

Notatets bakgrunn

Institutt for Forsvarsopplysning (IFO) har etablert en arbeidsgruppe som ser på utviklingen i Forsvaret sett i relasjon til nasjonale behov og allierte forpliktelser, slik planene blant annet fremgår av forsvarsbudsjettet, Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) og Langtidsplanen for forsvarssektoren. Arbeidsgruppen har skrevet to NOTATER. Det første, «På vei mot et realistisk krigsforsvar», er datert 14. juni 2017. Det andre, «Forsvaret: Tid for politiske valg», er datert 15. januar 2020. Lenker til notatene ligger nederst. Notatene er skrevet av:

Nils Holme, tidligere direktør FFI med bistand fra: Espen Amundsen, generalmajor (P) (første notat), Per Bøthun, generaløytnant (P), Roar Haugen, generalmajor (P), Bjørn Nermo, brigader (P), Ole-Gerhard Røn, kontreadmiral (P) og Anders S. Veel, flaggkommandør (P).

Dette notatet er arbeidsgruppens kommentarer til Prop. 1 S (2022 - 2023) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023.

Notat

Forsvarsbudsjettet for 2023

1. Ingen status, ingen tidsplaner

Forsvarsbudsjettets disposisjon er endret. Det er ikke heldig med tanke på å følge utviklingslinjer. Hovedtendensen er mer tekst (ordrike gjentakelser og unødvendige detaljer) – og færre tall. Alvorligst er det nær fullstendige fravær av tall for status, mål og tidsplaner for styrking av operativ evne. Intensjoner om reduksjon av kritiske mangler i forsvarsgrenene savner også tidsperspektiv. Det sies at utviklingen har vært positiv fra 2020 til 2021, og vil fortsette positivt, uten at det sies noe om status og hva som er målsetningen. Men tidshorizonten for reell økning av forsvarsevnen er åpenbart alt for lang, spesielt sett i forhold til den strategiske utviklingen. Se nedenfor.

2. BNP-andelen

For å etablere et realistisk krigsforsvar, med en rettferdig byrdefordeling, vedtok NATO-toppmøtet i 2014 at de europeiske medlemslandene skulle øke sine forsvarsbudsjetter til 2% av BNP innen 2024. Norge er visstnok nå det eneste NATO-land som ikke har en plan for å nå dette målet.

Den sikkerhetspolitiske situasjon som ble beskrevet og bifalt fra alle hold i 2014, i 2019 og nå igjen etter 24. februar 2022, medfører behov for styrkelse av vårt nasjonale forsvar som ikke dekkes av den gjeldende langtidsplanen eller av det fremlagte budsjettforslaget. Dette er ikke akseptabelt. Gitt vår skjerpede avhengighet av NATOs sikkerhetsgarantier vil det heller ikke være akseptabelt at Norge unnlater å overholde sine forpliktelser overfor NATO ved å ikke innfri 2-prosentmålet. Faktisk er USAs forpliktelse til å forsvare NATOs land- og sjøterritorium gjort avhengig av at øvrige NATO-land overholder sine forpliktelser.

Med budsjettforslaget og prognostisert utvikling av BNP vil forsvarsbudsjettet for 2023 utgjøre snaut 1,5% av BNP. En økning til 2% vil innebære en budsjettøkning med ca. 23 mrd. kroner. Forsvarssjefen har også uttalt at han opplever et forklaringsproblem overfor økonomisk langt dårligere stille land som nå øker sine forsvarsbudsjett mot 3% eller mer. Finland er ett av dem.

3. Misvisende budsjettopplysninger

Som for tidligere år inkluderer utgiftsbudsjettet dobbeloppføring av utgiftsposten for Forsvarsbygg (FB). Etaten utfører i alt vesentlig arbeid som er bestilt av Forsvaret, i sum planlagt til ca. 4,1 milliarder kroner. Beløpet inngår i Forsvarets utgiftsbudsjett. FB er selvstendig regnskapsenhet, og overføringen fra Forsvaret posteres i stortingsdokumentet som inntekt for dem. FBs utgifter for å levere varer og tjenester til Forsvaret posteres med tilsvarende beløp i utgiftsbudsjettet. Med denne dobbelte utgifts-posteringen blir det samlede utgiftsbudsjettet 4,1 mrd. mer enn den faktiske **bevilgningen** (som er utgiftsbudsjettet minus inntektsbudsjettet). Når det sies høyt og lavt at forsvarsbudsjettet (dvs. utgiftsbudsjettet) foreslås øket til 75,8 mrd. er det formelt riktig, men helt villedende ettersom forsvarssektorens økonomiske handlingsrom – forsvarsbevilgningen og andre inntekter – altså er omkring 71,7 mrd.

