

Innst. S. nr. 140.

(1998-99)

Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets investeringsprofil.

St.meld. nr. 23 (1998-99).

Til Stortinget.

1. INNLEDNING

Bakgrunn for meldingen

Regjeringen følger gjennom meldingen opp Stortingets vedtak ved behandlingen av St.meld. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, jf. Innst. S. nr. 245 (1997-98), om å presentere alle investeringer gjennom programperioden. I meldingen presenteres en samlet investeringsprofil der også de viktigste investeringene framkommer. I meldingen følger Regjeringen opp spørsmålet om finansiering av den planlagte fregattanskaffelsen slik at investeringsprofilen framstår med en helhetlig finansieringsmodell.

Regjeringens overordnede målsettinger

Langtidsmeldingen beskriver styrkestrukturens utvikling i perioden 1999-2006, samt den forventede utvikling etter 2006. En slik utvidet planleggingshorisont er nødvendig fordi forsvarsplanlegging krever langsiktighet. Regjeringen legger i meldingen fram en samlet investeringsprofil for to planperioder. Ressursrammene for investeringsplanlegging i neste periode (2003-2006) innebærer naturlig nok en større grad av usikkerhet.

Det politiske hovedbudskapet i St.meld. nr. 22 (1997-98) er at Regjeringen ønsker å opprettholde et balansert forsvar der oppgavespekteret er dimensjonerende for styrkestrukturen med opprettholdelse av en troverdig invasjonforsvarsevne i en landsdel som den mest krevende oppgaven. Regjeringen holder fast ved dette hovedbudskapet i Langtidsmeldingen.

2. INVESTERINGSBEHOV

Modernisering av Forsvarets styrkestruktur

Videreutvikling av Forsvarets evne til invasjonforsvar er fortsatt en hovedutfordring for framtidens styrkestruktur, selv om oppgavene i fred, krise og krig må

ses i sammenheng. Mange av Forsvarets våpensystemer er modne for oppdatering eller i ferd med å falle for teknisk levealder. Samtidig har Forsvaret de senere årene foretatt betydelige investeringer i mye nytt og moderne utstyr. Samlet sett tilsier den materiellmessige status at Forsvaret har et betydelig investeringsbehov.

En gjennomføring av de aktuelle investeringsprosjektene som omtales i meldingen innebærer at finansieringsbehovet for materiellinvesteringer fram til og med 2006 vil være på om lag 55 mrd. kroner. Behovet for investeringer i eiendommer, bygg og anlegg vil i samme periode være på om lag 13 mrd. kroner.

Investeringer til 6. divisjon og for å erstatte gamle fregatter og gamle/tapte kampfly står helt sentralt i dette perspektivet, og er av avgjørende betydning for oppnåelse av strukturambisjonen. Siden anskaffelsene er planlagt dels å gjennomføres samtidig, vil det bli et særskilt stort investeringsbehov spesielt i perioden 2002-2006.

Tilleggsfinansiering av fregattanskaffelsen

Regjeringen følger i meldingen opp spørsmålet om finansiering av fregattanskaffelsen. Med utgangspunkt i de ressursmessige forutsetninger som langtidsmeldingens retningslinjer er basert på, må halvparten av kostnadene ved fregattanskaffelsen finansieres som et tillegg til forsvarsbudsjettets basisramme. Regjeringen legger derfor opp til at denne økes med 6 mrd. 1998-kroner for å kunne gjennomføre fregattanskaffelsen, og at tilleggsmidlene fordeles over årene fra og med 2001 til og med 2006.

3. INVESTERINGSPROFIL

Hovedprioriteringer

I et perspektiv som strekker seg utover det kommende tiår, vil det i den første fireårsperioden legges vekt på å forbedre taktisk manørevne gjennom pri-

mært en videreføring, men også oppstart av noen nye landforsvarsprosjekter. Det er også gitt prioritet til fregattanskaffelsen som vil bedre vår evne til å beskytte transportlinjer til sjøs, håndtere kriser, hevde norsk suverenitet og delta i internasjonale operasjoner. De nye kampflyene vil bli faset inn noe senere i forhold til fregattanskaffelsen. Begge anskaffelsene vil kreve

betydelige midler i perioden, men ut ifra en overordnet vurdering vil kampflyanskaffelsen om nødvendig bli strukket noe ut i tid.

