

FOKUS: FORSVARSOMSTILLING

Økonomiens primat – den utslagsgivende årsak til norsk forsvarsomstilling etter den kalde krigen

Sverre Diesen

*Forsvarssjef, Norge, 2005–2009***Sammendrag**

Denne artikkelens hovedargument er at det i overveldende grad er økonomien som har vært den drivende faktor bak Forsvarets omstilling etter den kalde krigen, inkludert da invasjonforsvar ble forlatt som forsvarskonsept i 2001. De sikkerhetspolitiske endringene har først og fremst vært utnyttet retorisk for å begrunne nedbygging av forsvarsstrukturen, når den økonomiske nødvendigheten ikke lenger lot seg skjule. Kostnader forbundet med økt deltagelse i internasjonale operasjoner har kun i svært beskjeden grad bidratt til reduksjonen i forsvarsstrukturen – kostnadene var her alt for lave til å kunne gi noen troverdig årsaksforklaring alene. Årsaken er i stedet at forsvarsbudsjettene etter den kalde krigen ikke kompenserte for den reelle kostnadsutviklingen i sektoren. Det resulterte i et kjøpekrafttap som gradvis tæret på Forsvaret.

Nøkkelord: forsvarsomstilling · kostnadsvekst · forsvarsøkonomi · årsaksforklaring

Er omstillingen av det norske forsvaret etter den kalde krigen en villet utvikling og et resultat av de sikkerhetspolitiske forandringene som inntrådte ved oppløsningen av Warszawapakten og Sovjetunionens sammenbrudd? Eller er den en konsekvens av en økonomisk utvikling som har tvunget oss til å redusere Forsvaret, i strid med både politiske og militære ønsker? Denne artikkelens hypotese er at det i overveldende grad er økonomien som har vært den drivende faktor bak omstillingen. De

*Kontaktinformasjon: Sverre Diesen, e-post: sdi@ffi.no

©2021 Sverre Diesen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Diesen, S. (2021). *Økonomiens primat – den utslagsgivende årsak til norsk forsvarsomstilling etter den kalde krigen*. *Internasjonal Politikk*, 79(2), 229–239. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.3082>

storpoltiske endringene har først og fremst vært utnyttet retorisk i ettertid for å fremstille utviklingen som i større grad sikkerhetspolitisk styrt. En slik hypotese er for øvrig også i samsvar med konklusjonene i den til nå mest omfattende faghistoriske behandling av forsvarsomstillingen (Bogen & Håkenstad, 2015). Sagt på en annen måte: Det sikkerhetspolitiske jordskjelvet i årene fra Berlinmurens fall i 1989 til Sovjetunionens kollaps i 1991 inntraff tidsnok til å redde en sikkerhetspolitisk begrunnelse for nedbygging av den gamle *forsvarsstrukturen*, når den økonomiske nødvendigheten ikke lenger lot seg skjule.

Men også en tredje kraft har spilt en rolle i denne sammenheng, nemlig et utbredt ønske i mange miljøer om å bevare den tradisjonelle norske *forsvarsmodellen* med et vernepliktsbasert mobiliseringsforsvar som kjerne.¹ Den institusjonelle forsvarskonservatismen, knyttet til å bevare mest mulig av det norske forsvarets historiske særtrekk som et folkeoppbud til vern om vår nasjonale eksistens i krig og med en slags nasjonal oppdragerfunksjon i fred, er tuftet på en blanding av kulturelle, følelsesmessige og ideologiske instinkter eller oppfatninger. Den har fungert som en tidvis effektiv friksjonskraft mot både den økonomiske og den sikkerhetspolitiske motiverte omstillingen av Forsvaret. Det blir derfor nødvendig å definere selve begrepet omstilling noe skarpere ved å skille mellom den omstillingen som er økonomisk drevet og primært dreier seg om Forsvarets *volum*, i motsetning til den omstillingen som er sikkerhetspolitisk drevet og dreier seg om Forsvarets *innretning*. Med innretning vil vi her forstå både hvordan Forsvaret *organiseres* – altså det vi har kalt forsvarsmodell – og hva det primært *brukes* til.

