en viss mobiliseringsoppsetning samtidig som man styrkeproduserer personell for Heimevernets oppsetninger. Et annet aspekt er at norske vernepliktige trener for å mestre arktiske klimatiske forhold. Dette henger også sammen med at Norge fortsatt skal styrkeprodusere for et mobiliseringsforsvar samt tilføre Heimevernet kvalifisert personell. En fordel for Norge når det gjelder den større vernepliktsmassen er at man har langt flere å rekruttere fra når det gjelder å fylle opp vervede og avdelingsbefalstillinger. Dette kan få stor betydning for rekruttering av personell med riktig kompetanse.

Det produserte antall flytimer på F-16 er høyere i Norge enn i Danmark (ref tabell 5.3). Dette kan tyde på at treningsaktiviteten i Norge er høyere enn i Danmark. Samtidig må det tas hensyn til at Norges betydelig større geografiske areal vil generere noen flere flytimer i form av transportetapper uten at dette gir økt treningseffekt i de operative roller kampflyvåpenet skal dekke. Det er også verdt å merke seg at Danmark i større grad enn Norge har deployert kampfly i internasjonale oppdrag. Disse oppdragene egenart har gitt trening i air policing rollen og i air-to-ground rollen. Den danske omfang av deployeringer og varigheten av deployeringene, som er større enn de norske bidragene, har trolig gitt et større erfaringsgrunnlag og økt evnen til å deployere kampfly og støttepersonell.

Treningsnivå for land- og maritime kapasiteter i de to land synes å være regulert av NATO standarder, og evalueres derfor etter samme standard. Dette tilsier at fokus i treningen og omfanget av treningen er tilnærmet likt i begge landene. Det er større usikkerhet med hensyn til hæren, men en forskjell vil være trening under flere klimatiske forhold. Norge kan deployere også til ørken, Danmark har i mindre grad denne kapasiteten i dag. Materiellinvesteringer for å operere i ørkenklima starter i Danmark i 2005.

enn det som er tilfelle for det danske forsvaret⁴⁷. I figur 5.16 ser vi at Land i Danmark er spredt på et større antall baser enn i Norge. På den annen side er Luft i Danmark lokalisert på færre baser enn i Norge.



Figur 5.16 Antall baser fordelt på Felles, Land, Sjø, Luft (2002)

Beslutningen om å nedlegge mobiliseringsforsvaret i Danmark bidrar til å sentralisere og samle forvaltnings- og logistikkfunksjoner. Denne sentraliseringen medfører at nivåer i organisasjonen kan fjernes og gi en kortere tjeneste- og kommandovei med bedre ressursutnyttelse. I Danmark vil Forsvarets Materielltjeneste bli etablert i København-området på grunnlag av den nåværende materiellstab, de tre materiellkommandoer og Forsvarets forskningstjeneste. Under Forsvarets Materielltjeneste etableres en verkstedsstruktur med nasjonale og regionale verksteder og vedlikeholdssentre. Forsvarets materielltjeneste skal forankres i forsvarets strategiske ledelse. Fortsatt opererer en i Danmark med tre materiellkommandoer slik vi gjorde i Norge inntil FLO ble etablert i 2002. Danmark synes derfor å ligge etter Norge når det gjelder å reorganisere og tilpasse fellestjenestene i virksomheten.

Denne utviklingen som nå realiseres i Danmark er relativ lik den utvikling vi har gjennomført i FLO. Danskene synes å ha planer om å gå noe lenger i sentraliseringen av materiell og logistiktjenesten enn det vi har gjort i Norge. Dette skyldes i hovedsak geografiske forhold (kortere avstander) og at danskene avvikler mobiliseringsforsvaret. De kan av denne årsak ha en mindre og mer sentralisert materiell, lager og vedlikeholdsstruktur. Danskernes planlagte

⁴⁷ Kart for hver forsvarsgren finnes på det danske forsvarets hjemmesider: <http://www.forsvaret.dk>

5.2.4.1 Felles

Felles defineres som alle enheter som ikke inngår i Land, Sjø og Luft, dvs at Felles også inneholder all logistikk- og forsyningstjenester, samt felles ledelse (kommandonivåer) og spesialstyrker.

Mens Norge fortsatt har et eget kommandonivå på operasjonelt nivå og et nivå for krisestyring (Landsdelskommando Nord, LDKN), er den danske Forsvarskommandoen ansvarlig for både operativ virksomhet og for styrkeproduksjon gjennom Hærens, Sjøforsvarets og Luftforsvarets operative kommandoer. Danmark har med andre ord ett til to kommandoled mindrer enn Norge.

Den danske oppbyggingen av operativ logistikk rettes relativt ensidig mot å dekke danske behov, og de støtter i mindre grad enn Norge NATO's felles pool av Combat Support (CS) og Combat Service-Support (CSS). Likevel er divisjonstropper av CS og CSS stort sett tilsvarende det Norge har, men øremerket støtte til nasjonale enheter.

Danmark vil ha spesialstyrker (Special Operation Forces, SOF), en land og en maritim, herunder et ledelselement. Størrelsen er ikke kjent. Det synes ikke som Danmark investerer i dedikerte SOF-helikoptre – forøvrig en ambisjon som Norge foreløpig også har forlatt.

Teksten under pkt. 5.2.4.2 t.o.m. 5.2.4.4 nedenfor er unntatt i sin helhet fra offentligheten da de graderte opplysningene utgjør den vesentligste delen av innholdet – jfr. Offentlighetsloven § 5a, 2.ledd, jfr. Sikkerhetsloven §§ 11 flg.

5.2.4.2 Land

5.2.4.3 Sjø

5.2.4.4 Luft

5.3 Delkonklusjon - Bredde

I det følgende vil vi oppsummere breddestudien ved å vurdere delhypotesene presentert innledningsvis i dette kapitlet.

- *Danmark har en mer forutsigbar og prioritert utvikling av forsvaret enn Norge*

Danmark er tydeligere enn Norge i sine politiske prioriteringer, og ser ut til å ta konsekvensene av de politiske beslutningene som er tatt. Ved siden av suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og katastrofehandtering er den danske transformasjon mer preget av en tilnærming til internasjonale operasjoner enn hva den norske langtidsplanen beskriver.

