

Norsk forsvarsevne: En varslet avvikling

*Av tidligere administrerende direktør ved Forsvarets forskningsinstitutt,
dr techn Paul Narum og tidligere forsvarssjef, general Sverre Diesen.*

Innledning

Våren 2016 vil regjeringen legge frem for Stortinget en ny langtidsplan for Forsvaret. For å fremskaffe underlag for denne planen ble det allerede høsten 2014 iverksatt flere utredningsarbeider, herunder et sikkerhetspolitisk ekspertutvalg og et eget utvalg for å vurdere fremtidig vernepliktsordning. Viktigst av disse utredningene er likevel det fagmilitære rådet (FMR) som forsvarssjefen (FSJ) er bedt om å avgi innen 1. oktober 2015, og som skal omfatte et helhetlig forslag til fremtidig forsvarsstruktur. Dette oppdraget er gitt ham i et eget rammeskriv,¹ der regjeringens politiske føringer for arbeidet er beskrevet – herunder de økonomiske rammene Forsvaret skal utvikles innenfor.

Dette skjer i en tid med til dels dramatiske begivenheter i internasjonal politikk; med et Russland som inntar en annen og mer truende holdning overfor Vesten, og ekstreme islamisters fremmarsj både i Midtøsten og andre steder. Så vel statsminister som forsvarsminister har da også understreket at vi står overfor en ny og mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon, som kan komme til å kreve større satsing på Forsvaret i fremtiden. Dette kommer i tillegg til forsikringer om at vi allerede har omstilt Forsvaret, «fra et gammeldags invasjonforsvar til et moderne innsatsforsvar» som det gjerne heter. Den sikkerhetspolitiske retorikken er imidlertid ikke like konsistent med den økonomiske virkeligheten og det forsvarset budsjettene faktisk finansierer. Noen oppjustering av forsvarsbudsjettet til 2 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP), i tråd med NATOs målsetting, er for det første ikke på tale. Det har statsministeren slått kategorisk fast.² Og forsvarsministeren mer enn antyder at det nok kan bli nødvendig med betydelige endringer i Forsvaret, også av økonomiske årsaker.³

Fra personer med utvilsom innsikt kommer det samtidig beskrivelser av Forsvarets tilstand som tegner et dystert bilde av situasjonen. Delvis hevdes det at Forsvaret allerede er avviklet og at landet nærmest er forsvarsløst,⁴ delvis at det i hvert fall står foran en kollaps hvis det ikke gjennomføres drastiske tiltak.⁵ På den annen side, for å gjøre bildet av tilsynelatende motstridende beskrivelser komplett, har konsulentfirmaet McKinsey nylig lagt frem en rapport der det hevdes at Forsvaret kan spare mer enn 4 milliarder kroner hvert år ved å effektivisere driften, en gevinst svarende til en bortimot 10 prosent økning av budsjettet.⁶ Med så mange lite konsistente beskrivelser av både situasjonen og fremtiden for Forsvaret blir det åpenbart vanskelig for allmenheten å orientere seg. Hva slags forsvar og forsvarsevne har vi egentlig i dag? Og hvordan skal vi tolke en regjering som synes å mene at det sikkerhetspolitisk er behov for å styrke Forsvaret, men at det økonomisk ikke er rom for det?

For om mulig å skape bedre innsikt i disse spørsmålene ønsker forfatterne med dette Civita-notatet å gi en så eksakt beskrivelse som mulig av både Forsvarets situasjon i dag og hvordan den vil utvikle seg

som konsekvens av den politikken som er varslet. Dermed håper vi også å bidra til forsvarsministerens prisverdige ønske om en åpen og informert forsvarsdebatt. Med fortid som henholdsvis direktør for Forsvarets forskningsinstitutt og forsvarssjef ønsker vi å påpeke at med det empiriske grunnlag vi har gjennom 25 års utvikling av Forsvaret etter den kalde krigen, og de matematisk beregnbare konsekvenser av regjeringens økonomiske føringer til forsvarssjefen, kan utviklingen av landets forsvar og forsvarsevne de neste 10-15 årene forutsies med meget høy presisjon. Basert på vår beste innsikt mener vi det er grunnlag for å trekke følgende konklusjon:

Legger vi til grunn dagens situasjon og rammeskrivets føringer, er det i realiteten tatt en politisk beslutning om å utvikle en nasjonalt basert norsk forsvarsevne i løpet av 10-15 år, det vil si innenfor det tidsperspektivet forsvarssjefens råd skal dekke.

Ikke i den forstand at Forsvaret i 2030 vil være ribbet for både materiell og personell, det vil fortsatt ha både mye svært moderne utstyr og tusenvis av ansatte. Når vi derfor kan si at vi likevel knapt vil ha noen reell forsvarsevne, er det fordi den *operative tilgjengeligheten* av utstyr og avdelinger vil være meget lav. Det betyr at det vil være et tilnærmet grotesk misforhold mellom de betydelige ressurser vi fortsatt vil bruke på Forsvaret og den forsvarsevne vi får ut av det.

Det er ikke vår oppfatning at politikerne i utgangspunktet kan bebreides for de prioriteringer de foretar – tvert imot, det er for å prioritere mellom ulike samfunnssektorer vi har dem. Det vi derimot må kunne forvente er at de *vedstår* seg sine prioriteringer, og kommuniserer på en måte som gjør at offentligheten har mulighet for å forstå hva som faktisk foregår. Den sikkerhetspolitiske retorikk etterlater et inntrykk av at Forsvaret vil bli styrket – de økonomiske realiteter innebærer det motsatte. Det er en linje som, hvis den blir videreført, ikke bare vil føre til at landet mister en troverdig forsvarsevne. Det vil også innebære en sløsing med samfunnets ressurser som stiller tidligere norske investerings-skandaler i skyggen. Det regjeringen derfor må gjøre er å ta konsekvensen av sine prioriteringer og foreta den drastiske omlegging av forsvarspolitikken som utviklingen tilsier. Det vil si en utvikling av et nasjonalt basert forsvar og en etablering av et flernasjonalt forsvarssamarbeid med andre små land som, mot oppgivelse av deler av vår nasjonale suverenitet, kan sikre en viss forsvarsevne på felles basis. Det er en slik utvikling vi i denne artikkelen vil påvise er den nødvendige konsekvens av de siste 25 års forsvarspolitikkk videreført i ytterligere 10-15 år.

Forsvarets utvikling etter den kalde krigen

Forsvarets utvikling etter den kalde krigen er preget av en voldsom kvalitativ forbedring, kombinert med en ikke mindre voldsom kvantitativ reduksjon – der det siste har vært forutsetningen for det første.⁷ I løpet av bare de siste 15 årene er Hæren redusert fra seks til én brigade, antall ubåter er redusert fra 12 til seks og antall kampfly fra 87 til nå 48 planlagt for F-35, for bare å nevne noe. Årsaken til dette er at militært materiell har en teknologidrevet kostnadsvekst knyttet til både anskaffelse og drift av moderne utstyr som forsvarsbudsjettene ikke kompenserer for. Dette resulterer i et kjøpekrafttap som gjør at modernisering av materiellet bare er mulig ved at vi reduserer antallet hver gang vi fornyer et våpensystem eller en materielkategori. Denne utviklingen er ikke enestående for det norske forsvaret, den er gjennomgående i praktisk talt alle de vestlige lands forsvar. Den spesielle utfordringen for Norge og andre små land er likevel at vårt forsvar krymper fra et volum som er lite i utgangspunktet. Men en slik politikk kan åpenbart ikke videreføres i det uendelige. De fleste vil antagelig være enige i at dersom noe som er lite fortsetter å krympe, er det bare et spørsmål om tid før det er helt borte, eller i det minste så lite at det ikke er noe å bry seg om.

