

16. desember 2011

Alvor eller skyggespill?

Den kommende langtidsplanen for Forsvaret må belyse de sentrale problemstillingene, og legge til rette for nødvendige politiske valg.

Det er noe uvirkelig over forsvarspolitikken. Tykke stortingsdokumenter fokuserer på detaljer, men savner belysning av de overordnede, politiske problemstillingene. Den politiske behandlingen blir deretter. Med tanke på den nye langtidsplanen (LTP) som utarbeides for behandling i Stortinget til våren, er tiden inne for en påminnelse om forsvarspolitikken kjernesporsmål og hvordan de bør belyses i LTP som grunnlag for forståelse og politiske beslutninger.

1. Nødvendig forsvar. Det hevdes regelmessig fra Forsvarsdepartementets politiske ledelse at inneværende fireårsplan som løper ut 2012 realiserer en forsvarsstruktur som gir balanse mellom strukturen og Forsvarets oppgaver. Dette kan man fritt påstå – eller bestride – ettersom det ikke eksisterer noe offentlig tilgjengelig dokument som skisserer hvordan de løst formulerte men meget omfattende oppgavene for Forsvaret tenkes håndtert. Uten referanse til en slik skisse av et strategisk konsept er det ikke mulig å ha noen kvalifisert mening om hva som er en minimalt nødvendige struktur. Hvem som helst kan påstå hva som helst, med samme fravær av begrunnelse. En ugradert skisse av det strategiske konseptet må nødvendigvis være nokså enkel og kortfattet, men den må sannsynliggjøre et realistisk samsvar mellom de oppgavene som er fastlagt for Forsvaret i LTP, og forsvarsstrukturen. La det i alle fall være sagt at makrobetraktninger av typen "forsvarsbudsjett som BNP-andel" og "forsvarbudsjett per innbygger" er rimelig irrelevante som bevis for forsvarets tilstrekkelighet. Da kunne man jo heller legge de rundt formulerte sikkerhetspolitiske utfordringene ut på et kart over vår del av den nordlige halvkule og definere "forsvarspolitiske utfordringer per innbygger". Tøv det også, men som sinnbilde er det mer relevant.

2. Nødvendig budsjett. Den andre sentrale påstanden fra Forsvarsdepartementets ledelse er at ved utløpet av 2012 vil det være samsvar mellom nåværende langtidsplans forsvarsstruktur og budsjettet. Dette er også noe man fritt kan påstå så lenge man med forsvarsstruktur bare refererer til eksistensen av enhetene listet i strukturtabellen i langtidsplanen. Og det kan departementet rent formelt gjøre ettersom den gjeldende LTP ikke setter noen mål for enhetenes kapasitet og tilgjengelighet for oppdrag. Kritikere hevder at dagens struktur ikke oppfyller rimelige og nødvendige krav til innsatsevne fordi Forsvaret er underfinansiert. En mer realistisk innsatsevne vil kreve betydelige budsjettøkninger, kanskje så meget som opp mot 10 %, hevder kritikere. Den nye langtidsplanen må skjære gjennom usikkerhetene på dette helt sentrale punktet, og spesifisere for elementene i

strukturtabellen hvilken tilgjengelighet for ulike typer oppdrag, og utholdenhet i oppdragene, som ligger innenfor budsjetttrammene. I sum: Hvilken innsats skal innsatsforsvaret kunne yte?

3. Flyanskaffelsen. Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) angir årlige behov for tilleggsbevilgninger for gjennomføring av flyanskaffelsen. Beløpene summeres opp til 37.5 mrd kr, altså ett års forsvarsbevilgning ekstra, fordelt over en tiårsperiode. For dette overordnede dokumentnivå er fremstillingen detaljert og ryddig. Men hva med driftsbudsjettet (samlede eierkostnader) for de 52 nye flyene? FMR sier at dette ikke vil utgjøre over 300 mill kr årlig mer enn dagens kostnader for drift av 48 stk F-16. Dette estimatet virker umiddelbart ikke rimelig sett i forhold til flyenes anskaffelseskostnad og kompleksitet, men slik synsing overskygges av usikkerheten som er oppstått (12. desember) om hva de offisielle estimatene for eierskapskostnadene faktisk er. Vi får avvente den lovede redegjørelsen i februar, og så håpe at LTP blir tydelig på budsjett og dekningsplan for både anskaffelse og driftskostnader i dette kjempeprosjektet.

