

Dyrtdid for Forsvaret

Noreg må byrja å verna olje og gassen og ilandføringsområda for Nato-styrkar. Problemet er at vi mest truleg kjem til å møte ein kostnadseksplasjon om vi skal kjøpa inn luftvern.

Jon Hustad

Johan Sverdrup, Troll A, B og C, Statfjord, Mongstad... Eg skal ikkje forskotera kvar Forsvarskommisjonen landar, og kva han kjem til å tilrå. Men kva er det viktigaste tilskotet Noreg har å gje våre allierte i Nato og Europa? Vinteren 2022 fekk vi svaret: oljen og gassen, som det vert stadig viktigare å verna produksjonen av, i takt med at leveransane frå Russland går ned og på sikt helst skal fasast ut. I 2022, med ein planlagd produksjon på 122 milliardar kubikkmeter, vert Noreg Europas største eksportør av gass.

Denne artikkelen skal handla om ressursar og forsvarsøkonomi, særleg våpeninflasjon, men fyrst må eg få koma med ein hjartesukk: Eg har aldri forstått kvifor ein så viktig norsk infrastruktur som oljeinstallasjonane og mottaka på land og vernet av desse nesten aldri har vore oppe i det norske ordskiftet.

Om Russland vil gjera maksimal økonomisk skade på oss og våre allierte, kjem dei ikkje med infanteri, dei kjem med missil mot Johan Sverdrup og dei andre store anlegga vi har i Nordsjøen. Heile det området er i dag de facto utan vern. Noreg har ikkje eingong eit landvern mot langtrekkande rakettar. Vi vantar heilt eit permanent strategisk luftvern. Ja, vi har fregattar, men dei vert ikkje nytta til å verna olje- og gassproduksjonen.

Den direkte kostnaden for Russland med å nytta rakettar mot norske mål i Nordsjøen er neppe høg. Det kan gjerast nesten utan menneskap og utan at éin russisk soldat set føter på norsk jord og med relativ låge tap av norske menneskeliv. Vil det løysa ut Nato-solidaritet i framtida?

Kva hender om USA vel ein isolasjonistisk president? Sender då USA rakettar over russisk jord som straff? Vil EU og Storbritannia eventuelt gå til åtak på Russland i fortvilning over mangel på norsk gass og ein svekt tysk og britisk økonomi? Kva Nato-støtte kan vi til dømes forventa i framtida om Russland systematisk byrjar å sabotera det omfemnande norske nettverket av gassrørleidningar?

Svara på dei spørsmåla likar vi truleg ikkje å tenkja over. Artikkel 5 har ikkje alltid openberre ja-og-nei-svar. USA er alliert med Saudi-Arabia, men USA har enno ikkje sendt rakettar eller styrkar mot Iran endå det er klårt at Iran indirekte står attom ei rekkje drone- og rakettåtak mot saudiske oljeinstallasjonar. I alle høve gjev det vel seg sjølv at når EU er skrapa for energi, vert den siste store leverandøren av energi som er att, Noreg, eit freistande mål. Og jamvel om Nato gjev oss full støtte, er det slik at oljeinstallasjonane i ein krig framleis er logiske mål.

Har vi så råd til å verna olje- og gassproduksjonen? Ja, vi kan nytta inntektene frå oljen og gassen til å kjøpa luftvern som vi i dag ikkje har. At vi ikkje har forsikra og sikra olje- og gassproduksjonen, trass i den velstanden han gjev oss og våre næraste handelspartnarar, vitnar om feiltenkjing gjennom mange år.

Jau, vi må etter mykje å døma betala for gamle synder med nye pengar. Jamvel om det er mogleg – dei regulære norske statsbudsjetta er store –, finn Stortinget neppe nye pengar til langtrekkande luftvern innanfor eksisterande budsjett. Då må vi taka pengane frå Oljefondet og framtidige generasjonar. Trøysta får vera at innkjøp av våpensystem frå utlandet ikkje skaper eit stort ekstrapress i norsk økonomi.

Vil vi kjøpa langtrekkande luftvern, støyter vi rett nok på eit anna problem: Sidan mars har Tyskland, om vi skal tru tysk presse, vore i tingingar om å kjøpa eit israelsk rakettskjold, som skal dekkja delar av både Tyskland, Baltikum, Polen og Romania. Den fyrste eventuelle leveransen skal kosta 2,2 milliardar euro. Dette er berre ei byrjing. Tyskland må i åra frametter nytta langt meir på luftvern. Faktum er at mest heile Europa har oppdaga at dei vil ha luftvern, som så driv opp kostnadene ved våpeninnkjøp, og det frå ein våpenindustri som frå før slit med eit kronisk inflasjonsproblem.