Det er med andre ord i ferd med å bli nokså uinteressant hva russerne foretar seg i våre nærområder og hvorvidt Forsvaret har den nødvendige aktivitet og beredskap i forhold til dette eller ei. Hva som til enhver tid er et godt nok forsvar er dessuten et subjektivt spørsmål som avhenger av hvor mye sikkerhet man anser som nok før neste milliard bør brukes på noe annet. Spørsmålet lar seg derfor ikke besvare på et rent faglig grunnlag. Det som derimot er en objektiv realitet er at vi allerede innenfor levetiden til mye av det materiellet vi i dag har eller er i ferd med å anskaffe kommer til å ha en nærmest neglisjerbar forsvarsevne uansett trussel. Det som skaper den største forsvarspolitiske utfordringen er med andre ord ikke at Forsvaret vil forsvinne i fysisk forstand, men at det ikke kan skaleres helt ned til null og likevel bevare en viss effekt. Kort sagt:

Vår tids viktigste forsvarspolitiske spørsmål dreier seg ikke om sikkerhetspolitiske forhold, men om hvor stort misforholdet mellom ressursbruk og forsvarsevne skal bli før vi erkjenner at et nasjonalt basert norsk forsvar er økonomisk ved veis ende.

For å dokumentere og forklare denne utviklingen skal vi først gå nærmere inn på en del spesielle forhold knyttet til forsvarsøkonomi og den erfarte utvikling av forsvarsbudsjettens kjøpekraft.

Forsvarsøkonomiske forhold

En rasjonell forsvarsplanlegging må blant annet basere seg på *prognoser om materiellets operative anvendelighet*. Det kan gå 10 år eller mer fra en beslutning om anskaffelse av materiell fattes til det er på plass. Levetiden er kanskje 20 år. Det betyr at materiellet ikke bare skal passe inn i den forsvarsstrukturen vi hadde da beslutningen om anskaffelse ble tatt, det skal helst også passe inn i strukturen 30 år senere. Svært mye kan endres på disse årene; sikkerhetspolitisk, teknologisk eller samfunnsmessig. Alt dette kan bidra til at det som fremsto som en rasjonell beslutning for 30 år siden ikke betraktes på samme måte nå. Ser vi på historien er imidlertid de fleste valgene som er gjort bemerkelsesverdig robuste i forhold de faktorene som er nevnt. Hovedelementene i Luftforsvarets struktur; F-16 kampfly, C-130 transportfly og P-3C maritime patruljefly, passer for eksempel like godt inn i dagens forsvar som de gjorde da de ble anskaffet for 30 år siden eller mer. Det har vært oppdateringer og fornyelser, men grunnlaget har vært det samme. Tilsvarende for Sjøforsvaret med undervannsbåter, fregatter og minejaktfartøyer. Moderniseringen av kystfortene og Hauk-klasse missiltorpedobåt (MTB) kan kanskje fremstå som eksempler på det motsatte. Men beslutningene her var irrasjonelle allerede på det tidspunkt de ble fattet. Det var bare det at «systemet» ikke var i stand til å ta det innover seg og fatte de riktige beslutningene.

Det som imidlertid har skapt store problemer er *feilaktige prognoser om fremtidige budsjetter*. I praksis har man alltid antatt at kjøpekraften til fremtidige budsjetter skal bli som dagens, og man har anskaffet materiell, etablert infrastruktur (eiendommer, bygg og anlegg – EBA), utdannet personell etc med det som utgangspunkt. Når det så har vist seg at kjøpekraften har falt med 2-3 prosent per år, bør man ikke la seg overraske av at feilinvesteringene og driftsproblemene har vært mange. Kjøpekraften til dagens budsjett er 30 prosent mindre enn hva den var da fregattene ble besluttet anskaffet. At det da blir problemer med driften av dem, slik vi kommer tilbake til, er nokså innlysende. Det er naturligvis ikke mulig å vite med absolutt sikkerhet hva de fremtidige budsjettene vil bli. De besluttes år for år av Stortinget, og forsvarsbudsjettets størrelse vil avhenge av den økonomiske utviklingen generelt og av hvordan Forsvaret prioriteres i forhold til andre samfunnssektorer. I sitt oppdrag til forsvarssjefen har imidlertid forsvarsministeren spesifisert hvilke budsjettforutsetninger

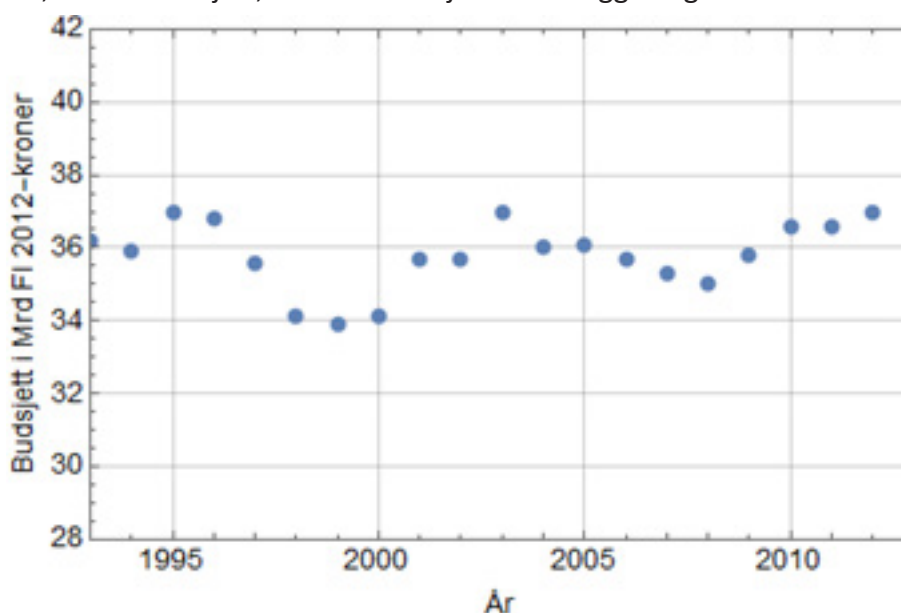
han skal benytte i sin planlegging av Forsvarets utvikling i perioden frem til 2030. Det presiseres at «et kompensert videreført 2015-budsjett» og et budsjett med 0,5 prosent årlig vekst i forhold til dette skal være de to konkrete utviklingsbanene. Det presiseres videre at den midlertidige økningen av kampflyanskaffelsen og eventuelle andre midlertidige økninger skal holdes utenfor begge disse alternativene. I tillegg inviteres forsvarssjefen til å gi sine prioriteringer dersom Forsvaret tilføres ytterligere midler. Mulighet for nye store tilleggsbevilgninger tilsvarende dem vi i dag har for kampflyanskaffelsen til for eksempel nye ubåter eller maritime patruljefly nevnes ikke.

