9 2003
KORTINFO FRA DNAK
Den Norske Atlanterhavskomité

Forliket som forsvant?

Innlegg ved DNAKs Forsvarspolitiske seminar den 12. november 2003 i Høyres Hus av generalsekretær Harald Neegaard – Institutt for Forsvarsopplysning

Arbeidstittelen for dette innlegg er tatt fra et debattinnlegg jeg skrev etter å ha deltatt i en presentasjon og diskusjon av forsvarsbudsjettet for 2004 den 8. oktober i FD. Forliket eller forsvarsforliket knytter seg som kjent til et bestemt romertallsvedtak i Stortinget i juni i fjor og er et rammeforlik mellom Regjeringen og Arbeiderpartiet. Enkelte vil hevde at det er et strukturforlik. Foruten å behandle neste års budsjettforslag og forliket vil jeg fra mitt ståsted gjøre noen observasjoner omkring de retningslinjer som er gitt av Forsvarsministeren (FMIN) til Forsvarssjefen (FSJ) for arbeidet med Forsvarssjefens militærfaglige utredning og de sikkerhetspolitiske overleggninger som foreløpig ikke synes å være på plass for dette arbeid.

Men først til neste års budsjettforslag som ble fremlagt som en del av statsbudsjettet i oktober. Forsvarsbudsjettet har fått liten offentlig oppmerksomhet og har druknet i kampen om spalteplass for andre politiske utfordringer – det har kun vært én liten notis om at FSJ var bekymret over utviklingen.

Forsvarssjefen sier i sin pressemelding: ”Forsvarsbudsjettet gir ikke den tilstrekkelighet og forutsigbarhet i Forsvarets ressursrammer som Stortingsproposisjon nr 55 la til grunn” dvs. det vedtaket som Stortinget gjorde 19. juni i fjor. Videre sier han «Økte investeringer er et sentralt virkemiddel i omstillingen og modernisering av Forsvaret. Budsjettforslaget medfører imidlertid at forsvaret må skyve en rekke investeringsprosjekter foran seg. Investeringer som samlet utgjør mer enn 1.1 milliarder kroner for 2004 og som er en nødvendig forutsetning for den pågående modernisering og utvikling av de fremtidige operative kapasiteter i Forsvaret. – Det er mest bekymringsfullt for Hæren hvor nytt materiell er helt nødvendig for å øke kvaliteten i en tallmessig redusert styrke.»

Etter mitt skjønn er dette et klar militærfaglig utsagn om at det ikke er mulig å nå Stortingets målsetting for omstilling av forsvaret i inneværende planperiode og kanskje ikke i neste periode. Det er alvorlig. Forsvaret har ikke god erfaring med å ta igjen utsatte prosjekter. Marginaler som forsvinner får store virkninger fordi i et budsjett er svært mye bundet.

Det er vel ingen stor hemmelighet at FSJs utsagn falt den politiske ledelse tung for brystet – i en tid hvor det politisk vises til at vi har det største forsvarsbudsjett noen gang. Men igjen, forsvarets utfordringer og krav til omstilling er vel de største noen gang. Neppe har vi i nyere tid sett at det stilles større krav til våre mannskaper som sendes ut i internasjonale operasjoner. Og vi registrer at jobben som gjøres er av høy kvalitet og våre mannskaper høster stor internasjonal anerkjennelse.

Våre internasjonale operasjoner får en viss mediaoppmerksomhet og ellers fremgår det av lokalavisene at mange er urolige for sine arbeidsplasser. Det går mange rykter om avdelinger som skal legges ned. I samtale med en forsvarsinteressert journalist ble jeg fortalt at forsvarssaken for tiden var like interessant for riksmedia som nye regler i et brannvernsdirektiv. Forunderlig liten interesse, men det er kanskje med brannvernsdirektiv som med forsvaret skulle det først brenne er det viktig med riktig utstyr: klare spilleregler og forsikringen i orden.

Tilbake til budsjettforslaget. Det er ikke uvan-

lig at planer og forutsetninger i offentlig sektor ikke følges opp. Løfter er større enn bevilgninger. Budsjettforslaget for forsvaret for 2004 slik det presenteres er på kr 29.391 milliarder og er på det samme reelle budsjettnivå som i 2003 etter revidert nasjonalbudsjett. Driften reduseres med vel en prosent, investeringene økes reelt med 0,5 %, men det blir ikke opptrapping i 2004 som forutsatt i Stortingsproposisjon nr 55 pga helheten i statsbudsjettet og usikkerhet om investeringer.

