

Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler

Rolf-Inge Vogt Andresen og Cecilie Sendstad

Forsvarets forskningsinstitutt

30. november 2007

FFI-rapport 2007/02564

1010

ISBN 978-82-464-1280-1

Emneord

Russland

Sikkerhetspolitikk

Forsvarsanalyse

Økonomi

Godkjent av

Tor Bukkvoll

Prosjektleder

Espen Berg-Knutsen

Forskningssjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

Denne studien bygger på en tilnærming som kobler økonomiske og sikkerhetspolitiske vurderinger. Målet er i gi et helhetlig bilde av mulig og sannsynlig forsvarsutvikling i Russland. I hvilken grad vil ressurstilgang og -bruk ha som resultat at Russland settes i stand til å realisere uttalte forsvarspolitiske målsetninger? Hva slags forsvar kan Russland regne med å få for de økende bevilgningene? Avslutningsvis diskuteres spørsmålet om hvilke følger utviklingen i det russiske forsvaret kan få for Norge.

Tilgang til holdbart kildemateriale om russisk forsvarsøkonomi byr på spesielle utfordringer, og spørsmål knyttet til kildeproblemet blir drøftet nærmere i første del av studien. Videre gis en beskrivelse av de senere års generelle økonomiske utvikling i Russland og de forutsetninger den har skapt for utvikling av forsvaret. En nærmere analyse av veksttall viser bla. at olje- og gassinntekter utgjør en stadig mindre del av den russiske statens inntekter, og at statlig virksomhet, herunder forsvarsutvikling, vil bli mindre utsatt for konjunktursvingninger på energisektoren. Sammenliknet med de fleste andre land bruker Russland en svært stor del av statlige midler på forsvar og sikkerhet. Dagens politiske ledelse viser en åpenbar vilje til å holde dette forbruket på et høyt nivå. Med et forsvarsbudsjett på 2,8 % av BNP ligger Russland langt over Nato-gjennomsnittet, og den andelen vil ventelig ikke bli redusert i overskuelig fremtid. Utviklingen under president Putin viser en reell økning i forsvarsbevilgningene. Mens BNP har vokst årlig med mellom 6 og 7 % i perioden 2000–2006, har forsvarsbevilgningene hatt en økning på om lag 10 %. Drift legger beslag på en forholdsvis stor del av midlene, men investeringsandelen er på vei opp. De senere årene har investeringer i marinen og flyvåpenet hatt prioritet. Programmet for materiellanskaffelser i perioden 2007–2015/”GPV-2015” er på nærmere 5 mrd rubler (om lag 1150 mrd kroner).

Den viktigste oppgaven i planene for det russiske forsvaret består i å opprettholde og forbedre den strategiske kapasiteten. Videre skal utrusting og trening av hurtigreaksjonsavdelinger ha høy prioritet. Alt materiell i forsvaret skal moderniseres, tjenestevilkårene skal bedres og forsvarsindustrien skal styrkes. Profesjonaliseringen av ca en femdel av mannskapene og den konkurransen forsvaret vil møte på arbeidsmarkedet kan føre til at lønnsutgiftene vil bli langt høyere enn hva man har planlagt med, og at det vil bli færre midler til anskaffelser. Det er også mye usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvorvidt forsvarsindustrien vil kunne fremskaffe det forsvaret trenger, og hvor store kostnader dette vil medføre.

Selv om forsvarsbevilgningene øker kraftig, synes det klart at de ikke vil være tilstrekkelige til å finansiere svært ambisiøse målsetninger. I tillegg til at kalkyler kan bli sprengt av lønnsutgifter og prisstigning på materiell, må man regne med at svinn og korrupsjon vil fortsette å begrense ressursgrunnlaget. Men uansett vil Russland være en ressurssterk, uavhengig aktør med en klar vilje til å bruke penger på forsvaret og dermed kunne få økende betydning for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk.

English summary

This study is based on a combination of economic and security policy approaches. The aim is to give an overall picture of possible and probable Russian defence development. Will available resources enable Russia to realise its stated ambitions? What kind of defence can Russia get for its increasing resource allocations? The final chapter discusses implications of Russian development for Norway.

Access to reliable sources on Russian defence economy is problematic. These difficulties are discussed in the first part of this study. The study proceeds with an outline of Russia's general economic development in post-Soviet time, and how a basis for defence development has been created. Income from oil and gas makes up a decreasing share of total government income, and defence development, like other spheres of government activities, will become less vulnerable to business cycles in the energy markets.

Compared to most other countries, Russia spends a large proportion of government resources on defence and security. Russia's political leadership shows a distinct willingness to maintain high levels of defence spending. Russia's official defence budget makes up 2,8 % of GDP, considerably more than the NATO average. This percentage is not likely to decrease in the foreseeable future. A large share is spent on operations and maintenance, but the investment share is increasing. The procurement program for the period 2007–2015 amounts to almost 5000 billion roubles (ca 1150 billion NOK at present).

The number one priority in Russian defence planning is maintenance and modernisation of the strategic capacity. Equipment and training of quick reaction forces will also have a high priority. Furthermore, all equipment in the armed forces is to be modernised, and terms of service for all personnel is to be improved. Substantial investments are needed in the defence industry. Plans for professionalisation of one fifth of military personnel is made difficult by strong competition in the Russian labour market. This could lead to higher wage costs than what was originally planned for, leaving less funding for procurement. It is uncertain whether the defence industry will be able to produce what the armed forces need, and what the costs will be.

Although defence funding is increasing, it seems clear that it will be insufficient to finance the ambitious plans. Increased personnel and equipment costs can go far beyond present estimates. In addition, waste through corruption and embezzlement will continue to drain allocated resources. Still, Russia will be an affluent, independent actor willing to spend money on its military, and hence of great relevance to the shaping of Norwegian security policy.

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Rapportens struktur	9
2	Kilder og metode	9
2.1	Metodisk tilnærming	9
2.2	Aktuelle kilder	10
2.3	Årsaker til begrenset kildetilfang	13
2.4	Offentlig innsyn i forsvarsøkonomi	15
3	Russisk økonomi og samfunn	17
3.1	Økonomisk vekst	17
3.2	Olje og gass	18
3.3	Velstandsutvikling	19
3.4	Forsvaret i samfunnet	20
4	Forsvar, forsvarsbudsjett, forsvarsbevilgninger – ulike forståelser	20
4.1	Forsvarsbudsjettet 2007	20
4.2	Forsvar vs sikkerhet	21
4.3	Endringer i budsjettpraksis – forsøk på å skape orden	23
5	Russiske forsvarsbevilgninger under Putin: Hva viser de forskjellige kildene?	25
5.1	Overordnede tall for forsvarsforbruk	25
5.2	Drift og investeringer	26
5.3	Forsvarsutgifter fordelt på objekt	28
5.4	Personell og personellutgifter fordelt på objekt	29
5.5	Investeringer fordelt på objekt	31
5.6	Utviklingen i objektenes utgifter	32
6	Planer og ambisjoner for det russiske forsvaret	35
6.1	Militærdoktrinene av 1993, 2000	35
6.2	”Ivanov-doktrinen”	36
6.3	Utkast til ny militærdoktrine	37
6.4	Sergej Ivanovs siste redegjørelse for Dumaen	38
7	Oppdatering av materiell: Våpenprogrammet 2007–2015	39
7.1	Prioriteringer og anskaffelser	40

7.2	Hva skal kjøpes inn?	41
7.3	Usikkerhet og svakheter ved satsingen	43
8	Forsvarsindustrien	46
8.1	Lønnsomhet?	48
8.2	Eksport	48
8.3	Monopolisering og prisstigning	49
8.4	Investeringer, svinn	51
9	Verneplikt vs vervet forsvar	52
9.1	Historikk	52
9.2	Situasjonen i dag	53
9.3	Kan forsvaret konkurrere om arbeidskraft?	56
10	Sammendrag og drøfting	59
10.1	Utfordringer for Norge	62
	Referanser	65

1 Innledning

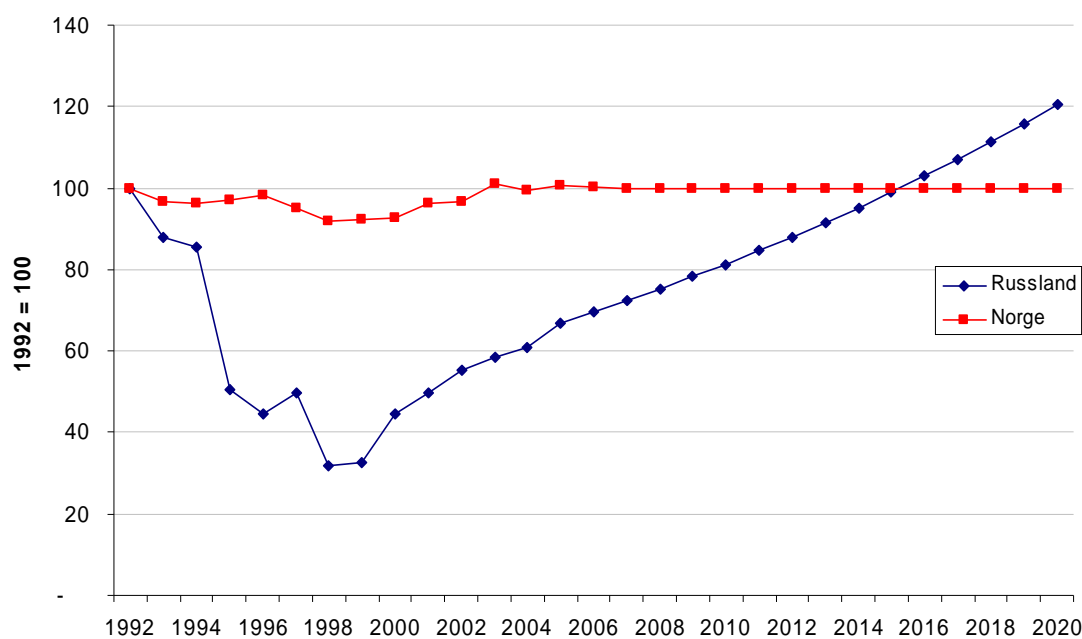
1.1 Bakgrunn

Foreliggende rapport er blitt til i samarbeid mellom FFI-prosjektene 1061 "Kosteffektiv drift av Forsvaret" (KOSTER II) og 1010 "Det nye Russlands bruk av militær makt" (Russland IV). Med en tilnærming som kobler økonomiske og sikkerhetspolitiske vurderinger er målet med samarbeidet å gi et mer helhetlig bilde av mulig og sannsynlig forsvarsutvikling i Russland enn det tradisjonelle prosjektanalyser kan gjøre. Til grunn for arbeidet ligger også et ønske om å utnytte det spesielle fortrinnet FFI har ved at instituttet besitter kompetanse både innen forsvarsøkonomi og sikkerhetspolitikk.

Den økonomiske og politiske utviklingen i Russland de senere år har gitt en studie av russisk forsvarsøkonomi spesiell aktualitet. Bedringen i Russlands økonomiske situasjon har resultert i mer ambisiøse og målrettede planer for forsvaret. Det er nå sterkere grunn enn tidligere til å se planene for det russiske forsvaret som uttrykk for reelle muligheter. Etter flere års nedgang og tap av militær kapasitet og internasjonal innflytelse er det ikke overraskende at Russland har store ambisjoner for gjenreising. Denne studien søker å belyse forholdet mellom militære ambisjoner og økonomiske rammebetingelser. Det vil bli pekt på utviklingstrekk som går over hele den postsovjetiske perioden, men hovedvekten vil ligge på de senere årene med jevn økonomisk vekst, og prognoser for videre utvikling. Et overordnet mål er å prøve å bringe på det rene i hvilken grad ressurstilgang og -bruk vil ha som resultat at Russland settes i stand til å realisere uttalte forsvarspolitiske målsetninger. Hva slags forsvar kan Russland regne med å få for de økende bevilgningene? Hva kan den satsingen man nå ser innebære for forsvarsutviklingen i Russland på sikt?

Utgangspunktet for en studie som denne vil være en ambisjon om å få innsikt i Russlands forsvarsevne. Kunnskap om hvor mye ressurser landet allokterer til sitt forsvar og hvordan disse ressursene blir brukt, vil kunne være et viktig bidrag til slik innsikt. Sammenhengen mellom et lands forsvarsbevilgninger og forsvarsevne er godt dokumentert: Forsvarsevne vil i noen grad kunne utledes av pengebruk, og jo mer effektiv ressursutnyttelsen er, desto klarere er sammenhengen. I denne studien har vi søkt å få en bred forestilling om Russlands forsvarsevne ved å vurdere ressursbruken fra flere ulike perspektiver. Av bevilgningenes størrelse følger begrensninger med hensyn til utrustning og mannskapsstørrelse. Videre kan man få et inntrykk av hvor høy prioritet forsvaret har ved å sammenlikne allokeringer til forsvaret med forsvarsbevilgninger i andre land, og ved å se på forsvarsandelen av landets ressurser sammenholdt med hvor mye som blir andre sektorer til del. Ressursfordelingen innad i forsvaret, som mellom ulike forsvarsgrener eller mellom drift og investeringer, kan klargjøre på hvilke områder og på hvilke måter landet kan utgjøre en militær utfordring. Slik kan en analyse av ressursbruk gi nyttig kunnskap om et lands evne såvel som vilje til forsvar.

Rapporten er ment å legge grunnlaget for et kontinuerlig arbeid der planer for utvikling av russisk forsvar vil bli analysert i forhold til ressurstilgangen. Det er en hovedmålsetning at dette arbeidet skal bidra til norsk forsvarsplanlegging i et lengre perspektiv. Derfor reises i slutten av rapporten også spørsmålet om hva dagens utvikling i Russland kan innebære for Norge. Norske forsvarsbevilgninger har etter Den kalde krigen holdt seg omtrent uendret. Norges reelle forsvarsevne er dermed en funksjon av utviklingen i andre lands militære kapasitet. På slutten av 1990-tallet nådde russiske bevilgninger et bunnivå på ca 30 % av nivået i 1992. Siden 1999 har Russland opplevd en sammenhengende økonomisk vekst. I samme periode har bevilgningene til forsvaret økt, og veksten i bevilgningene har vært høyere enn inflasjonen målt etter konsumprisindeksen. Med andre ord dreier det seg om reelle økninger i ressursallokeringen til Russlands væpnede styrker. I 2006 var den reelle veksten i forsvarsforbruket omtrent som veksten i BNP (6,7%).¹ Et sentralt spørsmål i det videre blir om veksten i forsvarsforbruket vil følge BNP-veksten, eller om det vil bli tatt en avgjørelse om å endre forsvarets del av BNP. Om forsvarsbevilgningene fortsetter å vokse tilsvarende BNP, vil man med en vekstrate på 6 % i 2015 komme opp på samme nivå som forsvarsforbruket var på i 1992 (figur 1.1).



Figur 1.1: Utviklingen i russiske vs norske forsvarsutgifter. Utviklingen fra 2007 og fremover forutsetter en videreføring av dagens budsjettnivå i Norge. Kilder: For Russland – Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); for Norge – FFIs database.

Stagnasjonen og forfallet i det russiske forsvaret og grunnleggende endringer i det sikkerhetspolitiske bildet etter Den kalde krigen reduserte Russlands rolle som en faktor i norsk forsvarsplanlegging, og Norges forsvar ble ikke lenger dimensjonert i forhold til russisk militær kapasitet. Gjenoppbyggingen av det russiske forsvaret er foreløpig i sin begynnelse, men det er klart at den vil innebære utfordringer for Norge. Hva vil Russland prioritere? Vil noen av planene

¹ "Russia Remains Powerhouse of Economic Growth in Post-Soviet Space", *ITAR-TASS Daily*, 11 jan 2007.

ha spesielle følger for norsk forsvarsevne? Eksempelvis har sjømilitær kapasitet i nordområdene fra russisk side frem til i dag nesten utelukkende blitt sett i et strategisk perspektiv. Vil Russland nå i større grad satse på styrker og materiell som er relevante i forhold til ivaretagelse av landets regionale interesser i nord, som ressurskontroll og suverenitetshevdelse?

1.2 Rapportens struktur

Innhenting og vurdering av kildemateriale til en studie av russisk forsvarsøkonomi byr på spesielle utfordringer og har hatt følger for innretningen av studien. Rapporten starter derfor med en drøfting av kildeproblematikken (kapittel 2). For FFIs russlandsforskning er en slik drøfting viktig også som grunnlag for kommende studier av russisk forsvarsøkonomi og Russlands militære kapasitet. Videre beskrives den generelle økonomiske utviklingen i Russland de senere år og de forutsetninger den har skapt for utvikling av forsvaret (kapittel 3). Det vil bli pekt på overordnede trender i tildeling av ressurser til forsvar og sikkerhet (kapittel 4), og fordelingen av ressurser på ulike kategorier (drift og investeringer) og objekter (forsvarsgrener og andre komponenter) vil bli analysert (kapittel 5). Ressurstilgangen blir så sammenholdt med de planer og ambisjoner Russland har for forsvaret. Hvilke oppgaver er det meningen at forsvaret skal kunne håndtere, hvilke prioriteringer gjøres gjeldende for utviklingen av forsvarsstrukturer og produksjon og anskaffelse av materiell (kapittel 6, 7)? Med bakgrunn i analysen av ressursbruk og gjennomgangen av planer og prioriteringer vil det bli gitt en nærmere beskrivelse av to spesielle utfordringer – 1) forsvarsindustriens forutsetninger for å levere det materiellet forsvaret ønsker (kapittel 8) og 2) overgangen til kontraktsbemanning i deler av forsvaret (kapittel 9). I lys av de viktigste funnene i rapporten gis det i det avsluttende kapittelet en samlet vurdering av den russiske forsvarssatsingen og de utfordringer den kan utgjøre for Norge (kapittel 10).

2 Kilder og metode

2.1 Metodisk tilnærming

Begrensninger i kildetilfanget og kildenes beskaffenhet er forhold som nødvendigvis legger premisser for den metodiske tilnærmingen i en studie som denne. Som det vil fremgå av det følgende, gjelder det foreliggende kildematerialet i hovedsak utvikling på overordnet nivå, og det vil være styrende for de vurderinger man kan gjøre. I noen grad kan tall brytes ned på forsvarsgrener, hovedkategorier av utgifter og aktiviteter, mm, men mulighetene for detaljering er begrensede.

Russland utgjør ikke et særtilfelle ved at tilgangen på mer detaljerte opplysninger kan være problematisk. I Nato-land er det ganske varierende praksis med hensyn til hva som rutinemessig offentliggjøres. I de fleste tilfeller vil det imidlertid være mulig å finne tall og få et mer utfyllende bilde også på lavere nivåer – det blir i noen grad et spørsmål om bruk av tid på innsamling, ikke om hva som faktisk er åpen eller gradert informasjon. For Russlands vedkommende må man regne med at innsamlingen uansett vil være tidkrevende, samtidig som hemmelighold og også manglende oversikt hos russiske myndigheter vil begrense mulighetene for å finne annet enn

overordnede og omtrentlige opplysninger. Men en viss nedbryting er mulig. Et spesielt trekk ved informasjonstilgangen består i at mangelen på data er størst på mellomnivåene. På laveste nivå kan man finne brokker av ganske detaljert informasjon om for eksempel enkeltavdelinger. Denne informasjonen kan vurderes i forhold til opplysninger og planer på øverste nivå og dermed gi holdepunkter for å vurdere hvorvidt offisiell politikk og uttalte mål faktisk settes ut i livet.

På denne bakgrunn følger studien en top/down-tilnærming med utgangspunkt i opplysningene på øverste nivå. Beskrivelser av ressursbruk på nivåer lenger ned er gitt i den grad kildematerialet tillater det. Mulighetene her vil være begrensede, men verdien av den foreliggende informasjonen om forsvaret kan økes ved at den kobles med informasjon om utviklingstrekk på andre områder. Sammenholdt med for eksempel statistikk over lønnsutvikling og sysselsetting kan data om forsvaret gi grunnlag for vurderinger av forhold med stor relevans for russisk forsvarsutvikling, som mulighetene for at forsvaret og forsvarsindustrien skal greie å sikre seg nødvendig arbeidskraft. Med en slik tilnærming er de mer overordnede analysene av forsvarsøkonomi i denne studien utfyllt med vurderinger av tilstanden i forsvarsindustrien (kapittel 8) og utviklingen i arbeidet for delvis profesjonalisering av forsvaret (kapittel 9). I den delen av arbeidet har opplysninger fra russiske kilder (fagartikler, nyheter, intervjuer, mm.) vært spesielt viktige.

2.2 Aktuelle kilder

Man vil i en studie av russisk forsvarsøkonomi måtte basere seg på å bruke et bredt tilfang av kilder, og problemstillinger knyttet til valg av kilder og bruken av dem må belyses.

Alle oversikter over russisk forsvarsforbruk er i noen grad beheftet med uklarhet med hensyn til hva de faktisk inkluderer av forsvarsrelatert materiell, personell og aktivitet, og hvordan størrelsene er beregnet og kvantifisert. De kildene som oftest siteres i internasjonale sammenligninger er FN, Nato, publikasjonene fra Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) og *Military Balance*, som utgis av The International Institute for Strategic Studies (IISS).

FN og Nato bygger sine oversikter på det medlems- og samarbeidsland selv melder inn og driver i liten grad med egen innhenting og beregning. FN- og Nato-tall sammenfaller i stor grad. De to organisasjonene har ganske lik forståelse av hva som skal regnes som ”forsvarsutgifter”. Nato definerer forsvarsutgifter som alle sentrale eller føderale utgifter som går til de nasjonale væpnede styrkene. Med væpnede styrker menes strategiske styrker og land-, sjø-, luft-, kommando- og støttestyrker, samt administrasjon. Paramilitære styrker inkluderes dersom de er trent i taktikk, utstyrt som militære styrker og opererer under militær kommando i krig.² Dette er i hovedtrekk sammenfallende med FNs definisjon.³ Ikke uventet er det stor grad av samsvar mellom tall fra Nato og FN på den ene siden og de tallene som offentliggjøres fra russiske forsvarsmyndigheter og andre offentlige instanser på den andre. Det dreier seg jo i alle tilfeller om offisielle tall som

² *Military Balance*, The International Institute for Strategic Studies (IISS), London 2006; <http://www.iiss.org>.

³ ”Transparency in Armaments – Guidelines”; tilgjengelig fra hjemmesidene til FNs nedrustningskontor: United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) – <http://disarmament2.un.org>.

russiske myndigheter bør kunne svare for. Men det kan likevel være vanskelig å sammenlikne tallene. Opplysningene som sendes til FN og Nato er gjerne strukturert og klassifisert på andre måter enn opplysningene som offentliggjøres internt i Russland. Men om tallene ikke uten videre kan sammenstilles, vil det samtidig være vanskelig å si at de ikke stemmer overens.

Ved SIPRI utarbeides oversikter over hvor mye alle verdens stater bruker på forsvar.⁴ I årlige rapporter beskrives og analyseres utviklingen i forsvarsutgifter og våpenproduksjon. I motsetning til Nato og FN driver SIPRI egen innhenting av opplysninger. SIPRIs hovedkilde er likevel offisielle dokumenter som gis ut av regjeringene i de respektive landene. Videre sammenlikner SIPRI sine data med det Nato og FN fremlegger. Til sist sammenholdes dataene med opplysninger som fremkommer i spesialiserte tidsskrifter og aviser. I forhold til oversiktene fra FN og Nato ligger SIPRIs beregninger av forsvarsforbruk jevnt over høyere; ref figur 2.1. SIPRI opererer med en relativt vidtfavnende definisjon av hva som skal regnes som forsvarsrelaterte utgifter.

Military Balance rapporterer forsvarsbudsjett i henhold til Nato-definisjonen. Tallene justeres for kjøpekraft og inflasjon, og oppgis i USD.⁵ Siden det ikke opplyses om hvilke indekser som er benyttet for justeringer, er det vanskelig å sammenlikne tallene fra *Military Balance* med tall fra andre kilder. Det synes også klart at *Military Balance* i perioder har bygget på tallmateriale som ikke har vært oppdatert; jf figur 2.1. Oversikten er derfor ikke egnet til bruk i analyser av utviklingen over tid.

Informasjonstjenestene til *Jane's*, som *Jane's Defence Weekly*, *Jane's Intelligence Review* og *Jane's Intelligence Digest*, bringer også tall for utviklingen i russiske forsvarsutgifter. Som regel gjøres det bare i begrenset grad rede for hva tallene bygger på, eller hva de uttrykker, og man kan få inntrykk av at det drives ganske ukritisk viderefremming av tall som tidligere er offentliggjort av andre. *Jane's* fremstår som en bedre kilde når det gjelder informasjon om materiellanskaffelser og våpenprogrammer og er mer egnet til å kartlegge russiske prioriteringer for utvikling og anskaffelse av materiell og arsenaler.

SIPRIs beregninger bygger på et omfattende kildearbeid og gir på mange måter det mest utfyllende bildet av forsvarsrelaterte utgifter. Men i SIPRIs oversikter oppgis kun samlede utgifter, mens FN og Nato også fordeler utgifter på objekter og kategorier. For denne studiens formål er en slik nedbryting nødvendig, og i det videre er FN brukt som primærkilde. Man må også ha i mente at det finnes forsvarsrelaterte utgifter som ikke er inkludert i disse tallene, jf kapittel 4 om forsvar, forsvarsbudsjett og forsvarsbevilgninger.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av ressursbruken i russisk forsvar er det nødvendig å supplere med opplysninger som offentliggjøres i russiske kilder, så som kunngjøringer og uttalelser fra russiske myndigheter. Hva man finner, kan være tilfeldig, men ved hjelp av slikt materiale vil man i noen tilfeller kunne bryte ned enkelte overordnede tall og få bedre innsikt i

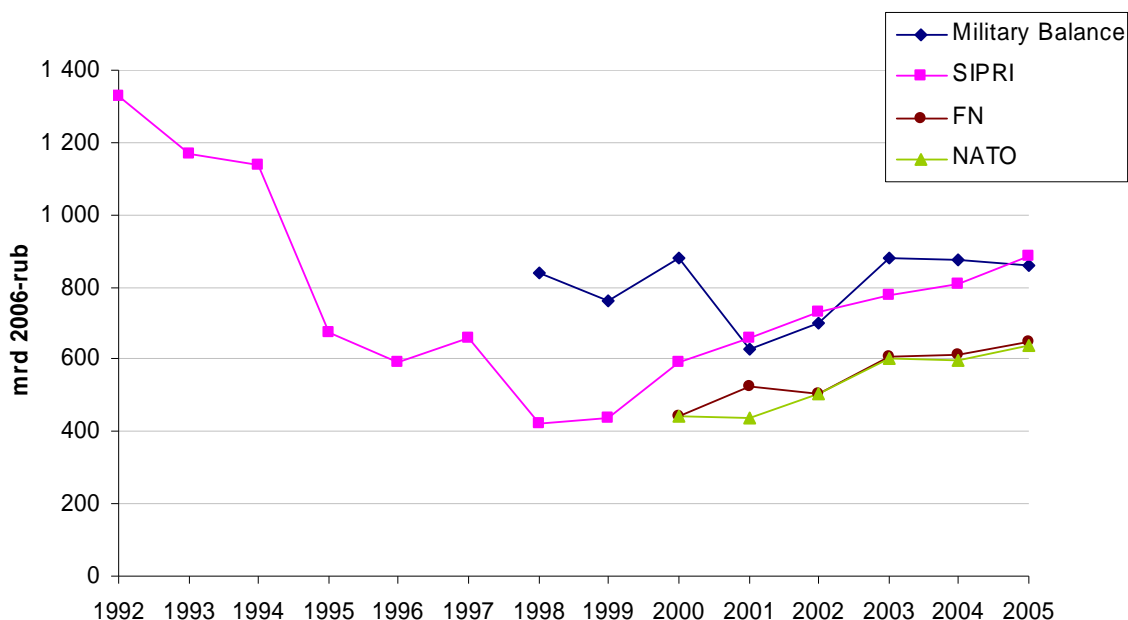
⁴ [Http://www.sipri.org](http://www.sipri.org).

⁵ "PPP"-justering – *purchasing power parity*.

hvordan midlene anvendes. Det er tidkrevende, og mye blir ikke offentliggjort, men det man ikke finner der, vil heller ikke bli innrapportert til internasjonale organisasjoner eller bli tilveiebrakt av forskningsinstitutter. Informasjon som slik er fremskaffet fra russiske kilder utgjør en viktig del av grunnlaget for dette arbeidet. Foruten skriftlige kilder er studien basert på intervjuer i Moskva 20–22 mars 2007 med russiske forskere, analytikere og journalister:

- Aleksandr Golts – forsvarsanalytiker, journalist i *Jezyednevnyj zjurnal*
- Ivan Safrantsjuk – forsker ved Moskva-avdelingen av Center for Defense Information
- Vitalij Sjlykov – forsvarsanalytiker, politiker, blant annet tidligere viseforsvarsminister, medlem av Rådet for forsvars- og sikkerhetspolitikk
- Vitalij Tsymbal – forsker ved Institutt for overgangsøkonomi (Institut ekonomiki perekhodnogo perioda, "Gajdar-instituttet")
- Dmitrij Litovkin – journalist i *Izvestija*
- Viktor Baranets – tidligere offiser, journalist i *Komsomolskaja pravda*
- Pavel Felgenhauer – forsvarsanalytiker, skribent i *Novaja gazeta*
- Andrej Soldatov – forsvarsanalytiker, redaktør i *Agentura.ru*, medarbeider i *Novaja gazeta*

Figur 2.1 viser de ulike kildenes beregninger av russiske forsvarsutgifter. Kun SIPRI gir konsistente oversikter for hele den postsovjetiske perioden. Beregningene i *Military Balance* før 1998 fremstår som ufullstendige og uklare og er derfor ikke tatt med. FN og Nato oppgir kun tall fra 2000 og fremover. Dataene fra FN, Nato og SIPRI er inflasjonsjustert til 2006-verdi i henhold til konsumprisindeksen (KPI) slik den er beregnet av Det Internasjonale Pengefondet (IMF).