Det er vanskelig å tolke dette på noen annen måte enn at en realistisk planlegging må ta de to konkretiserte budsjettbanene som utgangspunkt. Forskjellen mellom disse alternativene er liten og i den videre diskusjonen vil vi anta et flatt budsjett. Dette budsjettet er flatt i såkalte forsvarsindekserte (FI) kroner slik de beregnes av Finansdepartementet. Det vil si at det er kompensert for inflasjon og deler av den sektorspesifikke lønns- og prisveksten – men ikke for den spesielle teknologidrevne veksten i kostnadene knyttet til anskaffelse og drift av nytt militært materiell.

På NATO-toppmøtet i Wales i 2014 var det enighet om å stoppe fallet i forsvarsbudsjettens andel av BNP, og på sikt arbeide mot en andel på to prosent. Vår egen forsvarsminister har bekreftet at dette også er målet for Norge. «Vi har også et stykke å gå før vi når 2%-målet. Men vi står likevel fast på det», sa hun i sitt foredrag i Oslo Militære Samfund 9. februar i år. Dette er likevel noe helt annet enn de budsjettforutsetninger forsvarssjefen er gitt, som er mer i tråd med statsministerens klare uttalelse om at et nivå på to prosent er helt uaktuelt inntil videre.

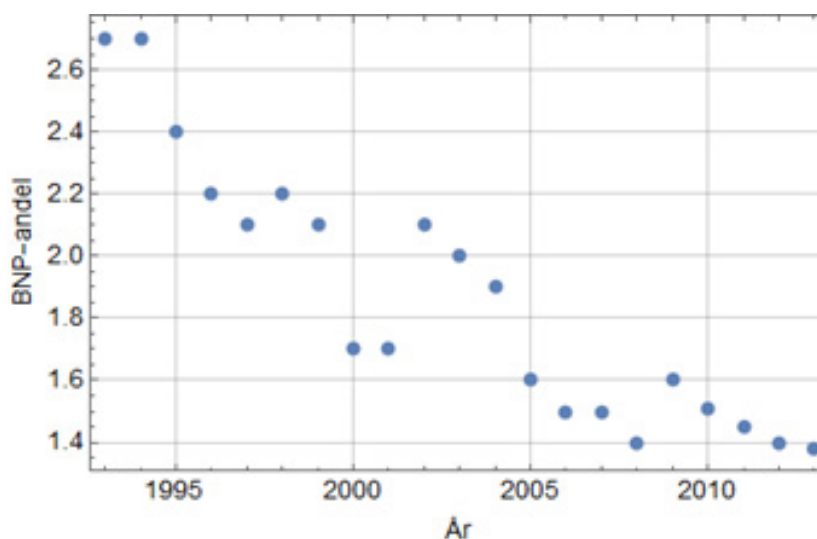
I tillegg til utviklingen av BNP-andel og budsjettet i forsvarsindekserte kroner er utviklingen av den reelle kjøpekraften til budsjettet viktig. Denne viser i hvilken grad videreføringen av en gitt forsvarsstruktur er mulig. For å finne sammenhengen mellom disse tre størrelsene, budsjettet i forsvarsindekserte kroner, BNP-andel og kjøpekraft, vil vi se hvordan de har utviklet seg i perioden 1993 til 2013.

Budsjettutviklingen i forsvarsindekserte kroner frem til 2012 finner vi i Stortingsproposisjon 73S (2011-2012)⁸, og den er vist i Figur 1. Datapunktet for 2013 er beregnet basert på budsjettet for 2013. Som det fremgår har det kun vært små variasjoner rundt et nivå på 36 milliarder 2012-kroner. Det er denne trenden, et flatt budsjett, som forsvarssjefen skal legge til grunn for sin videre planlegging.



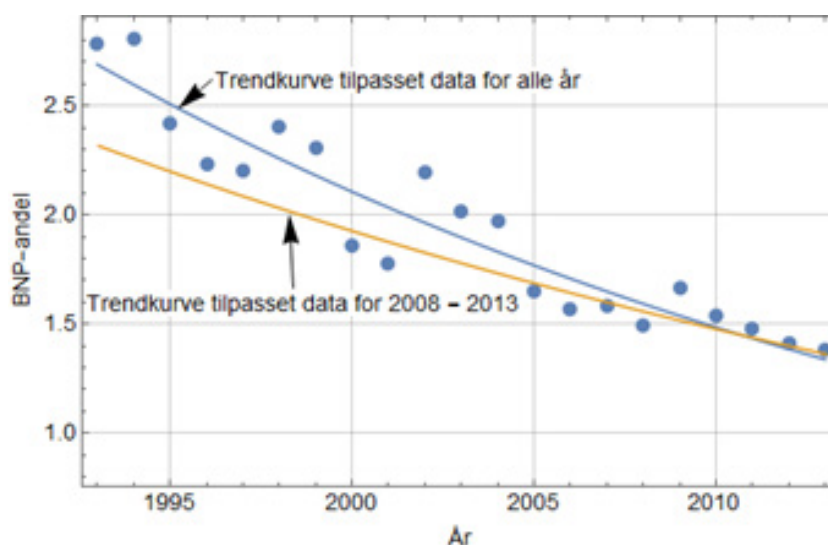
Figur 1. Budsjettet i milliarder 2012-kroner for perioden 1993 til 2013.

Sammenligning av forsvarsutgifter internasjonalt tar som oftest utgangspunkt i en database publisert av Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).⁹ Her finner vi blant annet BNP-andelen til det norske forsvarsbudsjettet for den perioden vi er interessert i. De ser ikke på budsjettene direkte, men på «military expenditure». For Norge betyr det at man korrigerer for dobbeltbokføringen av Forsvarsbygg (FB), trekker fra utgiftene til redningstjenesten og legger til pensjonsutgifter. I praksis gjøres dette av Forsvarsdepartementet (FD) som rapporterer til SIPRI årlig. NATO publiserer en egen oversikt, men dataene for tidligere år er ikke så detaljerte som SIPRIs database. Ellers er forskjellene ubetydelige.



Figur 2. BNP-andelen til det norske forsvarsbudsjettet for perioden 1993 til 2013.

