

*Mette Rolland*

**Militærutgifter i utviklingsland**  
Metodeproblemer knyttet til måling  
av militærutgifter i norske  
programland



*Mette Rolland*

## **Militærutgifter i utviklingsland**

Metodeproblemer knyttet til måling  
av militærutgifter i norske  
programland

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbols in tables</b>	<b>Symbol</b>
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpige tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	

ISBN 82-537-4069-7  
ISSN 0332-8422

### **Emnegruppe**

59 Andre samfunnsøkonomiske emner

### **Emneord**

Bistandspolitikk  
Måleproblemer  
U-land

Design: Enzo Finger Design  
Trykk: Falch Hurtigtrykk

# Sammendrag

*Mette Rolland*

## **Militærutgifter i utviklingsland**

Metodeproblemer knyttet til måling av militærutgifter i norske programland

**Rapporter 94/26 • Statistisk sentralbyrå 1994**

Utviklingslandenes militærutgifter har blitt gjenstand for stadig større oppmerksomhet i bistandspolitisk sammenheng, både i enkelte giverland og i multilaterale organisasjoner. Med sterkt begrensede offentlige og private ressurser i mange utviklingsland, er det viktig å analysere ressursbruken innen alle deler av økonomien for å muliggjøre nedskjæring på de områdene som bidrar minst til økonomisk utvikling og økt levestandard. Men for at militærutgiftene skal få større oppmerksomhet i den bistandspolitiske dialogen, må det foreligge data over hvor mye ressurser forsvaret faktisk legger beslag på. Rapporten omhandler måleproblemer som gjelder for all økonomisk statistikk, men ser også på faktorer som er spesielle for militærsektoren. Utstrakte forsøk på å hemmeligholde alle opplysninger om forsvaret gjør data over militærutgifter ekstra vanskelige å vurdere. Et annet problem er at de to mest benyttete definisjonene av militærutgifter fra IMF og NATO gir noe ulike retningslinjer for hva som skal innbefattes. Dessuten er det problematisk å foreta internasjonale sammenlikninger, spesielt for utviklingsland, som følge av over- eller undervurderte valutakurser. En konklusjon er derfor at indikatorer beregnet fra tall i lokal valuta synes å gi best resultat både når omfanget av militærutgiftene skal anslås og ved internasjonale sammenlikninger.

Rapporten inneholder også en gjennomgang av de mest benyttete internasjonale kildene over militære utgifter og hvilke rutiner for databehandling de forskjellige institusjonene følger. Videre vurderes situasjonen for elleve norske programland med hensyn på publiseringsrutiner, datatilgjengelighet og datakonsistens mellom ulike kilder. Konklusjonen er at det er store variasjoner mellom landene, fra nærmest full åpenhet i Namibia, Zimbabwe og India til totalt hemmelighold i Zambia.

**Emneord:** Bistandspolitikk, måleproblemer, U-land.

**Prosjektstøtte:** Arbeidet med rapporten har vært finansiert av Utenriksdepartementet.



# Innhold

<b>1. Innledning</b>	7
<b>2. Om militærutgifter i utviklingsland</b>	11
2.1 Definisjoner av militærutgifter	11
2.1.1 Disaggregerte data	12
2.2 Budsjetår versus kalenderår	13
2.3 Internasjonal sammenlikning	13
2.3.1 Kjøpekraftsparitet	14
2.3.2 Indikatorer	15
2.4 Omregning til volumstørrelser	16
2.5 Bevisst manipulering av data	17
2.6 Oppsummering	19
<b>3. Internasjonale kilder for militærutgifter i utviklingsland</b>	21
3.1 International Institute of Strategic Studies (IISS)	21
3.2 United States Arms Control Disarmament Agency (ACDA)	22
3.3 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)	23
3.4 International Monetary Fund (IMF)	23
3.5 Forente Nasjoner (FN)	24
3.6 Oppsummering	24
<b>4. Data over militærutgifter i Norges programland</b>	25
4.1 Afrika	26
4.1.1 Botswana	26
4.1.2 Mozambique	27
4.1.3 Namibia	27
4.1.4 Tanzania	28
4.1.5 Zambia	28
4.1.6 Zimbabwe	29
4.2 Asia	30
4.2.1 Bangladesh	30
4.2.2 India	31
4.2.3 Pakistan	32
4.2.4 Sri Lanka	33
4.3 Mellom-Amerika	34
4.3.1 Nicaragua	34
<b>5. Avslutning</b>	35
<b>Referanser</b>	39
<b>Utkommet i serien Rapporter</b>	41



# 1. Innledning\*

Utviklingslandenes militærutgifter har i den senere tid blitt gjenstand for stadig større oppmerksomhet på den bistandspolitiske agenda både i de enkelte giverland og i multilaterale organisasjoner. Emnet er særlig blitt berørt i forbindelse med diskusjonen om godt styresett («good governance»), dvs en gjennomsiktig, effektiv, ansvarlig og demokratisk offentlig forvaltning av de ressursene som er til rådighet, basert på alminnelige rettstatsprinsipper og respekt for menneskerettigheter.<sup>1</sup>

Både offentlige og private ressurser er sterkt begrenset i de fleste utviklingsland, et faktum som med stor sannsynlighet vil gjelde langt inn i det neste århundre. Det er derfor viktig å analysere ressursbruken innen alle deler av økonomien, og skjære ned på de utgiftene som bidrar minst til økonomisk utvikling og økt levestandard for befolkningen.

Effekten av militærutgifter på økonomisk vekst har vært gjenstand for mange studier de siste årene. Resultatene fra enkle økonometriske modeller har ofte vært motstridende. Men den meldingen som kommer fra mer komplekse modeller, synes å være klar: høyere militærutgifter fører til redusert økonomisk vekst<sup>2</sup>. Våpenkjøp legger ofte beslag på knappe valutainntekter som kunne vært benyttet til import av produktive kapitalvarer og derved økt mulighet for bærekraftig vekst. Høye militærutgifter i ett land kan også øke de regionale spenningene og gi opphav til opprusting i nabostatene, med negativ utvikling for hele området.

En generell konklusjon ser også ut til å være at sosiale indikatorer som levealder, barnedødelighet, alfabetisme og ernæringsstilstand er bedre i land som anvender relativt lite ressurser på militærapparatet. I tillegg til lavere fysisk levestandard vil des-

suten midler til det militæret kunne brukes til å krenke menneskerettighetene i de landene der de væpnete styrkene har en undertrykkende rolle.

Det er en vanskelig balansegang å vurdere hva som er unødig høye militærutgifter. Stater har et legitimt sikkerhetsbehov og må kunne være istand til å forsvare seg mot ytre trussel. På den annen side kan en tenke seg et *utvidet sikkerhetsbegrep*, der landets borgere i tillegg til sikkerhet mot tradisjonelle militære trusler, også har krav på sikkerhet mot fattigdom og miljø-ødeleggelser.<sup>3</sup> Det kan derfor argumenteres at ressurser brukt på fattigdomsbekjempelse og miljøvern i vel så stor grad ivaretar innbyggernes sikkerhet som høye militære utgifter. I mange tilfeller vil trolig en overføringen av midler fra den militære sektoren til de sosiale sektorene gi økt sikkerhet for landets innbyggere når det utvidete sikkerhetsbegrepet legges til grunn. Ved å trekke inn dette elementet er det enklere å vurdere ressursbruken på forsvaret opp mot den øvrige bruken av offentlige midler.

Men hvis militærutgifter skal få større oppmerksomhet i den bistandspolitiske dialogen, må en forutsetning være at det for det første foreligger data over hvor mye ressurser forsvaret faktisk legger beslag på. Alle empiriske og økonometriske resultater bygger på statistisk materiale. Videre må det kreves at dataene som ligger til grunn, og analyseteknikken som benyttes for å trekke konklusjoner, er av en slik kvalitet at resultatene er holdbare. Dette er særlig et problem når det gjelder studier som omfatter militære utgifter. Ingen annen sektor er omfattet av så mye hemmeligholdelse og forsøk på manipulering av tallene. En av konklusjonene fra «the Tokyo Workshop on Military Expenditure and Aid» i november 1992, var da også at det er stort

\* Takk til Asbjørn Løvbræk og Ådne Cappelen for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

1 Definisjonen av godt styresett er hentet fra Udenrigsministeriet i Danmark (1994).

2 Påstanden er hentet fra Deger (1992).

3 Det utvidete sikkerhetsbegrepet blir tatt opp i OECD (1993).



behov for å få økt innsyn («transparency») av militærutgifter, og at bedre datainnsamling er påkrevet.

Ulike fagmiljøer oppgir ofte forskjellig størrelse på militærutgiftene. For å kunne vurdere foreliggende tallmateriale, er det viktig å kjenne til de vanligste feilkildene. Siktemålet med denne studien er å ta for seg årsaker til ulikheter i anslagene både når det gjelder absolutte størrelser og trender. Først vil vi se på en del metodologiske problemer som opptrer generelt i tverrsnittsanalyser (flere enheter studeres på ett bestemt tidspunkt) og tidsseriestudier (samme enhet studeres over tid). Dessuten vil vi komme nærmere inn på faktorer som spesielt gjelder for data for militærutgifter.

Det første problemet en ofte står overfor når størrelsen på militære utgifter skal fastslås, er at det finnes flere ulike *definisjoner* av begrepet. Det kan diskuteres hva som er relevant å oppgi som «militære utgifter». Svaret vil avhenge noe av hva man er interessert i å undersøke. Skal studien forsøke å si noe om militær slagkraft, er muligens ikke utgiftene det beste målet i utgangspunktet - og det er i hvert fall uinteressant hvor store beløp som f.eks går til pensjoner for militært personell. Skal det derimot fokuseres på hvor mye det faktisk koster et samfunn å opprettholde sitt militærapparat, er det naturlig å ta utgangspunkt i «alternativkostnader», dvs. verdien av de varer og tjenester den sivile delen av samfunnet går glipp av som følge av bevilgende myndigheters allokering av ressurser til militære formål. I denne typen analyser er det viktig å være klar over at pensjonsutgiftene til tidligere militære – som kan være betydelige i mange land der militært personell har høyere pensjoner enn sivile – bæres av det offentlige og legger på den måten beslag på ressurser som kunne vært benyttet til andre formål. Pensjonsutgiftene bør derfor inkluderes i totalbeløpet for militære utgifter. Et annet eksempel er land hvor en har verneplikt (som f.eks. i Norge) og hvor lønn til vernepliktige er mye lavere enn alternativlønnen til de vernepliktige. Det fører til et kunstig lavt tall for militærutgifter. For utviklingsland med stor arbeidsledighet, vil derimot alternativkostnaden til vernepliktige kunne være minimal. At vernepliktslønnen i disse landene synes å overstige alternativkostnaden, bidrar til å presse militærutgiftene i mange av utviklingslandene oppover.

Et problem nært knyttet til ulike definisjoner, er i hvor stor grad det foreliggende datamaterialet er *innbyrdes konsistent*. Svært mange analyser har et element av tverrsnittsundersøkelser i seg. Hvis én kilde oppgir samlede militære utgifter for flere land, og dette begrepet ikke omfatter de samme utgiftspostene for alle landene, blir sammenlikningsgrunnlaget skjevt og holdbarheten av analysen svekkes.

At ulike kilder har forskjellige *oppdateringsrutiner*, gir opphav til store variasjoner i tallmaterialet. Størrelsene som oppgis er i mange tilfeller budsjetterte utgifter og ikke faktiske utgifter. Det kan gå flere år fra de første anslagene offentliggjøres til det virkelige beløpet foreligger, og det er ofte svært store forskjeller mellom budsjetterte og faktiske utgifter.

Mange av de internasjonale kildene som publiserer data for militære utgifter, henter sine oppgaver fra nasjonale kilder - spesielt offentlige budsjetter og nasjonalregnskap. Et problem er da at det ofte er avvik mellom *budsjettåret* og *kalenderåret*, og at budsjettårets begynnelse og slutt varierer fra land til land. Forsøk på standardisering kan gi opphav til inkonsistente data.

I tverrsnittsanalyser der land er enhetene, er det vanskelig å sammenlikne utgifter som måles i *ulike valutaer*. Det finnes flere metoder for å gjøre data sammenliknbare. Den hyppigst benyttede metoden er å regne om alle størrelsene til en felles valuta – vanligvis amerikanske dollar – ved hjelp av landenes valutakurser. Metoden gir ikke alltid tilfredsstillende sammenlikningsgrunnlag som følge av valutakursenes tendens til å være over- eller undervurderte, spesielt i utviklingsland. Det er derfor gjort store anstrengelser for å konstruere kjøpekraftspariteter, dvs. at en vurderer varer og tjenester i et felles prissett i stedet for å bruke de ulike nasjonale prisene. På den måten blir konklusjonene fra tverrsnittsanalyser der militære utgifter inngår, trukket på bakgrunn av et mer korrekt sammenlikningsgrunnlag.

Skal det gjøres en tidsrekkeanalyse, er det nødvendig å *deflatere* militærutgiftene fra forskjellige år for å skille ut inflasjonsdelen fra de reelle endringene. Avhengig av problemstillingen og målsettingen med studien brukes ofte forskjellige prisdeflatorer, noe som kan gi opphav til ulike resultater.

Nettopp fordi et lands reelle utgifter til militære formål er et så ømtålig tema, er det utviklet mange måter å *kamuflere utgifter* til både mannskap og utstyr i de offentlige budsjettene. Situasjonen blir ytterligere forvansket ved at flere land faktisk har lovforbud mot å offentliggjøre data over militære utgifter, da dette antas å kunne utgjøre en fare for rikets sikkerhet.

I tillegg til en diskusjon av de generelle årsakene – omtalt ovenfor – til at ulike ekspertgrupper oppgir forskjellig størrelse på de militære utgiftene, vil studien inneholde en gjennomgang av de mest benyttede internasjonale kildene med opplysninger om utviklingslandenes militærsektor. Vi vil i den forbindelse se på publikasjoner fra følgende institusjoner:

- United States Arms Control and Disarmament Agency (ACDA)
- International Monetary Fund (IMF)
- International Institute for Strategic Studies (IISS)
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)
- Forente Nasjoner (FN)

Det vil i denne gjennomgangen bli knyttet forbindelser til den generelle diskusjonen, og vi vil forsøke å angi hvor den enkelte kilden har sin styrke og eventuelle svakhet.

Siktemålet med den andre hoveddelen av studien er å konkretisere den generelle diskusjonen ved at det tas utgangspunkt i den foreliggende statistikken over militærutgifter for Norges programland. Hvis ressursbruk til militære formål skal diskuteres bilateralt, er det påkrevet å vite hvor mye som faktisk går til forsvarssektoren. Det er videre av interesse å se hvilke holdninger som gjenspeiler seg med hensyn til offentliggjøring av data over militære utgifter og hvilken kapasitet for datainnsamling som foreligger. Fra norsk side er det ønskelig at folk flest skal få innsyn i nasjonale/statlige økonomiske spørsmål («transparency»), da dette anses for å være et viktig grunnlag for demokratiet i et land.<sup>4</sup>

Videre vil vi beregne ulike indikatorer for grad av militarisering og holde disse opp mot indikatorer for samfunnets sosiale standard. Vi ønsker her å få avdekket et eventuelt mønster, da det ofte antas at høye militærutgifter gir lite rom for ressurser til viktige offentlige sosiale sektorer.

---

4 Dette fremholdes i Utenriksdepartementet (1992).



## 2. Om militærutgifter i utviklingsland

### 2.1 Definisjoner av militære utgifter

Det eksisterer to basisdefinisjoner av militære utgifter.<sup>5</sup>

- **Den mest eksplisitte er definisjonen fra IMF:**

«Forsvarsutgifter er alle de utgiftene, enten under forsvarsdepartementet eller øvrige departementer, som går med til å vedlikeholde militære styrker, herunder innkjøp av militære forsyninger og utstyr (inkludert lager av ferdige varer men ikke råvarer til militær produksjon), militær byggevirkosomhet, rekruttering, trening, utrustning, flytting, utgifter til mat, klær og hus for alle medlemmer av de væpnete styrker samt lønninger, helsetjenester og alle øvrige tjenester mannskapet nyter godt av. Dessuten er kapitalutgifter til boliger for militært personells familier inkludert, likeså utgifter til militære skoler samt forskning og utvikling med klare militære formål. Militære styrker omfatter også paramilitære organisasjoner som gendarmerie, politistyrke, sikkerhetsstyrker, grense- og tollpersonell og alle andre som er trent og utstyrt for å kunne benyttes som militært personell. Medregnes skal også alle utgifter som har som formål å styrke offentlige tjenester som øker samfunnets evne til å møte krigstilstander, slik som trening av sivilt forsvar og utstyr innkjøpt til denne typen personell. Inkluderes skal også utgifter til utenlandsk militærhjelp og bidrag til militære organisasjoner og allianser. Denne kategorien holder utgifter til ikke-militær virksomhet utenfor, selv om disse aktivitetene er underlagt forsvarsdepartementet, likeså ekskluderes utgifter til betaling og tjenester for krigsveteraner og pensjonert militært personell».

- **NATOs definisjon likner mye på IMF's, men er noe vagere:**  
«Følgende elementer skal være med i militære utgifter: alle løpende utgifter og kapitalutgifter til

de væpnete styrker under forsvarsdepartementet eller tilsvarende regjeringsorganer som deltar i forsvarsprosjekter eller romfartsprosjekter; alle utgifter til paramilitære styrker og politi når disse anses for å være trent og utstyrt for å kunne utføre militære oppgaver; utgifter til militær forskning og utvikling, testing og evaluering samt kostnader til pensjonering av personell, herunder sivilt ansatte i forsvaret. Militærhjelp til utlandet skal regnes med hos giverlandene. Utgifter til sivilt forsvar, renter på krigsgjeld og utbetalinger til veteraner skal holdes utenfor».