En konkretisering av planrammen for totalbudsjettet, eksklusive internasjonale operasjoner, og investeringsprofilen for perioden 1999-2006 i henhold til ressurs- og finansieringsmessige forutsetninger, er vist i tabell 1.

Tabell 1. Investeringsprofil med de største investeringene i perioden 1999-2006*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Planramme	23 500	23 500	24 620	24 740	24 860	24 980	25 100	25 220
- hvorav investeringer	7 700	7 580	8 580	8 580	8 700	8 940	9 060	9 190
Større materiellprosjekter								
- Nye fregatter	160	750	1 650	1 500	1 200	1 200	1 200	1 200
- Nye kampfly	10	300	800	1 000	1 500	1 500	1 600	1 800
- Nye KV-fartøy ("Svalbard")	3	100	200	200	200			
- Nye MTBer					50	50	300	300
Øvrige prosjekter	7 527	6 430	5 930	5 880	5 750	6 190	5 960	5 890

* Alle tall er plantall i mill. kroner oppgitt i 1998-kroner.

Større investeringer

Nye fregatter

For å sikre kapasiteten til anti-utbåtsbekjempelse i invasjonforsvaret er det behov for å anskaffe nye fregatter som erstatning for OSLO-klassen. Disse fartøyene vil også kunne bidra til å løse andre oppgaver som myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, krisehåndtering og deltakelse i internasjonale operasjoner.

Nye kampfly

For å kompensere for tapte F-16 og utfasede F-5, er det i perioden behov for å starte opp den planlagte anskaffelsen av nye kampfly. Kostnadsrammen er beregnet til ca. 10,5 mrd. 1998-kroner.

Nytt kystvaktfartøy

Det er i profilen lagt inn plantall for anskaffelse av nytt kystvaktfartøy KVbSvalbard. Anskaffelsen er skjøvet noe ut i tid i forhold til tidligere planer. Regjeringen vil fortsatt vurdere en eventuell utvidelse av prosjektet og vil ta stilling til oppstart av anskaffelse i forbindelse med budsjettet for 2000.

Nye missiltorpedobåter

Meldingen viser til flertallsmerknader i Innst. S. nr. 245 (1997-98), jf. St.meld. nr. 22 (1997-98) om et prinsippvedtak om serieproduksjon så tidlig som mulig med sikte på bevilgninger over de årlige budsjetter fra år 2000. Med bakgrunn i den begrensede handlefrihet som rår i de nærmeste årene, vil dette etter Regjeringens vurdering bare være mulig dersom ytterligere ekstra midler tilføres, eller andre prosjekter nedprioriteres. Framskyndet oppstart av MTB-anskaffelsen vil også medføre økt press på et allerede stramt driftsbudsjett. En eventuell omgruppering av investeringssiden

for å finansiere anskaffelsen vil primært kunne ha konsekvenser for framdriften i fregattprosjektet og anskaffelser til Hæren.

Anskaffelsen må også vurderes opp mot utviklingen av Nytt sjømålsmissil (NSM) og usikkerhet vedrørende tekniske løsninger og framdrift i dette prosjektet. Det er derfor for tidlig å konkludere med at SKJOLD-klassen MTBer vil være den mest egnete plattform for disse missilene. Regjeringen finner det ikke forsvarlig å starte serieproduksjon av MTBer med sikte på bevilgninger over de årlige budsjetter fra år 2000. Som en planleggingsforutsetning legges til grunn at serieproduksjon tidligst kan starte opp i 2003.

Øvrige investeringer

Hæren er med sin jevne materielltilførsel og mindre krav til fysisk sikkerhet mindre sårbar for materiellmessig levealder. Imidlertid er ikke situasjonen i Hæren dermed tilfredsstillende, og over tid vil manglende investeringer resultere i kraftig reduksjon av kvaliteten på styrkene. I perioden 1999-2006 vil Hæren prioritere systemer som styrker taktisk manøverevne.

