

PÅ VEI MOT ET REALISTISK KRIGSFORSVAR

Økning av forsvarsbudsjettet til 2% av BNP

NILS HOLME (RED.) | 14. JUNI 2017



INSTITUTT FOR
FORSVARSOPLYSNING

Hensikten med dette notatet er å belyse den dramatiske økningen av Forsvarets kapasitet for nasjonal krigsberedskap som vil være mulig med økning av forsvarsbevilgningen til 2% av BNP innen 2024. Budsjettmessig vil økningen i 2024 utgjøre vel 1/3 av bevilgningen for 2017 eller ca. 17 mrd. kr. En slik økning av bevilgningen vil muliggjøre mer enn en dobling av de operativt tilgjengelige styrkene i Sjøforsvaret og Luftforsvaret, samt skape større robusthet og tilgjengelighet i Hæren. Videre vil økningen muliggjøre betydelige forbedringer i kvalitet og utholdenhet i alle forsvarsgrenene.

SAMLET SETT VIL EN ØKNING AV FORSVARSBEVILGNINGEN MED 1/3 MULIGGJØRE OMKRING EN TREDOBLING AV FORSVARETS OPERATIVE KAPASITET FOR NASJONALT KRIGSFORSVAR.

I dette notatet er det lagt til grunn at en realisering av 2% -målet vil skje gradvis med **ØKNING AV BEVILGNINGEN MED CA. 2,4 MRD. KR. PER ÅR FRA 2018 TIL 2024.** Dette synes rimelig av budsjettmessige grunner, og også fordi mange av tiltakene økningen vil finansiere krever lang tid for gjennomføring. Det siste medfører **BEHOV FOR PLANFASTHET OG FULLMAKTER FOR IVERKSETTELSE MED ØKNING I FREMTIDIG BUDSJETTØKNING.**



Forsvarspolitikken har fått betydelig oppmerksomhet på de politiske partienes landsmøter og i partienes programmer for stortingsvalget i september 2017. På et overordnet plan hersker det bred enighet om at den forverrede sikkerhetspolitiske situasjon tilsier at forsvaret må settes i stand til å møte trusler og mulige angrep slik den vedtatte sikkerhetspolitikken legger til grunn. Dette er også fremholdt i Stortingets vedtak i den siste Langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 151 S (2015-2016) – «Kampkraft og bærekraft», LTP).

Imidlertid hersker det alvorlig usikkerhet om både de økonomiske og operative forutsetningene i LTP. Flere forhold gir i sum grunn til å hevde at planen ikke innebærer et tydelig brudd med arvesynden etter den kalde krigen, slik Regjeringen fremholder: Underfinansiering av planene har over tid ført til så store mangler i personelloppsetninger, beholdninger av materiell og ammunisjon, vedlikehold og øvelser at den faktiske operative kapasitet er langt lavere enn det den nominelle forsvarsstrukturen skulle tilsi. Mens Forsvarets løpende fredsoppgave hjemme, og deltagelsen i internasjonale operasjoner har vært godt ivarettatt, har evnen til væpnet forsvar av landet sunket til et utilfredsstillende nivå. Store investeringer er gjennomført, eksempelvis i marinefartøyer, men utilstrekkelige driftsbudsjetter har resultert i at investeringene ikke har gitt en tilsvarende styrking av forsvarsevnen.

Tendensen i utviklingen har vært den samme i flere NATO-land. Forsvarsbudsjettene kjøpekraft har blitt kraftig redusert etter den kalde krigen, uten at det er opprettholdt

balanse mellom forsvarsstruktur og budsjetter. Resultatet har blitt en uforholdsmessig stor reduksjon av styrkenes kapasitet. Med den skjerpede sikkerhetspolitiske situasjonen har tiltak for å gjenopprette forsvarsevnen fått høy aktualitet. Dette har også vært tydeliggjort ved at USA lenge har påpekt at de europeiske NATO-landene må ta en større og mer rimelig del av utgiftene for alliansens forsvar.

I HENHOLD TIL LANDSMØTEVEDTAK I DE POLITISKE PARTIENE GÅR ET STORT FLERTALL INN FOR AT FORSVARSBEVLINGEN SKAL ØKES TIL 2% AV BNP INNEN 2024. Dette er på linje med den anbefalingen som ble vedtatt under NATO's høynivåmøte i Wales høsten 2014. Norge - representert ved statsminister Erna Solberg - stemte for dette, hvilket senere er kalt "2% -VEDTAKET".

2% -vedtaket er blitt et politisk begrep, men dets økonomiske og operative konsekvenser er dårlig belyst både i forsvarssektorens langsiktige planlegging og overfor offentligheten. Hensikten med dette notatet er å bidra til en belysning av hva en oppfølging av 2 % -vedtaket kan innebære økonomisk, og hva det kan innebære for styrking av forsvarsevnen. Det må understrekes at fremstillingen er forenklet og bygger på en rekke skjønsmessige forutsetninger og antagelser. Målet har ikke vært å utarbeide en alternativ forsvarsplan, men å vise på et kvalitativt nivå og ved eksempler hvordan gjennomføring av 2% -vedtaket vil gi en dramatisk styrkelse av Forsvarets evne til å møte militære trusler og angrep.

