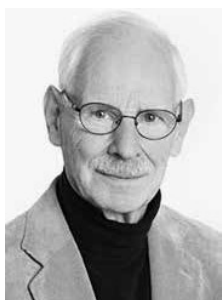


REVIDERT LTP: FORTSATT INGEN FORSVARSPLAN

Har regjeringen eller Storting fått innsikt unntatt offentlighet som tilsier at det ikke egentlig haster så meget med styrkelse av forsvaret, spør Nils Holme.



NILS HOLME
Tidligere adm.dir
Forsvarets Forskningsinstitutt.

Våren 2020 la regjeringen frem Langtidsplan for forsvarssektoren, LTP (Prop. 62 S (2019-2020)). Den ble returnert fra Stortinget med hovedbegrunnelse at den ikke er konkret nok for perioden 2021-2024. Det gjelder tidsplaner for budsjett, mål og tiltak, nye tiltak så vel som allerede vedtatte.

Den nylig fremlagt revidert LTP (Prop. 14 S (2020-2021)) gir noen av de etterspurte opplysningene, men bidrar ikke vesentlig til konkretisering av tidsplaner. En generell begrensning i LTP er at dokumentet har karakter av et overdrevet detaljert essay om kvalitative faktorer i forsvarsplanleggingen. Det gir også uforpliktende skisser for et fremtidig forsvar, til dels med tidshorisont flere stortingsvalg frem i tiden, men gir ingen konkret plan for oppbygging av kapasitet til å møte dagens forsvarspolitiske utfordringer.

I det følgende omtales noen av de fortsatt uavklarte forhold.

2 BUDSJETT

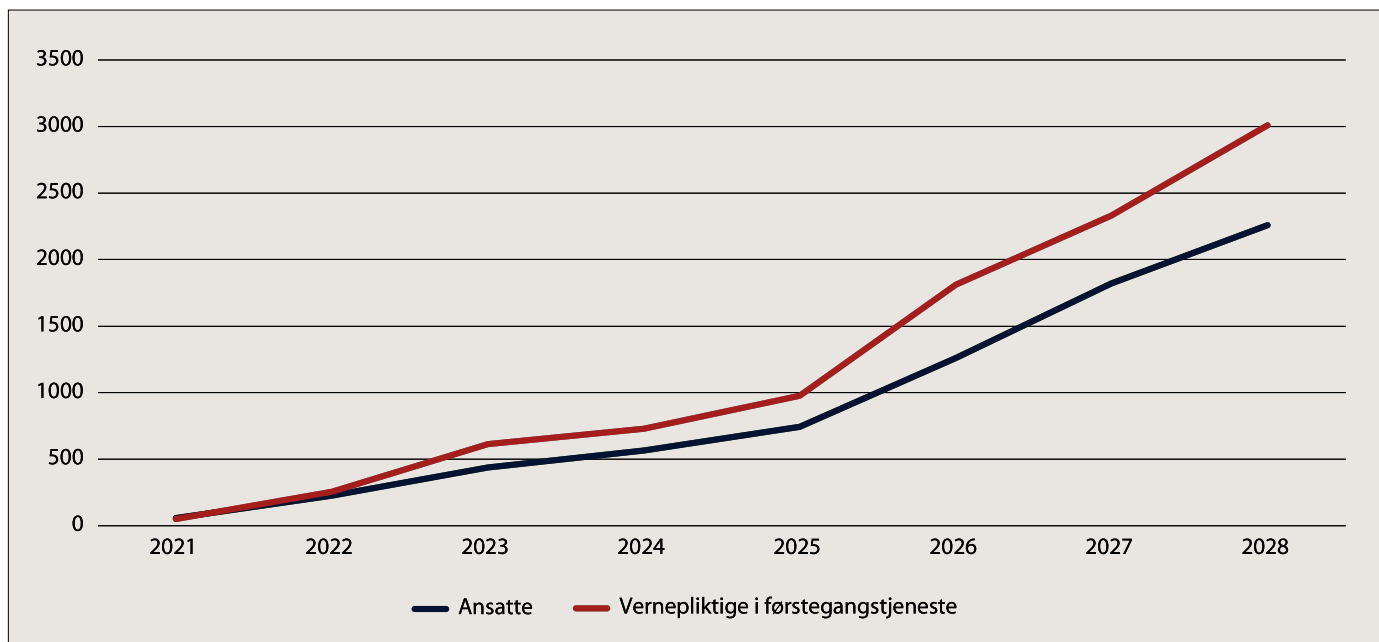
Revidert LTP bekrefter at budsjettveksten over de kommende åtte år planlegges å bli

