

15. januar 2018

Forsvarspolitikken: Del 2 – Utfordringene

Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen overtar mer realistiske planer enn forgjengerne, men tunge tak venter.

Utgangspunktet

Forsvarspolitikken er strammet opp, og planleggingen for de kommende år har flere sterke sider. Aller viktigste er en åpen erkjennelse av den faktiske situasjonen i Forsvaret, behovet for å styrke kapasiteten for nasjonalt forsvar, samt nødvendigheten av bedre budsjettbalanse. Dette speiles i Langtidsplan for Forsvarssektoren (LTP, 2016). Situasjonsforståelsen kommer også til uttrykk i Forsvarsdepartementets evalueringsrapport for langtidsperioden 2013-2016 ([Evalueringsrapporten](#)).

[Høyres valgprogram 2017-2021](#) er mindre konkret retningsgivende enn det omtalte for forrige periode. Det er kanskje ikke unaturlig ettersom regjeringspartienes ambisjoner ligger i LTP.

I et overordnet perspektiv kan de viktigste oppgavene i forsvarspolitikken og planleggingen, med tilhørende utfordringer for statsråd Frank Bakke-Jensen, oppsummeres slik:

1. Forsvarsbevilgningene

Det hersker ikke tvil om viktigheten av å følge opp tilrådingen fra NATO-møtet i 2014 om å øke forsvarsbevilgningen til 2% av BNP innen 2024. Se f.eks. [notat fra IFO](#), hvor det redegjøres for at «2 %-banen» med en budsjettøkning på vel 1/3 fra 2016 til 2024 kan medføre en tredobling av faktisk operativ evne. Imidlertid er det uklart om regjeringen støtter anbefalingen fra 2014. Bakke-Jensens svar på spørsmål i Oslo Militære Samfund 8. januar var ikke overbevisende. – Til og med år 2020 vil det ikke være nevneverdig forskjell mellom forutsatte bevilgninger for LTP og 2 %-banen. Når det allikevel er viktig å klarlegge rammen for bevilgninger etter 2020 allerede nå, skyldes det bl.a. behovet for tiltak med lang iverksettingstid. Det gjelder f.eks. utdanning av operativt personell for den forutsatte økningen av kampklare styrker.

2. Plangrunnlaget

LTP og Landmaktstudien etterlater uavklarte spørsmål med potensielt store økonomiske konsekvenser. Det gjelder eksempelvis behovet for infrastruktur og beskyttelse på Ørland og Evenes, tiltak for operasjon av F-35 fra andre flyplasser (?), bakkesystemer for P-8, nødvendige helikoptre og andre investeringer for Hæren samt cybertiltak i militær/sivil sammenheng. Budsjettarbeidet har ytterligere usikkerheter mht. kostnader og rasjonaliseringsgevinster for ulike omstillinger, f.eks. utdanningsreformen. Disse og andre forhold tilsier at det må foretas en helhetlig gjennomgang av LTP som knytter økonomien strammere til krav for operativ evne.

3. Operativ evne

De foreliggende plandokumentene sier lite om hvilke operative kapasiteter strukturen skal få, og når kapasitetene skal oppnås. Eksempler: Hvilken driftsprofil legges det opp til for marinesfartøyene? Hvor mange besetninger for hver klasse? Hvilken kapasitet for vedvarende operativ tjeneste? Tilsvarende for kampflyene og P-8: Hvilke rammer for kampflyvere og besetninger? Hvilken toktproduksjon i beredskap og operativ innsats? Hvilke tidslinjer ser man for seg fra dagens situasjon til måltilstandene? Selv om operative kapasiteter av sikkerhetsgrunner ikke kan angis i detalj i offentlige dokumenter, er det avgjørende at forholdene belyses på et overordnet plan som uttrykk for at operativ evne er reelt styrende i forsvarsplanleggingen.

4. Arvesynden

Problemet er velkjent: På grunn av underbudsjettering eller uforutsette reduksjoner av bevilgningene oppstår pengemangel som salderes på poster hvor de formelle bindingene er svakest. Det vil oftest være øvelser, vedlikehold og beholdninger. Større anskaffelsesprosjekter har gjerne faste forpliktelser og fortsetter som planlagt. Over tid leder disse forholdene til de kjente ubalansene: huller og mangler i den grad at styrkenes evne til krevende operasjoner – terskelforsvaret – svekkes dramatisk. – For tiden råder en sterk bevissthet om å unngå en slik degenererende utvikling. Imidlertid er risikoen for tilbakefall bestemt til stede. Vi har store investeringsprosjekter i gang og planlagt. Samtidig vil det kreves betydelige økninger av driftsbudsjettene for forsvarsgrenene for å få opp den operative kapasiteten i dagens struktur, og for å holde den oppe. Videre må vi regne med betydelig økede driftsomkostninger for nye systemer, selv om tyngden av disse økningene vil komme etter at investeringstoppen er passert. Endelig er det store usikkerheter i både planverket og kostnadsanslagene.

Et viktig tiltak for å bekjempe arvesynden vil være å sikre at den løpende planleggingen sentreres om reell, samlet operativ kapasitet og ikke ensidig om

i og for seg viktige indikatorer som personelloppsetninger, øvingsdøgn, osv. Det er ikke nok å øve hvis de som øver mangler viktige kampsystemer eller ammunisjon. Fra dagens utgangspunkt må tiltak for raskest mulige kapasitetsforbedringer prioriteres, slik Forsvarssjefen anbefaler i FMR. Forsvarsgrenene må årlig vurdere pengebruk som best styrker den operative kapasiteten i året, til neste år og litt videre. Utgangspunktet må være gitte budsjetterammer, med også forslag som kan øke kapasiteten ved tiltak ut over rammene må være del av grunnlaget for forsvarssjefens helhetsvurderinger.

