



# KORTINFO 2-2007

## Hvilket kampfly?

*Om hvilke faktorer som bør veie tyngst i valg av flytype*

**Sammendrag av innledning til diskusjon for Luftmaktseminaret 2007 i Trondheim**

Av Jacob Børresen, Senior rådgiver NORISS

Valg av nye kampfly til Luftforsvaret er ikke et spørsmål som kan avgjøres utelukkende ut fra luftoperative kriterier, men må ses i forhold til en lang rekke spørsmål av overordnet forsvars- og sikkerhetspolitisk karakter.

Det er f.eks. ikke likegyldig hvordan de maktpolitiske forhold i Norges nærområder utvikler seg og hvordan Norge i framtida best kan trygge sin sikkerhet og sine interesser, hvilke andre land Norge er best tjent med å inngå i et forsvarspolitisk og militærstrategisk samarbeid med. Svaret på dette er ikke entydig NATO, slik som under den kalde krigen. EU seiler f.eks. opp som en aktør norske myndigheter har sett det tjenlig å samarbeide med gjennom å melde inn styrker til EUs styrkeregister. Et bredere og dypere nordisk forsvarssamarbeid enn det som var politisk mulig under den kalde krigen framstår i mange sammenhenger som en fristende opsjon. Og det at NATO har fått ny strategi og har fokus på helt andre områder og problemstillinger enn Nordområdene og forsvaret av Norge, har ført til at norske myndigheter, bla gjennom Nordsjøstrategien, arbeider for mer direkte å styrke båndene til "likesinnede land" innen alliansen som Tyskland, Nederland, Storbritannia og Danmark. Men det er også argumenter som taler for at nordmennene, i en tid hvor det kan se ut til at troverdigheten i NATOs sikkerhetsgaranti til Norge er svekket, bør styrke det bilaterale forsvarssamarbeidet med USA.

Det er denne type spørsmål som bør avgjøre hva forsvaret skal brukes til i årene framover: Er det deltakelse i skarpe internasjonale operasjoner som skal være dimensjonerende for morgenda-

gens forsvar, eller er det de litt mindre skarpe håndhevings- og forvaltningsoppgavene hjemme, understøttet av en troverdig nasjonal forsvarsterkel? Dersom det er begge deler, hva skal forholdet mellom dem være? Og hvor langt er det forsvarlig å gå når det gjelder internasjonalt forsvarssamarbeide? Er det risikofritt å ta ut den økonomiske gevinsten som åpenbart ligger i å f.eks. etablere felles jagerflyvåpen med land som Nederland, Tyskland eller Sverige, eller bør slikt samarbeid begrense seg til støttefunksjoner, og da bare i en slik grad at det sikrer nasjonal autonomi i en krisesituasjon?

Etter mitt syn er det de nasjonale forsvarsoppgavene som bør være strukturerende for det norske forsvaret også i framtida og som derfor bør veie tyngst også når det gjelder valg av nye kampfly til Luftforsvaret. Jeg tror ikke den tiden er forbi da Norge kan bli utsatt for militært press fra en eller flere av de andre landene som opptrer og har interesser i våre nærområder. Jeg bygger dessuten på at nasjonalstatene fortsatt er utenrikspolitikens viktigste aktører og at deres opptreden i våre nærområder vil være diktert av nasjonale interesser og prioriteringer som i mange tilfeller kan være andre enn Norges. Og det er Norges ansvar alene å ivareta forvaltnings og håndhevingsoppgavene i områder underlagt norsk suverenitet og jurisdiksjon. Norge bør derfor anskaffe så mange fly at det utgjør en selvstendig kampflykapasitet med et minimum av utholdenhet. Hva det betyr, rent antallsmessig, vet ikke jeg, annet enn at jeg tror tallet ligger nærmere 50 fly enn f.eks. 20.

