

11. januar 2018

## **Forsvarspolitikken:**

### **Del 1 - Valgprogram og måloppfyllelse 2013-2017**

#### **En oppsummering ved årsskiftet og skiftet av forsvarsminister.**

Ine Eriksen Søreide fikk velfortjente lovord i mediene ved sin fratreden som forsvarsminister. Det kan være på sin plass ved årsskiftet å markere hva hun har utrettet. Like viktige er de forsvarspolitiske utfordringene som venter for hennes etterfølger, Frank Bakke-Jensen. Disse blir omtalt i Del 2.

#### **Bakgrunnen**

Før hun ble forsvarsminister i 2013 hadde Eriksen Søreide fire års fartstid som leder av Utenriks- og forsvarskomiteen i Stortinget. Denne perioden brukte hun til å sette seg grundig inn i forsvarspolitikken. Godt hjulpet av sin rådgiver Audun Halvorsen oppdaget hun at det var et betydelig gap mellom Forsvarsdepartementets budskap om tilstanden i Forsvaret («utmerket, alt går etter plan») og de opplysningene som ble formidlet av personell i Forsvaret ved mindre offisielle anledninger («grov underfinansiering, mangler over alt, liten operativ kapasitet ut over løpende fredsoppgaver»). Virkelighetsforståelsen kom til uttrykk i Høyres og Fremskrittspartiets fraksjonsuttalelser til forsvarsbudsjettet for 2013. Dette har jeg omtalt [tidligere](#).

#### **Valgprogrammet**

[Høyres valgprogram \(2013-2017\)](#) er mønstergyldig konkret og klart. Det tar utgangspunkt i at det kreves en styrking av Forsvaret, med vekt på en bedring av evnen til «terskelforsvar», dvs. håndtering av trusler og angrep mot landet som ledd i allianseforsvaret. Programmet er konkretisert i 15 kulepunkter. Av disse er åtte oppfølging av allerede vedtatte eller planlagte tiltak. Det gjelder bl.a. anskaffelsen av kampflyet F-35, verneplikt for kvinner, ordningen med spesialistbefal, styrking av veteranenes stilling og styrking av nordisk forsvarssamarbeid. De øvrige, «innovative» punktene kan grupperes til fire temaer: *operativ evne*, *budsjettbalanse*, *organiseringen av Forsvarsdepartementet* og *NATOs tilstedeværelse i Norge*. I det følgende gis en vurdering av måloppfyllelsen på disse målområdene. Grunnlaget for vurderingen er de relevante stortingsdokumentene, samt Forsvarsdepartementets evalueringsrapport for perioden 2013-2016 (heretter [Evalueringsrapporten](#)).

## Operativ evne

Fire punkter i valgprogrammet omhandler Forsvarets operative evne, nedenfor gjengitt ordrett, men i redigert rekkefølge.

Valgprogrammet:

- **«Foreta en kritisk gjennomgang av forsvarsstrukturens reelle kapasitet og utholdenhet.**
- **«Gi Forsvaret tydelige beredskapskrav også nasjonalt. Beredskapskravene skal gjennomgås og følges opp.**
- **«Sørge for at alle avdelinger holder nødvendig treningsnivå.**
- **«Styrke Heimevernets innsatsstyrker og evne til å håndtere militære trusler, samtidig som lokal rekruttering, tilknytning og beredskap i hele landet opprettholdes.»**

Det er ikke tvil om at forsvarsstrukturens reelle kapasitet og utholdenhet for nasjonale oppgaver er blitt satt i fokus. Offentligheten ble gjort kjent med at situasjonen var svært dårlig i 2013, ettersom bare en ganske liten del av avdelinger, fartøyer og fly i forsvarsstrukturen var eller kunne gjøres kampklare. Manglene var gjennomgående og omfattet personell, trening og øving, teknisk vedlikehold, og beholdninger av reservedeler, drivstoff og ammunisjon. Av 5-6 kampfartøyer i hver fartøysklasse var bare 1-2 tilgjengelige for oppdrag over noen tid. Tilsvarende bare 15 kampfly av omkring 55 totalt. For Hærens vedkommende var situasjonen til tider av året ganske trøstesløs, uten øvede styrker for hovedoppgaven: forsvar mot høyintensitets angrep på landet. Forsvarets evne til å løse sin høyest prioriterte oppgave, terskelforsvaret, var helt utilfredsstillende.

Prioritering av evnen til operativ innsats har vært understreket fra regjeringens side, men det er ikke offentlig kjent om målet om «tydelige beredskapskrav også nasjonalt» er oppfylt, og hva kravene eventuelt går ut på. Sikkerhetsgrunner tilsier at beredskapskravene ikke kan offentliggjøres i detalj, men på et overordnet nivå må forholdet belyses. Dette ikke minst for å kunne bedømme hvor langt regjeringen har lyktes i arbeidet med å styrke tilstedeværelse, beredskap og utholdenhet. Evalueringsrapporten gir ikke klare svar. For Hæren og Luftforsvaret ser det ut til at den operative evnen faktisk er redusert. Dette kan forklares av at man har prioritert nødvendige tiltak for å ta igjen etterslepene på vedlikehold og beholdninger. Gitt utgangspunktet i 2013 ville det være urimelig å forvente at Forsvaret kunne bringes til realistisk operativ evne i løpet av fire år, men det har utvilsomt offentlig interesse å følge utviklingen med hensyn til hvilken forsvarsevne de betydelige budsjettene faktisk gir.