Det er interessant å legge merke til at begge definisjonene omfatter utgifter til paramilitære organisasjoner. Erfaring tilsier at disse utgiftene i mange tilfeller holdes utenfor når totalbeløpet for forsvaret oppgis. Utgifter til militærhjelp til andre land inkluderes hos giverlandene i begge definisjonene. Det har likevel blitt hevdet at beløp *mottatt* som militærhjelp har en noe uklar status hos IMF. Dette har ført til at de totalbeløpene for forsvarsutgifter som medlemslandene oppgir til IMF i noen tilfeller inneholder militærhjelp, mens disse i andre tilfeller er holdt utenfor.<sup>6</sup>

Den viktigste forskjellen på de to organisasjonenes definisjoner er at mens NATO inkluderer utgifter til militære pensjoner, så holder IMF disse beløpene utenfor. Hvis en er interessert i å bruke militærutgiftene til å studere hva den sivile delen av samfunnet går glipp av som følge av myndighetenes tildeling av midler til forsvaret (alternativkostnaden), er dette en stor svakhet ved IMF's definisjon. Tilsvarende gjelder krigsrelaterte utgifter som renter på krigsgjeld. Begge definisjonene holder denne typen utgifter utenfor, til tross for at de kan utgjøre en betydelig økonomisk byrde for samfunnet som helhet. Særlig viktig er dette for utviklingslandene hvor størsteparten av de væpnete konflikter har funnet sted de siste årene. (I 1992 har SIPRI registrert 30 større konflikter, dvs kamp

5 Definisjonene er hentet fra Sen (1992). Egen oversettelse.

6 Se Sen (1992), side 3.

mellom regjeringer eller organiserte bevæpnede grupper der mer enn 1000 personer er drept som følge av kamphandlingene.)

Til tross for at det eksisterer så detaljerte definisjoner, er det få utviklingsland som følger den samme konsekvente linjen når militærutgifter oppgis. Ulike land inkluderer forskjellige komponenter. Men selv med en klar definisjon ville en likevel ikke vært sikret standardiserte data, da ulike regjeringer, som diskutert i avsnitt 2.5, kan ha forskjellige motiver når utgiftene rapporteres. For studier som gjelder de samlede militærutgiftene i utviklingsland, er det uvesentlig hvor de ulike landene plasserer de enkelte postene i sine budsjetter, så lenge de passer på å inkludere alle elementene som IMF eller NATO anbefaler, før totalbeløpet oppgis. Sporadiske kontroller indikerer at det er langt igjen før et standardisert opplegg fremkommer på dette området!

Ved tidsanalyser kan det oppstå ytterligere problemer. Det finnes nemlig eksempler på at ett og samme land flytter den samme type utgift fra en kategori til en annen fra år til år. Data for den halv-militære Garde Républicaine i Den sentralafrikanske republikk blir i noen år plassert under Forsvarsdepartementet, mens de i andre år finnes igjen under Innenriksdepartementet.<sup>7</sup>

Det forekommer også eksempler på at totalutgiftene til forsvaret blåses opp ved at sivile aktiviteter, som utgifter til sivil luftfart, figurerer under Forsvarsdepartementet. Men samtidig er ofte viktige militær-relaterte poster holdt utenfor. Dette skjer hyppig for eksempelvis betjening av gjeld som følge av våpenkjøp eller byggevirksomhet for forsvaret. Utgifter av denne typen rubriseres i mange tilfeller som subkategorier under andre departementer til tross for IMF's eksplisitte definisjon av hva som omfattes av begrepet «militære utgifter».

Det er altså to viktige faktorer som gir opphav til ulikheter når andel av offentlige ressurser som går til forsvaret oppgis:

- plassering av utgifter innen ulike kategorier av militære, både mellom land og innen samme land over tid (som f.eks utgifter til paramilitære styrker),
- registrering av sivile utgifter under forsvaret, mens viktige militære utgifter plasseres under sivile rubrikker.

Dette må antas å føre til betydelige feilkilder når det totale omfanget av militærutgiftene analyseres. Ulik plassering i kategorier over tid vil gi en mis-

visende trendutvikling, mens sammenblanding av sivile og militære aktiviteter fører til at totalbeløpet ikke gjenspeiler den korrekte ressursbruken til forsvaret.

### 2.1.1 Disaggregerte data

For å gjøre tilfredstillende økonomiske analyser er det i mange tilfeller påkrevet med disaggregerte data, dvs inndeling av totalbeløpet i veldefinerte undergrupper. FN begynte allerede i 1975 arbeidet med å få til et ensartet rapporteringssystem for militære utgifter. Bakgrunnen var en resolusjon fremmet av Sovjetunionen to år tidligere der det ble foreslått å redusere militærutgiftene med 10 prosent i de største industrilandene og overføre innsparingene til internasjonale utviklingsprogrammer. Men for å kunne foreta en tallfestet reduksjon, måtte det være enighet om den faktiske størrelsen på militærutgiftene som ble lagt til grunn. FN utarbeidet derfor en detaljert kategorisering der disaggregerte data deles inn i tre hovedgrupper. Medlemslandene bes om å plassere militærutgiftene i de anbefalte underkategoriene og innrapportere opplysningene til U.N. Reduction of Military Budget Programme. FN definerer følgende grupper:

#### A. Driftskostnader

Her inngår alle utgifter til personell, både sivilt og militært, drift og vedlikehold.

#### B. Våpenkjøp og bygging av anlegg (investeringer)

I denne underkategorien skal alle våpeninnkjøp registreres. Likeså skal midler brukt på alle bygninger med militært formål oppgis.

#### C. Forskning og utvikling.

Underkategorien er ment å omfatte både basis- og anvendt forskning, og alle former for testing og evaluering.

Det viktigste skillet er mellom driftskostnader og kapitalkostnader (investeringer). Et problem her er at IMF definerer innkjøp av våpen som driftsutgifter<sup>8</sup>, mens FN altså mener at disse utgiftene hører inn under investeringer. Praksis med offentliggjøring av disaggregerte data varierer mye. Analyser gjort på denne typen data kan altså komme skjevt ut fordi undergruppene er forskjellig definert fra land til land. De mest benyttede kildene over militærutgifter henter sine rådata fra de enkelte regjeringenes budsjetter. Hvis myndighetene har forskjellig disaggregering, og innsamlingsrutinene ikke omfatter nitid kontroll av undergruppene, kan det oppstå feil i data fra én og samme kilde. Enda større sjanse for feil av denne typen fremkommer hvis det er hentet data fra flere kilder, noe som ofte

<sup>7</sup> Flere eksempler finnes i Ball (1988).

<sup>8</sup> Se Ball (1988), side 91.

gjøres som følge av lite foreliggende statistikk fra utviklingsland.

Diskusjonen i dette avsnittet viser at ulike definisjoner – både av aggregerte og disaggregerte størrelser – gjør at data brukt i økonomiske analyser kan være *inkonsistente*. Spesielt store feilmarginer kan oppstå hvis flere kilder er benyttet i samme undersøkelse uten at det er kontrollert for hvilke størrelser som faktisk ligger til grunn for oppgitte tall. En årsak til at tilnærmet like studier av samme problemstilling gir noe ulike resultater, kan derfor være at datamaterialet er hentet fra flere kilder i enkelte av analysene, mens andre har holdt seg kun til én publikasjon og derved minsket eller helt unngått problemet med inkonsistente data.

Situasjonen kompliseres ytterligere av at det har vist seg at de mest benyttete kildene har forskjellige *oppdateringsrutiner*. Mens enkelte publiseringsinstitusjoner rutinemessig følger opp sine anslag etterhvert som budsjettstørrelser blir reelle utgifter, beholder andre sine første anslag. Dette problemet kommer vi tilbake til under gjennomgangen av kildene.

## 2.2 Budsjettår versus kalenderår

Som vi har vært inne på tidligere, hentes ofte tall for militære utgifter fra landenes egne budsjetter. Det er store forskjeller mellom land på når *budsjettåret* begynner. Men flere av kildene som offentliggjør militærstatistikk, gjør det som utgifter per *kalenderår*. I de tilfellene der budsjettåret avviker fra kalenderåret, brukes en standardiseringsmetode. Her benyttes noe ulike rutiner. Noen institusjoner velger å dele tidsserier for budsjettårets utgifter i 12 like deler og deretter addere sammen de månedene som utgjør et kalenderår. Andre plasserer det totale beløpet oppgitt for budsjettåret i det kalenderåret som omfatter flest av budsjettårets måneder. I de tilfellene der militærutgiftene varierer mye fra år til år, er det en problematisk antakelse at utgiftene fordeler seg likt over året. Og selv om variasjonene ikke er så store fra år til år, kan utgiftene fordele seg meget ujevnt over budsjettåret. En kan f.eks. tenke seg at et stort våpenkjøp kan gjøre kraftig utslag på et lands totale militærutgifter. Men avhengig av hvilken standardiseringsmetode som brukes, er det fullt mulig at våpenkjøpet blåser opp forsvarsutgiftene i forskjellige år i de ulike kildene. Dette gjør det problematisk å benytte flere kilder i samme studie.

## 2.3 Internasjonal sammenlikning

Vi har tidligere vært inne på at tall for militære utgifter trolig ikke er den eneste relevante forklaringsvariabelen hvis en ønsker å vurdere et lands

militære slagkraft, selv om en klar sammenheng kan forventes. Dette skyldes i første rekke to forhold. Fordelingen av midler innen forsvaret har stor betydning for styrkenes forsvarsevne – innkjøp av våpen høynes slagkraften i sterkere grad enn boliger til militært personell. Det andre forholdet blir trolig enda mer fremtredende hvis en foretar en internasjonal sammenlikning av lands militærutgifter. Selv om land har identiske forsvarsutgifter, vil utlegget ikke gi den samme «bruksverdien» fra land til land, da våpensammensetningen, styrkenes utdanning og moral o.l. også er avgjørende for en nasjons slagkraft.

Når det gjelder den andre problemstillingen som en hyppig møter i økonomiske analyser, nemlig alternativkostnaden, egner utgiftene seg bedre. Men for å foreta en tverrsnittsstudie av forskjellige land, må ofte data omdannes på en måte som gjør dem mer sammenliknbare. En hyppig benyttet metode er å bruke *valutakursene* og regne om alle lands militærutgifter til én felles valuta - som oftest amerikanske dollar. Også i presentasjonsøyemed kan det i mange tilfeller være gunstig å fremstille tall fra ulike land i samme myntenhet. De færreste har særlig stor forståelse for verdien av andre lands valutaer. Dette gjelder spesielt for utviklingsland, der selv betegnelsene på pengeenheter er ukjente for mange.

De fleste økonomer er enige om at offisiell valutakurs bare har begrenset verdi ved internasjonale sammenlikninger. Det er kun et lite antall av alle de varer som produseres i et land som omsettes på verdensmarkedet. De nasjonale prisnivåene for forskjellige sektorer varierer bl.a. som følge av ulik sektorproduktivitet. Valutakursene gjenspeiler i mange tilfeller derfor i hovedsak prisnivået på de få varene som omsettes internasjonalt, og representerer derved en vridning av det reelle nasjonale prisnivået.

Et annet problem som oppstår når det gjelder å bruke valutakurser, er at disse kan være over- eller undervurderte pga. handelsreguleringer. Mange utviklingsland – spesielt i Afrika – har hatt en kraftig overvurdering av den offisielle valutakursen, noe som gir en oppblåsing av militærutgiftene målt i dollar. Da den økonomiske krisen rammet kontinentet med full tyngde i begynnelsen av åtti-årene, var den gjennomsnittlige parallellkursen i landene sør for Sahara (CFA-sonen er holdt utenfor) 300% av den offisielle valutakursen.<sup>9</sup> Et viktig element i strukturtilpasningsprogrammene som IMF og Verdensbanken laget for de kriserammete landene, var en justering av valutakursen. De fleste landene i Afrika sør for Sahara foretok massive devaluer-

<sup>9</sup> Tallet er hentet fra World Bank (1994). Det er forøvrig ikke opplagt at parallellkursen er den «riktige» kursen å bruke. Men parallellkursens eksistens indikerer at den offisielle kursen neppe er den beste omregningsfaktoren.

inger på slutten av 1980-tallet. Dette har ført til at militærutgiftene i Afrika omregnet i dollar virker lavere i forhold til verdens samlede utgifter nå enn de gjorde tidligere. Hvis en stor del av militærutgiftene går til våpenimport, vil på den andre siden en overvurdert valuta få militærutgiftene målt i innenlandsk valuta til å virke mindre. Når militærutgifter skal brukes i en komparativ analyse, er det derfor mer relevant å operere med tall i lokal valuta enn data som er regnet om til en felles myntenhet. Men skal det lages totale størrelser for regioner eller hele verden, er det påkrevet å regne om til en felles enhet.

### 2.3.1 Kjøpekraftsparitet

En metode som egner seg godt ved sammenlikninger av produksjon, inntekt o.l. mellom land, er å bruke *kjøpekraftspariteter* («purchasing power parities»; PPP). Denne metoden innebærer at en vurderer de enkelte varene og tjenestene i et felles prissett istedet for å bruke de ulike nasjonale prisene og regne om med den offisielle valutakursen. Ved bruk av PPP regner en således om verdien på landets produksjon ved å bruke internasjonale referansepriser som enheter. Derved får en med de innenlandske sektorene hvor produksjonen ikke omsettes på verdensmarkedet. Dette fører også til at problemet med over- og undervurdert valuta løses samtidig.

Det er mange grunner til at nærmest identiske varer eller tjenester koster forskjellig i ulike land. Forøvrig er det ikke bare mellom land en gitt vare har forskjellig pris. Selv innen ett land kan én og samme vare ha ulik pris i ulike deler av landet. Manglende konkurranse, transportkostnader og markedsreguleringer er noen grunner til prisforskjeller. Når vi sammenlikner prisen på nesten like varer mellom land, tar en utgangspunkt i en referansepris (f.eks. hva varen koster i USA regnet i amerikanske dollar). Den tilsvarende varen produsert eller brukt i et annet land, blir deretter gitt samme pris uansett hva varen egentlig koster i landet og hva den offisielle kursen på lokal valuta er. Poenget med omregning til kjøpekraftpariteter er at for en gitt mengde dollar, skal en kunne kjøpe den samme varekurven uansett i hvilket land en foretar sitt innkjøp.

I Norge er f.eks. importen av mange landbruksprodukter regulert. Prisene på disse produktene er derfor høyere i Norge enn i mange andre land. Når en kjøpekraftskorrigerer landbruksproduksjonen i Norge, tas det ikke hensyn til hva prisene i Norge er, men hva de samme varene koster f.eks. i USA, hvis en velger USA som referansepunkt. (Hvilket lands priser en velger som referansepriser spiller ingen rolle for sammenlikningen.) Dette fører til at norsk landbruksproduksjon blir mindre regnet i kjøpekraftskorrigerede dollar enn om en brukte norske

landbrukspriser og den norske dollarkursen. Ser en derimot på verdien av norsk oljeproduksjon, er det ingen grunn til å korrigere den norske råoljeprisen ettersom den er en verdensmarkedspris i utgangspunktet. Det kunne imidlertid tenkes at USA hadde reguleringer av sin oljeproduksjon for å holde prisene oppe i USA. Da ville den norske produksjonen øke i verdi utover verdensmarkedsprisen, fordi referanselandets pris var «kunstig» høy.

Skal en foreta en analyse av militær slagkraft ved hjelp av militærutgifter, er PPP for militærsektoren helt påkrevet, men dette er en vanskelig oppgave av flere grunner. For det første er en avhengig av detaljerte data for priser og utgifter. Et hovedprinsipp ved beregning av PPP er å ha så representativt utvalg for utgiftskategorien som overhode mulig. Med alt hemmelighetskremmeriet som er rundt forsvaret, er det ingen enkel sak å lage PPP for denne sektoren. Dessuten forsterkes problemene med å sammenlikne forsvarsprodukter som er kjøpt, produsert eller benyttet i ett land med det som er vanlig i et annet, som følge av produkt differensiering. Og for det tredje oppstår problemene med å prise militære produkter på alle de områdene hvor det ikke er noe «marked» som avgjør.

Er en derimot ute etter å bruke militærutgiftene i analyser av alternativkostnadene til forsvaret, er det noe enklere å benytte PPP. Det mest naturlige er da å bruke PPP for de alternative sektorene, som oftest privat eller offentlig konsum, investeringer eller bruttonasjonalproduktet totalt sett. FN og Verdensbanken har gjort en del på dette området med sitt «International Comparison Project». Det viser seg at det er svært stor divergens mellom data som er gjort sammenliknbare ved kjøpekraftpariteter og ved bruk av den offisielle valutakursen når det gjelder utviklingsland. Denne forskjellen er noe mindre for land med høy inntekt. For å illustrere forskjellene er det i tabell 2.3.1 satt opp tall for fire av våre programland som viser hvor store utslag forskjellige beregningsmåter gir for militære utgifter. For alle landene blir militærutgiftene størst når det be-

**Tabell 2.3.1 Militærutgifter i 1975 ved ulike beregningsmåter (millions dollar). Tallene i parentes utgjør prosent av PPP-verdien for offentlige utgifter<sup>1)</sup>**

Land	Ved offisiell valutakurs	PPP for BNP	PPP for offentlig utgifter
India	2 843 (17)	9 198 (56)	6 430 (100)
Pakistan	726 (17)	2 268 (53)	4 319 (100)
Sri Lanka	18 (12)	66 (45)	148 (100)
Zambia	90 (47)	135 (71)	190 (100)

1) Tallene er hentet fra Sen (1992), tabell 1, side 11.

nyttes PPP beregnet for offentlige utgifter. At det er så stor forskjell på PPP for bruttonasjonalproduktet og offentlig sektor, skyldes at i BNP inngår import og eksport av varer og tjenester som prises på verdensmarkedet. Den offentlige sektoren er derimot i stor grad skjermet mot utenlandsk konkurranse og prisene kan bestemmes innenlands. Da sektoren er svært arbeidsintensiv og det ofte er mye lavere lønninger for offentlig ansatte i utviklingsland enn i USA (som her brukes som referansepriser), bidrar dette til å blåse opp militærutgiftene når de regnes i kjøpekraftskorrigerede dollar for den offentlige sektoren.

Summers & Heston (1988) har beregnet kjøpekraftspariteter for fire sektorer (ikke forsvaret) for 130 land i perioden 1950-85. Beregningene har skjedd i etapper med gradvis utvidelse av antall land. Kontroll av data som ble laget ved hjelp av «snarveier» på grunn av svakt datagrunnlag, har med bedre datatilgang vist at dette ikke alltid var like vellykket. Spesielt var avvikene store for Afrika, der den gjennomsnittlige feilen for konstruerte data for 11 land var på hele 48 prosent! Det er derfor ikke helt uproblematisk å benytte beregnede kjøpekraftspariteter heller, særlig ikke for utviklingsland der datamaterialet som ligger til grunn for beregningene er svakt. Dessuten er det viktig å være klar over at selv om en har gode PPP-tall for den enkelte sektor, er sammenlikningen likevel ikke helt tilforlatelig som følge av forskjellig innhold og vektning av undergrupper innen en sektor fra land til land.