Figur 2.1: Russiske forsvarsutgifter 1992–2005. Kilder: Military Balance, Nato, FN og SIPRI. Kilde for KPI: IMF.

2.3 Årsaker til begrenset kildetilfang

Begrensninger i kildetilfanget må ses i sammenheng med arv fra sovjettiden og økonomiske og politiske utviklingstrekk som har preget Russland i postsovjetisk tid. Spørsmålet om informasjonstilgang og offentlighet omkring forsvarsbevilgninger i postsovjetisk Russland er mer utførlig omtalt i 2.4.

Fravær av åpenhet i Sovjetunionen medførte at forsøk på å beregne omfanget av sovjetiske forsvarsbevilgninger resulterte i ganske løse beregninger. Beregningene var ikke basert på etterprøvbare data, men på begrunnede anslag over hvor stort forsvarets forbruk kunne tenkes å være, vurdert i lys av erfaringer fra andre land og det man mente å vite om øvrige deler av sovjetisk økonomi.⁶ I tillegg til de problemer hemmeligholdet skapte, kom de vanskelighetene som fulgte av at Sovjetunionen hadde et økonomisk system der varer og tjenester ikke lot seg takseres på samme måte som i markedsbaserte økonomier. Overgangen fra ett økonomisk system til et annet har også gjort det svært vanskelig å lage konsistente oversikter over forsvarsutgifter fra sovjetisk tid og over i den postsovjetiske epoken.⁷

I den postsovjetiske økonomien skulle man i prinsippet ha et bedre grunnlag for å fastsette verdier og kostnader enn hva tilfellet var i sovjettiden. Men det ble ikke etablert et fungerende marked. Ikke minst innen de deler av økonomien som særlig berørte forsvaret, kom sovjetiske tilstander til å vedvare. Den sovjetiske forsvarsindustrien var bygget opp og fungerte på en slik måte at den var helt avhengig av sovjetsystemet. For forsvarsøkonomien bestod den vesentligste endringen som følge av systemskiftet i at bevilgningene til forsvar og forsvarsrelatert virksomhet ble drastisk redusert.

Om det etter Sovjetunionens oppløsning ble større åpenhet omkring forsvaret, innebar ikke det nødvendigvis at man fikk bedre tilgang til informasjon som kunne brukes som grunnlag for analyser av *forsvarsøkonomien*. Mange forhold fantes det ikke informasjon om overhodet. I andre tilfeller var informasjonen ufullstendig og upålitelig. Sovjetiske militære hadde sjelden måttet avlegge regnskap, og mange typer kostnadsdata og annen relevant informasjon om økonomien i forsvaret hadde aldri blitt utarbeidet.

På 1990-tallet var det store avvik mellom budsjettene slik de ble vedtatt og de ressursene forsvaret faktisk fikk. Inflasjon gjorde at verdien av bevilgningene ble betraktelig redusert fra budsjettvedtaket ble gjort til pengene nådde frem til mottakerne. Det var også en betydelig treghet i systemet og flere eksempler på at vedtatte bevilgninger uteble fullstendig. Budsjettene sa lite om reell ressurstilgang. Under Putin har et annet kildeproblem oppstått. Etter budsjettvedtak har det blitt gjort til dels betydelige påplusninger i budsjettene, særlig mot slutten av året.⁸ Dette har

⁶ Se blant annet James H Noren: "The Controversy Over Western Measures of Soviet Defense Expenditures", *Post-Soviet Affairs*, 1995 11 (3), ss 238–276.

⁷ For en drøfting av denne problematikken: Julian Cooper, "The Military Expenditure of the USSR and the Russian Federation, 1987–97", *SIPRI Yearbook 1998*, Oxford University Press 1998.

⁸ Viktor Mjasnikov: "I Forsvarsdepartementet liker man ikke å telle penger" ("V Minoborony ne ljubjat stsjitat dengi"), *Nezavisimoje vojennoe obozrenije*, 8 des 2006.

igjen ført til uklarheter i diverse kilder. Ofte fremgår det ikke hvorvidt tall som presenteres viser det opprinnelige budsjettet, budsjettet med påplusninger, eller faktisk forbruk slik det er registrert etter budsjettårets slutt.

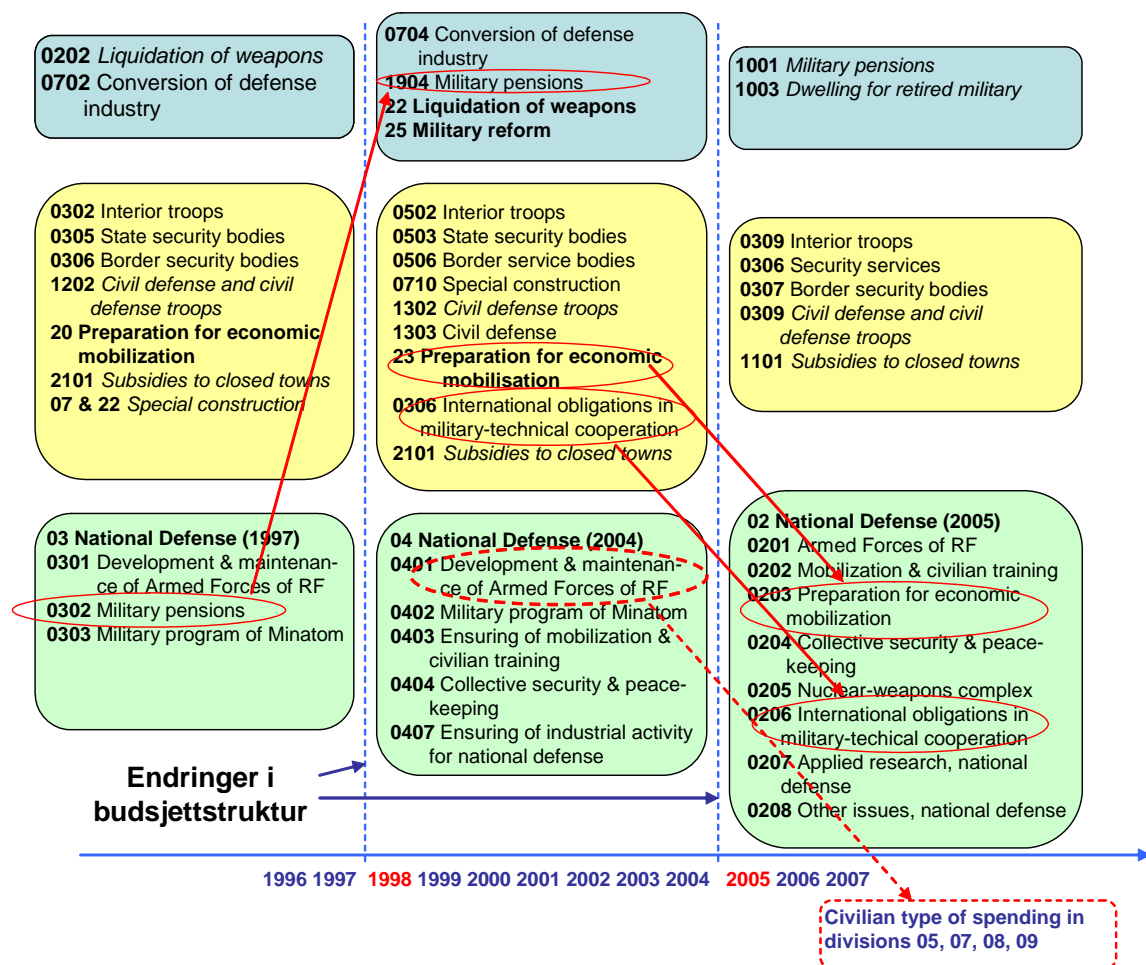
Arbeidet med å etablere kunnskap om russisk forsvarsøkonomi har også blitt vanskeliggjort som en følge av hvordan relevante utgifter posteres i offentlige regnskaper. Det å beholde oversikten over russiske budsjetter, som har vært gjenstand for flere endringer i rutiner og strukturer, har frem til i dag vært et møysommelig og tidkrevende arbeid, og det er ikke gitt at man vil få klarhet i hvor alle forsvarsrelaterte utgifter er bokført. Flere utgiftsposter har blitt flyttet mellom budsjettkapitler opptil flere ganger (figur 2.2).⁹ Disse utgiftene har imidlertid utgjort en relativt begrenset del av de totale forsvarsutgiftene.

Videre kommer det forhold at en del bevilgninger som i vest vil bli regnet som forsvarsrelevante, som for eksempel bevilgninger til Innenriksstyrkene, ikke er en del av det russiske forsvarsbudsjettet, men går over budsjettkapittelet "Nasjonal sikkerhet". Dette betyr ikke at denne typen bevilgninger holdes helt skjult i forsvarssammenheng. Russland er blant de land som årlig innrapporterer forsvarsutgifter til FN. Rapportene utformes etter en felles mal hvor det blant annet spørres etter utgifter til paramilitære styrker, og det gis en definisjon av hva slags styrker som faller inn under betegnelsen. Under dette punktet fremkommer det i de russiske rapportene betydelige summer som etter alt å dømme går til blant annet Innenriksstyrkene og Grensevakten, dersom Russland har rapportert i henhold til retningslinjene. Men hvilke styrker det dreier seg om, fremgår ikke eksplisitt; se nærmere omtale i det videre (kapittel 4, 5).¹⁰

Uansett hvor og hvordan forsvarsutgifter er ført, vil det i regelen være slik at summer kun presenteres på et overordnet nivå. Tall er sjelden og i liten grad brutt ned på ulike typer aktiviteter eller materiell. Om man skal få mer detaljert oversikt, må man som oftest basere seg på opplysninger som fremkommer mer tilfeldig og usystematisk, for eksempel i uttalelser fra politikere og høyere offiserer.

⁹ Ivan Safrantsjuk, samtale i Moskva, 20 mars 2007; Julian Cooper, "Military Expenditure in the 2005 and 2006 Federal Budgets of the Russian Federation. A Research Note", SIPRI, jan 2006, www.sipri.org/contents/milap/milex/publications/Unpublished/cooper20060124.pdf/download; Vasilij Zatsepin, "Russian Military Expenditure: What's behind the Curtain?", *The Economics of Peace and Security Journal*, vol 2 nr 1 2007.

¹⁰ Innenriksstyrkene hører inn under Innenriksdepartementet, Grensevakten under Den føderale sikkerhetstjenesten. Innenriksstyrkenes mannskapstall anslås til om lag 200 000.



Figur 2.2: Endringer i budsjettets posteringsstruktur – Vasilij Zatsepin, "Russian military expenditure: what's behind the curtain?", *The Economics of Peace and Security Journal*, vol 2 no 1 (2007). Utgiftspostene i de grønne feltene går over budsjettkapittelet "Nasjonalt forsvar". Gult markerer poster i budsjettkapittelet "Nasjonal sikkerhet og rettshåndhevelse". Blått markerer forsvarsrelaterte utgifter i andre budsjettkapitler.

2.4 Offentlig innsyn i forsvarøkonomi

Offentlighetens innsyn i forsvarøkonomiske disposisjoner og muligheter til å påvirke ressursbruken var i sovjettiden fraværende. Økt åpenhet – *glasnost* – var et av Gorbatsjovs viktigste reformprosjekter. Det gav ganske raskt merkbare resultater, også i forholdet mellom forsvaret og resten av samfunnet, og utviklingen mot større åpenhet fortsatte de første årene under Jeltsin. Men prosessen stoppet opp mot slutten av 1990-tallet, og under Putin har den i noen grad blitt reversert.¹¹

Opplysninger om hvor mye forsvaret kostet var før 1989 i praksis ren desinformasjon. Det fantes ikke et forsvarsbudsjett i normal forstand. I 1991 fikk man noe som liknet på budsjettstyring i form av et utkast til forsvarsbudsjett (se eget punkt om budsjettering og budsjettpraksis – 4.3).

¹¹ Julian Cooper, "Society–military relations in Russia: the economic dimension", i *Military and Society in Post-Soviet Russia*, Manchester University Press 2006, ss 131–156.

Sovjetunionen rapporterte i oktober 1990 for første gang til FN om militære utgifter.¹² Rapporten ble offentliggjort i fulltekst i sovjetisk presse. Det var noe helt nytt – for første gang presenterte man opplysninger om hvor mye som gikk til hver forsvarsgren, med unntak av de strategiske raketstyrkene, og til hovedkategorier av våpensystemer.

Russlands første egentlige forsvarsbudsjett ble vedtatt av nasjonalforsamlingen i 1992. Det inneholdt opplysninger om planlagt forbruk under ganske vide overskrifter – operasjoner og vedlikehold, anskaffelser, forskning og utvikling (FoU), militær byggevirkksomhet (i hovedtrekk tilsvarende norsk EBA – eiendom, bygg og anlegg), militære pensjonsutbetalinger og Atomenergidepartementets ressursbruk til utvikling og produksjon av kjernefysisk materiell og utstyr. I årene 1992–97 offentliggjorde man samlede budsjettbevilgninger til forskning og utvikling, anskaffelser og EBA. Men selv for representanter i nasjonalforsamlingen var det begrenset tilgang til detaljer. Senere ble også sammendragene med informasjon om forskning og utvikling, anskaffelser og EBA unntatt offentlighet. Siden har russisk praksis vært langt mer restriktiv enn praksis i de fleste utviklede demokratier, og det er i dag lite som tyder på bevegelse i retning større åpenhet.

Forsvarsdepartementet og Generalstaben har i mange tilfeller vært imot offentlighet. Det vises blant annet til ”Lov om statshemmeligheter”.¹³ Loven hjemler hemmelighold av opplysninger om budsjettbevilgninger til alt som gjelder nasjonal sikkerhet og åpner kun opp for offentliggjøring av overordnet informasjon i sammendrags form. Finansdepartementet, som mot slutten av 1990-tallet fikk mer kontroll med fordeling av budsjettmidler (4.3), har i sitt arbeid etterstrebet transparens for egne formål, men ikke ivret for å gi offentligheten innsyn. Statsdumaens forsvarskomiteé, eller i alle fall komiteens ledelse, har vært den offentlige instans som i størst grad har arbeidet for åpenhet. Med budsjettet for 2003 ble det gjort fremskritt i retning økt innsyn, men det gjenstod mye.¹⁴ Statsdumaen får svært begrenset informasjon om planlagt forbruk på undernivåene i forsvarsgrenene. Innholdet i Forsvarsordren – den årlige bestillingen av våpen, forsyninger, militær forskning og utvikling, med mer (kapittel 7) – er i henhold til loven om statshemmeligheter gradert informasjon. Opplysninger om forsvarsindustrien offentliggjøres i større grad enn tidligere; Internett har her spilt en vesentlig rolle. Våpeneksport er fremdeles omgitt av betydelig hemmelighold, nå gjerne under henvisning til behovet for å bevare forretningshemmeligheter. Rapportene til FN om militære utgifter har etter hvert fått et mer begrenset innhold, og rapportene har ikke blitt offentliggjort i Russland, til forskjell fra praksis i Sovjetunionen. Russland har siden 1992 oversendt årlige rapporter til FNs register over konvensjonelle våpen, men med betydelige utelatelser og svært få detaljer.¹⁵

En av de fremste observatørene av russisk forsvarsøkonomi, Julian Cooper ved Universitetet i Birmingham, har konkludert med at Russland har beveget seg bort fra hemmeligholdet i

¹² I desember 1980 vedtok Generalforsamlingen i FN en resolusjon som introduserte et system for standardisert rapportering om militære utgifter. Alle medlemsland ble oppfordret til å rapportere årlig til generalsekretæren, som igjen skulle rapportere videre til Generalforsamlingen; <http://disarmament.un.org>.

¹³ Gjeldende lov trådte i kraft 21 juli 1993.

¹⁴ Henry Ivanov, “Russia announces 2003 allocations”, *Jane’s Defence Weekly*, 29 jan 2003.

¹⁵ <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

sovjettiden, men at man ennå er et godt stykke unna den åpenheten som er nødvendig for at offentligheten skal kunne føre kontroll med hvordan forsvarsmidlene brukes. Årsaken ligger imidlertid ikke bare i den sovjetiske arven, men også i det forhold at flere myndighetsinstanser ser seg tjent med begrenset innsyn:

”Progress has undoubtedly been made in post-communist Russia in opening up the military-economic sphere to greater parliamentary and public scrutiny, but the legacy of excessive secrecy has proved to be very difficult to overcome ... But it is not only the Soviet legacy that hinders progress: various government agencies, in particular the MOD itself, other ‘power’ ministries, and to some extent Minfin [Ministry of Finance], find limited transparency convenient.”¹⁶

De siste årene har stadig flere budsjettposter blitt lukket for offentlig innsyn. I 2003 utgjorde hemmeligstemplede utgifter 9,5 % av de totale utgiftene i statsbudsjettet. For 2007-budsjettet er tallet 12,2 %. I samme periode har andelen hemmelige utgifter i bevilgninger til forsvaret steget fra 36,2 % til 45,6 %, mens tilsvarende tall for bevilgninger til sikkerhet og lov & orden er 22,4 % og 31,3 %. Flere observatører har påpekt at mangelen på innsyn lett kan føre til ineffektiv og ukontrollert pengebruk, og at hemmelighold fremmer korrupsjon.¹⁷

3 Russisk økonomi og samfunn

Denne studien er aktualisert av det som har vært et av de mest dominerende utviklingstrekkene i Russland de senere årene – den økonomiske veksten (1.1 Bakgrunn). Dette kapittelet gir en overordnet beskrivelse av vekstens omfang, drivkreftene bak og noen av de resultatene den har gitt så langt for statens ressursgrunnlag og handlingsrom, og for befolkningens levestandard. Dette er forhold som utgjør forutsetninger for den videre forsvarssatsingen. Noen av disse sammenhengene er drøftet mer inngående lenger ute i rapporten, særlig i diskusjonen om forsvarets muligheter for å rekruttere personell (kapittel 9).

I det følgende er alle tall og vekstrater reelle, det vil si justert for IMF's konsumprisindeks.

3.1 Økonomisk vekst

Russisk BNP har vokst sterkt siden 1999 (figur 3.1). Årlig vekst har i gjennomsnitt ligget på 6,7 %.¹⁸ Prognoser fra Russlands statistikkjeneste ”Rosstat” tyder på at veksten i inneværende år vil kunne bli på over 7 %.¹⁹ Utsiktene fremover er gode. Med fortsatt høye priser på energi vil BNP kunne vokse med over 6 % årlig de neste to årene.²⁰ Det vil innebære en liten nedgang, men

¹⁶ Cooper, “Society-Military Relations ...”, s 151.

¹⁷ “Budsjett med hemmelighet” (“*Bjuzdet s sekretom*”), Aleksandra Petratsjovka, Dmitrij Kazmin, Aleksej Nikolskij, *Vedomosti*, nr 176, 20 september 2006. Se også ”Putin’s Military Numbers Just Don’t Add Up”, Pavel Felgenhauer, *Eurasia Daily Monitor*, 1 nov 2006; ”Det blir flere militær-finansielle hemmeligheter” (“*Mnozjatsja vojenno-finansovyje tajny*”), Vladimir Ivanov, *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 20 okt 2006.

¹⁸ *The World Factbook*, Central Intelligence Agency; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html#Econ>. Sist oppdatert 18 okt 2007.

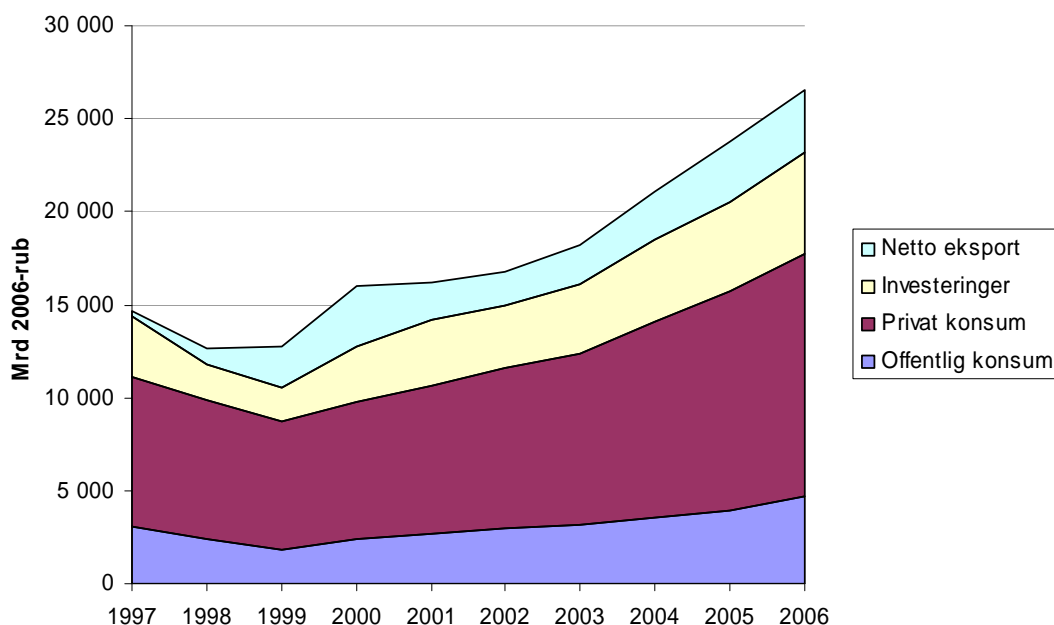
¹⁹ [Http://www.gks.ru/](http://www.gks.ru/).

²⁰ ”Maintaining Momentum”. *Economist.com*, 12 sep 2007.

veksten i Russland må allikevel karakteriseres som høy. I USA vokste BNP med 2,9 % i 2006, i EU med 3,2 %, i Tyskland 2,8 %, i Frankrike 2,2 % og i Norge med 4,6 %.²¹ I løpet av vekstperioden har russisk økonomi blitt en mer integrert del av økonomien i resten av verden: Mens Russland i 1997 hadde en nettoeksport på 2 % av BNP, var tallet for 2006 13 % (figur 3.1).

3.2 Olje og gass

Den langt viktigste delen av eksporten består av olje og gass, og mye av BNP-veksten er drevet av olje- og gassinntekter. I løpet av perioden 2000–2006 steg verdens oljepriser nominelt i gjennomsnitt med 125–130 % USD, eller reelt med 210-215 % RUB²². Denne trenden gjenspeiles i russisk økonomisk utvikling.²³ Beregning og forvaltning av olje- og gassinntekter er blitt et vesentlig element i budsjettarbeidet. Petroleumsinntektene utgjør i dag om lag en tredel av inntektene i det føderale budsjettet. Samtidig viser prognoser at den relative betydningen av disse inntektene vil reduseres fremover. I henhold til kalkyler fra det russiske finansdepartementet vil olje- og gassinntekter i 2008 utgjøre 6,81 % av BNP, i 2009 5,93 % og i 2010 5,24 %.²⁴ Andre sektorer vil bidra mer til veksten fremover, og russisk BNP og føderale inntekter vil bli mindre sensitive for endringer i olje- og gasspriser.



Figur 3.1: Utvikling i russisk nasjonalregnskap. Kilde: IMF Financial Statistics.

²¹ *The World Factbook*; Wikipedia – en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_the_European_Union (8 aug 2007).

²² Vi har først PPP-justert tallene til russiske rubler, deretter inflasjonsjustert prisene. (Kilde PPP og KPI: IMF)

²³ IMF International Financial Statistics.

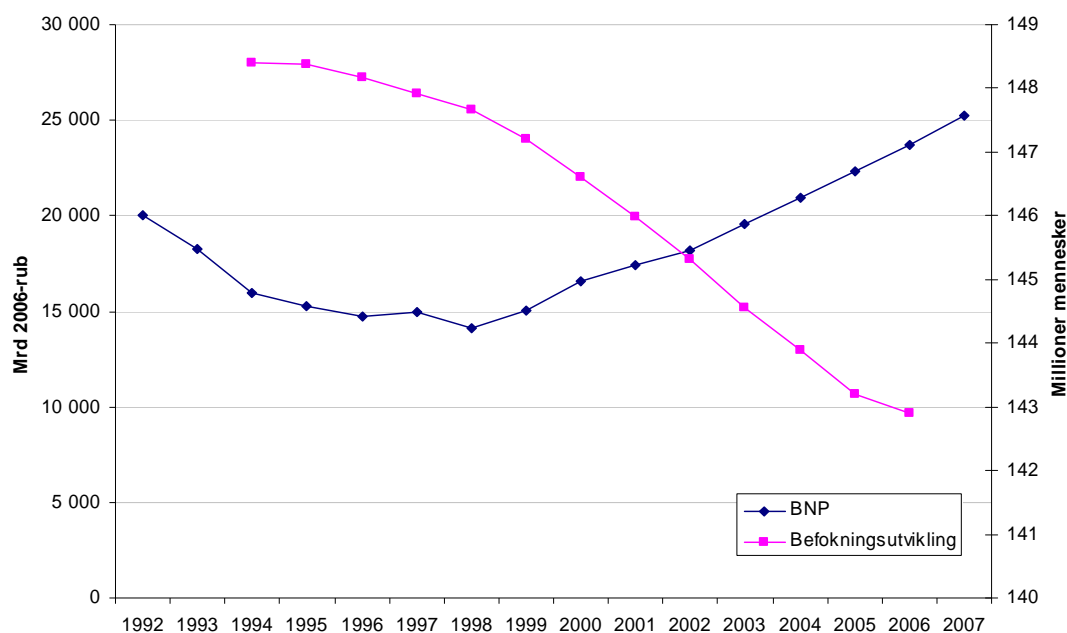
²⁴ [Http://www1.minfin.ru/](http://www1.minfin.ru/). Dette er direkte inntekter. Hvor stor den samlede betydningen av olje- og gassrelatert virksomhet er for et lands økonomi, vil være vanskelig å anslå – det er ikke gitt hvor mye som skal inkluderes. Shinichiro Tabata har i ”Russian Revenues from Oil and Gas: Flow and Taxation” (*Eurasian Geography and Economics*, 43 (2007), ss 610–27) kommet frem til at olje- og gassindustrien, inkludert relatert handel og transport, stod for mellom 20 og 24% av russisk BNP i 1999 og 2000.

3.3 Velstandsutvikling

Det har vært en utbredt oppfatning at et lite antall personer – gjerne omtalt som ”oligarker” (”*oligarkhi*”) – har fått kontroll med en uforholdsmessig stor del av russiske ressurser. Denne oppfatningen må sies å være riktig – eiendom i Russland er relativt skjevt fordelt om man sammenlikner Russland med utviklede industriland. Det er imidlertid ingen tvil om at den høye BNP-veksten de senere årene har ført til velstandsøkning for en betydelig del av befolkningen. Som følge av befolkningsnedgang har veksten i *BNP per capita* dessuten vært enda høyere enn BNP-veksten (figur 3.2).²⁵

Gjennomsnittlig reallønnsvekst i perioden 1995–2005 var på 11 % årlig.²⁶ Arbeidsledigheten ligger i dag på 6,6 %, relativt lavt sammenliknet med nivået i vestlige land.²⁷ I enkelte deler av økonomien er det mangel på arbeidskraft. Med et høyt investeringsnivå og samtidig befolkningsnedgang har det oppstått press på lønninger.

Et tydelig trekk i bildet består i at velstandsøkningen er geografisk ujevnt fordelt. Det er store variasjoner mellom byer og landsbygd. Moskva og Sankt-Petersburg kan sies å utgjøre egne soner med en levestandard som for store deler av befolkningen ikke ligger langt under nivået i vesteuropeiske land.²⁸



Figur 3.2: Utvikling i BNP og befolkning 1992–2007. Kilder: IMF, OECD.

²⁵ I perioden 1999–2006 økte BNP per capita i gjennomsnitt med om lag 7 % per år (IMF).

Befolkningsnedgang har en negativ innvirkning på den totale BNP-veksten. Idet færre personer er i arbeidsfør alder, er det færre igjen til å kunne produsere og derigjennom øke BNP. Med mindre personene som produserer kan erstattes med kapital, vil resultatet mest sannsynlig være redusert vekst.

²⁶ Rosstat; <http://www.gks.ru>.

²⁷ *The World Factbook*.

²⁸ Ca 73 % av befolkningen – 103,8 av til sammen 142,2 millioner – bor i dag i byer. Andelen har holdt seg relativt konstant fra 1989 til i dag – Rosstat; <http://www.gks.ru>.

Ulike forhold knyttet til velstandsutvikling og fordeling har relevans for det russiske forsvarets muligheter til å rekruttere personell. Dette er nærmere diskutert i kapittel 9.

3.4 Forsvaret i samfunnet

Forsvar og forsvarsutgifter opptar en ganske spesiell plass i russisk samfunn og økonomi. Russland bruker en svært stor del av sine ressurser på forsvaret, så stor at landet skiller seg ut i forhold til de aller fleste av verdens stater. I det føderale budsjettet er kapittelet ”Nasjonalt forsvar”, der mesteparten av forsvarsutgiftene føres, nest størst og utgjør 15 % av totalbudsjettet.²⁹ Tredje størst er ”Nasjonal sikkerhet og rettshåndhevelse”, som også inneholder betydelige forsvarsbevilgninger, med 12,1 %. Til sammenlikning trekker ”Utdanning” 5,1 % av budsjettmidlene og ”Sosialpolitikk” 4,1 %.