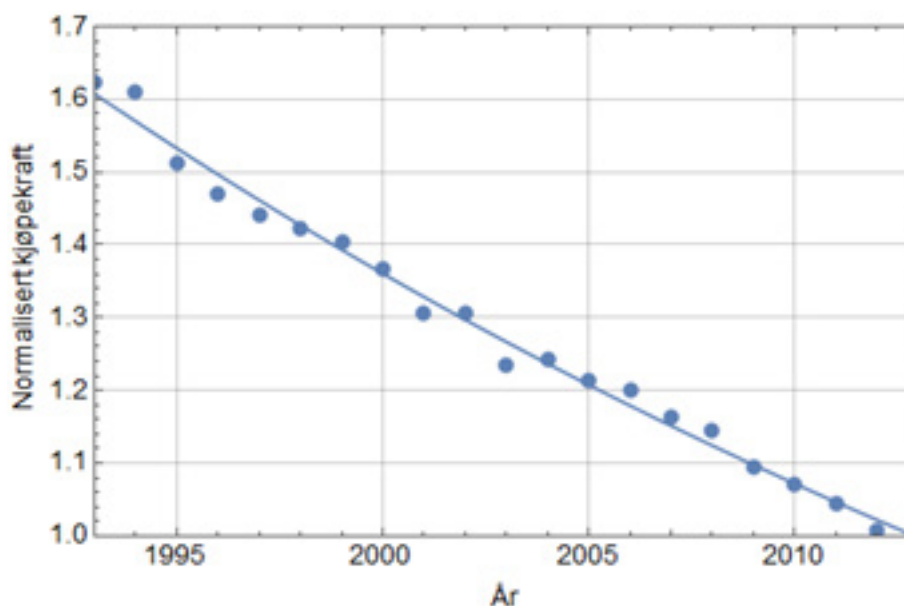
BNP-andelen basert på data fra SIPRI er vist i figur 2. De litt store sprangene fra år til år kan ha å gjøre med periodisering av rapporteringen og variasjoner i måten pensjonene beregnes på. For å finne konsekvensen for BNP-andelen av føringen til forsvarssjefen om et flatt budsjett finner vi først BNP-andelen historisk dersom budsjettet hadde vært flatt på 2013 nivå. Vi tilpasser så trendkurver til de historiske dataene. Resultatet er vist i figur 3.



Figur 3. Utviklingen i BNP- andelen for et flatt budsjett målt i forsvarsindekserte kroner. En trendkurve tilpasset alle datapunktene gir et fall på 3,5 prosent per år. Tar man bare hensyn til de siste seks årene er fallet 2,6 prosent per år.

Vi ser her at et flatt budsjett innebærer et fall i BNP-andel på 3,5 prosent per år. Selv om det er en viss spredning i datapunktene rundt trendkurven, er det ingen tegn til at denne fallraten har endret seg vesentlig gjennom perioden. Trendkurven tilpasset perioden 2008-2013 gir riktignok en litt lavere rate, men det er for få datapunkter til at det kan konkluderes noe basert på dette.

Kjøpekraften til forsvarsbudsjettene historisk finnes i publikasjoner fra Forsvarets forskningsinstitutt. Tilsvarende som for BNP-andelen normaliserer vi til et flatt budsjett. Som vist i figur 4, finner vi da at kjøpekraften til et flatt budsjett målt i FI-kroner faller med 2.4 prosent per år.

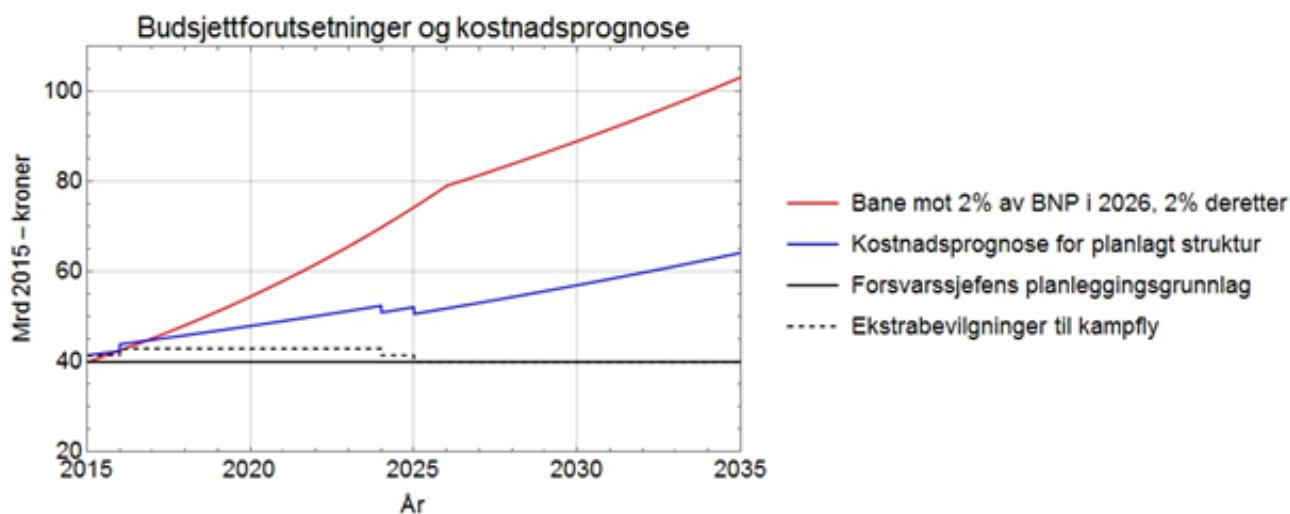


Figur 4. Normalisert kjøpekraft til et antatt flatt budsjett i perioden 1993 til 2013. Den tilpassede trendkurven viser et kjøpekraftsfall på 2,4 prosent per år.

Da budsjettet i forsvarsindekserte kroner er nær det samme i 2013 som det var i 1993 viser dette at kjøpekraften til budsjettet er falt med 38 prosent i løpet av perioden.

Spørsmålet om hvorvidt forsvarsbudsjettet har tapt kjøpekraft på tross av den kompensasjon for prisstigning som forsvarsindeksen representerer har tidligere vært omstridt. Fra enkelte hold har det vært hevdet at indeksen ivaretar all kostnadsvekst i sektoren, og at budsjettene kjøpekraft derfor har vært opprettholdt. Ser vi imidlertid på Forsvarsdepartementets egen fremstilling av budsjettene i forsvarsindekserte kroner fra 1993 og frem til i dag (fig 1), ser vi at budsjettet har vært tilnærmet konstant. Sammenholder vi det med hvilken reduksjon forsvarsstrukturen har gjennomgått i samme periode, får tilhengerne av denne teorien et betydelig forklaringsproblem. At forsvarsstrukturen er mer enn halvert i løpet av disse 22 årene på tross av uendret kjøpekraft lar seg da snaut nok forklare i det hele tatt, med mindre man ønsker å påstå at planleggingen har vært overlatt til stadig mer udugelige personer. Dette har formodningen mot seg, ikke minst fordi Forsvarsdepartementet selv har hatt en tung hånd på planleggingsrattet de siste 12 av disse årene gjennom den såkalte integrerte strategiske ledelse. Tar vi også i betraktning at samme utvikling har funnet sted i praktisk talt alle andre vestlige land, blir fenomenet enda vanskeligere å forklare. Da hadde det måttet dreie seg om en veritabel internasjonal epidemi av kollektiv udugelighet.

Ved å anta at de trendene som er funnet også vil være gyldige de neste 20 årene kan nå de langsiktige konsekvensene av de økonomiske føringene som forsvarssjefen er gitt beregnes. Resultatet er vist i figur 5.



Figur 5. Forsvarsøkonomiske hovedstørrelser for perioden 2015 til 2035.