- *Lønnskostnadene er høyere i Norge enn i Danmark.*

Selv om de totale lønnsutgiftene er omtrent like i Danmark og Norge er de gjennomsnittlige lønnskostnadene signifikant lavere i Danmark. Av dette følger at Danmark har ca 4000 flere ansatte for tilnærmet samme kostnad totalt.

Bredestudien viser at det generelle lønnsnivået i det danske forsvar er vesentlig lavere enn i Norge, spesielt på stillinger i de lavere funksjonsområder. Det er kun på de høyeste stillingene at lønnsnivået i Danmark er høyere enn i Norge. Dessuten har man en langt høyere andel av personellkorpset på de lavere gradsnivåer i Danmark, sammenlignet med Norge. I Norge har en større andel av befalskorpset høyere utdanning enn i Danmark, noe som gir utslag på lønnskostnader ved at man betaler mer for høyere kompetanse. Et generelt høyere kompetansenivå i virksomheten (gitt at det er på riktig nivå) kan føre til et behov for færre ansatte. Lønssystemene når det gjelder variable tillegg er også forskjellige. I Danmark utbetales en flat øvingssum uavhengig av gradsnivå, mens de variable tilleggene i Norge er tett knyttet til grad og lønnstrinn. Videre er aktivitetsnivået noe høyere i Norge enn i Danmark noe som gir utslag på de totale lønnskostnader.

- *Norge bruker mer penger på modernisering av materiellstrukturen enn Danmark*

Det er - og har vært - et signifikant høyere investeringsnivå i Norge enn i Danmark. De siste åtte årene har det norske forsvaret brukt 34 mrd NOK mer på investeringer enn det danske forsvaret. En skulle tro at det burde være mulig å finne åpenbare forskjeller i dagens plattformer og teknologi i det danske og norske forsvaret, men disse har ikke vært fremtredende – tvert i mot. En årsak til at det er vanskelig å finne forskjeller kan være at materiellet Norge anskaffer er mer teknologisk avansert og skreddersydd for norske forhold og behov, noe som innebærer høyere utgiftsnivå både som følge av innkjøpsprisen, men kanskje også selve anskaffelsesprosessen. Når det gjelder forskjellene i EBA-investeringene skyldes dette både store forskjeller i geografiske avstander og klimatiske forhold. Denne studiens fokus har imidlertid vært på drift og effektivisering av Forsvaret. En nærmere kvalitativ analyse av de siste års investeringsprosjekter i de to land vil kreve ytterligere datagrunnlag.

- *Norges kommando- og basestruktur koster mer enn tilsvarende for Danmark*

Som kjent har Norge et vesentlig større landareal og maritimt ansvarsområde enn Danmark. Dette, sammen med opprettholdelsen av en viss militær motstandsdyktighet mot trusler/anslag, innebærer at Norge fortsatt finner det nødvendig å legge større vekt på suverenitetshevdelse og nasjonalt forsvar enn Danmark. Norge har en betydelig større bygningsmasse enn Danmark. Dette har sin bakgrunn i arv fra den kalde krigen med et stort og desentralisert mobiliseringsforsvar med tilhørende kommandostruktur. Vi erkjenner at det fortsatt kan være et ulikt behov for kommando- og basestrukturer, og er kjent med pågående utredninger i FD, men gitt den teknologiske utvikling og et endret trusselbilde i løpet av de

6. KOMPARATIV STUDIE – DYBDE

Kampfly er valgt som et system for dybdestudie. Valget er gjort på bakgrunn av at Danmark og Norge har samme type kampfly, dvs F-16 med relativt lik konfigurasjon. Breddestudiet viser at Norge og Danmark har relativt likt antall fly og en sammenlignbar basestruktur. Systemet har en sentral rolle i Forsvaret samtidig som det representerer en vesentlig kostnad.

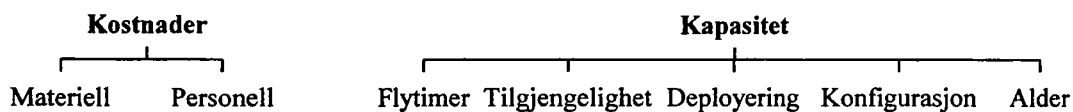
Vi vil gjennom dybdeanalysen søke å bekrefte eller avkrefte hovedhypotesen for F-16:

Danmark får mer kapasitet per krone som brukes på F-16 sammenlignet med Norge.

Med bakgrunn i breddestudien og generell kompetanse på F-16 er det utarbeidet følgende delhypoteser som sammenstilt bidrar til å belyse hovedhypotesen:

- *Totalkostnaden for F-16 er høyere i Norge enn Danmark*
- *Danmark har lavere aktivitet enn Norge*
- *Norge oppgraderer sine F-16 i større grad enn Danmark*
- *Det er større evne til deployering i Danmark enn i Norge*
- *Alder på F-16-flyene er høyere i Norge enn i Danmark*
- *Danskene har forventet lengre levetid på F-16 flåten*

Nedenfor gis en oversikt over de forholdene som vil bli analysert nærmere i de kommende kapitlene 6.1 (kostnader) og 6.2 (kapasitet). Til slutt vil konklusjonene på delhypotesene sammenstilles for å foreta en kost-effektivitetsvurdering som bakgrunn for anbefalinger om mulige tiltak i kapittel 7 (7.3.4 Luft).



6.1 Kostnadsanalyse - Kampfly

En kostnadsanalyse av et system med stor kompleksitet som kampfly medfører en god del utfordringer, og da spesielt ved sammenligning av to land. Vi har gjort de avgrensninger og forutsetninger som vi mener har vært nødvendig for å i det hele tatt kunne gi et helhetsbilde av kostnadene ved kampfly i de to landene. Eksempelvis inngår våpenanskaffelser, herunder integrering av nye kapasiteter, ikke i tallgrunnlaget, siden ulik innfasing kun ville forstyrre analysen. Det er imidlertid langt fra trivielt å skille våpenanskaffelser og systemoppgraderinger fra hverandre, men vi mener likevel dette er nødvendig.