I vår tid har krigens grunnleggende karakter endret seg, sies det. Det å ta og holde terreng er ikke



lenger politisk interessant og derfor heller ikke relevant, rent militært. Eventuell maktbruk overfor Norge vil derfor ta form av overraskende kortvarige angrep mot utvalgte mål for å sette norske myndigheter under press og tvinge dem til å endre politikk. Faren for invasjon av hele eller deler av Norge kan derfor ikke legges til grunn for utforming av Norges forsvar i framtida. Det har ikke lenger mening å opprettholde en nasjonal forsvarstærskel i form av tilstedeværelse av militære styrker med kapasitet og utholdenhet til å møte fiendtlige bakkestyrker på norsk jord. Det Norge trenger er utrykningsstyrker som hurtig kan settes inn i forsvar av enkeltmål og som har de samme kapasiteter og egenskaper enten de skal settes inn hjemme eller ute. Derfor er det heller ikke noen prinsipiell forskjell mellom forsvar hjemme og forsvar ute. Dette er jeg uenig i!

Vår tids kriger på Balkan, i Irak og Afghanistan viser jo at militær invasjon av et begrenset område, eller i et begrenset tidsrom, for å oppnå politiske sanksjoner, ikke er gått av moten. Til det svares gjerne at dersom slike trusler skal gjenoppstå i vår del av verden må det skje radikale endringer i internasjonal politikk. Det er jeg enig i! Og er det noe som har preget vår del av verden etter den kalde krigen, er det jo nettopp radikale endringer i internasjonal politikk. Endringer ingen har vært i stand til å forutse. Da er det uansvarlig å late som om endringer ikke kan skje igjen, og på det grunnlag å fjerne Forsvarets invasjonstærskel.

Men dermed blir FFIs luftmaktstudie fra 1970-åra igjen relevant. Den viser at ved bakkekrig i Norge bidrar kampflyet mest effektivt ved å bekjempe fiendens jagerfly. Det er derfor først og fremst en luftforsvarsjager Norge trenger. Egenskapene i bakkeangrepsrollen blir mindre kritisk. Og på grunn av de store avstandene i landet, og størrelsen på områdene underlagt norsk suverenitet og jurisdiksjon, blir flyets rekkevidde viktig.

Stormaktenes syn på og tilnærming til bruk av militær makt er i liten grad anvendelig for en småstat som Norge. Nordmennene må kjenne til og forstå stormaktens holdning til militær makt som politisk verktøy, rett og slett fordi de kan bli utsatt

for den. Og for en småstat som Norge, som inngår i en formalisert stormaktsallianse, NATO, er det selvsagt også nødvendig å kjenne stormaktenes militærteori fordi vi må kunne operere sammen. Når det derimot gjelder egen bruk av militær makt må småstaten tenke annerledes. Den har ikke stormaktens ressurser til å bruke krig som middel til å oppnå politisk gevinst. Der formålet med stormaktens væpnede styrker er å utkjempes krig, å slåss, er formålet med småstatens forsvar å bidra til å unngå krig. Det gir en litt annen innretning enn småstatens forsvar. For kampflyvåpenet blir fredstidsoppgavene, som f.eks. Air Policing hovedoppgaver. Småstatens forsvar kan derfor ikke bare være en nedskalert versjon av stormaktens væpnede styrker. Det betyr f.eks. at forholdet mellom kvalitet og kvantitet blir et annet, ikke minst av økonomiske grunner.

Selv om det skulle være økonomisk mulig, om man bare gikk tilstrekkelig ned på antall enheter, bør ikke USAs krav til yteevne for sine kampfly automatisk også bli Norges krav. Det kan godt være at nordmennene kan legge lista noe lavere, velge det som er godt nok, framfor det aller beste. Derimot blir det et ufravikelig norsk krav at kampflyene Norge kjøper må kunne operere sammen med de amerikanske, så lenge alliansen med USA i NATO står så sentralt i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk som den gjør.

USAs krav til overlevelse i krig har blant annet ført til utviklingen av stealth-teknologi for den siste generasjonen av amerikanske kampfly. Jeg har sett at stealth fra enkelte hold blir betraktet som et paradigmeskifte innen luftmakten. Å kjøpe noe annet enn stealth ville være det samme som å kjøpe fly som er foreldet og totalt hjelpeløse i strid med en teknologisk avansert fiende, i samme øyeblikk som de anskaffes.