Figuren bekrefter for det første forsvarsministerens uttalelse om at det forsvaret Stortinget vedtok for bare tre år siden ikke er realiserbart (den blå linjen). Figuren viser også hva som må til av budsjettøkninger for å nå målet om to prosent av BNP i 2016 (den røde linjen). Det er antatt et budsjett på 40 mrd og en BNP-andel på 1,4 prosent i 2015. Variasjoner rundt dette har liten betydning for de hovedkonklusjonene vi kan trekke på basis av prognosene. Kostnadsprognosen forutsetter at vi i dag er i balanse mellom anskaffelse og drift og at dagens driftsbudsjett er tilstrekkelig til å drifte Forsvaret på den måten vi ønsker. Dette er helt klart ikke tilfelle. Det er ikke kjent hvor mye som mangler, men det kan dreie seg om en til tre milliarder. Antar vi to milliarder, ser vi av figuren at det i 2026 vil mangle 14 mrd i forhold til det å kunne drifte og fornye et forsvar av samme størrelse som dagens forsvar på en forsvarlig måte.

Det betyr at forsvarssjefen må legge frem en plan for Forsvaret som innebærer en nedbygging på 25 prosent over disse ti årene. Det er viktig å legge merke til at denne økonomiske utfordringen er så stor at variasjonen på 0,5 prosent i budsjettforutsetningene ikke har noen betydning. I rapporten fra McKinsey er det identifisert et innsparingspotensial på omkring fire milliarder i driften av Forsvaret. Selv om det skulle vise seg mulig å realisere dette fullt ut, har det også liten betydning. Det vil bare utsette tidspunktet for når Forsvaret er redusert med 25 prosent fra 2026 til 2030.

Tre budsjettalternativer

Vi har til nå omtalt to budsjettalternativer, henholdsvis flatt budsjett og et budsjett som når målet om to prosent av BNP i løpet av 10 år. Det er likevel et tredje alternativ mellom disse to som bør nevnes, nemlig et budsjett som opprettholder kjøpekraften. Det ville kreve en reell vekst på 2,4 prosent per år. En slik vekst vil også være nær ved å gi en uforandret BNP-andel på dagens nivå, som mer presist vil kreve en vekst på omkring tre prosent per år. Det vil bety en årlig vekst i nærheten av nivået på de ekstraordinære bevilgningene til kampflyanskaffelsen, og et budsjett på slutten av fireårsperioden som er 10 prosent høyere enn det forsvarssjefen skal planlegge med. *Det er med andre ord et interessant poeng at forsvarsbudsjettens andel av BNP kunne stabiliseres på dagens*

nivå med en vekst som er under halvparten av det en økning til to prosent av BNP ville kreve. Selv det anser altså regjeringen som for ambisiøst, og har i stedet pålagt forsvarssjefen å planlegge med en synkende kjøpekraft og en synkende BNP-andel.

Et viktig poeng å legge merke til er at på grunn av ekstrabevilgningene til kampfly har det vært mulig i den politiske retorikken å hevde at budsjettet for 2016, dersom det blir slik som det er planlagt med nå, viser at vi er på stø kurs mot toprosentsmålet, og har et budsjett som gir kjøpekraftsøkning. Dette er imidlertid et utsagn uten sannhetsgehalt så lenge disse ekstrabevilgningene vil opphøre og man vil videreføre et flatt budsjett på sikt. Det eneste budsjettalternativet vi nå realistisk kan regne med er derfor et flatt budsjett med tilhørende nedgang i kjøpekraft og BNP-andel. Det er dette vi derfor vil legge til grunn i fortsettelsen og som vi vil belyse konsekvensene av.

Konsekvenser av kjøpekrafttapet

Vi ser altså at Forsvaret krymper som følge av kjøpekrafttapet, men det er ikke den eneste negative effekten. Den operative tilgjengeligheten i form av bemanning, treningsstandard og beredskap blir også dårligere. Vi anskaffer jo nytt materiell i et antall som er tilpasset det vi kan holde operativt under forutsetning av at budsjettene beholder den kjøpekraft de har på anskaffelsestidspunktet. Når det ikke skjer, må materiell som allerede er anskaffet etter hvert tas ut av tjeneste; fartøyer legges til kai, fly settes på bakken, hæravdelinger kan ikke øve, utstyr kan ikke vedlikeholdes etc – mens materiell som er vedtatt innført men ikke anskaffet må reduseres i antall. *Praksisen med å planlegge og vedta et annet forsvar enn det man finansierer innebærer med andre ord en massiv sløsing med samfunnets ressurser i form av feilinvesteringer og overinvesteringer så vel som en dårligere beredskap og en mindre utholdenhet enn forutsatt.* Forsvarsministerens ambisjon¹⁰ om både å bedre den operative beredskapen, som krever høyere drift, og øke utholdenheten – som krever en større struktur og derfor høyere investeringer – er innenfor rammen av et budsjett som fortsetter å tape kjøpekraft med andre ord en umulighet. Man får ikke en fot som vokser ned i en sko som krymper. Den dårlige tilgjengeligheten av våre fem nye fregatter av NANSEN-klassen er i så måte et egnet eksempel og en varslet skandale. Vi anskaffet i sin tid fem fartøyer, der planen var å ha tre operativt tilgjengelige, ett under oppøving og ett i forberedt vedlikehold. I dag har vi ett eller maksimalt to fartøyer kampklare, ett er under oppøving og to ligger til kai – det ene mer eller mindre som delefartøy. Poenget er at vi kunne hatt en like høy eller høyere kapasitet i fregattvåpenet hvis vi hadde erkjent budsjettutviklingen og kalkulert inn kjøpekrafttapet før vi investerte. Da hadde vi antagelig anskaffet fire og kunnet ha to eller tre kampklare. En mer rasjonell strukturplanlegging som tok høyde for kjøpekrafttapet hadde med andre ord resultert i en annen fordeling mellom investering og drift, og dermed gitt oss både en bedre ressursutnyttelse og en høyere og mer stabil forsvarsevne gjennom hele planperioden.

Det er likevel viktig å presisere at det ikke nødvendigvis var galt å anskaffe fem fregatter. Fregattene er arbeidshestene i en moderne marine, med sensorer og våpen som setter dem i stand til å løse et stort antall ulike oppdrag. I slike sammenhenger er det derfor avgjørende at vi ser forsvarsstrukturen under ett, og heller avstår fra å anskaffe systemer og våpenplattformer som bidrar mindre til den totale forsvarsevne. I dette tilfellet skulle det tilsi at vi antagelig burde prioritert fem fregatter, og heller avstått fra samtidig å investere i ytterligere en klasse overflate kampfartøyer – de seks kystkorvettene av SKJOLD-klassen, som ble anskaffet fra et norsk verft som et nokså gjennomsliktig industripolitisk prosjekt. Det hadde frigjort både driftsmidler og personell som hadde gjort det mulig å seile fregattene i tråd med den opprinnelige forutsetning.