Denne artikkelens hypotese er således at *forsvarsomstillingen har vært en i hovedsak økonomisk drevet nedskalering som til dels med hell har vært motarbeidet av en institusjonell konservatisme og samtidig feiltolket som sikkerhetspolitisk motivert*. Når debatten om Forsvarets omstilling har vært preget av et lavere presisjonsnivå enn det et slikt analytisk rammeverk representerer, skyldes det først og fremst at det naturlig nok er vesentlig flere mennesker som enten kan noe om sikkerhetspolitikk eller har et sterkt engasjement for Forsvaret enn det er mennesker med innsikt i forsvarsøkonomi. Det er denne hypotesen som vil bli forsøkt sannsynliggjort i fortsettelsen ved å sammenstille den sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelsen i stortingsmeldinger og -proposisjoner med den faktiske strukturutviklingen fra 1990 og frem til i dag.

Perioden 1990–2001: «Det tapte tiår»

Så vel innstillingen fra Forsvarskommissjonen av 1990 ledet av Kåre Willoch i mars 1992 som den påfølgende stortingsmelding 16 (1992–93) våren 1993 opprettholdt

¹ Med *forsvarsstruktur* forstås altså primært den operative organisasjonen med hæravdelinger, marinefartøyer, fly, HV-avdelinger, spesialstyrker etc., samt operativ infrastruktur som hovedkvarter o.l. Med *forsvarsmodell* forstås derimot den måten Forsvaret er organisert og bemannet på for å generere den operative organisasjonen.

ambisjonen om «invasjonsforsvar i én landsdel» og «evne til å yte militær motstand over hele landet» (Forsvarskommisjonen av 1990, 1992; St.meld. nr. 16 (1992–93)). Selve forsvarsmodellen ble også beholdt. Forsvaret skulle fortsatt baseres på alminnelig verneplikt med sikte på å kunne mobilisere en struktur av betydelig omfang ved krise og krig. Fire år etter Berlinmurens fall var det således ingen tegn til å ville gjøre noen prinsipiell endring av Forsvarets innretning, kun en økonomisk drevet nedskalering. Så vel kommisjonen som stortingsmeldingen understreker usikkerhet om både den videre utvikling i Russland og militære nedskjæringer hos våre allierte som begrunnelse for å opprettholde mest mulig av et tradisjonelt invasjonforsvar.

Det er imidlertid verdt å merke seg at stortingsmelding 16 opererer med to til dels meget avvikende sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelser i henholdsvis den generelle sikkerhetspolitiske del av meldingen (kap. 3) og det avsnittet (avsn. 2.1.2) som beskriver forsvarsstrukturen. Således heter det i kap. 3:

De fundamentale militær-strategiske endringer som har funnet sted i Europa siden 1989 må i hovedsak betraktes som irreversible. Tysklands samling og Sovjetunionens oppløsning, foruten den russiske militære tilbaketrekning fra Øst- og Sentral-Europa vil få vesentlige og varige konsekvenser for den kommende utvikling i Europa. Det er lite sannsynlig at Sovjetunionen eller en tilsvarende etterfølgerstat under sentralisert ledelse vil kunne gjenoppstå. Russland vil – av politiske, økonomiske og teknologiske årsaker – ikke kunne opprettholde militære styrker i samme omfang som Sovjetunionen kunne det. (St.meld. nr. 16 (1992–93), s. 24)

I avsnitt 2.1.2 heter det derimot:

Regjeringen [tar] sikte på å opprettholde et tidsavgrenset invasjonforsvar begrenset til en landsdel [...] Etter avslutningen av den kalde krigen er utviklingen i Europa og i internasjonal politikk generelt, preget av usikkerhet og ustabilitet. Den interne utvikling i Russland er uavklart; en intern maktkamp pågår. Resultatet kjenner ingen. Et tilbakefall til et autoritært styre kan ikke utelukkes. (St.meld. nr. 16 (1992–93), s. 13)

Den mer pessimistiske beskrivelsen i avsnittet om forsvarsstrukturen kan vanskelig oppfattes som noe annet enn en begrunnelse for å beholde tilstrekkelig store deler av en mobiliseringsstruktur til å rettferdiggjøre videreføring av den tradisjonelle forsvarsmodellen som produksjonsapparat – noe som ville vært vanskelig hvis den generelle sikkerhetspolitiske vurderingen skulle vært lagt til grunn. Det kan med andre ord oppfattes som en endring av forsvarsmodellen i retning av et større innslag av vervede i tråd med behovet for både bedre reaksjonsevne nasjonalt og større deployerbarhet internasjonalt ble ansett som politisk vanskelig.