**I sum: Prioriteringen av operativ evne er tydelig, men mål og måloppfyllelse kan vanskelig bedømmes. Rapporteringen av operativ evne er ikke tilfredsstillende.**

# Budsjettbalanse

Valgprogrammet:

- **«Øke bevilningene for å gjøre Forsvaret i stand til å løse pålagte oppdrag, og skape reell balanse mellom bevilgninger, struktur og oppgaver.»**

Disse enkle ordene beskriver en kjempeoppgave. Forsvarets meget lave kapasitet for «terskelforsvar» av landet har flere årsaker, men den klart viktigste er den vedvarende underfinansiering av forsvarsplanene etter den kalde krigen. Underfinansieringen har flere årsaker: manglende hensyn til at forsvarssektorens kostnadsvekst er større enn den generelle i samfunnet, undervurdering av kostnadene ved omstillingene, overvurdering av gevinstene fra rasjonalisering, undervurdering av kostnadene for større systemer (spesielt driftskostnadene og infrastruktur), og manglende gjennomgående linjer for økonomiske fullmakter og ansvar.

Det ble skapt bred politisk erkjennelse av de ubalansene som forelå i 2013, og aksept av at betydelige budsjettøkninger vil være nødvendige for å korrigere forsømmelsene. Mandatet for forsvarssjefens Fagmilitære råd (FFR, 2015) åpnet for en krevende plan for finansiering: En årlig budsjettøkning på 3 mrd. kr. i perioden 2017-2020. Med skarpe prioriteringer ville forsvarssjefen bringe Forsvarets nåværende struktur til kampklar stand, og dernest følge opp med modernisering av konsepter og materiell.

Regjeringens langtidsplan (LTP, 2016) forutsetter lavere budsjettøkninger frem til 2020 enn FMRs nivå. Den reduserte bevilgningstakten sammenlignet med FMRs vil medføre at forsvarssjefens mål om å sette nåværende struktur i kampklar stand først vil kunne nås omkring 2024. Men LTP opprettholder prioritering av operativ evne og i det vesentlige FMRs øvrige planforslag. Flere forhold som kan påvirke gjennomføringen av LTP blir omtalt i Del 2, men som en overordnet ramme for forsvarsplanleggingen er FMR/LTP et gjennombrudd for realisme.

Evalueringsrapporten omtaler problemene med budsjettbalansen med en ny og befriende åpenhet. Man er ikke i mål, opplyses det, men det etterlates ikke tvil om forholdets viktighet.

Når det gjelder å fjerne årsakene til underfinansieringen som er nevnt ovenfor har man innarbeidet poster for «erfart kostnadsvekst» i budsjettet for 2018, og i LTP. Det er mer uklart om man har tatt fast nok tak i de øvrige årsakene til underbudsjettering.

Et meget viktig og stadig uavklart forhold gjelder regjeringens holdning til det såkalte «2 %-vedtaket» i NATO i 2014, altså anbefalingen til medlemslandene om å øke forsvarsbudsjettene til 2 % av BNP innen 2024. Statsministeren støttet vedtaket, men har senere uttalt seg uklart om hun mener alvor. Det samme må sies om Bakke-Jensens svar på spørsmål i Oslo Militære Samfund 8. januar. De største politiske

partiene har alle gått inn for 2 %-vedtaket i sine valgprogrammer, men ikke noe tyder på at det er gitt utredningsoppdrag basert på en slik budsjettutvikling.

**I sum: Det er truffet viktige tiltak for å skape balanse mellom budsjettene på den ene siden og Forsvarets struktur og operative kapasitet på den andre, selv om man ennå ikke er i mål. Imidlertid er det fortsatt vesentlige usikkerheter mht. planforutsetningene i LTP, se Del 2.**

## **Forsvarsdepartementet**

Valgprogrammet:

- **«Gjennomføre en evaluering med sikte på reform av dagens ordning med integrert strategisk ledelse i Forsvarsdepartementet, og styrke Forsvarssjefens rolle.»**

Dette er ikke gjennomført.

## **NATOs tilstedeværelse**

Valgprogrammet:

- **«Støtte opp om NATOs permanente tilstedeværelse i Norge, samt legge til rette for økt alliert øvelsesvirksomhet og aktivitet.»**

Hvis «permanent tilstedeværelse» refererer seg til det allierte hovedkvarteret Joint Warfare Center på Jåttå, sier programposten ikke annet enn «business-as-usual». Formen for stasjonering av amerikanske styrker på Værnes medfører imidlertid behov for en politisk avklaring av hva «NATOs permanente tilstedeværelse» bør/kan innebære.

## **Konklusjon**

Høyres valgprogram 2013-2017 er banebrytende ved klare krav til budsjettbalanse som grunnlag for en realistisk krigsberedskap. Under Ine Eriksen Søreide er valgprogrammet fulgt opp. Med en ny åpenhet har det lyktes å skape bred forståelse for problemenes karakter, og politisk støtte for betydelige budsjettøkninger. Kursen som er trukket opp gjennom Langtidsplanen gir et godt utgangspunkt for fortsettelsen, men det er også klart at budsjettbalanse og kapasitet for terskelforsvar ikke er sikret ennå. Betydelige utfordringer ligger på vent. Dette er tema for Del 2.

5