Men Norges valg av kampfly til erstatning for F-16 bør ikke avgjøres på grunnlag av slike smale, teknologisk betingede, og derfor tidsbegrensede, egenskaper som stealth. Utvikling av teknologi som kan omgå, og dermed redusere, verdien av stealth er allerede i gang. Innen Norge mottar sine nye jagerfly fra 2020 skal vi ikke se bort fra at den



vil være tilgjengelig. Jeg nevnte at en hovedoppgave for det norske kampflyvåpenet er air policing i fredstid. Noe av poenget med air policing rollen er å bli sett av motparten. Stealth, evnen til å skjule seg for motparten, er med andre ord irrelevant i air policing rollen. Men hva med krisehåndteringsrollen? Igjen er stealth i beste fall irrelevant, i verste fall direkte dysfunksjonelt. Engasjementsreglene i en krise eller begrenset konflikt vil ofte kunne være slik at det ikke vil være aktuelt å skyte ned fly utenfor norsk luftrom. Og siden Norge er så langt og smalt, vil engasjementsavstandene kunne bli svært korte før det blir aktuelt å åpne ild, rent bortsett fra at det i en setting som dette som regel også vil være påkrevet å avskjære motparten og varsle ham før ild kan åpnes. I en slik situasjon vil "gammeldage" krav til manøvreringsevne i lufta kunne være avgjørende.

Utviklingen innen luftmakt er blant annet karakterisert ved tilkomsten av førerløse fly for etterretning, overvåking og målangivelse, og etter hvert også som våpenbærere. Det kan være at JSF er siste generasjon bemannede jagerfly i bakkeangrepsrollen ettersom andre sensorer kan se slagfeltet like godt og andre våpenleverandører beskytte målet like nøyaktig som det bemannede jagerflyet. Det førerløse flyet, er mye billigere og mindre politisk belastende å miste enn et avansert kampfly og en pilot det har tatt tiår og kostet millioner å utdanne. Piloten er dessuten et menneske med pårørende og ikke bare en maskin som kan avskrives i regnskapet. I luftforsvarsrollen er det derimot ingen ting som tyder på at det i overskuelig framtid vil bli frambrakt systemer som kan erstatte det bemannede jagerflyet. Norge bør derfor se etter et jagerfly som først og fremst egner seg i luftforsvarsrollen i fredstid og i krise. Risikoen ved å velge bort lufttilbakke kapasiteten er relativt liten.

Det underbygger denne konklusjonen at moderne nettverksbasert krigføring gjør det mulig å kombinere sensorer, beslutningstakere og våpenplattformer på bakken, til sjøs og i lufta. Det er ikke gitt at Norge, med relativt beskjedene forsvarsbudsjetter, behøver å ha alle tre funksjonene i alle tre dimensjoner i sitt våpenarsenal. Dersom forsvaret har kapasitet til å levere presis ild mot mål på bak-

ken fra plattformer på land eller til sjøs basert på målanvisning fra sensorer eller observatører på bakken eller i lufta og på en beslutning fra et kommandosenter på bakken eller til sjøs, burde det være tilstrekkelig.

Jeg har ingen problemer med å forstå norske jagerflygeres sterke ønske om at Norge velger amerikansk, slik at de kan forbli en del av det dynamiske, avanserte og derfor også prestisjetunge amerikanske flyvåpenmiljøet, hvor de har sine faglige og personlige nettverk. (At det norske Luftforsvaret kan forbli en del av det amerikanske fagmiljøet er for øvrig også et viktig prinsipielt argument for å velge amerikansk). Og det er sterk prestisje, langt utenfor Forsvaret, knyttet til å anskaffe det beste, og med det vise at Norge ikke er noen tredjerangs nasjon, men hører til blant de fremste vestlige industriland. Denne typen holdninger bør imidlertid ikke få avgjøre norske myndigheters valg av jagerfly. Og det er altså gode argumenter for å velge det som er godt nok, framfor alltid å velge det beste.