I undersøkelser som tar for seg alternativkostnadene, må selvsagt også offentlige utgifter til sosiale sektorer, privat konsum og øvrige aktuelle sektorer beregnes etter tilsvarende metode som militærutgiftene. Også disse tallene vil med stor sannsynlighet blåses opp på samme måte som vist for militærutgiftene.

### 2.3.2 Indikatorer<sup>10</sup>

I komparative studier som ser på alternativkostnadene ved militærutgifter, er det vanlig å lage forskjellige indikatorer som viser forsvarets ressursbruk. I internasjonal litteratur opptrer flere ulike mål:

- militærutgiftene som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) (i engelskspråklig litteratur ofte omtalt som «the military burden»),
- militærutgiftene som andel av statlige offentlige utgifter (ofte betegnet som «the military share»).

Disse to indikatorne opptrer hyppigst i analyser over militærutgifter, men avhengig av problemstil-

lingen er to andre rater trolig vel så viktige å ha kjennskap til:

- militærutgiftene i forhold til utgiftene til sosiale formål (vanligvis samlede utgifter til helse og utdanning),
- utgiftene til militær import som andel av total import.

Det er rimelig å anta at disse indikatorene unngår de problemene vi har skissert ved bruk av valutakursene, da de enkelt kan lages ved hjelp av data i lokal valuta. Men hvis det hadde eksistert PPP for militærsektoren, ville det muligens vært forskjell på indikatorer fremkommet ved bruk av data i lokal valuta og data beregnet i internasjonale dollar i form av PPP-enheter. I mangel av eksplisitte kjøpekraftspariteter for militærsektoren, har det vært gjort beregninger der forsvarsutgiftene er omregnet ved hjelp av kjøpekraftspariteter for den offentlige sektoren totalt sett. Indikatorene er deretter fremkommet ved å dividere på bruttonasjonalproduktet beregnet med PPP for BNP. Selv om denne metoden gir et potensielt riktigere bilde av den militære alternativkostnaden, er den ikke uten svakheter.

Det er særlig vanskene med å verdsette utgiftene til personellet som gir opphav til problemer. I PPP for offentlige utgifter i USA er personalkostnadene satt høyt, mens i utviklingsland kan dette tvert i mot utgjøre en besparelse for staten. Vernepliktige har liten betaling, og selv i tilfeller der det eksisterer en profesjonell armé, viser undersøkelser at lønnen ofte består av «frynsegoder» og ikke særlig store pengebeløp. Som vi diskuterte i tilknytning til tabell 2.3.1, gir beregninger gjort med PPP for offentlig sektor trolig for høye militærutgifter i kjøpekraftskorrigerede dollar som følge av stor bruk av arbeidskraft i denne sektoren. På den andre siden kan stor våpenimport være dyr og føre til et rettmessig høyt anslag. Dessuten må også de sosiale sektorene beregnes på tilsvarende måte, noe som vil gi større andeler også for disse utgiftene.

Nylig utførte forsøk av Heston på å lage PPP for militærsektoren viser at selv om militærutgiftene i utviklingsland er høyere når de måles i internasjonale dollar (PPP-enheter) enn når de er beregnet med valutakursene, så er forskjellen adskillig mindre enn for offentlige utgifter generelt. Som andel av de offentlige utgiftene, *faller* faktisk raten når militærsektor-PPP brukes i stedet for offentlig utgifts-PPP. Med en høy importandel, er ikke dette resultatet så overraskende.

Indikatorene kan altså fremkomme på mange måter. Det er interessant å se om disse indikatorene er følsomme overfor beregningsmetoden, eller om uli-

10 Dette avsnittet bygger i det vesentligste på Sen (1992).



**Tabell 2.3.2 Militærutgifter som andel av BNP, 1975, fremkommet ved ulike beregningsmetoder (i prosent)**

Land	Normalt	Metode 1	Metode 2
India	3,21	3,18	3,05
Pakistan	6,49	5,89	6,03
Sri Lanka	0,72	0,71	0,69
Zambia	3,66	3,34	3,19

ke fremgangsmåter gir tilnærmet likt resultat. Sen har sammenliknet tre ulike beregningsmetoder for de militære utgiftene som andel av BNP. Resultatet er vist i tabell 2.3.2. I den første kolonnen (Normalt) er militærutgiftene i lokal valuta dividert med tilsvarende for BNP. I kolonne nummer to (Metode 1) er forsvarets driftskostnader omdannet til internasjonale dollar ved å bruke PPP for privat konsum, mens investeringskostnadene er beregnet ved hjelp av PPP for kapital. Disse størrelsene er addert for å finne anslaget for totale forsvarsutgifter. BNP er beregnet med sin egen PPP, og raten fremkommer ved å dividere de to tallene. I den tredje kolonnen (Metode 2) er beregningene gjort ved en hypotetisk overføring av ressurser. Det er antatt at ressurser frigjort fra forsvaret overføres til privat konsum og investeringer i samme forhold som disse to størrelsene opptrer i BNP. Militære utgifter er derfor splittet opp i to deler som deretter er omdannet ved å bruke PPP for hver av de to kategoriene som antas å nyte godt av overføringene. Totaltallet er deretter dividert med et justert BNP for å finne indikatoren.

Et interessant trekk ved tabellen er at det er så liten forskjell på ratene som fremkommer ved de ulike beregningsmåtene. Dette kan naturligvis skyldes utvalget, men gir likevel visse indikasjoner på at analyser som benytter indikatorer beregnet på «normalt» vis, kan unngå problemene som opptrer når utgiftene omdannes ved hjelp av valutakurser.

#### 2.4 Omregning til volumstørrelser

For å kunne sammenlikne militærutgifter over tid, er det viktig å skille mellom den økningen som skyldes prisstigning og den reelle veksten i volum. Spesielt viktig er dette når utvalget omfatter flere land med ulik inflasjon over tid. Det er da påkrevet å foreta en eller annen form for omregning til volumstørrelser (deflatering). En kan i utgangspunktet ikke gå utifra at prisstigningen i militærsektoren er identisk med inflasjonen i sivile sektorer. Det finnes flere eksempler på at prisstigningen i militærsektoren er større enn i den sivile delen av økono-

mien, blant annet i Sverige økte prisindeksen for militærsektoren i perioden 1963 til 1969 fra 100 til 134,9, mens konsumprisindeksen økte fra 100 til 126.<sup>11</sup> En skal imidlertid være klar over at dette ikke gjelder bestandig. Nasjonalregnskapstall for Norge viser at prisindeksen for militært konsum økte med 6,8 prosent i året i gjennomsnitt for perioden 1962-75, mens indeksen for sivilt konsum steg med 7,5 prosent per år i det samme tidsrommet.

Et element som gjør deflatering av militærutgifter problematisk, er at en må skille mellom inflasjon og kvalitetsforbedring. Med den rivende utviklingen innen våpenindustrien som fører til presumtvt bedre og mer slagkraftig utstyr, kan det ikke antas at den observerte økningen i prisene bare skyldes prisstigning på samme type våpen. Inflasjon defineres nemlig som prisstigning over tid for samme mengde og type vare. Ideelt sett skulle altså en observert prisendring dekomponeres i en kvalitetsforbedringsdel og en prisstigningsdel, og kvalitet skulle henføres volumkomponenten, ikke priseffekten. Dette er i praksis problematisk som følge av at den stadige flommen av nye militære oppfinnelser ikke er sammenliknbare med gamle våpen. For å få et korrekt inntrykk må det i tillegg foretas produktivitetsjusteringer, noe som vanskeliggjøres av den spesielle sammensetningen av personell, våpenutstyr og øvrig kapital som finnes i forsvaret. Å konstruere en korrekt deflator for militærsektoren er derfor en svært vanskelig oppgave.

Heldigvis er behovet for en militær prisindeks avhengig av problemstillingen. Det er først og fremst når vi ønsker å si noe om «militær produksjon» (f.eks. styrkefremskrivinger) at en trenger så detaljerte opplysninger. Det er adskillig enklere å lage tidsserier for analyser av alternativkostnadene. For å deflatere korrekt trenger en å kjenne inflasjonen i de sektorene der militærutgiftene kan tenkes overført. Teoretisk sett er det to spørsmål som må besvares før en kan bestemme deflatoren i denne type studier:

1. Kan vi anslå hvor militærutgifter kommer til å bli benyttet alternativt?
2. Vil sammensetningen av den alternative bruken av militærutgiftene forandre seg mellom ulike sektorer fra år til år?

Det finnes (teoretisk sett) ingen grenser for hvor mange indekser som kan benyttes når tidsserier over militærutgifter for studier av alternativkostnader skal lages. I praksis brukes vanligvis en alment kjent indeks for å regne om til volumstørrelser (deflator). *Konsumprisindeksen* benyttes hyppigst. Dermed antas det implisitt at midler som frigis fra

11 Opplysningene er hentet fra United Nations (1992). Flere eksempler er gitt på side 78.

forsvaret, vil bli benyttet til privat konsum etter det eksisterende forbruksmønster. Også BNP-deflatoren (den prisindeksen som brukes når bruttonasjonalproduktet skal måles i volum) tas gjerne i bruk. På samme måten som ved konsumprisindeksen gir den et grovt estimat. Forutsetningen for å få et korrekt anslag er nemlig at alternativbruken fordeles med de samme vektene som finnes i bruttonasjonalproduktet. Med andre ord vil omregning av militærutgiftene til volum ved hjelp av BNP-deflatoren implisere at hvis privat forbruk utgjør 50 prosent av BNP og investeringene 25 prosent, så vil halvparten av frigitte forsvarsutgifter brukes til privat forbruk og en fjerdedel til investeringer.

Strengt tatt kan det forsvarer å bruke de fleste kjente deflatorene (for investeringer, lønnsveksten, engrosprisindeksen osv.). Men samtidig skal en være klar over at det vil være unøyaktigheter i deflateringen. Hvis tidsserier oppgitt i konstante priser er brukt i en undersøkelse, er det viktig at forfatteren er klar over hvilken deflateringsmetode som er benyttet i kilden. Dette er spesielt viktig hvis det hentes data fra flere kilder der det er brukt forskjellige indekser for omregning til volumstørrelser.

## 2.5 Bevisst manipulering av data

Vi har hittil sett på metodiske problemer som i stor grad gjelder datainnsamling generelt. Når det gjelder innsamling av data for militære utgifter, er dette gjenstand for spesielle vanskeligheter. For det første er det i mange land direkte lovstridig å avsløre ikke-publiserte data over militærutgifter, et forhold som ikke forekommer for andre sektorer. Dessuten henter mange av de mest anerkjente kildene for militærutgifter sine rådata fra de forskjellige landenes nasjonalbudsjetter. Et lands budsjett kan ses på som et finansielt dokument for å klargjøre regjeringens prioriteringer og målsettinger. Tall for militære utgifter er av særlig politisk karakter, og omfattes med interesse av helt ulike grupper:

- landets egne innbyggere
- innbyggerne i andre land som enten er allierte med eller oppfatter seg som truet av det første landet
- kreditorer i maktposisjon med sterke krav til debitors finanspolitikk

Den siste gruppen er spesielt interessant når det gjelder land i Afrika. De aller fleste landene på dette kontinentet har i løpet av 1980-årene iverksatt makroøkonomiske strukturtilpasningsprogrammer for å få tilgang til nye lån hos IMF og Verdensbanken. Den negative økonomiske utviklingen og en uhåndterbar gjeldssituasjon har ført til at nesten

alle afrikanske land er uten kredittmuligheter på private internasjonale kredittmarkeder. Ett av kravene fra Bretton Woods-institusjonene er at mottakerlandene fører en stram finanspolitikk, og lavere utgifter til militæret er et sentralt element i de fleste programmene.

Militærutgifter skal presumtvt gi opphav til tilstrekkelig militær styrke. Men samtidig legger forsvarer beslag på knappe ressurser som ellers kunne ha blitt brukt til sivile formål. Det kan derfor sannsynliggjøres at myndighetene har interesse av å fremstille størrelsen på militære utgifter forskjellig overfor ulike målgrupper. Figur 2.5.1 er et forsøk på å illustrere mulige retninger en regjering kan tenkes å ville manipulere data over militære utgifter.<sup>12</sup> Mange av faktorene virker samtidig og påvirker den endelige avgjørelsen.

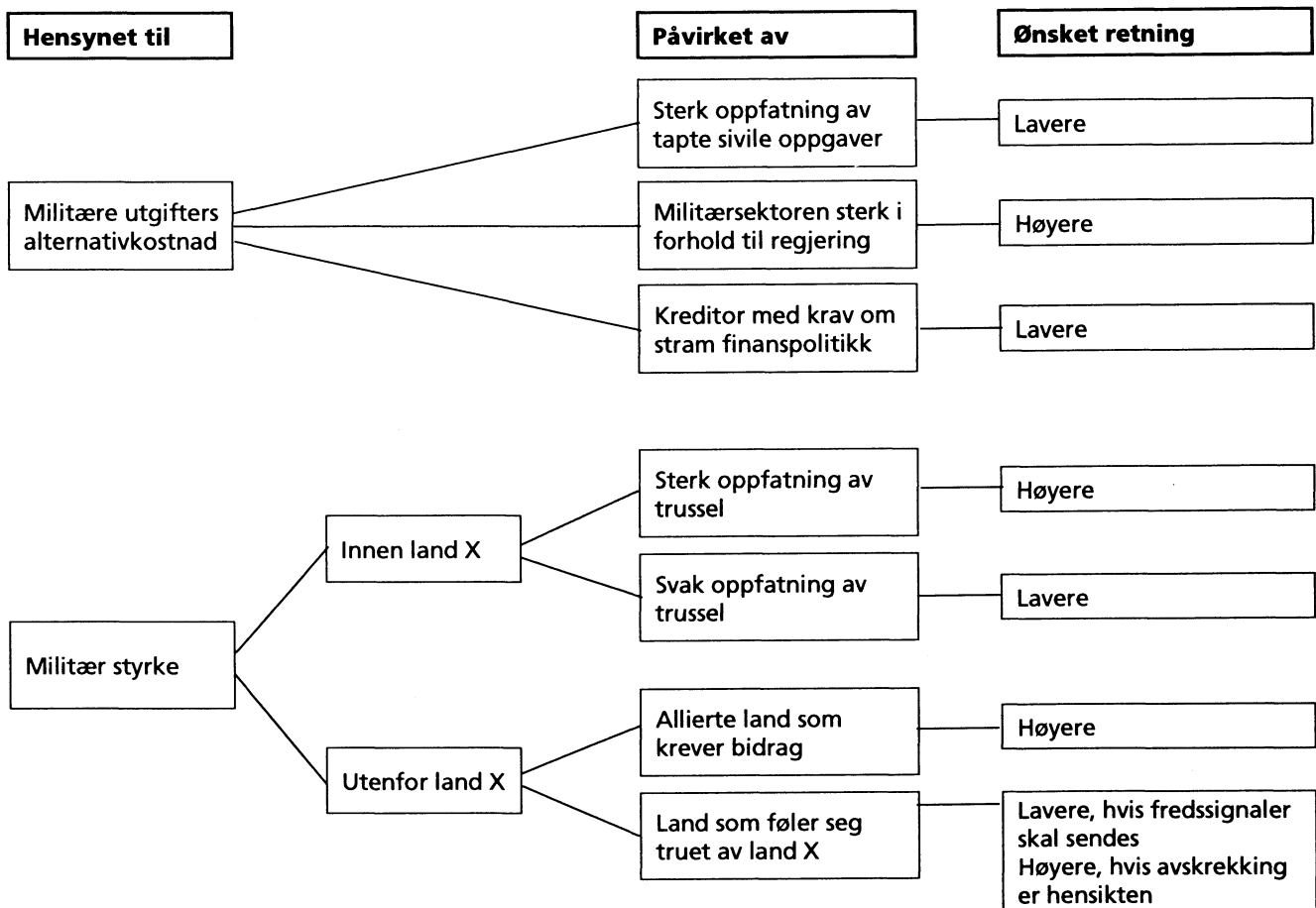
Ved å studere opplysninger om et lands militærutgifter gitt av myndighetene i ulike publikasjoner, fremkommer forskjellige størrelser for en utgift som burde vært identisk i det samme året. Brzoska (1981) viser i sin artikkel til Tyskland som oppgir tre offisielle størrelser på militærutgiftene; i 1979 varierte disse mellom 36 og 52 milliarder mark. Det laveste beløpet ble oppgitt til egen befolkning, mens de to høyeste ble presentert overfor NATO for å understreke det tyske bidraget til forsvarsalliansen.

Det er ikke like enkelt å finne tilsvarende eksempler fra utviklingsland, men tall fra Sierra Leone kan gi visse indikasjoner på hvordan en kan tenke seg at rapporteringen ville gjøres. For 1984 oppgis militærutgiftene i løpende priser til 20 millioner leoner hos IMF, mens SIPRI opererer med 23,3 millioner leoner.<sup>13</sup> Dette kan skyldes noe ulike rapporteringsrutiner hos de to institusjonene, og forskjellen på tallene er ikke stor. Sierra Leone har gjennomgått flere forhandlinger om stabiliseringsprogrammer med IMF (ikke alle pakkene er fulgt opp), og har derfor interesse av å fremstille ressursbruken til forsvarer som lavest mulig. Samtidig er landet med i ECOWAS (Economic Community of West African States) og deltok i ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group) med tropper i Liberia under borgerkrigen som startet i 1990. Overfor øvrige partnere kan det godt tenkes at Sierra Leone velger å bruke det høyeste tallet for å understreke hvor mye landet bidrar med i det vest-afrikanske militær-samarbeidet. Også innenlands er det sannsynlig at myndighetene vil presentere de høyeste utgiftene, da det militæret står meget sterkt politisk. De væpnete styrkene har hatt regjeringmakten etter kuppet i 1992.

12 Figuren er hentet fra Brzoska (1981). Det er gjort en enkel tilføyelse for å øke relevansen for utviklingsland.

13 Tallene er hentet fra henholdsvis Government Finance Statistics Yearbook, IMF 1992 og SIPRI Yearbook 1992.

Figur 2.5.1. Forventet retning på datamanipulering fra rapporterende regjering i land X.



