

25. juni 2016

Først trykket i

Dagens Næringsliv 23. juni 2016

Kampkraft tross budsjettklemme

Langtidsplanen for forsvaret er et gjennombrudd i virkelighetsforståelse. Men hva er regjeringens budsjetttrammer?

Det viktigste ved regjeringens Langtidsplan for forsvarssektoren som ble lagt frem 17. ds. er ikke de detaljerte forslagene, men planens overordnede premisser og mål: På grunn av langvarig underfinansiering har forsvaret i dag langt mindre kapasitet for nasjonalt krigsforvar enn forutsatt i vedtatte planer. Den sikkerhetspolitiske situasjon tilsier at kapasiteten nå må styrkes til forutsatt nivå.

Om denne analysen kan synes enkel, er det skjellsettende at den legges til grunn for politisk handling. Presentasjoner og intervjuer av Erna Solberg, Per Sandberg og Ine Eriksen Søreide etterlater ingen tvil om at ikke bare fagstatsråden men også de øvrige aksepterer utfordringene i forsvars- og sikkerhetspolitikken, og stiller seg bak en plan for å styrke forsvaret.

Hvor radikal planen er belyses av historikken. Da forsvarsministeren i 2014 ga forsvarssjefen i oppdrag å utarbeide sitt fagmilitære råd (innspill til langtidsplanen) ga regjeringen to alternative økonomiske rammer for utredningen: opprettholde budsjettnivå 2015, alternativt 0,5% budsjettøkning. Men så føyde forsvarsministeren til i oppdraget at forsvarssjefen sto fritt til å begrunne forslag som eventuelt gikk ut over disse budsjetttrammene.

Og forsvarssjefen leverte. Hans forslag innenfor de regjeringsgitte rammene innebærer fortsatt nedbygning av forsvarsevnen. Ingen snakker om dem i dag. Det tredje forslaget derimot – forsvarssjefens anbefaling, en komplett plan – ble grunnlaget for regjeringens langtidsplan. Planen bygger på behov for budsjettøkninger langt ut over regjeringens opprinnelige rammer.

Det er to bærende pilarer i planen. For det første: Før nye, større og kostbare investeringsprosjekter iverksettes må det forsvaret vi har – eller skulle hatt etter de vedtatte planene – bringes i kampklar stand. Huller i personelloppsetninger, vedlikehold, beholdninger og øvinger må tettes. Den andre pilaren er å bryte den løpende underfinansiering ved å bringe samsvar mellom planer og budsjetter. Herav langtidsplanens tittel/motto: Kampkraft og bærekraft.

Planens forslag virker gjennomarbeidet, men ikke alt er problemfritt.

Ta bærekraften først. En meget viktig forbedring er at fremtidige driftskostnader nå beregnes ut fra «erfart kostnadsvekst», noe som vil gi langt bedre treff enn de beregningsmetodene som hittil har bidradd sterkt til vedvarende underbudsjettering. En annen svakhet i planleggingen har vært alt for optimistiske estimater for kostnader og gevinster ved omstillinger. Forsvarssjefens kommentarer til departementets justeringer av hans plan kan tyde på at den arvesynden ikke er helt overvunnet. Videre skal endringer i valutakurser og drivstoffpriser fortsatt håndteres innenfor årlig driftsbudsjett, - en betydelig risiko. Endelig har planen en rekke forslag om utgiftsreduksjon ved nedleggelse av tjenestesteder og avdelinger. Forslagene følger forsvarssjefens anbefaling, og er drevet av hans vurdering av operativ nytte. Kraftige protester er allerede hørbare, og de vil neppe gi seg med det første. Forsvarspolitikere vil få store utfordringer med prioritering mellom nasjonal forsvarsevne og velgernes lokale særinteresser. Kryss fingrene. - I sum er bærekraften i planen styrket fra tidligere, men fortsatt ikke sikret.

Når det gjelder kampkraft er saken mer komplisert. Planens mål om å prioritere istandsetting av dagens kampstyrker er tydelig. Forsvarssjefen anbefaler at dette skjer balansert for alle forsvarsgrenene over en fireårsperiode, med hovedvekt to de første to årene. Imidlertid vil regjeringen i starten ikke følge forsvarssjefens råd for styrking av landstyrkene, med henvisning til en igangsatt studie. Forklaringen er ikke overbevisende.

Planens alvorligste problem er budsjettet for de nærmeste fire årene. Det sies at behovet for budsjettøkninger over planens 20-årsperiode skal være 165 mrd. kroner, mot forsvarssjefens anbefalte 175. Gitt usikkerhetene i den fjernere del av perioden er dette ikke nødvendigvis dramatisk. Det alvorlige er at planen ikke sier noe om budsjetttrammene for de første tre årene, men bare at innen 2020 skal budsjettet være øket med 7,2 mrd. kroner over nivået i 2016. Beregningen er litt mystisk, men den mangelfulle økonomifremstillingen viser i alle fall at forsvarssjefens anbefaling ikke følges helt ut. Anbefalingen forutsetter en årlig økning med 3 mrd. fra 2017. Det ville innebære at budsjettet for 2020 skulle ligge på 12 mrd. over 2016-nivået. Her ligger planens mest kritiske politiske prioritering. Nedprioriteringen av landforsvaret må sees som resultat av budsjettklemme snarere enn studiebehov.

Alt i alt speiler langtidsplanen en betydelig realisme. Men ytterligere klargjøringer fra regjeringen av de økonomiske rammene for de kommende fire år er helt nødvendig for en ansvarlig politisk behandling av planen. Styrking av kampkraften må være de nærmeste budsjettens politiske hovedtema.

5