Valg av jagerfly dreier seg om investeringer i 40-milliarders klassen, og deretter et flere tiår langt kontraktforhold med henblikk på vedlikehold og oppgradering av flyene gjennom deres levetid, og på utdanning og trening av piloter. Valg av britisk, fransk eller svensk jagerfly vil derfor være et signal – uavhengig av hva norske øvrighetspersoner måtte uttale i sakens anledning – til amerikanerne om at Norge har justert sin sikkerhetspolitiske orientering i retning av større vekt på Europa enn tidligere, og gradvis er i ferd med å frigjøre seg fra avhengigheten av USA.

Det finnes tre andre forhold som kan vise seg å bli minst like viktige som de jeg hittil har omtalt. Det første er pris, både innkjøpspris og levetidskostnader. Det andre er industripolitikk. Det tredje er etiske betraktninger knyttet til enkelte av de aktuelle leverandørene.

For det første, pris. Jeg konstaterer at det ikke er satt av penger i forsvarets budsjettplaner for innkjøp av nye kampfly til luftforsvaret. Flyene må derfor tilleggsfinansieres, utenfor rammen av det ordinære forsvarsbudsjettet. Uansett blir ramme- ne trange. Og vi ser allerede nå at det spekuleres

på om vi ikke kan redusere antall fly og kompensere for det reduserte antallet ved å inngå i en eller annen form for luftoperativt samarbeid med andre land. Som sagt, er jeg skeptisk til det. Innkjøpsprisen blir uansett en kritisk faktor. Det kan være fristende å velge det flyet som er billigst i innkjøp for å få et høyere antall fly, og i stedet skyve eventuelle høyere levetidskostnader foran seg, slik det jo er lang tradisjon for å gjøre i vårt land når det gjelder forsvaret.

Den kanskje viktigste faktoren som kan bidra til å drive levetidskostnaden i været, er hvor mange som skal være med å dele oppgraderingskostnadene i løpet av flyets levetid. Dersom Norge f.eks. blir det eneste landet som opererer JAS Gripen i "vår" versjon, kan det komme til å bli en kostnadsbombe av dimensjoner. Det er heller ikke sikkert at Eurofighter kan matche JSF på dette punkt, ettersom det ikke ser ut til at det legges opp til noe utstrakt logistikksamarbeid mellom alle kjøperne av det flyet. For øyeblikket kan det se ut som om JSF, når det gjelder levetidskostnader, er et mer gunstig valg enn de to andre, om da ikke innkjøpsprisen i mellomtiden er økt i så stor grad at vinningen går opp i spinningen. Jeg vet ikke. For en lekmann som meg er det ekstremt vanskelig å danne seg noe realistisk bilde av det reelle økonomiske forholdet mellom de tre tilbudene. Men det er denne typen avveininger som bør foretas.

Så noen ord om industripolitiske hensyn – gjenkjøp. Det viktigste aspektet ved gjenkjøp er at det bidrar til nødvendig forankring av flykjøpet i det politiske miljøet. For den liberale, demokratiske småstaten Norge er det vanskelig å skulle benytte flere titalls milliarder kroner på kampfly, uten at det gir noen form for avkastning på andre områder. Viktigste i denne sammenheng er avtaler som kan bidra til å trygge, og helst opprette nye, arbeidsplasser i Norge, og som kan bidra til å gjøre norsk industri konkurransedyktig på det internasjonale marked. Verdien av gode gjenkjøpsavtaler kan med andre ord ikke undervurderes. Gitt at alle tre flytypene

tilfredsstillende de luftoperative minimumskravene, noe GIL har forsikret oss om at de gjør, vil det være kvaliteten og omfanget av gjenkjøpsavtalene, av industripakken som følger med flykjøpet, som – ved siden av de sikkerhetspolitiske avveiningene – til slutt vil avgjøre valget.

Også etiske vurderinger kan komme til å få innflytelse på flyvalget. Det at pensjonsfondet for eksempel har funnet å ville utelukke Lockheed Martin fra sin investeringsportefølje av etiske grunner, kan faktisk komme til å bli en show-stopper i forhold til å velge JSF. Vi kan beklage det, mene at det er irrelevant for vårt valg av fly, men må antakelig bare forsone oss med at "that's life".

Uansett er et moderne norsk forsvar uten kampfly utenkelig! Jeg ønsker derfor Luftforsvaret lykke til i den videre prosessen fram mot det endelige valget av kampfly!

## Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.