At det ikke alltid er full overensstemmelse mellom tallene som oppgis for forsvarsutgifter, kan skyldes at ulike elementer inkluderes i totalbeløpet. Det kan hevdes at myndighetene er uforskyldt når det gjelder dette, blant annet som følge av at internasjonale organer anbefaler noe ulike retningslinjer for hvordan militærutgifter skal beregnes. En står da overfor et rent metodologisk problem som nevnt i avsnitt 2.1. Men som vi ser her, har regjeringen i mange tilfeller klare interesser av å operere med forskjellig anslag på hvor stor del av samfunnets ressurser militære formål legger beslag på. Det er derfor ikke utenkelig at slike data kamufleres bevisst. For å tåkelegge data finnes en rekke måter tallene kan behandles på. Sen (1992) har identifisert seks metoder for bevisst datamanipulering.

**a) Dobbel bokføring**

Her opereres det med to sett av regnskap, slik at publisert budsjettstatistikk avviker fra de budsjettallene tjenestemennene bruker. Naturlig nok er det nærmest umulig å få bekreftet at en slik praksis faktisk forekommer. I litteraturen opptrer

enkelte anonyme kilder som påstår å ha sett at to budsjetter eksisterer i ikke-identifiserte land. I ett av tilfellene ble det uoffisielle tallet oppgitt å være flere ganger større enn det offisielle.<sup>14</sup> Utsagnets verdi kan diskuteres, men bør ikke totalt avvises.

**b) Fullstendig aggregering**

Her oppgis bare én linje for forsvarsutgifter. På denne måten er det umulig å sjekke om utgifter som egentlig kommer det militære til gode, er oppført under andre departementer og derfor ikke inngår i totalbeløpet som offentliggjøres.

**c) Finansiering utenom budsjettet**

Dette er en særlig relevant teknikk der hvor det militæret er sterkt involvert i den sivile økonomien. Det klassiske eksempelet er Indonesia, som etter å ha innført militær lov i 1957, brukte situasjonen til å sette de nederlandske selskapene under militært oppsyn. Etter nasjonaliseringen fortsatte de militæres engasjement i statsbe-

14 Utsagnet er hentet fra Ball (1988).

driftene, og betydelige midler kom derved under militær kontroll uten å gå via budsjettet.<sup>15</sup>

*d) Uidentifisert bruk av utenlandsk valuta*

Det forekommer at deler av myndighetenes eksportinntekter ikke føres i nasjonalregnskapet, men brukes direkte til våpenimport. I enkelte tilfeller foregår dette ved direkte vare- mot våpenbytte («barter»), og da spesielt ved bruk av råvarer.

*e) Militær bistand*

Militær bistand rapporteres ikke alltid fullt ut, eller den oppgis som annen økonomisk bistand. Men her vil ofte giverlandene ha mer korrekt statistikk, noe som muliggjør kontroll.

*f) Forsvarsrelatert gjeld*

Det er ofte vanskelig å skille beløp som går til betjening av militær gjeld fra andre rente- og avdragsbetalinger. Men også her har ofte kreditorlandene bedre statistikk, slik at de reelle utgiftene kan fremkomme ved litt detektivarbeid.

Med mindre en har tilgang til detaljerte informasjon, er det umulig å avsløre i hvor stor grad publiserte data avviker fra de reelle størrelsene. De fleste som samler inn data, har ikke tilgang til regnskapene for alle relevante departementer. Det er derfor enkelt å manipulere tallene for militærutgifter hvis det er ønskelig, men det er svært vanskelig å tallfeste størrelsen på feilen. At det kan være betydelige feil, viser en landstudie av Argentina fra Verdensbanken<sup>16</sup>. Studien viser at i sytti-årene var de reelle militærutgiftene om lag 50 prosent høyere enn oppgitte beløp. Det bør dog tilføyes at det ikke konkluderes med at avviket kun skyldes bevisst datamanipulering fra argentinske myndigheter. Metodeproblemer var avgjørende, men det hevdes at midler i form av for eksempel utenlandslån ble holdt utenfor det offisielle budsjettet.

## 2.6 Oppsummering

Som vi har sett i denne gjennomgangen, er det store muligheter for betydelige feilkilder i de data som finnes over militære utgifter. Blant analytikere som bruker de foreliggende dataene i formelle modeller, er det både en optimistisk og en pessimistisk oppfatning.<sup>17</sup> Sen (1992) henviser til en studie der undersøkelser av budsjetter fra Chile er sammenliknet med de tallene som oppgis i kjente internasjonale kilder (IMF, ACDA, SIPRI og IISS), og hevder at forskjellene er alarmerende (avvikene er ikke tallfestet). På den annen side har Deger funnet at trendene både for store utviklingsland, geografiske områder og tverrsnitt av land i forskjellige tidspe-

rioder synes å være grovt sett konsistente mellom de forskjellige kildene.

En kan derfor konkludere med at generelt sett vil tverrsnittstudier og analyser der det er benyttet paneldata gi relativt robuste konklusjoner. For studier av enkeltland må det derimot utvises stor forsiktighet med mindre en har kjennskap til kildens pålitelighet. Brzoska (1981) har sammenliknet data for militærutgifter for 55 utviklingsland slik de fremkommer i de mest kjente internasjonale kildene. Hans konklusjon er at hvis standardavviket inkluderes, må en vente å finne et avvik på minst 10 prosent mellom de ulike kildene i en land til land sammenlikning. Hvis rigide statistiske metoder legges til grunn, blir marginene enda høyere. Vi har ikke tilgang til tilsvarende økonometriske studier av nyere data. Undersøkelser av data over militærutgifter i norske programland (se kapittel 4) tyder imidlertid på at det fortsatt er store avvik mellom de størrelsene som oppgis i forskjellige internasjonale publikasjoner. Innhenting av data fra flere kilder, kan altså gi opphav til betydelige feilkilder.

Data for militærutgifter er ikke særlig egnet for studier av «militær produksjon» (forsvarsevne, militær slagkraft o.l.). I den bistandspolitiske dialog vil det imidlertid være alternativkostnadene som er av størst interesse. Men heller ikke dette er helt problemfritt, da en må justere for de kostnader som påføres samfunnet når ressurser skal overføres mellom forskjellige sektorer.

Vi har også sett at det er store vanskeligheter med å gjøre nasjonale data internasjonalt sammenliknbare. En foreløpig konklusjon er at studier som benytter rater beregnet fra tall i nasjonal valuta, synes å bygge på mer realistiske mål enn analyser basert på tall omregnet ved hjelp av offisielle valutakurser. De mest benyttete internasjonale kildene har noe varierende praksis i databearbeidningen og presentasjonen, og vi går nå over til en vurdering av disse med hensyn til de generelle vanskelighetene som er diskutert hittil.

15 Se Ball (1988) for flere detaljer angående Indonesias militære engasjement i næringslivet.

16 World Bank (1985).

17 Se Sen (1992).



### 3. Internasjonale kilder for militærutgifter i utviklingsland

Vi skal i denne delen vurdere publikasjonene til fem av de mest brukte internasjonale kildene over militærutgifter i utviklingsland. De publiserte tallene vil gjennomgå i lys av den generelle diskusjonen vi hittil har foretatt. Det sier seg selv at datainnsamling vanskelig kan gardere seg mot *bevisst datamanipulering*, men de øvrige faktorene vi har sett på, er det mulig å kontrollere for. I enkelte tilfeller vil dette dog kreve svært stor innsats. Publikasjoner fra følgende institusjoner vil bli vurdert:

- International Institute of Strategic Studies (IISS)
- United States Arms Control Disarmament Agency (ACDA)
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)
- Forente Nasjoner (FN)
- International Monetary Fund (IMF)

En vanlig oppfatning, også blant forskere, er at data publisert fra disse anerkjente institusjonene, er mer pålitelige enn tall som oppgis av ulike regjeringer i deres budsjetter. Før en trekker en slik konklusjon, er det imidlertid to ting en må være klar over. For det første er primærkilden for samtlige internasjonale kilder de data over militærutgifter som offentliggjøres av myndighetene i de enkelte landene. Og for det andre foretas det, spesielt når det gjelder utviklingsland, svært få justeringer av det ene tallet som oppgis i budsjettene under poster som «Forsvaret», «Væpnete styrker» eller «Forsvarsdepartementet», før disse publiseres internasjonalt. En av årsakene til dette er etter alt å dømme tilgangen på data. Det er både vanskelig og ressurskrevende å samle alle de dokumentene som er nødvendige for å beregne tall for de militære utgiftene basert på én felles definisjon for alle de landene det publiseres data for.

**3.1 International Institute of Strategic Studies**  
IISS publiserer informasjon om lands militære utgifter i sin årlige publikasjon *The Military Balance*. Institusjonen baserer seg på data hentet fra nasjo-

nale budsjetter, og foretar lite bearbeiding av rådata. Dette skyldes trolig dels at det er vanskelig å oppspore tall for militære utgifter, spesielt på et disaggregert nivå, men også at dette er en tidkrevende prosess og mannskapssituasjonen ikke er overveldende. IISS hadde i flere år kun én person i halvstilling som arbeidet med datainnsamling for offentlige utgifter til militæret.<sup>18</sup>

I den tekniske beskrivelsen av databehandlingen fremgår det at for NATO-landene blir det benyttet en standard *definisjon* når de beregner militærutgiftene (se avsnitt 2.1). Data fra de fleste utviklingslandene aksepteres stort sett som de blir oppgitt, og det er derfor meget sannsynlig at de enkelte landene ikke bruker samme definisjon. Det opplyses at der det er mulig, er kapitalutgifter lagt til de løpende utgiftene til forsvaret. Men i tabellene for hvert enkelt land er det ikke gitt opplysninger om hva som er tatt med i rubrikken «defence». Vi vil derfor hevde at det er store muligheter for at de presenterte data er inkonsistente som følge av ulik definisjon av militærutgifter fra land til land.

The Military Balance presenterer militære utgifter i to ulike typer tabeller. Det finnes en seksjon med relativt detaljert økonomisk og militær beskrivelse av hvert enkelt land som dekkes. Her er militærutgifter oppgitt i løpende priser i lokal valuta. I tillegg finnes tabeller med militærutgiftene i dollar og faste priser. Men det er kun publisert tall for de to siste foreliggende årene. (For fastpristabellene er ett ekstra år oppgitt, sannsynligvis basisåret, men det er noe uklart i enkelte av utgavene.) Når det gjelder *oppdateringsrutinene*, opplyses det om at publiserte tall er de siste anslagene som foreligger i budsjettene, men at det kan forekomme avvik mellom de ulike utgivelsene som følge av endring i tallene - som oftest fra regjeringen selv. De siste tallene antas derfor å være de mest pålitelige. Kontroll for norske programland viser imidlertid at det i liten grad forekommer oppdatering av tidligere pu-

18 Opplysningene om de ulike institusjonenes bemanningssituasjon er hentet fra Ball (1988).

bliserte tall. Skal en lage konsistente tidsserier, trengs det mange åranger.

Et problem som oppstår ved å bruke budsjetter som primærkilde, er at det ofte er forskjeller mellom budsjettåret og kalenderåret. Kontroll av tall publisert for Zimbabwe viser at utgavene fra 1980-tallet oppgir militærutgiftene i lokal valuta for budsjettår, og data er i overensstemmelse med tall vi har fått fra ambassaden i Harare. Det opplyses imidlertid ikke at budsjettåret er fra 1. juli til 30. juni. For fastpristallene er kalenderår benyttet. Hvilken metode som brukes for å regne om utgiftene fra budsjettår til kalenderår gis det ikke opplysninger om i de tekniske merknadene. I den siste tilgjengelige utgaven (1992-93) er imidlertid også tallene i lokal valuta oppgitt for kalenderårene 1990 og 1991. Disse avviker fra budsjett-tallene vi sitter inne med og må være beregnet, men det har foreløpig ikke lyktes oss å kartlegge hvordan dette gjøres.

Som nevnt, er tallene for militærutgifter i fastpris oppgitt i amerikanske dollar. Valutakurser hentet fra IMF's International Finance Statistics er benyttet. Denne metoden er beheftet med de problemene vi så på i avsnittet om internasjonal sammenlikning (avsnitt 2.3), og det må antas å være betydelige feilkilder i disse tallene – spesielt for afrikanske land. Hvilken metode som er benyttet for omregning til volumstørrelser (deflator), informeres det ikke om i de utgavene vi har hatt tilgang til, men det opplyses at «inflasjon» måles ved hjelp av konsumprisindeksen, og det antas derfor at denne er brukt ved omregning til faste priser.

Som vi har sett, er det flere faktorer som kan føre til at data fra IISS blir beheftet med unøyaktigheter. Ball (1988) hevder da også at blant de mest benyttede kildene over militære utgifter, anser mange forskere IISS for å være den minst pålitelige. Dette gjelder spesielt for utviklingsland som aldri har vært institusjonens sterkeste områder.

Brzoska (1981) har gjort økonomiske tester av tall oppgitt for militærutgifter i de kildene vi her omtaler. Hensikten med hans studie var å undersøke om det er signifikante avvik mellom dem. Han fant at IISS avviker kraftig og systematisk fra de øvrige kildene, og deres publiserte tall har også de største standardavvikene. Vi har ikke foretatt en tilsvarende økonomisk test for data fra senere perioder, men sporadiske tester av data for norske programland (se kapittel 4) viser ikke systematiske avvik. Data fra IISS ligger i mange tilfeller nært opp til data publisert i andre kilder.

### 3.2 United States Arms Control Disarmament Agency

ACDA publiserer tall for militære utgifter i sin publikasjon *World Military Expenditures and Arms Trans-*

*fers* (WMEAT). Desverre har det hittil lyktes oss å oppspore bare fire utgaver; 1985, 1988, 1991-1992 samt en samlepublikasjon for 1968-77. WMEAT har fylldig statistisk beskrivelse. ACDA's primærkilder når det gjelder data for utviklingsland var tidligere først og fremst arkivene til US Agency for International Development. Men etter at USAID nedprioriterte oppgaven med å samle inn data, har arkivene og publikasjonene til øvrige amerikanske departementer, samt IMF, blitt tatt i bruk.

Når det gjelder definisjon av militære utgifter, brukes NATOs definisjon for medlemslandene i forsvarsalliansen. For andre ikke-kommunistiske land er stort sett det tallet som oppgis under forsvarsdepartementet benyttet. I de tilfellene der det er kjent at disse utgiftene inneholder beløp som går til interne sikkerhetsstyrker, er det gjort forsøk på å fjerne disse. Men det gjøres eksplisitt oppmerksom på at statistikk over militærutgifter er mangelfull og til tider unøyaktig. Som eksempel fremheves at flere land kun oppgir driftsutgifter og unnlater å ta med kapitalkostnader inkludert våpenkjøp. For å korrigere for dette har ACDA publisert tall der utgifter til våpenimport er lagt til det rapporterte tallet over totale militærutgifter. Dette er en usikker metode, noe institusjonen selv er klar over. Det fremheves spesielt de vanskene som oppstår ved at betalingen av våpen ikke alltid faller sammen med leveringstidspunktet. Dessuten finnes tilfeller der våpenkjøp finansieres av andre land. Etter definisjonene omtalt i avsnitt 2.1 skal slike utgifter posteres hos *giverlandene*, og hvis de legges til mottakerlandets militærutgifter, blåses disse urettmessig opp.

ACDA selv hevder alltid å publisere regnskapsstørrelser, ikke budsjettanslag. Da alle tall kun oppgis i amerikanske dollar, er det vanskelig å etterprøve denne påstanden. Dette gjelder særlig for perioden før 1985 da det var meget vanskelig å få tilgang på all den informasjonen som USAID satt inne med. Ball (1988) hevder at oppdateringsrutinene muligens ikke er fullt så gode som oppgitt. Som følge av få utgaver har vi ikke fått etterprøvd påstanden i tilstrekkelig grad, men det er tildels betydelige revisjoner i 1991-92-utgaven av tall oppgitt i 1988-utgaven, så visse oppdateringer foretas i hvert fall.

For de landene der det er forskjeller mellom budsjettåret og kalenderåret, bruker ACDA noe ulik beregningsmetode. Brzoska (1981) har funnet at hvis budsjettåret går fra juli til juni, deles serier med militærutgifter i 12 like deler, og deretter adderes det sammen til et kalenderår. Ellers setter ACDA beløpet i det året som inneholder flest av budsjettmånedene.

ACDA publiserer tre serier for militærutgifter: løpende priser i dollar, faste priser i dollar og militær-

utgifter som andel av BNP. Omregningsmetoden er detaljert beskrevet. Først blir løpende priser i lokal valuta deflatert ved hjelp av BNP-deflatoren slik at alle størrelser i nasjonal valuta blir gitt i basisårets priser. Deretter konverteres størrelsene til dollar ved å bruke den offisielle valutakursen mellom lokal valuta og dollar for basisåret. For å få serier i løpende priser, «reinflateres» fastprisseriene ved hjelp av den amerikanske BNP-deflatoren. For noen land, deriblant Warszawa-paktland (utenom Sovjetunionen) og Kina, blir det imidlertid brukt kjøpekraftspariteter for BNP hentet fra FNs International Comparisons Project. Det gjøres uttrykkelig oppmerksom på at metoden er beheftet med den svakheten at de offisielle valutakursene ikke alltid gjenspeiler kjøpekraftsparitetene.

Enkelte forfattere hevder at ACDAAs praksis med å endre basisår i sine fastprisserier for hver utgave av WMEAT vanskeliggjør oppgaven med å lage serier lengre enn 10 år. Problemet ble forsterket av at det er først i de senere årene at ACDA har oppgitt hvordan en beregning av fastprisserier gjøres. Også for lange serier i løpende priser er det vanskelig å få et godt resultat. Problemene oppstår ved at når basisåret for valutakursene endres, vil som regel kursen være forskjellig fra året før. Derved blir også tallet for militærutgifter i dollar forskjellig selvom det ikke har skjedd noen endring i lokal valuta.

### 3.3 Stockholm International Peace Research Institute

SIPRI utgir sin årlige publikasjon *SIPRI yearbook* hvor det publiseres tabeller med opplysninger om militærutgifter i svært mange land. I den siste tilgjengelige utgaven (1993) er det imidlertid et brudd med gamle rutiner da det her ikke publiseres tilsvarende tabeller som de vi refererer til i tidligere utgaver. Dette er ikke ment å skulle bli en permanent ordning i årene som kommer. Fra SIPRI har vi fått opplyst at tabellene med militærutgifter var utelatt fra 1993-årboken som følge av personalmangel, men at de tar sikte på å videreføre disse tabellene i senere utgaver. Det er å håpe at SIPRI lykkes, ellers vil en av de mest brukte og anerkjente kildene for militærutgifter forsvinne.