ca. 2 mrd. kr. (2020) per år, slik at budsjettet i 2028 vil ligge på 16,5 mrd. over årets nivå. Det er lett å gå seg vill i budsjett-tallene, men i budsjettforslaget for 2021 (Prop. 1 S (2020-2021)) oppgis en nominell budsjettvekst på 3,5 mrd. å innbære en reell vekst på 2,5 mrd. (s. 24). Forskjellen ligger i priskompensasjon og «tekniske endringer».

Med fratrekk for midlertidig økning knyttet til kampfly med baseløsning blir den reelle økningen for forsvarsbudsjettet for øvrig 2,4 mrd. kr. eller 4,3%. (Tilsvarende var endringen fra 2019 til 2020 minus 2%)

To forhold melder seg: For det første at den planlagte budsjettutviklingen ligger vel en milliard kroner under det laveste alternativet i Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR). Dette laveste alternativet innebærer oppbygging av allerede vedtatte struktur (med noen forsterkninger) til innsatsklar stand. Minimumsmålet skytes nå ut i tid, uvisst hvor langt.

Det andre forholdet i budsjettutviklingen er at det i flg. budsjettforslaget for 2021 forutsetter effektiviseringsgevinster på til



Figur 5.1 Økningen i antall ansatte og vernepliktige som det legges opp til i revidert Langtidsplan er meget lavere enn det Forsvarssjefen i sitt fagmilitære råd mente var nødvendig for å bringe nåværende struktur i kampklar stand.

sammen 848 mill. kr. i perioden 2021-2024. Revidert LTP redegjør ikke detaljert for hvordan gevinstene skal realiseres, men i dokumentet vises det til studier som fremholder bl.a. vedlikehold og innkjøp. Her ligger det allikevel en vesentlig usikkerhet.

3 PERSONELL

Underskudd på personell er i dag den største begrensningen i Forsvarets kapasitet for nasjonalt forsvar. Det gjelder alle forsvarsgrenene. I LTP Kap. 5 (8 sider) drøftes personellpolitikken problemstillinger i runde vendinger, men lite konkret. Nytt i revidert LTP er avsnittet 5.1 Styrket bemanning. Her fremgår det at utdanningskapasiteten vil bli øket gradvis fra 2021, slik at øking av utdannede kan påbegynnes deretter. Figur 5.1 viser kurver for vekst i antall ansatte og antall vernepliktige i perioden 2021-2028. Økningen i ansatte fra 2020 til 2024 vil være 550, og vernepliktige 700. Dette er meget lavere enn FMRs anslåtte behov for å bringe nåværende struktur til

kampklar stand. FMRs behov vil heller ikke være oppnådd i 2028, men betydningen av dette må sees i sammenheng med at LTP omfatter en noe mindre struktur enn FMRs minimumsalternativ. Imidlertid blinker et faresignal: I revidert LTP (tabell 4.2) fremgår det at investeringsandelen i 2020 er 26% og den planlegges å øke til 33% i 2024 og til 36% i 2028. Gitt at underbudsjettering for personell, øvinger og annen drift i dag er en klar begrensning for den operative evnen, peker dette mot klart forsterket ubalanse i planene.

4 STRUKTURUTVIKLINGEN

I figur 9.1 i revidert LTP angis tidsforløp for oppbygging av kapasiteter. Et gjennomgående trekk er lange tidshorisonter.

- For Hæren er det bare innfasing av nytt artilleri som planlegges fullført innen 2024. Etablering av 4. bataljon – omtalt som en nødvendig styrkelse av Brigade Nord – påbegynnes først i 2026 og fullføres i 2030.