Det forsvarsrelaterte forbruket må ses i lys av arven fra sovjettiden. Et av de viktigste målene med økonomisk virksomhet i Sovjetunionen var å sørge for finansiering av forsvaret. Ingen hadde oversikt over hvor stor del forsvarsutgiftene utgjorde av statens totale kostnader, men det var helt klart at andelen var langt høyere enn i noe markedsbasert demokrati av vestlig type.³⁰ Med oppløsningen av sovjetsystemet ble forsvarsbevilgningene kraftig redusert. Den nye politiske ledelsen i postsovjetisk Russland hadde liten vilje til å satse på forsvaret. De enorme forsvarsutgiftene ble tvert imot sett på som en av hovedårsakene til at økonomien hadde brutt sammen. Men det militærapparatet Russland hadde overtatt var så stort at det fortsatte å forbruke en vesentlig del av statens midler. Forsvarsandelen i statsbudsjettet var fremdeles svært høy sammenliknet med de fleste andre land da Russlands økonomiske vekst startet i 1999, og siden har man latt andelen forbli ganske uendret. Forsvarsbudsjettet utgjorde 18 % av offentlig konsum i 2000, 16 % i 2007.³¹ Forsvaret har fått del i den positive utviklingen i russisk økonomi, og de siste årene har man kunnet registrere en fornyet vilje til å bruke penger på de væpnede styrker. Dette er ganske spesielt for Russland. I vestlige land har forsvarsbudsjettene vært holdt på et relativt konstant nivå og dermed blitt andelsmessig redusert. I Norge har forsvarsandelen i perioden 2000–2007 gått ned fra 5 % til 3 % av saldert statsbudsjett (eksklusive oljefondet).

4 Forsvar, forsvarsbudsjett, forsvarsbevilgninger – ulike forståelser

4.1 Forsvarsbudsjettet 2007

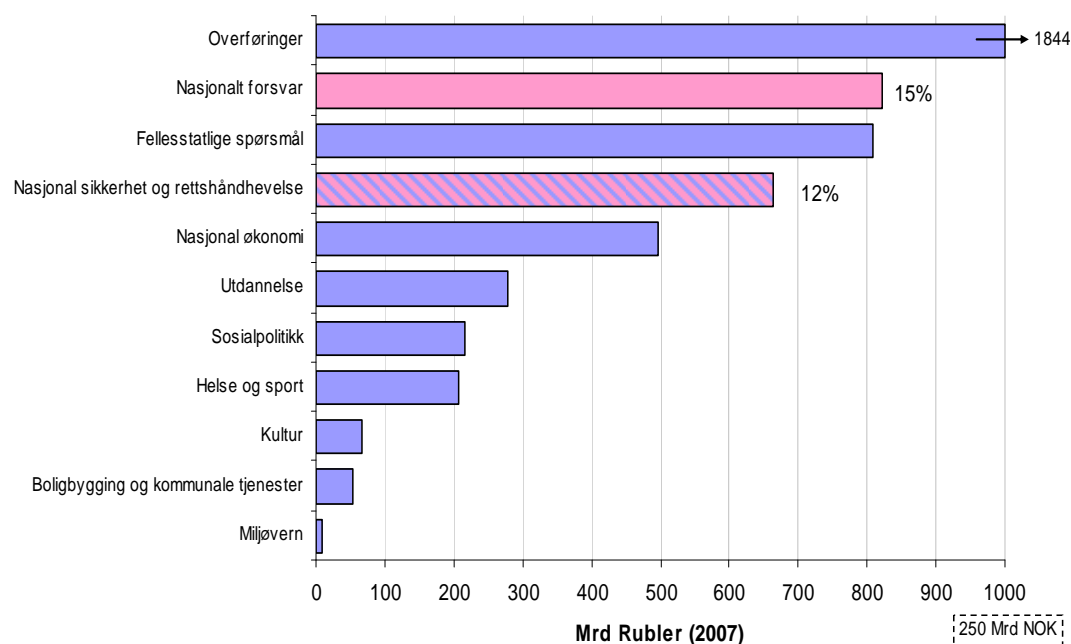
Måten utgifter klassifiseres på i det russiske statsbudsjettet er forskjellig fra hvordan dette gjøres i Nato-land. Dette er med på å gjøre sammenlikning av ressursbruken til en utfordring, selv om

²⁹ Det klart største budsjettkapittelet – 33,8 % av det totale budsjettet – består av midler som overføres mellom budsjetter som et ledd i omfordeling og utjevning mellom ulike sektorer og føderasjonssubjekter.

³⁰ Forsvarseksperten Vitalij Sjlykov mente det kunne være riktig å si at forsvaret la beslag på 100 % av den sovjetiske økonomien siden den hadde som sin overordnede oppgave å støtte opp om landets forsvarskapasitet (samtale i Moskva, 20 mars 2007).

³¹ IMF (offentlig konsum); FN (forsvarsutgifter).

problemet var langt større i sovjettiden. Det som til vanlig kalles ”forsvarsbudsjett” kan mer presist kalles ”Forsvarsdepartementets budsjett”, som ikke er et eget kapittel i det føderale budsjettet, men består av midler fra flere budsjettkapitler. Det viktigste av disse er ”Nasjonalt forsvar”, som i statsbudsjettet for 2007 er på 822,0 mrd rubler, mens det totale forsvarsbudsjettet er på 860,9 mrd.³² De øvrige kapitlene som inneholder forsvarsbevilgninger av betydning er ”Sosialpolitikk”, ”Helse og sport” og ”Utdannelse”. Forsvarsbudsjettet utgjør med dette 15,8 % av det føderale budsjettet, som er på 5463,5 mrd rubler, og 2,8 % av BNP, som i budsjettet for 2007 er beregnet til 31220 mrd.



Figur 4.1: Det føderale budsjettet 2007. Kilde: Ljubov Kudelina, presentasjon av det føderale budsjettet og forsvarsbudsjettet 2007 for det militærdiplomatiske korps i Moskva, 30 jan 2007.

4.2 Forsvar vs sikkerhet

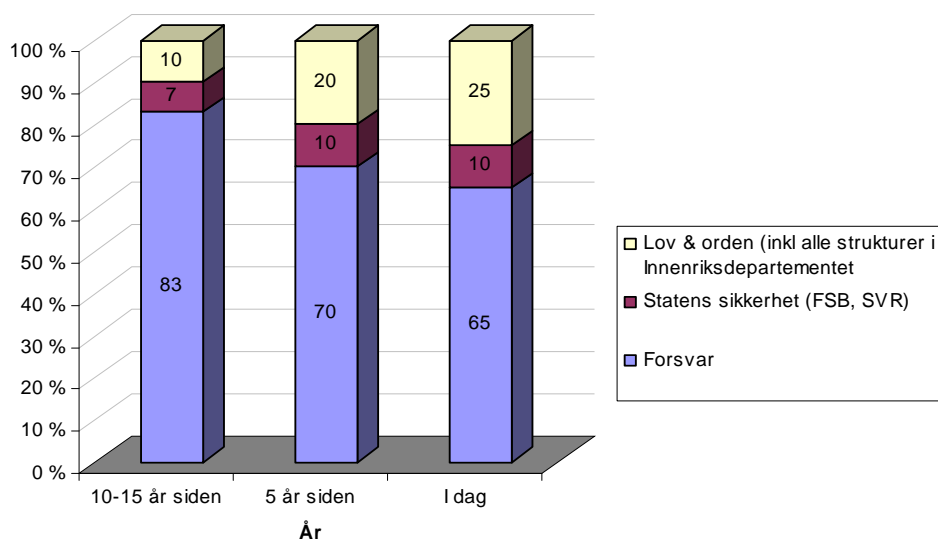
I tillegg til de ressursene Forsvarsdepartementet får tilført, bevilges det store summer til strukturer man kan betegne som forsvarsrelevante, men som ikke regnes som en del av de væpnede styrker. De viktigste blant disse er Innenriksstyrkene, Grensevakten og vaktstyrkene til president og regjering. Disse strukturene får det meste av sine midler over budsjettkapittelet ”Nasjonal sikkerhet og rettsåndhevelse”, som i inneværende års budsjett er på 662,9 mrd rubler. De får som de væpnede styrker også noen bevilgninger over andre budsjettkapitler. Russiske myndigheter ser forsvar og sikkerhet under ett i flere sammenhenger. Verneplikt kan avtjenes i Innenriksstyrkene såvel som i noen av politiets avdelinger. Forsvar og sikkerhet ses også samlet i en del spørsmål som gjelder materiell. Eksempelvis skal det statlige våpenprogrammet for 2007–

³² Ljubov Kudelina, presentasjon av det føderale budsjettet og forsvarsbudsjettet 2007 for det militærdiplomatiske korps i Moskva, 30 jan 2007.

2015 (kapittel 7) finansiere utvikling og innkjøp av våpen og utstyr til både forsvars- og sikkerhetsstyrker.

Det har vært et mye diskutert spørsmål hvor stor del av bevilgningene til sikkerhet som skal inkluderes i beregninger av sovjetisk og russisk forsvarsforbruk. De variasjoner man finner mellom ulike kilder skyldes blant annet forskjellige vurderinger av hvilke sikkerhetsutgifter som bør medregnes. Regnskapsteknisk er disse variasjonene fullt håndterbare så lenge det i kildene opplyses eksplisitt hva som er inkludert. Dette fremkommer imidlertid ikke alltid klart.

De senere årene har bevilgninger til sikkerhet økt mer enn bevilgninger til forsvar. Terrorberedskap og –bekjempelse har krevd økte ressurser. Viktigere er imidlertid personellvekst og økte lønnskostnader i politi og rettsvesen. Undersøkelser viser at de væpnede styrkers andel av totale forsvars- og sikkerhetsmidler i postsovjetisk tid har blitt redusert fra over fire femdeler til om lag to tredeler. De tjenester som skal ivareta statens sikkerhet – Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) og Tjenesten for utenlandsetterretning (SVR) – har fått en viss økning i sin andel, men andelen som går til opprettholdelse av lov og orden, inkludert all virksomhet som drives av Innenriksdepartementet, har hatt en langt sterkere vekst.³³



Figur 4.2: Fordeling mellom forsvar og sikkerhet i føderale budsjetter i postsovjetisk tid. Det har i perioden vært mange endringer i budsjettstrukturen og også noe usikkerhet med hensyn til hvilke departementer som disponerer de ulike budsjettpostene. Tall kan derfor vanskelig angis nøyaktig, og i noen grad må en oversikt baseres på anslag. Men mesteparten av midlene til forsvar og sikkerhet lar seg klassifisere, og hovedtrender fremkommer klart. Figuren er basert på Ivan Safrantsjuks undersøkelser (samtale i Moskva, 20 mars 2007). I Safrantsjuks klassifisering er alle strukturer tilhørende Innenriksdepartementet, herunder Innenriksstyrkene, inkludert i "Lov & orden", mens "Statens sikkerhet" omfatter FSB og SVR.

³³ Ivan Safrantsjuk, samtale i Moskva, 20 mars 2007; Andrej Soldatov, "The Classified Cash-Register" (intervju med Ivan Safrantsjuk), *Defense&Security*, nr 24 7 mars 2007.

4.3 Endringer i budsjettpraksis – forsøk på å skape orden

Ulike forhold knyttet til budsjettpraksis – klassifisering av utgifter, fordelingsmyndighet, rapportering, ansvar, med mer – har vært gjenstand for mye diskusjon, interessekamp og eksperimentering. På dette som på mange andre felt kan det se ut til at praksis og rutiner nå i større grad blir preget av en intensjon om stabilitet og forutsigbarhet. Dette kan også gi bedre overblikk over den russiske forsvarsøkonomien.

I sovjetøkonomien hadde budsjetter en ganske annen og langt mindre betydning enn i moderne økonomier av vestlig type. For forsvaret spilte budsjetter kan hende en mindre rolle enn for noen annen gren av statlig virksomhet. Økonomien var militarisert ved at en usedvanlig stor del av produksjonen gikk til å dekke forsvarets behov. Hvor stor del det var snakk om, var det knapt noen som hadde presise forestillinger om, og forsvarsbudsjettet sa svært lite om hvor mye av statens ressurser som gikk med til forsvaret.

Med innføringen av markedsøkonomi skulle statsbudsjettet i prinsippet begynne å fungere som styringsverktøy og gi økonomiske rammer for statens virksomhet. Under Jeltsin var man langt fra å etablere en slik orden. Inflasjon gjorde at budsjett som ble vedtatt ikke ble effektivt som forutsatt. Budsjettering ble vanskeliggjort ved at landets produksjon og statens inntekter stadig falt. Kampen om de begrensede budsjettmidlene foregikk ikke i ordnede former, og den interne fordelingen i budsjettene var bare i begrenset grad et uttrykk for den reelle fordelingen. Dessuten ble budsjetter ofte kraftig justert etter at de var vedtatt.³⁴ I kampen om budsjettmidler på 1990-tallet kom forsvaret svært dårlig ut i forhold til tidligere tider. I konkurranse med andre deler av statlig og offentlig virksomhet hadde de militære store problemer med å få gjennomslag. Og forsvarets innspill i budsjettprosessen ble i stor grad ignorert av Finansdepartementet.

Utover 1990-tallet ble det stadig mer åpenbart at en ryddigere budsjettprosess var en forutsetning for å få orden på russisk økonomi. Mot slutten av tiåret begynte Finansdepartementet å få en viss kontroll med koordinering av budsjettarbeid og fordeling av midler i vedtatte budsjett. Samtidig begynte også den russiske økonomien å vokse – 1999 var første år med vekst i postsovjetisk tid – og forutsetningene for bedret budsjettstyring var til stede.

Under Putin har offentlige budsjetter i større grad gitt reell oversikt over økonomien, og de har som styringsverktøy fått en annen funksjon enn tidligere. Man har nå også utvidet tidsperspektivet i budsjettplanleggingen ved at det utarbeides budsjettplaner for perioder på tre år.³⁵ Forsvarsbudsjettet for 2006 var det første som ble utformet i henhold til disse nye rutinene. Et årsbudsjett inngår i en treårig plan som oppdateres og justeres årlig. Mer forutsigbare budsjetttrammer skal fremme kontinuitet i nasjonal planlegging.³⁶ Treårsplanene er, til forskjell

³⁴ Julian Cooper, "The Military Expenditure of the USSR and the Russian Federation, 1987–97".

³⁵ Regjeringsresolusjon nr 118 av 6 mars 2005; Ljubov Kudelina, "Finance. 2006 Defence Budget Priorities and Distinctive Features", *Russian Military Review*, nr 001, 31 jan 2006.

³⁶ Ljubov Kudelina, "Finance. 2006 Defence Budget Priorities and Distinctive Features", *Russian Military Review*, 31 jan 2006 nr 001; "Budgetary Reforming in the Ministry of Defence of the RF", *Russian Military Review*, aug 2006 nr 8, s 64.

fra de årlige budsjettene, ikke lover, men de skal i prinsippet bare kunne forandres dersom det inntreffer endringer i prognosene som planene er basert på. Innholdet blir lovfestet for et år av gangen.³⁷ Videre skal budsjetttildelinger rettferdiggjøres i forhold til overordnede politiske mål slik disse fastsettes av president, regjering og nasjonalforsamling – en større del av pengene vil bli styrt mot bestemte avdelinger, tjenester og aktiviteter. Det er også meningen at budsjettansvarlige på ulike nivåer skal få større disposisjonsrett innenfor sine budsjetttrammer. Målet er at dette skal gi en mer effektiv ressursutnyttelse.

Budsjettprosessen: Arbeidet med statsbudsjett starter med at presidenten holder sin budsjettale i Føderalforsamlingen (Statsdumaen + Føderasjonsrådet). Talen inneholder hovedretningslinjer for kommende budsjett. Deretter gjør Regjeringen vedtak om utkast til føderalbudsjett. Finansdepartementet sender så informasjon om kostnadsrammer, metodikk og tidsfrister til andre departementer og etater, som skal lage budsjettutkast for tre år fremover. I Forsvarsdepartementet gjennomgår Økonomi- og Finansavdelingen grunnlagsmaterialet og utarbeider instruksjer til departementets øvrige avdelinger og til forsvarsgrenene. Avdelinger og forsvarsgrener utarbeider anmodninger om tildeling av midler. Økonomi- og finansavdelingen setter opp et samlet budsjettutkast, som etter forsvarsministerens godkjenning presenteres for Finansdepartementet. Finansdepartementet setter opp utkast til samlet føderalt budsjett og legger det frem for godkjenning i regjeringen. Fra regjeringen går et utkast til ”Føderal lov om budsjettet” til Statsdumaen. Etter eventuelle justeringer og godkjenning i Dumaen går budsjettloven videre til godkjenning i Føderasjonsrådet. Endelig godkjenning skjer med presidentens underskrift.³⁸

Det synes allikevel klart at de ulike instansene som er involvert i fordeling og utnyttelse av budsjettmidler ikke er tilstrekkelig koordinert. De senere år har Forsvarsdepartementet tilbakeført store beløp til det føderale budsjettet fordi man ikke har greid å finne anvendelse for alle midlene. Samtidig klages det på at man mangler ressurser til å løse akutte problemer, ikke minst når det gjelder lønninger og pensjoner. I 2003 skal Forsvarsdepartementet ha returnert 24 mrd rubler, i 2004 nesten 40 mrd. Høsten 2005 ble det fra Forsvarsdepartementet meldt at om lag 60 mrd ville bli tilbakeført fordi midlene var mottatt for sent til at de kunne brukes forsvarlig. I Finansdepartementet insisterte man på at pengene var blitt overført til riktig tid.³⁹ Høsten 2006 så man det samme. Forsvarsdepartementet satt med betydelige midler som ikke var blitt benyttet. Samtidig godkjente presidenten i desember en ekstrabevilgning for 2006 på 24 mrd rubler til budsjettkapittelet ”Nasjonalt forsvar”. Det er en utbredt oppfatning at disse problemene ikke vil ta slutt i nær fremtid.

”..., alt snakk om manglende finansiering av det russiske forsvarsdepartementet mister mening. Der kan de ganske enkelt ikke, eller snarere, der *ønsker de ikke* å bruke skattebetalernes penger på skikkelig vis, altså pengene til det samme folket som forsvaret er satt til å verne. Det er ikke første gang man har

³⁷ Ljubov Kudelina, møte i Nato/Russland-rådets økonomiske komité, Oslo 3 juni 2007.

³⁸ *Den russiske føderasjons væpnede styrker* (”*Vooruzjonnye Sily Rossijskoj Federatsii*”), Forsvarsdepartementets avdeling for informasjon og samfunnskontakt, Moskva 2006, s 58.

³⁹ Viktor Baranets, ”Hvordan kan forsvaret ha penger til overs? (”*Otkuda u armii ‘lisjnie’ dengi?*”), *Komsomolskaja pravda*, 18 jan 2006.

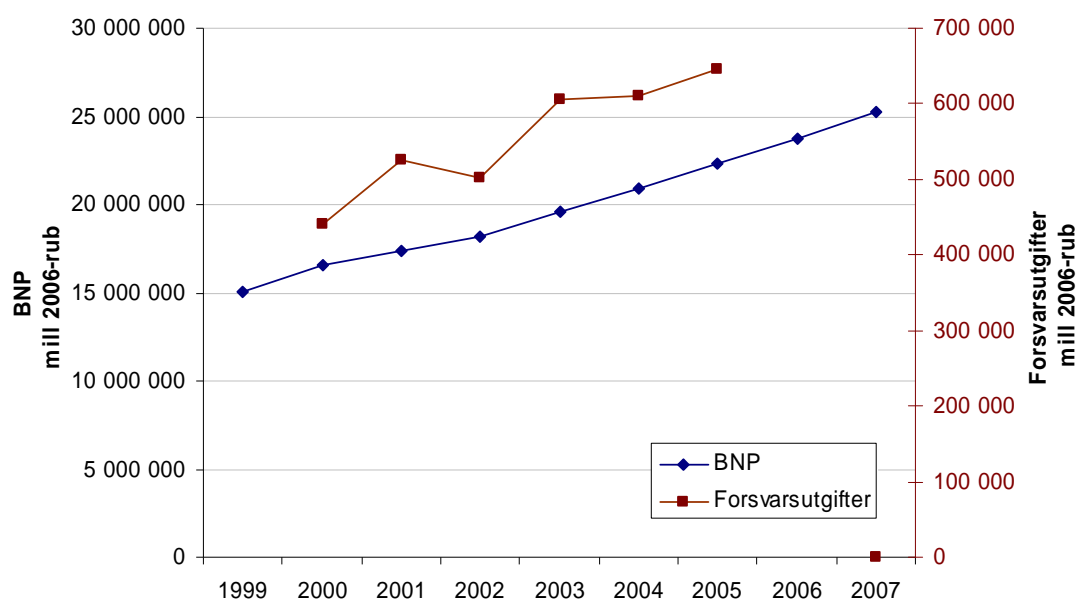
en slik situasjon i militære finanser, og det vitner om at man har etablert et ineffektivt system for økonomistyring.”⁴⁰

5 Russiske forsvarsbevilgninger under Putin: Hva viser de forskjellige kildene?

5.1 Overordnede tall for forsvarsforbruk

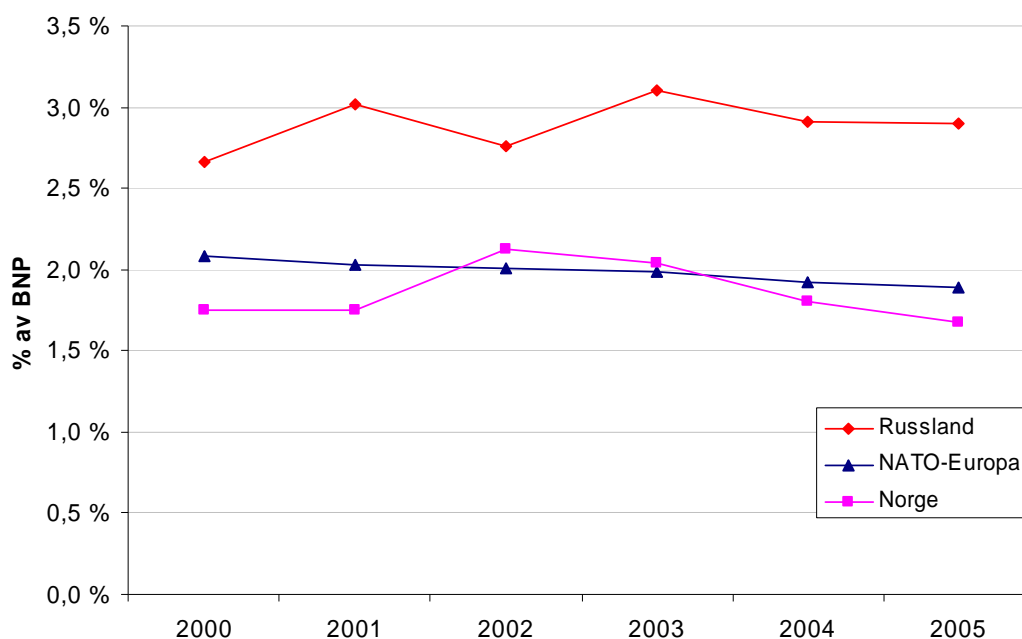
I figur 5.1 sammenholdes russiske forsvarsutgifter med BNP, og man kan observere et ganske klart sammenfall i utviklingen. Figur 5.2 viser forsvarsutgiftenes andel av BNP. Om man baserer seg på SIPRIs data, som går helt tilbake til 1992, vil det fremgå at forsvarsutgiftene i dag ligger på et langt lavere nivå enn de gjorde ved oppløsningen av Sovjetunionen. Med dagens forsvarsandel av BNP og en vekstrate i årene fremover tilsvarende vekstraten i perioden 2001–2007, vil Russland først henimot 2015 nå nivået fra 1992.

Utviklingen i forsvarsutgifter følger i Russland en annen trend enn i mange andre land. Det vanlige er at en stadig synkende andel av BNP går til forsvaret. Russland har derimot under Putin økt forsvarsandelen av BNP. Figur 5.2 viser at Russland ligger godt over Nato-snittet og også Norge.



Figur 5.1: Russisk BNP og forsvarsutgifter i 2006-rubler. Kilde for BNP: IMF; kilde for forsvarsutgifter: FN.

⁴⁰ Viktor Mjasnikov: ”I Forsvarsdepartementet liker man ikke å telle penger.”



Figur 5.2: Forsvarsutgifter som % av BNP. (Kilder for Russland: FN og IMF (BNP-data); for Norge og Nato: Military Balance).

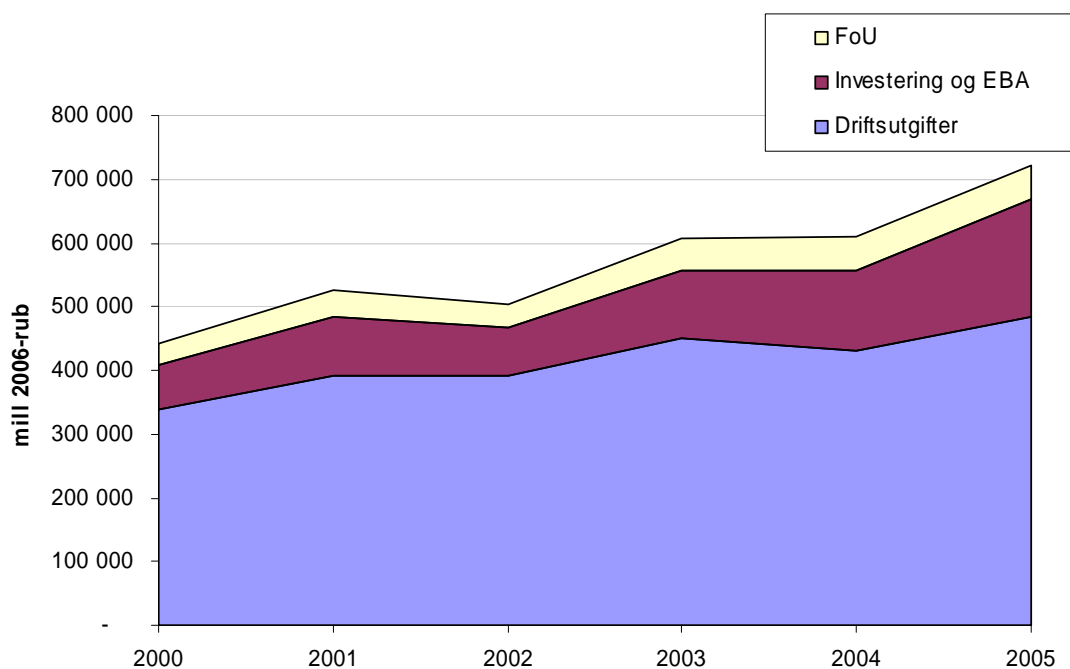
5.2 Drift og investeringer

En stor del av de russiske forsvarsbevilgningene går til å dekke driftskostnader (figur 5.3). I 2005 lå driftsandelen i henhold til FN-rapporten på 65 % av totale utgifter. De resterende 35 % er delt mellom investeringer & EBA og FoU, med henholdsvis 21 % og 14 %. Investeringsandelen er høyere enn den var i ganske nær fortid – på begynnelsen av 2000-tallet lå den rundt 10 %.

Tallet for investeringer & EBA vil være det mest nærliggende utgangspunktet for sammenlikninger med investeringsmål i Nato-land. I vurderinger av de investerings- og driftstall som fremkommer fra russiske myndigheter i *nasjonal sammenheng* må man imidlertid ta i betraktning at det til grunn for tallene ligger en annen forståelse av drift og investeringer enn hva tilfellet er i Nato – se boks. Blant annet inkluderer investeringer både FoU og en del reparasjoner og modernisering. De siste årene har investeringsandelen ligget rundt 30–35 %. På lengre sikt har man tidligere satt som mål å få andelen opp i 70 %.⁴¹ Det tallet blir nå sjelden nevnt og ser ut til å ha blitt redusert til 50%.⁴² Det er uansett klart at om Russland skal greie å opprettholde, enn si videreutvikle, sine kapabiliteter, synes det åpenbart at investeringsandelen er av kritisk betydning og må opp.

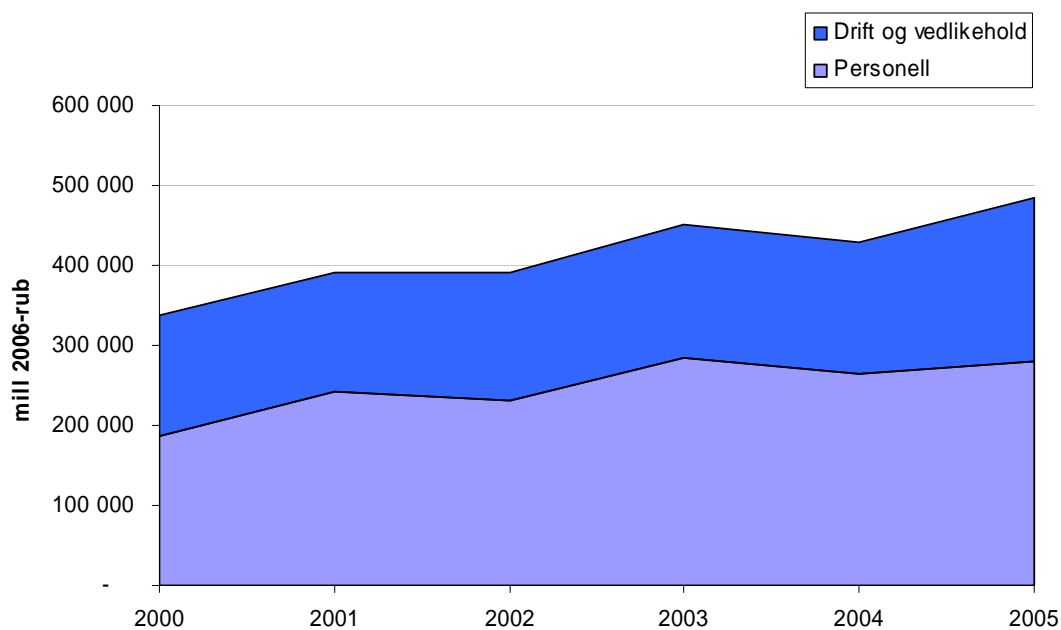
⁴¹ Sikkerhetsrådsresolusjon av 28 juni 2005.

⁴² Ljubov Kudelina, "Finance. 2006 Defence Budget Priorities and Distinctive Features".



Figur 5.3: Forsvarsutgifter per kategori. Kilde: FN.