Vi kan dessutan vera nokså trygge på at både leverandørane som sel og dei fagmilitære som kjøper, heller vil ha noko nytt og moderne i staden for noko velprøvt og serieprodusert. Det syner soga. For Noregs del er det nok å seia NH90-helikopter. Forsvaret insisterte som vi veit på eit nytt og uprøvt konsept spesialsydd for Noreg og valde bort amerikansk hyllevare. Døma er legio, ikkje berre i Noreg, men verda over.

I 1983, delvis på alvor, delvis av frustrasjon og delvis for å få folk til forstå kva som gjekk føre seg, kom den amerikanske viseforsvarsministeren Norman Augustin, ein tidlegare direktør for Lockheed Martin, med ein vidgjeten spådom: Han spådde at i 2054 kom heile det amerikanske forsvarsbudsjettet til å gå med til å kjøpa eitt einaste fly. Han kom fram til denne konklusjonen ved å sjå på den historiske veksten både i forsvarsbudsjett og kostnader ved innkjøp av nytt utstyr.

Tradisjonelt vert tre grunnar vektlagde når ein skal forklåra den særeigne inflasjonen innanfor våpenindustrien: manglande konkurranse, monopol og aukande marginalkostnader. Dei tre tendensane verkar saman og forsterkar kvarandre.

Mangelen på konkurranse er openberr. Det er nesten umogeleg for nye produsentar å etablere seg. (Jau, det finst unntak, til dømes tyrkiske dronar.) Inngangskostnaden er altfor høg. Kongsberg-gruppen, ære vere dei, er ein av verdas fremste produsentar av missilsystem. Selskapet har i alle år hatt den norske staten og delvis den amerikanske i ryggen. Det har teke generasjonar å byggja opp kunnskapen, teknologien og realkapitalen. Det er i røynda utenkjeleg at ein annan ny og norsk aktør skal byrja å konkurrera med Kongsberg-gruppen.

Slik det er i Noreg med Kongsberg-gruppen, er det i stort sett alle andre land som driv med avansert våpenproduksjon. Dimed vert våpenindustrien prega av kartell og monopol. Monopol og kartell fører til mangel på effektivitet. Dette leier rett nok ikkje til redusert profitt, men tvert om i mange tilfelle til superprofitt. USA er den suverent største produsenten av våpen i verda. Amerikansk våpenindustri gjev kvart år mange millionar dollar til amerikanske politikarar som vil verta attvalde. Dei gjev ikkje desse pengane utan grunn. Monopol fører til lobbyisme for å halda konkurrentar ute.

Dessutan ser det ut til at våpenindustrien i fredstid ikkje heilt får til det som er sjølv grunnlaget for den industrielle revolusjonen og kapitalismen: fallande marginalkostnad. Ja, vi lærde alle på skulen om den ekstreme produktiviteten og standardiseringa USA gjekk gjennom under den andre verdskrigen. Den 7. desember 1941 hadde den amerikanske marinen null fregattar. 14. mai 1945 hadde USA 361. Brorparten av fregattane, som etter kvart vart standardiserte, vart produsert i 1944 og kosta ein brøkdelen av det dei fyrste fregattane kosta. Noko liknande ser ut til å vera vanskeleg å få til i fredstid.

Ei forklåring på dette kan vera at ingeniørar i fredstid har god tid til å koma opp med stadig nye idear og løysingar i staden for å halda seg til det standardiserte som ein veit verkar. Det same gjeld for dei som kjøper inn utstyr. Noreg hadde neppe kjøpt det nye og uprøvde NH-90 under ein krig.

Ei anna forklåring på fråværet av fallande marginalkostnad er mangel på globalisering innanfor særleg avansert våpenproduksjon. Statar som vi ikkje likar å samanlikna oss med, som det heiter, hadde nok om dei hadde fått høve til det, stått i kø for å kjøpa Naval Strike Missile-systemet til Konsberg-gruppen. Men systemet vert berre selt til våre næraste allierte. Tyrkia seier at éin av grunnane til at dei blokkerer Sveriges Nato-medlemskap, er at Sverige nektar å selja våpen til dei.