- Sjøforsvaret forutsettes å påbegynne anskaffelse av nye ubåter og mineryddere i 2021, med ferdigstillelse i henholdsvis 2030 og 2027.

- Luftforsvaret fortsetter med innfasing av F-35 samt helikoptre NH-90 og AW-101 til 2025, og maritime patruljefly P-8 frem til 2024. Nye helikoptre til erstatning av (Hærens) Bell 412 påbegynnes i 2024.

5 FORSVARSEVNE - STRUKTURELL UBALANSE

LTP beskriver på en tydelig måte hvordan den strategiske situasjon har forverret seg, med klare forsvarspolitiske og samfunnsikkerhetsmessige utfordringer. For Forsvarets del foreslår regjeringen en årlig økning av forsvarsbudsjettene med omkring 2 mrd. kr. til og med 2028. Videre gis lange lister av større og mindre prosjekter som skal realiseres over de kommende 8-10 år. Det gjelder styrkelsen av personellstrukturen, materiell og basestrukturen, - men altså med stor risiko for

strukturell ubalanse pga. for liten driftsandel av budsjettet, ref. ovenfor.

Uten nærmere opplysninger om utviklingen av forsvarsevnen etterlater LTP et inntrykk av at vesentlig styrkelse av kapasitetene for nasjonalt forsvar ikke vil realiseres før tidligst om 4-5 år. (Eller ved regnbuens fot?) Det inkluderer operativ tilgjengelighet av dagens struktur. Spørsmål er om dette er tilfredsstillende, sett i perspektivet av den strategiske utvikling. Etter (den tidligere) forsvarssjefens vurdering i FMR er det ikke tilfredsstillende. Har regjeringen og Stortinget fått innsikt unntatt offentlighet som tilsier at det egentlig ikke haster så meget med styrkelse av forsvarsevnen? Hvis ikke er det tid for å ta opp grunnleggende spørsmål:

- Hvordan kan utdannelsen av ulike personellkategorier forseres? Er utenlandske skoler/instruktører mulig for enkelte kategorier?
- Hvordan kan øvingsaktiviteten og operativ tilstedeværelse i nord prioriteres sterkere, - land, sjø og luft?

“ Dette er ingen plan for å møte dagens forsvarspolitiske utfordringer.



- Forsering av tiltak som gir operativ kapasitet, enten ved ytterligere budsjettøkninger eller ved omdisponeringer. Eksempel, for illustrasjon: I budsjettet for 2021 (tabell 4.4) disponeres 822 mill. kr. for prosjekt nye ubåter som i revidert LTP forutsettes levert til 2030. Kunne disse midlene helt eller delvis disponeres for å øke operativ tilgjengelighet av dagens seks underutnyttede ubåter og andre fartøyer, med akseptert risiko for ytterligere utsettelse av de nye ubåtene?

- Er tiden inne til å innse at dagens aktuelle budsjettnivå ikke finansierer den vedtatte strukturen og slett ikke de foreslåtte planene, slik at enten må budsjettene økes tydelig eller hele forsvarskonseptet revideres for en rimeligere men operativt tilgjengelig struktur?

Det ryktes om vilje til et bredt politisk forlik i Stortinget. Ikke noe vil være bedre, så lenge forliket sikrer landet et forsvar som realistisk møter utfordringene etter den omforente sikkerhetspolitiske situasjonsforståelsen. Her vil det trenes et grundig komitearbeid, for den reviderte LTP etterlater sentrale spørsmål ubesvart.

LTP-anslag i mrd. 2020-kroner	2020 ¹	2024	2028	Endring til 2024, 2028 i parentes
Materiellinvesteringer	16,0	23,2	27,6	
Infrastrukturinvesteringer	4,3	3,9	4,1	
Øvrig drift ²	40,6	42,9	47,3	
Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform		-0,8	-1,6	
Sum forsvarsramme	60,977	69,2	77,5	8,3 (16,5)

Langtidsplanen (tabell 4.2). Investeringsandelen i 2020 er 26 prosent. Det legges opp til 33 prosent i 2024 og 36 prosent i 2028. Hva med personell og øvelser? Dette peker mot forsterket ubalanse, mener Nils Holme.