Drivstoffkostnader inngikk ikke i datagrunnlaget fra Danmark, og forhold som

mellom 70 og 150 mill NOK per år i reduserte materiellkostnader for Norge.

Som figur 6.1 viser, er det også etter denne justeringen en vesentligere høyere materiellkostnad i Norge enn Danmark de siste 2 årene, nærmere bestemt 170-180 mill NOK per år. I 2001 er kostnaden tilnærmet lik etter justering. Kostnadsbildet for 2001 må sees i lys av at Danmark hadde dette året en "oppstartskostnad" på en "Follow-on-contract" på ca 100 mill kr, en kostnad som strengt tatt kunne vært fordelt over flere år, og dette forklarer også nedgangen fra 2001 til 2002. Dette synliggjør viktigheten av å foreta analysen over flere år. For Norge sin del gjør vi oppmerksom på at Forsvaret i Norge valgte å innføre "innkjøpsstopp" på blant annet reservedeler til F-16 for å "kutte" kostnader i 2001, noe som naturlig nok kun medfører utsettelse/besparelser på kort sikt gitt uendret aktivitet. Kostnader til reservedeler i Norge øker derfor betydelig fra 2001 til 2002. For perioden 2001-2003 sett under ett, utgjør forskjellen i materielldrift, etter justering, i gjennomsnitt ca 140 mill NOK per år.

6.1.2 Personell

Sammenligning av personelltall er i utgangspunktet krevende, særlig fordi det er ulike måter å definere hvilket personell som er knyttet til F-16. Alle personelldata i forhold til F-16 har ikke vært tilgjengelig, og analysen vil derfor begrenses til å gi indikasjoner på kostnadsdrivere innen F-16 og en bedre forståelse av forskjeller mellom Danmark og Norge.

6.1.2.1 Kostnader

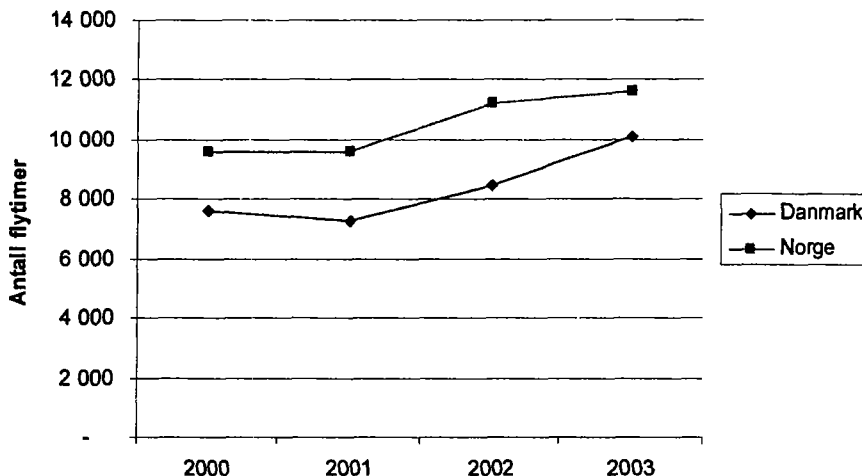
Riksrevisjonens rapport om vedlikeholdskostnader for F-16⁵⁴ indikerer at personellkostnader per årsverk er vesentlig høyere i Norge sammenlignet med Danmark, nærmere bestemt ca 100.000 NOK eller ca 40 %. Det er imidlertid flere forhold som vil ha stor innvirkning på personellkostnadene, blant annet vil ulik personellsammensetning i Norge og Danmark kunne medføre ulikheter. (Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig godt personellgrunnlag for å underbygge en slik ulikhet innen F-16.) I riksrevisjonenes rapport er personellkostnadene for Danmark oppgitt å omfatte hele Luftforsvaret, mens for Norge er kun vedlikeholdspersonell tilknyttet F-16. Vedlikeholdspersonell er imidlertid lavere lønnet enn gjennomsnittet i Forsvaret⁵⁵. Dette medfører større differanse mellom Norge og Danmark, og forskjellen er derfor trolig *minst* 100.000 NOK per årsverk, en vesentlig forskjell som også understøttes av breddestudien i kapittel 5.

⁵⁴ Felles rapport utarbeidet av riksrevisjonene i Belgia, Danmark, Nederland, Norge og Portugal – Drift og vedlikeholdskostnader for F-16 (september 2003).

⁵⁵ Ressursoppdatering 2002 personellsatser Kostmod, FFI og FD V.

ressurser, kan diskuteres. En slik omprioritering kan være hensiktsmessig dersom enkelte fly er i svært dårlig forfatning, eller dersom man nærmer seg slutten av levetiden på F-16.

Forenklet vil antall operative fly kombinert med grad av tilgjengelighet på skrog og piloter, samt ønsket aktivitet, påvirke den årlige produksjonen av flytimer. Figuren på neste side viser utviklingen i produserte flytimer med F-16 for Danmark og Norge.



Figur 6.2 Sum produserte flytimer per år i Danmark og i Norge⁵⁷

Sum produserte flytimer på F-16 er vesentlig høyere i Norge enn Danmark i hele perioden, anslagsvis 1500-2700 timer. Høyere total flytimeproduksjon kombinert med noe færre operative fly medfører at Norge har en vesentlig høyere utnyttelsesgrad per fly. Som omtalt i kapittel 5.2.2.4 kan dette tyde på at treningsaktiviteten i Norge er høyere sammenlignet med Danmark, samtidig som det må tas hensyn til at Norges betydelig større areal (og antall baser) vil generere flere flytimer i form av transportetapper uten at dette gir økt treningseffekt i de operative roller i kampflyvåpenet.