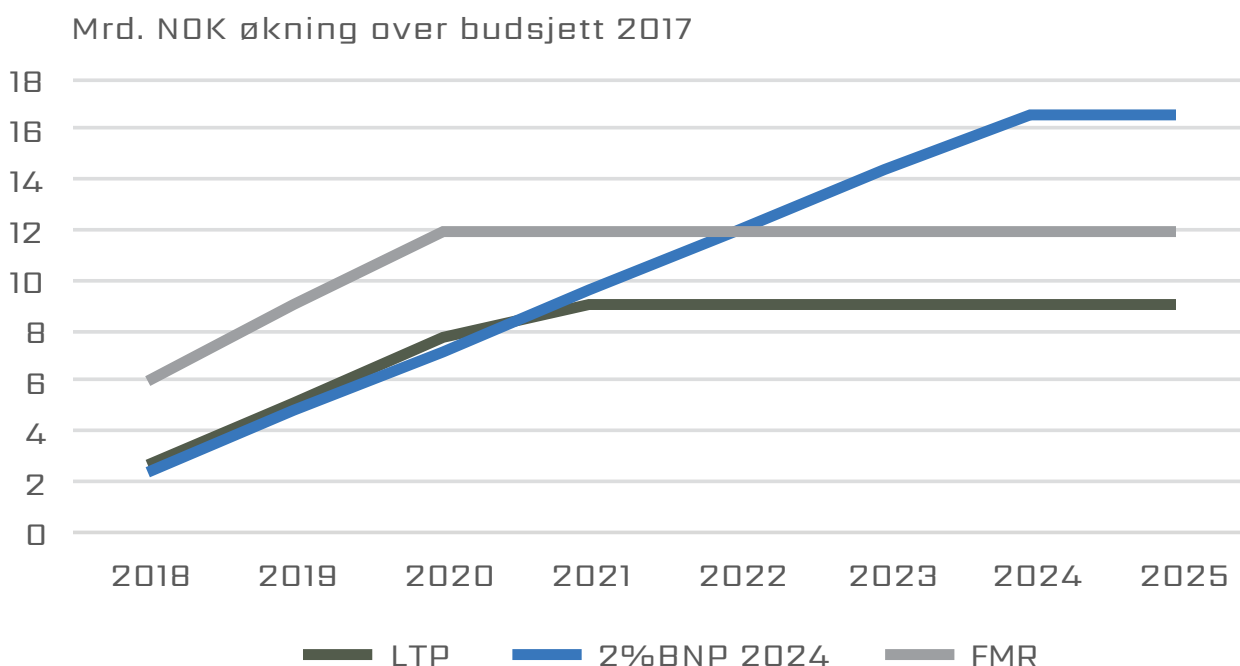
2

VIRKNING AV 2% -VEDTAKET FOR BEVILGNINGENE

I denne fremstillingen benytter vi verdier for kronens kjøpekraft, valutakurser, budsjetter og BNP som gjelder ved inngangen til 2017. Selv om dette er en forenkling, vil det ikke minske gyldigheten av vurderingene i dette notatet. En mulig reduksjon av BNP i perioden vil neppe få slikt omfang at det blir utslagsgivende i forhold til de øvrige antagelsene og forenklingene.

For 2017 utgjør forsvarsbevilgningen vel 1,5 % av BNP. I relasjon til 2 % -vedtaket er det naturlig å benytte NATOs beregningsmåte for forsvarsutgiftene, som avviker fra vår norske

budsjettoppstilling . Etter NATOs beregningsmåte blir bevilgningen for 2017 ca. 51 mrd. kroner. En økning til 2% av BNP innebærer en økning med ca. 17 mrd. kroner tilsvarende ca. 37% etter norsk budsjettpraksis. Jevnt fordelt over de syv budsjettårene 2018-2024 gir dette en **ÅRLIG ØKNING MED CA. 2,4 MRD. kroner**. I fortsettelsen blir en slik budsjettutvikling omtalt som 2% -banen. Det forutsettes videre som et minimum at 2% av BNP opprettholdes etter 2024. Som det fremgår av figur 1, er det først etter 2020 at 2 % -BANEN gir budsjettøkning ut over LTPs forutsetninger.



