

19. april 2020

Forsvarspolitikken uten plan

Regjeringens Langtidsplan for forsvarssektoren fremstilles som en stødige forlengelse av politisk omforente linjer. I virkeligheten innebærer den en strategisk omvurdering fra regjeringens side.

For å se den strategiske omvurderingen som ligger i regjeringens nylig fremlagte Langtidsplan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019-2020), må vi gå fire år tilbake. I 2016 la regjeringen Solberg frem langtidsplanen for perioden 2017-2020, altså den ennå gjeldende. Planen fikk bred politisk oppslutning i Stortinget. Dens strategiske grunnlag og den senere utviklingen kan kortfattet oppsummeres:

Planen bygget på en dramatisk erkjennelse: På grunn av mangeårig underbudsjettering hadde Forsvaret så omfattende mangler i personelloppsetninger, vedlikehold, reservedeler, våpen og ikke minst øving at den operative kapasiteten ikke strakk lengre enn til å ivareta de løpende utenlandsoperasjonene og fredsoppgavene hjemme. Forsvarets kapasitet for førstelinjeforsvar av landet, om det skulle kreves, var nær null. Dette ble ansett strategisk uakseptabelt. Forsvarssjefens prioritering var helt klar: Å innhente «etterslepene» og bringe den vedtatte forsvarsstrukturen til kampklar stand. Han kunne ønsket seg et større forsvar, en utvidet struktur. Men det fikk vente inntil den eksisterende strukturens hæravdelinger, marinefartøyer og fly var brakt opp til en realistisk operativ kapasitet. Denne prioriteringen og målsetningen ble opprettholdt i LTP, og fikk bred tilslutning i Stortinget. Sant nok ble det aldri lagt frem noen kriterier eller mål for kampkraften, som f.eks. tilgjengelighet og utholdenhet av avdelinger, fartøyer og fly, og det ble heller ikke rapportert til Stortinget i løpet av planperioden konkret hvordan fremdriften var med innhenting av etterslepene. Rapporteringen gikk i meget runde former; man jobbet med saken og fulgte planene. Det siste dog ikke helt. Det ble rapportert at kostnadsøkninger og mindre effektiviseringsgevinster enn forutsatt forsinket fremdriften noe, men det ble ikke rapportert hvor omfattende forsinkelsene var. - Dette var forsvarspolitikernes bilde ved starten av arbeidet med ny LTP.

I april 2019 anmodet forsvarsministeren, Frank Bakke-Jensen om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret, altså et nytt fagmilitært råd (FMR). Oppdraget er tydelig på at de sikkerhetspolitiske forutsetningen som lå til grunn for den gjeldende LTP nå er endret:

- «Norges sikkerhetspolitiske omgivelser er preget av et tydeligere alvor. Selve fundamentet for norsk sikkerhet er i bevegelse. Norge og norske interesser er gjenstand for sikkerhetsutfordringer gjeldende langtidsplan pekte på i våre omgivelser. Usikkerheten, endringstakten øker. Vi må ta et større ansvar for egen sikkerhet i våre nærområder. Gjennom dette skal Norge også bidra mer til alliansens samlede avskrekkings- og forsvarsevne og til å opprettholde tette bånd med nære allierte.»
- Og videre:
«Dagens skjærpede rammebetingelser medfører økte krav til tilgjengelighet, reaksjonsevne, utholdenhet, tilstedeværelse og evne til å håndtere samtidige hendelser. Samtidig øker norske sårbarheter i takt med at trusselbildet forverres. Behovet for bedre beskyttelse av kritiske samfunnsfunksjoner og Forsvarets systemer er nå tydelig. Samlet sett medfører dette at Forsvarets robusthet og reaksjonsevne må forbedres. Forsvarssjefen bes gi råd om klartider og differensiering av disse.»

Ovenstående utdrag er tatt ut av sin sammenheng. Det fullstendig mandatet¹ (6 sider) skjerper ytterligere begrunnelsen for behovet for en styrket forsvarsevne, nær sagt i alle dimensjoner.