Antall produserte flytimer representerer den viktigste aktivitetsindikatoren, og er den største kostnadsdriveren for F-16. Sum variable kostnader i Norge anslås å utgjøre ca 53.000 NOK per flytime. Dette gir en indikasjon på marginalkostnaden for endring av en flytime, mens den totale kostnaden fordelt på antall flytimer er vesentlig høyere. Med hensyn på kostnader tilknyttet materielldrift, slik vist i foregående kapittel, vil en kostnad på 42.000 NOK per flytime gi et bedre sammenligningsgrunnlag. Forskjellen i produserte flytimer i Danmark og Norge kan dermed ha hatt en årlig kostnadseffekt på anslagsvis 80-150 mill NOK, hvorav materielldrift utgjør ca 79 % (63-119 mill⁵⁸) og personelldrift utgjør ca 21 % (17-31 mill). Periodiseringsproblematikk og forsinkende sammenheng mellom aktivitet og kostnader gjør at det er nødvendig å se dette over flere år. I perioden 2001-2003 sett under ett, er forskjellen i flytimer estimert å utgjøre i overkant av 80 % av forskjellen i justert materielldrift (figur 6.1).

⁵⁷ Kilde: Den danske Flyvemateriellkommandoen og flytryggingsinspektøren (Norge)

⁵⁸ Anslag på forskjell i materielldrift grunnet aktivitetsforskjell til sammenligning i figur 6.1.

seg forskjellen mellom Danmark og Norge, samt trekke erfaringer basert på gjennomførte deployeringer. Den norske deltagelsen i "Operation Enduring Freedom" var en prøve for Luftforsvaret, både med hensyn på å stille styrker og utholdenhet. Deltagelsen var etter det vi kjenner til vellykket, og det ble fløyet i overkant av 3.200 timer med F-16. Erfaringer viser imidlertid at vedlikeholdskapasiteten tilknyttet F-16 er tilpasset fredsoperativ virksomhet hjemme snarere enn deployering til utlandet over lengre tid. Dette underbygges også av simuleringer foretatt i F-16-modellen FLYT2⁶⁰.

Norges avtale med Stork Fokker vil bidra til økt kapasitet. Gitt pågående, og planlagte, modifikasjonsprogrammer anses likevel vedlikeholdskapasiteten som den begrensende faktor i forhold til størrelse og utholdenhet ved fremtidige operasjoner med F-16. Danmark derimot ser ut til å ha en større vedlikeholdskapasitet, og har dermed en struktur som i større grad er tilpasset deployering. Hovedutfordring for Danmark er tilgangen på kvalifiserte piloter, dvs piloter med til en hver tid tilstrekkelig flytid i siste år. Det viser seg at Danmark likevel er i stand til å jevnlig deployere, og til tider med lang varighet (inntil 9 måneder). Dette har trolig sammenheng med at danske piloter oppfyller NATO-kravet selv om de er noe mindre trent enn norske piloter. Ulik distribusjon av flytimer per pilot kan muligens også virke inn.

Det er verdt å merke seg at deployering medfører en merkostnad sammenlignet med normal fredsoperativ drift. Dette skyldes hovedsakelig økte logistikk-kostnader ved operasjon fra en "fremmed" base. Forskjellen i antall timer deployert i perioden 2001-2003, i sum ca 1100 flytimer, medfører dermed høyere kostnader i Danmark enn i Norge. Tilfredsstillende data er ikke tilgjengelig for å estimere hvor mye dette utgjør, men det er grunn til å tro at merkostnaden i all hovedsak vil være personellkostnader (vesentlig flere vedlikeholdspersonell). Lavere lønn i Danmark motvirker imidlertid dette (se kapittel 6.1.2.).

6.2.4 Tilgjengelighet

Teksten er unntatt fra offentlighet, jfr. Offentlighetsloven § 5a 2. ledd, jfr. Sikkerhetsloven §§ 11 flg.

6.2.5 Alder

Det er to forhold som kan karakteriseres som alder på et F-16-fly; antall år siden anskaffelse og antall akkumulerte flytimer. Antall år og flytimer henger naturlig nok sammen, men antall flytimer har størst innvirkning på flyets levetid og tilhørende driftskostnader. Videre vil aldersdistribusjonen i flyparken kunne ha innvirkning på ulike kostnader tilknyttet oppdateringer og diverse vedlikehold.

Danmark anskaffet først 58 F-16 i perioden 1980-1983. Deretter ble 12 fly anskaffet mellom 1987 og 1989. Ytterligere 7 brukte F-16 ble anskaffet i 1995 og disse var produsert i mellom

⁶⁰ Modelleringsverktøy fra FFI, forankret i Luftforsvaret. For vurdering av tilgjengelighet på F-16 skrog/piloter.

driftskostnader vil øke ca 10 % per år de neste årene grunnet økt alder. Ulik alder for danske og norske F-16 medfører dermed at det er relativt sett "urettmessig" høye kostnader for norske F-16 ved sammenligning med Danmark. På den annen side så vil Norge ved videreføring av den relativt sett høye flytimeproduksjonen måtte påregne høyere kostnader også i fremtiden, og forskjellen vil trolig bli større etter hvert som man nærmer seg slutten av levetiden. Dersom Norge utrangerer sine F-16 tidligere enn Danmark, noe det ikke er grunn for å anta, ville forskjellen i levetidskostnader imidlertid blitt mindre enn hva de siste årene indikerer. På den annen side vil Danmark kunne få vanskeligheter med tilgjengelighet mot slutten av levetiden som følge av manglende oppgradering av motor (se kapittel 6.2.6).

6.2.6 Konfigurasjon

F-16 har gjennomgått en rekke oppgraderinger og mindre endringer av konfigurasjon siden anskaffelsen. Dette gjelder både for Norge og Danmark. Utfordringen blir dermed å sammenligne dagens konfigurasjon i begge land. Det er ikke lagt stor vekt på å gå i detalj for å vurdere å vurdere kapasiteten til enkeltsystemer. Fokus har derimot vært å få et helhetlig inntrykk av dagens F-16 konfigurasjon. Konklusjonen er at dagens konfigurasjon er tilnærmet lik i Danmark og Norge. Det er dog enkelte forskjeller, og det er da Norge som har den mest oppgraderte kapasiteten.