Figur 1 Budsjettutviklingen i flg. LTP, FMR og 2 % -banen



Foto: Christina Gjertsen / HV / Forsvaret

3

GENERELT OM DISPONERING AV ØKEDE BEVILGNINGER

Hensikten med budsjettøkning til 2% av BNP vil primært være å styrke Forsvarets evne til å motstå militære trusler og angrep mot landet innenfor rammen av NATOs kollektive forsvarskonsept. Vi forutsetter, som et eksempel for illustrasjon, at den årlige veksten på 2,4 mrd. kr. fordeles med 700 mill. kr. på hver av Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, og 300 mill. kr. på HV, ledelse og fellesfunksjoner. Når 2%-nivået er nådd i 2024 vil disse forsvarsgrenenes budsjetter være øket med 4,9 mrd. kr., hvilket tilnærmet er dagens nivå for deres driftsbudsjetter. Forutsetningen om å disponere hoved-

delen av økningene for forsvarsgrenene (investering og drift) er at de tiltakene som kan synes aktuelle for øket kampkraft (se nedenfor) bare i mindre grad vil medføre økning av fellesfunksjonene. Når en relativt betydelig økning av disse funksjonene i alle fall er lagt til grunn, skyldes det forhold som at de vedtatte planenes forutsatte rasjonaliseringsgevinster neppe er realistiske, samt øket belastning på fellesfunksjonene som følge av øket øving saktivitet, og prosjekter for materiellanskaffelser og infrastruktur. Videre forutsettes det at økningen til Heimevernet dekkes innenfor denne bevilgningsandelen.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Øket bevilgning, hver forsvarsgren (H, S, L), mrd.	0.7	1.4	2.1	2.8	3.5	4.2	4.9
Øket bevilgning, felles, mrd.	0.3	0.6	0.9	1.2	1.5	1.8	2.1
Øket årlig bevilgning, samlet, ref. 2017	2.4	4.8	7.2	9.6	12.0	14.4	16.8
Akkumulert øket bevilgning hver forsvarsgren, mrd.	0.7	2.1	4.2	7.0	10.5	14.7	19.6
Akkumulert øket bevilgning felles, mrd.	0.3	0.9	1.8	3.0	4.5	6.3	8.4

Tabell 1. Økning av forsvarsbevilgningene fra nivå 2017 etter 2 %-banen.

Når det gjelder disponeringen av forsvarsgrenenes budsjettøkninger, er disse også ment som illustrerende eksempler. Fremstillingen følger et felles oppsett: Først et anslag for dekning av budsjettbehov for å bringe dagens struktur til «kampklar stand». Med dette forstås for det første budsjettbehov som uttrykt i Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR, 2015), men som ikke ble innpasset i LTP. Derneast anslås beløp/tiltak for en ytterligere økning av den operative til-

gjengeligheten av avdelinger, fartøyer og fly, – dvs. en økning ut over forutsetningene i FMR. Når dagens struktur er fullt finansiert, vurderes anskaffelser og tiltak som kan styrke forsvarsgrenenes struktur. Forutsetningen om en lik fordeling på forsvarsgrenene av budsjettøkningen er neppe realistisk, men ettersom det ikke foreligger noen tilgjengelig forsvarsplan basert på 2% -banen, kan forutsetningen benyttes for notatets illustrasjonsformål.



4.1 HOVEDTREKK I STATUS FOR HÆREN

Hærens strukturutvikling har siden andre halvdel av 2000 tallet vært basert på den mekaniserte brigaden. Denne har styrt den videre konseptuelle og materielle utviklingen. I Forsvarsdepartementets perspektivplan for materiell (PPM) fra samme periode og fremover har det vært identifisert behov for å prioritere investeringer til Hæren: oppgradering av stridsvogner, anskaffelse av nytt artilleri, oppgradering og anskaffelse av nye pansrede kamp- og støttevogner, gjeninnføring av luftvern til manøverstyrkene (kampluftvern), samt anskaffelse av nytt taktisk samband til brigaden. Samlet ville disse prosjektene kreve en investering på om lag 20-25 mrd. kr., med det nøkterne ambisjonsnivået som er lagt for prosjektene. I tillegg skulle det investeres i logistikk- og støttefunksjoner, soldatsystemer

etc., noe som ville gi et samlet investeringsnivå på ca. 30 mrd. i perioden 2010-2020. Moderniseringen av Hæren skulle være avsluttet før 2020 med tanke på de store investeringene i andre kapasiteter i Forsvaret som skulle komme etter dette. Samtidig skulle det skje en gradvis økning i antallet fast ansatte i brigaden som en del av profesjonaliseringen av strukturen.

Av de identifiserte behovene er det så langt bare iverksatt prosjekter for noe over 1/3 av denne summen: nye kampvogner, kampluftvern og lastevogner – totalt ca. 12 mrd. kr.

De øvrige større avdelingene i Hæren, som Garnisonen i Sør-Varanger og HM Kongens garde, er i dag primært utrustet og trent for sine fredsoppgaver og har bare en marginal evne til å delta i høyintensive landoperasjoner.