Ser vi på hva konsekvensene av denne måten å utvikle Forsvaret på vil være i årene fremover, ser vi imidlertid at fregattsaken bare er begynnelsen. Dersom den operative tilgjengeligheten av de nye kampflyene utvikler seg på samme måte over tid som for fregattene, vil vi om 10 år ha 48 topp moderne kampfly i inventaret – men bare 12-15 av dem operativt tilgjengelige innenfor en klartid som er konsistent med det vi kan regne med av strategisk varsel før en konflikt. Tar vi i betraktning hva disse flyene på det tidspunkt vil ha kostet, vil dette åpenbart være Norgeshistoriens største investeringskandale med god margin. Vel å merke ikke fordi flyene er dårlige eller er blitt dyrere enn forutsatt, slik enkelte journalister har hevdet, men fordi vi enda en gang har ignorert effekten av budsjettenes kjøpekraftutvikling.

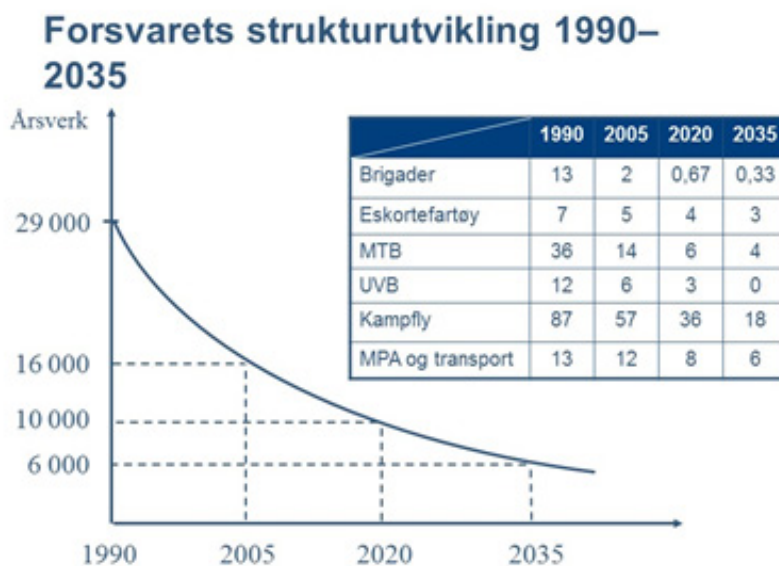
Her bør vi skyte inn at konklusjonen på dette ikke nødvendigvis er at vi bør redusere antall kampfly. Et moderne multi-rolle kampfly er i dagens verden Forsvarets i særklasse viktigste enkeltkapabilitet, og i det perspektiv verd pengene. Tilsvarende det resonnementet vi førte for fregattene må løsningen på kort sikt finnes ved å se forsvarsstrukturen under ett og heller ta bort mindre verdifulle strukturelementer. I det lange løp er det imidlertid heller ikke noen løsning å fortsette å ta ut systemer inntil vi sitter igjen med en vilkårlig håndfull ulike våpenplattformer i et rent nisjeforsvar. Som vi var inne på innledningsvis og som vi etter hvert skal begrunne nærmere er vi nødt til å ta inn over oss at Norge i fremtiden bare vil kunne opprettholde et forsvar i nært samarbeid med andre land, så lenge vi ikke er villige til å la budsjettene følge kostnadsutviklingen.

Konsekvenser ved videreføring av dagens kurs

Som nevnt innledningsvis er krympende forsvarsstrukturer et gjennomgående problem i alle vestlige land, men et problem små stater opplever sterkest fordi våre forsvar er små i utgangspunktet. Mens de europeiske stormaktene etter hvert merker at det blir vanskelig å opprettholde ekstremt krevende systemer som hangarskip og atomundervannsbåter, merker vi det allerede på grunnleggende kapabiliteter som kampfly, fregatter og stridsvogner.

Men i tillegg til dette kommer også en annen, ikke-lineær effekt som treffer småstatenes forsvar når de krymper, nemlig at effekten av hver investerte forsvarskrone synker dramatisk når Forsvaret blir tilstrekkelig lite. Fordi det til hver materiellkategori eller hvert hovedvåpensystem er knyttet en grunnkostnad i form av infrastruktur, kompetanse, logistikk, støttefunksjoner etc som ikke kan reduseres i samme takt som antall enheter blir redusert, vokser denne grunnkostnadens andel av systemets total kostnad. Beregner vi da kostnaden per enhet av et stadig mindre antall enheter, ser vi at den vokser dramatisk¹¹ når vi kommer ned på det nivå vi befinner oss i dag. Det er dette fenomenet vi kaller kritisk masse, eller «det marginale forsvarets problem».

I praksis betyr det at dersom budsjettets kjøpekraft reduseres med for eksempel 20 prosent, blir reduksjonen i forsvarsevne betydelig større. Når budsjettene tross alt kompenseres for slike ting som ordinær inflasjon og reallønnsvekst, betyr det *at vi i realiteten betaler mer og mer for mindre og mindre forsvarsevne*. Det er det lovmessige forløp av denne effekten som gjør det mulig å estimere relativt presist på hvilket tidspunkt vi vil være uten reell forsvarsevne, eller når misforholdet mellom ressursinnsats og forsvarsevne vil ha vokst til slike proporsjoner at det åpenbart blir meningsløst. Nedenstående figur viser hvordan antall årsverk såvel som antall enheter av noen viktige kampsystemer og våpenplattformer vil utvikle seg, basert på en flat budsjettutvikling og en tre prosent årlig ikke-kompensert kostnadsvekst.



Figuren viser historisk utvikling fram til 2005. Deretter forutsettes en flat reell budsjettutvikling, kombinert med en enhetskostnadsvekst på 3 % årlig. Tabellen indikerer hvilket strukturomfang det vil være økonomisk rom for gitt disse forutsetningene.

Figur 6. Forsvarets struktur 1990-2035.