6.3 Delkonklusjon - Dybde

I det følgende vil vi oppsummere dybdeanalysen ved først å vurdere delhypotesene presentert innledningsvis for deretter å vurdere hovedhypotesen for F-16.

Delhypoteser	Vurdering
<i>Danmark har lavere aktivitet enn Norge</i>	Ja, om lag 1500-2700 flytimer per år.
<i>Norge oppgraderer sine F-16 i større grad enn Danmark</i>	Nei, F-16 gjennomgår de samme oppgraderingsprogrammene i Danmark og Norge.
<i>Det er større fokus på deployering i Danmark enn i Norge</i>	Ja, Danmark deployerer oftere og mer enn Norge. Strukturen er dessuten mer tilpasset slik aktivitet enn i Norge.
<i>Alder på F-16-flyene er høyere i Norge enn i Danmark</i>	Ja, både med hensyn på år siden anskaffelse og akkumulerte flytimer.
<i>Totalkostnaden for F-16 er høyere i Norge enn Danmark</i>	Ja, hovedsakelig som følge av høyere aktivitet og høyere alder på flyene.
<i>Danskene har forventet lengre levetid på F-16 flåten</i>	Ja, som følge av flere skrog og mindre flytimeproduksjon.

7. SAMMENSTILLING AV FUNN OG ANBEFALING

I dette kapittel sammenstilles makroanalysen, breddeanalysen og dybdeanalysen for å gi en samlet vurdering og konklusjon om kostnadseffektiviteten i de to landenes forsvar. Basert på dette bekreftes, eller avkreftes, utgangshypotesen (kapittel 4.4). Siden målet med analysen er å gi innspill til neste LTP, konsentreres derfor anbefalingene om forhold som bør følges opp i forbindelse med i neste LTP.

7.1 Forsvarsplanlegging og – struktur

Danmark er tydeligere enn Norge i sine politiske prioriteringer, og ser ut til å ta konsekvensene av de politiske beslutningene som er tatt. Det klare politiske budskap i Danmark er at invasjonforsvaret ikke lenger er en ambisjon, mobiliseringsforsvaret legges ned, verneplikten endres og de militære kapasiteter innrettes mot internasjonal deltakelse. Dette gir seg utslag i en rekke konkrete prioriteringer av forsvarsgrener, beslutninger om avvikling av hele kapasiteter og opprettelse av nye. I tillegg velger Danmark å satse på den operative støtte- og logistikkstruktur som danske styrker selv har behov for i større grad enn å ta utgangspunkt i behov som springer ut fra oppbygging av NATOs felles pool av styrker.

7.1.1 Overordnede veivalg

Noe av forklaringen på forskjellene i de to lands forsvarsbudsjett er å finne i de overordnede føringer for hva forsvaret skal kunne håndtere av oppgaver. Det danske forsvaret er mer spisset og politisk har man tatt noen klare overordnede veivalg. For Norges del bør det ennå klarere synliggjøres at hvis det er politisk ønskelig at forsvaret skal være fleksibelt med hensyn til operasjonsevne nasjonalt og internasjonalt, samt ha høy reaksjonsevne så innebærer dette høyere kostnader.

Et annet forhold som koster er fleksibilitet i forhold til samarbeidspartnere. Norge har et politisk forankret samarbeid med alle allierte i NATO om forsvarsplanlegging og samvirke i operasjoner, samt en noe løsere og mindre forankret samarbeid med EU. Norge har foretatt en viss prioritering ved å velge tettere samarbeid med enkelte av NATOs medlemsland i det såkalte "Nordsjøsamarbeidet". Danmarks pragmatiske tilnærming er at i de fleste tenkelige operasjoner vil enten USA eller UK være tungt inne. Fokus for Danmark er derfor å sørge for interoperabilitet primært med disse to landene. Andre samarbeidsland kommer i andre rekke. Det er åpenbart at jo klarere slike prioriteringer man tar, jo enklere blir det å begrense kostnader, (for eksempel interoperabilitetskostnader).

Et tredje viktig område i forbindelse med overordnede veivalg er de prioriteringer man bør foreta når det gjelder fordeling av ansvar og budsjett for å ivareta beredskap og "nasjonal sikkerhet". Danskene har allerede gjort vurderinger av dette og startet implementering i gjeldene forsvarsforlikperiode. Blant annet legger de beredskapsstyrelsen (med tilliggende budsjett) under Forsvarsministeriet, og starter utdanning av "totalforsvarssoldater". Denne

7.1.3 Forsvarsstruktur og organisering

Ved å følge opp anbefalingen i kapittel 7.1.1 og 7.1.2 kan arbeidet med prioriteringer av strukturelement bli noe enklere. Danskene har i arbeidet med det siste forsvarsforliket fokusert på å få politisk og fagmilitær aksept på kutt av hele strukturelement fremfor "ostehøvelprinsippet". Relatert til danskernes økonomiske handlingsrom, har dette tvunget seg frem i større grad enn hva tilfelle er i Norge. Det anbefales å være proaktiv på dette området i neste LTP, og synliggjøre hvilke kapasiteter som kan oppnås ved kutt av "hele" strukturelementer fremfor å beholde små/lite hensiktsmessige deler av forsvarsstrukturen.

Norge og Danmark har valgt forskjellig tilnærming for plassering av baser. Danmark sprer basene i større grad. Dette skaper lokalpolitisk ro og bidrar i seg selv til å få til et bredt forsvarsforlik. Norge kan på grunn av sin geografiske størrelse ikke gjøre det samme. Plassering av baser i Norge har relativt liten betydning i forhold til et territorielt forsvar. Det anbefales derfor at man i forbindelse med neste LTP vurderer en ytterligere samling av baser med sikte på å oppnå driftsøkonomisk innsparing.

