

## **FORSVARET: TID FOR POLITISKE VALG**

Nils Holme (RED.) | 15. januar 2020

**Forsvaret må styrkes. Den nye langtidsplanen for Forsvaret må bygge på samsvar mellom sikkerhetspolitikken, forsvarsstrukturen og budsjetttrammene. Dette vil stille store krav til våre politikere.**

### **BAKGRUNN**

INSTITUTT for FORSVARSOPPLYSNING (IFO) utga i juni 2017 et notat med tittelen: «På vei mot et realistisk krigsforsvar». Hensikten var å belyse den økningen av Forsvarets kapasitet for nasjonal krigsberedskap som vil være mulig med økning av forsvarsbevilgningen til 2% av BNP innen 2014. Den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg og verden har blitt enda mer uforutsigbar. Våren 2020 skal den nye Langtidsplanen for Forsvarssektoren (LTP) legges frem. Forsvarssjefen (FSJ) har lagt frem et fagmilitært råd (FMR) som faglig grunnlag for det politiske arbeidet med planen.

Det synes å være stor enighet om at Forsvarets kapasiteter må økes. FSJ konkluderer i FMR at det kreves store økninger av bevilgningene for å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene og pålagte oppgaver som følger av dette. Dette reiser en rekke problemstillinger og utfordringer, ikke minst i form av politiske prioriteringer og valg.

Forsvarsdepartementet har bedt om å få innspill til arbeidet med den nye LTP. IFO har, med utgangspunkt i notatet fra 2017, gjeldende LTP, årlig budsjettutvikling og FSJs fagmilitære råd, utarbeidet en rapport som analyserer behov og de problemstillingene som en øket ressursallokering til Forsvaret vil medføre. Vi håper at dette notatet kan være et relevant innspill til LTP arbeidet, men også bidra til en viktig og nødvendig forsvarsdebatt.

En arbeidsgruppe, ledet av Nils Holme, har utført arbeidet. Gruppen har bestått av offiserer, ikke i tjeneste, som alle har hatt sentrale posisjoner i Forsvaret, har lang erfaring og stor faglig innsikt. Samlet representerer gruppen verdifull kunnskap som kan være nyttig i utviklingen av ny LTP. (Medlemmer er listet på siste omslagsside.)

IFO har funnet det nyttig å samarbeide med Den norske Atlanterhavskomiteé (DNAK) om utgivelse og lansering av notatet. IFO og DNAK har en felles målsetning om å øke kunnskap og skape diskusjon om Forsvar og sikkerhets-politikk. At vi kan samarbeide om å skape en felles møteplass og arena for debatt og fagekspertise er viktig når vi står overfor krevende politiske valg.

## SAMMENDRAG

Den sikkerhetspolitiske situasjonen er vesentlig forverret, slik at målene for Forsvarets kapasitet som ligger til grunn for den gjeldende langtidsplanen nå er utilstrekkelige. Forsvarssjefen fikk i oppdrag å gi sitt fagmilitære råd (FMR) for nødvendig styrking av Forsvaret. Rådet beskriver fem alternativer, hvorav bare det høyeste ambisjonsnivå etter Forsvars-sjefens bedømmelse vil ivareta de oppgavene som den vedtatte sikkerhets-politikken fastsetter. Gjennomføring av Forsvarssjefens anbefaling vil medføre betydelige politiske utfordringer.

Den første politiske utfordringen gjelder tidshorizonten. Etter den budsjettutviklingen som legges til grunn i FMR vil vesentlige utgifter for styrkelse av forsvarsstrukturen påløpe først fra 2025. Med lang gjennomføringstid for mange av tiltakene, vil den nødvendige økningen av operativ kapasitet først være på plass om 10-15 år. Det er ikke svar på utfordringene i dagens situasjon. Den budsjettutviklingen som ligger til grunn i FMR er således ikke tilstrekkelig. Tyngre strukturelle tiltak må påbegynnes så raskt som mulig, og før 2025.