De største svakhetene i Hæren i dag er fravær av luftvern og den manglende fornyelsen av hovedmateriellet som utgjør Hærens reelle kompkraft. Sammen med etterslep i vedlikehold, mangelfulle beholdninger av reservedeler og ammunisjon, og huller i personelloppsetninger og øving, er virkningen av etterslepet på investeringer at Hæren har en sterkt begrenset kapasitet og utholdenhet for høyintensitets operasjoner i nasjonalt forsvar.

4.2 TILTAK FOR Å GJØRE HÆRENS NÅVÆRENDE STRUKTUR KAMPKLAR

Gitt at den pågående landmaktstudien leder til en videreføring av et mekanisert manøverkonsept, vil dagens brigade med dets materiell være kjernen for den videre utviklingen innenfor materiell og organisasjon i Hæren. Det vil da være nødvendig å realisere de prosjektene som har ligget i investeringsprosjektene siden midten av 2000-tallet:

- Gjennomføre en fullverdig oppdatering av dagens stridsvogner LEO II, alternativt å anskaffe neste generasjon CV 90 med 120 mm kanon. Samlet investeringsbehov ca. 3 mrd. kr.
- Anskaffe støttevogner på LEO II chassis for berging, ingeniørstøtte og brolegging. Samlet investeringsbehov ca. 1,5-2,0 mrd. kr.
- Anskaffe nytt artilleri iht. ambisjonen som ligger i inneværende prosjekt, med et samlet investeringsbehov på ca. 2,5 mrd. kr.
- Gjennomføre investeringen i kampluftvern innenfor en ramme på ca. 1 mrd.
- Fornye flåten av pansrede støttekjøretøyer (primært M113 varianter) iht. gjeldende ambisjon for ca. 2,5 mrd. kr.
- Utvikle og anskaffe nytt taktisk kommunikasjonssystem for de mekaniserte styrkene, til erstatning for TADCOM, for 2,5 mrd. kr.
- En moderat styrking av Garnisonen i Sør-Varanger, fortsatt anskaffelse av lastevogner, nye feltvogner til Hæren og HV, samt logistikk- og soldatutrustning for i størrelsesorden 5 mrd. kr.

Samlet vil disse investeringsbehovene kreve omkring 17 mrd. kr. Hoveddelen av disse behovene knyttet til dagens struktur er lagt inn i Forsvarsdepartementets perspektivplan for materiell (ca. 20 mrd. kr. fram til 2024), men er ikke nødvendigvis finansiert ettersom perspektivplanen ikke i sin helhet ligger innenfor LTPs økonomiske rammer.

LTP legger til grunn realisering av bare et mindre antall investeringer innen 2020. I tillegg legges det opp til en moderat personellmessig styrking av strukturen med faste stillinger. LTP vurderes å ha lagt til grunn en finansiell dekning for Hærens utvikling som i 2020 vil ligge ca. 700 mill. kr. under det den vedtatte strukturen har behov for.

De investeringene som er lagt til grunn for å realisere regjeringens ambisjon for Hæren vil også medføre en økning i driftsutgiftene ut over det årlige etterslepet på ca. 700 mill. kr. som nevnt ovenfor. Hoveddelen av de nye økte driftskostnadene vil komme innenfor materiellvedlikehold, reservedeler og anskaffelse av ny og moderne ammunisjon til trening, øving og beredskap. Vi anslår at de økte driftsutgiftene knyttet til fornyelsene av strukturen som nevnt over vil stige i takt med investeringene og utgjøre om lag 1 mrd. pr år i 2024.

Det samlede merbehov (investering og drift) for Hæren vil avhenge sterkt av hvor stor del av investeringene som kan finansieres innenfor LTP-rammen. Imidlertid synes det tydelig at de ovennevnte tiltakene vil kreve finansiering ut over LTPs forutsetninger, men bør kunne realiseres innenfor 2% -banen i perioden 2020-2024. Med disse tiltakene vil Hæren få en betydelig forsterket evne til å møte en motstander i et høyintensivt scenario, men vil fortsatt ha svakheter innenfor flere kritiske områder, gitt de kapasiteter vi kan forvente at en potensiell motstander vil ha.

Dersom Landmaktstudien skulle lede til omfattende omlegninger av konseptet for landforsvaret og derav endringer i Hærens/Heimevernets roller og struktur, vil dette rimeligvis endre noen av anskaffelsesbehovene. Men det er ikke trolig at radikale omlegninger vil medføre reduserte utgifter ettersom omstillingskostnadene vil komme i tillegg til endrede, men neppe reduserte anskaffelseskostnader.