Som det fremgår vil vi på et tidspunkt mellom 2020 og 2035 være nede på et nivå hvor vi bruker like mye og mer penger på forsvar enn i dag, men praktisk talt uten å produsere forsvarsevne. For 10 år siden, da initiativet ble tatt for et samarbeid med de andre små landene i Norden for å kompensere for denne utviklingen, ble daværende forsvarsminister presentert for en prognose på 20-25 år før vi ville være ved et slikt punkt. Siden den gang har vi – mest fordi holdningen til dette samarbeidet har vært meget lunken, ikke minst innad i Forsvaret selv – fulgt skjemaet med forutsigbar presisjon, slik at vi i dag kan si at vi er i rute. Nye 10-15 år vil antagelig bringe oss i en situasjon hvor behovet for en fullstendig omlegging av forsvarspolitikken vil være åpenbar, men da etter at vi har kastet bort milliarder av kroner og sørget for at utgangspunktet for et flernasjonalt forsvarssamarbeid er blitt vesentlig dårligere enn det hadde behøvd å bli dersom vi hadde tatt de vanskelige beslutningene nå. Leserne bør spesielt merke seg at selv om debatten om forsvarsbudsjettet nokså konsekvent dreier seg om *budsjettnivået*, er det ikke nivået, men *vekstraten*, som egentlig betyr noe. Om budsjettet er på 30, 40 eller 50 mrd kr spiller liten rolle hvis det fortsetter å tape kjøpekraft. Gitt at forsvarsstrukturen er tilpasset budsjettnivået i utgangspunktet, betyr det bare at vi med fallende kjøpekraft vil oppleve akkurat det samme uansett budsjettnivå og struktur i utgangspunktet – et forsvar i raskt forfall, med synkende antall enheter og sviktende operativ tilgjengelighet. Forskjellen vil bare bestå i hvor lang tid det tar å fremkalle et endelig sammenbrudd. Vi har allerede berørt rapporten fra konsultentselskapet McKinsey, som antyder at Forsvaret vil kunne spare rundt fire milliarder kroner årlig ved rasjonalisering av driften. Nå er en rekke av disse forslagene avhengige av både store investeringer og lovendringer, i tillegg til at en del av dem har negative konsekvenser som McKinsey ikke har vurdert. Men la oss anta at Forsvaret kunne spare i hvert fall to milliarder kroner årlig på drift, det vil si realisere en gevinst svarende til en budsjettøkning på samme beløp. En økning av budsjettet med to milliarder kroner ville ganske sikkert bli oppfattet som en voldsom satsing på Forsvaret, men realiteten er at hvis den videreføres flatt – med en fortsatt ikke-kompensert kostnadsvekst på to prosent og et budsjett på 45 mrd kr i utgangspunktet – vil den være spist opp i løpet av en periode på 2-3 år.

Forsvarssjefen har fått en økonomisk ramme å planlegge innenfor som selv i beste alternativ og med et konservativt anslag på kostnadsveksten representerer et årlig tap av kjøpekraft på 1,5-2 prosent, eller 7-900 millioner kroner per år. Når det samtidig er klart at forsvarsministeren har god innsikt i disse sammenhengene og må forutsettes å ha videreformidlet den til regjeringskollegiet, er det derfor ikke mulig å trekke noen annen konklusjon enn at regjeringen på tross av dette har tatt en *de facto* beslutning om å avvikle det nasjonalt baserte norske forsvaret. Forfatterne vil her minne om at det vi til nå har påpekt ikke er en *meningsytring*. Det er en *fysisk observerbar og matematisk påviselig realitet*. Det kan selvfølgelig være forskjellige oppfatninger om hva vi nå bør gjøre og hva slags forsvarspolitisk kurs som på dette grunnlaget bør stakes ut i årene fremover. Men å starte en informert forsvarsdebatt på noe annet grunnlag enn det vi har presentert er en illusjon, med mindre man kan påvise en brist i enten logikk eller matematikk i det foregående.

Hva må gjøres?

Gitt det problemet vi har påvist, har Norge bare tre prinsipielle muligheter for valg av forsvarspolitisk kurs i årene fremover. Opsjon 1 er en omlegging der man lar budsjettene følge kostnadsutviklingen og således stabiliserer kjøpekraft og BNP-andel på dagens nivå. Dermed vil man også stabilisere selve forsvarsstrukturen, etter å ha foretatt mindre justeringer for å dekke inn et allerede opparbeidet etterslep. Denne muligheten kan vi i lys av føringene til forsvarssjefen i forbindelse med det fagmilitære rådet åpenbart anse som utelukket.

Opsjon 2 er en videreføring av dagens kurs, med fortsatt gradvis nedbygging av Forsvaret inntil vi står igjen uten reell forsvarsevne og bestemmer oss for å gjøre som Island – greie oss uten et forsvar og la våre allierte forsvare oss om det skulle bli nødvendig. Bortsett fra at det antagelig skal bli vanskelig å få aksept for en slik linje i alliansen, tatt i betraktning vår økonomi og det faktum at vi er 20 ganger så mange mennesker som islendingene, er antagelig dette heller ikke ønskelig. Skulle vi først følge Island og greie oss uten et militært forsvar ville det dessuten være samfunnsøkonomisk meningsløst å bruke ytterligere 10-15 år på å legge det ned. Da kan vi, som også en tidligere forsvarsminister ble gjort oppmerksom på, ta en beslutning allerede nå, gjøre det i løpet av 3-4 år og spare enorme beløp.

Den eneste gjenværende mulighet, opsjon 3, ligger derfor i å satse på et fordypet og langt mer omfattende flernasjonalt forsvarssamarbeid enn vi til nå har villet vurdere. Et slikt flernasjonalt forsvarssamarbeid kan i prinsippet organiseres på to måter, og *det er hvilken av disse vi bør velge som nå i realiteten utgjør regjeringens forsvarspolitiske handlingsrom og det forsvarsdebatten bør dreie seg om*. Begge dreier seg om å redusere det vi har kalt det marginale forsvarets problem, altså en raskt synkende forsvarsevne når et stadig mindre antall enheter av hver kapabilitet gjør at grunnkostnadens andel av strukturens totalkostnad vokser dramatisk. Forskjellen ligger i måten de oppnår dette på.

Den ene strategien, som vi kan kalle *flernasjonal arbeidsdeling*, innebærer at vi reduserer grunnkostnadene ved å redusere strukturbredden – det vil si tar helt ut et antall kapabiliteter eller hovedvåpensystemer med tilhørende støttefunksjoner, eiendommer, bygg og anlegg, etc. Vårt forsvar har i dag rundt 30 slike kapabiliteter – stridsvogner, fregatter, transportfly osv – og for oss vil en slik strategi innebære at anslagsvis 10-12 av dem må ut for å stabilisere strukturen i et 20-års perspektiv. Tanken er da at de gapene som oppstår i strukturen skal erstattes av allierte forsterkninger den dagen det eventuelt blir bruk for det. Sikkerhetspolitisk er imidlertid dette en meget risikabel strategi, etter

som den selvsagt åpner for tilpasning fra en mulig angriper side. Han vil kunne utfordre oss nettopp på de områdene hvor vi mangler nasjonal evne, og således skape en situasjon der regjeringen er uten nasjonal handlefrihet og i stedet har et øyeblikkelig behov for allierte forsterkninger – selv i kriser som vi normalt ville ønske å håndtere selv. Dernest kommer at dette selvfølgelig ikke er noe vi kan inngå en formell avtale om med de av våre allierte som vi da først og fremst gjør oss avhengige av. Vi er nødt til å gjøre det som en ensidig beslutning, og håpe at de tenker som vi har forutsatt hvis situasjonen skulle oppstå.

I noen grad er det denne løsningen Danmark har valgt når de har lagt ned en rekke av kapabilitetene i sin struktur – blant annet ubåter og bakkebasert luftvern – og i stedet satser på et nisjeforsvar designet som et ekspedisjonært styrkebidrag til alliansens operasjoner andre steder i verden. Men Danmark er et av de medlemsland i NATO som ikke lenger kan sies å ha noen nasjonal forsvarsutfordring, etter som det er umulig å komme til dansk område uten først å forsere et halvt dusin allierte eller vennligsinnede lands territorium, farvann eller luftrom. Her skiller Danmark seg markert fra de øvrige skandinaviske land. Dette må antas å være årsaken til at vi som småstater med det samme strukturproblem som danskene ikke har funnet å ville velge en slik løsning – i hvert fall ikke til nå.