Norge skal i henhold til St. prp. nr. 42 redusere til ca 3,5 mill kvm EBA. Danmark har i dag 2,9 mill kvm EBA, men med tilsvarende struktur. Det synes derfor å være et potensial for ytterligere reduksjon av norsk EBA ved avhending, sentralisering og konsentrasjon av virksomhet. Det anbefales derfor at reduksjon av EBA fortsatt bør være et område som bør vurderes i neste LTP.

FD har iverksatt "Utredningsoppdrag kommandostruktur" under ledelse av FD II for å vurdere den nasjonale kommandostrukturen. Man bør i dette arbeidet merke seg at Danmark har 1-2 færre kommandonivå i operativ struktur enn det Norge har. I tillegg til at dette vurderes som operativt hensiktsmessig, er det også i tråd med prinsippene for nettverksbasert forsvar. Det innebærer også at man kan flytte kostnader fra stab over til utøvende virksomhet.

7.2 Objekt (Felles, Land, Sjø, Luft)

I makroanalysen konkluderte vi med at det danske forsvaret er tilnærmet likt det norske i struktur og antall kapasiteter. Samtidig så vi at Danmark har vesentlig flere ansatte og langt lavere totale forsvarsutgifter. Dette ga hovedhypotesen for studien: *Danmark får mer forsvar for pengene enn Norge*. Utgangspunktet for studien har følgelig vært å analysere om det danske forsvaret er mer kosteffektivt enn det norske, herunder å se på om det danske forsvaret operativt sett yter mer eller leverer mer forsvar enn det norske. Kort oppsummert har vi med andre ord sett på:

- Hva bruker man pengene til?
- Hva får man igjen?

En forklaring på hovedhypotesen fås ved å se på spørsmålet 'Hva brukes pengene til?' i forhold til objekt dimensjonen. Figur 7.1 sammenfatter forskjeller og likheter mellom det danske og norske forsvar fordelt på Felles, Land, Sjø og Luft.

7.2.1 Felles

Felles står for størstedelen av de totale merkostnadene i det norske forsvaret sammenlignet med Danmark. Innen Felles står FLO for størstedelen av utgiftene, men FB bidrar også til at Felles er såpass mye større enn de øvrige objektene.

Felles utgjør også en forklaring på at Norge bruker mer på investeringer. Eksempelvis bruker Norge, som nevnt i breddeanalysen, betydelig mer på informasjonssystemer og samband enn Danmark. Danskernes DeMars-prosjekt endte opp med en kostnad på ca 1,3 mrd NOK over prosjektperioden fra 1998 – 2003, inkludert en overskridelse på ca 130 millioner NOK. Driftskostnadene for DeMars-prosjektet er på rundt 0,6 mrd NOK. Det norske forsvarets nye felles forvaltningssystem (GOLF) bygger på samme plattform som DeMars (SAP). På tross av at Norge både benytter seg av samme leverandør (IBM) og opparbeidet kompetanse fra DeMars-prosjektet, ligger likevel GOLF-programmet an til å bli vesentlig dyrere. Estimater for GOLF-programmets total kostnad ble i 2002 oppjustert fra ca 1,5 til 2 mrd NOK⁶³. Frem til 2003 (2000-2003) hadde GOLF-programmet brukt omtrent det samme beløpet på drift som DeMars-prosjektet, 0,6 mrd NOK (personell og øvrig drift).

En viktig årsak til at Norge har såpass høye driftskostnader på Felles i forhold til Danmark kan relateres til store forskjeller i personellsammensetningen (utgifter, antall og struktur). I Danmark er det ca 7900 fast ansatte i Felles mens det er ca 10900 i Norge. FLOs personell, herunder vedlikeholdspersonell på lavere nivå, er vesentlig bedre betalt i Norge. I tillegg sorterer alt ledelsespersonell og personell i internasjonal tjeneste under Felles. Videre vil også store driftskostnader i Norge henge sammen med noe høyere aktivitet, forskjeller i prisnivå samt ulikt antall og stor spredning på vedlikeholdsbasene. En ytterligere forklaring kan være at Norge har drevet omfattende omstillingsprosesser både i FLO og i Forsvarets øverste ledelse, mens danskene er i startfasen på dette arbeidet. De erfaringer Norge har i dette arbeidet kan være interessant for danskene i deres videre prosess med samordning av de grenvise materiellkommandoene og eventuell videre omstilling av den øverste ledelse.

Ettersom effekten tilsynelatende ikke er vesentlig forskjellig, synes det å være riktig å hevde at det danske forsvaret er mer kosteffektivt enn det norske på Felles. Dette må imidlertid veies opp mot at Felles i Norge har omstillingsaktiviteter, har flere oppgaver enn i Danmark, og at disse påvirkes av aktivitetsnivået i de andre objektene. Norge har et noe høyere øvings- og aktivitetsnivå enn danskene, men ikke signifikant nok til å forklare såpass store merkostnader på Felles. Det kan også hevdes at flere av de norske kapasitetene i Felles er av bedre "kvalitet" (mer avanserte) og derfor er dyrere. Dette er imidlertid, i likhet med investeringer generelt, ikke studert inngående og er således vanskelig å vurdere omfanget av.

⁶³ Dokument nr 3:7 (2002-2003): Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret.

mer nøkternt og velger i henhold til fremtidige prioriterte oppgaver, for eksempel at de faser ut hele ubåtvåpenet til fordel for sine fremtidige patruljeskip (fregatter).

Anskaffelseskostnaden i forbindelse med fregattene er signifikant høyere i Norge, både totalt sett og per enhet. Dette kan skyldes forskjeller i kontrakter⁶⁴ og ulike prosessen rundt valg av systemleverandører⁶⁵. Videre er det ulikt fokus på bruken av fregatten. Norge har valgt å fokusere på anti-ubåtrollen (ASW) mens Danmark fokuserer på overflatekrigføring (ASuW og AAW).

En viktig årsak til at Norge har høyere driftskostnader på Sjø, kan relateres til personellkostnadene og vedlikeholdskostnadene på plattformene. I Danmark er det ca 3000 fast ansatte i Sjø mens det er ca 2200 i Norge. Likevel er den totale lønnsutbetalingen omtrent lik. Kostnadene knyttet til materiellvedlikehold, varer og tjenester er signifikant høyere i Norge enn i Danmark.