Investeringsstrategi

Meldingen innebærer ingen endring av de overordnede retningslinjer som ble skissert i Langtidsmeldingen. Departementet legger fortsatt til grunn følgende alternativer for å redusere langsiktige bindinger og øke handlefriheten til å foreta oppdateringer, justeringer og tilpasninger i styrkestrukturen:

- bruk av opsjoner for å redusere virkningene av usikkerhet og sikre at marginale enheter ikke blir

- anskaffet; bruk av opsjoner må vurderes mot den ekstra kostnad dette kan medføre
- kjøp av mindre serier for å oppnå større fleksibilitet; dette krever blant annet en samlet vurdering av eventuelt økte investeringskostnader over tid og økte kostnader ved fortsatt drift av gammelt materiell
 - kjøp av brukt materiell for å bidra til lave enhetskostnader; vurderinger av slike kjøp må legge spesielt stor vekt på de samlede levetidskostnadene.

4. LANGSIKTIGE UTFORDRINGER

Investeringsprofilen er såbar overfor utviklingen av driftsbudsjettet og vil være kritisk avhengig av at ambisjonen i Langtidsmeldingen om å stabilisere Forsvarets driftskostnader på noe sikt blir realisert. Det vil være nødvendig med omstillingstiltak som berører hele Forsvaret for å kunne konsolidere driftskostnadsnivået.

Alle langsiktige planer er beheftet med usikkerhet, og det understrekes i meldingen at tallene som det opereres med for investeringer samlet og for enkelte prosjekter er plantall. Usikkerheten innenfor så vel investeringssiden som driftssiden vil ha innvirkning på gjennomføringen av disse planene.

Forsvarssjefen har i vedlegg til St.meld. nr. 22 (1997-98) gitt sitt prinsipielle syn på Forsvarets behov og utvikling og pekt på et høyere ressursbehov. Forsvarssjefen slår fast at Forsvarets hovedoppgave - invasjonforsvar i én landsdel - ikke kan videreføres i særlig lang tid med den budsjettprofilen Langtidsmeldingen legger opp til, inklusive ekstra midler til fregattanskaffelsen. Hovedoppgaven vil ifølge forsvarssjefen trolig kunne videreføres fram til år 2006. Forsvarssjefens syn er at et ressursnivå lavere enn Langtidsmeldingsprofilen vil bety at Forsvarets oppgaver må endres relativt raskt. Forsvarssjefens syn er ikke endret på dette punkt. Blant annet vil eventuell sviktende ressurstilgang for eksempel på investeringssiden i første rekke få konsekvenser for kampflykjøpet som vil måtte strekkes ut i tid. Forsvarsdepartementet er innforstått med at forsvarssjefen i 1999 vil se nærmere på gjennomførbarheten av de ambisjoner som er nedfelt i St.meld. nr. 22 (1997-98) i forhold til ressursmessige og øvrige rammebetingelser med henblikk på en eventuell oppgavejustering. De konklusjoner og anbefalinger som kommer ut av denne gjennomgangen vil inngå som en del av departementets videre oppfølging av St.meld. nr. 22 (1997-98). Forsvarsdepartementet vil på vanlig måte legge fram eventuelle tilrådinger for Stortinget.

5. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Grethe Fossli, Bjørn Tore Godal,

Gunnar Halvorsen, Anne Helen Rui, fra Fremskrittspartiet, lederen, Hans J. Røsjorde og Per Ove Width, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Einar Holstad, fra Høyre, Ingvald Godal og fra Senterpartiet, Tron Erik Hovind, viser til at denne meldingen er en oppfølging av følgende vedtak som Stortinget fattet under behandlingen av St.meld. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, jf. Innst. S. nr. 245 (1997-98):

"Stortinget ber Regjeringen innarbeide alle investeringer slik at den fullstendige investeringsprofil og reviderte måltall gjennom programperioden også inneholder fregattkostnadene fordelt på de respektive årene i anskaffelsesfasen og at dette legges fram for Stortinget innen utgangen av 1998."