4.3 TILTAK FOR STYRKING AV HÆRENS STRUKTUR

Gitt at hovedtyngden av investeringen i pkt. 4.2 kan realiseres innenfor rammen av gjeldende LTP slik de er lagt inn i PPM, vil en økning av forsvarsbudsjettet til 2% av BNP frem mot 2024 kunne gi rom for å styrke flere av de eksisterende kapasitetene og introdusere enkelte nye kapasiteter som en del av den mekaniserte strukturen. Eksempler kan være:

- Anskaffe moderne helikopter for transportstøtte og medisinsk evakuering. Et antall på 10-12 (eks Black Hawk) vil ha en kostnad på omkring 5 mrd. kr.
- Videre styrking av luftvernet ved å anskaffe NASAMs type luftvern til områdedekning for manøverstyrkene. Et luftvernbatteri vil ha en anskaffelseskostnad på ca. 700 mill. kr.
- Styrket ildkraft gjennom anskaffelse av rakettartilleri med middels rekkevidde. Et batteri HIMARS vi ha en anskaffelseskostnad på ca. 2,5 mrd. kr.
- Anskaffelse av betydelige mengder moderne ammunisjon til alle typer kanoner (stridsvogn, CV 90, artilleri, rakettartilleri, luftvern), ca. 2 mrd. kr.
- Moderne taktiske UAV-er, investeringer i størrelsesorden 200 mill. kr. hvert 3-4 år.
- Defensive og offensive systemer for områdekontroll og panserbekjempelse med en investering på ca. 2-3 mrd. kr.
- Nye sambands- og stridsledelsessystemer.

De nye kapasitetene vil til dels utgjøre nye avdelinger som vil kreve tilførsel av mer personell, infrastruktur, logistikk og vedlikehold. De vil i liten grad erstatte eksisterende struktur, noe som medfører en ytterligere økning av Hærens driftsutgifter. Om alle ovenstående anskaffelser gjennomføres, noe som neppe kan realiseres innen 2024 innenfor 2%-banen, vil driftsutgiftene etter et grovt anslag øke med ytterligere ca. 1 mrd. kr. per år.

Tilførsel av nye kapasiteter i Hæren vil gjøre brigaden mer robust når det gjelder evne til å engasjere en motstander i flere domener, og samtidig styrke utholdenheten. De nye kapasitetene vil også gi en viss styrking av grensevakten. Vi vil få en hær med bedret evne til å stanse og bekjempe en motstander innenfor ett begrenset operasjonssområde i en landsdel, men utholdenheten vil fortsatt være meget begrenset av et lite antall operative avdelinger (bataljoner).

Som vist i tabell 1 over vil Hæren, under tabellens forenklede forutsetninger, fram til 2024 akkumulert få tilført ca. 19,6 mrd. og ha en årlig total tildeling både til investering og drift som ligger ca. 4,9 mrd. over dagens nivå for drift. Fordelingen av dette mellom drift og investering vil i stor grad være en funksjon av hvilke investeringer som kan gjennomføres innenfor en fremskrevet LTP ramme. Gitt at investeringene nevnt i pkt. 4.2 i stor grad kan finansieres innenfor LTP-rammen, vil konsekvensene av en øking til 2 % av BNP være at ca. 40% av den akkumulerte økningen med 19,6 mrd. vil gå med til drift, mens 60% kan benyttes til investeringer. Dette bør gi rom for å gjennomføre den nødvendige styrkingen av strukturen som nevnt i pkt. 4.3.

4.4 HEIMEVERNET

Studien legger til grunn en videreføring av dagens struktur med en innsatsstyrke og en områdestruktur. Generelt videreføres det materielle ambisjonsnivået med kun mindre investeringer innenfor mobilitet og samband. Det sentrale for HVs struktur vil være å øke evnen til å utdanne nok mannskaper til strukturen samt å få en fullfinansiering av trening og øving. I et 2%-perspektiv vil dette bare utgjøre marginale summer, men det vil gi en styrket militær tilstedeværelse i alle landsdeler i tråd med LTP-ens intensjon.



Foto: Mikkel Strøm / Forsvaret

5.1 HOVEDTREKK I STATUS FOR SJØFORSVARET

- Det er gjennomført en dyptgripende omstilling med overføring av personell fra stabsstillinger til operativ tjeneste. Dette har gitt øket operativ tilgjengelighet av fartøyene, men langt fra tilfredsstillende (se nedenfor).
- Omstillingene som er gjennomført etterlater små marginer for ytterligere rasjonalisering av driften til fordel for økt operativ kapasitet.
- Store mangler i personelloppsetninger, vedlikeholdskapasitet, reservedeler og øvrige beholdninger begrenser takten i oppbyggingen av operativ kapasitet, og dermed takten i omsetning av budsjettøkninger.

5.2 TILTAK FOR Å GJØRE SJØFORSVARETS NÅVÆRENDE STRUKTUR KAMPKLAR

Sjøforsvarets operative fartøysstruktur består av 5 fregatter, 6 ubåter som planlegges redusert til 4, 6 kystkorvetter, 4 mineryddingsfartøyer og 14 kystvaktfartøyer som planlegges redusert til 13.