Den store forskjellen i innretningen av Sjø mellom de to landene er å finne i den ulike satsningen på internasjonale operasjoner versus nasjonale oppgaver. Danmark har tatt valget og prioriterer en innretning mot internasjonale operasjoner, mens Norge fortsatt sidestiller internasjonale operasjoner med nasjonale oppgaver.

I Sjø er det klart at effekten og plattformene er ulike, noe som vil vedvare i fremtiden. Personellstrukturen er noe større i Danmark, særlig med antall vervede i strukturen. Norges høye personellkostnader bidrar sterk til at lønnsutgiftene er signifikant høyere i Norge enn i Danmark. Flere plattformer og en større personellstruktur, med en ulik innretning, men til en lavere driftskostnad kan ikke entydig understøtte påstanden om at Danmark er mer kosteffektiv i sjøobjektet. Selv om inntrykket av at Norges maritime plattformer er av høyere teknologisk "kvalitet" skulle være riktig, er det likevel behov for å se nærmere på om oppdragene de er satt til å løses krever et så ulikt delsystemnivå.

7.2.4 Luft

Luft i Danmark har noe lavere forsvarsutgifter enn Luft i Norge, spesielt hvis en bare ser på investeringsutgiftene. De to land har likevel omtrent de samme kapasitetene.

Norge bruker nesten 1 mrd mer per år enn Danmark på investeringer, noe som kan henge sammen med ambisjonsnivået. At Danmark bruker mindre kan også henge sammen med at det danske kampflyvåpenet har defly i tillegg til de operative skrogene. Imidlertid gjør ulik tidsfasing av anskaffelsene at investeringer generelt blir vanskelig å sammenligne.

⁶⁴ Norge har valgt et totalt konsept med et spansk verft som setter sammen skrog, US radar etc, mens danskene velger det nasjonale standard-flex prinsippet som innebærer minimale utviklingskostnader.

⁶⁵ Danskene har muligheten til ta hvert del-system på anbud (5-10 tilbydere og tilhørende prisdannelse) og deretter en selvstendig vurdering mens Norge bestiller en samlet løsning via verftet i Spania (færre tilbydere tilsier større muligheter for prisfastsetting).

NATO om at simulator ikke skal kunne erstatte reelle flytimer, synes dette imidlertid vanskelig med mindre man oppnår vesentlig mer effektiv treningstid i flyet.

- Vedrørende diverse mindre oppgraderinger ser det ut til at Danmark og Norge gjør ulike valg. Det skal ikke sies hvorvidt det ene er mer kostnadseffektivt enn det andre, men det synes klart at begge land i økende grad vil måtte vurdere i hvilken grad det faktisk er nødvendig med den enkelte mindre oppgradering sett opp mot de oppgaver som skal løses. For større oppgraderinger fremstår Danmark med en klar strategi om å redusere antall oppgraderinger til et minimum, mens Norge foretar oppgraderinger på en større andel og et større antall fly. For å sikre kostnadseffektivitet i den gjenværende levetiden, bør det i Norge vurderes om antall oppgraderinger kan reduseres.
- Danmark har høyere vedlikeholdskapasitet enn Norge, noe som er avgjørende for tilgjengelighet på skrog og dermed deployeringsevne (reaksjonstid og utholdenhet). Det bør derfor vises forsiktighet med hensyn til reduksjon av vedlikeholdskapasiteten for F-16 i Norge, gitt uendrede operative leveranser.
- Danmark betaler ikke moms ved kjøp av varer og arbeid til F-16, mens kun arbeid er unntatt fra moms i Norge. Gitt disse rammebetingelsene er praktisering av regelverket i Norge uklar, og man risikerer å betale for mye moms, noe som kan tyde på manglende rutiner/oppfølging.

Det eksisterer ikke noe omfattende samarbeid for å oppnå mest mulig kostnadseffektivitet innen innkjøp, lager og vedlikehold for eksempel mellom land som har F-16. Dette er muligens historisk betinget, men det burde være rom for en mer optimal utnyttelse av kapasitet og forhandlingskraft gjennom økt bilateralt samarbeid i fremtiden. Dette anbefales.

7.3 Kostnadseffektivitet - artsdimensjonen

Vi har sett i makro og breddeanalysen at nesten 60 % av forskjellen i forsvarsutgifter i de to landene kan relateres til at Norge bruker mer på investeringer. Konsekvensen av store forskjeller i investeringsnivå kan gi utslag i ulikt teknologisk nivå og innretning på i utgangspunktet like kapasiteter. Videre påvirker dette sannsynligvis behovet og innretningen av støttestrukturen. Nesten 40 % av forskjellene i forsvarsutgiftene skyldes øvrig drift (tjenester, materiell og EBA) mens de totale personellutgifter er bare ca 3 % høyere. Imidlertid har Danmark omtrent 4000 flere fast ansatte, likt antall kapasiteter, men noe lavere aktivitetsnivå. Innenfor øvrig drift er reisevirksomheten betydelig høyere i Norge, bygg og anleggsmassen (BA) er omtrent dobbelt så stor, og det norske forsvaret bruker mer på konsulenter. Disse forskjellene og likhetene er oppsummert i figur 7.2.

Det ulike gjennomsnittlige lønnsnivå kan i noen grad forklares ved at aktivitetsnivået er forskjellig i de to land. I landobjektet, hvor det er flest vervede, ser vi at Norge har en treningsmengde som er omtrent 43 % høyere (utenfor arbeidstid). En høyere treningsmengde påvirker effekten av kapasiteten som de vervede representerer. Om ulikheten i treningsmengden rettfærdiggjør en 32 % høyere personellkostnad per årsverk må vurderes i forhold til de oppdragene som dette personellet er satt til å løse. Dersom de norske vervede har en høyere "kvalitet" (utdanningsnivå og dermed kompetanse, etc) enn de danske, kan dette bidra til en høyere lønnskostnad, men hvis begge lands internasjonale oppdrag løses tilfredsstillende, sett fra for eksempel NATOs ståsted, kan det reises spørsmål om det er hensiktsmessig å opprettholde det høye kostnads- og aktivitetsnivået.