I stortingsmelding 22 (1997–98), som omfatter perioden fra og med 1999 til og med 2002, slås det derimot entydig fast at den sikkerhetspolitiske situasjon nå er grunnleggende endret (St.meld. nr. 22 (1997–98), avsn. 3.1.2 Norges strategiske situasjon). Forholdet til Russland preges av kontakt og samarbeid, selv om det

fortsatt tas visse forbehold med hensyn til både usikkerhet om utviklingen fremover og de mer permanente geopolitiske sider ved vårt naboforhold. Det interessante er imidlertid at det ikke er mulig å spore noen vesentlig endring i forslaget til forsvarsstruktur som står i forhold til endringene i den sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelsen (se tabell 1). Kun overgang fra KOBHEN-klasse undervannsbåter til den større og mer kapable ULA-klassen resulterer i et vesentlig lavere antall enheter, plattformer eller systemer av de viktigste kapabiliteter.

Går vi derimot til stortingsproposisjon 45 (2000–2001) forholder det seg omvendt med hensyn til endringer. Den sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelsen bekrefter og befester den samme beskrivelsen som i stortingsmelding 22 ved at «[d]agens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge», men at det asymmetriske naboforholdet mellom en stormakt og en småstat fortsatt representerer «en utfordring for norsk sikkerhetspolitikk» (St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 18). I tillegg beskrives også en utvikling som reflekterer konfliktene på Balkan og muligheten for at Norge må kunne stille styrker til stabiliseringsoperasjoner andre steder i Europa. Går vi derimot til beskrivelsen av forsvarsstrukturen, ser vi en massiv nedskalering i et helt annet omfang enn den beskjedne nyanseringen i den sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelsen siden forrige melding skulle tilsi. Spesielt gjelder det Hæren, hvor antall brigader ble redusert fra 6 til 2, mens også Sjøforsvarets overflatestruktur ble halvert (se tabell 1).

Tabell 1. Sentrale strukturelementer i stortingsmeldinger og -proposisjoner, 1993–2001.

Strukturelement	Forsvarets strukturemål 1994–1998 ²	Forsvarets strukturemål 1999–2002	Forsvarets strukturemål 2002–2005
Divisjon med manøverbri- gader og divisjonstropper	1 (3 brigader)	1 (3 brigader)	1 (2 brigader)
Selvstendige brigader	3	3	0
Overflate kampfartøyer (eskortefartøyer og MTBer)	27 (5 + 22)	21 (6 + 14)	11 (5 + 6)
Ubåter	12	6	6
Kampfly (F-16 + F-5)	65 (51 + 14)	58 (58 + 0)	48 (+10 F-16 i reserve)
NASAMS luftvern-batterier	6	6	2

Kilder: St.meld. nr. 16 (1992–93); St.meld. nr. 22 (1997–98); St.prp. nr. 45 (2000–2001).

Denne asymmetrien mellom sikkerhetspolitiske og strukturmessige endringer lar seg bare forklare ved at det økonomiske etterslepet knyttet til vedlikehold og fornyelse av

² Langtidsplanperiodene ble etter stortingsmelding 16 endret fra fem til fire år, dette skjedde etter initiativ fra lederen av Forsvarskomiteén, Hans J. Røsjorde (FrP), som ønsket at langtidsplanen skulle være synkron med stortingsperioden for å ansvarliggjøre Stortinget med hensyn til å følge opp sine egne vedtak.

forsvarsstrukturen i 2001 hadde akkumulert seg til et nivå hvor forfallet ikke lenger lot seg kamuflere. I stortingsproposisjon 45 finner vi således følgende formulering: «Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. To grunnleggende ubalanser preger situasjonen: Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretning er ikke egnet til å løse framtidens oppgaver» (forfatterens utheving) (St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 6).

Her er det et interessant poeng at fremtidens oppgaver våren 2001 neppe for- tonte seg veldig forskjellige fra hva de gjorde i 1998 – proposisjonen ble fremlagt før terrorangrepene i USA 11. september. Men i 1998 var uviljen mot å gjøre radikale endringer i forsvarsstrukturen fortsatt så sterk, ikke minst innad i Forsvaret selv, at endringene uteble. I 2001 var derimot de økonomiske problemene blitt så store og så synlige at de ga så vel de politiske som de militære endringsmiljøene større gjennomslagskraft, samtidig som den sikkerhetspolitiske situasjonen fremsto enda klarere som varig endret etter den kalde krigen (Godal, 2003, s. 55). En antatt usikkerhet om dette kunne dermed ikke legitimere de konservative kreftenes motstand i samme grad som før – uten at det hindret spesielt en gruppe eldre offiserer fra å prøve (Godal, 2003, s. 65–66).³

Perioden 2001–2013

Stortingsproposisjon 45 bidro med sine omfattende nedskjæringer i både styrke- og basestruktur til et forsvar i bedre balanse med ressursgrunnlaget. Den neste tiårsperioden ble derfor preget av mindre dramatiske reduksjoner. Vi skal likevel merke oss at selv om de siste rester av mobiliseringsforsvaret utenom HV nå ble avvirket, var det fortsatt ingen vilje til å endre forsvarsmodellen. I stedet forsøkte man på forskjellig måte å hente ut en større stående operativ evne av en organisasjon tilpasset rollen som produksjonsapparat for et mobiliseringsforsvar.

Proposisjonens fagmilitære grunnlag, *Forsvarsstudie 2000* (Forsvarssjefen, 2000), hadde imidlertid påpekt en økonomisk avgjørende faktor: at kostnadene knyttet til både anskaffelse og drift av moderne militært materiell hadde en teknologisk drevet realvekst på fra to til fem prosent per år (Forsvarssjefen, 2000, s. 6) (heretter kalt enhetskostnadsvekst, EKV). Denne EKV kom altså i tillegg til den alminnelige prisstigning som ble kompensert i de årlige budsjetter, og det betød at forsvarsbudsjettene kjøpekraft tapte seg med en tilsvarende prosent per år.⁴ Volumreduksjonen måtte derfor ikke bare være så drastisk at den skapte balanse mellom budsjett og struktur i øyeblikket. Så lenge budsjettene ikke fulgte kostnadsutviklingen, måtte strukturen – hvis den skulle holdes stabil – skjæres ned til et volum som

³ For en utførlig beskrivelse av denne prosessen og de ulike aktørene, se Godal (2003).

⁴ Empirisk har gjennomsnittsverdien av EKV for hele forsvarsstrukturen vist seg å følge veksten i de industrialiserte lands økonomi med god tilnærming. Det innebærer at forsvarsbudsjetter som utgjør en konstant BNP-andel også vil bevare sin kjøpekraft og sikre at en forsvarsstruktur kan moderniseres og likevel holdes stabil (Narum & Diesen, 2013).

svarte til budsjettens forventede kjøpekraft 20 år inn i fremtiden, altså med hovedmateriellets forventede levetid som planleggingshorisont. Så store reduksjoner var det imidlertid ingen politisk vilje til, i tillegg til at selve forutsetningen om en såkalt teknologisk fordyrelse var omstridt.⁵

Selv om St.prp. nr. 45 førte til en ganske betydelig reduksjon av forsvarsstrukturen, viste forsvarsbudsjettene fortsatt ingen tendens til å følge den reelle kostnadsutviklingen i sektoren. Kjøpekrafttapet begynte dermed etter hvert å tære også på den nye og i utgangspunktet mer balanserte strukturen. *Forsvarsstudie 07* (FS-07) anbefalte derfor nye og til dels meget radikale grep, ikke bare for å redusere kostnadene men også for å tilpasse strukturen til det sikkerhetspolitiske bildet og Forsvarets oppgaver (Forsvarssjefen, 2007). Studien foreslo blant annet å erstatte de to vernepliktsbataljonene i Brigade Nord med én vervet og avvikle det opprinnelige MTB-våpenet som nå var under videreføring med den nye SKJOLD-klassen kystkorvetter. Dette under henvisning til at denne klassen primært var designet som en anti-invasjonskapasitet som ikke lenger var sikkerhetspolitisk relevant. Samtidig kunne hovedvåpenet – det nye sjømålsmissilet NSM – leveres fra andre plattformer. FS-07 påpekte også som en logisk konsekvens at en fortsatt fornektelse av den teknologidrevne kostnadsveksten i realiteten var ensbetydende med en styrt avvikling av Forsvaret over en periode anslått til 25–30 år (Forsvarssjefen, 2007, s. 56–62).

Som det fremgår av tabell 2 var det imidlertid liten politisk vilje til å følge anbefalingene i FS-07, og strukturen forble derfor i hovedsak uforandret etter fremleggningen av stortingsproposisjon 48 i mars 2008. Den eneste substansielle endringen var at den siste mobiliseringsbrigaden forsvant, og med den også siste rest av prestensjon om et divisjonsnivå i Hæren. Nedleggelsen av det siste større mobiliseringsforbandet bidro imidlertid til at forsvarsmodellens egnethet ble ytterligere redusert, for så vidt som man nå brukte 12 måneder på å utdanne vernepliktsavdelinger som etter en kort operativ nytteperiode mot slutten av førstegangstjenesten ble dimittert uten gjenbruk. Svekkelsen av luftvernet var heller ikke så stor som det kan se ut ved at det gjenværende batteriet hadde tilnærmet samme styrke som de to tidligere. Det ble imidlertid vedtatt en omfattende reduksjon av Luftforsvarets basestruktur (St.prp. nr. 48 (2007–2008)).

⁵ Teknologisk fordyrelse var på dette tidspunkt allerede godt dokumentert av FFI, se bl.a. Johansen, P. K. & Berg-Knutsen, E. (2006). *Enhetskostnadsvekst i Forsvaret*. FFI-rapport 2006/00900; Kvalvik, S. R. & Johansen, P. K. (2008). *Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)*. FFI-rapport 2008/01129; Gulichsen, S., Johansen, P. K. & Pedersen, K. R. (2011). *Realkostnadsvekst i offentlig sektor – Teoretisk fundament og konsekvenser for Forsvarets langtidspanlegging*. FFI-rapport 2010/01630; men ble likevel avvist på prinsipielt grunnlag av Forsvarsdepartementet.

Tabell 2. Sentrale strukturelementer i stortingsproposisjoner, 2004–2012

Strukturelement	Forsvarets strukturemål 2005–2008 ⁶	Forsvarets strukturemål 2009–2012	Forsvarets strukturemål 2013–2016
Divisjon med manøverbri- gader og divisjonstropper	1 (2 brigader)	0	0
Selvstendige brigader	0	1	1
Overflate kampfartøyer (fregatter og kystkorvetter)	11 (5 + 6)	11 (5 + 6)	11 (5 + 6)
Ubåter	6	6	6
Kampfly (F-16)	48 (+9 F-16 i reserve)	48 (+9 F-16 i reserve)	48 (+9 F-16 i reserve)
NASAMS luftvern-batterier	2	1	1

Kilder: Prop. 73 S (2011–2012); St.prp. nr. 42 (2003–2004); St.prp. nr. 48 (2007–2008).

Det samme gjentok seg, som det fremgår av Tabell 2, også med Stortingsproposisjon 73 S i 2012. Strukturen ble opprettholdt med hensyn til alle de store og kostnadsdrivende elementene (Prop. 73 S (2011–2012)). Budsjettene viste imidlertid fortsatt ingen tendens til å følge EKV-utviklingen. Kjøpekrafttapet fortsatte derfor å undergrave den reelle kampkraften i strukturen ved at ubalansen ble dekket ved aktivitetsreduksjoner, tæring på beredskapslagre, utsatt vedlikehold av materiell og tilsvarende. Mot slutten av langtidsplanperioden 2009–2013 var det derfor under utvikling en forsvarsstruktur med mange av de samme svakhetene som før stortingsproposisjon 45 i 2001 – en uendret struktur på papiret, hvor kampkraften imidlertid var under stadig forringelse på grunn av et voksende etterslep på driftssiden.

Utviklingen etter 2014

Hypotesen om økonomiens primat bekreftes også av utviklingen etter 2014, da den russiske annekteringen av Krim og støtte til separatistene i Øst-Ukraina skapte et helt annet internasjonalt sikkerhetspolitisk klima. Den norske forsvarspolitiske retorikken, nærmest på tvers av det partipolitiske spekteret, ble betydelig skjerpet. Forholdet til Russland ble beskrevet av blant annet forsvarsminister Søreide som «dramatisk og varig endret» ved flere anledninger.⁷ Forsvarsbudsjettene fikk også en reell vekst, men ikke mer enn at det for første gang ble tatt høyde for EKV, det vil si for å bevare budsjettenes kjøpekraft. Ser vi på Forsvarets strukturemål for perioden 2017–20 er det derfor ingen spor av en økning tilsvarende den en betydelig skjerpet sikkerhetspolitisk virkelighetsbeskrivelse skulle tilsi. Utover den planlagte utskifting av F-16 kampflyene med F-35 er det i realiteten ingen økning i det hele

⁶ I stortingsproposisjon 42 ble planperiodene justert slik at 2005 i stedet ble det første året i den neste langtidsplanen.

⁷ Blant annet i et intervju med CNN, referert i Aftenposten, 26. februar 2015.

tatt. Forsvarsminister Søreide understreket riktignok i stortingsproposisjon 151 S at det ville bli gitt prioritet til å dekke etterslepet innenfor vedlikehold, oppbygging av beredskapslagre, også videre, fremfor nye investeringsprosjekter (Prop. 151 S (2015–2016), Innledning sammendrag). Misforholdet mellom retorikk og realiteter er likevel betydelig.

Tabell 3. Sentrale strukturelementer i stortingsproposisjoner, 2012–2016

Strukturelement	Forsvarets strukturmål 2013–2016	Forsvarets strukturmål 2017–20
Selvstendige brigader	1	1
Overflate kampfartøyer (fregatter og kystkorvetter)	11 (5 + 6)	11 (5 + 6) (Kystkorvetter planlagt utfaset på sikt)
Ubåter	6 (ULA-klasse)	6 (ULA-klasse)
Kampfly	48 F-16 (+9 i reserve)	57 (F-16 erstattes av inntil 52 F-35)
NASAMS luftvern-stridsgrupper	Uspesifisert antall	Uspesifisert antall

Kilder: Prop. 73 S (2011–2012), Prop. 151 S (2015–2016).

I seg selv var dekningsen for EKV et vesentlig fremskritt og en forutsetning for å stanse, eller i det minste bremse, en fortsatt volumreduksjon av forsvarsstrukturen. Men det forteller oss samtidig at selv en begrenset økning av forsvarsutgiftene uten annen effekt enn å stanse en forvitningsprosess krever en betydelig spissing av den sikkerhetspolitiske retorikken for å la seg gjennomføre politisk. Slik sett er denne ubalansen mellom retorikk og realiteter en indikasjon på hvor alvorlig den sikkerhetspolitiske situasjonen antagelig må bli før de økonomiske rammene kan økes i en grad som tillater en reell styrking av Forsvaret, og før forsvarskonservatismen taper for hensynet til en mer kostnadseffektiv forsvarsmodell.

Dertil kommer at heller ikke stortingsproposisjon 14 S (2020–2021), som ble fremlagt høsten 2020, bærer bud om noen vesentlig økning av forsvarsstrukturen, på tross av en vedvarende beskrivelse av den sikkerhetspolitiske situasjonen som bekymringsfull. Den økonomiske profilen viser riktignok en betydelig økning, med realisering av NATOs mål om bruk av to prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) til forsvar innen 2028 (Prop. 62 S (2019–2020), s. 47).⁸ Sammenlignet med det fagmilitære innspillet til planen, *Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) 2019*, dekker planen imidlertid bare kostnadene ved det svakeste av fire alternativer, der FSJ altså anså det beste alternativet som nødvendig for å tilpasse Forsvaret til en mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon (Forsvarssjefen, 2019, s. 32–38).

⁸ En tilpasning av den norske beregningsmåten av BNP-andel til NATOs regnemåte, blant annet ved inkludering av en del utgifter som er forsvarsrelatert men som i Norge likevel dekkes over andre budsjetter, førte til en oppjustering av den norske andelen fra ca. 1,5 % til ca. 1,8 % i 2018. Dette reduserte selvsagt størrelsen på det «gapet» som skulle lukkes, og gjorde målet enklere å innfri økonomisk, men reduserte tilsvarende det mulighetsrommet Forsvaret så for seg at en økning til 2 % ville skape.

Selv en økning av budsjettens BNP-andel, og dermed teoretisk også av kjøpekraften, skaper altså ikke rom for mer enn vedlikehold og videreføring av dagens norske forsvarsstruktur, i beste fall med enkelte mindre styrkinger. Dette har også sammenheng med «det marginale forsvarets problem», det vil si de negative økonomiske effektene i form av meget høye, faste strukturkostnader i et lite forsvar som det norske. Når antall enheter av hver kapabilitet allerede i utgangspunktet er lavt, fører en ytterligere reduksjon til dramatisk økende enhetskostnader og synkende forsvarsevne per investert krone.⁹

Konklusjon

Det er etter undertegneds vurdering følgelig ikke mulig å konstatere at den sikkerhetspolitiske utviklingen har nevneverdig innflytelse på forsvarsstrukturen, hva enten utviklingen er til det bedre eller det verre. Det styrker antagelsen om at økonomi har vært det dominerende premiss for utviklingen av det norske forsvaret, og vil være det også i fremtiden. Dette bekreftes også av at det i realiteten bare er den teknologidrevne kostnadsveksten, knyttet til både anskaffelse og drift av moderne militært materiell, som kan forklare den massive nedskaleringen av Forsvaret – som er omstillingens mest synlige og ubestridelige effekt.¹⁰

Svakheten i den alternative forklaringen – at endringen skyldtes en sikkerhetspolitisk drevet reorientering mot et stående innsatsforsvar hjemme og internasjonale operasjoner ute – er at den ikke kan forklare reduksjoner i et slikt omfang. Delvis fordi den kulturelt inspirerte forsvarskonservatismen har medvirket til at det ikke har vært noen særlig omfattende endring av Forsvarets innretning organisatorisk sett, og delvis fordi den beskjedne endringen som har vært ikke har kostet slike summer som den måtte ha gjort for å forklare hele nedskaleringen.

Når det gjelder Forsvarets innretning har Norge valgt å fortsette med en forsvarsmodell og et styrkeproduksjonssystem som i prinsipp er uendret siden den kalde krigen. I den grad vi har endret Forsvarets innretning slik vi har definert den dreier det seg derfor om en endret *bruk* av styrker som er generert ved hjelp av en tradisjonell produksjonsmodell, mer enn om noen endring av selve *modellen*.

Hva angår den største endringen i bruken av Forsvaret – den mer omfattende deltagelsen i internasjonale operasjoner – så har den riktignok medført en viss styrking av antall vervede mannskaper og anskaffelse av en begrenset mengde materiell. Men dette blir kostnader av en størrelse som ikke kommer i nærheten av å kunne

⁹ For en nærmere beskrivelse av «det marginale forsvarets problem», se Diesen, 2020, s. 15.

¹⁰ At nedskaleringen er blitt så kraftig skyldes også at denne kostnadsveksten har fått operere på en forsvarsstruktur som ble etablert på begynnelsen av 50-tallet og som allerede i utgangspunktet var langt større enn noe vi kunne finansiert selv. Denne strukturen var bare mulig på grunn av generøs amerikansk våpenhjelp og utnyttelse av ex-tysk materiell og infrastruktur. Når våpenhjelpen opphørte og både det tyske og amerikanske materialet var nedslitt, måtte konsekvensene av kostnadsveksten bli store.

forklare hvordan seks brigader er blitt til en i samme periode. Ingen av de store og kostnadsdrivende materiellanskaffelsene i denne perioden, som stormpanservogner, ubåter, fregatter, kystkorvetter, kampfly eller luftvernsystemer, har vært begrunnet med et behov knyttet til internasjonale operasjoner. De færreste av disse kapabilitetene har vært benyttet under slike operasjoner overhodet, og der de har vært brukt, har det vært i et antall som bare utgjør brøkdelen av den totale anskaffelsen. Kapittel 1792 på forsvarsbudsjettet – Norske styrker i utlandet – oversteg selv ikke under den mest omfattende deployeringsperioden til Afghanistan 1,5 milliarder kroner, eller omtrent fire prosent av budsjettet (Prop. 73 S (2011–2012), s. 47). At en virksomhet med en budsjettandel på fire prosent og en forsvinnende liten andel av materiellinvesteringene skal kunne forårsake en reduksjon av Forsvarets volum til en brøkdel av det opprinnelige, faller med andre ord på sin egen urimelighet.

Denne gjennomgangen av Forsvarets strukturutvikling i perioden fra den kalde krigens slutt og frem til i dag kan derfor vanskelig tolkes på annen måte enn som en bekreftelse av artikkelens hypotese – at det i realiteten er økonomien som har styrt og styrer Forsvarets omstilling, hva enten den sikkerhetspolitiske situasjonen forbedres, forverres eller endres på annen måte. Innledningsvis definerte jeg tre sentrale drivere som påvirket denne omstillingen, henholdsvis økonomi, sikkerhetspolitikk og institusjonell forsvarskonservatisme. Omstilling ble definert som kombinasjonen av endret volum, det vil si nedskalering, og endret innretning, der innretning kan dekomponeres i endret forsvarsmodell og endret bruk av Forsvarets styrker. Oppsummerer vi nå de tre drivernes påvirkning på de tre omstillingsdimensjonene, må konklusjonen bli at den kulturelt og politisk betingede forsvarskonservatismen ikke greide å hindre den økonomisk drevne nedskaleringen og heller ikke den sikkerhetspolitiske drevne endringen i bruken av Forsvaret. Men den har vist seg meget effektiv når det gjelder å konservere forsvarsmodellen, til stor skade for en effektiv styrkeproduksjon og en tilstrekkelig beredskap i dagens forsvar.

Om forfatteren

Sverre Diesen var norsk forsvarssjef fra 2005 til 2009 og har blant annet vært sjef for Distriktskommando Nord-Norge, sjef for Strategi- og langtidsplanavdelingen i Forsvarets overkommando og stabssjef i 6. divisjon. Foruten Krigsskolen og norsk og britisk stabsskole har han utdannelse som sivilingeniør fra NTH. Han er nå sjefsforsker ved FFIs Avdeling for strategisk analyse og fellessystemer.

Referanser

- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang*. Dreyers forlag.
- Diesen, S. (2020). Én for noen, noen for én. *Norsk Militært Tidsskrift*, 190(4).
- Forsvarssjefen. (2000). *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000: Sluttrapport*. Forsvarets overkommando.
- Forsvarssjefen. (2007). *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007: Sluttrapport*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarssjefen. (2019). *Et styrket forsvar: Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Forsvarsdepartementet.
- Godal, B. T. (2003). *Utsikter*. Aschehoug.

- Gulichsen, S., Johansen, P. K. & Pedersen, K. R. (2011). *Realkostnadsvekst i offentlig sektor – Teoretisk fundament og konsekvenser for Forsvarets langtidsplanlegging* (FFI-rapport 2010/01630). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Johansen, P. K. & Berg-Knutsen, E. (2006). *Enhetskostnadsvekst i Forsvaret* (FFI-rapport 2006/00900). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Kvalvik, S. R. & Johansen, P. K. (2008). *Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)* (FFI-rapport 2008/01129). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Narum, P. & Diesen, S. (2013). Forsvarets utvikling – planer og realiteter. *Norsk Militært Tidsskrift*, 183(4), 4–10.
- NOU 1992: 12 (1992). *Forsvarskommisjonen av 1990*. Statens forvaltningstjeneste.
- Prop. 73 S (2011–2012). *Et forsvar for vår tid*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-73-s-20112012/id676029/>
- Prop. 1 S (2012–2013). *For budsjettåret 2013*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20122013/id701855/>
- Prop. 151 S (2015–2016). *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/>
- Prop. 62 S (2019–2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- St.meld. nr. 16 (1992–1993). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–1998*. Forsvarsdepartementet.
- St.meld. nr. 22 (1997–1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-1997-98-/id191476/?ch=12>
- St.prp. nr. 45 (2000–2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-45-2000-2001-/id204348/>
- St.prp. nr. 42 (2003–2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-42-2003-2004-/id208939/>
- St.prp. nr. 48 (2007–2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/>

Abstract in English Economy – the Driving Force behind Norwegian Defence Transformation after the Cold War

The main conclusion of this article is that to an overwhelming degree, economic factors have been the driving force behind the transformation of the Norwegian Armed Forces following the end of the Cold War, including the discontinuation of anti-invasion defence as a level of ambition in 2001. The changes in international affairs have been used rhetorically to justify the downsizing of the force structure, when the financial necessity could no longer be concealed or ignored. Additional costs caused by participation in international operations overseas have only to a very limited extent contributed to the sweeping reduction of the armed forces, since these costs were far too small to explain the cutbacks. The actual financial reason is that the defence budgets throughout the 1990s and 2000s did not compensate for the growth in real term costs in the defence sector, particularly those pertaining to the acquisition and operation of modern weapon platforms and systems. This resulted in a loss of purchasing power which gradually wore down the force structure.

Keywords: defence economics · force structure · force transformation