Med to besetninger til en del av fartøyene, er den totale driftsprofilen for kystvaktfartøyene meget tilfredsstillende, dog med den vesentlige mangel at de ikke har helikoptre (se nedenfor).

For kampfartøyene er det uklart hva dagens krav til beredskap, kampkraft og utholdenhet faktisk er, og hvilke mål som ligger til grunn for den vedtatte LTP. Men ut fra offentliggjort informasjon synes det å gjelde for alle fartøysklassene at kun 1-2 fartøyer er tilgjengelige for oppdrag over lengere varighet.

I dette notatet legges det til grunn at det skal opprettes en stående styrke etter det tradisjonelle mønster for maksimal ressursutnyttelse: Av fem fartøyer i en klasse disponeres ett for tyngre vedlikehold, ett for øving og tre for operativ innsats. Dette krever doble besetninger for de operative fartøyene, altså samlet syv besetninger. Mønsteret tilpasses for varierende antall i fartøysklassen. Merk at dette driftsmønsteret ikke bare gir størst operativ kapasitet, men også er det mest økonomiske under hensyn til både investeringer og drift. En vedvarende operativ tilgjengelighet vil med dette driftsmønsteret typisk kunne bli: 3 fregatter, 4 undervannsbåter, 4 kystkorvetter og 2 mineryddingsfartøyer, i alt 13 fartøyer mot dagens kanskje 5-6. De økte kostnadene for å oppnå en stående styrke anslås i tabell 2.

		MRO NOK
1	Økte stillingsrommer i Sjøforsvaret	0,50 per år
2	Økte midler til aktivitet	0,70 per år
3	Økte midler til vedlikehold	0,50 per år
4	Økte beholdninger i bredde og dybde (2018-2020)	1,0
5	Økte midler til oppdaterings- og oppgraderingsprosjekter av eksisterende struktur (2018-2020)	1,5

Tabell 2 Nødvendig budsjettøkning for «stående sjøforsvar» beskrevet i teksten.

De årlige driftskostnadene økes altså med 1,7 mrd. kr. per år. Om etterslepet i beholdninger og oppdateringer fordeles jevnt i perioden 2018-2020 utgjør det ytterligere vel 600 mill. kr. per år. Det fremgår av tabell 1 at dekningen av økningen i driftskostnadene først vil oppnås i 2020.

Den gradvise oppbyggingen av budsjettet i 2018 og 2019 etter LTP er kanskje forenelig med kapasiteten for oppbyggingen av tiltakene. Men sett i forhold også til behovet for økte beholdninger og oppdateringer er oppbyggingen til stående marinestyrke realisert og i budsjettmessig balanse først i 2021/2022, – under forutsetning av at 2%-banen følges.

Kystvakten skal erstatte Nordkapp-klassen i denne tidsperioden. Dette er store kostnader. Investeringene til dette holdes utenfor rammen (inkludert i finansieringen av nåværende LTP). Dersom det motsatte skulle vise seg å bli tilfelle, betyr det at aktivitet og investeringer i Marinen forsinkes.

5.3 TILTAK FOR STYRKING AV SJØFORSVARETS STRUKTUR

Når den nåværende strukturen er bygget opp til en stående styrke som beskrevet ovenfor, vil bevilgninger etter 2%-banen tillate styrking av strukturen. Tiltak som kan være aktuelle er ifølge Sjøforsvaret og FMR:

- Øke antall nye ubåter fra fire til seks.
- Styrke overflatekampevnen etter at kystkorvettene fases ut.
- Styrke Kystvaktens struktur.
- Øke antall presisjonsvåpen.
- Styrke fartøyenes luftforsvarsvåpen.

Det ligger utenfor dette notatets ramme å vurdere prioriteringen av disse tiltakene. Poenget er å tydeliggjøre at 2%-banen vil muliggjøre en reell styrkelse av Sjøforsvarets kompkraft sett i forhold til dagens nivå og gjeldende planer.



Foto: Elias Engevik / Forsvaret



6.1 HOVEDTREKK I STATUS FOR LUFTFORSVARET

Luftforsvaret er godt tilpasset de løpende oppgavene, og løser disse på en god og profesjonell måte. Dette gjelder fredsoppgavene hjemme, samt deltagelse i internasjonale operasjoner. Men disse operasjonene har hatt begrenset omfang.

Dagens driftsbudsjett er imidlertid ikke tilstrekkelig til å møte fastlagte krav til klartider og kapasitet for innsats i mulige nasjonale krigsoppgaver. Evnen til å løse krigsoppgaver er ikke tilfredsstillende på grunn av begrensninger i bemanning, vedlikehold, reservedeler og ammunisjon. I tillegg er det svakheter i reaksjonsevnen og evnen til å beskytte våpensystemer, personell og baser. Luftforsvaret må styrke evnen til å kunne reagere raskt og med større kapasitet mot trusler og krigshandlinger.

