

11. april 2011

Forsvaret: Målkonflikten

Et grunnleggende problem i forsvarsplanleggingen er mangelen på samsvar mellom den erklærte målsetningen og de løpende prioriteringene.

Det hersker tilsynelatende en uforsonlig motsetning mellom to oppfatninger om forsvarets situasjon: På den ene siden det offisielle synet som er at fireårsplanen følges slik at god balanse mellom oppgaver og struktur, og mellom struktur og finansiering vil være oppnådd ved utgangen av 2012. På den andre siden står den vurderingen som hevdes av enkelte utenforstående, inkludert meg selv, at nevnte balanser ikke vil bli realisert på grunn av betydelig underbudsjettering.

Årsaken til motsetningen er at grunnlaget for vurderingene er ganske forskjellig. Begge tar utgangspunkt i fireårsplanen, St.prp. nr. 48 (2007-2008), og spesielt planens tabell som lister hvilke avdelinger, fartøyer og fly forsvarsstrukturen skal bestå av. For Forsvarsdepartementet er planoppfyllelsen øyensynlig knyttet til den formelle eksistensen av disse enhetene, uten nærmere vurdering av hvilke typer oppdrag de skal kunne løse, eller hvor tilgjengelige for oppdrag de skal være. Slik sett vil Forsvarsdepartementet ha dekning for sine uttalelser, for fireårsplanen inneholder ingen krav til styrkenes kapasitet og tilgjengelighet. Utenforståendes påstand om at fireårsplanen er betydelig underfinansiert hviler dels på at Forsvarets egne krav til avdelingene ikke oppfylles (Riksrevisjonens undersøkelser) og dels på mindre formelle men allikevel rimelige faglige bedømmelser basert på offentliggjort informasjon. Da blir konklusjonen at budsjettet må økes i størrelsesorden 5-10% for at langtidsplanens struktur skal få en kapasitet og tilgjengelighet som står i forhold til kostnadene. Som kjent er det overambisjonens og underfinansieringens pris at man får mindre forsvar for pengene fordi det oppstår huller nær sagt over alt, i personelloppsetninger, materiell, logistikk og øving. Dette er situasjonen nå, og ut fra det som er opplyst om årsakene er det ikke grunn til å hevde at situasjonen er forbigående. Hvordan kan vi komme ut av misforholdet? I prinsipp finns det tre tilnærminger:

- Øke forsvarsbudsjettet med kanskje 3 mrd kr per år, - før flykjøpet krever ytterligere økning av lignende størrelse. Slike budsjettøkninger bedømmes av folk med politisk innsikt som svært lite sannsynlige.
- Redusere forsvarsstrukturen. Både den forrige og den nåværende forsvarssjefen har påpekt at det i så fall ikke kan skje ved ytterligere "ostehøvling" men krever nedleggelse av hele strukturelementer (våpenarter).

- Omlegging til en liten operativ struktur, men med tiltak for gjenoppbygning om de strategiske forhold skulle endre seg. Tatt i betraktning dagens høye kompetansekrav til personellet og kompleksiteten av materiellet vil en slik gjenoppbygning trolig ha års tidshorisont. Ikke har vi gode historiske erfaringer heller.

Man kan naturligvis tenke seg kombinasjonsløsninger. Poenget er at hvis vi må se bort fra betydelige budsjettøkninger, er det ikke mulig å gjennomføre nødvendige reduksjoner og omlegginger uten en realistisk prioritering av oppgavene forsvaret skal ivareta.

Forsvarsplanleggingen tynges i dag av en tydelig målkonflikt. De gjeldende dokumentene slår fast at nasjonale oppgaver skal være dimensjonerende, og ha første prioritet. Internasjonale oppdrag skal ivaretas med avdelinger som måtte være tilgjengelige, gitt den nasjonale førsteprioriteten. I virkeligheten blir de internasjonale operasjonene slik de nå drives, med sine høye krav og dag-til-dag-prioriteringer, så tyngende at de suger kraften ut av ambisjonene for de nasjonale oppgavene. Hvis det ikke ligger i kortene å styrke organisasjonen gjennom betydelige budsjettøkninger, står vi overfor et politisk valg:

- Enten må vi gi avkall på et forsvar for nasjonale oppgaver ut over vakt og sikring, og innrette organisasjonen med stridsavdelinger for internasjonale operasjoner (dansk modell);
- - eller beholde prioriteringen av nasjonale oppgaver, og redusere og legge om bidragene i internasjonale operasjoner slik at de blir vesentlig mindre belastende på hjemmeforsvaret.

Dette kan bli et politisk vanskelig valg som naturligvis krever en skikkelig utredning. Det lovede langtidsdokumentet til Stortinget til høsten vil være den naturlige anledning. Utredningene må ta utgangspunkt i situasjonen slik den faktisk er mht styrkenes kapasitet og tilgjengelighet for oppdrag, hjemme og ute. Videre må fremtidig struktur, kapasitet og tilgjengelighet vurderes fra realistiske forutsetninger om budsjettnivå, og i forhold til alternativer for reell oppgaveprioritering. Det holder ikke med bare avdelingsbetegnelser i en tabell, som i gjeldende plandokumenter. Og heller ikke med utsagn av typen "vi har Europas mest moderne marine", hvis fartøyene ikke er tilgjengelige for operativ innsats.

5