

12. april 2024

## **Langtidsplanen for Forsvaret:**

### **Betryggende mål men uklar gjennomføring**

#### **Prop. 87 S (2023-2024) Forsvarsløftet - for Norges trygghet, Langtidsplan for forsvarssektoren 2025-2036, varsler en nødvendig og kraftig styrking av Forsvaret.**

Hovedsaken er dette: Langtidsplanen (LTP) ligger tett opp til innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 2021 som ble lagt frem i mai i fjor. Gjennomgående speiler kommisjonsinnstillingen et grundig arbeid. Innstillingen slår fast at den sikkerhetspolitiske situasjonen er radikalt forverret slik at Forsvaret må forsterkes vesentlig. Det foreslås tre delvis overlappende trinn: Først sette den vedtatte og delvis eksisterende strukturen i kampklar stand. Deretter å styrke denne strukturen med nødvendige kapasiteter, og endelig å utvide strukturen. LTP følger kommisjonen i dette, og i grove trekk også kommisjonens plan for markante budsjettøkninger i planperioden. På dette overordnede plan er det grunn til å håpe at vi står overfor et reelt og ganske raskt brudd med fortidens ødeleggende misforhold mellom struktur og budsjett. Ser vi nøyere på forslagene melder det seg noen kommentarer.

#### **En ny, realistisk situasjonsbeskrivelse**

LTP har uten pynting på formuleringene utdypet kommisjonens oppfatning av tilstanden i Forsvaret. Slik virkelighetsnærhet er noe nytt i plandokumenter, og lover godt, selv om budskapet er alvorlig. Noen eksempler:

- «Det er ... fortsatt betydelige utfordringer og operative svakheter som krever prioriteringer og målrettet innsats, blant annet knyttet til personell, materiellberedskap, ammunisjon, IKT, eiendom, bygg og anlegg. Strukturen er ikke robust nok, og har ikke det som skal til for å kunne løse pålagte oppgaver i en krigssituasjon.» (s.39)
- «Tilstrekkelig tilgang på folk med riktig kompetanse vil ... være en flaskehals for styrking av Forsvaret, både på kort og lang sikt. Det burde vært skissert og planlagt for flere tiltak på dette området i foregående langtidsplaner, og denne planen må ta konsekvensene av at dette ikke har vært prioritert tilstrekkelig tidligere.» (s.40)
- «Det har over lengre tid vært brukt for lite ressurser til vedlikehold og videreutvikling av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg» (s.119)
- «Forsvarskommisjonen peker på at forsvarssjefens vurdering av operativ evne (VOE) i større grad må baseres på realistiske vurderinger av forsvarsevnen, og at formål og metode må tydeliggjøres. Regjeringen støtter anbefalingen, og vil legge til rette for at Stortinget får presentert status i Forsvaret på en mer egnet måte.» (s.39)

Som sagt, en realistisk forståelse av utfordringene er avgjørende. Så kan man

naturligvis ønske en dypere avklaring av hvordan vi har havnet i denne potensielt katastrofale villfarelsen som de tidligere stortingsdokumentene har formidlet. Det blir for enkelt å bare peke på forsvarssjefen.

### **Ansvarslinjer**

LTP går ikke inn på ansvarsforholdene for villedende stortingsdokumenter, men det fremgår (s.134-137) at man ikke er tilfreds med den nåværende organiseringen av forsvarssektoren. Forslagene til reorganisering omtales i svært runde formuleringer. Et grunntrekk i omstilling skal være at «Regjeringen vil at forsvarssjefen i større grad skal ha funksjoner i egen organisasjon som er viktige for utvikling og styring av Forsvaret» (s.135). Og videre: «Forsvarssjefen er gitt en koordinerende myndighet på tvers av sektoren. Forsvaret skal ha en lederrolle i å bidra til helhetlig utvikling av forsvarssektoren, i nært samarbeid med øvrige etater.» Kanskje dekker disse formuleringene fornuftige reformer (for eksempel at man gjeninnfører de ansvarslinjene som var gjeldene før innføringen av integrert strategisk ledelse (ISL)). Men det er grunn til å undres. Et hovedproblem i dag er mangelen på gjennomgående linjer for ansvar og fullmakter for sikring av maksimal operativ kapasitet for pålagte oppgaver. «Koordinerende myndighet» er ikke det samme som beslutningsmyndighet.

### **Budsjettet**

Det er forbausende at man ikke vil benytte en liten del av de ekstraordinære inntektene Norge har fått som følge av krigen i Ukraina for LTP. Generelt er bindende budsjetttrammer en avgjørende forutsetning for en så omfattende og komplisert planlegging som iverksettelsen av LTP vil kreve. Det er en alvorlig svakhet at det ikke oppgis budsjetttrammer for de nærmeste, f.eks. 4 årene. Det sies (som i kommisjonsinnstillingen) at budsjettet for 2025 skal økes med 15 mrd. kr., men det er ikke oppgitt hvordan dette skal følges opp i 2026 og 2027. Med målet om å sikre så bred oppslutning om LTP i Stortinget at planen kan overleve valg, må det være mulig å legge inn budsjetttrammer som blir førende for årlige budsjetter i en fireårsperiode. I LTP dukker det opp tall for 2028, 2032 og 2036 men budsjettene mellom disse løsrævne budsjettøkningene mangler. Kobling mellom budsjettall og planverket forøvrig er også fraværende. Overordnet er det imidlertid rimelig samsvar mellom LTP og kommisjonsinnstillingen med hensyn til nivået i nødvendige budsjettøkninger.

Langtidsplanen legger opp til et meget ambisiøst investeringsnivå, hvor det ut i 12-års perioden vil ligge rundt 50%. Dette må vurderes å være urealistisk. Tidligere erfaringer har vist at vi ikke har klart å opprettholde en tilstrekkelig driftsorganisasjon med en investeringsandel rundt 30%.

### **Forbedring og effektivisering**

Forestillingen om at det foreligger potensial for milliardbesparelser ved effektivisering i Forsvaret kom inn i systemet med McKinsey-rapporten 2015. Rapporten var delvis svakt begrunnet, men ledet i alle fall til at Forsvaret ble pålagt å spare inn store beløp. Dette skal fortsette, med krav om innsparing av 3,4 mrd. kr. innen utgangen av

2026, hvorav minst 1/3 skal være budsjettgevinster. Generelt er innsparinger som medfører reduksjon av de lettest reduserbare kostnadene som beholdninger, vedlikehold og andre mangler ikke bærekraftig. Budsjettreduksjoner bør først iverksettes når potensial for effektivisering er dokumentert.

### **Begrepsforvirring**

Det er en kilde til stadig forvirring og ekstraarbeid for de som er interessert i forsvarspolitikken at begrepene «budsjett» og «bevilgning» brukes om hverandre. Forholdet er at Stortingets budsjettvedtak baseres på dokumenter med «trippelbokføring» av transaksjoner mellom etatene underlagt Forsvarsdepartementet. Når Forsvaret «kjøper» for store men ikke spesifiserte beløp i husleie av Forsvarsbygg postes beløpene som utgift for Forsvaret, og som inntekt og utgift for etatene. Dermed må *utgiftsbudsjettet* reduseres for trippelbokføringen før man kommer til *bevilgningen* som faktisk disponeres. Det må være mulig å stanse denne forvirringen, nå.

5