Luftforsvaret mottar flere nye moderne våpensystemer som gir betydelig økt kapasitet, og som vil bidra godt inn mot resten av Forsvaret. Innføringen av nye kampfly (F-35) er nøye planlagt, men Luftforsvaret har ennå ikke vunnet erfaringer med driften, og den kan vise seg mer krevende og kostbar enn planlagt. Nye, moderne helikoptre (NH-90) til fregattene og Kystvakten har på tilsvarende måte vist seg å bli svært vedlikeholdskrevende.

Parallelt med innføring av nye systemer skal de gamle systemene driftes og utfases. Luftforsvaret står overfor avvikling av F-16 (kampfly), Sea King (redningshelikopter), P-3 (maritimt overvåkningsfly) og Jet Falcon (elektroniske støttefunksjoner).

6.2 TILTAK FOR Å GJØRE LUFTFORSVARETS NÅVÆRENDE STRUKTUR KAMPKLAR

I forbindelse med arbeidet med Forsvarssjefens fagmilitære råd og Langtidsplanen i 2016 ble det gjort inngående beregninger av Luftforsvarets virksomhet. Nye, om enn grove overslag indikerer at Luftforsvaret vil ha behov for ytterligere minst 300 mill. kr. per år i driftsmidler i forhold til dagens budsjett for å kunne gjennomføre den operative driften som planene legger til grunn.

Det har tidligere vært krav til Luftforsvaret om å ha 70 prosent av kampflyene operative på kort tid. Erfaringsmessig gir en slik driftsprofil maksimal operativ kapasitet sett i forhold til kostnadene (anskaffelse og drift). Denne driftsprofilen bør derfor opprettes. Imidlertid går Luftforsvaret inn i en periode hvor det vil bli lavere tilgjengelighet på de våpensystemer som skal fases ut, og før de nye er fullt operative.

Det er behov for betydelig komplettering av ammunisjon. Anskaffelsen vil koste flere hundre millioner, og årlig driftsbeløp vil utgjøre omkring ti prosent av dette.



Foto: Morten Hanne / Forsvaret

6.3 TILTAK FOR STYRKING AV LUFTFORSVARETS STRUKTUR

Luftforsvaret har behov for å etablere en reservestyrke for å møte dagens krav til klartider og operativ kapasitet. Dagens bemanning er på ca. 3750 personer, mens behovet er ca. 5000. En reserve på 1250 personer skal primært disponeres innenfor den personellintensive delen av Luftforsvarets virksomhet, dvs. baseforsvar og luftvern. Reserven må utrustes, trenes og øves, beregnet til å koste ca. 50 mill. kr. pr år.

Kapasiteten til det nye kampflyvåpenet vil økes betydelig dersom det anskaffes reservedeler («logistikkpakke») for mellom 1,0 og 1,5 mrd. kr. Det vil gi økte årlige driftsutgifter på ca. 30 mill. kr. Etter som dette tiltaket gir svært stor øket operativ kapasitet, bør det prioriteres høyt.

Luftforsvaret har behov for tilgang på større vedlikeholdskapasitet. Utviklingen på flysiden går i retning av globale løsninger for vedlikehold og etterforsyning av reservedeler. I tillegg til dette er det behov for nasjonale beholdninger til krise og krig, samt noe større nasjonal vedlikeholdskapasitet.

De tre overnevnte tiltak, som rimeligvis vil kunne dekket innenfor 2 % -banen, vil mer enn doble kampflyenes operative kapasitet.

Det er foretatt beregninger som viser hva som bør gjøres for å redusere sårbarheten for våpensystemer, styrker og baser. Dette arbeidet må fortsette. Det planlegges bedre sikring på Ørland og Evenes, og det vil medføre økte årlige driftsutgifter. Det er behov for bedre baseforsvar, blant annet ved bruk av moderne teknologi. Det er behov for luftvern til flere baser, luftvernet må moderniseres og kunne møte nye og økte operative behov. Det planlegges nytt områdeluftvern. Disse investeringene vil også gi økte driftsutgifter.

De nye maritime overvåkningsflyene, P-8 vil kreve høyere driftsutgifter enn flyene de skal erstatte (P-3). Hvor store årlige merutgifter det vil gi er svært usikkert, men det kan anslås til å ligge i størrelsesorden 500 millioner kroner per år. P-8 vil gi en formidabel kvalitativ forbedring av overvåkingen. Realisering av potensialet for øket operativ kapasitet vil imidlertid kreve en betydelig økning av antall flybesetninger.

Det er stort behov for å øke kapasiteten til tidlig varsling og kommunikasjon, herunder kommando og kontroll. Slikt utstyr må kunne møte fremtidig behov, for eksempel lavsignatur, og ha god dekningsgrad, robusthet og mobilitet. Eksisterende planer er neppe tilstrekkelige, og tilsvarende driftsutgifter sannsynligvis for lave.

