

22. oktober 2016

Kronikk, Aftenpostens nettutgave

3. desember 2016

Forsvarsbudsjettet for 2017

Budsjettøkningen er tydelig, men når kommer økningen i forsvarsevnen?

Regjeringens forslag til forsvarsbudsjett for 2017 er viktig ettersom det gjelder for det første året i regjeringens Langtidsplan for forsvarssektoren (LTP) som for tiden behandles i Stortinget. Først noen ord om det siste.

Stortingets behandlingen av LTP har et uvirkelig skjær. Vi har her til lands en styringsform hvor langtidsplaner behandles i nasjonalforsamlingen frikoblet fra bindende budsjetttrammer. Dermed opplever vi det absurde at politikerne debatterer og fatter vedtak (ikke bindende) om hva de ønsker seg i en fjernere fremtid av forsvar og budsjetter, mens tiltak i de nærmeste årene, som krever prioriteringer og budsjettbindinger nå, er ikke-tema med henvisning til Bevilgningsreglementet. Budsjetter kan ikke bindes for mer enn ett år av gangen, med unntak for enkeltprosjekter. Det er i dette perspektivet vi må forstå uroen i Stortinget rundt Langtidsplanen: Vil budsjettutviklingen i de nærmeste årene fremdrive en annen forsvarsstruktur enn den som legges frem i LTP? Vil kostnadene for anskaffelsen av F-35, overvåkningsfly, ubåter og fremskyndelse av nye kystvaktfartøyer bli så store at vi ender opp uten styrket hær og heimevern? Budsjettet for 2017 er spesielt viktig som indikator for regjeringens syn på budsjettutviklingen (som altså ikke omtales eksplisitt).

Innledningsvis omtaler regjeringen sitt forslag som et historisk løft for forsvaret. I perspektiv av de siste 25 årenes negative budsjettutvikling er det et visst hold i påstanden. Men en gjennomgang reiser spørsmål om den foreslåtte budsjettøkningen er realistisk for å dekke behovet for å styrke forsvaret, slik det nå synes å være et utbredt politisk ønske om. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor. I lovprisningen inngår utsagn om at budsjettforslaget – også i tråd med LTP – er utarbeidet etter strengere krav til bærekraft over tid enn tidligere praksis. Spesielt viktig er det at «erfart kostnadsvekst» for forsvarssektoren legges til grunn, som påslag ut over normal budsjettjustering etter konsumprisindeksen. Det er ikke lett å se av tallmaterialet hvordan dette og andre tiltak for bærekraft slår ut i budsjettet, men hvis vi kan stole på at det er gjennomført, er dette et meget viktig fremskritt.

Utformingen av budsjettdokumentet er ikke god. Dokumentet på vel 170 sider er til dels vanskelig å forstå, også med noe fagbakgrunn. Men hovedproblemet er allikevel mangel på synlig sammenheng mellom den innledende teksten som gir politiske mål, og tallmaterialet i budsjettet. Problemstillinger som burde ligge på politisk beslutningsnivå druknes i politisk sett uvesentlige detaljer. Et gjerde på Ørland og et nødstrømanlegg i Oslo er vel ikke forsvarspolitikkk? Lesingen er spesielt krevende for stortingsrepresentanter med liten tid.

Noen momenter til forståelsen, helst for de spesielt interesserte:

Budsjett og bevilgning. *Utgiftsbudsjettet* er på **50,9 mrd. kr.**, men det er altså ikke *bevilgningen*. Den vil være 5 mrd. mindre når *inntektsbudsjettet* er fratrukket. I budsjettforslaget blir Forsvarets utgifter til leie/vedlikehold av fast eiendom (3,3 mrd.) ført to ganger som utgift (Forsvaret og Forsvarsbygg) og en gang som inntekt (Forsvarsbygg). Den øvrige inntekten gjelder i hovedsak oppgjør for tjenester fra Forsvaret som har lite med primæroppgavene å gjøre. Inntektsbudsjettet utgjør totalt vel 5 mrd. kr. (og ikke 2 mrd. som opplyst i første setning i pkt. 1.4 Økonomiske rammer). *Bevilgningen* for forsvar blir dermed **45,9 mrd. kr.** Sammenholder vi bevilgningen for 2016 (42 mrd. – korrigeret for 1,1 mrd. ekstraordinært overført fra 2015) blir den nominelle økningen av bevilgningen 3,9 mrd. kr., dvs. 9 %.

Kroneverdi. Tabeller uten opplysning om kroneverdi, eller årskolonner i løpende, ikke sammenlignbar kroneverdi, er ikke lette å vurdere. I note 2 til tabell 1.2 *Målsettingen i LTP* ligger imidlertid en nøkkel: 7,42 mrd. (2017) tilsvarer 7,2 mrd. (2016). Posten gjelder «Varig LTP-styrking» som vel må antas å være indikativ for hele budsjettet? Altså: **3 % budsjettøkning pga. redusert kroneverdi (kjøpekraft) fra 2016 til 2017.** Dette inkluderer rimeligvis dekning for den erfarte kostnadsveksten? En beskjeden plassering og utydelig forklaring av en så sentral opplysning, kan man si. Korrigeret for denne kostnadsveksten vil den nominelle økningen på 9% (ovenfor) tilsvare en reell **økning av bevilgningen på 6% eller 2,5 mrd. kr.** (Igjen, – dette er *bevilgningen* korrigeret for inntektsbudsjett, ekstraordinær overføring til 2016, og kjøpekraft.) – I alle fall har budsjettforslaget en tydelig, reell økning. Så skulle man tro at økningen, den nominelle på 3,9 mrd., kunne spores med rimelig letthet i budsjettforslaget, men det er, som vi skal se, ikke tilfellet. Bortsett da fra økningen av bevilgningen til F-35 med baseløsning på nominelle 1,3 mrd. (korrigeret for overføringen fra 2015 til 2016).

Prioriteringer. I Langtidsplanen (LTP), og også i forsvarssjefens Fagmilitære råd (FMR), er hovedmålet for perioden 2017-2020 å øke den operative kapasiteten til avdelinger, fartøyer og fly i forsvarets nåværende struktur. På grunn av mange års underbudsjettering har forsvaret i dag så mange og store mangler i personelloppsetninger, vedlikeholdskapasitet, beholdninger og øvinger at kapasiteten for krigsforsvar, ut over de løpende fredsoppgavene og internasjonale operasjoner, er meget begrenset. Nær null.

I budsjettforslaget for 2017 er hovedmålet i LTP og FMR opprettholdt, og også beregningen av budsjettmessig etterslep. Om manglene i beholdninger sies det (Kap. 1): *«Kostnaden ved å reetablere tilgjengelighet og utholdenhet beløper seg til i underkant av 2,5 mrd. 2016-kroner, og knyttes i hovedsak til vedlikehold, reservedeler og beredskapslogistikk.»* I tillegg fastslår FMR at det vil kreves en økning av driftsbevilgningen på 3 mrd. kr. – rimeligvis over noen få år. Det er nær å anta at oppfylging av huller i personelloppsetninger, øket vedlikeholdsinnsett, samt øvinger og operativ innsats er vesentlige elementer i økning av driftsutgiftene.

Imidlertid er det ikke enkelt å få klarhet i hvor langt budsjettforslaget realiserer disse målsetningene. For det første er det (som vanlig) foretatt endringer i kapittelstrukturen i budsjettet slik at utviklingen ikke kan følges på avgjørende punkter. Det virker jo uventet å se store budsjettøkninger for departementet og andre stabs- og støttefunksjoner (med henvisning til kapitteleddringer) mens forsvarsgrenenes nominelle budsjettøkninger er meget beskjedne. Oppstillinger som skal vise **reell endring** i driftsutgifter ligger på typisk et par hundre millioner for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Av dette utgjøres kanskje halvparten av kostnadsreduksjoner ved interneffektiviseringer, osv. Med forsvarsgrenenes driftsbudsjett på 4-5 mrd. blir den reelle økningen altså ikke større enn den reelle kostnadsveksten på 3 % (ref. ovenfor). Når blir det øket kampkraft av slikt? Økninger i kampkraften ligger vel heller ikke i det felles kommandoapparatet som, med endret kapittelstruktur, koster like meget som Hæren?

Hvor ligger de økede beholdningene? Rimeligvis i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), men endret kapittelstruktur gjør det umulig å vurdere dette. De reelle økningen for driftsutgifter, og for større anskaffelse og vedlikehold oppgis begge å være ca. 100 mill. kr., - altså meget beskjedent hvis det omfatter innsatsen for å ta igjen «etterslepet».

Økninger for operativt personell, øvinger og operativ innsats er det ikke lett å få øye på. Selv om slik økning i og for seg er lovet først for senere år i fireårsperioden, hadde det jo vært betryggende å se at driftsmidlene i hvert fall er tilstrekkelige for å opprettholde dagens (utilfredsstillende) aktivitetsnivå.

Effektivisering. Interneffektivisering og avbyråkratisering er et tema for seg. I den grad dette dreier seg om identifiserte tiltak for utgiftsreduksjoner, kan det være berettiget å ta gevinstene inn i regnestykkene. Men er tiltakene identifisert? I tidligere runder av Forsvarets omstillinger har «rasjonaliseringen» oftest hatt karakter av kommanderte budsjettreduksjoner som er blitt gjennomført med redusert kapasitet som resultat. Og naturligvis, jo sterkere underfinansiert en virksomhet er, desto sterkere rammes formålet av ytterligere reduksjoner.

Måloppfyllelsen. Hva blir så konklusjonene med tanke regjeringens måloppfyllelse i hovedutfordringen i fireårsperioden, dvs. å bringe dagens forsvar i kampklar stand – beredskap, kapasitet og utholdenhet – i løpet av to til fire år? Dette lar seg ikke bedømme ut fra budsjettforslaget. Men til tross for den samlede budsjettøkningen er det grunn til uro: Budsjettet for 2017 er (kanskje?) riktig rettet, men økningene for enheter som ikke er direkte knyttet til hovedmålet, dvs. å få forsvar i kampklar stand, synes så store at takten i innhenting av etterslepene blir lavere, sannsynligvis betydelig lavere, enn den regjeringens målsetninger tilsier.

Og veien videre: Peker budsjettet mot det nivået som vil kreves for finansiering av vedtatte planer for anskaffelse av F-35 med baseløsninger, nye kystvaktfartøyer, nye maritime patruljefly, nye ubåter, og for landforsvarets investeringsbehov som ennå ikke er definerte, men utvilsomt vil være betydelige? Og, meget viktig, dekning av de betydelig økede tilhørende driftsutgiftene? Sett i forhold til de budsjettbehovene som forsvarssjefen angir i FMR, kan forslaget for 2017 virke nokså håpløst beskjedent. Men ettersom regjeringen ikke sier noe om budsjettutviklingen for de nærmeste årene, er alt tenkbart.

Lovet budsjettvekst. Et overslag (av meg) over bnp-andelen av bevilgningen for 2017 viser ca. 1,5%. (Det bygger på antatt bnp-vekst på 1,6 %, og på NATOs beregningsmåte som inkluderer ca. 5 mrd. i pensjonsutgifter for nåværende og *tidligere* tjenestegjørende.) Altså er det en lang vei, ca. 17 mrd. kr. økning av årlig bevilgning, til målet på 2 % av bnp i 2024, som USA presser på for alle europeiske NATO-land, og som statsministeren sluttet seg til på våre vegne på toppmøtet i Wales i fjor.

Til slutt: Jeg er åpen for at det kan være feilslutninger i ovenstående, og skal korrigere om nødvendig.

5