Sammenstiller vi Regjeringens fremstilling med FSJs bekymring vil nok den vanlige nordmann oppleve dette som to forskjellige verdener som beskrives.

Både ut fra endringer i det sikkerhetspolitiske bilde, ny teknologi og et forsvar som har vært i sterk ubalanse og har hatt et for stort volum i forhold til tildelte ressurser er det nødvendig med en dramatisk omstilling av forsvaret. Forsvaret er godt i gang med denne omstilling og etter hva jeg forstår følger omstilingen per i dag i hovedsak gjeldende plan og er i rute med strukturtiltak og driftsinnsparinger. Men hva er det nå som svikter?

Skal store organisasjoner lykkes med gjennomgripende endringer trengs det stabilitet og forutsigbarhet. Det var et gjennombrudd i den politiske tenkning da Regjeringen og Arbeidepartiet under behandling av stortingsproposisjon nr 55 i fjor oppnådd det nå så berømmelig «Forsvarsforliket». La meg kort repetere noen av premissene selv om det kun er vel et år siden forliket ble inngått. (Det at det bare er et år siden forliket ble inngått er et tankekors i seg selv.)

I juni i fjor ble stortingsproposisjon nr 55 behandlet i Stortinget og ble kaldt «Gjennomføringsproposisjonen». Foregående års Omleggingsproposisjon kostet i 2002 mer enn det Stortinget var kjent med i 2001 og nye bergninger viste at den vedtatte struktur ville koste ca 123 milliarder 2002 kroner. Med forventede innsparinger i perioden på ca 5 milliarder var behovet for etablering av ny struktur og organisasjon for perioden 2002 til 2005 118 milliarder kroner. Det gir i gjennomsnitt et årlig bevilgningsbehov på 29.5 milliarder (2002 kroner). Budsjettgjennomsnittet skulle oppnås ved en økning av 2004 budsjettet med ca 1 milliard og ytterligere 1.2 milliarder i 2005.
I sitt romertallsvedtak II i juni i fjor fattet Stortinget følgende beslutning: «Stortinget legger til grunn en ramme på kr 118.039 milliarder korner for forsvarsbudsjettet i perioden 2002 – 2005». Komiteens innstilling ble bifalt med 83 mot SVs 15 stemmer.

Håpet var nå at forliket skulle gjøre det mulig å komme bort fra det tilbakevendende problem at Stortinget vedtar strukturmål som krever mer penger enn det Stortinget bevilger. Men i budsjettforslaget bryter nå Regjeringen sine løfter, og unnlater å foreslå en økning på 1.3 milliarder som forsvarsforliket forutsatte. Dette er tilsynelatende ingen dramatikk for ett enkelt år. Men tar vi utgangspunkt i at årets budsjett er redusert med 300 millioner og at budsjettene for 2003 og 2004 ligger ca 1 milliarder under rammen for hvert av årene, vil det sammen med den forventede økning av budsjettet på 1,3 milliarder mangle bortimot 4 milliarder ved utgangen av 2004. Det vil si at rammen på 118 milliarder som ble lovet, kan bli 114 milliarder. Og dette spriket kan lett bli ennå større.

Når budsjettene blir redusert er det investeringer som blir utsatt eller kuttet, investeringer som er vitale for evnen til å løse nye oppgaver i en stadig mer usikker verden. Prosjekter til Hæren som må vente er blant annet:
pansrede spesialkjøretøyer, panserbekjempelse, soldat 2000 og taktisk system for kommando-, kontroll- og informasjonssystemer. Det gjenstår å se om budsjettforhandlingene mellom partiene kan sikre en videreføring av forsvarsforliket. Det har ikke så langt vært mulig å registrere noen signaler i retning av at det er viktig å bevare forliket. Den politiske turbulens vi er vitne til kan tvert imot føre til at forsvarsbudsjettene over tid blir ytterligere redusert. Hvor blir det da av stabilitet og forutsigbarhet i planleggingen? Kanskje tiden er inne til at hele plansystemet må tas opp til revisjon. Så mye om neste års budsjett og usikkerhetene som følger med dette.