Komiteen har merket seg at regjeringen i denne meldingen holder fast ved den styrkestrukturen og det oppgavespekteret for Forsvaret som Stortinget sluttet seg til under behandlingen av St.meld. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, jf. Innst. S. nr. 245 (1997-98). Komiteen er enig i dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, peker på at et hovedproblem i utviklingen av det norske forsvaret er mangel på samsvar mellom mål og ressurser. Når de vedtatte mål ikke blir fulgt opp i de årlige budsjettene, fører dette bl.a. til for dårlig trening, for lite øvelser, dårlig vedlikehold og tæring på lagre. Investeringssevnen svikter, faren for feilinvesteringer øker og usikkerhet sprer seg i Forsvarets organisasjon. Flertallet understreker at dersom vi skal kunne få et effektivt forsvar i samsvar med forutsetningene og mest mulig effekt ut av de gitte bevilgningene er det nødvendig at denne problemstillingen tas på alvor.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at det i Langtidsmeldingen påpekes at utviklingen av et balansert forsvar forutsetter harmonisering av Forsvarets oppgaver, struktur og virksomhet på den ene siden og ressursene til forsvarsmål på den annen side. Dette medfører behov for prioritering både av ressurser og oppgaver.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at en av de økonomiske forutsetningene som ble lagt til grunn i St.meld. nr. 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, var at internasjonale operasjoner skulle finansieres utenom det ordinære forsvarsbudsjettet. Regjeringen brøt likevel dette i sitt for-

slag til forsvarsbudsjett for 1999. I forsvarskomiteens innstilling heter det imidlertid:

"Komiteen er enig i at Norges engasjement i internasjonale fredsoperasjoner må sees som en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Samtidig understreker komiteen nødvendigheten av at kostnaden ved slike engasjement konsekvent finansieres som tillegg til den ordinære forsvarsrammen, og minner om at Stortinget la dette til grunn under behandlingen av langtidsmeldingen (St.meld. nr. 22 (1997-98) i juni i år."

På denne bakgrunn finner flertallet det kritikkverdige at Regjeringen i St.prp. nr. 34 (1998-99) likevel foreslår at internasjonale operasjoner finansieres over budsjettets kapittel for materiellanskaffelser (kap. 1760 post 45), da dette undergraver den investeringsprofil som her søkes etablert.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil henvise til behandlingen av St.prp. nr. 34 (1998-99) når det gjelder finansiering av internasjonale fredsoperasjoner.

Komiteen har merket seg at Regjeringen legger fram en samlet investeringsprofil for perioden 1999-2006 som utgjør to planperioder, under henvisning til at forsvarsplanlegging krever langsiktighet. Komiteen er enig i dette. Komiteen tar til etterretning at finansieringsbehovet for materiellinvesteringer fram til og med år 2006 vil være på om lag 55 mrd. kroner dersom Forsvaret skal kunne utvikles etter den kurs som ble fastlagt i Langtidsmeldingen, og at behovet for investeringer i eiendom, bygg og anlegg vil være 13 mrd. kroner i samme periode. Komiteen har merket seg at Regjeringen i meldingen følger opp spørsmålet om finansieringen av de nye fregattene. Av en total kostnad på 12 mrd. kroner må 6 mrd. kroner finansieres som tillegg til forsvarsbudsjettets basisramme fordelt over årene fra og med 2001 til og med 2006.

Komiteen er enig i det foreslåtte opplegget for finansiering av nye fregatter og viser til at Regjeringen har bebudet en proposisjon om dette prosjektet i inneværende sesjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at forsvarssjefen i FS 1996 pekte på at en årlig vekst på 1,5 pst. i forsvarsbudsjettet ville være nødvendig for å opprettholde forsvarsevnen over tid. Langtidsmeldingen la til grunn 0-vekst i år 1999 og 2000 og 0,5 pst. vekst i år 2001 og 2002. Internasjonale operasjoner skulle finansieres utenom disse rammene. Flertallet legger Langtidsmeldingens forutsetninger til grunn i denne investeringsprofilen, men understreker at dette må følges konkret opp og justeres i de årlige budsjettene, slik at de fastlagte investeringsmål blir nådd samtidig som driften holdes på et forsvarlig nivå.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet vil vise til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 22 (1997-98) Om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, der det ble lagt opp til vekst i Forsvaret på 0 pst. i 1999 og 2000, og 0,5 pst. i 2001 og 2002. Disse medlemmer legger dette til grunn for den videre planleggingen.

