

27. mai 2009

## Forsvaret: Arveoppgjøret

**Til tross for fortjenestefull innsats for omstilling og økonomisk realisme etterlater den avtroppende ledelsen betydelige utfordringer til etterfølgerne.**

Det går mot stortingsvalg. Politisk arbeid er innstilt til fordel for valgkampens brusende erklæringer om det som er utrettet og det som skal skje i neste periode. Forsvarssjefen fratrer i november, så også hans termin for tyngre initiativer er over. Det er tid for å gjøre opp arven som regjeringen og forsvarssjefen etterlater. Meget positivt er utrettet, men det kan over tid overskygges av problemene som overleveres.

Som vanlig ved slutten av en stortingsperiode opplever vi glansnummeret i politisk ansvarsfraskrivelse: Forsvaret mangler penger, så øvelser må begrenses og anskaffelser utsettes. Men statsråden (og denne gangen også forsvarssjefen) taler med optimisme: Sant nok, i år og neste år blir vanskelige for Forsvaret. MEN DERETTER! - under de gjeldende forutsetninger vil budsjettene komme i balanse og fireårsplanene oppfylles! Og de gjeldende forutsetningene? Først og fremst at det neste stortinget og den neste regjeringen skal prioritere forsvaret høyere og bevilge mer enn det sittende stortinget og den sittende regjeringen var villig til. For slik blir fireårsplanene regelmessig utformet: De forutsetter alltid en budsjettvekst i de siste årene av planperioden, etter neste valg. I perspektiv av politisk kultur uttrykker en slik praksis både ansvarsflukt og en degenerering av det politiske styret til taktisk manipulering. Det skader utviklingen av Forsvaret på grunnleggende vis. I mange slike runder har underbudsjetteringen i siste instans blitt saldert ved reduksjon av strukturen, men nå er det som kjent ikke meget igjen å redusere. Vi skal se nærmere på problemene, men la oss først minne om at ikke alt er negativt.

Storingsperioden har vært preget av betydelig politisk enighet i forsvarsspørsmål, i det minste så langt diskusjonen har vært offentlig. Innad i koalisjonsregjeringen har det nok vært enkelte harde tak, men det får bli historikernes tema. Enigheten gjelder for det første den sikkerhetspolitiske situasjonsforståelsen, og dernest nødvendigheten av å fullføre omstillingen fra det tidligere mobiliseringsforsvaret til et tidsmessig utstyrt og trent innsatsforsvar. Og meget er oppnådd, både med hensyn til kvalitative forbedringer og bedret realisme i forholdet mellom mål og midler, dvs. mellom planene og det nødvendige budsjettgrunnlaget for å gjennomføre dem. Forbedringene er resultatet av målbevisst innsats fra både statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen og forsvarssjef Sverre Diesen, - ikke uten motstand. All ære for det som er utrettet. Etterfølgerne har gode fundamentet å bygge på om de vil ta de gjenstående og avgjørende utfordringene på alvor.

Til tross for at realismen i budsjetteringen er betydelig bedret, er vi langt fra i mål. Økonomisk seiler Forsvaret fortsatt på kollisjonskurs med virkeligheten. Gjennomføringen av den nylig vedtatte fireårsplanen vil etter alt å dømme kreve en budsjettøkning på ca. 10 %

eller 3-4 mrd kr per år. (Nærmere om dette anslaget nedenfor.) Budsjettøkning av en slik størrelse kan ikke ordnes ved tautrekking på skiftende regjeringers budsjettkonferanser, men vil kreve en bred politisk forankring. Veien til politisk forankring går gjennom opprydding i den (i dobbel forstand) eksistensielle problemstillingen: *Hvilken operativ kapasitet må forsvaret ha for å ivareta de oppgavene som beskrives i de omforente stortingsdokumentene?*

Forsvarspolitisk utvalgs innstilling (NOU 2007:15 – Et styrket forsvar) og Langtidsproposisjonen (St.prp. nr 48 (2007-2008) – Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier) gir en analyse av situasjonen og den forventede utviklingen i våre nærområder, og hvilke oppgaver forsvaret må ivareta i årene fremover. De viktigste oppgavene er, sitert:

#### *Nasjonale oppgaver*

- Å sikre nasjonalt beslutningsunderlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.
- Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.
- Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
- Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og Nordområdene.