4. Kostnadsutviklingen. FMR legger til grunn at forsvarsbudsjettet vil holde konstant nivå (2012) i planperioden. Men som kjent er Forsvarets såkalte sektorspesifikke kostnadsvekst høyere en den kostnadsveksten som legges til grunn ved de årlige, generelle budsjettjusteringene. FMRs forutsetning innebærer dermed at det må planlegges for et budsjett med jevnt synkende kjøpekraft. Altså et gradvis mindre forsvar. FMRs svar er at denne kostnadsveksten – samt for øvrig også FMRs 300 mill kr i økede driftsomkostninger for nye kampfly – skal dekkes ved intern "fornyning og forbedring". Tatt i betraktning at den udekkede kostnadsveksten vil krev mange hunder millioner kroner i *nye* rasjonaliseringsgevinster årlig – i hele planperioden – fremstår denne forutsetningen fullstendig urealistisk. LTP må gi en skikkelig fremstilling av budsjettforutsetningene og konsekvensene av disse.

5. Langtidsplanens innhold og form. Dersom Stortinget – og allmennheten – skal få et informert grunnlag for forsvarspolitiske standpunkter må den kommende LTP gis en annen utforming enn de tidligere plan- og budsjettokumentene. Svakheterne ved de tidligere (og nå gjeldende) dokumentene kan oppsummeres slik: Overdrevet detaljrikdom men fravær av oversikt i de overordnede forsvarspolitiske problemstillingene. Dette gjelder både tematisk (manglende funksjonell sammenheng mellom kapitler utarbeidet av ulike avdelinger i departementet), og det gjelder tidslinjer i tabellfremstillinger. Et opplegg for forbedring bør omfatte:

- Konkretisering med antydningvis relativ vektlegging av Forsvarets oppgaver, sett i forhold til de omfattende formuleringene av de sikkerhetspolitiske utfordringene.
- Konkretisering av strukturelementenes rolle og nødvendige kapasitet for å håndtere de (konkretiserte) oppgavene for Forsvaret.
- Drøftelse av fireårsplanens budsjettforutsetninger, og virkningene av disse på

overordnet nivå.

- Konkretisering (i grove trekk) av planlagt kapasitet for hovedtyper oppdrag, tilgjengelighet for innsats og utholdenhet for i hvert fall hovedelementene i styrkestrukturen (alle forsvarsgrener). Dette per år for kommende fireårsperiode, med eventuelle kommentarer til den videre utvikling.
- Tabelloversikt som viser (i sammenlignbare tall) regnskap/budsjett for inneværende fireårsperiode, og rammeforslag for kommende fireårsperiode: driftskostnader (personell, øvrig drift), investeringer (materieell, EBA), fordelt på forsvarsgrenene og felleselementer. Vel er det så at LTP (dessverre) ikke kan være bindende for den årlige budsjettbehandlingen, men uten en slik budsjetttramme i bunnen vil det ikke være mulig å se sammenhengen mellom budsjettforutsetningene og innsatsforsvarets planlagte kapasitet for oppdrag. Her ligger grunnlaget for den viktigste vurderingen våre forsvarspolitikere må ta stilling til. – Et ønske som kanskje ikke blir oppfyllet ville være at LTP konsekvent fokuserte *reelle bevilgninger*, dvs. ikke det inflaterte utgiftsbudsjettet hvorav 10 % går tilbake til statskassen som husleie via inntektsbudsjettet. Et rimelig krav i samme gate må være at LTP opererer med løpende budsjetter uttrykt i felles kroneverdi, fritt for slike krumspring som diskontering av fremtidige utgifter til nåverdi, som plutselig dukket opp i kampflysaken.
- Reduksjon av dokumentets omfang til ca 1/3, dvs omkring 50 sider. Ref. tilsvarende dokumenter i Danmark, om ikke som mønster for direkte kopiering, så i alle fall for inspirasjon.

- - -

Jeg skal vokte meg for å overdramatisere, men det er nokså åpenbart for alle som følger Forsvarets utvikling at sårbarheten for overambisjon/underbudsjettering er meget stor. Alle imponerende investeringer, moderniseringer og operative fremskritt til tross, - det er nå et slikt press på driftssiden at faren er nærliggende for at vi blir stående uten nevneverdig evne til operativ innsats på grunn av for mange huller og mangler i hele strukturen. Tiden er inne for en politisk vurdering av bevilgningsøknninger, eventuelt reduksjon av ambisjonsnivå ved avskrivning av noen av de mest krevende oppgavene og/eller strukturelementene. Begge deler vil være pinefullt. Den kommende LTP må gi vurderingsgrunnlag og politiske forslag i dette perspektiv.

5