



KRONIKK

PP/ ODD GUNNAR SKAGESTAD

Når skal vi ta to-prosentmålet på alvor?

NATOS TO-PROSENTVEDTAK

Hovedsaken ved NATO-toppmøtet i Wales i 2014 var enigheten om behovet for å styrke de enkelte medlemslands og dermed NATOs samlede forsvarsevne. Som kjent medførte dette at partene også ble enige om – i prinsippet og innen 2024 - å øke forsvarsbudsjettene til en andel på 2 % av de respektive lands bruttonasjonalprodukt (BNP). Siden den gang har to-prosentmålet vært en gjenganger i norsk forsvarsdebatt – med ulike vinklinger og vektlegginger.

Svakhetene ved å operere med et slikt prosentmål, har hele tiden vært åpenbare. Det man behøver, er mer og fremfor alt bedre forsvar for pengene. En slik prosentandel vil ikke nødvendigvis bidra i så måte. Prosentmålet kan tvert om gi et misvisende bilde av utviklingen i rike land med et økende BNP: Her vil man kunne oppleve at en reell styrkelse av forsvarsevnen (f.eks. gjennom reformer, modernisering, effektivisering m.v.) samtidig kan gi seg uttrykk i en redusert prosentandel. Dette er et scenario som vil kunne være aktuelt blant annet for Norges vedkommende.

Uansett er vedtaket fra Wales-møtet i 2014 en realitet, som bør tas alvorlig.

NATO opererer med en felles visjon om hvordan to-prosentmålet gradvis skal oppnås gjennom en tre-trinnsprosess frem til 2024: Først må den negative trenden med en synkende prosentandel av BNP stanses, deretter må nivået stabiliseres og trenden snus, og endelig må medlemslandene knesette og iverksette en plan som vil bringe prosentandelen opp på to-prosentnivået.

NORGES STILLING – OG VÅRT SELVBILDE

Hvordan ligger Norge an i denne sammenheng?

Forsvarets andel av Norges BNP utgjorde ifølge NATOs offisielle statistikk 1,62 % av BNP, og forventes å synke til 1,56 % i år. I henhold til Langtidsplanen (LTP) skal det bevilges 165 mrd kroner ekstra til Forsvaret over en 20-årsperiode. Ifølge våre tallknuser vil dette neppe være nok til å hindre en ytterligere

nedgang i denne prosentandelen, som vil ligge noenlunde stabilt på 1,5 % frem til 2024.¹ Enkelte politikere forteller meg at erfaringsmessig vil det alltid inntreffe et betydelig utilsiktet overforbruk – betydelig nok til at vi trolig likevel kommer til å nå to-prosentmålet. I mine ører lyder dette i overkant optimistisk, om man kan si det slik. I alle fall er denne type forventninger et uansvarlig skjørt grunnlag for seriøs forsvarsplanlegging. Uansett forutsetter Langtidsplanen at de bebudede bevilgninger faktisk blir foretatt av de fremtidige Storting når den tid kommer.

I påfallende høy grad har vi vært vitne til at betydningen av to-prosentmålet har vært nedtonet og til dels blitt bagatellisert – iallfall hva betydningen for Norge angår.

Spesielt for Norges vedkommende har vi også sett en tendens til at vi trøster oss med at vårt bidrag til NATO er så stort og viktig at det mer enn oppveier spørsmålet om vi når to-prosentmålet eller ei. Vår geografiske beliggenhet i det strategisk viktige høye nord er i seg selv et aktivum, og vi er en verdifull partner som sentral bidragsyter i samarbeidet med våre viktigste NATO-allierte, - ikke minst som leverandør av etterretningsdata. Vi stiller opp med vår unike ekspertise, vi deltar i store fellesøvelser på eget territorium og er vertskap for amerikanske soldater på Værnes. Vi har troppestyrker i Litauen, og vi viker ikke unna når det blir krevet for å delta i skarpe oppdrag – det være seg i Libya, Afghanistan eller Irak eller endog Niger (!).²

Vår troverdighet som en verdifull alliansepartner er grunnfestet og møter stor anerkjennelse – ikke minst fra vår hovedallierte USA, noe vi atter en gang fikk bekreftet ved statsminister Solbergs møte med president Trump i januar. Det kan synes som vi i egne øyne er i besittelse av en forsvars- og sikkerhetspolitisk «sosial kapital» som i NATO-sammenheng er så formidabel at vi kan tillate oss å innta en avslappet holdning til to-prosentmålet.

¹ Ref. Forsvarets Forum, «Morgenbrif» 16. mars 2018.

² Ref. Forsvardepartementets pressemelding «Kapasitetsbygging i Niger» 13. februar 2018; <http://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kapasitetsbygging-i-niger/id2589558/>.



HVORFOR ER TO-PROSENTMÅLET LIKEVEL VIKTIG FOR NORGE?

