

12. november 2007

Forsvarets utfordring til politikken

Forsvarspolitisk utvalg (FPU) har offentliggjort sin innstilling, og Forsvarssjefen sin Forsvarsstudie 2007 (FS07). Med disse dokumentene er grunnlaget lagt for arbeidet med Forsvarsdepartementets proposisjon for utviklingen av Forsvaret i perioden 2009-2012, og for den offentlige debatt opp mot Stortingets behandling av proposisjonen.

Det som umiddelbart har vakt oppsikt er at både FPU og FS07 går inn for ikke å videreføre anskaffelsen av SKJOLD-klassen MTBer, som befinner seg i et langt fremskredent byggeprogram til 4-5 milliarder kroner. Man stiller de opplagte spørsmål: Hvordan er dette mulig? Hvem har ansvaret? I svarene på disse spørsmålene ligger, som vi skal se, den avgjørende utfordringen for forsvarspolitikken: Behovet for å endre ødeleggende sider ved den politiske behandlingen av planene for Forsvaret.

La oss spole tilbake til siste halvdel av 1990-årene. Etter mange års arbeid med forsvarsplanlegging og beregningsmodeller ved Forsvarets forskningsinstitutt – og etter mange stridigheter – hadde man kommet til en felles virkelighetsforståelse blant forskere, militære planleggere og Forsvarsdepartementet. Denne forståelsen omfattet hva det vil koste over tid å opprettholde Forsvaret, under ulike forutsetninger om struktur og aktivitetsnivå. Med forståelsen fulgte en felles erkjennelse av at Forsvaret var kraftig underfinansiert, - vi forsøkte å opprettholde et langt større forsvar enn det vi var villige til å betale for. En kraftig slanking var nødvendig.

Samtidig var det klart at store deler av mobiliseringsforsvaret fra den kalde krigen ikke lenger var relevant for de oppgavene man realistisk kunne se for Forsvaret. En omorganisering mot betydelig mindre, men bedre utstyrte og fremfor alt innsatsklare styrker var påkrevet. Dette hadde i utgangspunktet også bred tilslutning i Stortinget. Men så gikk det galt, og det er her lærdommene for den politiske behandlingen i denne omgangen ligger.

I 2001 fikk Stortinget til behandling en langtidsplan for Forsvaret (St.prp.nr.45). Den

bygget i stor grad på innstillingen fra (det forrige) Forsvarspolitisk utvalg, og var langt mer realistisk enn tidligere proposisjoner/meldinger med hensyn til forholdet mellom Forsvarets størrelse og nødvendige budsjetter. Noen av planleggerne i den indre krets var fortsatt urolige, spesielt fordi de følte at de ikke hadde fått tilstrekkelig gjennomslag i vurderingen av forskjellige usikkerheter knyttet til kostnadene, og til tidspunktene for gevinster fra omstrukturering og rasjonalisering. Men i alle fall var Forsvarets størrelse skalert ned slik at underfinansieringen i forhold til de politisk godkjente budsjetttrammene sannsynligvis ville være redusert til omkring 1 mrd. kr. per år, - en avgjørende forbedring.

Proposisjonen ble dårlig mottatt i Stortinget. Alt for svakt! På tide at folkestyret overtar for ansvarsløse embetsmenn! Stortinget skal skaffe landet et bedre forsvar enn Forsvarssjefen har bedt om, ble det sagt. Så satte Forsvarskomiteen i gang med høringer av alle tenkelige lokale og militære særinteresser, og da det kom til voteringer så man skiftende flertall – men altså flertall – for å plusse på utgifter til tjenestesteder, avdelinger og investeringer i forhold til proposisjonen. Og hva så med budsjett for å dekke de betydelig økede kostnadene? Vel, det skulle vise seg at det var ikke noe flertall for å øke det. Tvert imot, da forslaget til statsbudsjett for 2002 ble lagt frem noen uker senere var forsvarsbudsjettet *reduisert* med en milliard kroner, og det budsjettet ble vedtatt. Dermed stod de vedtatte planene for Forsvaret med en årlig underdekning på 4-5 mrd. kr. (dersom år 2002s budsjettnivå ville bli opprettholdt videre, hvilket det skulle vise seg at det ikke ble).

