

16. januar 2009

Kampflykjøpet og budsjettet

Det er noe uvirkelig ved behandlingen av flyanskaffelsen; prosessen synes snudd på hodet.

Med St.prp. nr 36 (2008-2009) ber Regjeringen om Stortingets samtykke til å innlede en forhandlingsprosess for anskaffelse av kampfly av typen JSF. Samtidig presiseres det at et slikt samtykke ikke innebærer en beslutning som binder Stortinget økonomisk i forhold til å kjøpe kampfly.

Det er både merkantilt og konstitusjonelt rimelig at Stortinget ikke kan innbys til å fatte vedtak om en anskaffelse som verken er entydig spesifisert eller forhandlet til et slikt nivå at en bindende budsjetteramme kan settes. Men hvorfor da et vedtak om flyvalget på dette tidspunkt? Normalt ville man jo ønske å opprettholde en konkurransesituasjon så langt som mulig frem til bindende kontraktvilkår med priser var avklart. Nå skal man i følge proposisjonen "tilrettelegge" for kontraktforhandlinger i 2-3 år før de egentlige forhandlingene kan begynne. Under slike omstendigheter er det ikke uberettiget å spørre hva grunnlaget for flyvalget egentlig har vært. Proposisjonen omtaler forskjellige forhold som har vært vektlagt, men noen faglig evalueringsrapport med metodebeskrivelse er ikke offentliggjort.

Imidlertid er det andre forhold rundt anskaffelsen som er viktigere enn selve flyvalget, men som proposisjonen bare overflatisk berører. Proposisjonen minner om at anskaffelsen av flyene vil medføre et behov for betydelige investeringer ut over de nåværende planrammer for forsvarsbudsjettet. En midlertidig styrkelse av forsvarsbudsjettet knyttet til selve anskaffelsen må derfor forutses. Derimot forutsettes eierkostnadene i driftsfasen (etter anskaffelsesperioden) dekket innenfor "den til enhver tid gjeldende forsvarsramme". Til tross for den intetsigende språkbruken, kan dette ut fra sammenhengen bare bety at man mener at driften skal skje innenfor de nå gjeldende planrammer. Dette er fullstendig urealistisk ut fra erfaringer om forholdet mellom anskaffelseskostnad og samlede eierkostnader i driftsfasen for kampfly. Basert på de opplysningene om kostnadsutviklingen for JSF som foreligger fra utenlandske kilder, og erfaringstall fra for eksempel F-16 for de samlede levetidskostnadene, virker det ikke urimelig å anta at anskaffelse og drift av 56 stk. JSF vil kreve en *vedvarende* økning av forsvarsbudsjettet på omkring 10 % fra dagens nivå.

I lys av kampflyanskaffelsens økonomiske omfang og behov for budsjettøkning er det nødvendig å se anskaffelsen i sammenheng med hele gjennomføringen av langtidsproposisjonen, St.prp. nr. 48 (2008-2009). Selv om langtidsplanen innebærer en betydelig forbedret realisme fra tidligere i forholdet mellom planenes kostnader og budsjettforutsetninger, er planene fortsatt underbudsjetterte. Anslag for størrelsen av underbudsjetteringen vil variere med forutsetningene, og kan i alle fall vanskelig bedømmes

med nøyaktighet ut fra offentlige dokumenter. En rimelig antydning kan være at det vil kreve en budsjettøkning på kanskje 5 % for å bringe øvingsaktivitet og operativ innsats på forutsatt nivå, herunder ikke minst økning av driftsbudsjettet for de nye marinefartøyene, og etterslep på diverse materiellinvesteringer. Ytterligere omkring 5 % vil kreves for å øke Hæren til et nivå hvor den mer realistisk kan drive i balanse mellom operativ innsats og øvingsaktivitet, og slik at den forutsatte innsatsklare styrken kan opprettholdes over tid. Dette er ikke tilfellet i dag. Økningen er ikke avhengig av om man velger et større innslag av vervede (som forsvarssjefen ønsker) eller en løsning basert på verneplikt (som enkelte andre ønsker). Vi står altså i en situasjon hvor budsjettet må økes med omkring 10 % dersom langtidsproposisjonens mål skal oppfylles og Hæren opprettholdes med 3-4 fullt innsatsklare bataljoner. Det er avgjørende at en økning av denne størrelsesorden – justert etter detaljerte planer og beregninger – gjennomføres raskest mulig og før behovet for nye 10 % økning for kampflykjøpet melder seg om 5-6 år. Dersom vi i motsatt fall går inn i flykjøpet uten en budsjettutvikling omtrent som beskrevet, er perspektivet meget realistisk at vi blir stående uten relevant landmilitær evne (ut over vakthold og en begrenset evne internasjonalt), med moderne marinefartøyer for en stor del underbemannet ved kai, og med nye kampfly tilsvarende på bakken.

Det er innlysende at budsjettøkninger av denne størrelsesorden - på sikt altså omkring 20 % eller 7 mrd kr – ikke kan realiseres gjennom justeringer i den årlige budsjettbehandlingen, men vil kreve en overordnet, bred politisk forankring. Hvilke grunner kan rettfærdiggjøre en slik økning, sett i forhold til alle de andre fordringene mot statsbudsjettet? Svaret er egentlig ganske enkelt.

Ta utgangspunkt i en sammenligning med de øvrige nordiske land. Vi kommer ikke unna en forpliktelse til å delta i internasjonale operasjoner omtrent på samme nivå som dem, sett i forhold til landenes økonomiske styrke. Dette følger av at Norge er medlem og sikkerhetspolitisk avhengig av NATO, og at vi står utenfor men i andre sammenhenger er avhengige av EU. Videre er det et politisk bredt forankret ønske at vi skal bidra i FN-operasjoner. De nasjonale kravene til forsvaret er imidlertid vesensforskjellige landene imellom. De enorme områdene i nord med konkurrerende økonomiske og strategiske interesser, økende aktivitet og uavklarte rettslige forhold medfører at kravene til vårt forsvars kapasitet for overvåkning, suverenitetshevdelse, avverge og innsats naturlig nok må ligge høyere enn nabolandenes tilsvarende krav.

La oss se en budsjettøkning på 7 mrd kr i et annet perspektiv. Etter den kalde krigen er forsvarsbudsjettets andel av BNP omtrent halvert fra snaut 3% til ca 1,5%. En økning med 7 mrd kr vil bringe forsvarsutgiftene til omkring 1,8 % av BNP. Det er altså ikke snakk om noen "remilitarisering" til den kalde krigens nivå, men om en nødvendig tilpassning til utfordringene i dagens sikkerhetspolitiske situasjon.

Det er på dette overordnede plan de sentrale politiske spørsmål knyttet til kampflyanskaffelsen ligger. Uten en uttrykt politisk bevissthet om forsvarsbudsjettets nødvendige utvikling og størrelse, vil anskaffelsen være meningsløs fordi den da vil undergrave fullstendig økonomien i hele det forsvaret flyene skal være en del av. 