

18. mai 2011

Forsvarets årsrapport – en god start

Årsrapporten er et godt utgangspunkt, men det kreves mer av et realistisk grunnlag for forsvarspolitikken.

Forsvarets årsrapport 2010¹ er et utmerket initiativ. På 125 sider gis meget detaljerte opplysninger om aktivitet og økonomi. Det gjelder for Forsvaret som helhet, og for forsvarsgrenene og støttevirksomheten. Jeg har tidligere påpekt at rapporteringen til offentligheten er utilfredsstillende. Med en årlig rapport i dette formatet vil informasjonsbehovet være dekket hva angår operasjoner, øvingsaktivitet, løpende hendelser i organisatorisk perspektiv og – meget nyttig – statistikk på overordnet nivå som vil gjøre det å følge utviklingen over tid dersom formatet opprettholdes. Hele fremstillingen bærer preg av en vilje til åpenhet, og disposisjonen gjør det lett å finne frem, selv om litt oppstramming i detaljnivået enkelte steder ville gi rapporten bedre fokus.

Disse lovord gjelder rapporteringsdelene, rapportene om hva som skjedde i 2010. Årsrapporten bringer også vurderinger for alle deler av Forsvaret under overskrift *Utfordringer og risiko for virksomheten i 2011 og 2012 sett ift. mål i LTP*. Sant nok, LTP - Langtidsplanen² sier ikke noe om mål for kapasitet og tilgjengelighet for oppdrag. Men forsvarssjefen og generalinspektørene må rimeligvis ha synspunkter på hva som skal være tallfestede mål og rimelig måloppfyllelse i rammen av de vide men kvalitative målsetningene i LTP. Om disse vurderingene må det sies at årsrapporten er meget uklar, og nærmest fri for det en utenforstående leser ønsker seg mest: Hvilken kapasitet og tilgjengelighet for oppdrag legges det opp til? Ordet *utfordring* går stadig igjen. Man ledes rent språklig til å tenke på en krevende oppgave som nok lar seg løse. Men det spørres om ikke ordet også brukes for å varsle om uløselige problemer med store konsekvenser. Konsekvenser som ikke omtales. Eksempler:

- **Pkt 3.6 Konklusjon (Forsvarts) operative virksomhet**

"For Forsvarets operative virksomhet har internasjonale operasjoner også i 2010 hatt prioritet, og norske styrker har løst sine oppgaver på en svært tilfredsstillende måte. Slitasjen på materiell og enkelte kategorier personell er allikevel stor. Spesielle kompetansemiljøer, for eksempel helikopter, samband, ingeniør, bataljonsystemer og sanitetspersonell, er utsatt for slitasje. Prioritering av internasjonale operasjoner gir utfordringer for beredskapsstrukturen her hjemme."

Spørsmål: Hva er beredskapsstrukturen planlagt å bestå av, og hva består den faktisk av? Hva slags oppdrag kan den håndtere? La oss følge opp dette i rapportene fra de enkelte forsvarsgrenene.

- **Pkt 4.1.3 – utfordringer og risiko for (Hæren) 2011-2012**

Innledningsvis fastslås at kjernen i Hærens kapasitet defineres som evnen til å gjennomføre taktiske samvirkeoperasjoner, dvs. koordinert innsats i hele konfliktspennet, inklusiv høyintensitetsstrid over en kort periode. Brigade Nord er rammen for styrkeproduksjonen. Så anføres det grunner til at operativ evne og målsetting for brigaden "ikke vil kunne nås fullt ut" innen utgangen av 2012. Årsakene er avvik fra planene mht mer omfattende leveranser til operasjoner i utlandet, forsinket oppbygging av årsverk og større ressursbehov for innfasing av nytt materiell. Belastningen på personellet er høy. Hver tredje ansatt skifter stilling i løpet av et år, og 45 % sitter i stillinger basert på midlertidige beordringer. Ulykkesstatistikken bekymrer og har synliggjort et behov for en justering av dagens avdelingsbefalsordning. (Her et forkortet sammendrag.)

I sum fremstår de "utfordringene" som svært tyngende. Hva er realiteten mht måloppnåelsen? Bare litt forsinkelse, eller er i realiteten målet om evne til taktiske samvirkeoperasjoner på brigadenivå for høyintensitetsstrid uopnåelig innenfor de gjeldende forutsetningene? Hva mener generalinspektøren om det? Er det politisk grunnlag for nødvendige justering av avdelingsbefalsordningen?

