DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

KORTINFO **2-2008**

Hæren: Styrkelse eller nedleggelse?

Av: Nils Holme

Stortingets behandling av St.prp.nr. 48 (2007-2008) om utviklingen av Forsvaret i perioden 2009-2012 kan best forstås som signal om at det meget skadelige gapet mellom ambisjoner og budsjetter vil bli opprettholdt. Det har ikke lykkes å nå frem til et bredt partiforlik om rammer for struktur og budsjetter. Dette til tross for at Forsvarspolitisk utvalg fremholdt nettopp et slikt forlik som et viktig skritt for en stabilisering av planforutsetningene. Med fortsatt økonomisk underdekning vil Hæren etter alt å dømme tape i kampen om midler og bli truet av gradvis nedleggelse.

På et overordnet plan hersker det politisk enighet om at Forsvaret til tross for omfattende fornyelse og forbedringer har betydelige problemer. Gjennom mange år har det vært misforhold mellom de vedtatte planenes kostnader, og de faktiske bevilgningene. Resultatet har vært at strukturmålene ikke kunne opprettholdes, og at øvinger og aktivitetsnivå forøvrig har ligget lavere enn forutsatt. Sammen med andre endringer i planforutsetningene har dette ført til en dårlig ressursutnyttelse ved at iverksatte tiltak avbrytes. Samlet sett har utviklingen gått fra en ønsket omstrukturering til en uønsket nedbygging av Forsvaret. Det uttrykkes politisk enighet om at denne utviklingen må stoppes, og at det prioriterte mål må være å skape balanse – kortsiktig som langsiktig – mellom ambisjoner og bevilgninger. Underordnet dette målet foreligger det en rekke ønsker om at strukturen og aktiviteten må økes, men altså ikke noe omforent forslag.

Til tross for den overordnede samforståelsen, er det ulike oppfatninger i Stortinget hvorvidt vedtakene basert på proposisjonen vil realisere målet om balanse mellom strukturens kostnader og budsjettene. Det pekes i denne sammenheng på følgende forhold som spesielt kritiske:

- Det vil være avgjørende viktig at Forsvaret kompenseres for eksternt drevne, forsvarsspesifikke kostnadsøkninger. Det foreligger ikke klare utsagn om at Regjeringen går inn for det.

- Underdekningen i forsvarsbudsjettet anslås av Forsvarsdepartementet å være ca 2,6 mrd kroner per år. Det er opplyst at underdekningen skal reduseres med 1,6 mrd ved reduserte anskaffelser, vesentlig knyttet til Hærens brigadestruktur. Videre forutsettes Forsvaret å spare 0,5% per år ved interne tiltak. Det er ikke opplyst hvilke virkninger disse tiltakene vil ha, og hvordan underdekningen forøvrig håndteres.

- Stortinget har vedtatt proposisjonens forskjellige forslag til utøkning av Forsvarspolitisk utvalgs strukturforslag, herunder videreføring av SKJOLD-klassen. Utgiftene for disse utøkningene foreslås dekket ved en budsjettøkning på 800 mill kr per år i løpet av perioden, men det er ikke opplyst i hvilken årlig takt disse midlene vil bli budsjettert. Ettersom de fleste av utgiftene påløper fra første år, etterlater dette en underdekning.

- Det er kjent at forsvarssjefen planlegger med så sterkt redusert aktivitet i 2009 og 2010 at det kan få konsekvenser for vedlikehold av eksisterende og oppbygging av planlagte enheter. Proposisjonen anviser ikke tiltak for å unngå en slik utvikling.

I sum anser mange, både innenfor og utenfor det politiske miljø, at vedtakene av proposisjonens forslag bygger på så store økonomiske usikkerheter

at det neppe er realistisk å forvente at den uønskede utviklingen i Forsvaret blir stanset. Spørsmålet blir da hvilke virkninger en fortsatt underbudsjettering vil få, gitt at det nå ikke finnes mer å nedlegge uten at det fører til store skadevirkninger for helheten i Forsvaret. En styrkelse av Hæren uttales som et klart mål, både for regjeringspartiene og for opposisjonen. Men det finnes grunner til å frykte at salderingen nettopp vil gå ut over Hæren, som fra dagens beskjedne størrelse da vil drives til en nedleggelse. Årsaken ligger i forsvarsgrenens ulike stilling i forhold til det politiske miljø.