Videre nedbrytning av totale driftsutgifter i personell- og andre driftskostnader viser at personell har utgjort i underkant av 60 % av totale driftsutgifter, eller rundt 270 mrd rubler, de senere årene. Personellutgiftene har økt, totalt 49 % reelt fra 2000 til 2005. Dette er i en periode hvor det samtidig har foregått kutt i antall ansatte i Forsvaret. De økte personellutgiftene kan skyldes stigende utgifter til lønn.



Figur 5.4: Driftsutgifter fordelt på personell og drift & vedlikehold. Kilde: FN.

Drift vs investeringer, ”oppretholdelse” vs ”utrustning”/”utvikling”: Måten utgiftsstrukturer presenteres på i russisk sammenheng er ikke sammenfallende med praksis i Nato. ”Oppretholdelse” (”soderzjanije”) og ”utrustning” (”osnasjtsjenije”), eventuelt ”utvikling” (”razvitije”), tilsvarer ikke drift og investeringer. Utifra tall fra det russiske forsvarsdepartementet og andre synes det klart at ”utrustning”/”utvikling” omfatter mer enn ”investeringer” gjør. Blant annet tyder mye på at begrepet inkluderer en del reparasjons- og vedlikeholdsutgifter som i vestlig sammenheng ville ha blitt regnet som drift. Det inkluderer også utgifter til forskning og utvikling. I Nato-sammenheng blir en fordeling på 70:30 mellom drift og investeringer regnet som bra; de fleste Nato-land bruker mindre på investeringer. Norge har ligget mellom 70:30 og 80:20. Noen land, som USA, Frankrike og Sverige, ligger nært 50:50 om alle FoU-utgifter inkluderes, slik det gjøres i Russland. I russisk sammenheng kategoriseres ellers forsvarsutgifter ofte på andre måter, delvis på tvers av skillet mellom drift og investeringer. Da lederen for det russiske forsvarsdepartementets økonomi- og finansavdelingen, Ljubov Kudelina, presenterte forsvarsbudsjettet for 2007, var utgiftene delt inn i ”personellutgifter” (26,9 %), ”logistikk” (11,2 %), ”pensjoner” (10,2 %), ”utvikling, kjøp og reparasjoner av våpen og utstyr” (34,8 %), ”investeringer i infrastruktur” (7,2 %), ”føderale målprogram” (5,3 %) og ”andre utgifter” (4,4 %).⁴³

5.3 Forsvarsutgifter fordelt på objekt

FN har videre delt inn utgiftene i forhold til objekt og kategori. I tillegg til standardkategoriene Land, Sjø og Luft opererer man med følgende objektskategorier:

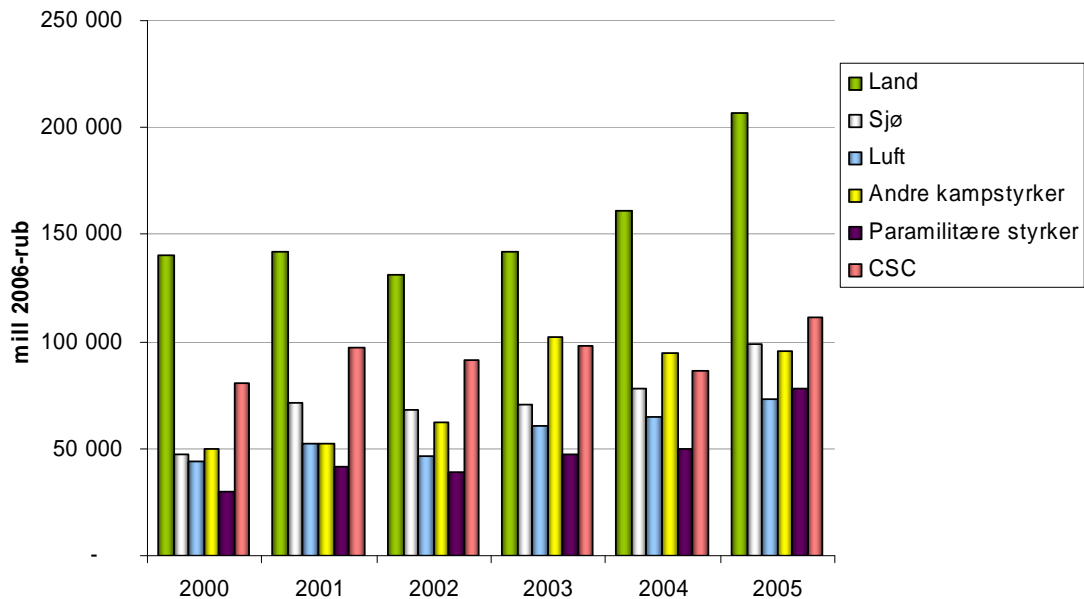
- *Strategiske styrker:* Respondentene skal rapportere inn utgifter som går til strategiske atomstyrker slik de er definert i SALT II-avtalen. Utgifter til andre kjernefysiske våpen og styrker skal rapporteres under de respektive forsvarsgrenene.
- *Sentral støtte, administrasjon og kommando:* Støtteaktiviteter som utføres av sentrale instanser, sentral kommando og ledelse av militære styrker som er tilknyttet disse sentrale funksjonene. Dette inkluderer sentral og regional ledelse med myndighet over mer enn én styrke. Forsvarsdepartementets funksjoner hører til denne kategorien.
- *Paramilitære styrker:* Slik betegnelsen er definert kan den blant annet brukes om Russlands grensevakt og innenriksstyrker. Det vil dreie seg om styrker som primært er satt til ivareta intern sikkerhet, men som eventuelt også kan brukes mot en ekstern fiende. Styrkene det refereres til må være organisert og utstyrt på en måte som skiller dem lite fra militære styrker, og det må også være stor grad av sammenfall i måten å operere på og med hensyn til hva slags stridsaktiviteter de kan settes til å utføre (mot hvem/hva, med hva slags mål).
- *Militær assistanse:* Pengestøtte som kanaliseres via andre lands budsjett og som enten gis til allierte styrker som er stasjonert i vedkommende land eller til militære strukturer i

⁴³ Ljubov Kudelina, presentasjon av det føderale budsjettet og forsvarsbudsjettet 2007 for det militærdiplomatiske korps i Moskva, 30 januar 2007.

mottakerlandet. Pengestøtten kan også gis direkte til allierte styrker som er stasjonert i eget eller andre land uten at de blir kanalisert gjennom et annet lands budsjett.

- *Sivilforsvar*: Utgifter som går til forsvar av sivilbefolkning og fasiliteter mot fiendtligheter eller katastrofer, eksempelvis utgifter til tilfluktsrom og evakuering av sivile fra områder som er i fare for å bli angrepet.

Fordelingen av utgifter på objekter (figur 5.5) viser at de klart største kostnadene er knyttet til landstyrkene. I 2005 dreide det seg om 30 % av samlede utgifter.

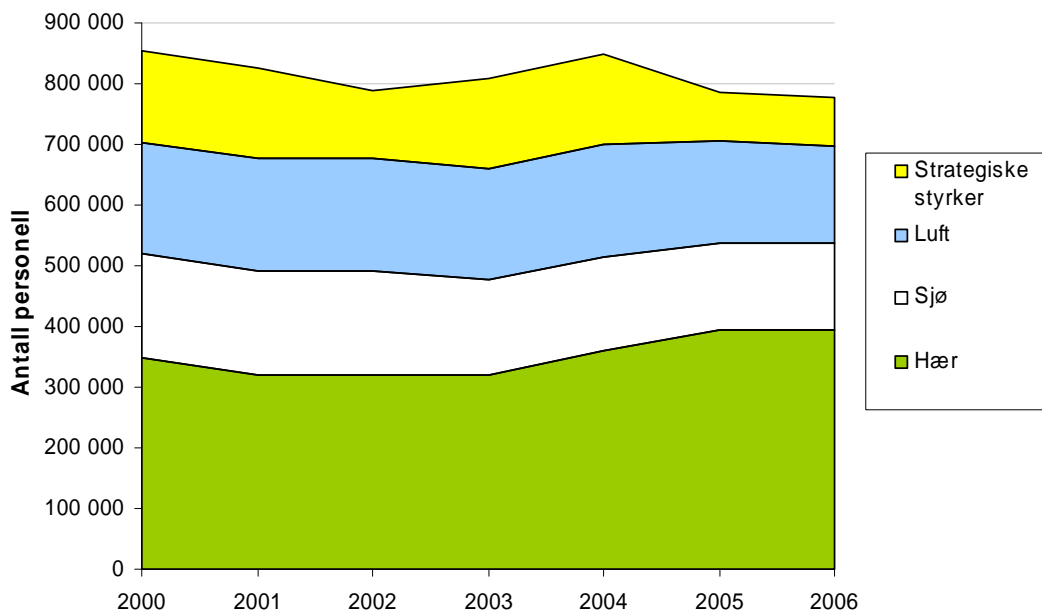


Figur 5.5: Forsvarsutgifter per objekt. Kilde: FN. CSC – Central Support and Command.

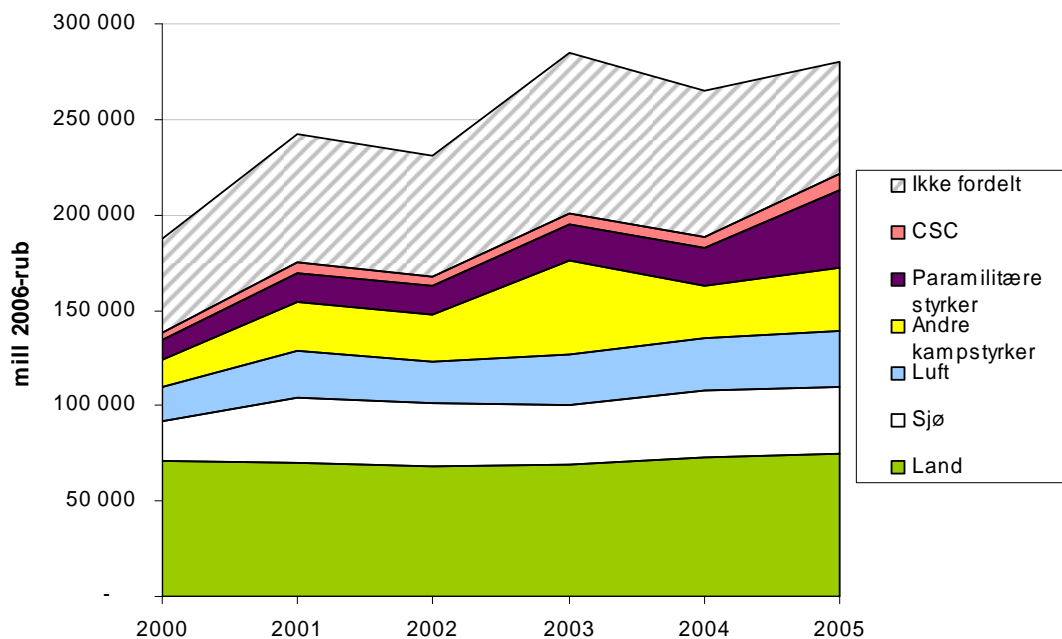
5.4 Personell og personellutgifter fordelt på objekt

Figur 5.4 viste at det er personellutgiftene som utgjør den største andelen av totale driftsutgifter. I figurene 5.6 og 5.7 er personell og personellutgifter fordelt på objekt. Det fremgår at størsteparten av personellet hører til landstyrkene, og landstyrkene har også den største andelen av personellutgiftene. I 2005 var ca 50 % av alt personell i landstyrkene. Samtidig hadde landstyrkene 40 % av personellutgiftene.⁴⁴ Årsaken til at personellutgiftene i landstyrkene utgjør en lavere andel av totale personellutgifter enn personellandelen skulle tilsi, kan være at menige utgjør en større del av personellet i hæren enn i de andre forsvarsgrenene eller fellesavdelingene/-tjenestene. Så mye som 20 % av totale utgifter til personell i 2005 er ikke fordelt på objekt. Det fremgår ikke hva slags personell det kan dreie seg om. Om det er personell på fellesobjekter, må det være objekter som ikke omfattes av CSC, som står spesifisert.

⁴⁴ Utgifter til CSC og ufordelte midler er her holdt utenfor fordi det ikke foreligger personell for grenene.



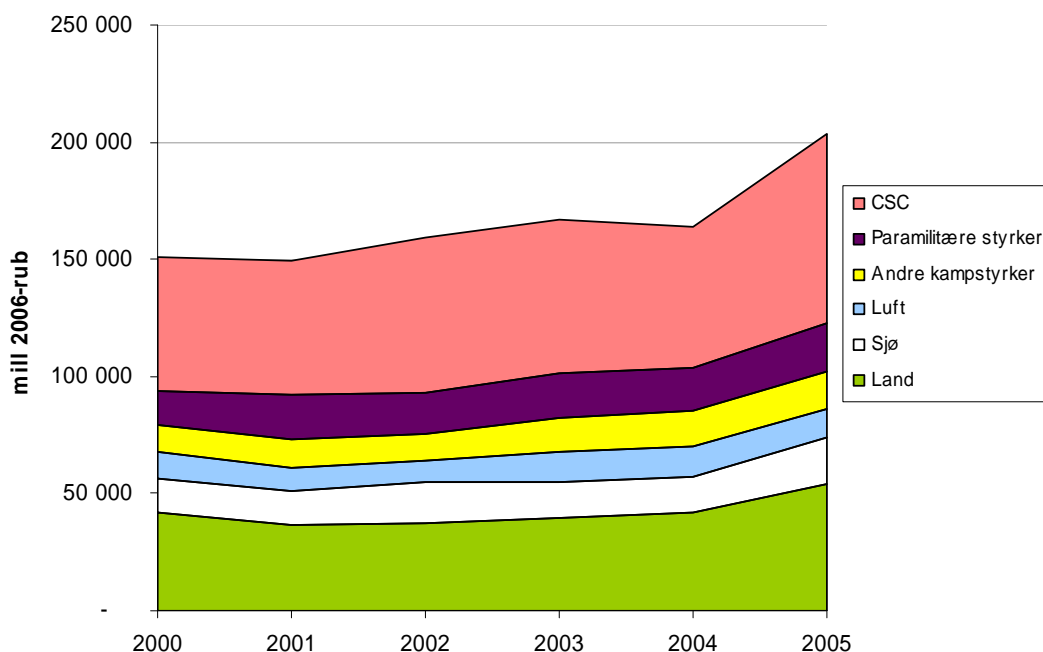
Figur 5.6: Personell fordelt på objekt. Kilde: Military Balance.



Figur 5.7: Personellutgifter fordelt på objekt. Kilde: FN.

De store personellmengdene i landstyrkene er også en av årsakene at dette er grenen som trekker den største andelen av utgifter til drift og vedlikehold, som vist i figur 5.8. Det kan synes overraskende at en betydelig del går til støttefunksjonene; i 2005 dreide det seg om ca 40 %. En årsak kan være at det er de sentrale støttefunksjonene som har ansvar for utdanning og eiendom, bygg & anlegg (EBA).⁴⁵

⁴⁵ Disse funksjonene regnes for øvrig for å være blant dem hvor korrupsjon er mest utbredt. Men den typen forbruk vil man naturlig nok ikke kunne få klare forestillinger om gjennom offisielle tall.

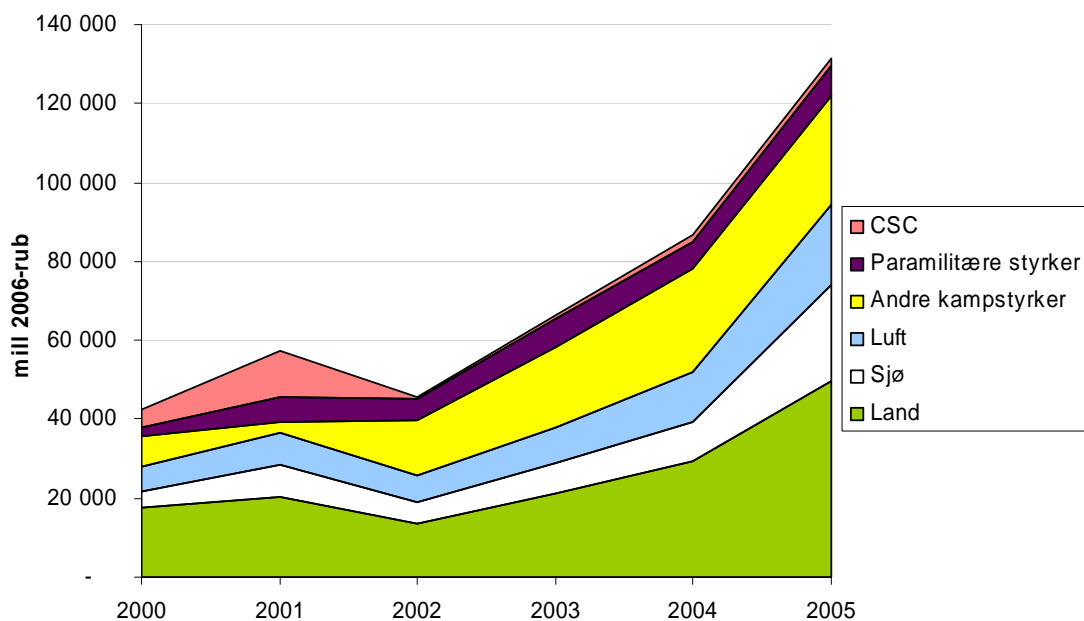


Figur 5.8: Utgifter til drift og vedlikehold fordelt på objekt. Kilde: FN.

5.5 Investeringer fordelt på objekt

Kanaliserings av investeringer er en indikator på satsing og mål for innretningen av forsvaret. Om landstyrkene har en høy andel av personellet, vil det være rimelig at også en stor del av investeringene går dit. Eventuelt vil landstyrkene kunne være personellintensive uten at det medfører store behov for kostbart utstyr, mens andre deler av forsvaret kan ha relativt lite personell, men mye kapitalkrevende materiell. Figur 5.9 gir en oversikt over fordelingen av investeringsutgifter per objekt. Ikke overraskende legger landstyrkene beslag på en betydelig del av investeringsmidlene, men fordelingen av midlene står ikke i forhold til fordelingen av driftsmidler på personell (figur 5.7). I 2005 utgjorde investeringer i landstyrkene kun 37 % av de samlede investeringene. Trenden har vært at de andre objektene har fått høyere prioritet, selv om investeringene som går til landstyrkene fortsatt er høye. Fra 2004 til 2005 økte investeringene i sjøforsvaret til over det dobbelte, og andelen som allokteres til 'andre stridsstyrker' har økt årlig siden 2001. Fordeling av midler må også ses i sammenheng med profesjonaliseringen av mannskapene (kapittel 9). Avdelinger med vervede har høyere prioritet enn andre. Vervede mannskaper skal i dag utgjøre om lag 80 % i marinen og 100 % i flyvåpenet og de strategiske styrkene.⁴⁶ Størstedelen av dem som er under verneplikt tjenestegjør i hæren. Avdelinger der vernepliktige tjenestegjør har relativt lite kostbart materiell.

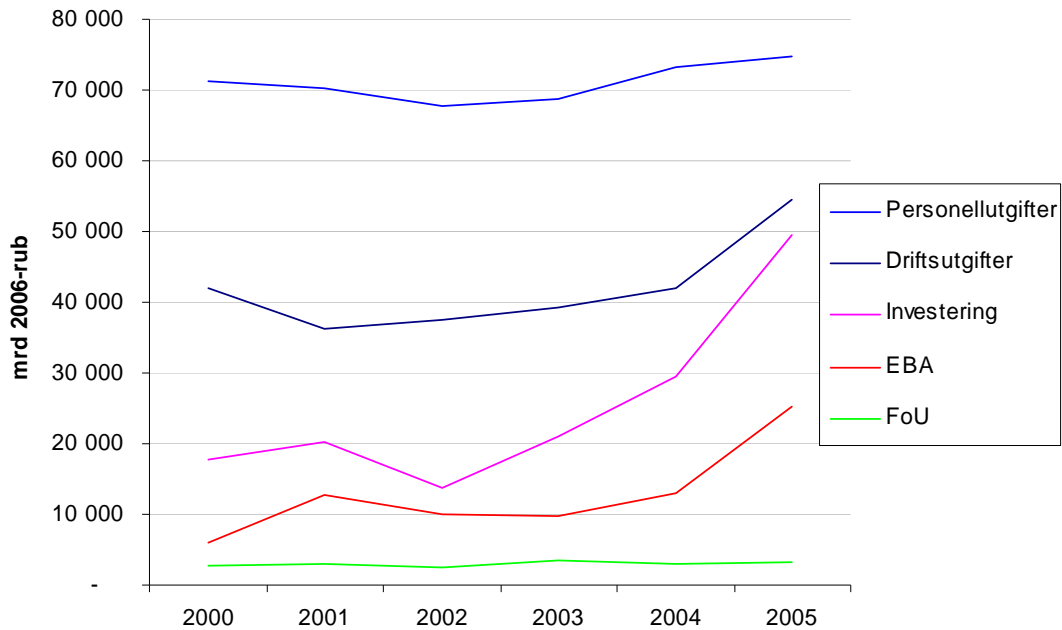
⁴⁶ Litovkin, samtale i Moskva, 20 mars 2007.



Figur 5.9: Investeringsutgifter per objekt. Kilde: FN.

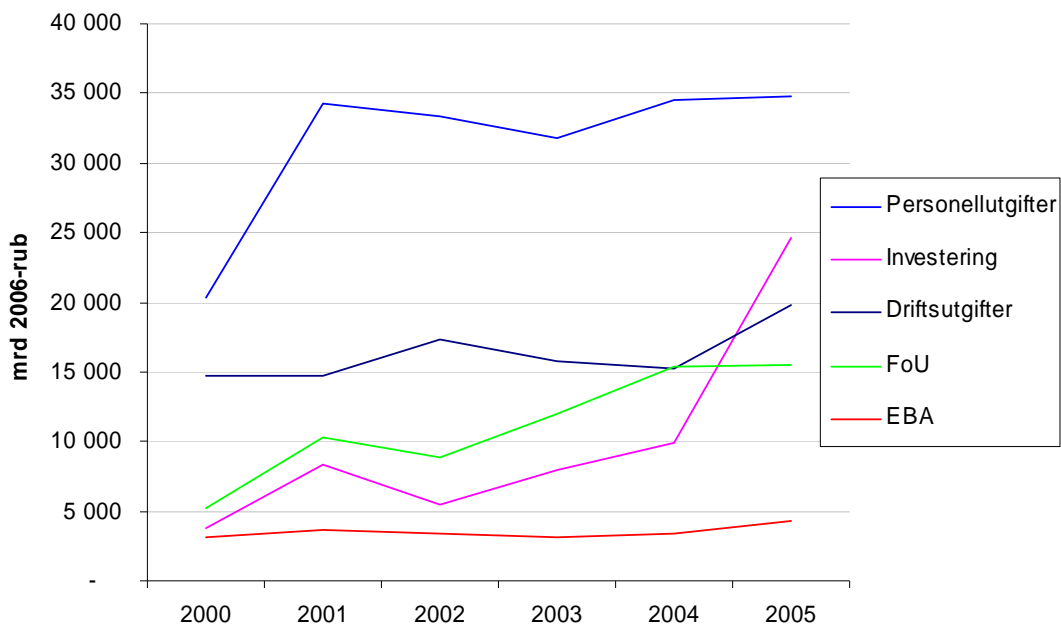
5.6 Utviklingen i objektenes utgifter

Fordeling av utgifter på objekt viser at landstyrkene utgjør den klart største posten. Landstyrkene har også mest personell. Av landstyrkenes utgifter utgjør driftsutgifter nesten 65 %, 25 % går til investering, 10 % til EBA og litt over 1 % går til FoU. Investeringer har økt fra 2002. Totalt økte denne posten reelt til mer enn det tredobbelte fra 2002 til 2005. Men utgifter til personell og annen drift utgjør en mye høyere andel. Prioritet til FoU er uendret gjennom perioden, og utgifter til EBA har økt noe.

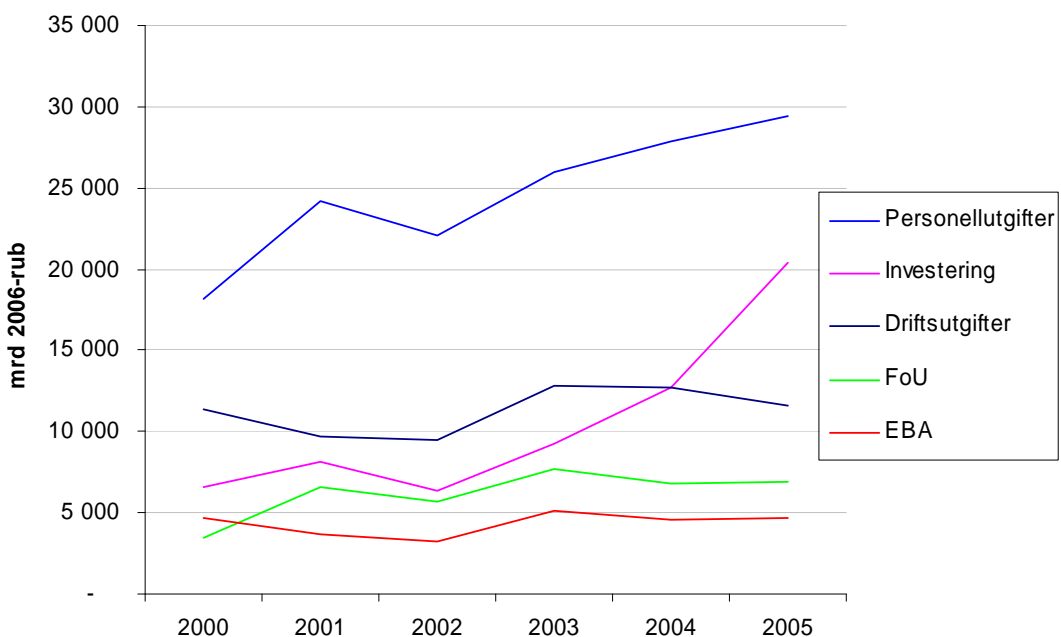


Figur 5.10: Reell utvikling av landstyrkenes utgifter 2000-05. Kilde: FN.

Marinen og flyvåpenet har hatt omtrent samme investeringsandel som hæren – i overkant av 25 %. Sjø og Luft har hatt relativt lik utvikling i perioden 2000 – 2005. I begge forsvarsgrener har personell tradisjonelt stått for de høyeste utgiftene, men fra 2002 har investeringsutgiftene økt kraftig. I både Sjø og Luft utgjør profesjonelle mannskaper en høy andel av personellet. De få vernepliktige som eventuelt tjenestegjør i disse grenene betjener i regelen ikke det mest kostbare materiellet. De økte investeringsutgiftene tyder på at disse grenene er under modernisering og prioriteres relativt høyt. Det som skiller Sjø fra Luft er at midlene som går til FoU også har hatt en kraftig økning. Totalt økte denne posten med 170 % reelt i perioden 2002-2005. Dette kan indikere økt satsing på Sjøforsvaret i tiden som kommer.



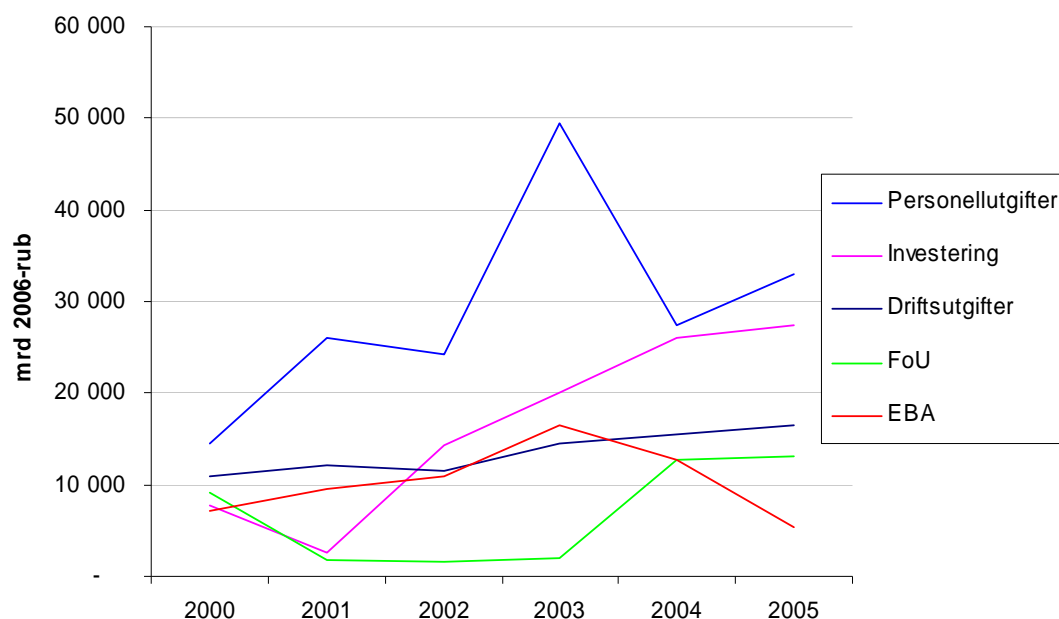
Figur 5.11: Reell utvikling av sjøstyrkenes utgifter 2000–2005. Kilde: FN.



Figur 5.12: Reell utvikling av luftstyrkenes utgifter 2000-05. Kilde: FN.

Felles for både Land, Sjø og Luft er at mens personellkostnadene har vært holdt på et relativt likt nivå gjennom perioden, har det vært en enorm vekst i investeringer. Selv om det til nå har vært relativt uendrede utgifter til drift, vil de store investeringene påvirke driftsutgiftene på sikt. Både Sjø og Luft har relativt uendrede utgifter allokert til EBA, mens denne utgiftsposten har økt for Land. Dette kan skyldes økt behov for infrastruktur grunnet økningen i antall ansatte.