Også SIPRI baserer seg på NATOs definisjon av militærutgifter. Men samtidig opplyses det at hovedkildene er de forskjellige lands budsjetter og statistikk fra sentralbankene. Øvrige åpne kilder som publikasjoner fra institusjonene omtalt her, aviser og tidsskrifter oppgis også. Det er derfor trolig at det kan forekomme tall som ikke bygger på den samme definisjonen, da ulike regjeringer har forskjellig praksis. Ball (1988) hevder at SIPRI ikke utnytter tilstrekkelig det primærmaterialet de sitter inne med. Dette skyldes i første rekke liten bemanning - det er en til to personer, ofte på deltid, som bearbeider kildematerialet.

SIPRI publiserer sine tall som tidsserier på ti år i hver utgave. I metodebeskrivelsen advares det mot de nyeste tallene som er foreløpige. Det synes å være en fungerende oppdateringsrutine, da statistikken endres etter hvert som regnskapstall foreligger. Den siste utgaven med publiserte serier over militærutgifter er årboken fra 1992. Her manes det til spesiell forsiktighet ved bruk av tallene for 1991. Det har vært meget problematisk å fordele utgiftene i forbindelse med Gulf-krigen. Dessuten har prisvridninger og høy inflasjon i mange av de rapporterte landene ført til at budsjettdata ofte blir irrelevante. Det må likevel tilføyes at SIPRI er klar over vanskene og forsøker å gjøre data så pålitelige som mulig.

SIPRI publiserer bare serier som følger kalenderåret. I de tilfellene der det er avvik mellom kalenderår og budsjettår, fordeler institusjonen utgiftene med like store deler i hver måned av budsjettåret og bruker deretter sine tidsserier til å lage anslag for kalenderåret. Som nevnt i avsnitt 2.2, er ikke dette helt uproblematisk. Det ville vært en fordel at det også ble publisert data slik de oppgis i kildene.

Tidsseriene oppgis i løpende priser i lokal valuta. Dette er en stor styrke, da den enkelte bruker av materialet kan foreta de omgjøringer vedkommende anser for å være mest hensiktsmessige for analysen. Det publiseres også serier i konstante priser, men det er viktig å være klar over at det her er lagt vekt på å få konsistente serier *over tid for hvert land* for å vise en korrekt trend. Det er ikke justert for ulike definisjoner mellom landene fra et år til et annet. I en tverrsnittsanalyse der svært ulike land er med, kan dette gi opphav til inkonsistens.

I fastprisseriene er det brukt konsumpriser som deflator. Dette impliserer at i studier der det er alternativkostnaden som vurderes, vil det implisitt være privat konsum militærutgiftene vurderes opp mot.

### 3.4 International Monetary Fund

IMF publiserer data for militærutgifter for sine medlemsland i sin årlige publikasjon *Government Finance Statistics Yearbook*. Data er basert på det de enkelte medlemslandene selv rapporterer. IMF har sin egen definisjon (se avsnitt 2.1) og regner at oppgitte beløp er ført på basis av Fondets retningslinjer. Det foretas en viss kontroll av data, men det antas at regjeringene vil være mer tilbakeholdne med opplysninger hvis de vet at IMF saumfarer oppgitte størrelser. Det kan derfor ikke regnes med at forskjellene er store mellom det som oppgis av nasjonale kilder og det som publiseres.

IMF oppdaterer sine data. Tallene publiseres som ti-års-serier, og det brukes de enkelte lands budsjettår. Det er ikke gjort forsøk på omregning til kalenderår. Dette må sies å være en styrke, da det



er fordelaktig for uavhengige analytikere å få tilgang til minst mulig bearbejdede data.

IMF publiserer alle sine tall i lokal valuta. Også dette er en stor fordel, da det som vi har vært inne på flere ganger, ikke er en uproblematisk oppgave å gjøre data internasjonalt sammenliknbare, og metodene vil avhenge av studiens formål.

Det er ikke gjort noen forsøk på å lage fastprisserier, så problemene ved valg av deflator er derved overlatt den enkelte bruker av materialet.

For de landene IMF publiserer data, synes det å være en av de kildene det er lettest å forholde seg til for uavhengige analytikere. Det kan likevel naturligvis ikke utelukkes at det forekommer inkonsistente data, blant annet som følge av bevisst manipulering av opplysningene fra rapporterende myndigheter.

Et problem er dessuten at det kun rapporteres offentlige utgifter på sentralt nivå, delstatenes utgifter tas ikke med. Dette kan gi betydelig underrapportering, men slår trolig sterkere ut for sosiale sektorer som helse og utdanning, enn for forsvaret.

Det må i tillegg anses som en svakhet at militære pensjonsutgifter ikke inngår i IMF's definisjon og derfor trolig ikke medregnes når totale militære utgifter oppgis.

### 3.5 Forente Nasjoner

Det kan finnes tall for militærutgifter i to årlige publikasjoner fra FN:

- UN Statistical Yearbook publiserte inntil 1988/89 tidsserier på fem år over medlemslandenes militærutgifter. Disse var hentet direkte fra IMF's statistikk, og avviker ikke i presentasjonen omtalt ovenfor. Fra utgaven i 1988/89 la institusjonene om publiseringsrutinene og fjernet opplysninger om militærutgifter fra denne publikasjonen.
- *National Accounts: Main Aggregates and Detailed Tables* presenterer tabeller med tidsserier på elleve år over militærutgifter. De oppgis i lokal valuta i løpende priser. For enkelte land er det i tillegg til totale utgifter for hver sektor også gitt opplysninger på disaggregert nivå, dvs inndelt i undergrupper. I disse tabellene er militærutgiftene delt i to hovedkategorier: driftskostnader og kapitalkostnader, og de to hovedgruppene har igjen enkelte underkategorier. Tabellene er laget som tidsserier og det publiseres ti år i hver utgave. Alle seriene er basert på oppgifter fra de enkelte regjeringene som rapporterer i henhold til FNs System of National Accounts. Kilden lider av de samme svakheter som IMF; en vet ikke om

regjeringene rapporterer korrekt, men dette er nærmest umulig å gardere seg mot. Ulempen med å benytte FNs statistikk, er at det tar veldig lang tid før den utkommer. Den nyeste utgaven vi har fått tilgang til, er fra 1990, og for mange av utviklingslandene slutter seriene i 1988.

### 3.6 Oppsummering

Det er ikke en helt enkel sak å vurdere de ulike kildene mot hverandre, da det er styrke og svakheter ved alle. Mye tyder likevel på at IISS kommer dårlig ut når det gjelder data for utviklingsland, i hvert fall for perioden før 1980. Fremgangsmåten for beregninger er også relativt dårlig dokumentert slik at kontroll og nødvendige korreksjoner er vanskelig å gjennomføre.

ACDAs publikasjoner har en fyldig dokumentasjon av hvilke metoder som er benyttet for databeregning. Kildens største svakhet er at alle størrelser oppgis i dollar beregnet ved hjelp av offisiell valutakurs. Dette er som vi har sett, problematisk - spesielt for utviklingsland med over- eller undervurdert valutakurs. Kilden svekkes ytterligere da den er vanskelig å oppdrive. Anekdoter antyder at institusjonen har fått kuttet budsjettene i en slik grad at årlig publisering nærmest er blitt umulig! Imidlertid er det nå utkommet en utgave for 1991-1992.

FNs statistikk utkommer sent, men skiller seg positivt ut ved at det for enkelte land finnes noe disaggregerte data (inndelt i undergrupper etter sektor). Det er også i noen tilfeller tatt med utgifter på delstat/provinsnivå, men dette opplyses ikke alltid i tabellteksten.

Konklusjonen på vår studie indikerer at SIPRI og IMF er de kildene som kommer best ut, til tross for at også disse er beheftet med svakheter. Det er god statistisk dokumentasjon, tallene oppdateres og de oppgis i løpende priser i lokal valuta.

## 4. Data over militærutgifter i Norges programland

Vi skal i denne delen av studien gi en vurdering av tilgjengelig data over militærutgiftene i Norges programland. Diskusjonen vil bli foretatt i lys av de generelle betraktningene i kapittel 2 og 3. Hvert land er drøftet for seg, og vi ser først på hvilke kilder som har opplysninger om forsvarsutgifter. På bakgrunn av antall kilder og samsvar mellom tallene, forsøker vi å si noe om kvaliteten på data og åpenheten i landet med hensyn til publisering av militærutgifter.

Som vi har vært inne på, er generelt sett tilgjengelig datamateriale av en slik kvalitet at det først og fremst er *trendene* i militærutgiftene relativt til øvrige størrelser i økonomien som er mest pålitelige. Å få klarlagt trendene er viktig utifra et bistandsperspektiv. Det er av interesse å se om militærutgiftene vokser eller avtar over tid. Da det er deflateringsproblemer forbundet med tidsstudier av absolutte størrelser, har vi valgt å se på endringen i relative størrelser (rater) over tid. Vi mener at bruk av rater som indikator på militariseringsgrad gir et mer interessant bilde enn utviklingen i de totale størrelsene. Selv om veksten i militærutgifter i seg selv er av betydning, er det fra et utviklingsperspektiv viktigere å se forsvarets relative betydning i forhold til resten av økonomien. Et land med høy økonomisk vekst og et høyt nivå på landets inntekt er i større grad i stand til å bære høye militærutgifter enn tilfellet er for et fattig land med nedgang i produksjonen. Ved å bruke indikatorer får en frem både den økonomiske byrden forsvaret utgjør og prioriteringer mellom militær og sivil virksomhet.

SIPRI har beregnet at for utviklingslandene samlet utgjorde militærutgiftene rundt 5 prosent av BNP i 1985, mens raten for militær byrde var falt til 3,8 prosent i 1991. Åpenbart skjuler det seg store individuelle forskjeller i disse tallene. Vi har derfor beregnet raten for norske programland for fire år: 1975, 1980, 1985 og 1990 (sistnevnte varierer mellom 1988-91 som følge av sen datarapportering fra noen land). På denne måten får vi indikert mønsteret som har gjort seg gjeldende de siste femten årene. For å få så konsistente resultater som mulig

er IMF blitt benyttet som kilde for alle våre beregninger der dette har vært mulig. IMF oppgir utgiftene for budsjettåret, og har regnet om BNP til også å gjelde budsjettåret (men uten å oppgi hvilken metode som benyttes). Dette gir konsistens i ratene, men beregningsperioden vil avvike noe fra SIPRI som regner om utgiftene angitt i budsjettene til å gjelde kalenderår. Den alternative kilden har vært FN. Også FN oppgir offentlige utgifter per budsjettår, mens BNP gjelder for kalenderåret. I tråd med diskusjonen i avsnitt 2.2, kan det her foreligge unøyaktigheter. Strengt tatt er beregninger for den militære byrden (militærutgifter/BNP) gjort på FN-data derfor ikke helt konsistente. Dette gjelder ikke de øvrige ratene som er beregnet ved hjelp av data fra samme tidsperiode. Ingen indikatorer er beregnet med tall fra ulike kilder, med unntak av *Zambia* der ingen annen mulighet forelå. SIPRIs indikator for militærutgifter/BNP er satt opp som sammenlikningsgrunnlag. Dette gir mulighet for å se om angjeldende land ligger over eller under gjennomsnittet for utviklingslandene beregnet av SIPRI, og om det eventuelt har skjedd en endring i status den siste tiden.

I tillegg har vi beregnet to andre indikatorer: militærutgifter som andel av de offentlige utgiftene og militærutgifter i forhold til de sosiale utgiftene. De sosiale utgiftene er definert som summen av den delen av de totale offentlige utgiftene som går til utdanning og helse. Deretter har vi satt opp to indikatorer på samfunnets sosiale standard. Vi har valgt spebarnsdødelighet (antall døde per tusen levende-fødte etter ett år, omregnet til prosent) og primærutdanning (antall elever som deltar i primærundervisningen, uansett alder, dividert med antall personer i aldersgruppen som undervisningstrinnet er beregnet for, omregnet til prosent). Den siste indikatoren kan overstige 100 prosent hvis eldre elever deltar i undervisning på et lavere trinn enn deres alder skulle tilsi. Det er antatt at en aktiv satsing på primærhelsetjeneste og primærutdanning vil komme den fattigere delen av befolkningen til gode samtidig som grunnlaget legges for økonomisk vekst og høyere sosial standard for alle medlemmene av samfunnet.

## 4.1 Afrika

### 4.1.1 Botswana

#### Kilder:

IMF har tidsserier over militærutgifter fra 1978 til og med 1991 i sin publikasjon «Government Finance Statistics Yearbook». Det er også en enkeltobservasjon for 1976. Størrelsene er oppgitt i lokal valuta (pula) og løpende priser for budsjettåret, som begynner 1. april.

FNs National Accounts Statistics har ingen tall over militærutgifter.

SIPRI har tall fra 1977 til 1991. Frem til 1986 er det stor overensstemmelse med tallene fra IMF, men deretter ligger IMF betraktelig høyere. Eksempelvis kan nevnes at i 1991 oppgir SIPRI militærutgiftene til 118 millioner pula, mens IMF angir 359,1 millioner pula. Denne forskjellen kan neppe forklares kun med at budsjettåret avviker fra kalenderåret, da avviket er stort også i de fire foregående årene. Imidlertid bygget Botswana en militær flyplass i perioden 1990-92. Det råder noe uklarhet om hvem som finansierte byggingen. USA var involvert i prosjektet, og mye tyder på at det forelå en delt løsning. Det er derfor mulig at IMF's tall inkluderer utgifter til infrastrukturen rundt flyplassen som trolig ble dekket av regjeringen i Botswana, mens SIPRI holder disse utenfor.

ACDA har tall fra 1977 til og med 1991. Utgiftene er kun oppgitt i amerikanske dollar, men beregnet rate over den militære byrden (militærutgifter/BNP) er for 1991 oppgitt til 4,9 prosent, altså mer i samsvar med IMF's tall. (Se tabell 4.1.1).

IISS publiserer også data fra 1977 til 1991, men kun for de to siste årene i hver utgave. Militærutgiftene er oppgitt i lokal valuta, amerikanske dollar (omregnet med offisiell valutakurs) og som prosent av BNP. For 1990 oppgis den militære byrden til 4,0 prosent - altså mer i samsvar med IMF og ACDA enn SIPRI.

Vi vil konkludere med at det er forholdsvis enkelt å finne statistikk over de samlede militærutgiftene i Botswana, men det har hittil ikke vært mulig å få tak i disaggregerte data (inndelt i underkategorier). Dette umuliggjør kontroll av konsistensen over tid i tråd med de forholdene vi så på i avsnitt 2.1. Det er likevel mulig å gjøre en tidsserieanalyse, men samme kilde bør da benyttes. At det er så stort avvik mellom ulike kilder må anses som et problem og det er vanskelig å vurdere kvaliteten på data. Vi tenderer likevel i retning av å mene at opplysninger gitt til IMF er forholdsvis korrekte. Hvis dette er tilfellet, er utviklingen bekymringsfull. Som det fremgår av tabell 4.1.1, tar militærutgiftene nå en større

del av de offentlige utgiftene enn noen gang tidligere. Sett i forhold til de sosiale utgiftene er også utviklingen negativ. Det må imidlertid tilføyes at Botswana har lave militærutgifter relativt til sosiale utgifter hvis vi sammenlikner med våre øvrige programland. Dette gir også utslag i forholdsvis gode sosiale indikatorer.

**Tabell 4.1.1 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1976	1980	1985	1990
<b>Militarisering</b>				
Mil. utg./BNP SIPRI <sup>1)</sup>	2,0	3,7	2,1	2,5
Mil. utg./BNP <sup>2)</sup>	..	3,3	1,8	4,7
Mil. utg./Off. utg.	0,2	9,8	6,4	13,3
Mil. utg./Sos. utg.	0,6	35,5	28,4	52,1
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	10,1 <sup>3)</sup>	..	7,1	3,6 <sup>3)</sup>
Primærutdanning	72 <sup>4)</sup>	92	108	110

1) Tallene fra SIPRI gjelder for 1977 og 1989

2) Indikatorerne er beregnet ved hjelp av data fra IMF. Vi har ikke funnet tall for BNP i 1976 hos IMF.

3) Gjelder 1970 og 1991.

4) Gjelder 1975.

### 4.1.2 Mozambique

**Kilder:**

Hverken IMF eller FN har data fra Mozambique.

SIPRI har tidsserier over militærutgifter i lokal valuta fra 1975 (første år med selvstyre) til og med 1990. Den første raten over militær byrde (militærutgifter/BNP) er imidlertid fra 1980 og den siste fra 1985. Dette kan trolig skyldes problemer med å få fastslått BNP.

ACDA har publisert data for militærutgifter fra 1975 til 1991, men det mangler flere år på 1980-tallet.

Også IISS har serier fra 1975 til 1991 med enkelte avbrudd.

Tilgangen på data over militærutgifter i Mozambique må karakteriseres som lite tilfredsstillende. En tidsserieanalyse er ikke mulig å gjennomføre. De tre kildene vi har funnet, har også relativt store variasjoner i opplysningene, noe som gjør det vanskelig å bedømme troverdigheten av materialet.

Indikatoren for militærutgifter/BNP varierer mye i 1985, det året alle kildene har opplysninger fra: 7,4 (SIPRI), 9,4 (IISS) og 10,4 (ACDA). At SIPRI oppgir størrelsen på militærutgiftene i escudos, IISS i meticaïs og ACDA kun i dollar, gjør ikke situasjonen bedre.

Tatt i betraktning at landet har vært herjet av krig siden slutten av 1970-årene, er det ikke uventet at datasituasjonen er dårlig og militærutgiftene høye. Som det fremgår av tabell 4.1.2, har det ikke vært mulig å beregne indikatoren for militærutgifter i forhold til sosiale utgifter. Spebarnsdødeligheten er blant de høyeste i våre programland, og primærutdanningsraten har falt kraftig den siste tiden. Med fred er det mulig å overføre flere ressurser fra forsvaret til de sosiale sektorene. Det er imidlertid stort behov for bedre datamateriale for å fastslå hvor mye som egentlig går til den enkelte sektor.

**Tabell 4.1.2 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1975	1981	1985	1991
<b>Militarisering</b>				
Mil.utg./BNP SIPRI	..	8,0	10,4	..
Mil.utg./BNP <sup>1)</sup>	0,9	7,1	7,4	13,0
Mil.utg./Off.utg. <sup>1)</sup>	7,5	29,7	38,0	..
Mil.utg./Sos.utg.	..	..	..	..
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	17,1 <sup>2)</sup>	11,5 <sup>2)</sup>	12,3	14,9
Primærutdanning	111	99 <sup>2)</sup>	86	58 <sup>3)</sup>

1) Indikatorene er hentet fra ACDA.