Dimed vert våpenindustrien i fredstid meir å samanlikna med råvareprodusentar enn vanlege industriverksemdar. Våpenindustrien får i realiteten grunnrente, der det siste produktet vert det maksimale av det marknaden vil eller kan betala. Dette fenomenet skreiv Adam Smith mykje om i *Wealth of Nations*. Ein person som byrjar å laga nåler, om han er nytenkjande og driftig, spesialiserer seg stadig meir og tilset personar som vert stadig dyktigare til å laga til dømes einskilddelar som nålhovudet. Produksjonen vert meir oppdelt og meir effektiv. Dimed vert den siste nåla produsert uendeleg mykje billigare enn den fyrste nåla eigaren av nålfabrikken fekk laga.

Slik er det ikkje med grunn eller jord. Den fyrste som kjem til ei bygd, skreiv Smith, tek i bruk den beste jorda. Skal fleire koma flyttande til bygda, krev det at den nest beste jorda er god nok til å gje profitt. Då må prisen på mat opp. Slik held det fram, så sant folketalet veks, til den jorda som gjev nett høg nok profitt til at ein kan overleva, vert teken i bruk. Det er det siste jordstykket som set prisen på all mat i bygda. Dette gjev den som har den beste jorda superprofitt.

Det siste og nyaste produktet våpenprodusentar lagar – og vi talar her om produsentar som produserer for det militære og ikkje den sivile massemarknaden –, er det dyraste og driv opp kostnadene ved all våpenproduksjon eller fører til at «gamaldags» skalaproduksjon som ikkje er etterspurd i fredstid, vert nedlagd.

Dømet frå Smith på jordrente held altså berre eit stykke på veg. Den fyrste bonden i bygda sluttar ikkje med matproduksjon av di den siste bonden dyrkar ny mark. Men det gjer delvis produsentar av forsvarsmateriell. Eller for å strekkja jordrentealogien vel langt: Dei byrjar å dyrka noko anna enn den siste bonden som kom til bygda, dyrkar.

Stinger-raketten, som kan fyrast av mot mål i lufta frå ei skulder og vert produsert av Raytheon, er eit typisk døme. Under den sovjetiske okkupasjonen av Afghanistan forsynte USA Mujahedin med Stinger-rakettar. Desse synte seg særse effektive og var eit stykke på veg årsaka til at Den raude armeen vart driven ut or landet. Det vart mest uråd for dei sovjetiske styrkane å nytta kamphelikopter.

Stinger-raketten har også synt seg effektiv i Ukraina, som fekk raketten frå amerikanske lager. Men desse lagera er langt på veg tome, og USA kan ikkje levera særleg mange nye på lang tid. Raytheon har gått vidare og satsa på langt meir avanserte rakettssystem. Dei arbeidarane som før laga Stinger, er no pensjonistar. Russland får no stadig meir luftherredøme av di ukrainarane vantar Stinger-rakettar.

Denne utviklinga har vorte forsterka av at USA i dei siste krigane dei har vore med på, har møtt fiendar som ikkje har luftstyrkar. I fredstid sluttar ein nesten heilt å nytta den fyrste jorda som vart teken i bruk. Enkle teknologiske system, som har synt seg effektive, vert ikkje etterspurde og gjev dessutan lite rom for ekstraprofitt av di innkjøparane av desse av røynsle veit kva den reelle prisen er. Difor lagar heller Raytheon nye bakke-mot-luft-system.

Fenomenet vert kalla *Intergenerational Cost Escalation* på engelsk, som vi på norsk kanskje kan kalla *generasjonsskiftetekostnader*. Det britiske forsvarsdepartementet (MOD) publiserte i februar i år på basis av forskingslitteraturen ein studie, «The Drivers of Defence Cost Inflation», der dei gjekk gjennom nokre av årsakene til den særmerkte inflasjonen innanfor militærutstyr. MOD identifiserer generasjonsskiftetekostnader som den kanskje største drivaren av våpeninflasjon.

Dette problemet er truleg størst for dei som utgjer spydspissen i det vestlege forsvaret, Storbritannia og USA. Ny teknologi får etter kvart det som vert kalla fallande grensenytte. Når Kina eller Russland utviklar ny teknologi som kan tvinga seg forbi britiske og

amerikanske forsvarssystem, vert det gamle utstyret, trass i at det er relativt nytt, utdatert, og nye løysingar må lagast.

Ein kan rett nok snu på det og seia at sidan Russland er såpass teknologifattig og økonomisk veikt samanlikna med særleg USA, er den fallande grensenytten eit større problem for Russland enn for Vesten. Sovjetunionens fall er eit døme på dette. Kina er sjølv sagt noko anna, men det landet utgjer i det minste førebels ikkje eit direkte trugsmål mot Noreg.

Teknologisk utvikling hjå fienden er på ingen måte åleine om å driva kostnaden ved nye system. MOD peikar mellom anna på at dei sjølve har fått kritikk frå den britiske riksrevisjonen for det som vert kalla «forgylling». Så seint som i 2020 fekk MOD kritikk for å ha kome med altfor mange uturvande spesifikasjonar då atomprogrammet vart fornya, noko som dreiv opp kostnadene.

MOD peikar vidare på at det har vore ein eskalerande tendens i Vesten til å leggja vekt på HMS-reguleringar. Dette driv opp kostnader overalt, men særleg innanfor forsvarsindustrien, som kanskje er litt paradoksalt av di vi kjøper våpen nett av di dei har ein potensiell negativ effekt på HMS hjå fienden. Forsvaret og våpenindustrien kan likevel ikkje ignorera ålmenne politiske krav. Til dømes får det norske forsvaret CO2-avgift.

Men det kan henda største problemet MOD dreg fram, er kva vektleggjinga av nye våpensystem i kombinasjon med forsvarskutt fører til. Når ein endeleg har fått eit nytt våpensystem til å fungera, og produsentane har lært korleis ein kan få ned kostnadene, tingar MOD likevel noko nytt. For å få råd til det nye når politikarane kuttar generelt, ja, så kuttar MOD ned på tingingar av hyllevare. Produsentane av hyllevare skjèr deretter ned og sluttar kanskje heilt med produksjonen av denne vara.

Når kvar ny eining krev forskning og utvikling, og når arbeidarane samstundes forsvinn til andre sektorar medan utviklinga av nytt utstyr går føre seg, står ein andsynes ein systemfeil: « Dette har ført oss inn i ein vond sirkel der stadig høgare prisar fører til lægre volum og auka kostnader. Konsekvensen er at MOD møter høgare prisar samstundes som den industrielle basen til Storbritannia vert stadig mindre.»

Men, vedgår MOD sjølv, det er ikkje til å koma utanom at forskingslitteraturen syner at britane – og dette er dei på ingen måte åleine om – er for glade i det nye og avanserte, når det gamle og velprøvde – tenk Stinger – fungerer: «Ein annan grunn til at kostnadene går opp, er tendensen til å vilja kjøpa skreddarsydd utstyr som er laga frå grunnen av, i staden for å kjøpa hyllevarer frå den internasjonale marknaden, og det endå om denne standardvara hadde gjeve oss god nok teknologi og tryggleik.»

Dessutan, skriv MOD, er såkalla «optimism bias» – tendensen til å tru at alt går betre enn det er grunnlag for – om mogeleg endå meir tydeleg innanfor Forsvaret enn andre stader. Det er fleire grunnar til dette, men det britiske forsvaret som det norske er prega av at personell heile tida vert flytt og omplassert. Dette er naudsynt for at militære leiarar skal få eit samla bilete og kunnskap, men det fører også til at dei som tok ei avgjerd for ei tid sidan, ikkje lenger har ansvaret når kostnadene sprekk.

I tillegg er forsvar, i det minste vil nokre av oss tru det, det viktigaste ein stat kan halda på med for å halda oppe valdsmonopolet og territorial integritet. Dette utnyttar produsentane seg av: «Kontraktørar har eit incentiv til å undervurdera kostnadene for å vinna kontraktar. Dei veit at så snart prosjekt har byrja, vert dei vanskelege å avlysa på grunn av både politisk press, tap av prestisje, særinteresser og den manglande viljen til å innsjå at pengane er tapte.» Også her held det i ein norsk kontekst å seia NH90.

Kva implikasjonar har dei stadig aukande kostnadene innanfor avansert militært utstyr, men òg aversjonen militære leiarar verda over har mot hylleware, å seia for Noreg? Lat oss taka utgangspunkt i min kjepphest: strategisk luftvern. Då eg i 1987–88 gjennomførde verneplikta på Ørlandet luftstasjon, hadde sjølv sagt Ørlandet, nesten heile Austlandet, store delar av Trøndelag og dei områda som skulle taka mot Nato-styrkar i Nord-Noreg, luftvern.

No står i røynda berre Ørlandet og om litt tid Evenes att. Ja, Stortinget har sagt at dei ynskjer å satsa på luftvern, men mest på kort hald for avdelingar i hæren. I investeringsplanen fram til 2028 er det ikkje sett av ei krone til langtrekkande luftvern. Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen ynskte då han la fram langtidsplanen for Forsvaret, luftvern for delar av Austlandet, Trøndelag og Nord-Noreg, i dei områda som det er planlagt å taka mot Nato-styrkar. Han fekk nei. Det vart for dyrt.

Atter: Eg veit ikkje om Forsvarskommissjonen kjem til å tilrå nytt strategisk luftvern, men luftvern kan tena som eit pedagogisk døme, og det er i alle høve slik at både regjering og storting nærast har garantert at Forsvaret minst skal opp på 2 prosent og høgare som del av BNP dei komande åra. Berre i år vert 2 prosent av BNP 98 milliardar målt i løpande prisar, skal vi tru SSBs prognosar for nasjonalrekneskapen. Forsvarsbudsjettet i år er på 69 milliardar. Løyver vi 2 prosent dei komande åra, er det rom for luftvern.

Spørsmålet er korleis vi brukar desse eventuelle ekstraløyvingane anten dei kjem over eller under streken (under streken tyder pengar direkte frå Oljefondet utover handlingsregelen, red.merk.). Det fyrste vi må hugsa på, er at vi ikkje kan få eit totalt vern av noko som helst i Noreg. Russland kan nå norske mål overalt. Mellom anna har Russland utvikla hypersoniske rakettar. Per i dag finst det ikkje godt vern mot desse. Men Russland har få av desse rakettane, og dei er utstyrde med vestleg teknologi, som Russland i utgangspunktet ikkje lenger har tilgang til. Russland må i tilfelle krig prioritera å nytta desse rakettane mot særskilte viktige mål. Dei andre rakettane Russland har, finst det luftvern mot.

Det som er avgjerande viktig i framtida, som det har vore i fortida, er å utvikla eit forsvar som gjev best mogeleg vern til lægst mogeleg pris og som påfører Russland stor risiko for å feila i ein startfase. Eg trur, kanskje litt paradoksalt, at den største tenesta vi kan gjera oss sjølve i dei komande åra, er å taka oss god tid. Eg trur faktisk også at vi har relativt god tid av den enkle grunnen at Russland har nytta særskilte mykje av våpenlagera i krigen mot Ukraina.

Om Stortinget gjev Forsvaret eit ekstraordinært lyft, bør difor eventuelle nye pengar setjast inn i eit fond. Når heile Vesten no nærast skrik etter til dømes luftvern, kjem det til å føra til endå ein ny runde med særmerkt militær kostnadsinflasjon. Det fører rett nok truleg til ein føremon der framme, for når det vert ekstra etterspurnad etter til dømes luftvern, kjem produsentane etter kvart til å få ein skalafordel. Relativt avanserte system, som til dømes det israelske rakettskjoldet, vert då billegare, på lik line med at dei siste F35-flya vert billegare enn dei fyrste. Det er då Noreg bør kjøpa.

For å summera opp: Stortinget bør nytta den store viljen det no er i veljarkorpset til å gje ekstraløyvingar til Forsvaret, til å gjera nettopp det her og no. Pengane bør vi derimot taka oss god tid med å nytta. Når vi så nyttar dei, bør vi unngå å koma med særnorske krav og

spesifikasjonar. Hyllevare gjev mest for pengane. Vår næraste allierte, USA, har til dømes våpensystem for alle typar klima og topografi.

Det viktigaste kvar ei politisk leiing kan gjera, og det rådet vil eg òg utvida til Forsvarskommisjonen, er å hindra generalane i å be om det aller siste og nyaste, og det jamvel om dei seier at Noreg er noko særmerkt som krev noko nytt, anna og ekstra. Noreg treng konfeksjon, ikkje skreddarsaum.

Til slutt eit framlegg som er gratis og truleg lønsamt: Oljefondet boikottar i dag dei store amerikanske, franske og britiske våpenprodusentane. Det er ikkje særleg solidarisk i ei tid det går føre seg ein invasjon på europeisk grunn. Det er på tide at boikotten vert oppheva.