

25. januar 2015

Forsvaret: Drøm eller virkelighet?

Drømmer jeg, eller er jeg våken? Jeppe på Bjergets problemstilling aktualiseres om man lytter til statsministeren.

Jeppe skal jeg komme tilbake til, men først en oppsummering av de viktigste hendelsene i forsvarspolitikken i de seneste månedene. De speiler oppmuntrende åpenhet, ærlighet og pågangsmot, men også alvorlige problemer.

Fagmilitært råd. Regjeringen forbereder en ny langtidsplan for Forsvaret. Det er bra, og overraskende for noen ettersom den forrige regjeringen annonserte at langtidsplanenes tid var forbi og at man heretter skulle drive «kontinuerlig» planlegging. Men desto bedre, for både utviklingen i verden og i Forsvaret tilsier at en bred, politisk gjennomgang er påkrevet. Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide utstedte 1. oktober i fjor det [formelle oppdraget](#) til forsvarssjefen om utarbeidelse av et fagmilitært råd (FMR) med ett års frist. Dette vil så danne grunnlag for en langtidsplan som skal legges frem for Stortinget våren 2016. Jeg har omtalt oppdraget [tidligere](#), men tar inn noen hovedpunkter her for sammenhengens skyld. Oppdraget er lesverdig i sin helhet. Det preges av virkelighetsnær forståelse av utfordringene, og gir klar instruksjon om at hun forventer gjennomgripende vurderinger. Det er dristig å forsøke et sammendrag, for nesten hver setning i det vel seks siders dokumentet sier i klart språk noe vesentlig. Dette står i sterk kontrast til alminneligheter og virkelighetsfjern svada som forsvarspolitiske dokumenter tradisjonelt har vært preget av. I alle fall:

- Evnen til høyintensitets fellesoperasjoner i forsvar av landet skal være dimensjonerende. Alvorlige kriser i vårt område må kunne håndteres nasjonalt, mens vi i krigstilfelle må kunne ta imot og operere integrert i NATO-styrker. Dette er ikke noen ny målsetning, men det fastslås at «evnen til på kort varsel å håndtere krise og krig i våre nærområder med utholdenhet og dybde i strukturen har ikke vært prioritert». (!)
- Endringer i sikkerhetsutfordringene, i den militærtekniske utvikling og kostnadsutviklingen tilsier at «en ren forlengelse av dagens struktur med tilhørende materiellsystemer er ... ikke en mulig tilnærming».
- «... det blir derved et hovedpoeng for (forsvarssjefen) å utrede konsekvensene av det økte beredskapsbehovet og mulighetene til å skjerpe klartidene i Forsvaret».
- Økonomi: To alternativer skal legges til grunn: 1) et kompensert, videreført 2015-budsjett, eller 2) et økende budsjett som utgjør 0,5% reell årlig vekst. Videre bes Forsvarssjefen angi sine prioriteringer dersom Forsvaret tilføres ressurser ut over en reell økning på 0,5% per år. (Dette kommer jeg tilbake til nedenfor.)

- «Det fagmilitære rådet er forventet å anbefale hvordan Forsvaret på en best mulig måte kan ivareta sine dimensjonerende oppgaver og sin dimensjonerende ambisjon. Eventuelle avvik mellom ambisjonsnivået og Forsvarets evne til å løse dette skal synliggjøres.» Klart nok, ustødig språkbruk i siste setning til tross.

Som sagt har oppdraget et virkelighetsnært utgangspunkt, og klare krav. Det gjenstår å håpe at «synliggjøringen» generelt fokuseres på reelt tilgjengelige styrker for innsats i de dimensjonerende oppgavene, snarere enn de nominelle strukturmålene som har vært dominerende hittil.

Ekspertgruppen. 16. desember 2014 nedsatte forsvarsministeren [Ekspertgruppen](#) ledet av Rolf Tamnes. Hensikten er å få «... en uavhengig ekspertgruppe for å gi et innspill i debatten om Forsvarets forutsetninger for å kunne løse sine mest krevende utfordringer knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette vil være viktig for å bidra til debatt om dagens norske forsvar er egnet til å avverge og møte utfordringer mot norsk og alliert sikkerhet.

Ekspertgruppen skal konsentrere sitt arbeid om innretningen av Forsvaret og ikke om ressursnivået. På denne bakgrunn bes ekspertgruppen om å se nærmere på:

- Hvordan påvirker de sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene Norges sikkerhet?
- Er det samsvar mellom de sikkerhetspolitiske utfordringene og innretningen av Forsvaret?»

Gruppens tidsfrist er 1. mai 2015. Med så kort frist er dette åpenbart ingen parallell forsvarsstudie. Gruppens oppdrag er å tydeliggjøre for opinionen og forsvarspolitikere hva de forsvarspolitiske utfordringene og dagens problemer i Forsvaret består i. Med andre ord, å klargjøre den «avfarende plass» for forsvarssjefens utredninger og råd. En slik tydeliggjøring noen måneder før forsvarssjefens rapport og langtidsproposisjonen foreligger er antagelig helt nødvendig for å berede grunnen for en reell politisk behandling av en langtidsproposisjon som utvilsomt vil måtte innebære avveininger mellom politisk meget vanskelige tiltak. (Større bevilgninger? Større avhengighet av andre land i samarbeid? Drastiske omstruktureringer med nedleggelse av tjenestesteder? Reduksjon av nominell struktur for å øke reelt innsatsklare styrker? Osv.)