Forsvarssjefen leverte sitt råd 8. oktober 2019. Kjernen i FMR var fem strukturforsalg, på ulike ambisjonsnivåer. Hans anbefaling er det mest ambisiøse, alternativ A. Også dette alternativet etterlater spørsmål om takten i oppbyggingen av strukturen, men ut fra det økonomiske perspektivet i den nye LTP fremstår alle alternativene unntatt det minst ambisiøse som utopier irrelevante for videre diskusjon. Realitetene er nå som følger:

Budsjett. FMRs alternativ D, det minst ambisiøse, forutsetter en årlig budsjettvekst på 3 mrd. kr. i perioden 2021-2024. LTP sier ikke noe om budsjettutviklingen i denne perioden, men fastslår at budsjettene vil økes slik at de i 2028 vil ligge 16,5 mrd. over inneværende års nivå. Dersom man (uten holdepunkter) antar en jevn årlig budsjettutvikling, utgjør dette vel 2 mrd. per år. Men så forutsetter LTP årlige rasjonaliseringsgevinster på snaut 500 mill. kr., noe forsvarssjefen kommenterer ikke å være realistisk. Totalt sett vil den effektive budsjettøkningen under disse (løse) forutsetningen bli omkring halvparten av de 3 mrd. som forutsatt for alternativ D i FMR for perioden 2021-2024. – **Politisk oppfølging** må avklare hvilke økonomiske forutsetninger regjeringen legger til grunn for perioden 2021-2024. Uten en slik avklaring er LTP innholdsløs som grunnlag for de nærmeste årenes forsvarspolitik.

Struktur. FMRs alternativ D omfatter videreføring av gjeldende LTP, dvs. med prioritet på istandsettelse av den for lengst vedtatte strukturen. I tillegg omfatter alternativet en økning av antallet fregatter fra nå fire til seks, og økning av antall panserbataljoner (+1), kampstøttebataljoner (+2), samt styrket luftvern. Ettersom fregattene ikke ville trekke svært store midler før etter 2024, blir spørsmålet hvilken

virkning en halvert budsjettøkning vil få for strukturutviklingen i kommende fireårsperiode. – **Politisk oppfølging** må avklare planene for strukturutviklingen 2021-2024.

Personell. FMR forutsetter en økning av antall ansatte (+4000), og mannskaper (+3500). Det er uklart hvilke økninger LTP forutsetter for perioden 2021-2024. Personellmangel (og tilsvarende driftsmidler) er i dag den alvorligste begrensningen i oppbyggingen av operativ kapasitet i den eksisterende strukturen, og flere personellkategorier har lang utdanningstid. – **Politisk oppfølging** må avklare hvilke rammer regjeringen legger for personellutviklingen i perioden 2021-2024.

Kampkraft. Selv om LTP er uforpliktende og delvis innholdsløs på de sentrale områdene som er nevnt ovenfor etterlates et samlet inntrykk av at planen knapt realiserer målet om å bringe nåværende struktur opp til realistisk kampklar stand innen 2024. Gjentatte henvisninger til uforutsette utgifter styrker dette inntrykket. Opplysning om at 30 % av forsvarsbudsjettet i perioden 2021-2014 vil gå til investeringer, reiser naturlig spørsmål om hvordan øket operativ aktivitet skal ivaretas budsjettmessig ettersom dagens driftsmidler utgjør en klart begrensende faktor. – **Politisk oppfølging** må avklare hvilke mål som er satt for styrkenes tilgjengelighet for oppdrag, og da spesielt i de mest krevende oppgavene. Målene må være slik formulert at utviklingen kan følges reelt og for hver av forsvarsgrenene gjennom den årlige rapporteringen til Stortinget.

Strategiske utfordringer. I forarbeidene til LTP vektlegges forverring av den strategiske situasjon som begrunnelse for at målene for Forsvarets utvikling som ligger i den forrige (ennå gjeldene) LTP ikke lenger tilfredsstillende de sikkerhetspolitiske behov. Av den grunn, presiseres det, må målene for Forsvarets kampkraft økes. Det er ikke synlig fra den fremlagte LTP hvordan dette hovedmålet for LTP-prosessen vil ivaretas. Uten en nærmere redegjørelse fremstår LTP som en strategisk helomvending fra regjeringens side. – **Politisk oppfølging må avklare hvilke sider ved utviklingen av Forsvaret som forutsettes å ivareta de skjærpede sikkerhetspolitiske krav i perioden 2021-2024.**

5

¹<http://www.tjodareik.no/kommentar/kommentar%202020/Mandat%20FMR%202019.pdf>