Størst økning i ressurser har ”Andre kampstyrker” fått, uten at det defineres klarere hva slags styrker dette dreier seg om. Investeringsutgiftene utgjør her en høyere andel enn hva de gjør for de andre forsvarsgrenene, med nesten 30 % av totale utgifter. De relativt store summene som brukes på disse styrkene – i 2005 fikk de mer enn luftforsvaret (figur 5.5) – indikerer at de har prioritet. De har åpenbart en lite omfattende basestruktur – EBA-andelen er lav. Relativt til personell er utgiftene til materiell høye. Dette kan tyde på at tallene gjelder strategisk luftvern. Utviklingen siden 2000 viser at investeringer har fått høyere prioritet, mens det også har blitt allokert mer midler til FoU.



Figur 5.13: Reell utvikling av Andre Kampstyrkers utgifter 2000-05. Kilde: FN.

6 Planer og ambisjoner for det russiske forsvaret

I postsovjetisk tid har det i russisk offentlighet fremkommet mange ulike vurderinger av hva som bør være det russiske forsvarets struktur og oppgaver. Under Jeltsin og et stykke inn i Putins første periode kunne man registrere tydelige meningsforskjeller på høyeste nivå. Ikke sjelden syntes det å være motsetninger mellom Forsvarsdepartementet og generalstaben. De siste årene har inntrykket vært at utviklingen har gått i favør av den politiske ledelsen. De motsetninger som måtte finnes, holdes i større grad skjult. Retning og mål for utviklingen av forsvaret angis i offisielle dokumenter og autoritative redegjørelser og uttalelser fra president og forsvarsminister.

6.1 Militærdoktrinene av 1993, 2000

Grunnlaget for det russiske forsvarets struktur og virksomhet uttrykkes formelt i landets *militærdoktrine*. Russlands første militærdoktrine ble vedtatt i 1993 og ble erklært å være doktrine for en overgangsperiode. På 1990-tallet var det russiske forsvaret preget av generelt forfall og sviktende militær evne, slik det ble demonstrert i Tsjetsjenia. Tilstanden i russisk økonomi gjorde

forsvarspolitiske ambisjoner irrelevante, og doktrinen fikk aldri noen reell betydning. Det viktigste elementet bestod i at Russland, til forskjell fra Sovjetunionen, forbeholdt seg retten til førstebruk av atomvåpen. I april 2000 ble en ny doktrine godkjent av dengang fungerende president Vladimir Putin. Russland ble fortsatt beskrevet som et land i en overgangsfase preget av økonomisk ustabilitet. Doktrinen bar preg av å ha blitt til med Natos aksjon mot Jugoslavia i 1999 som en del av bakteppet. Humanitær intervensjon ses som truende, og Russland ønsker en ”multipolar” verdensorden. Doktrinen var også preget av konflikten i Nord-Kaukasus ved at militære trusler innenfor statens grenser var viet mye oppmerksomhet. Samarbeid med Vesten ble tonet ned til fordel for militært teknisk og sikkerhetspolitisk samarbeid med de andre landene i Samveldet av Uavhengige Stater (SUS). Atomvåpen ble beskrevet som et avskrekkingsvåpen som kun vil bli tatt i bruk dersom landets eksistens er truet og alle andre midler har vist seg utilstrekkelige.

6.2 ”Ivanov-doktrinen”

Doktrinen av 2000 er formelt sett fremdeles gjeldende, men reelt ganske uinteressant. Utviklingen i forsvarsplanleggingen i Russland de senere år må ses i lys av den økonomiske veksten landet har hatt siden årtusenskiftet. President Putin har hele tiden gitt uttrykk for at han ønsker å gjenreise Russlands militære kraft og innflytelse, og forsvarsminister Sergej Ivanov har fulgt opp med ambisiøse mål og en åpenbar vilje til å gjennomføre grunnleggende reformer og forbedringer.⁴⁷

I oktober 2003 holdt Ivanov en redegjørelse for presidenten om gangen i forsvarsreformene og målene for arbeidet videre. Redegjørelsen ble uoffisielt kalt ”Ivanov-doktrinen”, og den avløste i realiteten doktrinen fra 2000.⁴⁸ I ”Ivanov-doktrinen” blir det fastslått at Russland er i ferd med å overvinne krisen, og at landets makt skal gjenreises.⁴⁹ Nye former for væpnet konflikt krever nye reaksjonsmåter. Trusselen fra Nato blir tonet ned, mens det legges mer vekt på lavnivå-konflikter og transnasjonale trusler.

”Ivanov-doktrinen” gir uttrykk for Forsvarsdepartementets syn og er en markering av rollefordelingen mellom forsvarspolitisk ledelse og generalstab, til Forsvarsdepartementets fordel – det er klart hvor politikken skal utformes. Generalstab skal konsentrere seg om strategisk planlegging og analyse. Det blir ikke lagt opp til flere betydelige endringer i de

⁴⁷ Sergej Ivanov var forsvarsminister fra mars 2001 til februar 2007, det vil si nesten hele den perioden som denne studien er konsentrert om. I november 2005 ble han i tillegg visestatsminister. Han ble etterfulgt som forsvarsminister av Anatolij Serdjukov, tidligere sjef for den russiske skatteetaten. Selv ble Ivanov forfremmet til første visestatsminister. Utskiftningen ble sett i sammenheng med Ivanovs antatte kandidatur ved det kommende presidentvalget. Det er ellers åpenbart at Ivanov fremdeles (oktober 2007) har hånden på rattet i flere overordnede forsvarsspørsmål, og han har blant annet forsvarsindustri som en del av sin nye portefølje.

⁴⁸ ”Aktuelle oppgaver i utviklingen av Den russiske føderasjons væpnede styrker” (”Aktualnye zadatsjii razvitija Vooruzjonnykh Sil Rossijskoj Federatsii”), *Krasnaja zvezda*, 11 okt 2003. Se også Matthew Bouldin, ”The Ivanov Doctrine and Military Reform: Reasserting Stability in Russia”, *The Journal of Slavic Military Studies*, 17:4, ss 619–641.

⁴⁹ Offentliggjøringen av doktrinen ble fulgt av de mest omfattende strategiske øvelsene på 20 år.

væpnede styrkers størrelse eller struktur. Kursen settes for det videre arbeid i to sentrale spørsmål: Det blir ikke foretatt noen prioritering mellom konvensjonelle og kjernefysiske styrker — begge skal styrkes. I spørsmålet om mannskapstall blir det fastslått at Russland skal ha minst én million mann under våpen. Det betyr at det er uaktuelt å gå over til et 100 % vervet forsvar.

Dokumentet angir tre hovedkategorier av trusler. Som *eksterne trusler* nevnes innblanding i Russlands indre anliggender og ustabilitet i naboland. Blant mulige *interne trusler* er forsøk på å endre den konstitusjonelle orden med makt, opprettelse av og støtte til ulovlige væpnede grupper, ulovlig våpenhandel og annen organisert kriminell virksomhet, samt aktivitetene til radikale religiøse, separatistiske eller nasjonalistiske bevegelser. Som tredje hovedkategori regnes *transnasjonale trusler*, herunder aktivitetene til organisasjoner knyttet til internasjonal terrorisme, trening av væpnede grupper i andre land for angrep i Russland og grenseoverskridende kriminalitet. ”Transnasjonale trusler” er en ny kategori i forhold til tidligere dokumenter.

6.3 Utkast til ny militærdoktrine

Høsten 2006 ble det arbeidet med et utkast til ny militærdoktrine, og i september ble det meldt at utkastet snart var klart for behandling i regjeringen og deretter presidentens godkjenning.⁵⁰ Arbeidet har imidlertid blitt forsinket, og pr august 2007 er det ganske uklart når den nye doktrinen blir klar.⁵¹ En av grunnene til at arbeidet trekker ut skal være at det ennå ikke foreligger et oppdatert nasjonalt sikkerhetskonsept som skal tjene som grunnlag for blant annet militærdoktrinen.

Arbeidet med ny militærdoktrine har vært preget av strengt hemmelighold, men noe av innholdet i utkastet er blitt kjent. Doktrinen fra 2000 var, som doktrinen fra 1993, ment å være doktrine for en overgangsperiode — perioden for etablering av en demokratisk stat, omstrukturering av landets militære organisasjon, med mer. I utkastet til ny doktrine er elementet av midlertidighet borte.⁵² Det slås fast at Russland er en demokratisk stat. Ivaretagelse av de tjenestegjørendes materielle kår og sosiale rettigheter er spesielt fremhevet – i den nye teksten skal dette punktet ha blitt satt øverst på prioriteringslisten. Sergej Ivanov har flere ganger argumentert med at det ikke kan være snakk om noe forsvar overhodet dersom ikke de militæres grunnleggende behov og rettigheter er ivaretatt. Videre følger opprettholdelse og utvikling av den kjernefysiske avskrekkingsstyrken, som skal være i stand til å slå tilbake enhver mulig militær trussel i dag og i fremtiden. Arsenalene skal oppdateres. Finansiering av forsvarsindustrien skal styrkes – det forsvarsindustrielle kompleks (”OPK”)⁵³ må ha høy prioritet om moderniseringen av forsvaret skal lykkes.

⁵⁰ *Gazeta.ru*, 18 sep 2006.

⁵¹ Luke Harding, ”Russia Fears Nato More Than Terrorism”, *Guardian News & Media*, 8 mars 2007.

⁵² ”USA og Nato likestilles med terrorister” (”SSJA i Nato priravnny k terroristam”), *Gazeta*, 18 sep 2006.

⁵³ ”Oboronno-promyslennyj kompleks”. ”Det forsvarsindustrielle kompleks” er i ferd med å overta for ”det militærindustrielle kompleks” (VPK – ”vojenno-promyslennyj kompleks”), som i dag oftest brukes om forsvarsindustrien i sovjettiden. En mer uformell betegnelse på forsvarsindustrien er ”oboronka” (”oborona” = forsvar).

I trusselvurderingene rangeres USA som Russlands mest sannsynlige fiende, fulgt av Nato og internasjonal terrorisme. Som den mest aktuelle trusselen mot Russlands sikkerhet anføres fremmede staters innblanding i Russlands indre anliggender – ”enten direkte eller via strukturer de støtter – og muligheten for voldelige anslag mot den konstitusjonelle orden i de postsovjetiske stater, noe som vil kunne føre til ustabilitet i grenseområder”.⁵⁴ Om atomvåpen heter det at Russland ”går inn for ikke-spredning” av atomvåpen og leveringsmidler. I den gjeldende doktrinen fra 2000 er dette uttrykt sterkere – der snakkes det om at Russland er for ikke-spredningsregimets ”universelle karakter”.

I avsnittet om sammensetning av de væpnede styrker legges det vekt på hurtigreaksjonsavdelinger i hæren, flvåpenet, marinen og luftlandestyrkene. Disse avdelingene skal bestå av profesjonelle og utgjøre kjernen av de avdelingene som utfører stridsoppdrag. Russiske styrker skal kunne anvendes dersom russiske borgere i utlandet er truet – dette punktet er nytt i forhold til den gjeldende doktrinen av 2000. Russiske borgere som bor i andre SUS-stater skal ikke kunne kalles inn til militærtjeneste, men de kan la seg verve. Dette vil blant annet gjelde innbyggere i Abkhasia og Sør-Ossetia. Grunnloven utgjør det juridiske grunnlaget for doktrinen, og de væpnede styrker ledes operativt av Generalstaben. Prinsippet om det sivile samfunnets deltakelse i og kontroll med forsvaret og forsvarets rolle i samfunnet slås fast. De øvrige punktene i utkastet som Forsvarsdepartementet har lagt frem er i hovedtrekk ”enten gjentakelser av punkter i gjeldende doktrine eller lette tilpasninger til endrede realiteter”.⁵⁵

Flere har påpekt at det nye dokumentet ser ut til å få en mer offensiv og konfrontasjonspreget innretning i forhold til Vesten enn tilfellet er med gjeldende doktrine eller ”Ivanov-doktrinen”. Om utarbeidelse av ny militærdoktrine kunne man på Sikkerhetsrådets nettsider i begynnelsen av mars 2007 blant annet lese dette:

“En analyse av den internasjonale situasjonen viser at behovet for militær makt i politikken til verdens ledende stater øker. [...] Væpnede styrker blir for tiden brukt som det viktigste instrumentet i sikring av staters politiske og økonomiske interesser. Man kan ikke unnlate å ta disse faktorene i betraktning i Russlands militære politikk.”⁵⁶

6.4 Sergej Ivanovs siste redegjørelse for Dumaen

I begynnelsen av februar 2007 stilte Sergej Ivanov i Dumaen for å rapportere og svare på spørsmål fra de deputerte under overskriften ”Russlands forsvar og væpnede styrker”.⁵⁷ Innlegget ble en oppdatering om gangen i det som nå helst kalles ”moderniseringen” av forsvaret – ”reform” har blitt et belastet begrep, gitt de mange mislykkede forsøkene. Ivanov trakk opp noen hovedlinjer i utviklingen av de væpnede styrker under Putin og presiserte mål for politikken

⁵⁴ ”USA og Nato likestilles med terrorister”.

⁵⁵ *Gazeta.ru*, 18 sep 2006. *Gazetas* kilde i Forsvarsdepartementet blir sitert med følgende konklusjon: “Fra å være et døende land har vi forvandlet oss til et land som på ny erobrer praktisk talt alle de posisjoner Sovjetunionen hadde. Vi har blitt til en aktiv spiller.”

⁵⁶ Det russiske sikkerhetsrådets nettsider 5 mars 2007; <http://www.scrf.gov.ru/news/2007/03-05-1.shtml>.

⁵⁷ Stenografisk referat fra ”Regjeringens time” 7 feb 2007; <http://www.mil.ru/847/851/1291/12671/index.shtml?id=20809>.

videre. I 2001 var mannskapstallet 1340000. I dag ligger det på 1130000, og det vil bli liggende over en million. Ytterligere reduksjoner skal skje ved naturlig avgang og eventuelt ved at avdelinger som utfører hjelpetjenester av forskjellig slag, blir lagt ned. Stridsevne og -beredskap skal ikke svekkes. Det skal opprettes nye regionale kommandostrukturer.⁵⁸

Hurtigreaksjonsstyrker med permanent beredskap skal kunne håndtere alle typer konflikter inne i Russland og i grenseområdene, mao den type oppgaver russisk forsvar har stått overfor i Nordkavkasus. Avdelingene skal bemannes med vervet personell. I dag finnes det 60 slike avdelinger, med 78000 soldater og sersjanter i tjeneste. Innen utgangen av 2007 skal ytterligere 20 avdelinger, med 47000 soldater og sersjanter, over på kontrakt. I 2008 starter arbeidet med overgang til kontraktsbemanning for alle sersjanter og stabssersjanter i forsvaret og alle mannskaper på overflatefartøy. Den delen av forsvarsmidlene som går til utvikling og innkjøp av nytt materiell har vært stigende siden årtusenskiftet og skal økes ytterligere. I 2015 skal 45 % av materiellet i det russiske forsvaret være nytt eller modernisert. Forsvarsindustrien bør være i stand til å skaffe det forsvaret vil ha, men trenger støtte fra staten.

Oppsummeringsvis synes det på bakgrunn av "Ivanov-doktrinen" og senere redegjørelser og uttalelser fra forsvarsminister og president klart at styrkestrukturen i det russiske forsvaret skal justeres utifra to hovedoppgaver. Den første er knyttet til Russlands globale rolle, den andre til de væpnede styrkers ansvar for å håndtere regionale konflikter og ustabilitet i og i nærheten av Russland. Hovedelementer i russisk forsvarsutvikling vil være 1) opprettholdelse og forbedring av den strategiske kapasiteten, 2) utrusting og trening av avdelinger med høy beredskap (konvensjonelle styrker), 3) modernisering av våpen og utstyr i hele forsvaret, 4) bedring av tjenestevilkårene, i første rekke lønn, og 5) styrking av forsvarsindustrien.

7 Oppdatering av materiell: Våpenprogrammet 2007–2015

Det har vært og er et mål å bruke en større del av forsvarsbevilgningene på utvikling og anskaffelse av våpen og utstyr. Denne satsingen er lagt opp som et eget finansieringsprogram – "Det statlige programmet for utvikling av våpen 2007–2015"/GPV-2015.⁵⁹ Programmet ble godkjent av president Putin i november 2006. Til sammen nærmere 5000 mrd rubler er avsatt til gjennomføringen. 63 % av disse midlene skal brukes på innkjøp av nytt materiell. Resten vil i hovedsak gå til forskning og utvikling og til reparasjon og utbedring av materiell som er i bruk.

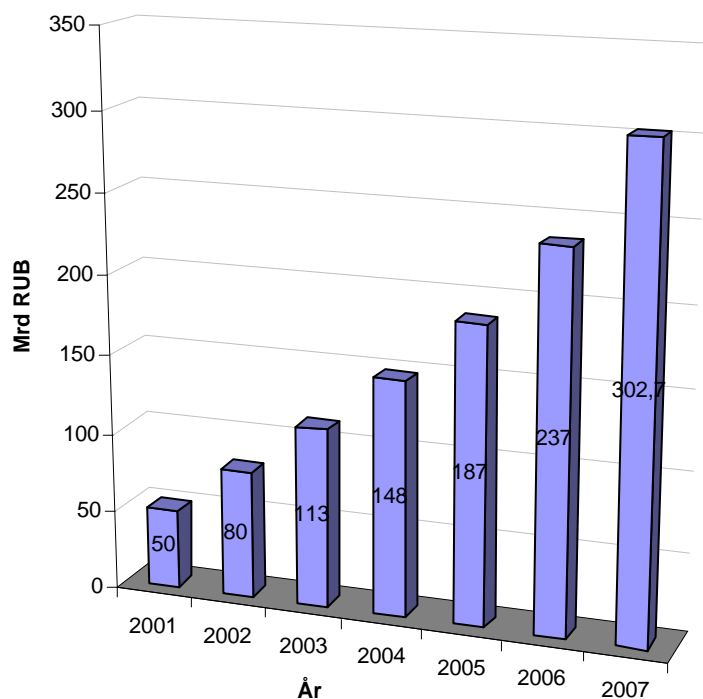
Midlene i våpenprogrammet vil bli utporsjonert gjennom den statlige forsvarsordren.

Forsvarsordren er den budsjettmessige rammen rundt bevilgninger til anskaffelser, oppdatering og utvikling av nytt materiell. I 2001 var forsvarsordren på 50 mrd rubler; i 2006 hadde den nådd 237 mrd. I 2007 er den ventet å ligge litt over 300 mrd. Parallelt med reformene i utarbeidelsen av føderale budsjetter vil også forsvarsordren nå bli utformet for treårsperioder.⁶⁰

⁵⁸ I regionen "Det fjerne østen" pågår det et eksperiment med en enhetlig struktur som alle tropper og styrker i regionen skal være underordnet. Marinen, flyvåpenet og landstyrkene skal altså være under én ledelse.

⁵⁹ "Gosudarstvennaja programma razvitija vooruzzenij na 2007–2015 gody".

⁶⁰ *RIANovosti*, 19 apr 2007.



Figur 7.1: Forsvarsordren 2001–2007. Kilde: Henry Ivanov, "Russian Evolution", Jane's Defence Weekly, 10 jan 2007; Vladimir Voronov, "Realiteter og myter om forsvarsbudsjettet" ("Realii i mify voennogo budzjeta Rossii"), Delovyje ljudi, nr 19 feb 2007.

Siden 2001 har mellom 44 og 55 % av forsvarsordren blitt brukt på materiellanskaffelser. Reparasjoner og modernisering av materiell som er i bruk har ligget mellom 8 og 18 %, mens forskning og utvikling har ligget ganske stabilt rundt 35–40 %. I forsvarsordren for 2007 ble midlene til anskaffelser økt med 22 % til 145 mrd rubler, reparasjon og modernisering med 15,7 % til 60 mrd, og forskning og utvikling med 20 % til 97 mrd.⁶¹ En del av midlene til anskaffelser – 14,6 mrd – går til Innenriksdepartementet. Frem mot 2015 er det meningen at FoU-andelen av forsvarsordren skal ned mot 20 %, mens hovedinnsatsen rettes inn mot produksjon av nye våpensystemer. I anskaffelsen av materiell har man tatt sikte på år for år å prioritere bestemte forsvarsgrener og våpenarter. Mesteparten av økningen på om lag 50 mrd rubler fra 2005 til 2006 ble eksempelvis brukt på innkjøp til flyvåpenet og luftvernet.⁶²

7.1 Prioriteringer og anskaffelser

Midlene som bevilges innenfor rammen av GPV-2015 går både til forsvaret – som får 4100 mrd, eller ca 83 % – og de øvrige maktstrukturene, og vil med andre ord bli spredt på flere kapitler og poster i det føderale budsjettet. I presentasjoner av programmet har det vært vektlagt at opprettholdelse og modernisering av de strategiske atomstyrkene har høy prioritet.⁶³ En femdel av forsvarets midler under programmet skal brukes på strategiske våpen. Oppgraderingen har som

⁶¹ VPK. *Vojenno-promysjlennyj kurjer*, nr 11 21 mars 2007.

⁶² *Lenta.ru*, 3 nov 2005.

⁶³ Intervju med viseforsvarsminister Aleksej Moskovskij, *Military Diplomat*, nr 3 2006, ss 33–41.

mål at 60–80 % av alle avdelingene i de strategiske styrkene får nye våpen i løpet av programperioden. I styrkingen av konvensjonelle kapabiliteter har de profesjonelle hurtigreaksjonsavdelingene prioritet – gjennom GPV-2015 tar man sikte på å opprette og utruste til sammen 600 avdelinger. Blant øvrige oppgaver som skal finansieres innenfor programmet, er oppgradering av de strategiske bombeflyene Tu-160 og Tu-95 med nye kryssermissiler. Totalt er planen at 45 % av materiellet i 2015 skal være nytt eller modernisert; jf Ivanovs redegjørelse i Dumaen. Prosenten i dag påstås å ligge rundt 20.

7.2 Hva skal kjøpes inn?

Nøyaktige og fullstendige opplysninger om innholdet i våpenprogrammet foreligger ikke. Kun brokker av informasjon er offentliggjort, og den informasjonen som foreligger om anskaffelser, er gjennomgående lite presis. Antall og mengde anføres bare i begrenset grad. I noen tilfeller opplyses det at så og så mange avdelinger, som kan være av forskjellig størrelse, skal få nytt utstyr, uten at det blir klart hvor mye utstyr det dreier seg om.

Den russiske utgaven av Wikipedia har en tid presentert oversikter over hva som skal gjennomføres innenfor rammen av GPV-2015, herunder en liste over planlagte innkjøp av nytt materiell.⁶⁴ Oversiktene ser ut til å være et forsøk på å samle det som det siste året har kommet av opplysninger fra myndighetene. Innholdet samsvarer godt med offisiell informasjon slik den har fremkommet i pressemeldinger, kunngjøringer, foredrag, med mer.⁶⁵ Pr 22 august 2007 inneholdt Wikipedias liste følgende:

De strategiske styrkene:

- 5–8 strategiske atomubåter.
- 100 atommissiler av typen Topol-M (34 sjakt, 66 bakkebasert/mobil rampe).

Landstridskreftene:

- 680 stridsvogner fordelt på 22 bataljoner.
- 60 taktiske rakettssystemer av typen Iskander-M.
- 18 luftvern bataljoner skal utstyres med luftvernssystemet S-400.
- 1 regiment (400) luftvern rakettkanoner av typen Pantsir-S1.
- 2 regimenter skal utstyres med moderniserte varianter av rakettssystemet Uragan-1M.
- 116000 motorvogner.

Flyvåpenet:

- 58 kampfly av typen Su-34. To ble anskaffet i 2006, seks blir anskaffet i løpet av 2007, ti i 2008. I det videre vil det bli snakk om å produsere 8–10 Su-34 i året.
- 67 kamphelikoptere av typen Mi-28N.
- 12 kamphelikoptere av typen Ka-50.
- Tu-204/Tu-214 (passasjerfly, ev annen frakt).
- 60 treningskampfly av typen Jak-130.
- 4 Il-76MF (strategisk transport).
- 18 Il-112V (transport).

Luftlandestyrkene:

- 57 selvdrevne panservernkanoner av typen Sprut-SD.

⁶⁴ [Http://ru.wikipedia.org/](http://ru.wikipedia.org/).

⁶⁵ Som i Sergej Ivanovs redegjørelse i Dumaen i februar 2007; intervju med viseforsvarsminister Aleksej Moskovskij, *Military Diplomat*, nr 3 2006, ss 33–41. Se også *Eurasia Daily Monitor*, vol 4 nr 32 14 feb 2007; *Izvestija*, 17 apr 2007.

- 499 pansrede personellkjøretøy av typen Rakusjka.

Marinen:

- Til sammen 31 fartøyer skal etter planen leveres, inkludert atomubåter med ballistiske raketter.
- To atomubåter for flerformålsbruk.
- Fire dieseldrevne ubåter.
- Overflatefartøy: 12 større og 5 mindre stridsfartøy.
- Flere enheter av kystforsvarsartillerisystemet Bereg.

Nyanskaffelser til romvåpenet er også oppført, men ganske uspesifisert.

I tillegg til at anskaffelsene i Våpenprogrammet er lite presist angitt, synes det også klart at de befinner seg på ulike stadier i prosessen. Det kan se ut til at det i noen tilfeller dreier seg om uferdige planer som ikke er formalisert, mens det i andre tilfeller er snakk om leveranser som allerede har startet.

En annen kilde til informasjon om russiske materiellanskaffelser er *Jane's Defence Forecasts*. Der gjøres det forsøk på å skape oversikt over russiske anskaffelser ved å samle og systematisere opplysninger etter i hvilken grad planer er formalisert og iverksatt. Undersøkelsen er begrenset til stridskjøretøy, marinefartøy og luftfartøy.⁶⁶ En gjennomgang av opplysninger fra *Jane's* med avgrensning til anskaffelser der det foreligger opplysninger om at midler er bevilget og avtaler er inngått ("committed") gir en oversikt som ikke overraskende avviker fra informasjonen om GPV-2015, ettersom det statlige våpenprogrammet delvis ligger i forkant av planleggingsarbeidet og dermed også oversiktene til *Jane's*. I presentasjoner av våpenprogrammet vektlegges de prioriteringer som har blitt gjort de siste par årene. Planer som går lenger tilbake og/eller som allerede er i ferd med å bli realisert, kan falle utenfor.

Heller ikke informasjonen i *Jane's* er fullstendig, og den vil uansett bare kunne si noe om deler av innholdet i GPV-2015, siden den er begrenset til tre kategorier og gjelder leveranser som er avtalefestet. Planene for hæren er i det vesentlige ikke bekreftet. Opplysningene om sjø- og luftforsvarsmateriell kan i noen grad brukes til å få konkretisert den mer oversiktspregede informasjonen om GPV-2015. I noen tilfeller er tallene i de to kildene imidlertid høyst ulike, som for treningsjageren Jak-130, og det er vanskelig å vite hva som er gjeldende.

Jane's Defence Forecast:

Marinen

- Prosjekt 955/Borej. Strategisk atomubåt. 3-8 stk.
- Prosjekt 677/Lada. Dieselubåt. Patruljering, overvåkning, angrep. 3-5 stk.
- Prosjekt 20380/Steregusjtsjij. Fregatt, flerformålsbruk. 5-7 stk.
- Prosjekt 02668/Agat. Minesveiper. 1 stk. Ett fartøy ble sjøsatt i mai 2006.
- Prosjekt 21300/Igor Belousov. Rednings-/bergningsfartøy (ubåter). 1-4 stk. Én er levert, tre er planlagt anskaffet.
- Prosjekt 22350/Admiral Gorsjov. Fregatt, flerformålsbruk. 5-20 stk. Opprinnelig plan er 5 stk., marinen håper å få 20.
- Prosjekt 12300/Skorpion. Korvett. 1-10 stk. Korvett. Uklar prosjektstatus.
- Prosjekt 971/971U/09710/Akula. Angrepsubåt. 2 stk.

⁶⁶ "Combat Vehicle Programmes / Military Aircraft Programmes / Military Vessel Programmes (Platform Programmes)."

- Prosjekt 949B/Oscar II. Atomdrevet angrepsubåt. 1 stk. Prosjektet er påbegynt og fem av seks er levert.
- Prosjekt 11711E/Alligator (modifisert). Amfibisk landgangsfartøy. 1-6 stk. Ett er levert, fire til fem planlagt klare til bruk før 2015.
- Prosjekt 18280/AGI. Etterretningsfartøy. 1-2 stk.
- Prosjekt 11661/Gepard. Fregatt, flerformålsbruk. 2 stk. Én er levert.

Flyvåpenet

- Su-34. Jagerbombefly. 58 stk innen 2015 (tilsvarende to skvadroner). Uklarhet omkring målet fordi levetiden til Su-24 utvides til 2025 (Su-34 er ment å erstatte Su-24).
- Mi-28N. Angrepshelikopter. 50 stk. foreløpig finansiert. På sikt er målet 300–500 stk.
- Jak-130. Treningsjagerfly. 200 stk.
- Il-76. Fraktfly. 70 stk.
- Il-112V. Fraktfly med turbopropmotor. 100-120 stk.
- Ka-50. Angrepshelikopter. 12 stk. Uklar status; forsinket i favør av Mi-28N.
- Ka-226. Lett flerbrukshelikopter. 10 stk.
- Ansat. Lett flerbrukshelikopter. 100 stk.

Usikkerhet med hensyn til hvor mye som faller utenfor de ulike oversiktene og hvor langt formalisering av produksjonsavtaler er kommet, gjør det vanskelig å få full klarhet i planer for anskaffelser på grunnlag av offisiell informasjon om GPV-2015, *Jane's*, eller andre kilder. Men foreliggende opplysninger tilsier at marinen og flyvåpenet har prioritet. De får relativt store investeringer i forhold til hæren, og planene for materiellutvikling og anskaffelser ser ut til å ha kommet lenger og i større grad være formalisert. At marine og flyvåpen har prioritet i forsvarssatsingen, fremgår også av planene for profesjonalisering av mannskapene, ref. kapittel 9.2.

7.3 Usikkerhet og svakheter ved satsingen

Kritikere av våpenprogrammet har ment at det er for preget av interessene og prioriteringene til medlemmene av regjeringens militær-industrielle kommisjon, og at flere viktige behov og hensyn ikke er ivarettatt.⁶⁷ Særlig prioriteringene innen forskning og utvikling har blitt kritisert. Det er blant annet bestemt at det ikke vil bli satt av penger til videre arbeid med interkontinentale missiler basert på flytende drivstoff.⁶⁸ Prioriteringen blir forsvart med argumenter om at flytende brensel er en foreldet løsning. Men 80 % av missilene som er i full beredskap i dag har motorer basert på flytende brensel. Å kanalisere alle midler over mot missiler drevet av fast brensel, blir av flere betegnet som overilet.

Våpenprogrammet er i hovedsak rettet inn mot produksjon av våpen som ble utviklet allerede på 1980-tallet.⁶⁹ De har en tjenestetid på 20–30 år. Det vil si at det russiske forsvaret i 2030–2040 vil kunne være utstyrt på samme vis som i forrige århundre. Materiell som blir presentert som nytt er

⁶⁷ Vladimir Ivanov, Viktor Mjasnikov, "Utvalgte i det forsvarsindustrielle kompleks har sikret seg et sorgløst liv" (*"Izbrannyje ot OPK obespetsjjili sebe bezbednuju zjizn"*), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije* 9 juni 2006. Den militær-industrielle kommisjonen ble opprettet i mai 2006. Kommisjonen er "et permanent organ som skal organisere og koordinere regjeringens virksomhet for gjennomføring av statens politikk i militær-industrielle spørsmål" (regjeringsforordning nr 278, pkt 1; <http://vpk.rosprom.org/>). Kommisjonen ledes av Sergej Ivanov.

⁶⁸ Midlene vil gå til Moskvas Institutt for varmeteknikk (MIT), som arbeider med utvikling av de interkontinentale atommissilene Topol og Bulava. Begge drives av fast brensel.

⁶⁹ Henry Ivanov, "Country Briefing: Russia – Austere Deterrence", *Jane's Defence Weekly*, 3 mai 2006.

ofte ikke annet enn modifikasjoner av gamle modeller. I stedet for å stimulere til innovasjon vil GPV-2015 kunne resultere i stagnasjon. Det blir hevdet at programmet i første rekke tjener interessene til forsvarsindustrien, ikke forsvaret.

Tidligere erfaring med planer for materiellanskaffelser og utvikling av forsvarsindustrien gir grunnlag for å tvil om mulighetene for å fullføre GPV-2015. Frem mot 1995 opphørte tilførselen av nytt materiell til forsvaret nesten fullstendig. I november 1996 ble det vedtatt et våpenprogram for 1996–2005, men det viste seg ganske snart at det ikke lot seg realisere, blant annet som en følge av tilstanden i forsvarsindustrien.⁷⁰ I 2000 var andelen av oppdatert materiell i de væpnede styrker nede i 20 %. 30–50 % var i en slik tilstand at det ikke kunne brukes. Det ble så vedtatt et nytt våpenprogram for perioden frem til 2010. Men finansieringen var utilstrekkelig, og man lyktes ikke i å stoppe forfallet i forsvarsindustrien. Særlig kritisk var det at man ikke greide å bevare en kompetent arbeidsstokk. På samme måte har flere programmer for reformer og modernisering av forsvarsindustrien havarert. Det er også en fare for at storsatsingen i GPV-2015 kan gjenskape sovjetiske tilstander ved at store summer går til produksjon av våpen og utstyr, mens det i liten grad stimuleres til nyskapning.

Den ambisiøse planen om å fremskaffe alt det materiell forsvaret ønsker ved å gjenreise russisk forsvarsindustri er problematisk i forhold til muligheten for effektiv bruk av investeringer. Om satsingen skal omfatte alle typer materiell, vil det bli vanskelig å få byttet ut eller modernisert så mye som 45 % innen 2015. Man ønsker å opprettholde produksjon på alle felt for å bevare kompetanse og kapasitet, men en slik tilnærming vil virke fordyrende og videreføre ineffektivitet. Produksjonen av hver enkelt type materiell vil bli begrenset, og det vil igjen redusere mulighetene til å utnytte skalafordeler (gevinsten ved at kostnadene per produsert enhet faller med stigende antall enheter). Ressursutnyttelsen blir dårlig, og målene for materielloppgradering kan vanskelig nås. Kravene til ressursutnyttelse og materielltilførsler kan innebære at betydelige deler av forsvarsindustrien etter hvert vil måtte avvikle.

En nærmere analyse av satsingen i GPV-2015 gjør det klart at den hviler på forutsetninger om økonomisk vekst og investeringsandeler som gjør at programmet vil være sårbart. Av den totale summen på 5000 milliarder rubler skal 4200 milliarder gå til forsvaret over forsvarsbudsjettet.⁷¹ Om investeringsandelen holder seg på dagens nivå – 35 %, forsvarsbudsjettets andel av BNP fastholdes – 2,8 %, og den økonomiske veksten fortsetter omtrent på dagens nivå – 6,5 %, vil totalt investeringsbeløp i perioden 2007–2015 utgjøre om lag 3200 milliarder rubler. Dersom investeringsandelen økes med 5 % årlig fra 2008, når 50 % i 2010 og blir liggende på det nivået, kan målet om 4200 milliarder frem til 2015 nås med en forsvarsandel av BNP på 2,6 %.⁷² Dette vil være innenfor dagens rammer for forsvarsforbruk, men det betyr også at Russland forutsetter en investeringsandel som kan vise seg vanskelig å oppnå, jamfør diskusjonen i 5.2. At kategorien ”investeringer” i Russland inkluderer mer enn i Nato og Vesten, gjør en sammenlikning

⁷⁰ *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 9 feb 2007.

⁷¹ Programmet ble vedtatt i 2006, og de videre kalkyler er basert på 2006-priser.

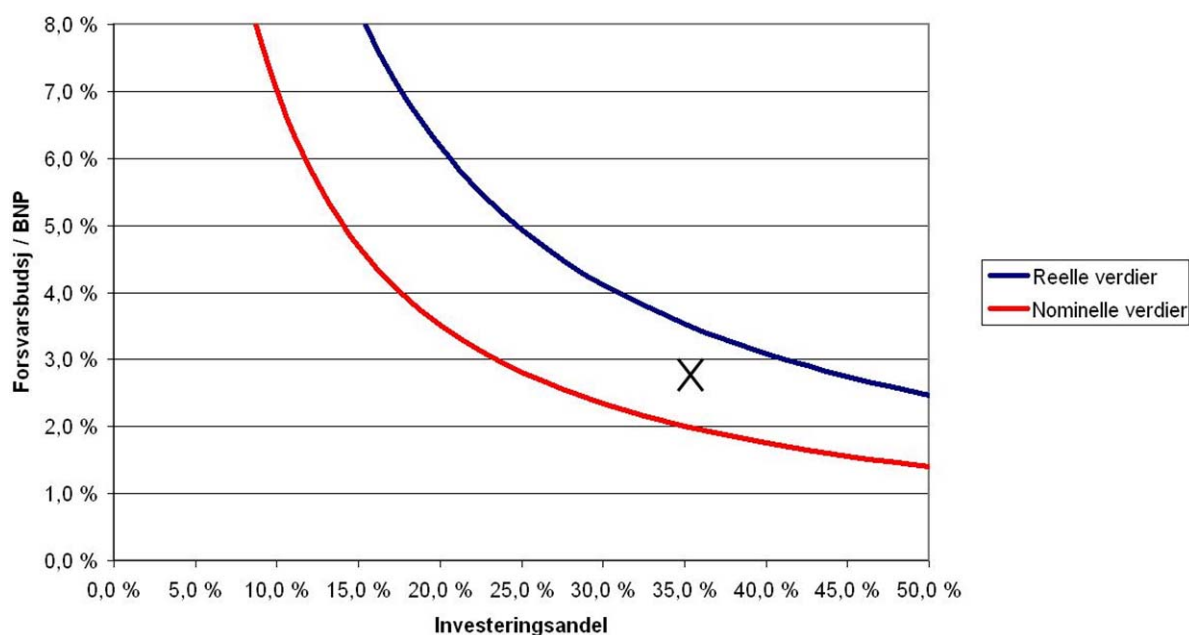
⁷² Ref. diskusjon om forsvarsutgiftenes andel av BNP i kapittel 3 og 4. Forsvarsutgiftenes andel av BNP i USA utgjør i dag til sammenlikning ca 4 %. Gjennomsnittet for alle verdens land er om lag 2 % (*CIA World Factbook*).

problematisk, men de russiske målene fremstår uansett som svært ambisiøse. Den viktigste årsaken til at det vil være vanskelig å øke investeringsandelen i den grad det legges opp til er at mye materiell vil kreve mye vedlikehold. Det vil bli stadig mindre igjen til å dekke personellutgifter. Som det fremgår av rapporten, vil Russland måtte regne med betydelige økninger i utgifter til personell, og det vil være vanskelig å nå og opprettholde det investeringsnivået som forutsettes. Sett i forhold til disse økonomiske variablene må mulighetene til å få gjennomført våpenprogrammet betegnes som usikre.

Figur 7.2 illustrerer sammenhengen mellom investeringsandel og forsvarsandel av BNP. Beregningene viser hvordan investeringer og BNP-andel vil kunne variere i forhold til hverandre når målet er at forsvaret innenfor rammen av våpenprogrammet skal tilføres 4200 milliarder rubler. Her er det tatt utgangspunkt i at forsvarsbudsjettet for 2006 var på 711 milliarder rubler.⁷³ Inflasjonsraten er satt til 10 %, og BNP-veksten forutsettes å ligge på 6,5 % i perioden.⁷⁴ Det vil være rimelig å anta at målet på 4200 milliarder skal forstås som reell verdi. Det fremgår av figuren at det på grunnlag av de tall som er gitt for vekst og inflasjon ikke vil være mulig å nå 4200 milliarder rubler med en investeringsandel på 35 %. En slik investeringsandel vil måtte forutsette at forsvaret får 3,5 % av BNP. Figuren viser også hvordan forholdet mellom investeringer og BNP-andel vil være dersom måltallet på 4200 milliarder forstås nominelt, noe som i en økonomisk sammenheng er unaturlig, men som kan bli gjort gjeldende av den politiske ledelsen dersom økonomisk og annen utvikling blir mindre gunstig enn forventet. Men verdien av bevilgningene gjennom våpenprogrammet blir da så lav at planene for materiellanskaffelser synes urealistiske. Mulighetene for å lykkes med våpenprogrammet hviler som vist allerede i utgangspunktet på ganske ideelle forutsetninger. I tillegg kommer det kanskje største usikkerhetsmomentet – hvordan prisene på forsvarsmateriell vil utvikle seg. Planene for anskaffelser gjennom våpenprogrammet kan vise seg å bli lite annet enn en ønskeliste.

⁷³ Voronov Vladimir, "Realiteter og myter om forsvarsbudsjettet" (*"Realii i mify voennogo bjudzjeta Rossii"*), *Delovyje ljudi*, nr 191, feb 2007.

⁷⁴ Om inflasjonsutviklingen inneværende tiår – se *BOFIT Weekly*, 5 2.2 2007; Bank of Finland – Institute for Economies in Transition; www.bof.fi/.



Figur 7.2: Forholdet mellom investeringsandel og forsvarrets andel av bruttonasjonalprodukt. Punktene på kurvene representerer kombinasjoner av BNP/forsvarsbudsjett og investeringsandel som gir totalt 4200 milliarder rubler i investeringsperioden 2007–2015. Krysset viser dagens situasjon, med en investeringsandel 35 % og BNP-andel 2,8 %.

8 Forsvarsindustrien

I USSR var forsvarsindustrien den mest avanserte og velfungerende del av økonomien. Sektoren forente statlige myndigheter, industriforetak og vitenskapelige institusjoner og satte landet i stand til å oppnå likevekt i forhold til Nato og USA på flere områder. Etter oppløsningen av USSR har forsvarsindustrien vært i forfall. Sektorens potensial har ikke blitt utnyttet eller utviklet, og en betydelig forringelse har gjort seg gjeldende i så å si alle deler av virksomheten. Privatiseringen førte for OPK blant annet til desintegrering. Store sammenslutninger som hadde vist seg i stand til å håndtere krevende prosjekter, gikk i oppløsning. De nye, privatiserte selskapene så sjelden på forsvarsordrene som kommersielt interessante, og selskapene kunne heller ikke tvinges til å forsette den militære produksjonen. Mangelen på ordre og investeringer har gjort at kompetanse er tapt. Dette er en av grunnene til at mye av det materiellet som planlegges innkjøpt i dag, er langtfra nytt — en betydelig del ble utviklet for 20 år siden eller mer. I henhold til offisielle opplysninger utgjør produksjon for det sivile marked i dag nærmere halvparten av OPKs totale produksjon.

Store deler av russisk forsvarsindustri ligger langt etter utviklede land både når det gjelder produktivitet og investeringer i forskning og utvikling. Innovasjonen er meget begrenset.⁷⁵ På mange foretak er så godt som alt produksjonsutstyr helt nedslitt, noe som blant annet fordyrer den

⁷⁵ Se for eksempel VPK. *Vojenno-promysjlennyj kurjer*, nr 11 21 mars 2007; Nikolaj Kirillov, "En akilleshæl for landets forsvarsevne", *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 10 nov 2006. Kirillov skriver blant annet at ikke mer enn 6% av foretakene i OPK driver nyskaping.

produksjonen som fremdeles er mulig. Fallet i produksjonskapasiteten i postsovjetisk tid har vært enormt. Tidligere kunne flyprodusentene fremstille 20 fly i døgnet; i dag har de problemer med å levere så mange i løpet av et år. I perioden 2004–2006 økte forsvarsordren med 1 mrd USD i året. Men tilstandene i OPK ser ikke ut til å ha bedret seg vesentlig.

Forsvarsindustrien har lenge slitt med å tiltrekke seg ny arbeidskraft. I dag er gjennomsnittsalderen i OPK 54 år. Til forskjell fra tidligere er det ikke lenger knyttet prestisje til arbeid i forsvarsindustrien. Og de som blir igjen, har som følge av mangel på investeringer og ordre mistet mye av den kompetansen de hadde. Mye nøkkelkompetanse er avhengig av et fåtall spesialister. Som i de væpnede styrker har man i forsvarsindustrien et problem med lave lønninger. Skal man kunne holde på kompetanse og utvikle OPK videre, synes det helt nødvendig å heve lønnsnivået, med de følger det vil få for prisutviklingen. Lønningene blant ansatte i forsvarsindustrien skal i dag ligge mellom 1/10 og 1/20 av lønningene blant ansatte i olje&gass-sektoren.⁷⁶

De fremstillinger og vurderinger som gis av OPK varierer i betydelig grad, fra beskrivelser som tyder på at det meste går i riktig retning, til analyser som peker mot sammenbrudd.⁷⁷ Russlands politiske ledelse gir uttrykk for en grunnleggende tro på egen forsvarsindustri, slik det blant annet kom til uttrykk i Sergej Ivanovs redegjørelse i Dumaen i februar 2007 og i hans tidligere uttalelser om at OPK må være et lokomotiv i utviklingen av russisk industri.⁷⁸ Samtidig kommer ledelsens tvil på og kritikk av OPK nå oftere frem i offentligheten.⁷⁹ Blant analytikere i massemedia og forskning, og da ikke minst i Russland, er inntrykket at pessimistiske analyser dominerer. Det synes uansett klart at tilstanden er svært forskjellig i ulike deler av industrien. På enkelte felt blir Russland beskrevet som verdensledende. Blant annet blir nyeste utgave av luftvernssystemet S-400 regnet for å være mer avansert enn USAs ”Patriot”.⁸⁰ I tillegg til luftvern er kampfly den varen man lykkes best med på eksportmarkedet, og flyindustrien har i noen grad greid å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Den er også gjenstand for spesiell satsing fra myndighetenes side. Forutsetninger for å hevde seg på verdensmarkedet utgjør et vesentlig skille i russisk forsvarsindustri. Selv om bestillingene gjennom forsvarsordren har økt vesentlig de siste årene, vil innenlandske ordre ennå en tid være utilstrekkelige for å gjenreise og videreutvikle OPK.

⁷⁶ Vitalij Sjlykov, samtale i Moskva, 20 mars 2007.

⁷⁷ Et utvalg: ”Russia Intensifies Efforts to Rebuild Its Military Machine”, *Csmonitor.com*, 12 feb 2007; Henry Ivanov, ”Russian evolution”, *Jane’s Defence Weekly*, 10 jan 2007; Viktor Mjasnikov, Mikhail Sergejev, ”Forsvarsindustrien har beveget seg mot monopolisering” (”*Oboronka skatilas v monopolku*”), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 27 apr 2007; Nikolaj Kirillov, ”En akilleshæl for landets forsvarsevne”.

⁷⁸ ”Sergej Ivanov ønsker å gjøre forsvarsindustrien til et økonomisk lokomotiv” (”*Sergej Ivanov khotsjet sdelat iz ’oboronki’ lokomotiv ekonomiki*”), *Izvestija*, 16 juni 2006.

⁷⁹ ”Den russiske føderasjons forsvarsdepartement har for første gang offentlig uttrykt misnøye med forsvarsindustrien” (”*Minoborony RF vpervyje publitsjno vyskazalo pretenzii k VPK*”), *Lenta.ru*, 15 mars 2007.

⁸⁰ Luke Harding, *The Guardian*, 22 aug 2007.

8.1 Lønnsomhet?

Da forsvarsbevilgningene falt på 1990-tallet, overlevde deler av forsvarsindustrien på eksportinntekter. Men også eksporten sank drastisk. I 1990 utgjorde den USD 16 mrd; i 1995 var den sunket til 3 mrd.⁸¹ De senere årene har man sett en økning. I 2007 forventes salget til utlandet å nå USD 8 mrd.⁸² Omfanget av eksporten legger beslag på nærmere halvparten av produksjonskapasiteten i OPK. Sergej Ivanov har uttalt at landets forsvarsforetak, som skal ha hatt en gjennomsnittlig produksjonsøkning på 7 % årlig de siste fem årene, forventes å bli lønnsomme rundt 2010.⁸³ Flere forsvarsforetak opplever i dag at inntektene stiger, og at eksportavhengigheten blir mindre. De 20 ledende selskapene økte inntektene med 11,1 % i 2006 (8,5 % i 2005). Inntektsøkningen var med det høyere enn inflasjonen. Men svært få selskaper melder om vesentlig økning i overskudd. Innenlandsk etterspørsel har ikke blitt stor nok til å skape vekst, samtidig som en del foretak opplever fall i eksporten.⁸⁴ Det meldes også at om lag en tredel av foretakene i OPK i dag i realiteten er konkurs.⁸⁵

8.2 Eksport

Økt våpeneksport har hatt høy politisk prioritet de siste årene. Promotering av russisk forsvarsindustri har vært en viktig oppgave for president Putin på utenlandsreiser. Eksporten har økt i flere år, og russiske myndigheter og eksportører tror at økningen vil fortsette (se figur 8.1).⁸⁶ Det har vært et mål å få større bredde i kjøpermassen, men det har man bare i begrenset grad lykkes med. Om lag 60 land kjøper våpen fra Russland, men ca 70 % går til Kina og India. Andre kjøpere av betydning er Algerie, Indonesia, Malaysia, Vietnam, Yemen og Venezuela. Russland har også stått for viktige leveranser til land som rammes av ulike typer restriksjoner og sanksjoner, som Iran og Syria.

Flere observatører har påpekt at eksporten til tross for vekst over flere år kan komme til å avta ganske brått. En del av de produktene Russland tilbyr er i ferd med å bli utdatert, og etterspørselen kan falle bort. En erkjennelse av at man blir nødt til å starte samarbeid med andre land gjør seg stadig mer gjeldende. I dag er det slik at russisk industri i noen tilfeller bare produserer skroget på båter og fly, mens den tekniske innmaten kan være laget i Israel, Frankrike eller India. Dette gjøres i regelen etter krav fra de utenlandske kundene – russisk utstyr anses ikke for å være godt nok. Slike delte løsninger er pr i dag ikke et alternativ for materiell produsert for det russiske markedet. Det eksisterer et lovforbud mot utenlandske komponenter i materiell som

⁸¹ "Ivanov reveals extent of Russian defence industrial restructuring", *Jane's Defence Weekly*, 21 mars 2007.

⁸² *Vedomosti*, nr 35, 28 feb 2007. I fremtiden vil eksporten ventelig bli regnet i euro. Rosoboroneksport har overført India fremmet forslag om å konvertere langtidskontrakter til euro. Russiske produsenter klager over fallende dollarkurs og ulønnsomhet ved avtaler inngått i USD – *Defense & Security*, nr 61 6 juni 2007.

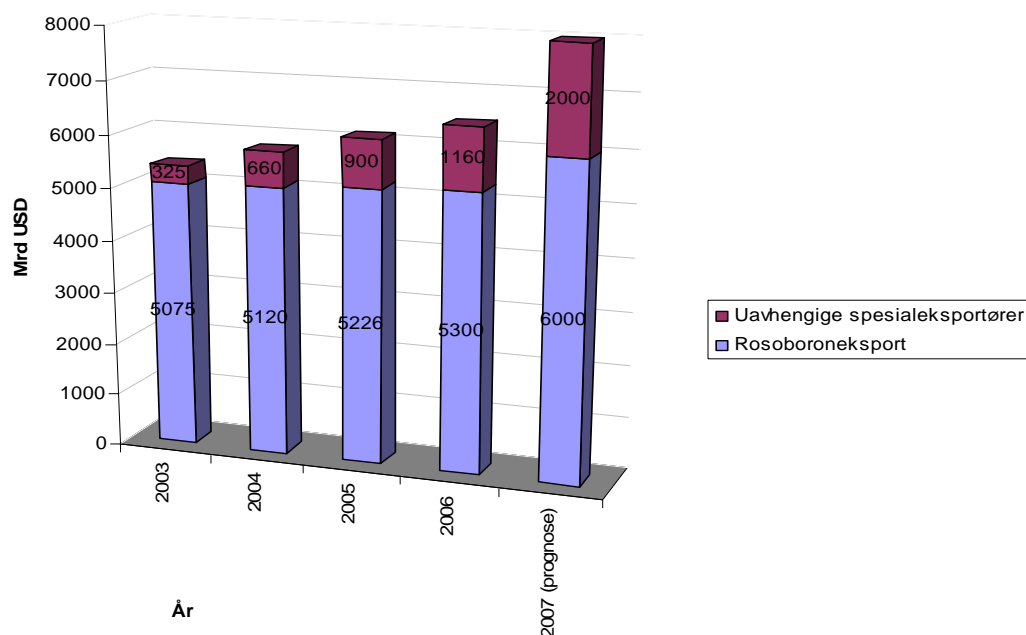
⁸³ *Jane's Defence Weekly*, 21 mars 2007.

⁸⁴ *Defense & Security*, nr 60 4 juni 2007.

⁸⁵ De skjermes imidlertid dersom de har kommet med på "Fortegnelsen over strategiske foretak og aksjeselskap", den såkalte "presidentlisten". Å komme med på listen er ikke overraskende et viktig mål for mange virksomheter innen OPK (Vitalij Sjlykov, samtale i Moskva, 20 mars 2007).

⁸⁶ *Vedomosti* no 35 28 feb 2007; Dmitrij Litovkin, "Rossija bjot rekord v torgovle oruzijem", *Finansovyje Izvestija*, 21 mars 2007.

skal brukes av russiske forsvars- og sikkerhetsstyrker. Denne loven kan man se seg tvunget til å oppheve.⁸⁷ Samtidig vil slike samarbeidsformer kunne innebære at russisk høyteknologisk produksjon svekkes.



Figur 8.1: Russisk våpeneksport 2003–2007. Kilder: Vedomosti, nr 35 28 februar 2007.

8.3 Monopolisering og prisstigning

Russland kjøper så godt som alt sitt forsvarsmateriell av russiske produsenter, og prisutviklingen i russisk forsvarsindustri vil ha vesentlig betydning for utsiktene til å lykkes med forsvarssatsingen. I dag er forsvarsindustrien preget av en tiltagende monopolisering som ser ut til å kunne redusere muligheten for effektiv ressursutnyttelse.

Mange ser tilstanden som et resultatet av regjeringens egen politikk. I Sovjetunionen var det en viss konkurranse mellom forsvarsforetak, og det virket i noen grad skjerpene på nyskaping og effektivitet. Det var mulig å utvikle og teste ut modeller fra flere produsenter og så satse på den som viste seg best egnet. I postsovjetske tid gjorde reduksjoner i forsknings- og utviklingsmidler at en slik fremgangsmåte svært sjelden lot seg praktisere. De siste årene har myndighetene gått inn for færre og større foretak som har hånd om alle deler av produksjonen. Målet har vært å få økt effekt av å forene ressurser. Tenden gjelder det meste av den kapitalkrevende forsvarsindustrien, som produksjon av fly, stridsvogner, raketter og fartøy. Men reduksjoner i antall foretak og omstrukturering i retning større enheter har gjort at produsentene oftere enn før kan diktere priser, mens avtakerne ikke har noe å sette imot.⁸⁸ Budsjetttøkninger kan bli spist opp av inflasjonen på forsvarsmarkedet. Vladislav Putilin, første nestleder i den militær-industrielle

⁸⁷ Pavel Felgenhauer, samtale i Moskva, 21 mars 2007.

⁸⁸ RUSSIA PROFILE.org, 2 juni 2007.

kommissjonen, har uttalt at man ser en prisstigning uten sidestykke i leveranser fra de produsentene som har monopol, og samtidig faller kvaliteten på det som produseres.⁸⁹ Russiske myndigheter har foreløpig ikke reagert med annet enn ulike former for administrativt og politisk press på OPK for å avhjelpe situasjonen. Uavhengige eksperter foreslår å holde internasjonale anbudsrunder, ettersom en del materiell allerede i dag kan kjøpes rimeligere i utlandet. Fra representanter i Dumaen har det vært foreslått å prøve å motvirke prisstigning ved å opprette statlige instanser som skal føre tilsyn med konkurranse og prisfastsettelse. Men det er vanskelig å se at slike tiltak skal kunne gi resultater når man samtidig ikke vil gi slipp på ideen om gigantsammenslutninger som i praksis får monopol. Fra Det føderale industribyrået⁹⁰ har det kommet forslag om at Avgiftsdirektoratet⁹¹ skal starte registrering av priser på forsvarsmateriell, og at kontrakter skal inngås på grunnlag av de registrerte prisene, som kun skal inflasjonsjusteres. Arbeidskostnader skal beregnes utifra regional gjennomsnittslønn. Noe mer enn forslag har imidlertid ikke fremkommet foreløpig. Det vil være svært vanskelig å prognosere prisutviklingen på forsvarsmateriell, men det synes klart at den vil ligge godt over den generelle prisstigningen.⁹²

Mesteparten av midlene i forsvarsordren går til et stort antall produksjonsenheter, slik at mulighetene for serieproduksjon og dermed lavere produksjonskostnader reduseres. Og for noen produkter, som for eksempel kampfly, vil man ikke komme opp i et antall som kan gi vesentlig billigere produksjon. I sum er tilstandene i dag slik at det russiske forsvaret må handle på det internasjonale markedet for å kunne oppnå fordeler som følger av konkurranse og serieproduksjon.

Prisfastsettelse: Regelverk for innkjøp i offentlig sektor har vært gjennom flere reformer de siste årene. Det overordnede prinsipp er, som i de fleste land, at kontrakter skal ut på anbud. Gjeldende lov av 21 juli 2005 gir visse unntak fra hovedreglene, og en del av unntakene gjelder anskaffelser til forsvaret. At forsvarsanskaffelser i denne sammenhengen kan utgjøre et særtilfelle, blant annet fordi det må tas spesielle hensyn til sikkerhet, er ikke uvanlig. I den russiske loven heter det blant annet at bestillinger av materiell gjennom forsvarsordren kan fastsettes etter andre føderale lover. I den sivile industrien kan unntak gjøres for produsenter og leverandører av tjenester og varer innen telekommunikasjon og samband – ønsket om å begrense spredning av sensitiv informasjon gjør at forsvaret og sikkerhetstjenestene ikke er pålagt å søke flere tilbydere. Unntak må nødvendigvis også gjøres i de tilfeller der det bare finnes én aktuell leverandør. Det vil kunne gjelde en ganske stor del av innkjøpene i det russiske forsvaret, særlig ettersom antall produsenter reduseres. Ved slike innkjøp er det regjeringen som bestemmer hvordan prisen skal fastsettes. Spørsmålet om prisfastsettelse synes imidlertid fremdeles å være ganske uavklart og er en gjenganger i offentlige redegjørelser om problemer i arbeidet med reformer i forsvarssektoren.

⁸⁹ Viktor Mjasnikov, Mikhail Sergejev, "Forsvarsindustrien har glidd over i monopolisering".

⁹⁰ "Federalnoje agentstvo po promysljennosti" (Rosprom) – statlig organ som ivaretar diverse funksjoner i forbindelsene mellom myndigheter og industri.

⁹¹ "Den føderale tariffjenesten" – "Federalnaja sluzjba po tarifam" (FST).

⁹² Direktøren ved forsvarets rustningskontor, generaløyntant Vladimir Mikhejev, har opplyst at den siste stridsvognen som ble kjøpt fra produsenten Uralvagonzavod i 2006, kostet 42 mill rubler. I januar 2007 ble samme stridsvogn tilbudt forsvaret for 58 mill, det vil si til en pris som lå 38% over prisen en måned tidligere. Den nylig sjøsatte ubåten "Jurij Dolgorukij" kostet om lag 1 mrd USD. Prisanslaget for den neste er på 3 mrd – *RUSSIA PROFILE.org*, 2 juni 2007.

8.4 Investeringer, svinn

Et annet usikkerhetsmoment ved OPK er hvor mye det vil koste å få produksjonsapparatet oppgradert slik at industrien vil kunne produsere det forsvaret trenger. Det har den senere tid fremkommet uenighet mellom myndigheter og forsvarsindustri om hvordan byrdene ved omstrukturering og fornyelse av OPK skal fordeles. Det statlige programmet for å oppgradere OPK har en kostnadsramme på ca 500 mrd rubler.⁹³ Sergej Ivanov har uttalt at et system med statsgarantier er nødvendig, men at 40 % av de midlene som trengs skal komme fra OPK-foretakene selv.⁹⁴

Etter Ivanovs uttalelser var representanter for forsvarsindustrien raskt ute med sitt syn på investerings situasjonen og behovene i tiden fremover. Leder for Rosoboroneksports rådgivergruppe, Aleksandr Brindikov, mente teknisk opprustning av russiske forsvarsforetak vil kreve anslagsvis 140 mrd rubler i offentlige bevilgninger årlig i tiden fremover; i dag er disse bevilgningene på ca 30 mrd. Etter Brindikovs syn vil staten måtte dekke en større del av behovet enn tilfellet er i dag. Han stipulerte en struktur for 2010 på 29,9 % fra offentlige budsjetter, 46,7 % fra selskapene selv og 23,4 % fra eksterne investorer.⁹⁵

Det er ikke bare representanter fra forsvarsindustrien som vil hevde at det i dag mangler reell statlig støtte til utvikling av sektoren. Til sammen skal OPK ha ca 1350 foretak, og fordelt på dem synes 500 mrd å være en ganske beskjeden satsing. Behovet for modernisering av produksjonsutstyr er uomtvistelig.⁹⁶ Mange mener de økonomiske bidragene fra myndighetene må økes dersom det skal la seg gjøre å igangsette større, forskningsintensive og tidkrevende prosjekter. Så langt har statens innsats virket halvhjertet og kortsiktig. I løpet av de siste 15 årene har åtte program for reformer av forsvarsindustrien blitt vedtatt og så gitt opp. Det russiske lovverket mangler bestemmelser som tar hensyn til spesielle trekk ved forsvarsindustriell virksomhet, særlig med hensyn til skattlegging og kreditt. Produksjonsprosesser kan være svært langvarige og kostbare. De lar seg vanskelig finansiere med de lover som gjelder i dag.

⁹³ "Does the defense industry have a future?", *Defense & Security*, nr 34 30 mars 2007.

⁹⁴ Guy Anderson, "Ivanov reveals extent of Russian defence industrial restructuring", *Jane's Defence Weekly*, 21 mars 2007; "Defense Sector Needs System of State Guarantees – Ivanov", *ITAR-TASS Daily*, 14 mars 2007.

⁹⁵ "Does the defense industry have a future?" Ulike kilders gjengivelse av Brindikovs uttalelser illustrerer for øvrig også hvor forvirrende informasjon om forsvarsøkonomi kan fremstå. Ifølge *Defense & Security* ("Does the defense industry have a future?") opplyste Brindikov at forsvarsindustrien i 2006 selv stod for 74,8% av midlene som ble brukt på nytt produksjonsutstyr, mens føderale budsjettmidler utgjorde 20,2%; 5% kom fra eksterne. I *Jane's Defence Weekly* ("Ivanov reveals extent of Russian defence industrial restructuring") opplyser Brindikov at det føderale budsjettet i 2006 dekket 29,9% av totalsummen som ble brukt på modernisering. 23,4% av midlene stammet fra kreditter, mens den resterende delen kom fra selskapene selv.

⁹⁶ Ifølge Jurij Koptev, direktør for OPK-kontoret i Industri- og energidepartementet, er i gjennomsnitt 67% av utstyret nedslitt; i noen sektorer er situasjonen betraktelig verre. Han mener at forsvarsindustriens overskudd foreløpig ikke er større enn at betydelig statsstøtte er nødvendig – "Does the defense industry have a future?"

En tredje viktig årsak til problemene i OPK er tiltakende rot og korrupsjon på ledelsesnivå. En del midler forsvinner gjennom rent tyveri. Det er også vanlig at penger som bevilges gjennom forsvarsordren blir holdt igjen i kortere eller lengre perioder på konti hvor de genererer renteinntekter til mellommenn og statlig gjeld til OPK fordi foretakene tar opp kortsiktige, dyre kreditter som forhøyer prisen staten må betale for materiellet. Disse mekanismene gjør også sitt til at leveranser forsinkes – mellommennene tjener mer jo tregere det går.

Både fra kritiske analytikere og myndighetshold har det fremkommet forslag om at staten bør ta mer styring med OPK. Å utvikle et jagerfly eller fartøy for det 21 århundre kan ta ti år og vil involvere hundrevis av enkeltforetak. Aktørene i russisk forsvarsindustri opptrer i dag på en måte som gjør det lite sannsynlig at markedet alene kan sikre langsiktighet og nødvendig samarbeid. Det etterlyses også mer gjennomarbeidede statlige planer for gjenoppbygging av kompetanse og kapasitet, med klare angivelser av oppgaver, prioriteter og tidsfrister.⁹⁷ Det ligger også i dette at investeringene i forskning og utvikling må økes. Ikke minst må det gjøres noe med rutineene for utbetaling og overføring av statlige midler til foretakene, slik at mulighetene for svindel begrenses.

9 Verneplikt vs vervet forsvar

Spørsmålet om profesjonalisering av militære mannskaper vil måtte stå sentralt i vurderinger av ressursbruk, prioriteringer og kapabiliteter i det russiske forsvaret. Det er bred forståelse for at mange av de oppgavene forsvaret står overfor bare kan utføres og løses av profesjonelle mannskaper. Samtidig har vernepliktsforsvaret hatt mange og innflytelsesrike tilhengere. De har i ikke ubetydelig grad basert sitt syn på emosjoner og betraktninger som hevdes å være patriotiske, mens militærfaglige argumenter ofte synes å komme i andre rekke. At man nå har endt opp med et blandet forsvar (verneplikt/kontrakt,), har nok allikevel sin avgjørende årsak i økonomi, ikke ideologi. Man synes å ha etablert som et fastpunkt at Russland skal ha et samlet mannskapstall på over en million.⁹⁸ Et forsvar som utelukkende består av profesjonelle, vil da bli for dyrt.⁹⁹

9.1 Historikk

Tjeneste på kontrakt ble introdusert allerede i desember 1992. Vervingsforsøkene ble i første rekke rettet mot soldater som hadde spesialopplæring av forskjellig slag. Disse ble tilbudt

⁹⁷ Kirillov, "En akilleshæl ...". Sjlykov (samtale i Moskva, 20 mars 2007) mente at forsvarsindustrien knapt får noen oppmerksomhet fra den politiske ledelsen, som kun er opptatt av olje og gass. Og forsvarsindustrien tar ikke ansvar for produksjon og videreutvikling. Det bør derfor vurderes om den ikke bør settes under forsvarsdepartementets kontroll. Også presidenten fremstår som ganske maktesløs i forhold til forsvarsindustrien, blant annet fordi deler av den er kontrollert av organisert kriminalitet. Nærmere 90% av OPK produserer for det sivile marked, og Sjlykov anser det for meget sannsynlig at en stor del av pengene i GPV-2015 vil forsvinne dit, hvilket vil gjøre sitt til at programmet ikke kommer til å fungere etter intensjonene.

⁹⁸ Aleksej Arbatov, "Russian Military Policy Adrift", *Carnegie Moscow Center Briefing*, nr 6 vol 8 nov 2006.

⁹⁹ Det er vanskelig å få klarhet i hva som ligger til grunn for dette mannskapstallet, annet enn ganske løse betraktninger om at Russlands territorium nødvendiggjør en personellmasse av en viss størrelse.

kontrakter av to til tre års varighet. Vervingsprogrammet ble utvidet i årene som fulgte, og 11 april 1996 erklærte sjefen for Forsvarsdepartementets Planleggings- og Mobiliseringsdirektorat at tallet på vervede var kommet opp i 270000.¹⁰⁰ Omtrent samtidig, under presidentvalgekampen, lovt Jeltsin at verneplikten ville bli avskaffet innen 2000. Dette fremstod som svært urealistisk. En overgang til et 100 % profesjonelt forsvar ville medføre kostnader som den russiske økonomien ikke kunne bære. Et forsvar basert på vervede mennskaper var også svært kontroversielt blant høyere offiserer og ble møtt med motstand. Eksperimentet viste seg å være lite vellykket. En viktig årsak var at mange trakk seg på grunn av dårlige lønnsbetingelser. Gjennomsnittslønnen til en vervet ble liggende på omtrent halvparten av lønns gjennomsnittet på nasjonal basis. De som lot seg verve, tilhørte som oftest ikke de gruppene man ønsket å rekruttere fra. Forsvaret hadde lite å friste interessante kandidater med og endte gjerne opp med arbeidsløse, personer med rusproblemer og tilpasningsvansker eller andre med dårlige utsikter i konkurransen på arbeidsmarkedet.

Putin gjenopptok forsøkene på profesjonalisering av de militære mennskapene, men lanserte en mer skrittvis fremgangsmåte. Som et eksperiment skulle man først gjøre 76 luftlandedivisjon ved Pskov helprofesjonell. Eksperimentet skulle starte i september 2002 og vare et år. Kontraktene som ble tilbudt ville forplikte de vervede til å tjenestegjøre i konfliktområder som for eksempel Tsjetsjenia. Samtidig fikk de som skrev kontrakt rett til fri bolig – det hadde vervede i det russiske forsvaret ikke fått tidligere. Heller ikke denne gangen fremstod tjenesten som attraktiv nok til at et tilstrekkelig antall lot seg verve, og eksperimentet gikk i stå i løpet av kort tid. Men man holdt fast ved planene, og i november 2002 erklærte president Putin at Russland i kommende kriger i første rekke ville benytte profesjonelle soldater, ikke vernepliktige.¹⁰¹ Ivanov uttalte til journalister at luftlandestyrkene, 42 motoriserte infanteridivisjon og marineinfanteriet ville ha prioritet i rekruttering av vervede mennskaper. Totalt sett skulle forsvaret ha 166000 vervede. Dette skulle omfatte 92 avdelinger med høy beredskap, og disse ville utgjøre en kjerne av profesjonelle i det fremtidige forsvaret. Ivanov lanserte med dette ideen om en delt løsning som en varig ordning – et forsvar bestående både av vervede og vernepliktige. 24 april 2003 godkjente regjeringen en langsiktig plan for forsvarsreform. Planen innebar at den militære ledelsen måtte vike på flere punkter. Verneplikten ville bli redusert fra to til ett år fra 2008. Tallene Ivanov hadde lansert i november året før ble bekreftet. Til sammen ville dette bety at ti divisjoner, syv brigader og 13 regimenter skulle gå over til profesjonell bemanning, med start i 2004. Frem mot 2008 var målet at hele den delen av forsvaret som har høy beredskap eller har avgjørende betydning for landets stridsevne, skal profesjonaliseres.

9.2 Situasjonen i dag

Dagens overgang til kontraktsbemanning skjer innenfor rammen av et føderalt målprogram for 2004–2007. 79 mrd rubler ble satt av til gjennomføringen, og for den summen tok man sikte på å

¹⁰⁰ Dale R Herspring, "Vladimir Putin and Military Reform in Russia", *European Security*, 14:1, 137–155, 2005.

¹⁰¹ Ibid.

få 147000 mann på kontrakt. Senere har blitt tallet justert ned til 138000, hvorav 125000 i forsvaret og resten i Innenriksdepartementets styrker og FSBs grensevakt.¹⁰²

Generalmajor Jevgenij Burdinskij fra Generalstabens operasjons- og mobiliseringskontor redegjorde i begynnelsen av april 2007 for implementeringen av programmet. Ni måneder før sluttdato var det 78000 vervede i tjenestestillinger for menige og sersjanter i de avdelingene som skal bemannes av frivillige, og man er med det 47000 fra måltallet.¹⁰³ Antall avdelinger som skal over på kontraktsbemanning ble først redusert, fra det opprinnelige 92 til 72. Nå har det blitt økt til 81.

I målformuleringene snakkes det om to typer avdelinger: ”tsjast” og ”sojedinenije”. I oversettelser til engelsk brukes ”unit” om den første og ”formation” om den andre. Bruken av to ulike avdelingsbetegnelser skaper uklarhet. ”Tsjast” (”unit”) betegner en avdeling på regimentsnivå, mens ”Sojedinenije” (”formation”) brukes om avdelinger på brigade- og divisjonsnivå. Det presiseres ikke hvor mange av de to kategoriene som skal overføres til kontraktsbemanning, bare et samlet tall, og flere har pekt på at dette gjør det mulig å forholde seg fleksibelt til målet. Om det ikke lykkes å profesjonalisere en gitt divisjon innen fristen, kan man i stedet erklære at to av regimentene i divisjonen har 100 % kontraktsbemanning, altså to ”units” i stedet for én ”formation”.¹⁰⁴

Ved inngangen til 2008 skal om lag to tredeler av mannskapene i det russiske forsvaret bestå av lønnet personell.¹⁰⁵ Det endelige målet synes noe vagt, men antas å ligge rundt 70 %. Pr 1 januar 2008 skal vervede skal utgjøre 40 % av menige og sersjanter.¹⁰⁶ Avdelingene i de strategiske rakettskytterne, romstyrkene og mannskaper på ubåter skal være 100 % kontraktsbemannet. Neste år iverksettes et nytt program for full profesjonalisering av sersjanter og mannskaper på overflatefartøyer.¹⁰⁷

Mange tviler på at man vil lykkes med å verve ytterligere 47000 innen utgangen av året, slik programmet for 2004–2007 forutsetter. I tillegg til at vervingen foreløpig har foregått med utstrakt bruk av press i diverse former, har man også kunnet konstatere at en stor andel av de vervede forlater tjenesten før kontraktens utløp. De vanligste årsakene er misnøye med lønn, boforhold og tilbud utenom tjeneste. I de fleste tilfellene har myndighetene på ett eller flere punkter ikke overholdt sine forpliktelser i henhold til kontrakten.¹⁰⁸ Ifølge opplysninger fra Generalstabens forlot 13 % av de vervede i perioden 2004–2006 tjenesten før kontraktsperioden

¹⁰² Aleksandr Kolesnitsjenko og Kira Vasiljeva, ”Livegne med distinksjoner”, (*”Krepostnyje v pogonakh”*), *Novyje Izvestija*, nr 58 3 apr 2007.

¹⁰³ *Defense & Security* nr 37 6 april 2007.

¹⁰⁴ Aleksandr Golts, ”An Unfinished House”, *Defense&Security*, nr 37 6 apr 2007.

¹⁰⁵ Sergej Ivanov i redegjørelsen for Statsdumaen i februar 2007. Man kan ellers finne noe varierende tall, fra 60 til 70%.

¹⁰⁶ ”Livegne med distinksjoner”.

¹⁰⁷ Aleksandr Tikhonov, ”The Main Incentives of Service”, *Defense&Security*, nr 56 25 mai 2007.

¹⁰⁸ Se blant annet Viktor Litovkin, ”De vervede rømmer fra bløff og humbug” (*”Kontraktniki begut ot obmana i otsjkovtiratelstva”*), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 29 juni 2007.

var omme. Det var bemerkelsesverdig nok langt flere – nesten 25 % – i Luftlandestyrkene, som har hatt høy prioritet i overgangen til kontraktsbemanning.¹⁰⁹ Straffen for å forlate tjenesten før tiden er i nylig vedtatte lover skjerpet med betydelige bøter. Dette vil kunne gjøre at flere blir værende kontraktsperioden ut, men det kan ikke få flere til å forlenge kontrakten og gå på en ny periode. 20 % av de som nå er under kontrakt, sier at det er utelukket å fortsette. Blant vernepliktige – en viktig gruppe for rekruttering av vervede – svarte 56 % i en stor undersøkelse i oktober 2006 at de ikke ønsket å inngå kontrakt. 21 % svarte at de kunne tenke seg å la seg verve, mens 23 % ikke hadde bestemt seg.¹¹⁰

Samtidig blir verneplikten redusert til ett år fra og med 2008. Skal man greie å holde det totale antall soldater på det nivået som er fastsatt, er det klart at mulighetene for å få tjenesteutsettelse eller –fritak må begrenses. Slik har det også blitt – regelverket er strammet kraftig inn. For offiserer har man forlenget den tjenestetiden som kreves for opprykk. Det er rimelig å anta at det siste tiltaket vil ha en demotiverende effekt og føre til at flere offiserer søker seg bort fra forsvaret.

Verneplikt, tjenestetid og veteranvirksomhet: Vernepliktige som ble innkalt i 2006 er de siste som må tjenestegjøre to år. De som kalles inn i år, utgjør en overgangsgruppe som skal være inne i 18 måneder. Fra og med neste år er tjenestetiden ett år. Nyordningen innebærer også at det blir færre muligheter for utsettelse. Flere mener det kan bli et problem at det i overgangsperioden vil bli slik at vernepliktige med ulik tjenestetid er inne samtidig. Noen har kommet inn et halvt år etter andre, men alle blir dimittert til samme tid. De med lengst tjenestetid vil kunne føle seg urettferdig behandlet, og det kan skape uro. Fra Generalstaben svares det at man skal forsøke å holde de to gruppene fra hverandre i den grad det er mulig. ”Soldatmødrene”¹¹¹ frykter at man i 2007–2008 vil få intensivert veteranvirksomhet. Politikere og generaler vil blant annet løse problemet med ulike disiplinære tiltak.¹¹² Sosiologer antar at ca 90 % av russere i vernepliktsalder enten unndrar seg tjeneste eller gjør forsøk på å slippe. Det antas at denne prosenten vil bli enda høyere i overgangsperioden mot redusert tjenestetid.

Mange ser årsakene til den omfattende veteranvirksomheten i systemiske forhold i de væpnede styrker og mener at reduksjon av tjenestetiden ikke vil hjelpe nevneverdig. Andre mener hovedproblemet er den manglende motivasjonen blant de vernepliktige. De har få rettigheter og er kun interessert i å bli ferdige med tjenesten; hvordan de utfører den, er dem likegyldig.

Veteranvirksomheten har eksistert i det russiske forsvaret til alle tider. Man fikk en kraftig forverring med varig effekt i situasjonen som oppstod etter 2. verdenskrig. Frontkjemper ble sendt hjem. Man kalte så inn vernepliktige som ikke hadde deltatt i krigen og holdt dem inne i

¹⁰⁹ Vladimir Mukhin, ”De profesjonelle forlater militære rekker” (*”Professionaly pokidajut vojennye rjady”*), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 9 feb 2007.

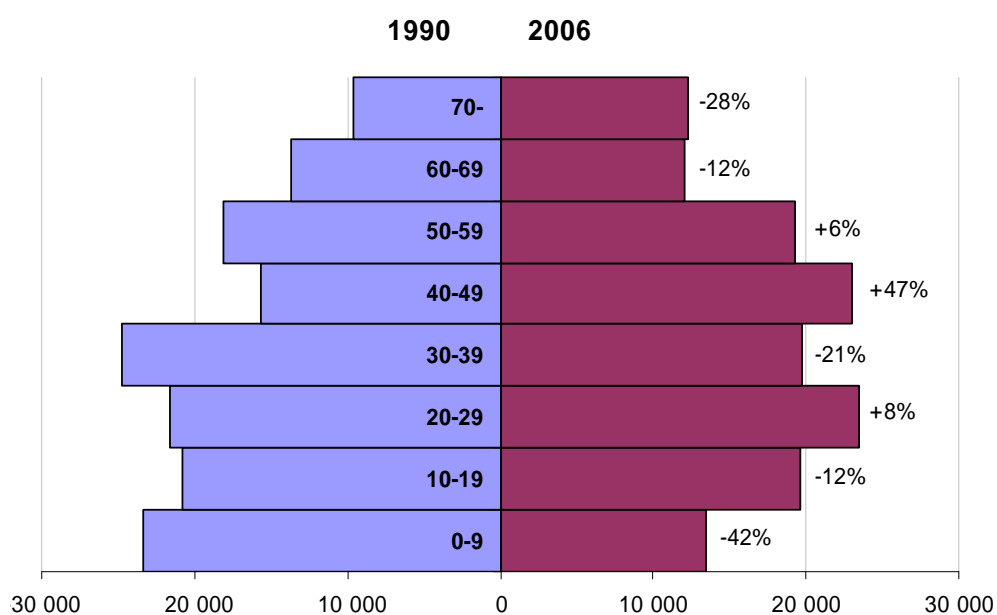
¹¹⁰ Aleksej Oborskij, ”Social Portrait of the Junior Commander of the Armed Forces of the Russian Federation”, *Russian Military Review*, nr 2 feb 2007.

¹¹¹ ”Unionen av komiteer for Russlands soldatmødre” (*”Sojuz komitetov soldatskikh materej Rossii”*) – <http://www.ucsmr.ru/>. Soldatmødrene driver et omfattende informasjonsarbeid om forholdene for tjenestegjørende og for å stille militære og politiske ledere til ansvar for de lovbrudd og overgrep mange vernepliktige utsettes for.

¹¹² Artjom Kretsjetnikov, ”Vopros natsionalnoj bezopasnosti”, *BBCRussian.com*, 13 mars 2007.

fem år. Alle er enige om at situasjonen har blitt verre i postsovjetisk tid. Veteranvirksomheten i sovjethæren var mildere i innhold; drap, lemlestelser og utpressing av ulike slag var sjeldenheter. Disiplinen ble vesentlig svekket da det ikke lenger var en forbindelse mellom tjeneste og videre karriere. I sovjettiden var det slik at ca 30 % av menige og sersjanter bestod av dem som ønsket gode tjenesteuttalelser for å få plasser på høyere utdannelse (de gikk foran i køen) eller medlemskap i Kommunistpartiet. Disse var viktige for orden og disiplin, ofte viktigere enn avdelingssjefene.

Den demografiske utviklingen er en vesentlig variabel i forsvarsutviklingen og vil kunne ha avgjørende betydning i spørsmål om verneplikt. Figur 9.1 viser befolkningsutviklingen fra 1990 til 2006 brutt ned på aldersgrupper. Stolpene til venstre viser situasjonen i 1990, stolpen til høyre dagens situasjon. Prosenttallene viser endringen i årskullet fra 1990 til i dag. I 1990 lå barnekullet i alderen 0-9 år på i overkant av 23 millioner. Dette er aldersgruppen som er i vernepliktsalder i dag. I 2006 hadde denne aldersgruppen blitt redusert med 42 %, til om lag 13,5 millioner. Dataene fra Rosstat viser at det er aldersgruppen 5-9 år som har hatt den sterkeste reduksjonen, med 45 %, mens aldersgruppen 0-4 år hadde blitt redusert med 40 %. Dette indikerer at antall tilgjengelig for verneplikt vil være et vedvarende problem i opp til 20 år fremover i tid. Med de gjeldende målene for mannskapstall kan det ligge an til at man enten må gå lenger i retning av profesjonalisering eller gjeninnføre toårs tjenestetid.



Figur 9.1: Russisk demografiutvikling 1990–2006. Oppgitt i 1000. Kilde: Rosstat.

9.3 Kan forsvaret konkurrere om arbeidskraft?

Ifølge offisielle opplysninger har de militæres reelle inntekter blitt nesten doblet i løpet av de siste seks årene. I sin redegjørelse for Dumaen i februar 2007 opplyste Sergej Ivanov at grunnlønnen til en sersjant i dag er noe over 10000 rubler i måneden. En oberst tjener uten tillegg nærmere

16000. Noen måneder senere ble gjennomsnittslønn – uavhengig av tjenestested og ansiennitet – for en oberst av Forsvarsdepartementet oppgitt å være 16047 rubler. I avdelinger med høy beredskap og vervede mannskaper lå den høyere – 18918 rubler.¹¹³ Dette blir ansett for å være for lite i forhold til lønnsnivået i det sivile, og planen er at militære lønninger vil bli hevet med ytterligere 15 % i desember 2007, det samme i september 2008.¹¹⁴

Det er en utbredt oppfatning at forsvaret i hovedsak kommer til å rekruttere unge menn fra distriktene. De har færre tilbud å velge blant med hensyn til karriere og utdannelse enn hva tilsvarende gruppe i større byer har.¹¹⁵ For mange av dem vil de lønnsbetingelsene forsvaret tilbyr kunne konkurrere med hva de kan få i jobber på hjemstedet. Det er betydelige regionale inntektsforskjeller i Russland. Gjennomsnittslønnen i Moskva i 2006 lå 70 % over landsgjennomsnittet; St-Petersburg lå 20 % over. Lavest var lønningene i Det sørlige føderale distrikt, med to tredeler av landsgjennomsnittet. Lønningene i de føderale distriktene Ural og Det fjerne østen lå en tredel over. I regionene Tjumen og Tsjukhotka, som er rike på olje, var lønningene 2,3 ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Inntektene i ulike næringer kan også si mye om hvor forsvaret har størst sjanser til å rekruttere. Høyest er lønningene innen finans og mineralutvinning, mens de er lavest innen landbruk og skogbruk.¹¹⁶ Arbeidsløsheten i Russland er relativt lav, jf kapittel 3. Sysselsettingssituasjonen viser imidlertid som lønnsnivået betydelig geografisk variasjon.

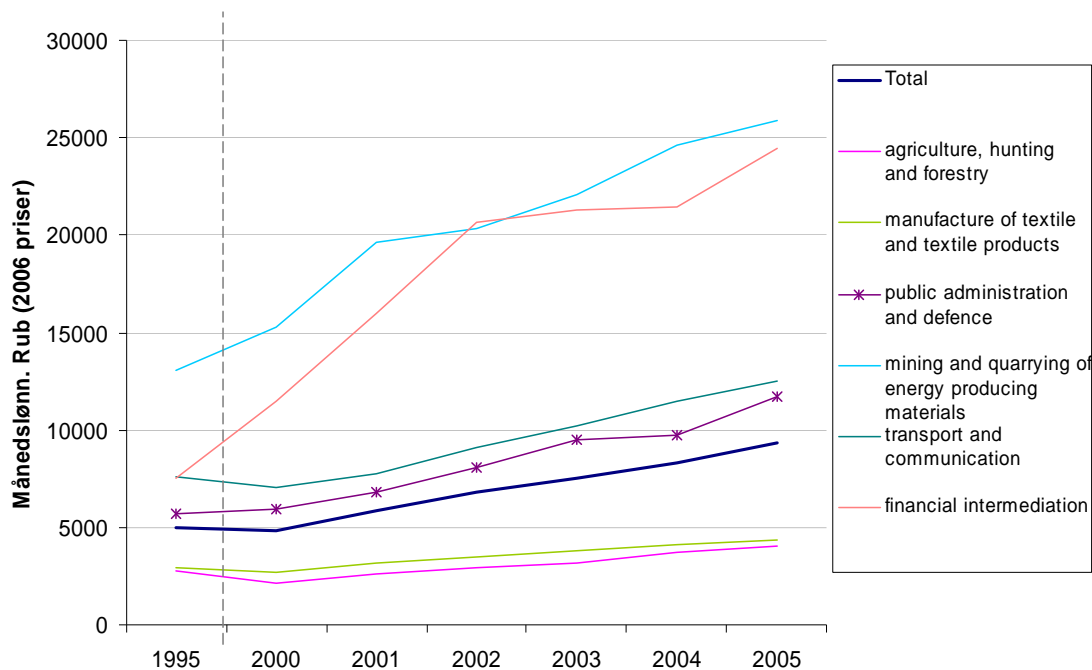
Ifølge tall fra Rosstat ligger de militæres reallønnsvekst på 2000-tallet over gjennomsnittet. Russiske lønninger vokste i perioden 2000–2005 gjennomsnittlig med 14 % i året. Totalt i perioden økte lønningene med 93 %. Men det militære lønnsnivået ligger bare litt over nivået for lavtlønnsgrupper i primærnæringene og deler av industrien (figur 9.2).

¹¹³ Viktor Litovkin, ”Det blir ingen kompensasjon for kostpengene” (*”Kompenzatsii za pajek ne budet”*), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 1 juni 2007.

¹¹⁴ Spørsmålet om militær avlønning kompliseres av et omfattende system for tillegg av ulike slag. Dette er ikke spesielt for Russland. Men systemet synes å ha fått en innretning som i betydelig grad favoriserer ansatte i Forsvarsdepartementets sentrale apparat fremfor personell som utsettes for fare og belastninger i konfliktområder. Det blir ofte påpekt at urettferdigheten i dette vil virke nedbrytende for moralen blant dem som utfører de mest krevende og risikofylte oppgavene i det russiske forsvaret – Vorobjov, Eduard og Tsymbal, Vitalij, ”Om orden og ærlighet” (*”O porjadke i porjadotsjnosti”*), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, nr 5 9 feb 2007; Vitalij Tsymbal, samtale i Moskva, 20 mars 2007.

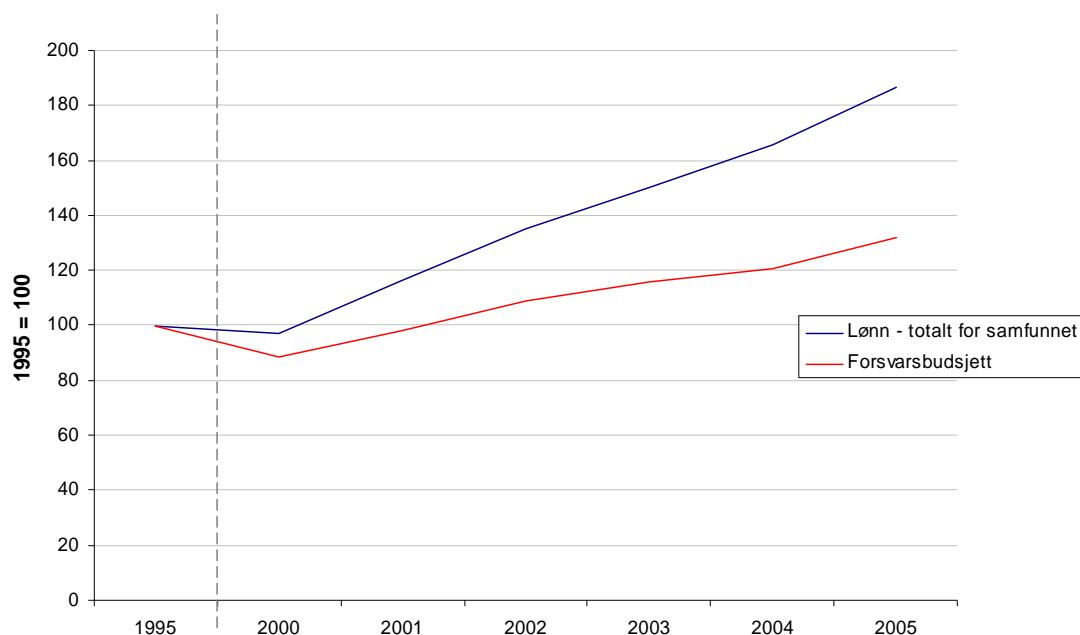
¹¹⁵ Steder med begrensede inntektsmuligheter kan for eksempel være ”byer med en eller annen gammel forsvarsbedrift som ikke lenger mottar bestillinger” – *BBCRussian.com*, 13 mars 2007.

¹¹⁶ *BOFIT (Bank of Finland) Weekly*, nr 5 2 feb 2007. Innen olje&gass synes lønningene å stige mer eller mindre uavhengig av produktivitet og kvalifikasjoner – *BBCRussian.com*, 13 mars 2007.



Figur 9.2: Lønnsutvikling for utvalgte sektorer 1995-2005. Kilde: Rosstat – www.gks.ru.

Den generelle lønnsutviklingen vil ha stor innvirkning på vervingsgrunnlaget for Forsvaret. Rekruttering blir vanskelig når lønnsutsiktene er betydelig bedre utenfor Forsvaret. For Forsvaret må det bli en viktig oppgave å følge opp lønnsveksten i samfunnet forøvrig. Med en årlig vekst i forsvarsbudsjettene på 3 % (jf 5.1) vil dermed personellutgiftenes andel mest sannsynlig øke dersom forsvarer skal kunne nå målene for mannskapstall og i tillegg beholde personellet utover første kontraktsperiode. Økte personellutgifter vil virke negativt inn i forhold til målet om en 30/70-fordeling mellom drift og investeringer (jf 5.2). Av figur 9.3 fremgår det at veksten i russiske lønninger har vært og er betydelig høyere enn økningene i forsvarsbevilgninger. Investeringsmålet kan vise seg vanskelig å nå.



Figur 9.3: Indeksert reell utvikling av lønninger og forsvarsbudsjett. Kilder: Rosstat, SIPRI.

10 Sammendrag og drøfting

I denne studien har vi søkt å styrke grunnlaget for vurderinger av russisk forsvarssatsing ved å sammenholde tilgjengelige forsvarøkonomiske data med data for Russlands makroøkonomiske utvikling. Analysen av tallmaterialet er supplert med mer utfyllende beskrivelser av tilstanden på to av hovedsatsingsområdene – forsvarsindustrien og profesjonaliseringen av mannskapene.

Arbeidet ble innledet med en redegjørelse for de vanskeligheter som knytter seg til etablering av kunnskap om russisk forsvarøkonomi. Tilgangen til informasjon er begrenset. Det kildematerialet man har til rådighet vil være ufullstendig. Data kan være uklare og til tider synes å gi motstridende opplysninger om ett og samme emne. Kildeproblemet vil neppe bli vesentlig lettere å håndtere i årene fremover. Reformen i budsjettarbeidet kan sies å ha bidratt til mer oversiktighet. Man kan forvente at det kommer nye budsjettmessige endringer, med omlegging av rutiner og strukturer, men man vil neppe se den samme omskifteligheten som hersket under Jeltsin og de første årene under Putin. Russland har ikke lenger en militær sektor som griper inn i så å si all annen virksomhet i samfunnet slik den tidligere gjorde. Forsvarsrelaterte utgifter er ikke ”gjemt” under sivile budsjettoverskrifter i samme omfang som før. Dagens budsjetter gjør det lettere å identifisere militært forbruk. Men tilgangen til mer detaljert informasjon vil ventelig ikke bli bedre. De siste årene har det blitt mindre offentlighet rundt forsvarøkonomi, som rundt andre deler av statlig virksomhet. Forsøk på å få innsikt i russiske forsvarsutgifter vil være beheftet med usikkerhet. Tallmateriale presenteres i regelen på ganske overordnet nivå. Det som offentliggjøres i innrapporteringer til FN og Nato eller fremkommer fra offisielt hold i andre sammenhenger gir likevel et grunnlag for å identifisere trender i forsvarsutviklingen. På 2000-tallet har investeringsandelen økt i alle forsvarsgrenene. Trenden viser at de øvrige postene – personell,

drift, FoU og EBA – har holdt seg på et relativt konstant nivå, mens investeringsutgiftene har økt betydelig. Fornyelse av materiellparken har hatt klar prioritet fremfor bedring av lønnsbetingelser og sosiale forhold for personellet. Personellutgiftene har økt mest i sjø- og luftforsvaret, som har den høyeste andelen profesjonelle. Sjøforsvaret og ”Andre kampstyrker” har hatt prioritet i fordelingen av FoU-midler, og det er der man ventelig vil få den mest omfattende moderniseringen de nærmeste årene.

Videre må den prioriteringen man kan lese ut av tilgjengelig tallmateriale ses i en større økonomisk sammenheng. Den russiske forsvarssatsingen fremstår som svært ambisiøs. Hvor realiserbare er planene? Hva blir de reelle økonomiske rammene for gjennomføringen? Forsvarsbevilgningene – forstått som forsvarsbudsjettet, jf 5.1 – har de siste årene ligget på mellom 2,6 og 2,8 % av BNP. Det har foreløpig ikke kommet politiske signaler om at denne andelen vil øke. Fra øverste hold har det blitt fremholdt at dagens satsing er tilstrekkelig. Bedring av befolkningens levkår skal ha høy prioritet, og andre bevilgninger, blant annet til forsvaret, må justeres i forhold til det.¹¹⁷ Om prosentandelen av BNP fastholdes, vil utviklingen i forsvarsbevilgningene være avhengig av den økonomiske veksten. Den vil mest sannsynlig avta. Mye av årsaken til den kraftige økningen i bruttonasjonalprodukt i Russland har ligget i høye priser på olje og gass og forbedringer i den makroøkonomiske politikken. Men rommet for effektivitetsforbedringer vil bli mindre, samtidig med at inntektene fra energisektoren vil ha stadig mindre å si for BNP (kapittel 3). Også befolkningsreduksjonen vil virke i retning avtagende BNP-vekst. Følgelig kan det vise seg vanskelig å fortsette veksten i statlig forbruk. Selv om forsvaret i konkurranse med andre sektorer fortsatt skulle bli tilgodesett med dagens BNP-andel, vil det bli problematisk å finne ressurser til uttrykte mål og planer. Strategiske dokumenter gjør det klart at den kjernefysiske kapasiteten skal opprettholdes og forbedres, samtidig som også det konvensjonelle forsvaret, i første rekke vervede avdelinger med høy beredskap, skal styrkes med nytt materiell. Flere avdelinger skal profesjonaliseres. Lønnsnivået skal opp, og de sosiale problemene, hvorav bolig mangelen er det største, skal løses i løpet av de nærmeste par-tre årene. Spørsmålet om fordeling av ressurser på drift vs investeringer tydeliggjør et behov for prioriteringer, eventuelt senking av ambisjonsnivået. Planene for utvikling og anskaffelse av nytt materiell innebærer at investeringsnivået og/eller -andelen av forsvarsbevilgningene må økes, og det er også blitt gjort til et viktig mål i planarbeidet, jf 6.2. Samtidig skal altså andelen vervede i forsvaret opp, og det generelle lønnsnivået blant militære skal heves – det siste kan ses som en betingelse for å få til det første. Samlet sett vil dette innebære en vesentlig økning i personellutgiftene. I tillegg kommer kostnader til drift og vedlikehold av materiell. Økte driftsutgifter vil begrense nyinvesteringer.¹¹⁸

Investeringsandelen er en avgjørende variabel i spørsmålet om oppgradering av materiell. En annen er forsvarsindustriens forutsetninger for å levere det forsvaret vil ha. OPK synes å være

¹¹⁷ President Putin i telefonmøte med befolkningen 25 oktober 2007 – *BBCRUSSIAN.com*, 25 okt 2007; Sergej Ivanov, første visestatsminister og antatt sterk kandidat ved de kommende presidentvalgene, på pressekonferanse 23 mai 2007 — *BBCRUSSIAN.com*, 24 mai 2007.

¹¹⁸ For en videre diskusjon om behovet for prioriteringer – se Aleksej Arbatov, ”Russian Military Policy Adrift”, *Carnegie Moscow Center Briefing*, nr 6, vol 8, nov 2006.

ganske langt fra å kunne dekke forsvarets behov. De ressurser som brukes på å modernisere OPK, er ikke tilstrekkelige, og ikke uventet fremkommer det stadig tydeligere uenighet mellom myndigheter og forsvarsindustri om hvor stor del av investeringene foretakene selv skal stå for, og hvor mye staten skal bidra med. Særlig manglende investeringer i forskning og utvikling er et problem. Man skal stoppe et forfall som er kommet svært langt, og man skal sette russisk forsvarsindustri i stand til å konkurrere på verdensmarkedet når dagens russiske varer, som i stor grad bygger på gamle løsninger, om få år ikke finner kjøpere, eventuelt kun kjøpere man helst vil unngå. Hvis OPK ikke er i stand til å levere mer avanserte produkter, kan eksporten brått svinne hen. Det vil også få følger for hvordan russisk forsvarsindustri vil kunne forsyne innenlandsmarkedet. I kontrast til det som synes å være behovet har man sagt at den delen av forsvarsordren som går til forskning og utvikling skal reduseres, til ca 20 % frem mot 2015.¹¹⁹ I tillegg til usikkerheten om OPKs forutsetninger for å levere kommer usikkerheten om hvordan prisene på russiskprodusert forsvarsmateriell vil utvikle seg. Det er høyst uvisst hva man vil få for de midlene som er avsatt i GPV-2015 (kapittel 7).

Vanskelighetene i OPK er store, men man har gjennom lovendringer muligheten til å kjøpe mer materiell i utlandet. Å skaffe personell kan vise seg å være et mer grunnleggende problem. Rekruttering er avhengig av forsvarets konkurransevne på arbeidsmarkedet. I dag sliter man med å nå bemanningsmålene, man får ikke dem man helst vil ha, og for mange vervede er det uaktuelt å fortsette i tjenesten etter første kontraktperiode. Samtidig er det klart at kravene til et moderne, troverdig forsvar gjør det uaktuelt å redusere antallet profesjonelle militære og i større grad basere seg på verneplikt. Dette kan vise seg å bli tillagt avgjørende vekt i prioriteringen mellom drift og investering.

Vurderingene i denne rapporten har tatt utgangspunkt i det som har vært fremsatt fra offisielt russisk hold om mål og midler i forsvarssatsingen. En uoffisiell, men langt fra ubetydelig størrelse i bildet av ressursbruk i det russiske forsvaret, er graden av svinn gjennom tyveri og korrupsjon. Korrupsjonsproblemet er gjennomgående i hele samfunnet. Putin har gjentatte ganger uttalt at bekjempelse av korrupsjon skal være en av regjeringens viktigste oppgaver.¹²⁰ Diverse disiplinære tiltak har vært satt i verk.¹²¹ Forsvaret har vært ansett for å være en av de statlige instansene der korrupsjon er mest utbredt.¹²² Ikke lenge etter at Serdjukov tiltrådte som forsvarsminister, ble flere personer i sentrale stillinger i Forsvarsdepartementet overført til annet arbeid.¹²³ Utskifting av personer har vært et vanlig tiltak i russisk korrupsjonsbekjempelse, men

¹¹⁹ Guy Anderson, "Ivanov reveals extent of Russian defence industrial restructuring", *Jane's Defence Weekly*, 21 mars 2007.

¹²⁰ Pavel Baev, "Putin's Fight against Corruption Resembles Matryoshka Doll", *Eurasia Daily Monitor*, vol 3 no 99 22 mai 2006.

¹²¹ Christian Pfeifer, "Corruption in the News", *Transparency Watch*, juni 2006.

¹²² Å anslå omfanget av korrupsjon og svinn er naturlig nok vanskelig. I artikkelen "Their Hands in the Till – Scale and Causes of Russian Military Corruption" (*Armed Forces & Society*, 4 apr 2007) skisserer Tor Bukkvoll ulike tilnærminger som kan gi en idé om dimensjonene.

¹²³ Vladimir Mukhin, "Serdyukov Optimizes Defense", *Defense & Security*, nr 40 13 april 2007.

resultater i form av mindre korrupsjon har uteblitt.¹²⁴ Og når økende budsjetter gjør den potensielle gevinsten større, er det ikke grunn til å vente mindre korrupsjon og svinn. Personrøkeringer og ulike disiplinære tiltak vil neppe ha mer enn begrenset, midlertidig effekt. Og om manglende åpenhet og innsyn fremmer underslag og ineffektiv ressursutnyttelse, har politikken de senere årene lagt forholdene til rette for mer, ikke mindre korrupsjon (jf 2.4).

10.1 utfordringer for Norge

Utviklingen i det russiske forsvaret har nådd et punkt der man går over fra å stoppe forfall til å skape et forsvar med nye kapabiliteter. Dette skjer innenfor andre sikkerhetspolitiske, økonomiske og organisatoriske rammer enn de som var gjeldende i sovjettiden. Mye av den aktiviteten som har blitt gjennomført så langt, som gjenopptakelse av strategiske flygninger på permanent basis, representerer riktignok lite nytt i forhold til sovjetisk praksis, men utgjør etter alt å dømme bare begynnelsen på en utvikling mot en ny militærmakt tilpasset de utfordringer Russland ser behov for å kunne håndtere på regionalt og internasjonalt plan.

Som denne studien viser, kan målene for forsvarssatsingen foreløpig virke lite presise, og sett i forhold til den ressurstilgangen forsvaret er stilt i utsikt, synes det åpenbart at noen av ambisjonene må reduseres eller velges bort. Et klarere bilde av hva den russiske forsvarssatsingen innebærer vil fremtre etterhvert. Norge har allerede en tid måttet forholde seg til en av de mer umiddelbare effektene av bedret russisk forsvarsøkonomi ved at Nordflåten har fått midler til å høyne aktivitetsnivået. Gjenopptakelsen av de strategiske flygningene vil også kunne binde opp norske militære ressurser. I første omgang ser konsekvensen ut til å bestå i flere tilfeller der norske jagerfly vil foreta avskjæringer. Dette vil imidlertid være en del av daglig rutine og ikke nødvendigvis kreve økt beredskap ("quick reaction alert"/QRA) utover det Norge har i dag – to fly under Nato-kommando i Bodø. Gjenopptakelsen kan også få følger i spørsmålet om fremtidig lokalisering av norsk hovedflystasjon. På lengre sikt kan man se konsekvenser for Norge av at det russiske forsvaret får nye oppgaver og materiellmessige forutsetninger for å løse dem.

En del elementer i strategien fra sovjettiden ligger fast. Russland har ennå ikke fått en ny militærdoktrine, men det er klart at landet vil fortsette å anlegge et geopolitisk perspektiv på utviklingen av forsvaret. Opprettholdelse og modernisering av landets strategiske atomstyrker står øverst på prioriteringslisten, noe som også gjenspeiles i planene for materiellanskaffelser og forsvarsindustriell satsing. Disse elementene i russisk sikkerhetspolitikk vil ikke utgjøre nye utfordringer for Norge. Nordflåten vil fortsatt ha en viktig rolle i Russlands strategiske forsvar. Imidlertid kan en konsekvens av geopolitiske overveielser på russisk side eventuelt bestå i at Nordflåten nedprioriteres til fordel for Stillehavsflyflåten. Dette spørsmålet har vært oppe til debatt, men endringer synes ikke å være umiddelbart forestående.¹²⁵

¹²⁴ Se "Corruption in Russia from bad to worse", www.barentsobserver.com 26 Sep 2007; "Korrupsjonen i Russland blomstrer stadig sterkere" ("*Korruptsija v Rossii protsvetajet vsjo silneje*"), *Vedomosti* 26 Sep 2007.

¹²⁵ Et innlegg i debatten: "Pora postavit vopros o prioritetnosti razvitija Tikhookeanskogo flota" ("*På tide å stille spørsmålet om prioritering av Stillehavsflyflåten utvikling*"), *Vojenno-promyslennyj kurjer*, nr 33 30 aug 2007.

Det har kommet signaler om planer for den videre forsvarsutviklingen også etter GPV-2015. Den nylig avgåtte russiske flåtesjefen admiral Vladimir Masorin erklærte sommeren 2007 at Russland for å bli en marin stormakt med en tilstrekkelig slagkraftig havgående flåte vil gjenoppta bygging av hangarskip. Arbeidet skal starte i 2015, og i 2027 skal seks skip være klare – tre til Stillehavsflåten og tre til Nordflåten.¹²⁶ Om disse planene blir gjennomført, er det klart at de vil innebære en vesentlig styrking av militærmakten. Kostnadene dette vil medføre gjør imidlertid at prosjektet i dag synes ganske usikkert. Planene for de nærmeste årene er allerede i overkant ambisiøse, og de annonserte planene om hangarskip kan i 2015 vise seg å være hinsides det realiserbare.

Russlands prioritering av strategiske styrker og evne til å kunne projisere militær makt globalt vil kunne medføre at andre ambisjoner for kapabilitetsutvikling må stilles i bero eller reduseres. Men det mest presserende behovet for evne til maktanvendelse har utgangspunkt i uro og konflikter i russiske regioner og nærområder, med Nord-Kaukasus og Kaukasus som de mest aktuelle. De krav håndteringen av slike utfordringer stiller kan fremtvinge en reduksjon av de strategiske og geopolitiske ambisjonene, i alle fall planene om å bygge hangarskip.

Men uansett hvordan avveiningen blir mellom ressursbruk på global vs. regional makt kan det forventes at det russiske forsvaret vil få et bredere og mer nyansert spekter av virkemidler og kapabiliteter til å løse ulike oppgaver enn det Sovjetunionens væpnede styrker hadde. I erklæringen om gjenopptakelse av de strategiske flygningene gjorde president Putin det klart at et vesentlig rasjonale, til forskjell fra tidligere tider, bestod i å bidra til å sikre russiske *økonomiske* interesser. Et slikt perspektiv vil da ventelig gjelde også for resten av forsvaret, som blant annet må få personell og materiell som gjør det mulig å løse denne typen oppgaver.¹²⁷ Innkjøpsplanene i GPV-2015 er foreløpig bare delvis kjent, men programmet synes å gi prioritet til materiellfornyelse i marinen og flyvåpenet, som har hatt prioritet også i programmet for profesjonalisering av mannskapene. Man kan forvente at materiellanskaffelser vil være tilpasset den justering i forsvarets oppgaveportefølje som beskyttelse av økonomiske interesser innebærer. I nord vil Russland sannsynligvis i økende grad satse på materiell og styrker som er relevante for ressurskontroll og suverenitetshevdelse.

Et sentralt spørsmål vil være hvordan russiske tenkemåter rundt bruk av militær makt utvikler seg. Det er sannsynlig at Russland om noen år vil ha et bredere register av militære virkemidler som kan brukes i flere sammenhenger enn hva tilfellet har vært frem til nå. Mer konkret kan det bety at Russland vil ha mer egnede kapabiliteter til å håndtere lavskalakonflikter. Hva skjer da med terskelen for bruk av militære midler? Vil vissheten om at de militære midlene finnes også øke sannsynligheten for at de blir brukt? Vil de bli foretrukket i stedet for instrumenter og prosedyrer som krever tid og vil innebære at man må inngå kompromisser og gjøre

¹²⁶ Pavel Felgenhauer: "Russian Admiral Announces Ambitious Naval Build-Up", *Eurasia Daily Monitor*, vol 4 (155) 9 Aug 2007.

¹²⁷ Om én mulig ny oppgave for det russiske forsvaret: Kristin Ven Bruusgaard, *Protecting the Energy Weapon – New Tasks for the Russian Armed Forces?*, FFI-rapport 2007/00141.

innrømmelser? Mange vil mene det finnes godt belegg for å hevde at militær kapasitet virker inn på virkelighetsoppfatning og valg av handlemåter, slik det er uttrykt i den velkjente formuleringen ”If you have a hammer, many problems start to look like nails”.

Norge kan som naboland ikke overse Russland. Russiske kapabiliteter og syn på bruk av militærmakt vil være en vesentlig størrelse for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. Den uklarheten som i dag råder omkring innholdet i den russiske forsvarssatsingen gjelder ikke den grunnleggende tenkemåten som ligger bak: Russland må ha de nødvendige midler til å motstå press, slik at landet kan opptre suverent i forsvar av russiske interesser. De siste årene har man fått økonomiske muligheter til å nærme seg dette målet, og utviklingen etterlater liten tvil om at de mulighetene vil bli utnyttet. Russisk militærmakt vil bli vesentlig styrket. Det er grunn til å forvente at deler av Russlands væpnede styrker henimot midten av neste tiår vil kunne fremstå som et moderne forsvar etter Nato-standard. Den økonomiske veksten i Russland forventes å avta noe, men samtidig vil inntektene fra energisektoren utgjøre en mindre del av BNP, og avhengigheten av disse inntektene reduseres. Statlig pengebruk, inkludert forsvarssatsingen, vil da bli mindre utsatt for svingninger i olje- og gassmarkedet.

I dag kan man få inntrykk av et stabilt Russland. På flere områder ser kursen ut til å være satt for overskuelig fremtid. Et spørsmål som har fått en viktig avklaring er Russlands sikkerhetspolitiske orientering. Den innebærer at Norge i Russland har en nabo som vil være utenfor det vestlige sikkerhetsfellesskapet. I stedet fremstår Russland som det ledende landet i andre samarbeidskonstruksjoner – forsvarsalliansen ODKV¹²⁸ med Armenia, Hviterussland, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan, og det løse samarbeidet i Shanghai-organisasjonen.¹²⁹ Deres interesser er i noen grad konkurrerende og motstridende i forhold til Nato og Vesten.

Også på andre felt enn det sikkerhetspolitiske kan det se ut til at viktige spørsmål har fått en avklaring for lang tid fremover. Det gjelder blant annet statens ledende rolle i russisk økonomi og begrensningene i utenlandske selskapers deltakelse, særlig innen olje- og gassutvinning. På et overordnet plan er det grunn til å anta at mye av den politikken som har blitt utformet under Putin, vil bli stående. Samtidig kan inntrykket av stabilitet være overdrevet. Innenfor de ytre rammene vil det kunne oppstå adskillig turbulens, for eksempel som utslag av de interessekampene man må forvente mellom sterke grupper i det russiske samfunnet. Men uansett vil Russland være en ressurssterk, uavhengig aktør med en klar vilje til å bruke penger på forsvaret og dermed få økende betydning for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk.

¹²⁸ ”*Organizatsija Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti*” – “Organisasjonen for Avtalen om kollektiv sikkerhet”.

¹²⁹ “The Shanghai Cooperation Organisation” (SCO). Medlemmer pr august 2007 var Russland, Kina, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan. India, Iran, Mongolia og Pakistan har observatørstatus.

Referanser

Jane's Defence Industry 2000–2007.

Jane's Defence Weekly 2000–2007.

Jane's Intelligence Digest 2000–2007.

SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security. Oxford University Press 2006.

Den russiske føderasjons væpnede styrker 2005 ("Vooruzjonnyje sily Rossijskoj Federatsii 2005"), Avdeling for informasjon og samfunnskontakt, Den russiske føderasjons forsvarsdepartement, Moskva 2006.

Den russiske føderasjons militærdoktrine, godkjent av presidenten 21 apr 2000, Det russiske sikkerhetsrådets nettsider – http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2000_706_1.shtml.

Intervju med viseforsvarsminister Aleksej Moskovskij, *Military Diplomat*, nr 3 2006, ss 33–41.

Arbatov Alexei, "Russian Military Policy Adrift", *Carnegie Moscow Center Briefing*, 6 Issue, Volume 8, November 2006.

Bouldin Matthew, "The Ivanov Doctrine and Military Reform: Reasserting Stability in Russia". *Journal of Slavic Military Studies*, 17 (4): 619–641, 2004.

Bozjeva Olga, "Defense Ministry Prolongs the Contract", *Defense & Security*, nr 41, 16 apr 2007.

Bukkvoll Tor, "Their Hands in the Till", *Armed Forces & Society*, 4 apr 2007

Cooper Julian, "Developments in the Russian arms industry", *SIPRI Yearbook 2006*; ss 431–448.

Cooper Julian, "Military Expenditure in the 2005 and 2006 Federal Budgets of the Russian Federation. A Research Note", jan 2006,

www.sipri.org/contents/milap/milex/publications/Unpublished/cooper20060124.pdf/download.]

Cooper Julian, "Society–military relations in Russia: the economic dimension", *Military and society in post-Soviet Russia*, red Stephen L Webber og Jennifer G Mathers, ss 131–156, Manchester University Press 2006.

Cooper Julian, "The military expenditure of the USSR and the Russian Federation, 1987–97", *SIPRI Yearbook 1998*, ss 243–259, Oxford University Press 1998.

Herspring Dale R, "Vladimir Putin and Military Reform in Russia", *European Security*, vol 14, nr 1, ss 137–155, mars 2005.

Izyumov Aleksej og Vahaly John, "The Investment/Labor Ratio in the Russian Armed Forces: Lessons from the US?", *Defence and Peace Economics*, vol 12, ss 197–214.

Ivanov Henry, "Country Briefing: Russia – Austere Deterrence", *Jane's Defence Weekly*, 3 mai 2006.

Ivanov Henry, "Russian evolution", *Jane's Defence Weekly*, 10 jan 2007.

Ivanov Sergej, "Aktualnyje zadatsjii razvitija Vooruzjonnykh sil Rossijskoj Federatsii" ("Aktuelle oppgaver i utviklingen av Den russiske føderasjons væpnede styrker"), *Krasnaya zvezda*, 11 okt 2003 ("Ivanov-doktrinen").

Ivanov Vladimir, "Mnozjatsja vojenno-finansovyje tajny" ("Det blir flere militær-finansielle hemmeligheter"), *Nezavisimoje vojennoe obozrenije*, 20 okt 2006, http://nvo.ng.ru/forces/2006-10-20/1_tainy.html.

Kolesnitsjenko Aleksandr og Vasiljeva Kira, "Livegne med distinksjoner", *Novyje Izvestija*, nr 58, 3 apr 2007.

Kramnik Ilja, "Innkallelser til kontrakt", *Lenta.ru*, 15 juni 2007.

Kudelina Lyubov, "Finance. 2006 Defence Budget Priorities and Distinctive Features" *Russian Military Review*, 31 jan 2006 nr 001, ss 14–18.

Kudelina Lyubov. Presentasjon av Forsvarsbudsjettet 2007 for det militærdiplomatiske korps i Moskva 30. januar 2007. Plansjer og manuskript til tale mottatt via Norges Forsvarsattaché i Moskva.

Mukhin Vladimir, "Serdyukov Optimizes Defense", *Defense&Security*, nr 40 13 apr 2007.

Rautava, Jouko, "The role of oil prices and the real exchange rate in Russia's economy – a cointegration approach", *Journal of Comparative Economics*, 32 (2004), pp 315–327.

Sergejev Oleg, "'Bulava' som speilbilde av problemene i det forsvarsindustrielle kompleks" ("'*Bulava' kak zerkalo problem OPK*"), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, 18 mai 2007.

Noren James H, "The Controversy Over Western Measures of Soviet Defense Expenditures", *Post-Soviet Affairs*, 1995, 11 (3), ss 238–276.

Oborskij Aleksej, "Social Portrait of the Junior Commander of the Armed Forces of the Russian Federation", *Russian Military Review*, nr 2, feb 2007.

Soldatov Andrej, "The Classified Cash-Register", intervju med Ivan Safrantsjuk, *Defense&Security*, nr 24 7 mars 2007.

Tabata Shinichiro, "Russian revenues from oil and gas: flow and taxation", *Eurasian Geography and Economics* 43, s 610-27. 2002.

Tikhonov Aleksandr, "The Main Incentives of Service", *Defense&Security*, nr 56, 25 mai 2007.

Vorobjov Eduard og Tsybal, Vitalij, "O porjadke i porjadotsjnosti" ("Om orden og ærlighet"), *Nezavisimoje vojennoje obozrenije*, nr 5, 9 feb 2007.

Voronov Vladimir, "Realiteter og myter om forsvarsbudsjettet" ("*Realii i mify voennogo bjudzjeta Rossii*"), *Delovyje ljudi*, nr 191, feb 2007.

Zatsepin Vasilij, "Russian Military Expenditure: What's behind the Curtain?", *The Economics of Peace and Security Journal*, vol 2 nr 1 2007.

Zolotov Andrej, "Starting from Scratch", intervju med Vitalij Sjlykov, *RUSSIA PROFILE.ORG*, 2 juni 2007.

<http://ru.wikipedia.org>

FN: <http://disarmament2.un.org/cab/milex.html>

Rosstat: lønnsdata for ulike sektorer i Russland: http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/07-09.htm

IMF: <http://www.imf.org>

IMF international financial statistics: <http://imfststatistics.org>

Military Balance: <http://www.iiss.org/publications/the-military-balance>

Nato: http://www.nato.int/issues/defence_expenditures/index.html

OECD: <http://www.oecd.org>

SIPRI: http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html