2) Gjelder 1970 og 1980.

3) Gjelder 1990.

### 4.1.3 Namibia

**Kilder:**

IMF oppgir tidsserier over militærutgifter i løpende priser og lokal valuta (rand) for budsjettåret, som begynner 1. april. Seriene starter først i 1990 i forbindelse med frigjøringen.

FN har ikke fått med Namibia i sin siste tilgjengelige utgave av National Accounts Statistics (1990). Det samme gjelder SIPRI (1992-utgaven) og ACDA (1991-92).

IISS har publisert tall fra 1989 til 1991.

Vi har også fått tilgang på Namibias tre nasjonalbudsjetter fra 1991-93. Her er data inndelt i undergrupper (disaggregert). Inndelingen er gjort i samsvar med FNs råd diskutert i avsnitt 2.1.1. Driftskostnader og kapitalkostnader er adskilt, og det er samsvar mellom kategoriene fra ulike år. Departementets innbetalinger til pensjonskassen er spesifisert i samsvar med NATOs definisjon av militære utgifter.

Konklusjonen må bli at Namibia tegner til å bli et mønsterland når det gjelder statistikk over militærutgifter! Foreløpig er det ikke mulig å gjøre en tidsserieanalyse som følge av for få observasjoner. Det er stort samsvar mellom de ulike kildene som oppgir militærutgifter. Tallene for 1991 er nå blitt offisielle. Sammenlikner vi med budsjetterte militærutgifter for 1991, finner vi en overskridelse på 0,3 prosent. Hvis utviklingen holder seg, vil en relativt tidlig få tilgang på data via budsjettene.

Namibia ligger under gjennomsnittet av utviklingslandene når det gjelder militær byrde (militærutgifter/BNP). Militærutgiftene utgjør kun rundt en femtedel av de sosiale utgiftene, noe som tyder på at landet prioriterer helse og utdanning. Spebarnsdødeligheten er nedadgående, men fortsatt relativt høy. Mange deltar i primærundervisningen, men det er rom for betydelige sosiale forbedringer.

**Tabell 4.1.3 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1970	1990	1991
<b>Militarisering<sup>1)</sup></b>			
Mil.utg./BNP	..	2,1	3,0
Mil.utg./Off.utg.	..	5,5	6,5
Mil.utg./Sos.utg.	..	17,4	20,4
<b>Sosiale indikatorer</b>			
Spebarnsdødelighet	11,8	..	7,2
Primærutdanning	102 <sup>2)</sup>	94	..

1) Tallene er hentet fra IMF og gjelder budsjetterte størrelser. De er i overensstemmelse med Namibias nasjonalbudsjett. Indikatorene er beheftet med noe usikkerhet da tallene er foreløpige.

2) Gjelder 1986.

#### 4.1.4 Tanzania

**Kilder:**

IMF publiserer ingen opplysninger om Tanzania.

FNs National Accounts Statistics har tidsserier fra 1970 til 1989. Tallene er oppgitt i løpende priser i lokal valuta (shilling) for budsjettåret som starter 1. juli.

SIPRI har tidsserier fra 1962 til 1990, men tallene oppgis som usikre i enkelte perioder. Indikatoren for militærutgiftene som andel av BNP er betraktelig høyere enn det som fremkommer ved beregning gjort på tall fra FN.

ACDA har tidsserier fra 1968 til 1990, med unntak for 1985. Tallene ligger mellom SIPRI og FN. Eksempelvis er militærutgifter beregnet til 4,5 prosent av BNP i 1989.

IISS publiserer også tidsserier, men med enkelte manglende observasjoner. Tallene ligger høyere enn FN, men noe lavere enn ACDA.

Tilgangen på data over militærutgifter er problematisk. Det er store avvik mellom tall offentliggjort i ulike publikasjoner, og dette gjør det svært vanskelig å gi en vurdering av materialet. Det gjenstår mye når det gjelder innsamling av statistikk. Indikatorer beregnet på grunnlag av data fra FN, som ligger lavest, tyder på at Tanzania har høye militærutgifter relativt sett. Spesielt gjelder dette sammenliknet med ressurser til de sosiale sektorene, hvor det ble en negativ utvikling midt på 1980-tallet. Utviklingen i de sosiale indikatorene har gått i feil retning. Spebarnsdødeligheten er høyere og andelen elever som får primærutdanning er lavere i dag enn for 10 år siden. Dette skyldes trolig først og fremst den økonomiske tilbakegangen Tanzania har opplevd.

#### 4.1.5 Zambia

**Kilder:**

Hverken IMF eller FN oppgir data over militærutgifter. Zambia synes å være blant de land som har forbud mot offentliggjøring av forsvarsutgifter.

SIPRI har tidsserier over egne anslag på militærutgifter, men disse oppgis å være meget usikre.

ACDA har tidsserier fra 1968 til 1990 over militærutgifter, men det er flere manglende observasjoner på 1980-tallet. Raten over militær byrde (militærutgifter/BNP) var identisk med SIPRIs indikator for 1975, svært mye høyere i 1980 (15,1 prosent) og lavere i 1988 (2,7 prosent).

IISS publiserer også egne anslag på militærutgifter og har lange tidsserier (fra 1965). I 1985 er militærutgifter oppgitt til å utgjøre 4,1 prosent av BNP, mens raten er falt til 3,8 i 1989.

Nasjonalbudsjettet er lett tilgjengelig, men inneholder ingen opplysninger om forsvarsutgiftene. De øvrige sektorene er imidlertid detaljert beskrevet.

Den offisielle politikk Zambia har når det gjelder offentliggjøring av data over militærutgifter, gjør det umulig å foreta noen formell analyse. Anslagene fra de ulike internasjonale kildene varierer så mye, at det ikke er mulig å avgjøre hvor store de reelle utgiftene er. Landet har hatt en negativ utvikling i de sosiale indikatorene de siste årene. Dette skyldes trolig i større grad den økonomiske tilbakegangen Zambia har opplevd, enn at militærutgiftene er for store. Uten tilstrekkelig data er vi imidlertid ikke i stand til å trekke en slik konklusjon, og det bør derfor oppfordres til åpenhet på dette området. Med den positive politiske utviklingen det sørlige Afrika har, er det håp om å få til større åpenhet på dette området.

**Tabell 4.1.4** Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent

År	1970	1980	1985	1989
<b>Militarisering</b>				
Mil.utg./BNP (SIPRI)	3,8 <sup>1)</sup>	4,9	3,8	6,9
Mil.utg./BNP <sup>2)</sup>	1,4	2,6	3,0	2,5
Mil.utg./Off.utg. <sup>2)</sup>	5,9	8,9	13,3	9,1
Mil.utg./Sos.utg. <sup>2)</sup>	31,2	46,4	117,1	85,0
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	13,2	10,3	11,0	11,5 <sup>3)</sup>
Primærutdanning	34	93	72	63

1) Gjelder 1975

2) Indikatorene er beregnet på grunnlag av tall hentet fra United Nations National Accounts Statistics, 1990

3) Gjelder 1991

**Tabell 4.1.5** Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent

År	1975	1980	1985	1988
<b>Militarisering</b>				
Mil.utg./BNP SIPRI	[2,9]	[3,5]	[2,4]	[3,2]
Mil.utg./Off.utg. <sup>1)</sup>	[6,8]	[9,3]	[6,7]	[8,4]
Mil.utg./Sos.utg. <sup>1)</sup>	[28,6]	[53,6]	[37,4]	[52,2]
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	10,6 <sup>2)</sup>	10,6	8,4	10,6 <sup>2)</sup>
Primærutdanning	97	90	99	95

[] Indikerer estimat med stor usikkerhet. Tallene er hentet fra SIPRI, da hverken FN, IMF eller statsbudsjettene inneholder opplysninger om militærutgifter.

1) Indikatoren er beregnet ved hjelp av estimatet på militære utgifter gitt av SIPRI, mens øvrige størrelser er hentet fra IMF. Indikatorene må derfor anses for svært usikre.

2) Gjelder 1970 og 1991.

#### 4.1.6 Zimbabwe

##### Kilder:

IMF publiserer tidsserier fra 1976 til 1989 oppgitt i løpende priser i lokal valuta (dollar) for budsjettåret. Zimbabwe endret beregningsperiode for budsjettåret i 1985. Da gikk myndighetene over fra å la budsjettåret følge kalenderåret, til å la det gå fra 1. juli til 30. juni. Dette førte til at tallene ikke nødvendigvis er konsistente før og etter 1985, et forhold som vanskeliggjør en tidsanalyse.

FN publiserer data fra 1970 til 1988, men det er ikke mulig å få detaljerte kunnskaper om forsvarsutgiftene. I den sektorvise inndelingen eksisterer nemlig kun en samlekategori for «general public services, defence, public order and safety».

SIPRI har, i de utgavene vi har tilgang på, tall fra 1965 til 1988. Frem til 1985 er tallene noe lavere enn IMF's, men dette har snudd slik at SIPRI mot slutten av 1980-tallet har oppgitt høyere militærutgifter. Dette kan skyldes at SIPRI, som nevnt i del 3.3, regner om militærutgiftene til å gjelde kalenderåret, mens IMF bruker budsjettåret for utgiftene og regner om BNP for å få konsistens. Avviket er rundt 15-25 millioner zimbabwe dollar.

ACDA har tall fra 1973 til 1991 (foreløpig estimat). Det er nært samsvar mellom ratene oppgitt i ACDA og våre indikatorer beregnet ved hjelp av tall fra IMF. ACDA oppgir da også Government Finance Statistics Yearbook, IMF som en av sine hovedkilder.

IISS har også tidsserier over militærutgifter, men det trengs mange utgaver da det kun oppgis for to år i hvert nummer. Det siste anslaget vi har tilgang på er fra 1991, hvor militærutgiftene oppgis til 7,0 prosent av BNP. Dette er høyere enn ACDA som har 5,5 prosent som sitt anslag.

Nasjonalbudsjettet er organisert etter våpengrene. Det er skilt mellom driftskostnader og kapitalkostnader på en tilfredsstillende måte, og oppsettet av de ulike underkategoriene er det samme for de årgangene vi har fått tilgang til. Utgifter til pensjoner synes ikke å være tatt med, i samsvar med IMF's retningslinjer. De budsjetterte størrelsene er høyere enn de endelige tallene publisert av IMF. Samsvaret mellom nasjonalbudsjettet og IISS er størst, men også her er budsjetterte størrelser noe høyere enn det som publiseres internasjonalt.

Konklusjonen for Zimbabwe må bli at datatilgangen er god og det eksisterer stor grad av åpenhet. Men tildels store avvik mellom data fra ulike kilder gjør at det bør hentes materiale fra én kilde ved analyser. Som det fremgår av tabell 2.1.6, har Zimbabwe senket militærutgiftene i forhold til sosiale utgifter til rundt 55 prosent mot slutten av 1980-

tallet. Selvom spebarnsdødeligheten er høy i forhold til industrilandene (Norge hadde for eksempel en spebarnsdødelighet på 0,8 prosent i 1991), er det bare Botswana som har lavere rate blant våre afrikanske programland, og i nabolandet Zambia er den over dobbelt så høy. Også utdanningsraten er imponerende høy, og det er tydelig at myndighetene satser på at flest mulig skal få primærutdanning ved at det deltar flere elever utenfor aktuelle årsklasser.

**Tabell 4.1.4 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1975	1980	1985	1989
<b>Militarisering</b>				
Mil.utg./BNP SIPRI	4,3	[8,6]	5,7	7,3 <sup>3)</sup>
Mil.utg./BNP <sup>1)</sup>	4,0 <sup>2)</sup>	8,7	6,1	6,2
Mil.utg./Off.utg. <sup>1)</sup>	16,1 <sup>2)</sup>	25,0	15,5	16,5
Mil.utg./Sos.utg. <sup>1)</sup>	72,9 <sup>2)</sup>	119,7	56,5	55,3
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	9,6 <sup>4)</sup>	7,4	7,7	4,8 <sup>4)</sup>
Primærutdanning	70	85	135	126

[ ] Indikerer estimat med stor usikkerhet.

1) Indikatorene er beregnet på grunnlag av tall fra IMF

2) Gjelder 1976

3) Gjelder 1988

4) Gjelder 1970 og 1991

## 4.2 Asia

### 4.2.1 Bangladesh

#### Kilder:

IMF publiserte data over militærutgifter fra Bangladesh noe sporadisk frem til 1985. De siste utgavene av publikasjonene inneholder ingen opplysninger om landet.

FN har tidsserier fra 1980 til 1990 i løpende priser og lokal valuta (taka) for budsjettåret som begynner 1. juli. Det er foretatt en grov inndeling i driftsutgifter og kapitalutgifter som synes å inneholde de samme undergruppene hvert år. Det er ikke mulig å kontrollere om utgiftene til pensjoner er regnet med i totalbeløpet.

SIPRI har tidsserier fra 1972 til 1991 i løpende priser og lokal valuta for kalenderåret. Utgiftene ligger betydelig høyere enn det som oppgis i FN-publikasjonen. Spesielt er avviket stort i 1985. Mens FN oppgir samlede militærutgifter til 1138 millioner taka, har SIPRI anslått beløpet til 5790 millioner taka. (Dette er mer i samsvar med IMF som har anslått militærutgiftene til 5061 millioner taka). Ved inngangen til 1990-årene blir imidlertid utgiftene fra de to kildene tilnærmet sammenfallende. En av årsakene til avviket kan være ulik beregningsperiode, men med så stort avvik, kan dette neppe forklare hele forskjellen. Raten over den militære byrden varierer også såvidt mye at det tyder på noe ulike anslag på BNP.

ACDA har tidsserier fra 1972 til 1991, men som vi var inne på i avsnitt 3.2, oppgis disse kun i amerikanske dollar beregnet ved hjelp av offisiell valutakurs. Kilden har også beregnet militærutgiftene i forhold til BNP og de totale offentlige utgiftene. ACDA's rate over militær byrde (militærutgifter/BNP) ligger noe høyere enn SIPRI's frem til 1989 hvor de to kildene har identisk rate.

IISS har også tidsserier over militærutgiftene frem til 1991. Størrelsene ligger nær opp til ACDA's. Tallene for 1991 tyder på at ressurser til militæret relativt sett synker.

Det er vanskelig å avgjøre kvaliteten på data over militærutgiftene i Bangladesh. Skal en la flertallet få råde, må konklusjonen bli at tallene myndighetene oppgir til FN, er for lave. På den annen side benytter de øvrige kildene seg av hverandres publikasjoner, noe som kan gi en viss smitte-effekt. Det kan likevel virke som om FN tallene er noe lavere enn reelt ressursbruk i forsvaret tilsier. Dette vil medføre at indikatoren over militærutgifter i forhold til sosiale utgifter oppgitt i tabell 4.2.1 er for lav. Landet virker likevel ikke spesielt militarisert. De sosiale indikatorene tegner et negativt bilde av

samfunnets standard, men *trenden* har vært positiv de siste årene. Spebarnsdødeligheten har gått ned med to prosentpoeng siden midten av 1980-tallet, og primærutdanningsraten har økt med 10 prosentpoeng.

Tabell 4.2.1 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent

År	1980	1985	1989
<b>Militarisering</b>			
Mil. utg./BNP SIPRI	1,3	1,3	1,6
Mil. utg./BNP <sup>1)</sup>	0,5	0,3	2,0
Mil. utg./Off. utg.	5,3	1,9	9,3
Mil. utg./Sos. utg.	48,8	12,1	59,8
<b>Sosiale indikatorer</b>			
Spebarnsdødelighet	13,6	12,3	10,3 <sup>2)</sup>
Primærutdanning	62	60	70

1) Indikatorene er beregnet på grunnlag av tall fra United Nations National Accounts Statistics, 1990.

2) Gjelder 1991.

#### 4.2.2 India

**Kilder:**

IMF publiserer tall for militærutgiftene i løpende priser og lokal valuta (rupees) for budsjettåret som begynner 1. april. Siste offisielle tall er fra 1990, men det er estimater frem til 1992. Seriene er konsistente og egner seg for en tidsanalyse.

FN har tidsserier for militærutgiftene frem til 1988. Også her oppgis beløpene i løpende priser i lokal valuta for budsjettåret. Totalbeløpet er grovt delt inn i underkategorier som først og fremst skiller mellom driftsutgifter og kapitalkostnader. Det er ikke mulig å finne ut om pensjonsutgifter er inkludert. Uformelle opplysninger tyder imidlertid på at de er tatt med i totalbeløpet, på tross av at IMF's definisjon forutsetter at pensjonsutgiftene ikke inkluderes. FN oppgir tilnærmet identiske beløp med IMF frem til 1984, men deretter ligger utgiftene betydelig høyere.

SIPRI's tidsserier faller nært sammen med IMF's når militærutgiftene oppgis i lokal valuta. Den relative størrelsen i forhold til BNP ligger imidlertid noe høyere enn våre beregninger gjort ved hjelp av data fra IMF, som det også fremgår av tabell 4.2.2.

ACDA har serier over militærutgiftene i India frem til 1991. Institusjonens tall ligger høyere enn de ratene over militærbyrden (militærutgifter/BNP) som er oppgitt hos SIPRI frem til 1986, deretter ligger ACDA lavere.

IISS publiserer tidsserier frem til 1992, for det siste året gjelder det budsjetterte størrelser. Tallene i lokal valuta for de siste årene ligger noe høyere enn de tilsvarende fra IMF. Dette gir seg utslag i en indikator for militær byrde i samme størrelsesorden som SIPRI.

Datatilgangen for militærutgifter i India virker tilfredsstillende. Nasjonalbudsjettene er offentlig tilgjengelige, og landet rapporterer jevnlig til internasjonale kilder. Avvik mellom de forskjellige kildene er til stede, men de er ikke så store. Det største avviket vi har kommet over, er ved beregning av raten for militærutgifter sett i forhold til sosiale utgifter. Vi har i våre beregninger benyttet tall fra IMF der dette har vært mulig. Men IMF oppgir kun sentrale offentlige utgifter. Der det er store lokale midler involvert, vil det gi en ulik indikator. For India utgjør militærutgiftene 405 prosent av samlede sentrale utgifter til helse og utdanning i 1988, mens den samme raten beregnet med tall fra FN er 88 prosent. FN inkluderer nemlig utgiftene fra de ulike delstatene i sitt totale beløp. Det er særlig utgiftene til utdanning som øker, disse er syv ganger større når de enkelte statene regnes med, mens helseutgiftene tredobles. De sosiale indikato-

rene viser da også at det satses på utdanning, men spebarnsdødeligheten er fortsatt høy. Som det fremgår av tabell 4.2.2 har imidlertid spebarnsdødeligheten blitt redusert betydelig de siste tjue årene.