Forsvarssjefens foredrag. Admiral Haakon Bruun-Hanssen holdt forsvarssjefens årlige [foredrag](#) i Oslo Militære Samfund 12. januar 2015. Foredraget er veldisponert, detaljert hvor det kreves for begrunnelser, og meget klart i budskapet. Noen hovedpunkter, sterkt forkortet:

- Den nye strategiske situasjon har gjort det nødvendig å heve tilstedeværelse og beredskap i nærområdene, samt å øke innsatsen i NATOs operasjoner. Økt tilstedeværelse og aktivitet krever mer tilgjengelighet og mer robusthet i strukturen.
- Nødvendig økt operativ innsats har blitt sikret i de seneste månedene ved reduksjon av trening og øving. Vi spiser av såkornet, og kan ikke fortsette med det.
- Forsvarets bidrag til utviklingen av NATOs reviderte forsvarsplaner for våre områder har avdekket en rekke utfordringer både i forhold til vår beredskap og til operative behov.

- Hær-reserven er etablert ... for å kunne bemanne viktige funksjoner i en langvarig krisesituasjon. Som hovedregel disponeres samtlige vernepliktige i inntil 3 år.
- Om Sjøforsvaret: Det har tydelig fremkommet at manglende robusthet er utfordrende ved økt aktivitet. (Kommentar: Dette registreres altså selv om den økte aktiviteten ikke var svært stor i forhold til totalt antall fartøyer.)
- Pålagte rasjonaliseringskrav er urealistiske, spesielt med hensyn til tidshorizonten for gevinst av aktuelle tiltak. Det generelle pålegget til alle statsforvaltninger om rasjonalisering tilsvarende 0,5-0,6 % av driftsbudsjettet er i realiteten en budsjettreduksjon for Forsvaret som i 2016 vil utgjøre minst 320 millioner kroner.
- Planforutsetningene og de økonomiske rammene for den gjeldende langtidsplanen holder ikke. Hvis ikke de økonomiske rammene styrkes, må det kuttes i Forsvarets struktur.
- Dilemmaer i arbeidet med «rådet» for ny langtidsplan:
 - Skal midler frigjøres til økt reaksjonsevne må strukturen reduseres.
 - Redusert dybde i strukturen vil bety at vi må velge mellom nasjonal beredskap og NATO-engasjement.
 - Flernasjonale løsninger kan bidra til å opprettholde bredden, men dette vil medføre at andre stater får et ansvar for førstelinjeforsvaret av Norge.

Om foredraget ikke gir direkte grunnlag for en forsvarsdebatt som den forsvarssjefen ønsker seg, gir det i hvert fall klart varsel om karakteren av de dramatiske valgene politikerne vil stå overfor når fagmilitært råd og langtidsproposisjonen foreligger. Foredraget gir tillit til at hans utredningsarbeid er lagt opp i nødvendig bredde og dybde, og at han ikke vil skygge unna smertefulle konklusjoner. Det er også betryggende at han kan fremstå med slik åpenhet om både status og valgmulighetene uten å komme i lojalitetskonflikt med sin statsråd. Siden det så langt dreier seg om faktabeskrivelse (og ikke om anbefalinger) får vi håpe at Ekspertgruppen ytterligere underbygger forsvarssjefens vurderinger.

Statsministerens budsjetterklæring. Under besøk ved NATOs hovedkvarter uttalte statsminister Erna Solberg at Norge vil øke forsvarsbudsjettet, men at det nok vil ta 2-3 år før budsjettet kommer opp til NATOs mål på 2% av BNP (NRK 21.01.2015). Her er det Jeppe kommer inn: Drøm eller virkelighet? I dag er den rapporterte prosentandelen ca. 1,4. En økning til 2% av BNP vil innebære en budsjettøkning på nær 43% eller omkring 19 mrd. kroner. Dersom en slik økning skal realiseres kreves det trolig 2-3 års forberedelser for å bruke pengene, så det med tidshorizonten er ikke noe problem. Hovedsaken er at statsministerens uttalte løfte om budsjettøkning vil endre rammene for den nye langtidsplanen totalt. Slike forsvarsbudsjetter vil finansiere tiltak som over noen år vil bringe samsvar mellom forsvarspolitikkenes mål og Forsvarets leveringsevne. Og vel så det.

Men er statsministeren troverdig? Utsagnet må vel helst være fra drømmenes verden. Om økningen bare ble halvparten, ville sannsynligvis dagens dramatiske underfinansiering av sikkerhetspolitiske ambisjoner og Forsvarets nåværende, meget beskjedne struktur være avhjulpet. I alle fall er det nødvendig at statsministeren tydeliggjør budsjettforutsetningene for

forsvarssjefens og departementets videre utredninger og planarbeid. Det politiske miljø bør rimeligvis være interessert. Budsjettene vedtas som kjent av Stortinget.

NATOs generalsekretær ønsker kanskje noen detaljer i tillegg? Som statsminister fikk han muligens ikke med seg at hans regjering i 2011 innførte en dobbeltbokføring av Forsvarets eiendomsutgifter som medfører at den faktiske *bevilgningen* til Forsvaret er ca. 10 % lavere enn *utgiftsbudsjettet* som rapporteres til NATO. Vår «satsing» på forsvar er derfor ikke 1,4 % av BNP, men snarere 1,2-1,3 %. Til sammenligning er gjennomsnittet for de europeiske NATO-landene 1,6 %.

Alt i alt er det tydelig at både statsråden og forsvarssjefen tar åpenhet om Forsvaret og forsvarsplanleggingen på alvor. Tidligere regjeringers politisk tåkeprat, bortforklaringer og lojalitetskrav til hinder for saklig opplysning er lagt til side. Så gjenstår det å se hvilke forslag som kommer til høsten, og hvor langt det kan samles oppslutning i og utenfor regjeringen for en tidsmessig og økonomisk gjennomførbar forsvarspolitik.

📄