

3. mai 2013

For noen tid siden ble jeg invitert av Kristin Clemet til å utarbeide en fremstilling av de forsvarspolitiske utfordringene, som en av flere studier av ressursusholdningen i staten som gjennomføres av tankesmien Civita. **Civita-rapporten *Forsvarspolitikken ved et veiskille*** foreligger trykket, og også på Civitas nettsted (33 sider - 4,3 MB). [Nedlastes her](#)

Forsvarspolitikken ved et veiskille – et sammendrag

En realistisk forsvarspolitikk må fokusere på innsatsforsvarets faktiske evne til innsats i de forutsatte oppgavene. Så får man vurdere om dagens uholdbare underfinansiering skal rettes ved økning av bevilningene eller ved reduksjon av oppgavene.

Langvarig underfinansiering har ført til at det i dag er et betydelig misforhold mellom på den ene siden Forsvarets størrelse og investeringene i materiell, og på den andre Forsvarets faktiske kapasitet. Det kan ikke herske tvil om at forsvarspolitikken må endres fra dagens fokus på antall avdelinger, fartøyer og fly til Forsvarets samlede evne til å løse sine oppdrag. Sagt på fagspråket må vi dreie fra *strukturplanlegging* til *kapasitetsplanlegging*.

På det overordnede plan er det bred politisk enighet om det sikkerhetspolitiske utsyn: Utviklingen i verden, Nordområdene, Russland, NATO, osv. Det er også bred enighet om Forsvarets oppgaver, slik disse beskrives i stortingsdokumentene. Videre er det bred enighet om omstillingen av Forsvaret fra et stort mobiliseringsforsvar til et lite, men moderne og stående innsatsforsvar, og om sammensetningen av dette. Endelig er det politisk enighet om forsvarsbevilgningen, selv om Fremskrittspartiet og Høyre ville plusset inntil 1 mrd kr på bevilgningen av 38 mrd.

Men til tross for politisk enighet er forsvarsplanleggingen preget av store problemer fordi den vedtatte styrkestrukturen er underfinansiert. Dette medfører at Forsvaret har betydelige svakheter og mangler i personelloppsetninger, vedlikeholdskapasitet og øvrige driftsressurser. Følgelig er Forsvarets evne til innsats langt mindre enn den som styrkeoppsetningen og bevilgningene skulle tilsi. Dette skyldes dels praktiseringen av vernepliktsordningen, og dels at utnyttelsen av de store investeringen i spesielt fartøyer og fly er alt for liten. Noen eksempler vil belyse situasjonen.

Hærens kampkraft er samlet i tre bataljoner, en i Sør-Norge og to i Nord-Norge. Den førstnevnte, Telemark bataljon, er oppsatt med vervede og stadig tilgjengelig for operasjoner i utlandet i større eller mindre omfang. De to bataljonene i nord utgjør kjernen i landforsvaret der. De er basert på vernepliktig personell. Etter innkalling kreves 9 måneders opplæring før bataljonen er fullt operativ. Med 12 måneders tjenestetid for de vernepliktige gir dette 3 måneder tilgjengelighet for kampoppdrag. Med to slike bataljoner og tidsforskjøvet innkalling blir Hærens reelle kapasitet for eventuelle krevende oppdrag en bataljon i til sammen seks måneder av året. En videre begrensning ligger i at Hæren mangler luftvern og mobilitet for forflytning fra baseområdet rundt Sætermoen til områder på kysten som ansees som de mest utsatte for et eventuelt militært anfall. Det sentrale spørsmål blir: Hvilken kapasitet har Hæren for å ivareta de mest krevende oppgaven i det nasjonale forsvaret som de omforente dokumentene sier er de viktigste, og som derfor skal være dimensjonerende?