Alternativet til en flernasjonal arbeidsdeling med komplementære kapabiliteter i flere land er den strategien vi kan kalle *flernasjonal forsvarsintegrasjon*. I dette alternativet vil den enkelte nasjon kunne opprettholde hele strukturbredden, mens det ugunstige forholdet mellom grunnkostnad og total kostnad i stedet reduseres ved å skape stordriftsfordeler gjennom utstrakt samarbeid landene imellom. Dette samarbeidet kan omfatte alt fra enkeltkapabiliteter via hele funksjoner eller sektorer til en fullstendig felles forsvarsstruktur. Integrasjon på kapabilitetsnivå er det vi allerede har eksempler på i NATO i form av felles luftromskommando og -kontroll (AWACS) og strategisk lufttransport (C-17). Det nordiske forsvarssamarbeidet, NORDEFCO, var opprinnelig ment å være et flernasjonalt integrasjonsprosjekt som skulle omfatte så mye som mulig av hele styrkegenereringsfunksjonen – det vil si materiellanskaffelser, logistikk, trening, utdanning og andre støttefunksjoner. Her var imidlertid de operative delene holdt utenfor på grunn av de nordiske landenes ulike sikkerhetspolitiske tilknytning.

Med en slik ordning er den sikkerhetspolitiske risiko i krise og krig mindre, når hver nasjon disponerer hele bredden av kapabiliteter i et moderne forsvar. Ulempen ligger i de begrensninger som følger av behovet for systemlikhet og felles understøttelse av den operative virksomheten – en forutsetning som i realiteten innebærer at deltagerlandene må ha felles forsvarsplanlegging og industripolitikk på forsvarsområdet. Så vel den politiske konsekvens i form av tapt handlefrihet i forsvarspolitikken som den militære ulempe i form av omfattende nedbemanning og nedleggelse i nasjonale logistikk- og støttefunksjoner, har til nå sørget for å blokkere også en slik løsning effektivt.

Det er imidlertid en eller annen variant av disse to strategiene som nå representerer alternativet til en gradvis fullstendig avvikling av norsk forsvarsevne. Flernasjonalt fellesforsvar er, som en tidligere formann i NATOs militærkomité og en tidligere øverstkommanderende i Europa, generalene Klaus Naumann og Joe Ralston, bemerket allerede for mer enn ti år siden: «European defence integration is not an interesting option – it is an imperative».¹² Det vi må ta inn over oss er med andre ord at det ikke nytter å tro at vi kan fortsette som før. Valget står mellom et maksimum av forsvarsevne med et minimum av tapt handlefrihet, eller et maksimum av handlefrihet med et minimum av forsvarsevne. Fullkommen handlefrihet med ingenting er som kjent et begrenset gode.

Avslutning

I sitt direktiv til Hærens sjefer for felttoget i 1808 uttrykte øverstkommanderende, den danske stattholder prins Kristian August, seg slik: «Forbyd de defensive Positioner, de fører fra Position til Position lige til Lindesnes». Det er en formulering som kan stå som bilde på hva det vil innebære å videreføre norsk forsvarspolitik og -planlegging i dagens spor. *Det er åpenbart helt formålsløst å skulle fortsette og lage fireårs langtidsplaner som vi rutinemessig kan konstatere etter tre år ikke lar seg realisere, for så å gjenta prosessen – med samme resultat. I tillegg til at dette ikke fører til noe som helst annet enn en form for sammenbrudd av den nasjonale forsvarsevne i løpet av et begrenset antall repetisjoner, innebærer det også en fullstendig meningsløs bruk av samfunnets ressurser.*

Forfatterne har i denne studien søkt å påvise hva konsekvensene av dette er, og hvorfor det haster med å formulere en forsvarspolitik basert på hvilke alternativer som er mulige. Uansett vil det måtte dreie seg om en form for omfattende flernasjonalt forsvarssamarbeid. Norge har alltid vært allianseavhengig, men det vi snakker om nå er en annen og langt dypere form for samarbeid, som også innebærer ulemper i form av redusert nasjonal handlefrihet i en eller annen form. Det skal ikke bli enkelt, hverken i forhold til den politiske utfordring eller i forhold til den sterke motstand som – basert på erfaring fra tidligere omstillinger – må forventes innad i Forsvaret selv.

For 15 år siden begynte en omstilling av Forsvaret som var en konsekvens av både sikkerhetspolitiske endringer og økonomiske begrensninger. Den fremsto på mange måter som en rasering av det gamle norske forsvaret, og var nok vanskelig for mange å forsones seg med. I dag står vi foran endringer som er minst like store, denne gang drevet av en kombinert teknologi- og kostnadsutvikling som ingen norsk regjering synes villig til å betale for, selv i vårt økonomisk bedrestilte land. Prioriteringene er det som sagt politikernes privilegium å foreta, det kan de ikke kritiseres for så lenge de vedstår seg hva de gjør og eventuelt tar konsekvensen av det ved neste valg. Alvorlig blir det først hvis partitaktiske behov for å fremstå som flinkere enn konkurrenten til å løse samfunnsoppgavene trumfer hensynet til redelighet i politikken.

Til slutt skal det også minnes om at Forsvarets utfordringer i årene fremover ikke bare dreier seg om økonomi og kostnader. Det dreier seg også om en teknologiutvikling som i løpet av få år kommer til å endre også måten militære styrker organiseres, utrustes og opererer på, uansett om de er store eller små. Den vil føre med seg konseptuelle endringer som vi må ta inn over oss og mestre *parallelt med* at vi løser de problemene som følger av at vi er en småstat med et forsvar som etter hvert blir for lite til å stå på egne ben. Skal vi greie alt dette kan vi ikke føre en forsvarspolitik som dreier seg om hvordan vi kan drive livsforlengende behandling av mest mulig av den gamle strukturen i enda en fireårsperiode. Da trenger vi en debatt og en politikk tuftet på realiteter.

Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatternes regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

Sluttnoter

- 1 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/rammeskriv.pdf>
- 2 Aftenposten 21. januar 2015
- 3 Se bl a foredrag i Oslo Militære Samfund, mandag 9. februar 2015
- 4 Tidligere flaggkommandør Jacob Børresen, bl a i NRK TVs Aktuelt, 16/3
- 5 Generalløytnant Robert Mood, sitert i en rekke medier 18/3
- 6 <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>
- 7 For en mer omfattende beskrivelse og drøfting av Forsvarets utvikling etter den kalde krigen, spesielt fra 1999 og frem til i dag, se Paul Narum og Sverre Diesen; *Forsvarets utvikling – planer og realiteter*; Norsk Militært Tidsskrift nr 4/2013 og nr 1/2014
- 8 <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6b0d7ef3c26457ab6ef177cd75b5d32/no/pdfs/prp-201120120073000dddpdfs.pdf>
- 9 http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
- 10 Se rammeskrevet, ref note 1
- 11 I presise matematiske termer vokser kostnaden hyperbolsk, dvs grafisk fremstilt med samme forløp som en hyperbelgren
- 12 Klaus Naumann og Joe Ralston, i *European Defense Integration – Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, oktober 2005