Vi må ikke ta opp igjen uvanen fra de første tiårene etter den kalde krigen med å avvikle (delvis forsømte) systemer, i håp om mer moderne erstatning om fem eller ti år. Og ingen kapasitet mens vi venter. Det nest beste får duge inntil noe bedre er på plass.

Et ansvar for operativ kapasitet for terskelforsvar og de øvrige oppgavene lagt til forsvarsgrenenes sjefer har bare mening om det kobles til realistiske fullmakter for den økonomiske husholdningen. Her ligger utfordringer knyttet til dagens praksis med de meget detaljerte iverksettelsesbrevene fra departementet og ansvarslinjene.

5. Ansvarslinjene

Forvaltningen i Forsvaret har gjennom mange år blitt stadig mer orientert mot næringslivets prinsipper for organisering, ledelse og drift. Dette ligger i tidsånden. De praktiske løsningene er regelmessig basert på tilrådninger fra konsulentselskaper uten dypere analyse av utfordringene i forvaltningen av Forsvaret. Som et resultat har vi sett en oppløsning av gjennomgående fullmaktslinjer. Forsvarssjefen er satt på sidelinjen. Stillingens funksjon som etatssjef («alminnelige kommando») er ikke reell ettersom sentrale stabfunksjoner er lagt til departementet utenfor forsvarssjefens myndighet. Det problematiske med dette forsterkes når store etater utenfor forsvarssjefens styring opptrer som nærmest juridisk selvstendige enheter (Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg). Handlingsrommet for løpende tilpasning av løsninger i lys av uforutsette utfordringer og muligheter er svekket for dem som har ansvaret for den operative kapasiteten, dvs. forsvarssjefen og sjefene for forsvarsgrenene. Det er også grunn til å se nærmere på detaljeringsgraden i iverksettelsesbrevene (fra departementet til etatene) og tilhørende rapportering. Med hundrevis av pålegg får denne formen for målstyring mest karakter av en detaljert adferdsstyring som svekker fullmaktene i etatene i urimelig grad.

Det må være nøye sammenheng mellom fullmakter og ansvar, og klare linjer vertikalt. Uten at disse betingelsene er oppfylt, har ansvar liten mening og kan derfor heller ikke gjøres gjeldende ved uakseptabel svikt. Behovet for klarere

ansvarslinjer sentrert om operativ kapasitet tilsier en grundig evaluering av organiseringen av Forsvarsdepartementet og forsvarssjefens rolle. (Dette var nevnt i Høyres valgprogram for 2013-2017, men ble ikke fulgt opp, ref [Del 1](#). Det er ikke med i [Høyres valgprogram for 2017-2021](#).)

6. Stortingsdokumentene

Det hender ikke sjelden at behandlingen av forsvarsplanleggingen i Stortinget konsentreres om noen utvalgte saker med sterke lokale interesser (lokale arbeidsplasser) mens avgjørende viktige spørsmål om prioriteringer for krigsforsvaret blir overflatisk behandlet. Dette speiler delvis sider ved vår politiske kultur som det ikke er lett å forandre. Men det som kan og må forandres er utformingen av dokumentene fra regjeringen (departementet) som er grunnlag for Stortingets behandling. Nå skal det sies at utformingen er blitt betydelig bedre de seneste årene. Det er slutt på den organiserte virkelighetsflukten mht. problemer og begrensninger i Forsvaret. Evalueringsrapporten er et (foreløpig?) høydepunkt. Den er klar, relevant og ført i et direkte språk. Men når det gjelder sammenheng mellom Forsvarets oppgaver og struktur, og evnen til oppgaveløsning, er det stadig forbedringspunkter. Viktigst vil være at både budsjettdokumentene og rapportene gir en tydeligere belysning av faktisk og planlagt operativ kapasitet, ikke bare øvingsdøgn, osv. Med konsentrasjon om det vesentligste kan dokumentenes omfang reduseres betraktelig, eventuelt med detaljer i vedlegg. Et sinnbilde kan være at både avsenderne og mottakerne skal kunne lese dokumentene i sammenheng og se sitt ansvar i perspektiv av operativ kapasitet.

Sluttbemerkning

Forsvarsminister Frank Bakke-Jensen overtar et forsvarspolitisk grunnlag som er sterkt forbedret under forgjengerens hånd. Men å opprette balanse i budsjetter og kampkraft i forsvarsstrukturen var en formidabel oppgave som ikke kunne fullføres på fire år. Det er betryggende at Bakke-Jensen viste god forståelse av utfordringene i sitt [foredrag i Oslo Militære Samfund](#). Han ønskes til lykke, med et håp om at han i tillegg til forsvarsplanleggingen også vil se på de mer prinsipielle spørsmålene som fullmakter og ansvar i hele forsvarssektoren, og kommunikasjonen med Stortinget. Det er på det prinsipielle plan vi må søke tiltak som kan verne mot virkelighetsfortrengning og forfall av forsvarsevnen dersom det igjen oppstår ubalanser fordi bevilgningene ikke dekker ambisjonene.

5