Marinen har gjennomgått en gjennomgripende fornyelse med nybygging av fregatter og missilbærende kystkorvetter, og oppgraderinger av de øvrige fartøysklassene. Fartøyene er (eller blir ved ferdigstillelsen) meget slagkraftige, også etter internasjonal målestokk. Imidlertid er tilgjengeligheten for oppdrag så begrenset at det fremstår en kraftig ubalanse mellom investeringene i fartøyene og den reelle evnen til innsats. Ta fregattene som eksempel. De samlede investeringen har vært omkring 20 mrd kroner for fem fartøyer og tilhørende installasjoner. Men budsjettet tillater bare planlegging for tre besetninger. Det kreves to besetninger for å holde ett fartøy i kontinuerlig drift, f eks på oppdrag i Adenbukten, tjeneste i NATO-styrke eller oppdrag i Nord-Norge. Den tredje besetningen vil typisk være under oppøving, men tidvis tilgjengelig for oppdrag. Med ett fartøy under vedlikehold har man altså stadig to fregatter ubemannet ved kai. Forholdene er øyensynlig ikke svært forskjellige for de øvrige fartøysklassene. Så kommer i tillegg at Marinen rapporterer diverse problemer som reduserer denne meget beskjedne planlagte driftsprofilen ytterligere.

Lufforsvaret har 57 stk kampfly av typen F-16, - oppgraderte og moderne. Av denne flåten var i 2010 (seneste offentliggjorte tall) typisk bare 15-16 stk teknisk tilgjengelig. Det ble samtidig opplyst at tilgjengeligheten av fly var tilfredsstillende sett i forhold til antallet kampflyvere. Spørsmål må reises om denne driftsprofilen speiler et rimelig forhold mellom investeringene i fly og faktisk tilgjengelig kapasitet for innsats. Et annet forhold gjelder ammunisjon. Det er opplyst at fire F-16 i meget aktiv innsats i Libya i løpet av noen uker tømte vår beholdning av presisjonsstyrte bomber. Gode forbindelser i USA sikret hurtig etterforsyning for denne operasjonen, men episoden reiser spørsmål om hvilke beholdninger av ammunisjon vi baserer oss på. Lufforsvaret baseluftvern (for beskyttelse av flyplasser) er meget moderne og slagkraftig, men sterkt redusert i antall installasjoner. Dertil kommer at det er basert på et stort innslag av vernepliktige, noe som medfører at baseluftvernet bare

har full ytelse i seks måneder av året.

Heimevernet er ikke oppsatt og øvet som forutsatt, og rapporterer budsjettmessig underdekning for å "kle opp" nytt personell som tas inn i rullerende fornyelser.

- - -

Det er virkningene av en langvarig underfinansieringen – eller overambisjon i planer – som vises i eksemplene ovenfor. Underfinansieringen skyldes både at fremtidige utgifter ofte estimeres for lavt, og at politisk gitte budsjettforutsetninger for planleggingen ikke alltid innfris. Fordi bare en liten del av Forsvarets oppgaver ivaretas løpende i fredstid, kan svikt og mangler få et omfang som er ødeleggende for evnen til å løse de mer krevende oppgavene, uten at disse virkningene blir åpenbare for utenforstående. Så lenge virkeligheten ikke slår tilbake, vil Forsvarets evne til å løse sine krigsoppgaver stadig relateres til planer for fremtiden, ikke til den foreliggende situasjon.

Denne sirkelen må og kan brytes. De politiske dokumentene og vedtakene må utformes slik at Stortinget med bevilgningen til Forsvaret "kjøper" spesifisert kapasitet (styrkeinnsats og utholdenhet) for de oppgavene som er fastlagt i de samme dokumentene. Forsvarssjefens rapportering må innrettes tilsvarende, og baseres på øvelser som i motsetning til i dag også må omfatte de mest krevende av Forsvarets oppgaver. En slik omlegging vil for det første spisse ressursbruken for tilgjengelig operativ kapasitet, og dernest tillate reell politisk bedømmelse av hvilke kapasiteter det må bevilges for. Og slike bedømmelser vil utvilsom være nødvendige når utgiftene for kjøp og drift av nye kampfly og nye eller moderniserte undervannsbåter skal innpasses i helheten.

5