Gradsstrukturen i befalskorpset er som vist i denne studien vesentlig forskjellig mellom Norge og Danmark. Andelen offiserer på gradsnivåene oberstløytnant/tilsvarende og høyere grader er ca 3 ganger større i Norge enn i Danmark for en tilnærmet lik operativ struktur. Danmark har totalt sett en mye flatere gradsstruktur og en langt høyere andel av det militære personellet er på de laveste gradsnivåene. Det anbefales at ytterligere tiltak iverksettes som bidrar til en noe flatere gradsstruktur i Norge.

Norge bruker ca dobbelt så mye ressurser på kjøp av konsulent tjenester som det Danmark gjør. Tiltak som kan redusere konsulentbruken bør vurderes og sammenholdes med vurderingene omkring årsverksreduksjon.

Implementeringen av avdelingsbefal og en økning i antall vervede vil koste langt mer i Norge enn det gjør i Danmark. I oppfølgingen av gjeldene LTP anbefales det, av kostnadshensyn, at man holder fast på at det skal tas ut personell (ref gradsinflasjon da fortrinnsvis høyere offisersgrader) i takt med innføring av avdelingsbefal personell. I utdanningen av avdelingsbefal kan Norge vurdere danskernes opplegg. I tillegg til grunnleggende befalsutdanning (relativt likt i de to landene) har danskene kurs for oversersjanter og seniorsersjanter. Disse kursene gjennomføres som en kombinasjon av ordinære kurs og fjernundervisning. Det kan være kosteffektivt om også vårt avdelingsbefal kunne gis utdanning ved kurs og fjernundervisning for å kvalifisere seg til neste gradsnivå.

Det er behov for å vurdere det totale lønnsnivå og kompensasjonsnivå for vervet og de lavere militære grader i Norge. Kostnadsnivået for disse stillingene er betydelig høyere enn i Danmark for å bekle tilnærmet samme funksjon.

Den komparative analysen på personellområdet har ytterligere forsterket behovet for en gjennomgang av det norske lønssystemet som omtalt i St prp nr 42 og Inst S 234, og bekreftet at det er nødvendig å endre systemet. Studien bekrefter at de vedtatte endringene på personellområdet i Norge trekker i riktig retning. Justert befalsordning og målet om å redusere antall høyere offiserer fremheves, dog synes den norske ambisjonen om reduksjoner i høyere gradsnivå moderat.

7.3.3 Investeringer

I breddeanalysen så vi at Norge brukte 5,3 mrd mer enn Danmark på investeringer i 2002, og i makroanalysen fremkom det at over 8-årsperioden (96-03) brukte Norge 34 mrd mer. Videre ser det ut til at de to lands nye fregatter er tilsynelatende tilsvarende i kapasitet, men ulik enhetspris og antall. Det er med andre ord et signifikant ulikt investeringsnivå mellom de to landenes forsvar (høyt investeringsnivå i Norge og lavt i Danmark, men omtrent likt i innhold, se figur 7.2).

De to land har omtrent like militære kapasiteter, noe som kan bety at det danske forsvaret er vesentlig mer kosteffektivt enn det norske. Danskenes lave investeringsandel og lavere utgifter til materiellvedlikehold kan påvirke kvaliteten på materiellet og utholdenheten i operasjoner. I våre analyser er det imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at Danmark ikke har tilstrekkelig kvalitet/utholdenhet i forhold til oppgavene. Lave investeringsbudsjetter har også nødvendiggjort tøffere grep i Danmark med hensyn til utfasing av hele kapasiteter, som for eksempel ubåtvåpenet og MLRS systemet. Slike grep synes å være muliggjort gjennom en klarere prioritering av forsvarets oppgaver både innad i Forsvaret og i samvirke med det politiske miljø.

Investeringsforskjellene kan også være en indikasjon på at materiellet Norge anskaffer er mer teknologisk avansert og mer "skreddersydd" for norske behov og forhold. For rike land som Norge og Danmark, med høye lønnsnivå, kan det være riktig å satse på teknologisk avanserte løsninger. At Norge satser tyngre på høyteknologiske og dyrere⁶⁸ løsninger kan også henge sammen med et høyere ambisjonsnivå i forhold til kapasitetenes evne til å kunne benyttes i et bredere oppdragsspekter. Dette kan blant annet være en følge av at trusselbilde, med Russland som nærmeste nabo i nord, vurderes som annerledes enn Danmarks. At Norge viderefører mobiliseringsforsvaret (i redusert form) kan også påvirke dette.

Samtidig synes det også å være slik at Danmark kan bruke noe mindre ressurser på sitt forsvar fordi det danske forsvaret har større økonomisk langsiktighet gjennom mer forutsigbare rammebetingelser – som følge av bredere politisk enighet om bevilgningene til forsvaret og en tradisjon for lange planperioder gjennom ordningen med forsvarsforlik. Dette kan gi færre tilfeller av "feilinvesteringer" og omkamper.

Oppsummert er det grunnlag for å hevde at Danmark og Norge er tilnærmet like når man sammenlikner materiell i antall og i kvalitet. Samtidig er investeringsandelen målt i kroner betydelig høyere i Norge enn i Danmark. Gjennom de siste åtte årene har forskjellen vært på 4-5 mrd per år. Ut fra dette skal Norge ha en materiellpark som er verdt ca 34 mrd mer enn danskenes, men hvor disse økte verdiene ligger er ikke åpenbart. Lavere investeringsutgifter i Danmark kan skyldes at det danske forsvaret er dyktigere på innkjøp, samtidig som en større andel av materiellet kjøpes innenlands. Investeringer og evnen til fornyelse av kapasiteter er

⁶⁸ Høyteknologiske løsninger koster mer å anskaffe både fordi det i seg selv er dyrere, men også fordi anskaffelsesprosessen tar lengre tid og krever flere og mer kompetent personell på begge sider av bordet.