#### *Oppgaver som løses i samarbeid med andre*

- Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep.
- Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner.

Om oppgavene sies det videre (St.prp. nr.48, pkt 2.6.2): " ... Hovedoppgavene til det norske forsvaret er særlig knyttet til utfordringene i egne nærområder – norsk territorium og tilstøtende områder, og spesielt i nord: på land, til sjøs og i lufta. Regjeringen er derfor av den oppfatning at oppgavene knyttet til Norges nærområder må tillegges betydelig vekt, og hvor vår evne til overvåkning og etterretning, suverenitetshevdelse, og episode- og krisehåndtering er grunnleggende. Samtidig er evnen til å bidra til kollektivt forsvar hjemme og ute samt deltakelse i fredsstøttende operasjoner av stor betydning, *og må derfor også være dimensjonerende for utformingen av forsvarsstrukturen* " (uthevet her). – Så langt er man altså politisk enige. Det som imidlertid mangler i dokumentene er en redegjørelse for hvordan disse oppgavene skal ivaretas, og hvilken forsvarsstruktur og tilgjengelighet av styrkene som kreves for ivaretagelsen.

De tre første oppgavene, dvs. overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, ivaretas løpende på fredsbasis. Antagelig er dagens innsatsnivå noenlunde tilfredsstillende. Slik dokumentene beskriver utviklingen i Nordområdene med ismelting og økende aktivitet kan man forestille seg at det etter hvert vil kreves en økende innsats, men foreløpig synes det rimelig å legge til grunn at dagens ressursnivå opprettholdes for disse oppgavene. Tilsvarende synes det rimelig å anta at våre bidrag til flernasjonalt krisehåndtering og fredsstøttende operasjoner vil måtte opprettholdes tilnærmet på dagens nivå for å tilfredsstille internasjonale krav og forventninger.

Uklarheten om hvilken forsvarsstruktur og styrketilgjengelighet som kreves dreier

seg således om de øvrige oppgavene, de som er knyttet til mulige sikkerhetspolitiske kriser, og spesielt til mulige militære trusler, anslag og angrep. Dette er også de oppgavene som rimelig nok er beskrevet som de mest sentrale og som derfor bør være dimensjonerende. Her ligger problemet: Stortinget og opinionen har aldri blitt forklart hvordan disse oppgavene tenkes ivaretatt. Det må offentliggjøres et forsvarskonsept som i grove trekk begrunner de kravene som disse oppgavene setter til styrkestruktur og til operativ tilgjengelighet av strukturen. Fra disse kravene følger så utledningen av nødvendig budsjettstørrelse.


Behovet for å belyse sammenhengen mellom nødvendig forsvarsevne og budsjett fremtvinges av en rekke åpenbare urimeligheter som undergraver troverdigheten i dagens forsvarsplanlegging. Noen eksempler:

- Hæren: Struktur og driftsprofil tillater i dag bare i perioder å stille én komplett bataljon, og da med sterk begrensning i mobilitet og høyere nivåers støttefunksjoner. Bevaring/videreutvikling av kompetanse bedømmes som meget kritisk på en rekke områder. Utsagn om at disse forhold vil bli håndtert tilfredsstillende med gjeldende planer og budsjetttrammer er ikke troverdige fordi det er fremkommet at dagens struktur er for liten til å understøtte en kontinuerlig regenerering.
- Marinen: Statsråden har opplyst som svar på spørsmål fra Stortinget at det legges opp til en driftsprofil for kampfartøyene slik at 2/3 av fartøyene i hver klasse er operativt tilgjengelige. Selv med litt elastisitet i begrepet operativt tilgjengelige, ligger dette rimelige og nødvendige ambisjonsnivået klart utenfor dagens budsjetttrammer når de nye overflatefartøyene (og logistikkfartøyet) kommer i tjeneste.
- Luftforsvaret: Øvingsnivå og tilgjengelighet av flyene ligger under planenes nivå, og har samlet sett blitt dårligere i løpet av de seneste årene, i følge Riksrevisjonen. Luftvernet av hovedbasene er bare tidvis tilgjengelig. Det virker ikke sannsynlig at disse forholdene i helhet skyldes forbigående problemer knyttet til omstillingen av organisasjonen.
- Forsvarssjefen har fremholdt i intervjuer og foredrag at han ser for seg at mulige militære trusler, anslag og angrep vil være av svært begrenset, lokal karakter, at de vil kunne oppstå med bare 2-3 dagers strategisk varsel, og at de vil være kortvarige. Alle disse forutsetningene er diskutabile, men om man legger dem til grunn blir spørsmålet hvilke styrker vi har og vil ha tilgjengelig på 2-3 dagers varsel, og hvordan de kan settes inn.

Jeg har tidligere redegjort for at det anslagsvis vil kreves en økning av forsvarsbudsjettet på kanskje 10% for å realisere gjeldende fireårsplan med realistisk operativ tilgjengelighet av styrkene<sup>1</sup>. Forsvarssjefen imøtegår dette<sup>2</sup>, blant annet med henvisning til at jeg ikke kan være kjent med hvilke rasjonaliseringstiltak som planlegges. Det er naturligvis riktig. På den annen side: de omtalte forholdene i forsvarsgrenene fremstår som så gjennomgripende at det ikke virker rimelig at de kan håndteres bare ved interne rasjonaliseringstiltak. Bevisbyrden må i motsatt fall bæres av forsvarssjefen.

Hovedutfordringen ligger imidlertid på et annet plan. Det foreligger ikke underlag for en politisk vurdering av forbindelsen mellom de omforente oppgavene for forsvaret og den

fagmilitære vurdering av de minimalt nødvendig kapasitetene som kreves for å ivareta oppgavene. Langt mindre for å vurdere tilhørende budsjettforutsetninger. Sverre Diesen har konsekvent avslått å gi sitt råd om *nødvendig* forsvarsstruktur. Den oppgaven venter på hans etterfølger, og den må løses dersom fastleggelsen av forsvarsbudsjettet skal få et politisk troverdig grunnlag. Dagens "tenk på et tall" som uttrykk for politisk forsvarsvilje er ikke godt nok, verken som politisk prosess eller bedømt etter resultatet. Først med et sammenhengende og begrunnet forsvarskonsept og strukturforslag på plass vil grunnlaget være lagt for at neste regjering og storting kan håndtere forsvarsbudsjettet politisk på en informert måte.

En offentliggjort sammenheng mellom oppgavene på den ene siden og nødvendig forsvarsstruktur og tilgjengelighet på den andre vil med største sannsynlighet vise et behov for å øke forsvarsbudsjettet. Dette kan man innse på et overordnet nivå ved å sammenligne vårt forsvars nasjonale oppgaver og budsjett med nabolandenes og disses forsvarsbudsjetter. Men slike betraktninger alene blir også for enkle i en budsjettprosess, selv om de kvalitativt peker mot grunnleggende forhold. 

---

<sup>1</sup> <http://www.tjodareik.no/kommentar/kommentar%202009/090116%20kampflykjopet.htm>

Dagens Næringsliv 4. februar 2009

<sup>2</sup> <http://www.tjodareik.no/kommentar/kommentar%202009/090306%20ubesvarte%20sporsmaal.htm>

Dagens Næringsliv 4. februar 2009