En detaljert plan for de nærmeste årene med tilhørende styrkede budsjettforutsetninger må fremlegges i den kommende Langtidsplanen (LTP).

Den neste politiske utfordringen ligger i behovet for bindende langsiktige rammer. Dette for å sikre bedre balanse i plan-gjennomføringen enn hittil. Balansen gjelder krav til operativ kapasitet, og samsvar mellom iverksetting av langsiktige planer og den fremtidige finansieringen av planene. Spesielt kritisk er forholdet mellom investeringer og fremtidige driftsmidler for å utnytte investeringene. Den overordnede – og løpende – prioritering må være tiltak som gir størst og raskest økning av nødvendig operativ kapasitet. Innenfor den bindende planperioden må det gis betydelig fleksibilitet for omdisponeringer av midler for å nå de overordnede målene, med tydelig rapportering til Stortinget om utviklingen av forsvarsevnen.

Personellmangel utgjør i dag den sterkeste begrensning for operativ kapasitet. Det gjelder både tekniske spesialister og operativt personell. Mange har lang utdannelsestid, 4-6 år eller lengre. En viktig prioritering er derfor å iverksette en planmessig øking av befall så raskt som praktisk mulig.

## 1. INNLEDNING

Våren 2020 skal regjeringen etter planen legge frem for Stortinget en ny Langtidsplan for forsvarssektoren (LTP). Langtidsplanene fornyes hvert fjerde år. De har ofte meget lang tidshorizont, men det er de første åtte, og spesielt de første fire årene som i praksis får styrende virkning.

Som grunnlag for ny LTP anmoder Forsvarsministeren Forsvarssjefen om et fagmilitært råd (FMR). Anmodningen har form av et utførlig [mandat](#)<sup>1</sup> som omfatter tre forhold: først Forsvarets oppgaver sett i forhold til de forverrede sikkerhetspolitiske utfordringene, dernest hva rådet skal omfatte, og endelig anvisninger om rådets utforming, herunder spesielt håndteringen av økonomiske forhold.

FMR ble levert 8. oktober 2019. Dokumentet er meget klart og lettlest. Fremstillingen følger mandatet, med ett vesentlig unntak: Beskrivelsen av økonomiske forutsetninger knyttet til alternative mål er svært overflatisk, og tiltak og tidsplaner for strukturutviklingen har en svært begrenset omtale. Dette er uventet ettersom [FFI-rapporten](#)<sup>2</sup>, som ble utarbeidet på oppdrag fra departementet kort tid før FMR-mandatet ble gitt, speiler en grundigere økonomisk

bakgrunnsanalyse. Dette til tross vil FMR, og FFIs arbeid, vil være et godt utgangspunkt for departementets videre arbeid. Tidsplaner for tiltak med budsjetter, og konkretisering av mål for oppbyggingen av operativ kapasitet bør være kjernen i en ny LTP. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvordan det videre arbeidet blir tilrettelagt for de politiske og militærfaglige valg og prioriteringer som vil kreves underveis.

I dette notatet gis først en kortfattet oversikt over mandatet. Dernest gjengis hovedpunkter fra FMR, med vekt på problemstillinger som vil være sentrale i det videre arbeidet med LTP. Til slutt gis en oppsummering av utfordringene i det videre arbeidet.

## **2. MANDATET**

Med utgangspunkt i den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen konstateres behov for en styrking av Forsvaret. Dette gjelder alle sider av Forsvarets oppgaver: Større ansvar for nasjonal sikkerhet, økt evne og engasjement i alliert samarbeid, ute som i nasjonalt forsvar.

Tematisk er mandatet svært bredt, nærmest altomfattende. Det skal utredes et forsvar med økt robusthet og reaksjonsevne, og med tilstrekkelig utholdenhet og beskyttelse. Videre skal rådet omfatte hvordan det kan sikres bedre utnyttelse av eksisterende og ny teknologi, forbedret samarbeid mellom Forsvaret og sivil sektor, ytterligere tiltak innenfor personell- og kompetanseområdet, og ytterligere effektivisering. Endelig skal det gis råd om optimalisering av forholdet mellom drift og investeringer. – Kort sagt, en anmodning om å utrede alle sider ved utviklingen av Forsvaret, forsterket av et krav om at Forsvaret skal ivareta kravene som den sikkerhetspolitiske situasjonen setter, - på alle områder.