Noen ord om den militærfaglige utredning som jeg nå skjønner skal presenteres for forsvarets personell i morgen den 13. november ved de avdelinger som blir berørt av organisasjonsendringer.

FSJ skal fremlegge sin Militærfaglige utred-

ning for neste planperiode 2005 – 2008 – for FMIN og offentligheten den 8. desember.

Forsvarsministerens retningslinjer for dette arbeid ble kjent for offentligheten gjennom et ugradert brev datert 1. oktober 2002. Dette brevet er på mange måter unikt. Det er første gang så vidt meg bekjent at rammevilkårene for utredningsarbeid offentliggjøres og at statsråden selv skriver under. Direktivet gir både hovedretningslinjene for forsvarets utvikling, forsvarets nye oppgaver, tilnærming til Nato og overordnede kapasitetskrav. Et direktiv som legger om kursen radikalt på flere områder. De økonomiske rammer for utredningen er lagt på tre nivåer – et for det nivå budsjettet var forutsatt å være på i 2005, et midlere og en videreføring tilnærmet dagens nivå. Imidlertid er det budsjettforslaget som nå forligger lavere enn det laveste av de tre økonomiske alternativer som FMIN har gitt FSJ i oppdrag å vurdere. Alle alternativene forutsetter at flate ramme videreføres. Flate rammer i seg selv fører som kjent til nedbygging.

Det blir nå gradvis kjent gjennom det utredningsarbeid som sluttføres at med lave rammer må det ytterligere tunge reduksjoner til skal forsvaret komme i balanse. At kostnadene stiger mer enn forutsatt er heller ingen overraskelse. Gjennom de pågående utredningsarbeider er det antydet at mankoen er mer enn tre milliarder per år for å videreføre den strukturen som ble vedtatt av Stortinget i fjor. Selv med FFIs avanserte kostnadsmodell, som er forbedret gjennom flere tiår, synes beregningene fortsatt usikre. For den kommende debatt, er det viktig å ha i mente at disse kostnadsmodeller er de beste verktøy man har for slike beregninger.

Mange vil nok stille seg uforstående til at forsvaret stadig blir mindre med tidenes høyeste forsvarsbudsjett, men det er viktig å understreke at de enheter som opprettholdes blir mer slagkraftige. At forsvaret stadig blir mindre fremtvinger åpenbare forklaringer. Og det lar seg forklare.

Det kan ikke være helt enkelt for FSJ å legge frem sin tilrådning når rammen i neste års budsjett kan bli lavere enn den laveste ramme FMIN har gitt i sitt direktiv og med en kostnadsøkning som er større enn antatt. Det er min antagelse at den «skarpe ende» blir bevart så godt det lar seg gjøre, men at det må foreslås store innhugg i ikke-operativ støttevirksomhet. Dvs. at flere baser, garnisoner og forlegninger må nedlegges. I en tid med stor arbeidsledighet blir dette en formidabel politisk utfordring – distriktspolitiske spørsmål har til alle tider hatt sterk innflytelse på forsvarets utvikling og får det igjen hvis beslutningstakerne ikke makter å se helheten i tidenes mest omfattende og kompliserte omstilling. Med flate rammer vil et for stort støtteapparat sterkt begrense utvikling av nødvendige militær kapasiteter, og når vi nå allerede er nede på små enheter, vil reduksjonene bli merkbare.

Et så omfattende arbeid som nå er inne i sin sluttfase og hvor det sies at hver «stein» skal snus nok en gang, er det ikke til å unngå at ryktene florerer, og sterkere skal de bli etter morgendagen. Det er mange lokalsamfunn som mobiliserer. Strømmen av delegasjoner og spørsmål til stortingsrepresentantene øker. Det er derfor å håpe at ikke for mye blir «fredet» politisk før helheten i tilrådningen foreligger. Det blir en formidabel utfordring for noen og enhver å se denne helhet og at det ikke til slutt blir en politisk meny hvor det velges «a la carte».

La meg til slutt si noe om de forsvarspolitiske rammebetingelser for MFU arbeidene sett fra mitt ståsted.