Langtidsplanen legger opp til en meget god modernisering av Luftforsvaret, men innføringen av de nye systemene vil være krevende. Det vil være behov for å tilføre Luftforsvaret langt mer i årlig driftsmidler enn forutsatt i gjeldende planer for at ambisjonsnivået i Langtidsplanen skal møtes. Det ligger imidlertid et stort potensial i økt kampkraft ved å utnytte systemene bedre. Tilleggsbevilgninger til Luftforsvaret innenfor rammen av 2%-banen vil derfor kunne gi en større og mer effektiv bruk av våpensystemene, og således føre til en vesentlig større luftoperativ kampkraft.

En økning av forsvarsbevilgningen til 2 % av bruttonasjonalproduktet (BNP) innen 2024 vil innebære en økning med ca. 17 mrd. kr., dvs. vel 1/3 av dagens bevilgning. Økningen vil rimeligvis måtte skje gradvis, både av budsjettensyn og ut fra nødvendig tid for gjennomføringen av tiltakene midlene skal finansiere.

Selv om dette notatet bygger på mange skjønnsmessige forutsetninger fremstår det rimelig godtgjort at 2 % -banen vil gi økonomisk rom for omkring en tredobling av Forsvarets operative kapasitet for nasjonal krigsberedskap, sett i forhold til dagens nivå. Økning skyldes både øket operativ tilgjengelighet av styrkene – mer enn doubling av antallet komplekse fartøyer og fly – og vesentlig øket operativ styrke pga. forbedret våpenkapasitet og systemer for beskyttelse.

Årsaken til at økningen i kampkraft vil være så meget større enn budsjettøkningen ligger i dagens ubalanser i Forsvaret. På grunn av underfinansiering gjennom mange år har Forsvaret i dag så store mangler i personelloppsetninger, øving, materiell, beholdninger og teknisk vedlikehold at den reelle operative kapasitet er langt svakere enn det den nominelle strukturen skulle tilsi. Manglene medfører at det i dag er et misforhold mellom investeringer (spesielt fartøyer og kampfly) og faste kostnader i organisasjonen på den ene siden, og den faktiske operative kapasiteten på den andre. Ved en budsjettøkning kan denne ubalansen utnyttes positivt: Fordi de faste kostnadene i stor grad er dekket, gir en budsjettøkning etter 2 % -banen rom for tiltak som i sum vil forbedre kampkraften dramatisk. Som nevnt vil mange av tiltakene for oppbygging ha lang gjennomføringstid. Det gjelder for eksempel utdanning av personell og større materiellanskaffelser. Dette innebærer behov for planfasthet over tid.

Nesten like viktig som 2%-banens bevilgningsøkning vil det være å finne et politisk grunnlag for langsiktige disposisjoner innenfor bevilgningsrammen til 2024.

OM NOTATET

Etter at NATO i 2014 anbefalte at medlemslandene skulle øke sine forsvarsbudsjetter til 2 prosent av BNP innen 2024, en anbefaling som Norge sluttet seg til (og som et sterkt flertall av våre politiske partier (AP, Høyre, FrP og SP) senere har anbefalt at Norge følger), besluttet IFO å sette ned en arbeidsgruppe med følgende mandat:

Vurder hvilken økt forsvarsevne Forsvaret vil få når forsvarsbudsjettet trappes opp til 2 prosent av BNP innen 2024, og Forsvarssjefens Fagmilitære Råd (FMR) benyttes som grunnmur i opptrappingsplanen.*

* Forsvarsevne defineres å være kampkraft som en funksjon av beredskap og operativ evne.

RAPPORTEN ER UTARBEIDET AV

Nils Holme, tidligere direktør FFI med bistand fra:

Espen Amundsen, generalmajor (P)

Per Bøthun, generalløytnant (P)

Roar Haugen, generalmajor (P)

Bjarne Nermo, brigader (P)

Ole Gerhard Røn, kontreadmiral (P)

Anders S. Veel, flaggkommandør (P)

Alle pengebeløp i dette notatet er gitt i 2017-kroner.

NATO's beregningsmåte for forsvarsbevilgningen inkluderer pensjonsutgifter for tjenestegjørende og også tidligere tjenestegjørende personell. Pensjonsutgiftene, som i Norge ikke dekkes av forsvarsbevilgningen, anslås til omkring 5 mrd. kr. Etter NATO's beregningsmåte skal pensjonsutgiftene altså legges til i vår norske forsvarsbevilgning, dvs. utgiftsbudsjettet fratrasket inntektsbudsjettet. Ref. Nils Holme: Forsvarsbudsjettet for 2017, Kronikk Aftenpostens nettside 3. desember 2016.

Rasjonaliseringsgevinster benyttes her som samlebegrep for Interneffektivisering (IE) og Avbyråkratisering & effektivisering (AB&E)



INSTITUTT FOR
FORSVARSOPLYSNING