Heimevernet har siden opprettelsen etter 2. verdenskrig hatt en spesiell status i den politiske bevissthet, for mange den demokratiske grunnpilaren i folkeforsvaret. Dette har gitt seg utslag i organiseringen (Landsrådet, osv.) og i den politiske retorikken, men i liten grad i bevilgningene, som har vært beskjedne. Under omstillingen av Forsvaret er også Heimevernet blitt kraftig redusert, men dog slik at Stortinget har sørget for noe mindre reduksjoner enn forsvarssjefen har lagt opp til. Debatten i Stortinget bærer bud om at denne beskyttende hånd om Heimevernet ikke vil svikte i noen nær fremtid.

Marinen står i en særklasse med hensyn til politisk innflytelse. I motsetning til Heimevernets posisjon, som i utgangspunktet er politisk betinget, er Marinens innflytelse resultatet av moderne, organisert påvirkning. Marinen har sterke støttegrupper i verftsindustrien, fiskeri- og kystinteresser, og ikke minst i et miljø av profesjonelle kommunikasjonsrådgivere, altså påvirkere. Støttegruppene bidrar til dekning i mediene, og i forhold til politikere på vegne av Marinens interesser. Dette skjer profesjonelt, ofte på en måte som virker tilfeldig. Det er imidlertid ikke tilfeldig. Intensiteten er syklisk og bygges opp med riktig timing i forhold til politiske beslutninger. Mediene og politikere spiser villig av Marinens hender, og de politiske resultatene uteblir ikke. Mer om det praktiske nedenfor.

Luftforsvaret har ikke hatt en sterk posisjon i den politiske bevissthet, men dette ligger an til å forandre seg. Nøkkelen er anskaffelsen av nye kampfly. Anskaffelsens økonomiske ramme er foreløpig uklar, men det er hevet over tvil at det vil kreve meget betydelige bevilgninger ut over dagens nivå på forsvarsbudsjettene. Mens 24 mrd. kr. er "avsatt" innenfor planrammen for forsvarsbudsjettene over anskaffelsesperioden, vil det kreves betydelige mer. Etter de antydninger som er fremkommet offentlig snakker vi om ett til to, eller flere forsvarsbudsjetter ekstra, riktig nok fordelt over mange år. Man kan undre seg hvordan man skal få Stortinget med på noe slikt. Det funderer også leverandørene på. En av dem, som åpenbart studerer våre politiske beslutningsprosesser med minst like stor omhu som våre luftmilitære utfordringer, har bestemt seg for at veien til politisk suksess går gjennom distriktsinteressene: Industrideltagelse fra alle fylker! (Aftenposten 12. april). Sannsynligvis er dette riktig tenkt, det skaper i alle fall en ramme om anskaffelsen som er egnet for vedvarende "kommunikasjon" gjennom mediene, og en bred basis for politisk konsolidering av anskaffelsesprogrammet som sådan. Aftenposten går også god for resonnementet: "Det dreier seg ikke bare om jagerfly, men om politikk i bred forstand: utenriks-, forsvars-, nærings- og distriktspolitikk." Dette kan synes greit nok, som en forutsetning for i det hele tatt å få finansiert nye kampfly. Men de mange andre hensyn enn hensynet til Forsvarets behov vil ha sidevirkninger, som vi skal se nedenfor.

Hæren ligger igjen an til å bli stående alene, tallmessig redusert til det ugjenkjennelige, uten støttegrupper fra særinteresser, og uten spesiell politisk forankring. Den forsvinner ikke ut av planene, - det sørger den sentrale forsvarsledelsen for. Men den kan forsvinne ut av virkeligheten, gjennom forsvarsledelsens svekkede innflytelse. La oss se på drivkreftene for denne svekkelsen.

Svekkelsen av forsvarssjefens innflytelse i forhold til politiske beslutninger er nok et eksempel på sakkunnskapens reduserte status i det offentlige styre. I forsvarsplanleggingen har denne utviklingen kommet sent, men desto tydeligere. Formelt er svekkelsen av forsvarsjefen uttrykt gjennom den valgte organisasjonsformen for den "integrerte strategiske ledelse" i Forsvars-

departementet. Dette er en viktig sak med flere sider, men vi skal la en bredere behandling ligge, og bare konstatere at forsvarssjefen nå er underlagt en daglig politisk styring. Forsvarssjefen forholder seg til den politiske ledelse i nær sagt enhver sak som fanger medienes interesse. På et overordnet plan er ikke dette nødvendigvis problematisk, ettersom forsvarssjefen står for nettopp gjennomføringen av politisk fattede vedtak. Problemet ligger i å opprettholde de vedtatte planenes helhet under politisk styring i oppdukkende enkeltsaker.