Erlend Larsen (stortingsrepresentant, reserveoffiser og veteran) skriver i Pro Patria nr.01-2018 at «Flere av partiene har sagt at de vil øke bevilgningene til Forsvaret slik at det kommer opp på 2 % av brutto nasjonalprodukt (BNP) innen 2024. Jeg håper vi kan følge opp denne ambisjonen slik at vi kan løse andre mangler i Forsvaret». Det er et håp som mange deler, men hvor realistisk er det? En målsetting om å «løse andre mangler i Forsvaret» burde uansett tilstrebes – uavhengig av NATOs to-prosentmål, men dersom dette prosentmålet kan bidra i så måte, vil det være et selvstendig moment å ta i betraktning.

I en artikkel i Aftenposten 28. februar gir forsvarsanalytiker Nils Holme en nærmere konkretisering av hvilke mangler to-prosentmålet kan bidra til å løse. Det aller viktigste – hvor NATO-vedtaket om å bringe forsvarsbudsjettet opp i 2 % av BNP kommer avgjørende inn – er så raskt som mulig å bringe dagens hæravdelinger, marinefartøyer og kampfly opp i stridsdyktig stand. Som Holme påpeker, vil en slik utvikling innebære en budsjettøkning fra 2017 til 2024 på 30 %, og samtidig finansiere en tredobling av Forsvarets kapasitet i løpet av få år. Dette er mulig fordi vi har foretatt store investeringer som vi i dag ikke utnytter på grunn av for små driftsbudsjetter og kritiske mangler på spesielle kapasiteter.³

De forhold som Holme trekker frem, utgjør etter mitt syn en selvstendig begrunnelse (og uavhengig av innholdet i LTP) for hvorfor to-prosentmålet bør gis et sterkere fokus og en høyere prioritet enn hva forholdet synes å være i dag.

DEN POLITISKE SIGNALEFFEKT

Det viktigste hensynet som vi bør ta i betraktning når to-prosentmålet diskuteres, er likevel den politiske signaleffekten. Et slikt måltall – uansett hvor lite relevant det måtte hevdes å være – vil nødvendigvis anta karakter av en politisk markør. Det forhold at NATOs toppmøte i sin tid har truffet et slikt vedtak innebærer at saken har fått en egendynamikk, som en synlig og målbar størrelse. Alliansepartnerne vil uvegerlig måle hverandre – og selv bli målt – i henhold til hvordan de presterer i forhold til to-prosenten.

Vi må gjerne tro at våre verdifulle bidrag og vår store troverdighet i NATO-samarbeidet gir oss en særstilling

som gjør at vi kan dispensere fra andre nominelle kriterier, men er det grunn til å tro at våre øvrige NATO-partnere uten videre kjøper vårt selvbilde? Og fremfor alt, bør vi tro at vår hovedallierte USA over tid vil la seg imponere av våre forsikringer om at vår særstilling mer enn oppveier en manglende økning av forsvarsbudsjettets andel av BNP?

Presidentkandidat Donald Trumps uttalelse for et par år siden om at NATO er en «avleggs» organisasjon slo sjokkbølger inn i det vesteuropeiske sikkerhetspolitiske aktørmiljø. Det hele roet seg etter hvert ned – som president har Trump modifisert for ikke å si reversert sin tidligere oppfatning. Han har imidlertid hele tiden fastholdt og gjentatt det amerikanske krav om at de europeiske NATO-medlemsland må ta en større del av ansvaret for sin egen sikkerhet – konkretisert uttrykt ved to-prosentmålet.

USAs krav om at de europeiske medlemslandene må ta en større del av alliansens byrdefordeling har vært en gjenganger i NATO-samarbeidet så lenge noen av oss kan huske. Så lenge at europeerne undertiden har vært fristet til å avfeie de amerikanske besværelsene som utidig mas – «Nå roper de «ulv!» igjen!» Signalene fra Washington tyder imidlertid på at dette er noe som de er stadig sterkere opptatt av. Dette er et uttrykk for en bred tverrpolitisk enighet, og ikke noe som primært har med president Trumps kommunikasjonsform å gjøre (om noen skulle ha trodd det). At to-prosentmålet fra amerikansk side trolig anses som et ytterst beskjedent minstemål, gir desto større grunn for oss (og de øvrige europeiske medlemsland) til å ta denne saken på det største alvor.

NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg har i prisverdig grad evnet å formidle alvoret i amerikanernes krav overfor de europeiske medlemslandene, samtidig som han øyensynlig har gjort en utmerket jobb som «spin doctor» i å forsikre amerikanerne om at saker og ting er i gjenge og går i riktig retning. Hvor lenge amerikanerne vil slå seg til ro med slike forsikringer, er et åpent spørsmål.

NATOs neste toppmøte finner sted i Brussel 11.-12. juli. Da vil vi formodentlig møte 2-prosentkravet med full styrke. Da – om ikke før – vil Norge også måtte foreta en realitetsorientering hva angår våre fromme antagelser om at vårt inflaterte selvbilde og antatte særstilling («Norwegian exceptionalism») tåler et møte med vedtatte og tallfestede mål. ■■■■

³ Nils Holme, «Ingen avsporing», Aftenposten 28. februar 2018; https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/5VW6wm/Kort-sagt_-onsdag-28-februar.