**Tabell 4.2.2 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1975	1980	1985	1990
<b>Militarisering</b>				
Mil. utg./BNP SIPRI	3,3	3,1	3,3	3,3
Mil. utg./BNP <sup>1)</sup>	3,2	2,6	3,0	2,9
Mil. utg./Off. utg. <sup>1)</sup>	22,4	19,8	18,5	16,6
Mil. utg./Sos. utg. <sup>1)</sup>	538,8	570,5	465,5	410,7
Mil. utg./Sos. utg. <sup>2)</sup>	256,5 <sup>3)</sup>	72,8	79,2	88,1 <sup>4)</sup>
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	13,7 <sup>3)</sup>	12,3	8,9	9,0 <sup>3)</sup>
Primærutdanning	81	83	96	97

1) Indikatorene er beregnet på grunnlag av tall fra IMF.

2) Indikatorene er beregnet på grunnlag av tall fra FN.

3) Gjelder 1970 og 1991.

4) Gjelder 1988.



### 4.2.3 Pakistan

**Kilder:**

IMF publiserer tall frem til 1986 i løpende priser og lokal valuta (rupees) for budsjettåret som slutter 30. juni. Vi har ikke fått brakt på det rene årsaken til at IMF har sluttet å offentliggjøre tall de siste årene. I 1993-utgaven avsluttes til og med seriene for sektorvise offentlige utgifter i 1982, mens de totale offentlige utgiftene går frem til 1991. Det har ikke vært omlegginger i budsjettrutinene, så tidsseriene er konsistente.

FN har tidsserier for offentlige utgifter frem til 1990 i løpende priser og lokal valuta. Men det er likevel et problem å finne data for militærutgiftene i FNs publikasjoner, da det oppgis et samlet beløp for «general public services and defence». I tillegg til samlet beløp er det også tabeller med en grov inndeling i underkategorier for de ulike sektorene. Det er skilt mellom driftskostnader og kapitalkostnader, men også her inngår forsvaret i den ovenfor omtalte samlekategorien. Når det gjelder utgiftene til de sosiale sektorene, er disse betydelig høyere enn det som offentliggjøres av IMF. Vi antar at dette skyldes at utgifter på delstatsnivå er regnet inn i totalbeløpet (slik som beskrevet for India i avsnitt 4.2.2), men dette fremgår ikke eksplisitt av tabellbeskrivelsen.

SIPRI har, i de utgavene vi har tilgang til, data for militærutgiftene fra 1954 til 1990. Seriene i løpende priser og lokal valuta ligger gjennomgående noe høyere enn de tilsvarende seriene fra IMF, spesielt mot slutten av perioden. Men som det fremgår av tabell 4.2.3, er det bra samsvar mellom ratene for den militære byrden (militærutgifter/BNP).

ACDA publiserer data frem til 1991. De har beregnet noe lavere militærutgifter relativt til BNP enn SIPRI. Raten ligger rundt 0,5 prosentpoeng under SIPRI-tallene til 1988. Men de siste årene har ACDA ligget noe høyere; deres rate for 1990 viser at militærutgiftene utgjør 7,1 prosent av BNP.

IISS publiserer tall fra 1971 til 1992 (siste året gjelder budsjetterte størrelser). Beløpene i lokal valuta ligger høyere enn SIPRI, noe som gir seg utslag i høyere rater for militær byrde (militærutgifter/BNP). Det synes å være samsvar mellom IISSs og SIPRIs serier frem til slutten av 1980-tallet. De siste årene har IISS imidlertid vært mer i samsvar med ACDAs beregninger. Militærutgiftene som andel av BNP er i 1990 beregnet til 7,2 prosent, altså betydelig høyere enn våre estimater gjort ved hjelp av tall fra IMF og FN.

Det synes som om tilgjengeligheten på data over militærutgifter i Pakistan er god. Men det er relativt stor variasjon i de opplysningene som gis, noe som

vanskeliggjør vurderingen av materialet. Vi finner derfor at det er mangler ved rutinene for offentliggjøring av omfanget av ressursene forsvaret legger beslag på. Det er likevel ikke tvil om at Pakistan har høye militærutgifter relativt sett. Spesielt gjelder dette i forhold til de beløpene som er avsatt til helse og utdanning. Selv når indikatoren er beregnet ved hjelp av de høyeste oppgitte tallene over sosiale utgifter, er militærutgiftene over 2,5 ganger større. De sosiale indikatorene gjenspeiler også Pakistans prioriteringer. Spebarnsdødeligheten er høy, og primærutdanningsraten er den laveste av alle våre programland. Til en viss grad kan dette skyldes kulturelle faktorer, da raten for gutter som deltar i primærundervisningen i 1990 er 49 prosent mot bare 27 prosent av jentene. Men det er fortsatt lavt hvis en sammenlikner med de tilsvarende tallene for et annet muslimsk land, Bangladesh, som er henholdsvis 78 og 68 prosent.

**Tabell 4.2.3 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1975	1980	1985	1990
<b>Militarisering</b>				
Mil. utg./BNP SIPRI	6,2	5,3	6,8	6,6
Mil. utg./BNP <sup>1)</sup>	6,2	5,4	6,7	[6,4]
Mil. utg./Off. utg. <sup>1)</sup>	35,4	30,6	33,9	[47,2]
Mil. utg./Sos. utg. <sup>1)</sup>	1226,5	736,0	814,9	[332,2]
Mil. utg./Sos. utg. <sup>2)</sup>	[353] <sup>3)</sup>	[265]	[271]	[249]
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	14,2 <sup>3)</sup>	12,6	11,5	9,7 <sup>3)</sup>
Primærutdanning	41	39	48	37

1) Indikatorene er beregnet ved hjelp av tall fra IMF med unntak av 1990. Seriene stanser i 1986, og de siste beregningene er derfor gjort med tall fra FN. Da FN kun oppgir et samlet beløp for «General public services and Defence», er forsvarsutgiftene på basis av IMF-publikasjoner for tidligere år anslått til å utgjøre 80 prosent av samlet beløp, og indikatorene er beregnet utifra denne antakelsen. [ ] angir at indikatorene er beheftet med stor usikkerhet.

2) Ratene er beregnet på bakgrunn av tall fra FN. Militærutgiftene er fremkommet som over, mens utgiftene til helse og utdanning er hentet direkte fra tabellen «2.3 Total Government Outlays by Function and Type». Det gis i tabellvedlegget ikke eksplisitte opplysninger om hva utgiftene inneholder, men det er antatt at beløpene også dekker utgifter på delstatsplan som beskrevet for India under avsnitt 4.2.2.

3) Gjelder 1970 og 1991.

#### 4.2.4 Sri Lanka

##### Kilder:

IMF publiserer tidsserier frem til 1992 (siste året er estimat) for militærutgiftene i løpende priser og lokal valuta (rupees) for budsjettåret som følger kalenderåret. Tallene er konsistente i rapporteringsperioden.

FN har tall over samlede militærutgifter til konsum frem til 1990. Det er ingen inndeling i drifts- og kapitalkostnader slik vi har sett hos enkelte andre land. Det er tildels betydelige avvik fra de tallene som oppgis hos IMF. Utgiftene til forsvaret rapporteres høyere mens utgiftene til de sosiale sektorene er lavere (se tabell 4.2.4 for indikatorer beregnet ved hjelp av de to kildene). Årsaken til forskjellene er trolig at de to kildene har ulikt beregningsgrunnlag. FN ser på offentlige utgifter til konsum, mens IMF ser på konsoliderte statlige utgifter.

SIPRI har opplysninger om militærutgiftene i Sri Lanka i løpende priser og lokal valuta fra 1954 til 1990. De ligger betydelig høyere enn IMF og FN. Dette gjenspeiler seg i beregningene av den militære byrden (militærutgifter/BNP), som det fremgår av tabell 4.2.4. Det er spesielt mot slutten av perioden at avvikene øker.

ACDA publiserer tall frem til 1991. Deres beregninger samsvarer med våre beregninger gjort på bakgrunn av IMF's opplysninger frem til midten av 1980-tallet. Deretter blir avvikene betydelige, og ACDA ligger nær opp til SIPRI's beregninger. For 1990 angis det at militærutgiftene utgjør 4,8 prosent av BNP og 15,3 prosent av de totale offentlige utgiftene.

IISS har tall frem til 1991. Også her antas militærutgiftene å være betydelig høyere enn det IMF oppgir. IISS har beregnet den militære byrden (militærutgifter/BNP) i 1990 til 5,5 prosent.

Det finnes mange kilder som publiserer militærutgifter fra Sri Lanka, men som følge av det betydelige avviket i beløpene som oppgis, er det vanskelig å bedømme hvilke opplysninger som er korrekte. Vi tenderer likevel mot SIPRI/ACDA-anslagene for den senere perioden. Sri Lanka har hatt krigstilstand i flere provinser, og dette vil naturlig nok slå ut i høyere utgifter til militær virksomhet. Dette har imidlertid ikke fått negativ effekt på de sosiale indikatorene foreløpig. Landet har den laveste spebarnsdødeligheten av alle våre programland, og primærutdanningsraten er også svært høy.

**Tabell 4.2.4 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1975	1980	1985	1990
<b>Militarisering</b>				
Mil.utg./BNP SIPRI	1,5	1,5	3,2	4,8
Mil.utg./BNP <sup>1)</sup>	0,8	0,7	2,8	2,1
Mil.utg./Off.utg. <sup>1)</sup>	2,9	1,7	8,5	7,4
Mil.utg./Sos.utg. <sup>1)</sup>	17,2	14,4	70,5	48,4
Mil.utg./Sos.utg. <sup>2)</sup>		30,6	96,7	104,1
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	5,3 <sup>3)</sup>	4,4	3,6	1,8 <sup>3)</sup>
Primærutdanning	77	103	103	107

1) Indikatorene er laget med bakgrunn i tall fra IMF. Foreløpige tall for 1991 tyder på at forsvaret legger beslag på en større del av samfunnets ressurser; raten for militærutgifter/sosiale utgifter øker til over 70 prosent.

2) Indikatoren er laget ved hjelp av tall fra FN.

3) Gjelder 1970 og 1991.

### 4.3 Mellom-Amerika

#### 4.3.1 Nicaragua

##### Kilder:

Hverken IMF eller FN publiserer opplysninger om militærutgiftene i Nicaragua.

SIPRI oppgir tall i løpende priser og lokal valuta (cordobas) fra 1960 til 1988.

ACDA har serier frem til 1991, men det er store brudd i tidsseriene. Tall for perioden 1986-90 er ikke tilgjengelige. Som nevnt publiserer kilden dessuten alltid tallene kun i amerikanske dollar, samt som beregnede rater. Det er betydelige avvik fra SIPRI-ratene der det er mulig å sammenlikne, og de to kildene veksler på å ligge høyest.

IISS oppgir data fra 1965 til 1991, men også her er det avbrudd i seriene. For 1985 er kilden nærmere ADCA enn SIPRI, men for 1991 anslår IISS militærutgiftene til å utgjøre 9,1 prosent av BNP, altså nesten det dobbelte av ACDAs beregninger (se tabell 4.3.1).

Det er meget vanskelig å finne konsistente data for militærutgiftene i Nicaragua. Men etter at krigshandlingene opphørte, synes det som om forsvaret legger beslag på adskillig færre ressurser. Landet har hatt en positiv utvikling i sosiale indikatorer. Selvom spebarnsdødeligheten er høy, peker trenden nedover, og primærutdanningsraten er på høyde med OECD-området.

**Tabell 4.3.1 Indikatorer på grad av militarisering og sosiale indikatorer. Alle størrelser er i prosent**

År	1975	1980	1985	1988-91
<b>Militarisering</b>				
Mil.utg./BNP SIPRI	1,7	5,5	23,2	23,8 <sup>1)</sup>
Mil.utg./BNP ACDA	1,8	5,8	15,7	4,0 <sup>2)</sup>
Mil.utg./Off.utg. ACDA	8,9	18,8	26,2	14,0
Mil.utg./Sos.utg.	..	..	..	..
<b>Sosiale indikatorer</b>				
Spebarnsdødelighet	10,6 <sup>3)</sup>	9,1	6,9	5,6 <sup>3)</sup>
Primærutdanning	82	99	101	98 <sup>4)</sup>

1) Gjelder 1988

2) Gjelder 1991

3) Gjelder 1970 og 1991

4) Gjelder 1990

Hverken FN eller IMF har tall fra Nicaragua. Det er derfor ikke mulig å lage indikatorer for militærutgifter i forhold til sosiale utgifter.

## 5. Avslutning

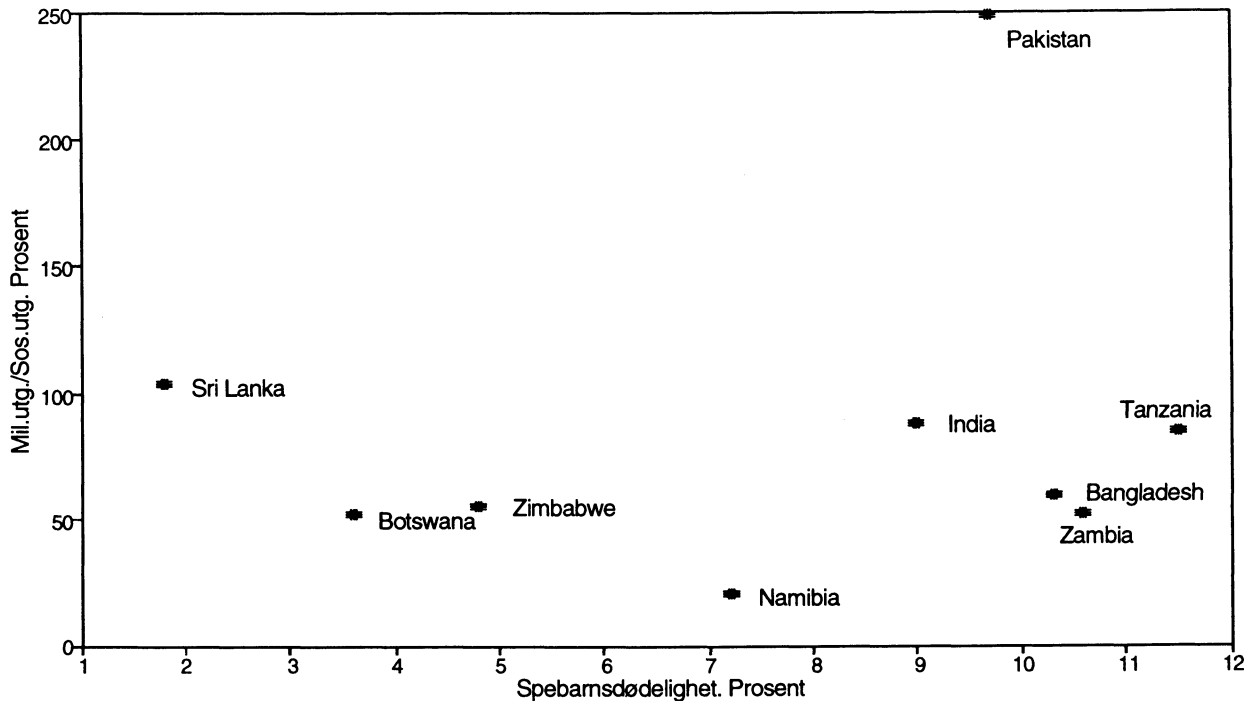
Vi har i denne studien sett at det eksisterer betydelige problemer når det gjelder data over militærutgifter i utviklingsland. I tillegg til de rent metodologiske vanskene som gjelder generelt for statistikk, blir situasjonen ytterligere forverret av at enkelte land hemmeligholder opplysninger om hvor mye ressurser som går til forsvaret. Hensikten med den første delen av analysen har vært å peke på hvilke problemer en står overfor når et lands militærutgifter skal vurderes. I tillegg ønsket vi å undersøke om metodeproblemer kan forklare hvorfor ulike forfattere kommer til forskjellige konklusjoner når tilnærmet identiske problemstillinger studeres. Vi har sett på problemer som oppstår både når nivået på ressurser til forsvaret skal diskuteres samt hvilken relativ størrelse disse utgiftene har i forhold til resten av økonomien. For det enkelte land har vi også fastslått at det ikke er uproblematisk å måle utgiftene over tid. Dessuten er det ofte interessant å foreta en internasjonal sammenlikning, ikke minst for å studere regionale forhold. Ved en internasjonal sammenlikning oppstår ofte de største problemene som følge av store ulikheter i produktivitet, priser og valutakurser fra land til land. Vi konkluderte derfor med at den enkleste måten å sammenlikne land på, er å bruke indikatorer beregnet ved hjelp av størrelser målt i innenlandsk valuta. De mest interessante indikatorene er ratene som viser militærutgiftene som andel av BNP, totale offentlige utgifter eller summen av utgiftene til helse og utdanning. Militærimport som andel av total import er også en nyttig indikator.

I den andre delen av studien har vi konkretisert den generelle diskusjonen fra første del ved å foreta en evaluering av foreliggende statistikk for norske programland. Størrelsen på et lands militærutgifter har i den senere tiden i sterkere grad blitt satt på den bistandspolitiske dagsorden. Dette har særlig vært aktuelt i forbindelse med diskusjonen om godt styresett («good governance») der økt innsyn («transparency») er en viktig ingrediens. Hovedhensikten vår har vært å gi et tentativt bilde på grad av militarisering hos våre samarbeidspartnere blant u-landene. Vi har derfor vurdert og sammen-

liknet kildene som publiserer data over militærutgifter for norske programland. Dessuten har vi beregnet følgende indikatorer: militærutgiftene som andel av BNP (den militære byrden), militærutgiftene som andel av de offentlige utgiftene og militærutgiftene i forhold til de samlede utgiftene til helse og utdanning. Norsk bistand er fattigdomsorientert, og den siste indikatoren er beregnet utifra tanken om at et godt offentlig helse- og utdanningstilbud vil komme den fattigste delen av befolkningen til gode. For å få visse indikasjoner på samfunnets sosiale standard har vi også tatt med spebarnsdødeligheten og primærutdanningsraten for landene. Som det fremgår av figurene 5.1 og 5.2 avtegnes ikke en klar konklusjon med hensyn til positiv sammenheng mellom høye militærutgifter i forhold til sosiale utgifter og høy spebarnsdødelighet. Det virker imidlertid som om det er en svak sammenheng i materialet, som forsterkes av Pakistan. For primærutdanningsraten bestemmes samvariasjonen mellom høye militærutgifter og lav utdanningsrate helt av Pakistan. Ser en bort fra dette landet, synes det ikke å eksistere noen sammenheng. Vi vil understreke at det ikke er foretatt en statistisk årsaksanalyse her, problemstillingen er så kompleks at den krever et større antall forklaringsvariable. Figurene er kun ment som en illustrasjon. Våre indikatorer er dessuten grove, og de fanger ikke opp det faktum at høye offentlige helse- og utdanningsutgifter kan fordeles innen hver sektor på en måte som tilgodeser kostbare sykehus, universiteter og høyskoler, og i liten grad prioriterer primærtilbudene.

SIPRI har beregnet den gjennomsnittlige militære byrden (militærutgifter/BNP) for utviklingslandene til å være 3,8 prosent i 1991, ned fra rundt 5 prosent i 1985. Ved å ta utgangspunkt i SIPRI-ratene for våre programland finner vi at av de ni landene SIPRI publiserer den militære byrden for, ligger fem land over gjennomsnittet, mens fire ligger under. Samtidig viser beregningene at militærutgiftene som andel av BNP har økt fra 1985 til 1989-91 (sen oppdatering i flere land) i syv land. Dette er en bekymringsfull utvikling i strid med gjennomsnittet

Figur 5.1 Militærutgifter som andel av sosiale utgifter og spebarnsdødelighet i ni norske programland



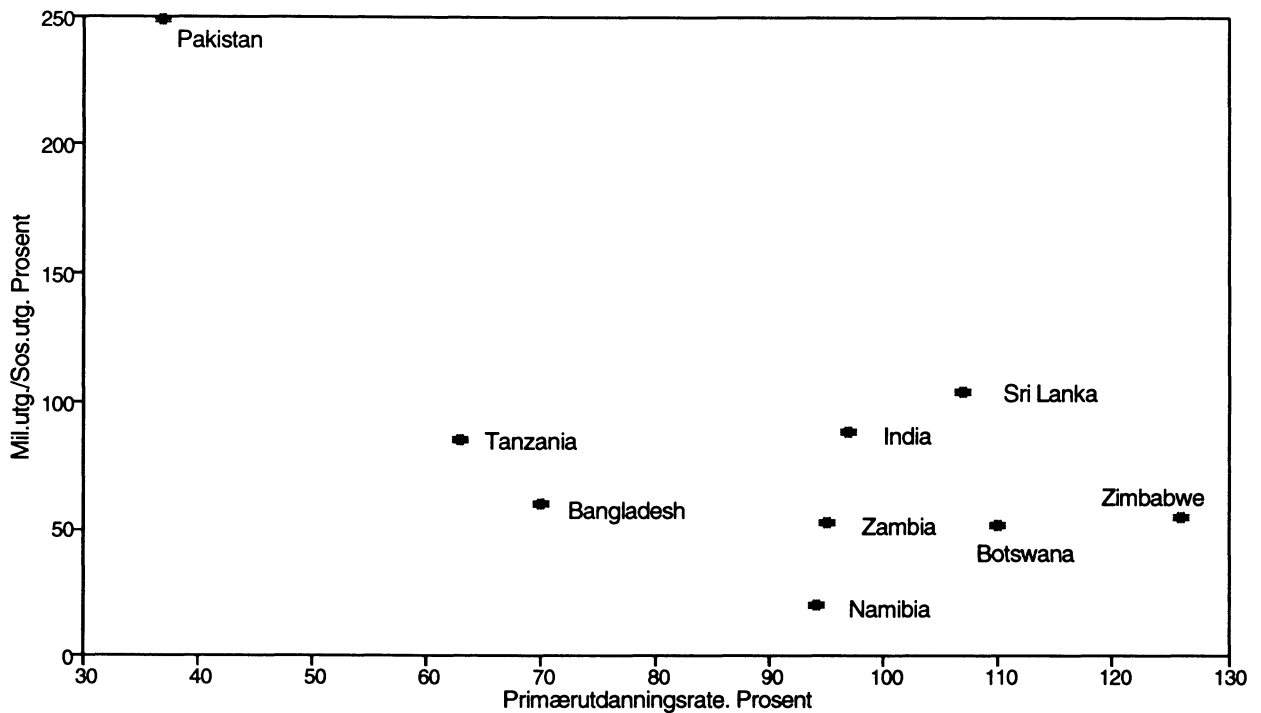
av utviklingslandene, som har fallende militærutgifter relativt til BNP. Men en må ikke glemme at flere av de norske programlandene har hatt store økonomiske problemer med nedgang i BNP, et forhold som fører til større militær byrde når militærutgiftene holdes på et konstant nivå. Dette er trolig en viktig forklaring på utviklingen hos våre afrikanske partnere, der alle land har høyere militærutgifter relativt til BNP i det siste beregningsåret enn det som var tilfellet midt på åttitallet. I Asia har Pakistan fått lavere rate, men forsvaret legger fortsatt beslag på en stor del av samfunnets ressurser. Både Bangladesh og Sri Lanka synes å ha fått en økning i militærutgiftenes andel av BNP. I Nicaragua ser det ut til at den militære byrden har sunket drastisk etter fredsløsningen. De to målene vi har sett på er riktignok fra ulike kilder, og derfor ikke helt sammenliknbare, men nedgangen er så markant, at retningen må være riktig anslått.

Hvis landene skal bedømmes utifra datatilgjengelighet, står Namibia og Zimbabwe i en særklasse. Det er forholdsvis enkelt å få tilgang på detaljert informasjon fra statsbudsjettene, landene dekkes i de fleste internasjonale kildene og det er lite avvik mellom de enkelte publikasjonene. Også India synes å ha en liberal holdning til offentlig innsyn i militære budsjetter, men det er større avvik mellom ulike kilder og derved vanskeligere å bedømme

kvaliteten på opplysningene. I den motsatte enden av skalaen finner vi Zambia, som nekter alt innsyn i militære utgifter. Dette kommer tydelig frem ved at den militære sektoren ikke omtales i det lett tilgjengelige og detaljerte nasjonalbudsjettet. Det er også store problemer med å få tilgang til konsistente data over militærutgiftene i de landene som inntil nylig var i krig, men dette vil trolig endres etterhvert som normaliseringsprosessen skrider frem. Med få unntak er det behov for dialog med våre samarbeidspartnere om offentliggjøring av militærutgifter. I noen tilfeller kan det også være fordelaktig å gi bistand i form av opplæring i databehandling, da manglende statistikkunnskap er et generelt problem og gjelder ikke kun for militærutgifter.

Uten at dette skal gjøres til et hovedelement innen norsk bistand, vil en trolig ha nytte av å drøfte rutene for datatilgangen for militærutgiftene med våre samarbeidspartnere i bilaterale samtaler. Dessuten er dette et tema som også står på dagsordenen i multilaterale samtaler. FNs generalforsamling vedtok allerede i 1981 en resolusjon om medlemslandenes plikt til å rapportere størrelsen på militærutgiftene til FN. Som medlemsland i FN kan en godt oppfordre våre programland til å følge opp FNs resolusjoner. Flere av FNs underorganisasjoner er også opptatt av militærrets ressursbruk, og UNDP har tatt opp spørsmålet om militærutgifter

Figur 5.2 Militærutgifter som andel av sosiale utgifter og primærutdanningsrate for ni norske programland



med mottakerlandene i forbindelse med samtaler om reformer i den offentlige forvaltningen. Et forum som også synes å egne seg bra for samtaler om godt styresett og herunder militærutgifter, er møtene i de konsultative gruppene (C.G.-møtene).

IMF og Verdensbanken forsøker begge å bedre data-grunnlaget og analyserer sammenhengen mellom militærutgifter og utvikling. Gjennom sine «Public Expenditure Reviews» og Article IV-konsultasjoner arbeider de dessuten for at det brukes mest mulig ressurser på utvikling og så lite som mulig på forsvaret. IMF og Verdensbanken har imidlertid hittil hatt vansker med å skaffe seg tilstrekkelig detaljert informasjon for å kunne utføre solide analyser. Et problem er også at institusjonene har som formål å ikke blande seg inn i de enkelte lands politiske avgjørelser, og forsvaret er ofte et område der land ikke ønsker innblanding utenfra. Med tanke på de dataproblemene som eksisterer når det gjelder militærutgifter, kan Norge med fordel støtte IMF og Verdensbanken i deres forsøk på å bedre datatilgangen og åpenheten på dette området.



# Referanser

- Ball, N. (1988): *Security and Economy in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Brzoska, M. (1981): The Reporting of Military Expenditures, *Journal of Peace Research*, 18, 3, 261-275.
- Deger, S. (1992): «Military Expenditure and Economic Development», *Military Expenditure and Economic Development*, Washington: World Bank Discussion Paper 185.
- IMF (1975-93): *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington.
- IMF (1993): *International Financial Statistics*, Washington.
- Indian Ministry of Finance (1987-91): *Economic Survey*, New Delhi, India: Controller of Publications.
- Mogae, F. G., Minister of Finance and Development Planning (1990): *Budget Speech*, Gaborone, Botswana: Government Printer.
- OECD (1993): «Military Expenditure in Developing Countries, Outcome of the Tokyo Conferences on Military Expenditure November 4-6, 1992», Paris: Room Document.
- Sen, S. (1992): «Military Expenditure Data for Developing Countries: Methods and Measurement», *Military Expenditure and Economic Development*, Washington: World Bank Discussion Paper 185.
- State Revenue Fund (1991-93): *Estimate of Revenue and Expenditure for the financial Year ending 31 March*, Windhoek, Republic of Namibia.
- Stockholm International Peace Research Institute (1976-93): *SIPRI Yearbook*, Oxford: Oxford University Press.
- Summers, R. and Alan Heston (1988): *A New Set of International Comparisons of Real Products and Prices for 130 Countries, 1950-85*, *Review of Income and Wealth*, 34: 1, 1-25.
- The International Institute for Strategic Studies (1976-93): *The Military Balance*, London: Brassey's.
- Udenrigsministeriet (1994): «Udviklingslandenes militærudgifter - og perspektiver for at nedbringe disse», København: notat.
- UNESCO (1990, 1992): *Statistical Yearbook*, Paris: Publishing Division.
- United Nations (1992): *The Relationship between Disarmament and Development*, Study Series 5, New York: Publishing Division.
- United Nations (1975-89): *Statistical Yearbook*, New York: Publishing Division.
- United Nations (1980-92): *National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables I & II*, New York: Publishing Division.
- United States Arms Control and Disarmament Agency (1979, 1985, 1989, 1994): *World Military Expenditures and Arms Transfers*, Washington: U.S. Government Printing Office.
- Utenriksdepartementet (1992): «Strateginotat om demokratistøtte i bistandsarbeidet», Oslo.
- Wijetunga, D.B. Prime Minister and Minister of Finance (1990): *Budget Speech*, Colombo, The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka: Government Press.
- World Bank (1994): *Adjustment in Africa; Reforms, Results and the Road Ahead*, Washington D.C.
- World Bank (1985): *World Bank Country Study: Argentina Economic Memorandum*, Washington D.C.
- World Bank (1982, 1987, 1993): *World Development Report*, Washington D.C.



**Zambian Ministry of Finance (1984-89): Estimates of Revenue and Expenditure, Lusaka, Zambia: Government Printer.**

**Zimbabwean Ministry of Finance (1987-89, 1993): Estimates of Expenditure for the Financial Year ending June 30, Harare, Zimbabwe: Government Printer.**

## Utkommet i serien Rapporter fra Statistisk sentralbyrå etter 1. juli 1993 (RAPP)

Issued in the series Reports from Statistics Norway since 1 July 1993 (REP)

ISSN 0332-8422

- 93/7 Dennis Fredriksen og Gina Spurkland: Framskrivning av alders- og uføretrygd ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen MOSART. 1993-58s. 90 kr ISBN 82-537-3945-1
- 93/20 Dag Kolsrud: Stochastic Simulation of KVARTS91. 1993-70s. 95 kr ISBN 82-537-3952-4
- 93/23 Torbjørn Eika: Norsk økonomi 1988-1991: - Hvorfor steg arbeidsledigheten så mye? 1993-38s. 75 kr ISBN 82-537-3912-5
- 93/24 Kristin Rypdal: Anthropogenic Emissions of the Greenhouse Gases CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> and N<sub>2</sub>O in Norway. A Documentation of Methods of Estimation, Activity Data and Emission Factors. 1993-65s. 90 kr ISBN 82-537-3917-6
- 93/25 Skatter og overføringer til private Historisk oversikt over satser mv. Årene 1975-1993. 1993-75s. 90 kr ISBN 82-537-3922-2
- 93/26 Thor Olav Thoresen: Fordelingsvirkninger av overføringene til barnefamilier Beregninger ved skattemodellen LOTTE. 1993-42s. 75 kr ISBN 82-537-3923-0
- 93/27 Odd Frank Vaage: Holdninger til norsk utviklingshjelp 1993. 1993-41s. 75 kr ISBN 82-537-3931-1
- 93/28 Kjetil Sørлие: Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år Del 1: Østlandet. 1993-174s. 115 kr ISBN 82-537-3935-4
- 93/29 Kjetil Sørлие: Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år Del 2: Sørlandet og Vestlandet. 1993-179s. 115 kr ISBN 82-537-3936-2
- 93/30 Kjetil Sørлие: Bofasthet, flytting og utdanningsnivå i kommunene Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år Del 3: Trøndelag og Nord-Norge. 1993-165s. 115 kr ISBN 82-537-3937-0
- 93/31 Erling Holmøy, Torbjørn Hægeland, Øystein Olsen og Birger Strøm: Effektive satser for næringsstøtte. 1993-178s. 115 kr ISBN 82-537-3947-8
- 94/1 Torstein Bye, Ådne Cappelen, Torbjørn Eika, Eystein Gjelsvik og Øystein Olsen: Noen konsekvenser av petroleumsvirksomheten for norsk økonomi. 1994-54s. 95 kr ISBN 82-537-3956-7
- 94/2 Wenche Drzwi, Lisbeth Lerskau, Øystein Olsen og Nils Martin Stølen: Tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft. 1994-56s. 95 kr ISBN 82-537-3950-8
- 94/3 Hilde-Marie Branæs Zakariassen: Tilbud av arbeidskraft i Norge En empirisk analyse på kvartalsdata for perioden 1972 til 1990. 1994-100s. 110 kr ISBN 82-537-3958-3
- 94/4 Resultatkontroll jordbruk 1993 Tiltak mot avrenning av næringssalter og jorderosjon. 1994-96s. 95 kr ISBN 82-537-3966-4
- 94/5 Haakon Vennemo: A Growth Model of Norway with a Two-way Link to the Environment. 1994-57s. 95 kr ISBN 82-537-3985-0
- 94/6 Odd Frank Vaage: Feriereiser 1992/93. 1994-49s. 80 kr ISBN 82-537-3983-3
- 94/7 Magnar Lillegård: Prisindekser for boligmarkedet. 1994-31s. 80 kr ISBN 82-537-3992-3
- 94/8 Grete Dahl, Else Flittig og Jorunn Lajord: Inntekt, levekår og sysselsetting for pensjonister og stønadsmottakere i folketrygden. 1994-57s. 95 kr ISBN 82-537-3998-2
- 94/9 Leif Brubakk: Estimering av en makrokonsumfunksjon for ikke-varige goder 1968-1991. 1994-42s. 80 kr ISBN 82-537-4003-4
- 94/10 Marie Arneberg og Thor Olav Thoresen: Syke- og fødselspenger i mikrosimuleringsmodellen LOTTE. 1994-37s. 80 kr ISBN 82-537-4026-3

- 94/11 Klaus Mohn: Monetarism and Structural Adjustment - The Case of Mozambique. 1994-48s. 80 kr ISBN 82-537-4005-0
- 94/12 Tom Langer Andersen, Ole Tom Djupskås og Tor Arnt Johnsen: Kraftkontrakter til alminnelig forsyning i 1993. 1994-53s. 80 kr ISBN 82-537-4007-7
- 94/14 Asbjørn Aaheim: Inntekter fra utvinning av norske naturressurser Noen teoretiske betraktninger. 1994-30s. 80 kr ISBN 82-537-4022-0
- 94/15 Trine Dale og Arne Faye: Utenlandske statsborgere og Kommunestyre- og Fylkestingsvalget 1991. 1994-100s. 110 kr ISBN 82-537-4025-5
- 94/16 Tom-André Johansson: En økonometrisk analyse av lagertilpasningen i norske industrisektorer. 1994-46s. 80 kr ISBN 82-5374027-1
- 94/17 Lasse Sigbjørn Stambøl: Flytting, utdanning og arbeidsmarked 1986-1990 En interaktiv analyse av sammenhengen mellom endringer i flyttetilbøyelighet og arbeidsmarked. 1994-60s. 95 kr ISBN 82-537-4035-2
- 94/18 Anne Brendemoen, Mona I. Hansen og Bodil M. Larsen: Framskrivning av utslipp til luft i Norge En modelldokumentasjon. 1994-56s. 95 kr ISBN 82-537-4036-0
- 94/19 Erling Holmøy, Gunnar Nordén and Birger Strøm: MSG-5. A Complete Description of the System of Equations. 1994-209s. 155 kr ISBN 82-537-4039-5
- 94/20 Ragnhild Balsvik and Anne Brendemoen: A Computable General Equilibrium Model for Tanzania. Documentation of the Model, the 1990 - Social Accounting Matrix and Calibration. 1994-50s. 80 kr ISBN 82-537-4041-7
- 94/23 Anders Barstad: Bomiljø og ulikhet Om fordeling og endring av miljøproblemer på bostedet. 1994-69s. 95 kr ISBN 82-537-3829-3



Returadresse:  
Statistisk sentralbyrå  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo



Publikasjonen kan bestilles fra:

Statistisk sentralbyrå  
Salg- og abonnementservice  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon: 22 86 49 64  
22 86 48 87  
Telefaks: 22 86 49 76

eller:  
Akademika - avdeling for  
offentlige publikasjoner  
Møllergt. 17  
Postboks 8134 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon: 22 11 67 70  
Telefaks: 22 42 05 51

ISBN 82-537-4069-7  
ISSN 0332-8422

Pris kr 80,00



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway



9 788253 740690