- **Pkt 4.2.3 – utfordringer og risiko for (Sjøforsvaret) i 2011-2012**

... "Personellsituasjonen vil være utfordrende når det gjelder å bemanne den vedtatte maritime strukturen i framtiden. Rekruttering og evne til å beholde erfarent personell, spesielt i teknisk bransje, vil være kritisk for understøttelsen av Sjøforsvarets operative struktur og operative leveranser."

I et eget avsnitt omtales personellsituasjonen som meget anstrengt, men en økning i elevopptak ventes å gi lettelse i kommende år. To spørsmål tegner seg: Hvilken tilgjengelighet for oppdrag vil Marinens fartøyer ha i 2011-2012 dersom gjeldende planer gjennomføres? Og ut fra en nøktern vurdering av alle forhold som kan redusere tilgjengeligheten? Dette er ikke spissfindige detaljer, men helt sentrale spørsmål. En utenforstående leser av årsrapportens aktivitetsdata kan få inntrykk av at vi skal være glade om Marinen kan stille ett fartøy i hver klasse for oppdrag av noen måneders varighet. Det blir i så fall et svært beskjedent innsatsforsvar, spesielt på bakgrunn av de meget betydelige investeringene i nye fartøyer. Men her er det ikke utenforståendes spekulasjoner som gjelder. Hva er generalinspektørens vurdering?

- **Pkt 4.3.3 utfordringer og risiko for (Luftforsvaret) i 2011-2012**

"Støtten fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) er avgjørende for Luftforsvarets operative evne... Det er derfor kritisk at FLO har kapasitet til å støtte Luftforsvaret i nødvendig grad."

Og hva rapporterer FLO om dette? I pkt 5.5.2.8 heter det bl.a.:

"... Det er et gap mellom kundenes forventninger og det FLO med dagens ressurser er i stand til å levere. ... Det er en gjennomgående utfordring å stille et tilstrekkelig antall flyskrog til disposisjon for Luftforsvaret. I tillegg er det for enkeltssystemer for lav tilgang på komponenter og reservedeler. ... Til tross for en forbedring på reservedels- og komponentsiden foreligger det risiko for at manglende leveranser fra FLO vil påvirke tilgjengeligheten av luftmateriell."

Det er vanskelig å trekke noen annen slutning enn at FLO innenfor sine nåværende rammer ikke vil være i stand til å understøtte Luftforsvaret som forutsatt. Dette er for så vidt på linje med Riksrevisjonens tidligere vurdering. Her har vi åpenbart et problem på forsvarssjefens og departementets nivå. Er det løsbart innenfor de samlede budsjetttrammene? Og hvis så, når kan løsningene ventes?

Tilbake til Luftforsvarets rapport. De oppgitte aktivitetsdata (flytimer) er i større grad enn aktivitetsdata for de øvrige forsvarsgrenene direkte indikasjoner på operativ kapasitet. For de fleste styrkeelementene opplyses det at aktiviteten følger planene. For kampflyene opplyses videre at dette "har gitt tilstrekkelig trening til de antall kampflygere Luftforsvaret har hatt i 2010". Hvordan skal dette forstås? Er dette antallet tilstrekkelig? Hva med generalinspektørens samlede vurdering av tilgjengeligheten av kampflykapasitet, sett i forhold til totalt 57 stk F-16?

Så langt eksemplene. Man får inntrykk av at rapporten er upresis eller unnvikende når det gjelder planlagt og faktisk kapasitet for operativ innsats. Dette gjelder for internasjonale operasjoner, og spesielt for beredskapsstrukturen for nasjonale oppgaver. Mangelen skal ikke ensidig belastes årsrapporten, ettersom den er gjennomgående de offentlige forsvarspolitiske dokumentene. Her ligger et nødvendig forbedringspunkt for den lovede langtidsproposisjonen (eller – meldingen?) til høsten, dersom den politiske behandlingen av forsvarsplanleggingen skal få et realistisk grunnlag. I mellomtiden er Forsvarets årsrapport 2010 et innholdsrikt referansedokument for dem som ønsker å følge utviklingen i Forsvaret, både de positive sidene og de problematiske.

5

¹ <http://forsvaret.no/arsrapport2010/Documents/forsvarets-arsrapport-2010.pdf>

² <http://www.regjeringen.no/pages/2061722/PDFS/STP200720080048000DDDPDFS.pdf>