Under overskriften Utarbeidelse og fremlegging er teksten språklig mindre tydelig. Hva menes det f.eks. med at «det skal gis råd om en forsvarsstruktur som virker sammen på ulike ambisjonsnivå»? Det fremgår allikevel klart at det skal tas utgangspunkt i planforutsetningene i gjeldende langtidsplan (med senere justeringer som følge av Landmaktproposisjonen og reviderte kostnadstall). Det skal utarbeides flere alternativer, skalerbare etter ulike ressursnivåer: «Forsvarssjefens utredninger og anbefalte tiltak skal kostnadsberegnes, prioriteres og fremlegges innenfor rammen av, og relatert til, et helhetlig økonomisk langsiktig perspektiv og dokumenteres innenfor en flerårig ramme.» Mandatet er med andre ord ikke begrensende når det gjelder forslag om nødvendige tiltak eller økonomiske rammer for tiltakene.

## **3. FORSVARSSJEFENS FAGMILITÆRE RÅD (FMR)**

### **3.1 Utgangspunkt**

Det fastslås innledningsvis i [FMR<sup>3</sup>](#) at ut fra den sikkerhetspolitiske situasjonen er gjeldende LTPs mål for styrkelse av forsvarsevnen ikke tilstrekkelige. Ytterligere tiltak vil bygge på gjeldende LTP. Videre konstateres det at måloppfyllelsen for gjeldende LTP ligger bak planene på grunn av undervurderte kostnader og øket press for operativ innsats. Det gjelder innhenting av «etterslep» på vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger, men også kostnader knyttet til at styrkene brukes mer enn forutsatt i LTP. Enkelte investeringsprosjekter har blitt dyrere enn forutsatt. Det er ikke oppgitt tall for disse fordyrelsene for perioden 2017-2020, bortsett fra at redusert eller utsatt gevinstrealisering (ved organisatoriske tiltak) er vurdert til 400 mill. kr. Samlet

medfører disse endrede økonomiske forholdene at oppbyggingen av operativ kapasitet ligger etter planen. Men hvor meget?

Mål for operativ kapasitet er ikke angitt i gjeldende LTP, eller offentliggjort i annen sammenheng. Denne praksisen er videreført i FMR. Strukturforslagene angis bare som fortegnelser over avdelinger og tyngre systemer, men det sies ikke noe om forutsatt beredskap, kampkraft eller utholdenhet. Sant nok er det knyttet krav til summen av personelloppsetninger (ansatte og mannskaper) for hvert av strukturalternativene. Dette er en viktig parameter for den operative kapasiteten, og burde være lett å følge i årlig rapportering, men den er ikke tilstrekkelig til å følge årlige fremskritt i oppbyggingen av operativ kapasitet. Tatt i betraktning at det nettopp er her en av hovedutfordringene i forsvarspolitikken ligger, å oppnå balanse mellom investeringsplaner og nødvendige driftsmidler for sikre at investeringene gir operativ effekt, er fraværet av synlig kobling mellom struktur og kapasitet en alvorlig svakhet.

FMR fastslår nødvendigheten av å bryte med en innarbeidet praksis for modernisering som går ut på at landsystemer, fartøyer og fly som skal utfases avvikles før den nye kapasiteten er på plass. Situasjonen tilsier nå at operativ kapasitet må opprettholdes gjennom hele omstillingsfasen, med tilhørende økede krav til driftsmidler og spesielt til personell.

### 3.2 Strukturalternativer

FMR angir fem strukturalternativer tilpasset fire ulike økonomiske rammer.