4. Nominell og reell budsjettøkning

I budsjettforslagets pkt. 4.1 opplyses det at den nominelle budsjettøkningen på 6,783 mrd. (9,8%) reduseres til 5,409 mrd. (7,8%) under hensyn til pris- og lønnskompensasjon og tekniske endringer. Det opplyses ikke om dette gjelder generell inflasjon, eller om det også inkluderer sektorspesifikk kostnadsvekst for forsvarssektoren. Det siste virker lite sannsynlig ettersom alt tyder på at inflasjon og sektorspesifikk kostnadsvekst samlet vil ligge nær hele den nominelle budsjettveksten. Forøvrig er følgende betraktning nærliggende: Bidrag til Ukraina anslås til 1 mrd. kroner pluss erstatning av leverte beholdninger fra norske lagre. Militært materiell og ammunisjon opplyses i mediene å gjennomgå sterk prisvekst i tillegg til den alminnelige prisveksten. EBA-prosjekter rapporterer betydelige overskridelser. Innebærer dette at det i realiteten ikke er noen nevneverdig økning av budsjettet for styrking av strukturens kampkraft?

5. Ubalanse i budsjettet

I Tabell 4.1 i budsjettforslaget oppgis (tallene avrundet):

Total forsvarsramme	75.8 mrd.
Investeringer EBA	4,7 mrd.
Materiellinvesteringer	21,3 mrd.

Disse tallene viser en samlet investeringsandel på 34% og en materiellandel på 28%. Med korreksjon for faktisk bevilgning på 71,7 mrd. blir andelene henholdsvis 36% og 30%. – Mens EBA-investeringene må antas å medføre moderat økede driftsutgifter vil materiellinvesteringene kreve betydelige økninger i vedlikeholds- og personellkostnader.

Budsjettets investeringsandel avviker drastisk fra erfaringsregelen: ca. 20% investeringsandel gir over tid rimelig balanse mellom investeringer og drift. Dette indikerer at det eksisterende underskudd av driftsmidler vil forlenges og trolig forverres, og derved hindre den styrkelse av kampkraften som budsjettet (uspesifisert) forespeiler.

6. Forsvarsgrenenes budsjetter

Tabell 6.7 i budsjettforslaget viser Forsvarssjefens planlagte tildelinger til underlagte ledd. Det fremgår at Hæren og Sjøforsvaret får budsjettøkning på vel 9% og Luftforsvaret på vel 7%. HV får en økning på 13,6%. Tallene viser nominell økning, ikke korrigert for prisvekst. Ettersom en vesentlig del av økningen opplyses å gjelde innhenting av «etterslep» i vedlikehold og beholdninger vil det bidra til styrkelse av operativ kapasitet, men altså uspesifisert hvor meget. Ref. ovenfor om kostnadsveksten.

7. Personell

Personellmangel er den mest kritiske enkeltfaktor som begrenser den operative kapasitet for dagens nominelle struktur. Styrking av personellstrukturen er fremhevet som et mål flere steder i budsjettforslaget. Imidlertid er det ikke angitt tall for styrkelsen i dokumentet. I en presentasjon av budsjettforslaget holdt av Statssekretær Bentzen i Oslo 6. oktober oppgis imidlertid følgende tall for nye årsverk:

Hæren	60	
Sjøforsvaret	40	
Forsvarets spesialstyrker	30	
FLO	20	
HV	15	
Øvrige, om lag	35	
Forsvarets skoler, studieplasser	83	fordelt på Krigsskolen 40, Sjøkrigsskolen 18, Luftkrigsskolen 20 og Cyberingeniørskolen 5

Tatt i betraktning utdannelsesetidene er det åpenbart langt frem til komplettering av eksisterende, og oppsetning av nye hæravdelinger, fartøysbesetninger og flyskvadroner/baser. Dette harmonerer ikke med dagens sikkerhetspolitiske situasjon.

8. Ansvarlinjer

Fraværet av gjennomgående linjer for ansvar og fullmakter, som ble forsterket ved omorganiseringene i forbindelse med innføringen av integrert strategisk ledelse (ISL), har vært en medvirkende årsak til at Forsvaret har hatt og har for lav operativ kapasitet i forhold til budsjettenes størrelse. Enkelt sagt: Forsvarsdepartementet vedtar en plan, f.eks. for en større anskaffelse og legger denne fram for Stortinget. Ansvaret for gjennomføringen legges til Forsvarsmateriell. Men så svikter planforutsetningene gjennom flere år: Det oppstår problemer med overordnede budsjetter, med kostnadsoverskridelser og leveranser, samt nødvendige operative omprioriteringer. Slikt er helt normalt, men hverken forsvarssjefen eller noen annen (teoretisk kanskje unntatt departementsråden?) har myndighet til å gripe inn med

omdisponeringer innenfor det samlede budsjettet for maksimering av prioritert operativ kapasitet.

Forholdet er tydelig belyst i Riksrevisjonens rapport av 4. oktober om IKT-sikkerhet. Til tross for gjentatte tidligere påpekninger fra Riksrevisjonen har FD/Forsvaret ikke maktet å rydde opp i «overlappende og uklare ansvarsforhold mellom etatene i forsvarssektoren (som) har påvirket gjennomføringsevnen på IKT-området». Med store, negative operative konsekvenser, påpekes det. – Det er bare å håpe at Riksrevisjonen ser grundig på ansvarslinjene mer generelt. Og – underforstått – sjekker samsvar mellom ansvar og nødvendige fullmakter. Forsvarsministeren har selv adressert problemet, men gitt de berørte organisasjonenes uvillighet eller manglende evne til å gå løs på endringer som angår dem selv, vil det kreves en stødig oppfølging fra Stortingets side i disse sakene. En tilskyndelse fra Forsvarskommisjonen vil være på sin plass.

9. Avslutning

Arbeidsgruppen finner det uansvarlig at Norge henger etter hva angår forpliktelsen fra 2014 om at NATO-landene skulle øke sine forsvarsbudsjetter til 2% av BNP innen 2024. Denne neglisjeringen kom klarest til uttrykk etter at det grundige rådet fra Forsvarssjefen (FMR), fremlagt i 2019, ikke ble omsatt i politisk handling.

I juni 2017 beskrev vår gruppe den operative virkeligheten i Forsvaret. Det var (og er) en stor ubalanse mellom investering og drift. Driftsbudsjettet var (og er) alt for lavt. Vår konklusjon var at en økning av forsvarsbudsjettet til 2 % av BNP, dvs. med ca. 1/3, ville gi Forsvaret en tre-dobling av operativ kapasitet for nasjonalt krigsforsvar. Det ville sette den vedtatte strukturen i stand til å fylle de viktigste manglene av personell, våpen, vedlikehold og materiell. Det ville også gi en balanse mellom investering og drift som sikret en optimalisert forsvarsevne for pengene.

I januar 2020 konkluderte vi (igjen) med at Forsvarets innsatsklare styrker er alt for små til å møte den sikkerhetspolitiske virkeligheten. Forsvaret måtte styrkes raskt. Stortinget ville stå ovenfor historisk krevende valg. Dette var 2 år før invasjonen i Ukraina.

Fra den 24. februar i år har det vært krig i Europa, en krig med spredningsfare som har forverret den sikkerhetspolitiske situasjon markant. Det foreliggende forslag til forsvarsbudsjett innfrir hverken nasjonale behov eller allierte forventninger. Mens andre NATO-land iverksetter planer for å øke sine forsvarsbudsjetter til dels betydelig over 2%-målet, ser det ikke ut til at alvoret i den sikkerhetspolitiske situasjon har sunket inn hos norske myndigheter. Norge har ikke engang en plan for hvordan forsvarsbudsjettet skal nå 2% av BNP. Henvisninger til årlige budsjettvedtak kan ikke fortsette å hindre klare og bindende flerårsrammer for budsjettøkninger som også samsvarer med våre internasjonale forpliktelser. Slike bindende rammer er en nødvendig forutsetning for en raskest mulig styrking av forsvarsevnen slik sikkerhetssituasjonen krever.

Vi ønsker med dette notatet å støtte våre politikere til å ta den helt nødvendige beslutning om å øke forsvarsbudsjettet til minimum 2 % av BNP så raskt som mulig. Samtidig må det sørges for balanse i budsjettet mellom investering (ca. 20 %) og en forsvarlig drift. Og til slutt må forsvarssjefen få nødvendig ansvar og fullmakter til å disponere for en rask styrking av Forsvarets operative evne, slik han ser behov for.

Det foreliggende forslag til forsvarsbudsjett for 2023 gir ikke grunnlag for en rask og nødvendig styrking av Forsvarets operative evne. Det er opp til Regjeringen og Stortinget å endre dette.

Oslo, 23. november 2022

Lenker til arbeidsgruppens tidligere notater

På vei mot et realistisk krigsforsvar (IFO 17. juni 2017)

https://tjodareik.no/kommentar/kommentar%202017/IFO_notat_juni17.pdf

Forsvaret: Tid for politiske valg (IFO 15. januar 2020)

https://tjodareik.no/kommentar/kommentar%202020/IFO_%20DNAK_notat_2020_med_lenker.pdf