Scenario: Underbudsjettering og underfinansiering leder til en likviditetskrise. Forsvarsledelsen vil da ikke ha andre muligheter enn å skjære ned på de utgiftene som ikke allerede er bundet. Ulempene fordeles etter beste skjønn og man reduser øvelser, operativ aktivitet og planlagte anskaffelser. Marinen vil som vanlig sikre seg skandaleoppslag i mediene av typen "Fartøyene ligger ved kai på grunn av for lite driftsmidler!" På spørsmål fra Stortinget om håndtering av situasjonen omfordeler forsvarsministeren driftsmidler til Marinen. Men ettersom de samlede bevilgningene ikke økes, har forsvarssjefen ikke andre muligheter enn å gripe hardere inn i reduksjon av Hærens og i mindre grad Luftforsvarets virksomhet.

Slik undergraving av planenes helhet vil vi trolig se mer av i fremtiden. Årsaken ligger i omstendighetene rundt de store anskaffelsene. Mønsteret som tegner seg er som følger: Store anskaffelser blir planlagt for kostbare fra forsvarsgrenenes side, sett i forhold til helheten i forsvarsplanleggingen. Samtidig står særinteressene på overfor politikerne, som gir etter med "tilleggsbevilgning" som alibi. Tillegget er et reelt tillegg det første året, men blir deretter raskt usynlig i de generelle budsjettsalderingene (hittil: reduksjonene). Den varige virkningen er imidlertid en politisk øremerking av vedkommende prosjekt (fregatter, SKJOLD-klassen og, hvis de kommer, de nye kampflyene) som prioritert for fremtidige driftsmidler. Noe annet vil sees på som "omkamp" eller politisk ulydighet fra forsvarssjefens side. Man kan spørre seg hvorfor dette blir et problem. Det er vel i alle fall planlagt å seile fartøyene og fly flyene? Naturligvis er det planlagt, men planene er økonomisk usikre. Ikke bare hefter det betydelig usikkerhet ved eierkostnadene for de ovennevnte kampsystemene, men også for andre systemer og aktiviteter i Forsvaret. Og ikke minst er det usikkerhet med hensyn til budsjettutviklingen. Usikkerhetene er regelmessig på den ugunstige siden, så det er forutsigbart at forsvarsbudsjettene vil komme under betydelig press. Når det skjer, er poenget at de største av de variable utgiftspostene er politisk øremerkede og utenfor forsvarssjefens kontroll. Det vil ikke finnes andre muligheter enn å la salderingen gå ut over Hæren. Slik vil etter all sannsynlighet Hæren bli nedslitt og redusert inntil lite meningsfylt står tilbake.

Kanskje er det, tross alt, ikke politisk vilje til å legge ned Hæren? Man kan håpe at svaret er nei, men det finnes to grunner til å mene at spørsmålet er irrelevant. For det første vil ingen vedta å nedlegge Hæren. Gjennom det forløpet som er beskrevet vil nedleggelsen skje indirekte gjennom prioriteringer av Marinen og kampfly, slik at formelle vedtak om nedleggelser vil følge etter at avdelingene reelt har tapt sin kraft. Den andre grunnen til at spørsmålet om nedleggelse av Hæren vil være politisk irrelevant er at man vil mene at man slett ikke nedlegger landforsvaret, man foretar en tidsmessig reorganisering ved overføring av Hærens funksjoner til Heimevernet. Retorisk er denne prosessen allerede påbegynt; det fastslås nå at Heimevernet ivaretar landets "territorielle forsvar", uten nærmere presisering av begrepet.

Det vil føre for langt å redegjøre her for hvorfor Heimevernet med sine desentraliserte militsavdelinger ikke kan ivareta koordinerte landoperasjoner slik vårt forsvarskonsept forutsetter. Gapet er meget stort i oppsetninger, øvingsnivå, materiell, støtteavdelinger og, fremfor alt, i ledelseskompetanse. Bataljonssjefer oppstår ikke ved periodisk kursing, men utvikles gjennom 15-20 års systematisk undervisning og praksis. Høyere stabsoffiserer bygger på videreutvikling fra bataljonssjefsnivået.

Ovenstående dystre utsikter bygger på antagelser som ikke er urimelige, men heller ikke sikre. Bevissthet om overordnede virkningene av de

B
NORGE
P.P.
DISTRIBUERT AV POSTEN NORGE

Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 8
0160 Oslo

beslutninger som er tatt og blir tatt er viktig. Økt bevissthet kan bidra til å styrke helhetsperspektivet i den politiske behandlingen av forsvarsspørsmål, og gi grunnlag for bevilgninger som over tid dekker de økende kostnadene etter hvert som usikkerhetene slår ugunstig inn. Men sett i historisk perspektiv er det ønsketenkning.

www.heglandtrykk.no

This publication is printed with the financial support of NATO PDD

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form.
Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Ida Dommersnes
ISSN: 1502-6361