I tråd med mandatets forutsetning om å bygge på strukturmålene i gjeldende LTP er alle alternativene bygget opp fra denne strukturen. Alternativ D, som har den laveste kostnadsrammen, er en direkte forlengelse av gjeldende LTP, med visse forsterkninger. Fra dette nivået uttrykker de øvrige alternativene økende ambisjoner for strukturen, med Alternativ A som den høyeste.

**Alternativ D** sikrer evne til å løse nasjonale oppgaver i våre nærområder, men bidrag til NATOs styrker og andre internasjonale operasjoner vil måtte skje på bekostning av denne evnen. De viktigste økningene fra gjeldende LTP er: Personell økes med 4000 ansatte og 3500 mannskaper (til 19.500 og 12.500), en ekstra manøverbataljon (til 7), to støttebataljoner (til 10) og to fregatter (til 6).

**Alternativ C** bygger på alternativ D, og sikrer i tillegg evnen til å bidra i internasjonale operasjoner. De viktigste utvidelsene fra gjeldende LTP: Personell økes med 4500 ansatte og 4000 mannskaper (til 20.000 og 13.000), to ekstra manøverbataljoner (til 8), to støttebataljoner (til 10) og to fregatter (til 6). Videre styrking med ett mineryddersystem (til 4), to luftvern batterier (til 7), ett maritimt patruljefly (til 6) og ett transportfly (til 5).

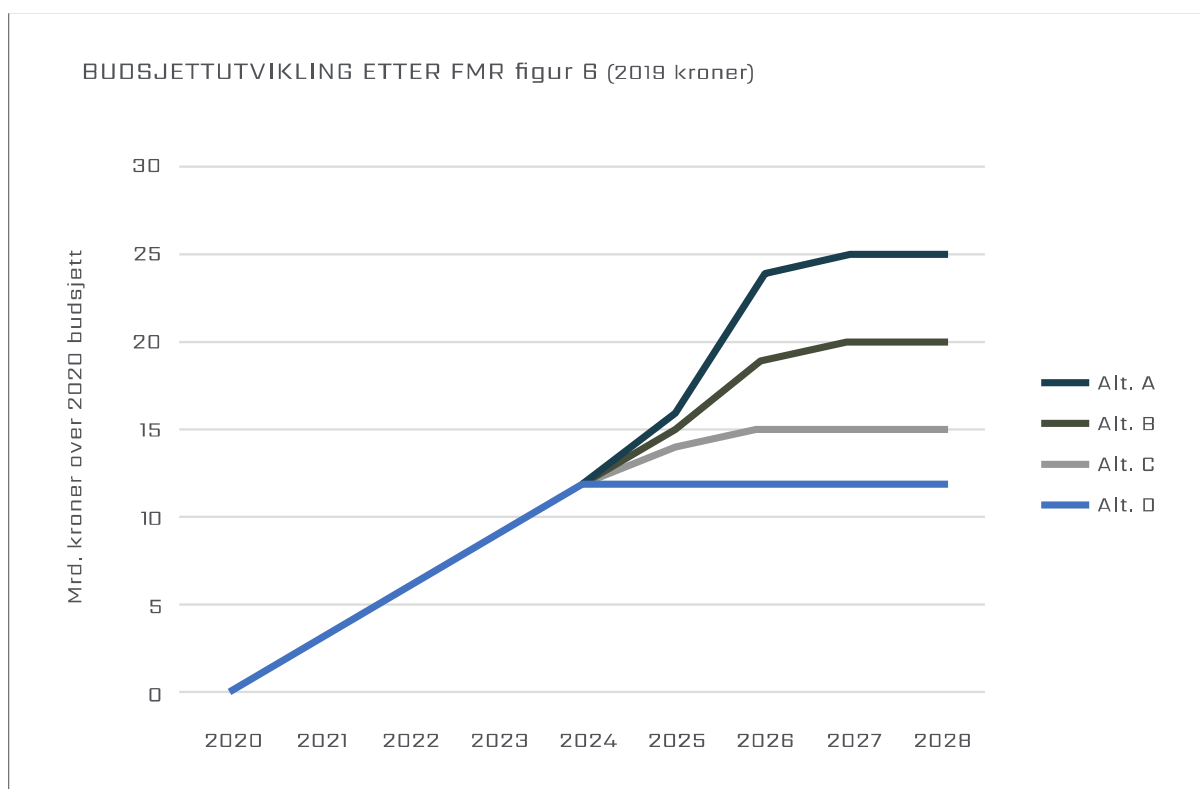
**Alternativ B** foreligger i to varianter innenfor samme kostnadsramme, det ene med hovedvekt på å styrke stridsevnen på land i eget territorium, det andre med tilsvarende mål for sjøterritoriet. I det vesentlige utgjør disse alternativene splittede utgaver av alternativ A, innenfor en årlig budsjett ramme som i 2028 – slutten av andre fireårsperiode – vil være 5 mrd. lavere enn alternativ A.

**Alternativ A.** Dette alternativet er Forsvarssjefens anbefaling for å møte dagens sikkerhetspolitiske utfordringer i nærområdene så vel som forpliktelser i NATO-sammenheng. Det innebærer en betydelig styrkelse av strukturen fra gjeldende LTP: Personell økes med 8.500 (55%) ansatte og 6.800 mannskaper (76%) (til 24.000 og 15.800), fem ekstra manøverbataljoner

(til 11), åtte støttebataljoner (til 16), fire fregatter (til 8), to mineryddersystemer (til 5) en ubåt (til 5), to kystvaktfartøyer (til 17), fire luftvern batterier (til 10), ti maritime helikoptre (til 24), 16 taktiske helikoptre (til 34), ett maritimt patruljefly (til 6) to taktiske transportfly (til 6) og øking av Heimevernet med 2.000 (til 42.000).

### 3.3 FMRs økonomiske rammer

FMR angir tidsforløp for [bevilgninger](#)<sup>4</sup> i fire alternativer tilsvarende strukturalternativene, jfr. figur nedenfor. Det frem-går at alle budsjettalternativene følger samme bane i planperiodens første fire år (2021-2024). I denne perioden forutsetter FMR at budsjettet økes hvert år med 3 mrd.kr. Dette vil bringe budsjettet til 12 mrd. over 2020-nivået i 2024, med en akkumulert økning i fireårsperioden på 30 mrd. over et flatt 2020-nivå.



Strukturalternativene A, B og C avviker altså budsjettmessig fra Alternativ D først etter 2024. Dette har dramatiske konsekvenser.

## **4. FMRS ULØSTE PROBLEMER**

### **4.1 Forsvarevne nå, eller i en fjern fremtid?**

Det fremgår tydelig i FMR at alle alternativene forutsetter en videreføring av gjeldende LTP, med noen forsterkninger som omtalt ovenfor. Den foreslåtte budsjettutviklingen vil innebære at tiltak i alternativene A, B og C ut over alternativ D først iverksettes med budsjettmessig virkning fra 2025. Ettersom viktige deler av alternativene A, B og C har iverksettingstider opp mot 10 år vil disse planalternativene ikke tjene som løsning for dagens sikkerhetspolitiske behov, men snarere for behovene om 10-15 år. Dette er ikke forenelig med det avgjørende utgangspremisset for FMR: Behovet for styrkning av forsvarsevnen ut fra den rådende sikkerhetspolitiske utviklingen.

### **4.2 Politisk ansvar nå, eller om fire år?**

Den budsjettutviklingen som er foreslått i FMR, med budsjettering i hovedsak bare for videreføring av gjeldende LTP frem til 2024 og betydelige budsjettøkninger for styrking av strukturen fra 2025, kan oppfattes å invitere politikerne til at det strategisk avgjørende valget av strukturmål for Forsvaret kan utsettes til behandlingen av neste langtidsplan i 2024. Gitt iverksettingstidene for strukturtiltakene og de sikkerhets-politiske behovene er dette ikke akseptabelt.

### **4.3 Planvedtak nå, og finansiering senere? – eller kanskje ikke?**

Forsvarssjefens anbefalte alternativ A fastslås i FMR å være det eneste alternativet som nøkternt vurdert ivaretar landets nåværende sikkerhetsbehov slik disse følger av gjeldende sikkerhetspolitiske stortingsvedtak. Det er derfor ikke urimelig å forvente at Forsvarssjefens anbefaling kan få politisk oppslutning, som et planmål. I pakt med dette planmålet kan store, langsiktige anskaffelsesprosjekter bli iverksatt med beskjedne utgifter frem til 2024. I følge FMR forutsetter realiseringen meget store budsjettøkninger etter 2025, dvs. to stortingsvalg frem i tid. Et slikt opplegg vil innebære en risiko som sett i historisk perspektiv er meget reell. Det vil være høyst usikkert om budsjettøkningene realiseres slik planen forutsetter. Konsekvensene av sviktende budsjettforutsetninger kjenner vi godt i dagens situasjon: Fartøyer ved kai og fly på bakken på grunn av manglende vedlikehold, beholdninger og operative besetninger, og hæravdelinger knapt innsatsklare på grunn av omfattende mangler i materiell, beholdninger og personelloppsetninger. Dette er prisen for iverksetting av planer som ikke følges opp med nødvendige bevilgninger.

Hva er så løsningen? Det må vedtas en form for binding mellom planer og budsjett, som beskrevet i pkt. 6 nedenfor. Det er i denne sammenheng også relevant å se budsjettforslaget for 2020, mot bakgrunnen av den internasjonale utvikling og økende forsinkelser i gjennomføringen av gjeldende LTP.

## **5. FORSVARSBUDSJETTET FOR 2020**

Budsjettutviklingen er ikke god. Mens totalbudsjettet steg med 4 mrd. (7,3%) fra 2018 til 2019, er budsjettet stigning fra 2019 til 2020 vel 2 mrd. (3,6%). Verre blir det når man ser på

«Totalbudsjett uten midlertidig styrking knyttet til kampfly med baseløsning» - altså den «regulære» bevilgningen for resten av Forsvaret. Denne delen av bevilgningen reduseres fra 54,4 mrd. i 2019 til 54,2 mrd. i 2020. Med en kjøpekraftkorreksjon på 1,7% blir den reelle budsjettreduksjonen ca. 2 %. Forsvarsgrenenes driftsbudsjetter, som er en viss indikator for utviklingen av operativ kapasitet, har meget beskjedne økninger. Det er ikke redegjort for tiltak i 2020 relatert til øket rekruttering for personell med lang utdanningstid.

BNP-andelen er nå et tema for seg. Relevansen er primært rapportering til NATO, hvor rapporten inngår i en sammenlignende oversikt over landenes forsvarsattsing. NATO har et mønster for beregningen, men mønsteret gir rom for vurdering av hva man vil regne som forsvarsutgifter. For å sikre best mulig likhet med sammenlignbare lands praksis har departementet foretatt en undersøkelse som har resultert i at en rekke «nye» utgifter regnes inn. Eksempler: Redningshelikoptrene (Justis- og beredskapsdepartementet), musikkorps (Kultur-departementet), og justert beregningsmåte for pensjonsutgifter til pensjonerte forsvarsansatte (Arbeids- og sosialdepartementet). Alt i alt vil dette medføre at BNP-andelen beregningsmessig økes fra 1,6 % til omkring 1,8 %. Med den nye beregningsmåten vil det kreves en økning av forsvarsbevilgningen med 6,3 mrd. for å nå 2%-målet innen 2024. Dette er bare halvparten av FMRs forslag, som krever en årlig økning på 3 mrd. kr, og altså 12 mrd. over 2020-nivå i 2024. En iakttagelse: 3 mrd. årlig økning til 2024 sammenfaller godt med den tidligere beregningsmåten for 2%-målet.

Budsjettoppstillingen er som vanlig forvirrende. Utgiftsbudsjettet er 61 mrd. kr., men bevilgningen reduseres med inntektsbudsjettet som er 6 mrd. Av de budsjetterte inntektene utgjør 4 mrd. «dobbeltbokføringen» av Forsvarsbygg (utgiftsført både for Forsvaret og Forsvarsbygg, inntektsført for Forsvarsbygg). Dobbeltbokføring gjelder også Felleskapasiteter med 400 mill. Det reelle utgiftsbudsjettet er derfor omkring 56,6 mrd. kr. Hvorfor fortsetter man med denne villedende budsjettoppstilling overfor politikerne? Den detaljerte regnskapskontrollen har Stortinget i alle fall overlatt til Riksrevisjonen.

## **6. GRUNNLAGET FOR NY LANGTIDSPLAN**

Forsvarssjefens anbefalte alternativ A beskriver den forsvarsstrukturen han anser som et nødvendig minimum for å ivareta Forsvarets oppgaver i den nåværende strategiske/sikkerhetspolitiske situasjon. Hans vurdering synes å ha bred tilslutning, i alle fall er han ikke blitt imøtegått i det politiske ordskiftet eller i fagmiljøene. Utfordringene – politiske og militærfaglige – i utarbeidelsen av ny Langtidsplan ligger derfor ikke i målsetningen, men i hvordan denne langsiktige målsetningen skal beskrives og realiseres i et økonomisk holdbart planverk. Her er FMR til liten hjelp, ettersom forslaget innebærer budsjettøkninger i perioden 2021-2024 som bare omfatter videreføring av gjeldende langtidsplan, med noen forsterkninger, som må ansees utilstrekkelige for å møte dagens sikkerhetspolitiske krav. Realisme i realisering av langtidsplaner vil kreve at følgende hensyn ivaretas:

### **a. Behovet for militært forsvar.**

Den største politiske utfordringen videre vil være å skape oppslutning om forsvarspolitikken hovedtema: Behovet for vedvarende militær forsvarsevne. Beredskap kan heves og senkes etter kortsiktige behov, men grunnleggende funksjoner bestemt av geopolitiske realiteter må kunne ivaretas på permanent basis, uavhengig av internasjonale stemningsskifter.

### **b. Flerårig binding mellom plan og budsjett.**

Det må opprettes en politisk omforent ramme for flerårig budsjett og planer, f.eks. etter mønster fra Danmark (seks år) eller Finland (fire år). Rammen omfatter basisutviklingen av Forsvaret, mens mindre forutsebare utgifter, f.eks. internasjonale operasjoner, holdes utenfor. Mens dagens system bare omfatter mulighet for binding av større anskaffelsesprosjekter gjennom bestillingsfullmakter, må et flerårig rammevedtak gi mulighet for omdisponeringer i gjennomføringen innenfor hele budsjettet i planperioden. Innvendinger om at en slik flerårsbudsjettering ligger utenfor vår forvaltningstradisjon må imøtegås med forsvarsplanleggingens spesielle karakter og behov, ref. igjen Danmark og Finland.

#### **c. Budsjettammer.**

Det er åpenbart fra FMR at den foreslåtte årlige budsjettøkningen på 3 mrd. kr. ikke vil være tilstrekkelig med tanke på en strukturell styrkelse av forsvarsevnen i de nærmeste årene. Hvilken budsjettutvikling som er nødvendig må avklares gjennom et detaljert planarbeid etter linjene som beskrives nedenfor.

#### **d. Plan for styrking av forsvarsevnen.**

I ny LTP må Forsvarssjefens anbefalte alternativ A være målsetning og gi overordnet føring for strukturutviklingen. Tiltak innenfor rammeplanperioden må velges ut fra operative hensyn, dvs. prioritering av tiltak som gir størst og raskest styrkelse av operativ kapasitet. Som en støtte for politisk oppslutning om nødvendige budsjettøkninger vil det være nødvendig at stortingsdokumentene i større grad fokuserer på operativ kapasitet, status og utvikling, enn nakne strukturtabeller. En slik fokusering vil rimeligvis også ha positiv effekt på planlegging, og strukturering av oppgaver og fullmakter i Forsvarsdepartementet og Forsvaret.

#### **e. Plan for strukturutviklingen.**

Forsvarsdepartementet må legge frem for Stortinget en 8-årig plan for videreutviklingen av Forsvaret. Planen må omfatte personell, materiell, base- og logistikkstruktur, samt budsjettforutsetninger. Planen vil danne grunnlag for politisk behandling, og oppfølging.

#### **f. Rekruttering.**

Personellmangel, og spesielt i kategorier med lang utdanningstid, er en klart begrensende faktor i dag. Det gjelder alle forsvarsgrenene. Begrensningen kan få forsterkende virkning dersom det ikke allerede fra kommende år iverksettes øket rekruttering for utdanning. Inntakene må ta realistisk høyde for frafall (erfaringstall). Dessuten er kampkraft avhengig av personellens utdanning og erfaring. Eksempelvis bør tapet av KNM «Helge Ingstad» kunne gi nyttig lærdom. Det bør vurderes om omleggingen av offisersutdannelsen har vært til forbedring eller til forringelse. Det bør videre vurderes om kravene til ansvarlige offiserers erfaring under realistiske forhold er tilstrekkelige.

#### **g. Høy investeringsvilje.**

Regjeringen opplyser i budsjettforslaget for 2020 at budsjettprofilen i årene fremover vil sikre en større investeringsandel enn 20 %, som er NATOs anbefaling. Dette må ikke skje ukritisk, men med bevissthet om at store investeringer uten tilsvarende driftsmidler er den viktigste årsaken til at vi gjennom de seneste 30 årene har fått alt for liten operativ kapasitet i forhold til investeringene.

-- --



Utfordringene i forsvarspolitikken er ganske overveldende. Forsvaret er alt for lite til å møte dagens sikkerhetspolitiske virkelighet. Forsvaret må styrkes raskt. Vi står overfor historisk krevende politiske valg. Utfallet vil i stor grad avhenge av det nødvendige politiske forarbeidet for den nye langtidsplanen.

## OM NOTATET

I FO notatet med tittelen: «På vei mot et realistisk krigsforsvar. Økning av forsvarsbudsjettet til 2% av BNP» ble utgitt i juni 2017. Det ble her belyst hvilken økning av Forsvarets kapasitet som vil være mulig med en økning av bevilgningen til 2% av BNP innen 2024.

Med utgangspunkt i dette notatet, gjeldende LTP, årlig budsjettutvikling og FSJs tilrådning om videre utvikling i Forsvaret (FMR), er det utarbeidet en ny rapport. Dette notatet analyserer behov og de problemstillingene som en øket ressursallokering til Forsvaret medfører.

## RAPPORTEN ER UTARBEIDET AV

Nils Holme, tidligere direktør FFI med bistand fra:

Atle Bastiansen, brigader (P)

Per Bøthun, generalløytnant (P)

Roar Haugen, generalmajor (P)

Bjarne Nermo, brigader (P)

Ole-Gerhard Røn, kontreadmiral (P)

Anders S. Veel, flaggkommandør (P)

## REFERANSER

1. [Ny langtidsplan for forsvarsektoren – Anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utvikling av Forsvaret](#)
2. [FFI-rapport 19/00328: Hvordan styrke forsvaret av Norge? Innspill til ny langtidsplan 2021-2024. 4. februar 2019](#)
3. [Et styrket forsvar. Forsvarssjefens fagmilitære råd](#)
4. Alle budsjett-tall i FMR skal leses som faktiske bevilgninger. I budsjettproposisjonene er utgiftsbudsjettet høyere, men bevilgningene reduseres ved at inntektsbudsjettet trekkes fra. Dette utgjør flere milliarder, og henger hovedsakelig sammen med at utgiften til Forsvarsbygg er ført dobbelt (Forsvaret og Forsvarsbygg), og en gang som inntekt (Forsvarsbygg).
5. (Forsvaret og Forsvarsbygg), og en gang som inntekt (Forsvarsbygg).