

7. oktober 2010

Forsvarsbudsjettet: Krevende politisk behandling

Forslaget til forsvarsbudsjett er bedre en mange fryktet det ville bli, men det sier lite om hvilken kapasitet Forsvaret faktisk vil få.

På bakgrunn av tidligere utsagn fra finansministeren om den spesielt vanskelige budsjettssituasjonen i år, har mange vært urolige for forsvarsbudsjettet. Desto mer oppmuntrende at budsjettet i praksis er flatt fra i fjor. Her har åpenbart både departementet og statsråden gjort godt arbeid. Det er viktig å anerkjenne det, selv om selvrosen er overdådig.

Noen punkter i forbindelse med finansieringen av fireårsplanen er stadig uklare:

- Det ble kunngjort som et gjennombrudd ved fremleggelsen av fireårsplanen (St.prp.48 (2007-2008)) at det heretter ville bli gitt kompensasjon for forsvarrets "sektorspesifikke kostnadsvekst", dvs kostnadsveksten ut over veksten i konsumprisindeksen (KPS). Er dette gjennomført, og hva er i så fall retningslinjene for denne beregningen? (Dette er et helt sentralt punkt i forhold til å oppnå langsiktig planfasthet.)
- Langtidsplanen forutsatte en utgiftsøkning på 850 mill kr per år i perioden. Med unntak av driftsutgifter for Skjold-klassen påløp disse utgiftene fra periodens begynnelse, mens budsjettet ble forutsatt opptrappet gjennom perioden. I periodens tredje år vil opptrappingen etter forslaget nå 575 mill kr. Dekker dette utgiftsøkningen?
- Det fremheves at alle forsvarsgrenene (og Kystvakten) får tildelt større ressurser i 2011 enn i 2010. Dette henger åpenbart sammen med at visse logistikkfunksjoner er overført fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) til forsvarsgrenene. FLOs budsjett reduseres med vel 700 mill kr. Hvordan blir forsvarsgrenenes ressursbilde når dette tas i betraktning?

Andre punkter kunne også trekkes inn, som f.eks. tidsforløpet for realiseringen av rasjonaliseringsgevinster sett i forhold de utgiftene gevinsten skal dekke. Men egentlig er disse forhold detaljer i det store bildet. Den virkelige utfordringen for den politiske budsjettbehandlingen vil være *å danne et realistisk oversiktsbilde av hvilken operativ kapasitet budsjettet faktisk sikrer for 2011 og de nærmeste årene*. Ettersom både innfasing av materiell, utdanning av personell og oppøving av avdelinger typisk har 3-4 års tidsperspektiv, må det være fullt mulig for forsvarssjef/generalinspektører i gi et bilde av hvilken tilgjengelighet enhetene i den beskjedne forsvarsstrukturen vil ha i de nærmeste årene. Hva slags oppdrag vil kunne løses, ute og hjemme, og i hvilket omfang? Hvordan vurderer de ansvarlige tilstrekkeligheten av denne kapasiteten, sett mot langtidsproposisjonens beskrivelse av utfordringene?

Det er som tidligere en alvorlig svakhet ved det omfattende budsjettokumentet at det ikke finns noen kobling mellom postene i budsjettet, og den kapasiteten bevilgningen faktisk vil gi. Det opplyses at "budsjettforslaget legger til rette for at den totale seilingsaktiviteten (i Kystvakten) forøvrig kan opprettholdes på 2010-nivå", men det er et unntak. Henvisning til langtidsplanens forsvarsstruktur (budsjettforslagets vedlegg 2) sier ingen ting om hvilken kapasitet og tilgjengelighet disse enhetene forutsettes å ha i 2011 (eller få i 2012). Denne mangelen på kobling er en viktig årsak til det man kan kalle "gapet mellom forsvaret på papir, og forsvaret i marken". Riksrevisjonen har påpekt omfattende avvik mellom planlagt og faktisk operativ kapasitet. Rapportene handler naturligvis om fortiden, men de gir, sammen med Stortingets kontrollhøringer og spredte uttalelser fra personell i Forsvaret, ledetråder til spørsmål som kan belyse hvilken situasjon Forsvaret står overfor. Jeg har tidligere omtalt noen viktige forhold som bør avklares – *Forsvaret: Arveoppgjøret* (Tjodareik, 27. mai 2009)

Til slutt en formsak. Ved første møte med budsjettforslaget for 2011 blir man fortalt at budsjettet er øket med 12,4%. Dette står det også i den departementsvise budsjettoversikten fra Finansdepartementet. I virkeligheten er budsjettet redusert med 101 mill kr (0,26%), målt i verdifaste kroner. Den kolossale nominelle økningen viser seg å komme av at det er innført såkalt bruttobudsjettering av Forsvarsbygg, hvilket innebærer at husleie som belastes alle enheter dukker opp som en utgift, mot at tilsvarende beløp godskrives som inntekt for statskassen gjennom Forsvarsbygg (som er et forvaltningsorgan under Forsvarsdepartementet.) Dette er altså en ren internhandel innenfor Forsvarsdepartementets forvaltningsområde. Det virker uventet og forvirrende at Stortingets samtykke skal innhentes for slik "synliggjøring av utgiftene". Verre er det at en uvøren leser lett kan oppfatte utgiftsposteringen som en reell økning av forsvarsbudsjettet på 12%. Kanskje det er meningen at vi alle skal oppfatte det slik etter hvert? Det vil gjøre seg godt i NATOs statistikker, men, men... 