I mellomtiden hadde forsvarssjefen, general Frisvold blitt spurt hva han ville gjøre med pålegg om vesentlig økte kostnader uten utsikt til tilsvarende budsjettdekning¹. Han svarte med å vise til et vedlegg til sin forsvarsstudie, hvor han hadde listet alternativer for ytterligere reduksjoner dersom bevilgningene skulle vise seg å bli mindre en den politisk klarerte rammen som var grunnlaget for proposisjonen. Han fortsatte: "Noe vil måtte betale prisen hvis ikke Stortinget øker bevilgningene. Nye kampfly står absolutt øverst på listen. Vi vil også få nye helikoptre. Hvilke prosjekter som så befinner seg i faresonen vil jeg foreløpig ikke si noe om." Denne uttalelsen førte til skarpe reaksjoner fra Forsvarskomiteén. Skarpest var komitéens leder, Røsjordet²: "Når det gjelder (Frisvolds) uttalelser i Aftenposten er de også utillatelige. De reiser tvil om han vil gjennomføre de vedtak som Stortinget har gjort. En forsvarssjef har bare én ting å gjøre: Slå hæla sammen og utføre ordre ... " Representanten Enoksen i samme spor³: "Det kan se ut som om forsvarssjefen er innstilt på å ta omkamp om de beslutninger som er fattet."

Stortingets behandling av langtidsproposisjonen etter forrige Forsvarspolitisk utvalg var preget av representantenes tøylesløse virkelighetsflukt. Vedtakene ble tilsvarende ansvarsløse. Noe slikt fra styret i et aksjeselskap ville rimeligvis kunne ledet til straffeansvar.

De meningsløse vedtakene i 2001 ble i betydelig grad moderert neste vår, etter stortingsvalget høsten 2001. Men det har ikke hindret at vi har forlenget den ødeleggende praksisen med at planene som er forelagt Stortinget har vært underbudsjettet, og at de politisk godkjente budsjettrammene ikke er blitt innfridd i de årlige budsjettene. Et iøynefallende og meget skadelig resultat er at vi fortsatt investerer i infrastruktur og avdelinger som etter kort tid må avvikles. Det innebærer at betydelige beløp blir bortkastet, personellplaner undergraves, og selvsagt at folks tillit til Forsvaret svekkes.

Med den innstillingen som nå foreligger fra Forsvarspolitisk utvalg og Forsvarsstudien 2007 er det lagt et solid grunnlag for en ny realisme i planleggingen. Men foreløpig har vi altså bare grunnlaget; den videre prosessen blir avgjørende. Med lærdommene fra tidligere løp er det mulig å se noen viktige forutsetninger en konstruktiv prosess:

1. Avgjørende viktig for en rasjonell planlegging og drift av Forsvaret er, som påpekt av Forsvarspolitisk utvalg, et *bindende* partiforlik om en fireårs ramme for Forsvarets struktur, aktivitet og finansiering. Utvalget foreslår at dette tas opp mellom Regjeringen og Stortinget under arbeidet med proposisjonen. - Et slikt partiforlik vil kreve avklaring med hensyn til hva det skal omfatte, og hvilke mindre forutsigbare forhold som bør holdes utenfor og gjøres til gjenstand for finansiering utenfor forlikets ramme. Et utgangspunkt kan være de tilsvarende forlik i Danmark, eller fireårsplanen i Finland.
2. Når proposisjonen foreligger, bør Forsvarskomiteén forsikre seg om at proposisjonens forutsetninger, spesielt med hensyn til økonomi og håndteringen av usikkerheter i den sammenheng, er tydelige. Disse forhold kan med fordel gjennomgås med sentrale representanter for Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt.
3. I behandlingen av alternativer til proposisjonens forslag er det nødvendig å se de enkelte forslag i rammen av helheten. De samlede kostnadene må holdes innenfor budsjettrammer som har bred politisk dekning. Det må velges en behandlingsmåte som avskjærer muligheten for (skiftende) flertall i enkeltsaker til å pålegge utgifter som det så ikke gis bevilgninger for.

4. Alternativer til proposisjonens forslag om å opprettholde virksomhet som ensidig tilgodeser særinteresser utenfor Forsvaret må avvises. Eventuell finansiering med økning av budsjetttrammen vil bare ha forbigående virkning.
5. Alternativer til proposisjonens forslag som tar sikte på å styrke Forsvaret bør forelegges Statsråden (og Forsvarssjefen) til uttalelse før vedtak fattes. Det er indre sammenhenger i forslaget til forsvarsstruktur som komitéen bør la seg orientere om før avvikende vedtak fattes.

Slik situasjonen er nå, med klare og konsistente grunnlagsdokumenter, bred politisk samforståelse i de sentrale spørsmål, og en forsvarskomiteé i Stortinget som tilkjenner en reflektert holdning, synes mulighetene å være gode for å bryte ut av forsvarsplanleggingens ønsketenkning og trøstesløse sløseri. Så får vi krysse fingrene.

🔗

Referanser

¹ Aftenposten 15. juni 2001

² Aftenposten 16. juni 2001

³ Aftenposten 19. juni 2001