Når det gjelder nye missiltorpedobåter viser komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Høyre til innstillingen til Langtidsmeldingen Innst. S. nr. 245 (1997-98) hvor det heter:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener det er et tilsvarende behov for å investere i nye missiltorpedobåter. Flertallet har merket seg at man nå faser ut STORM-klassen og at man vil oppgradere HAUK-klassen, men at det legges opp til at også disse utfases i perioden etter 2006. For å opprettholde en tilfredsstillende kapasitet i forhold til å bekjempe overflatemål på sjøen og å følge opp allerede igangsatt utvikling av sjømålsmissiler tilpasset MTB-er, er det etter flertallets mening behov for nyanskaffelser. Flertallet vil derfor legge til grunn at man under forutsetning av et tilfredsstillende prøveprosjekt gjennomfører anskaffelsen av nye missiltorpedobåter. For å sikre produksjonskapasiteten knyttet til denne oppgaven, er det av stor betydning at et prinsippvedtak kan fattes så tidlig i langtidsprogramperioden som mulig, med sikte på bevilgninger over de årlige budsjettene fra år 2000.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng også peke på at en rekke kystartillerifort er nedlagt i senere år under henvisning til den våpenteknologiske utvikling og at de forutsetningsvis skulle bli erstattet av mobile plattformer. Disse medlemmer viser videre til informasjon mottatt i møte med Kongsberg Defence and Aerospace (KDA) hvor det ble opplyst at det nye norske sjømålsmissilet er designet for og vil passe på fregattene, MTB-ene og landbaserte plattformer og at det vil være operativt i år 2004. Disse medlemmer viser også til at prosjektet for anskaffelse av "SKJOLD" klasse MTB-er allerede er godt i gang, idet et forseriefartøy er bygget og nå til utprøving og at det allerede er investert flere hundre millioner kroner i dette prosjektet.

Disse medlemmer understreker at det mest rasjonelle da vil være å gå videre umiddelbart etter fullført prøveprosjekt dersom dette er vellykket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til innstillingen til Langtidsmeldingen, Innst. S. nr. 245 (1997-98), hvor det heter:

"Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet har merket seg at Regjeringen gjennom meldingen foreslår å fase ut STORM-klasse MTB-er og at oppdateringen av HAUK-klassen videreføres. Disse medlemmer viser

videre til at en avgjørelse om serieproduksjon av ny klasse MTB-er først vil bli vurdert etter utprøvingen av forseriefartøyet er gjennomført og at det samlede behov for denne typen plattform vil bli vurdert i et mer langsiktig perspektiv. Disse medlemmer viser til de vedtatte og de tentative budsjetterammer for perioden ikke gir rom for å fase inn MTB-er. Disse medlemmer viser også til Forsvarssjefens prioriteringer innenfor materiellsektoren. Disse medlemmer vil kun vurdere en fremskynding av et slikt prosjekt innenfor meldingens tidshorisont mot 2006. Disse medlemmer viser også til at nytt missil for bekjempelse av sjømål først vil være tilgjengelig rundt år 2006."

Disse medlemmer vil imidlertid vise til at Regjeringen i meldingen legger opp til at MTB-ene skal innføres med start fra 2003. Dette er disse medlemmer enig i.

Komiteen har merket seg at Regjeringen vil legge fram sin vurdering av en eventuell anskaffelse av et nytt kystvaktfartøy i forbindelse med budsjettet for 2000.

Komiteen viser til at det er etablert faste rutiner for den langsiktige planleggingen i Forsvaret hvor man med utgangspunkt i utviklingen på det sikkerhetspolitiske området bestemmer hvilket forsvar vi trenger.

Dette skjedde sist ved behandlingen i Stortinget av St.meld. nr. 22 (1997-98) 18.juni 1998. Langtidsperioden ble nylig redusert til 4 år bl.a. på bakgrunn av behovet for hyppige justeringer i kursen. Komiteen viser videre til at Forsvarssjefen er i gang med å vurdere eventuelle strukturelle konsekvenser av den ovenfor nevnte mangel på samsvar mellom mål og midler i Forsvaret. Endelig viser komiteen til at Regjeringen har bebudet en stortingsmelding om internasjonale operasjoner i inneværende sesjon og at arbeidet med neste Langtidsmelding er i full gang og at denne skal forelegges Stortinget for behandling i vårsesjonen år 2001.

6. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til det som er sagt foran og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 23 (1998-99) - om Forsvarets investeringsprofil - vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 26. mars 1999.

Hans J. Røsjorde,
leder.

Ingvald Godal,
ordfører.

Bjørn Tore Godal,
sekretær.