Forsvarets mål og oppgaver er bindeleddet mellom forsvarspolitikken og sikkerhetspolitikken og angir hvordan forsvaret kan anvendes som et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Under avsnittet om sentrale rammevilkår i FMINs oppdrag til FSJ sies blant annet: «departementet er i ferd med å utvikle et sikkerhetspolitisk konsept for forsvaret, som planlegges forankret på regjeringsnivå. Dokumentet vil i løpet av høsten oversendes FSJ...» dvs. høsten 2002. Så vidt meg bekjent foreligger fortsatt ikke dette sikkerhetspolitiske konsept og det er grunn til å anta at dette først kommer i Regjeringens forsvarsproposisjon til våren. Hvorfor dette ikke har kommet kan jeg bare stille meg åpen til og bare anta at det ligger utfordringer på dette området i Regjeringen. At de overordnede sikkerhetspolitiske rammevilkår ikke ligger på plass for utredningen FSJ snart skal legge frem, gjør den videre behandling etter mitt skjønn mer

PORTO BETALT
VED
INNLEVERING
P.P.
NORGE

B

RETURADRESSE:
Den norske Atlanterhavskomite
Fr. Nansens pl. 6
0106 Oslo

usikker. Blir forslagene fra FSJ for dramatiske og er ikke den sikkerhetspolitiske forankring på plass, kan det lett bli støy og tvil. Det er imidlertid interessant å registrere at FMIN etter møtet i den utvidede utenrikskomité opplyser at vi skal få en bred forsvarsdebatt i Stortinget.

FMINs direktiv har dessverre i liten grad vært gjenstand for debatt. Det har vært noe fokusering på forkjøpsangrep og forebyggende angrep. For egen del vil jeg trekke frem et forhold i direktivet jeg mener er sentralt under oppgaver som løses i samarbeid med allierte hvor det heter: « hensikten med oppgaven er, sammen med våre allierte, å ha evne til å møte trusler mot og anslag eller angrep på Norge og øvrige deler av Nato som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6».

Forsvaret av eget territorium sammen med våre allierte kommer her nærmest som en bisetning. At vi i stadig sterkere grad vil trenge alliert hjelp for forsvar av landet er åpenbart, men at forsvaret ikke skal ha som en selvstendig prioritert oppgave initielt å forsvare eget territorium vil svekke forståelsen for hvorfor vi trenger et Forsvar. Er dette et formuleringsspørsmål?

Problemet har over lang tid vært å knytte forsvars- og sikkerhetspolitiske vurderinger opp mot oppgaver, økonomi, konsekvenser og den organisatoriske og strukturelle utforming av forsvaret. Med de gjennomgripende endringer som nå foreslås må det være viktig med klare mål og at forsvarskonseptet blir forstått både i Stortinget og opinionen.

Så langt har det vært bred sikkerhetspolitisk enighet i Stortinget. De nye sikkerhetspolitiske utfordringer kan lede til sprikende syn blant de politiske partier og derfor er det grunn til å anta at utformingen av det sikkerhetspolitiske konsept blir viktigere enn på lenge. Målet må være å bevare en bred sikkerhetspolitisk enighet som sikrer rasjonell kontinuitet i omstilling av forsvaret.

La meg som en avslutning oppsummere med å si at det fremlagte budsjettforslaget for 2004 bryter med det forlik Regjeringen inngikk med Arbeiderpartiet i fjor og som for øvrig et markert flertall sto bak i Stortinget. Konsekvensene ved ikke å følge opp forutsetningene er at den forutsigbarhet som ble sett på som vital for vellykket omstilling kan forsvinne hvis ikke Regjeringen og opposisjonen kommer på bedre tanker. Lave rammer - større reduksjoner. Kvalitet går klart foran kvantitet, men selv med høyteknologisk utstyr er det en nedre grense for hva som er et realistisk minimum. Er det riktig og forsvarlig at dette skjer i en tid hvor forsvaret brukes i skarpe internasjonale oppdrag i stadig større utstrekning i usikker verden. Hvis ikke tendensen bremses kan se for oss et stadig mindre forsvar i kontinuerlig tilpasning med et økende behov for tettere og mer integrert samarbeid med nære allierte.

Utfordringene står i kø, men kravet til gode leder blir nå som før – lederen må ha: et kjølig hode, varmt hjerte og rene hender.

Atlanterhavskomiteens langtidsstudie

Denne publikasjonen er en del av Atlanterhavskomiteens langtidsstudie. Studiet vil dekke et vidt spekter av trender som vil ha innflytelse på Norges forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk i tiden fremover.

Redaktør: Dag Rydmark, e-post. dag@atlanterhavskomiteen.no
ISSN: 1502-6361

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE