

13. oktober 2017

Forsvarspolitikken på rett spor

Budsjettnivået for 2018 og prioriteringene viser realisme, men budsjettdokumentet krever analyse for riktig forståelse.

Hovedtrekk

På det overordnede plan er det all grunn til å gi regjeringen anerkjennelse for å ha innfridd sine løfter om styrkelse av forsvarsbudsjettet og tiltak ifølge Langtidsplanen for å styrke Forsvarets kampkraft. Den reelle **budsjettøkningen er 2,2 mrd. kr.**, hvilket er høyere enn gjennomsnittlig årlig vekst etter Langtidsplanen, og nær gjennomsnittlig årlig vekst for å nå målet om 2 % av BNP i 2024. Nærmere om dette nedenfor. Det er spesielt oppmuntrende at regjeringen på en tydelig måte understreker sin tilslutning til målsetningen om 2 % som også er nedfelt i de fleste partienes valgprogrammer.

Budsjettforslaget uttrykker nøktern realisme når det gjelder svakhetene i Forsvarets kapasitet for førstelinjeforsvar mot trusler og anslag. Det understrekes at hovedsatsingen i 2018 fortsatt vil være å ta igjen etterslep i vedlikehold og lagerbeholdninger, slik at vesentlig øking av aktiviteten først kan ventes i 2019 og 2020. Det siste er naturligvis beklagelig, men prioriteringen er sannsynligvis riktig.

Det hefter usikkerhet om flere forhold i budsjettet, men usikkerhetene er ikke lenger ensidig risikoforsterkende. Eksempelvis er det på den ene siden uklart hvor langt målene for ulike former for rasjonalisering kan realiseres, på den andre siden er det lagt inn budsjettposter for teknologisk fordyrelse som vil styrke budsjettgjennomføringen.

Den største risikoen videre knytter seg til balansen mellom store anskaffelsesprogrammer og økning av driftsbudsjettene for forsvarsgrenene. Det må sørges for at anskaffelsene ikke vedvarende fortrenger driften slik at vi i realiteten forlenger utviklingen med ubalanser som resulterer i redusert kampkraft i forhold til pengeinnsatsen. Virkelig prekært vil dette bli dersom vi etter å ha iverksatt store anskaffelser avviker vesentlig fra 2 %-banen for budsjettene. Gitt usikkerhetene i den økonomiske utviklingen i de kommende årene vil det være nødvendig å ta slik risiko i betraktning ved den videre iverksetting av Langtidsplanen.

Budsjettforslaget er forbedret i formen ved tydeligere sammenheng mellom forslagets forsvarspolitiske mål og de konkrete tiltakene. Men det er stadig rom for forbedringer som kan gjøre tekst og tabeller lettere tilgjengelig som grunnlag for politisk behandling. Med den sterkt økede interessen for forsvarsspørsmål og de store økonomiske implikasjonene er det

betimelig med en grundig gjennomgang av den redaksjonelle siden. (Jeg kan gi en mer detaljert ønskeliste, men ikke i denne sammenheng.)

I det følgende noen momenter til forståelsen av budsjettallene, helst for de spesielt interesserte.

Budsjett og bevilgning

I Forsvarsdepartementets pressemeldinger brukes begrepene budsjett og bevilgning om hverandre, men de har ulik betydning. *Bevilgningen* – som jo er det som teller - er *utgiftsbudsjettet* fratrukket *inntektsbudsjettet*. I forslaget er utgiftsbudsjettet 55 mrd. kr. og inntektsbudsjettet er på 5,6 mrd. Inntekten inkluderer 3,7 mrd. som er Forsvarets utgifter til Forsvarsbygg for leie av fast eiendom, og igjen som utgifter for Forsvarsbygg. (Forsvarsbyggs inntekt på 0,5 mrd. for salg av eiendom er reell.) Videre utgjør 0,8 mrd. inntekt for drift av Redningshelikoptertjenesten, som ligger utenfor Forsvarets primæroppgaver. De øvrige inntekstpostene som til sammen utgjør ca. 0,6 mrd. kan vanskelig vurderes men vi antar her at de er reelle. I sum vil utgiftsbudsjettet korrigert for dobbeltføringen av Forsvarsbygg og for redningshelikoptrene utgjøre en **bevilgning for 2018 på 50,6 mrd. kr.**

Bevilgningsvekst. Med tilsvarende korreksjoner for saldert budsjett for 2017 vil bevilgningen for 2017 utgjøre 47,1 mrd. 2017-kroner, hvilket tilsvarer **48.4 mrd. 2018-kroner.** (Den alminnelige prisveksten opplyses i tabell 1.2, note 2, å være 2,7 % for budsjettformål.) Dette gir en budsjettvekst på 3,5 mrd. kr. nominelt, og **2,2 mrd. kr. reell økning.** Det er i overkant av gjennomsnittlig budsjettøkning for perioden 2016-2020 etter Langtidsplanen (LTP), og underkant av 2,5 mrd. (2018-kroner) årlig vekst som vil kreves for å nå 2 % av BNP i 2024.

Prioriteringer. Budsjettet følger opp LTPs målsetning om først å styrke den eksisterende forsvarsstrukturen ved å «tette hullene» i personelloppsetninger, vedlikehold av materiell, og i beholdninger av reservedeler og ammunisjon. Dette har vært prioritert i 2017, og opplyses å ville kreve det meste av budsjettøkningen i 2018. Imidlertid skal også den operative evnen og utholdenheten styrkes. – Det er ikke lett å se av budsjettoppstillingen hvilke beløp som faktisk disponeres for «tettingen av hullene». Noe ligger kanskje i sekkeposten «1720 Felleskapasiteter i Forsvaret» på 9,7 mrd. kr., eller i «1760 Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold» -? I alle fall er det ikke mulig å vurdere dette konkret. Når det derimot gjelder økningen i operativ kapasitet er det grunn til å tro at det neppe blir særlig fart i sakene før i 2019. Tidligst. Et blikk på driftsbudsjettene for forsvarsgrenene viser at alle unntatt Luftforsvaret får negativ budsjettutvikling fra 2017 til 2018. Dette skyldes imidlertid en budsjetteknisk endring ved at kostnadene for undervisning er tatt fra forsvarsgrenene og samlet under Forsvarets høgskole. Men selv med korreksjon for dette er budsjettutviklingen fortsatt svakt negativ om man også korrigerer for 2,7 % kjøpekrafttap. Uten styrking av driftsbudsjettene er det vanskelig å se hvordan en aktivitetsøkning og styrket kampkraft skal realiseres.