

Aktuelle problemstillinger i forsvarsplanleggingen

Ved
Nils Holme
Administrerende direktør
Forsvarets forskningsinstitutt

1 Innledning

Med St.prop.nr.45 (2000-2001) har Regjeringen lagt frem for Stortinget planer for en omfattende omorganisering av Forsvaret. Om et par måneder skal Stortinget avslutte sin behandling og fatte vidtrekkende vedtak. Det er min hensikt å gi en oppsummering av de overordnede saksforhold og avveininger som vil danne rammen for Stortingets vedtak. Jeg skal først knytte noen kommentarer til selve proposisjonen, dernest belyse et par forhold i utviklingen på lengre sikt, og så komme inn på noen spørsmål som har vært fremme i debatten rundt proposisjonen. Til slutt skal jeg utdype kravene som må oppfylles i den videre behandlingsprosessen for at proposisjonens mål skal kunne realiseres.

2 Proposisjonen

Et gjennombrudd for realisme

Først noen ord om proposisjonen som helhet. La det ikke herske tvil om at St.prop.nr.45 representerer et gjennombrudd for en realistisk forsvarsplanlegging. Den legger opp til at ambisjonene for Forsvaret avstemmes for det første mot Forsvarets nåværende situasjon, og dernest mot de bevilgningene som med sannsynlighet kan forventes. En slik realisme har som kjent ikke vært karakteristisk for en rekke av de planer for Forsvaret som tidligere har vært forelagt Stortinget. Proposisjonens realisme medfører krav til dem som vil fremme avvikende forslag. Forslagene må være *endringsforslag, som respekterer nødvendigheten av balanse mellom utgifter og inntekter*. Det er kanskje for meget forlangt av representantene for alle særinteressene innenfor og utenfor Forsvaret som hittil har latt høre fra seg, at de skal akseptere nødvendigheten av å planlegge innenfor en overordnet budsjetttramme. Men det er tvingende nødvendig at gyldige budsjettammer respekteres på veien mot de endelige vedtak, dersom vi skal komme ut av det alvorlige misforhold mellom mål og midler som er årsak til dagens problemer i Forsvaret.

Kritikere hevder at proposisjonen legger opp til en reduksjon av forsvarsbudsjettene, og som resultat av dette, en raserende nedbygging av Forsvaret. Begge påstandene beror på misforståelser. Forsvarsbudsjettene har blitt reelt redusert gjennom 90-årene. I proposisjonen slås det fast at budsjettet for 1999 i reell kroneverdi lå 8% lavere enn budsjettet for 1990, når utenlandsoperasjonene inkluderes. Dersom vi holder omkostningene ved utenlandsoperasjonene utenfor, har reduksjonen sett i forhold til det nasjonale forsvarer vært ca 20%. Når proposisjonen legger til grunn en

stabilisering av forsvarsbudsjettet på år 2000s nivå i reelle kroner, er dette således ikke et forslag om en budsjettreduksjon, men et forslag om *å stanse en reduksjon i reelle kroner som har pågått i ti år.*

Når det gjelder de omfattende reduksjonene av Forsvarets struktur som proposisjonen legger opp til, er det misvisende å fremstille forslagene som om de fremsettes og skal tas stilling til på fritt grunnlag. Det er ikke slik at det nå skal avgjøres om hæravdelinger, fartøyer og fly er overflødige. *Reduksjonene er en nødvendighet som følger av tidligere års beslutninger.* Vi har gjennom mange år planlagt og forsøkt å drive et større forsvar enn vi har hatt budsjetter for, med det resultat de fleste kjenner, at en rekke avdelinger ikke kunne settes opp, utrustes og øves på en realistisk måte. Vedlikehold er forsømt og lagerbeholdninger redusert under det forsvarlige. At endrede oppgaver i tillegg gjør det nødvendig å endre prioriteringer i retning av *høyere kvalitet og reaksjonsevne* for styrkene er en sak for seg, men det er ikke *hovedårsaken* til reduksjonene. Reduksjonene i kommandoapparatet, operative avdelinger, støtteavdelinger og tjenestesteder fremtvinges av nødvendigheten av å rette opp konsekvensene av mange års misforhold mellom mål og midler. Dersom vi skulle gjenopprette denne balansen med bibehold av de planene for Forsvarets struktur som gjelder i dag, ville det kreve forsvarsbudsjetter 30-50% høyere enn dagens. Det bør være åpenbart for alle at vi ikke kan opprettholde et slikt plangrunnlag. En omlegging av Forsvaret innenfor proposisjonens rammer er en avgjørende forutsetning for å stoppe de oppløsende tendensene og legge grunnlag for en ordnet og tidsmessig utvikling innenfor mulige budsjettammer.

Budsjettmessig er det et mål for omleggingen å redusere driftsutgiftene med nærmere 2 milliarder kroner, dvs omkring 10% per år. Når omstillingsbehovet allikevel er så meget større enn disse 10% skulle antyde, skyldes det for det første at vi også skal fange opp den betydelige underfinansiering av driften vi har hatt - det omtalte "gapet" - som også ligger nær et par milliarder kroner per år. Dernest skal vi ta igjen etterslep i materiellinvesteringene og gjennomføre en videre modernisering, noe vi budsjettmessig bare kan klare for en meget mindre struktur enn dagens.

Sikkerhetspolitisk prioritering ute/hjemme

Debatten i de seneste månedene har til dels fokusert på sikkerhetspolitiske prioriteringer mellom på den ene siden deltagelse i internasjonale operasjoner og på den andre de nasjonale oppgavene for Forsvaret, spesielt i nord. Jeg skal ikke her gå inn på de sikkerhetspolitiske spørsmålene, men understreke at *prioriteringen mellom ute- og hjemmeoppgavene ikke er utslagsgivende for utformingen av det forslaget til forsvarsstruktur som ligger i proposisjonen.* Dette fordi den strukturen som beskrives er så beskåret at den bare ivaretar de mest grunnleggende kapasitetsbehov etter tidens krav, på de viktigste områdene innenfor alle forsvarsgrenene. Dette gir ikke rom for rollespesialisering, men medfører på den annen side at styrkene kapasitetsmessig sett vil være noenlunde balanserte og vel egnet for oppgaver både hjemme og ute. Jeg understreker at dette gjelder *strukturen og dens kapasiteter.*

Prioriteringsspørsmålet blir derimot svært viktig når det gjelder *faktisk innsats* av styrkene internasjonalt, på grunn av de høye driftskostnadene ved slike operasjoner. Det er klare tegn til at disse kostnadene i fremtiden vil bli sett som en mer direkte del av forsvarsbudsjettet, slik at omfanget av utenlandsoperasjonene over tid vil få

virkning for strukturens størrelse. *Jo mer omfattende bruk av styrkene utenlands, desto mindre styrkestruktur totalt.*

Proposisjonens underdekning

Som sagt representerer proposisjonen et gjennombrudd for realisme i forholdet mellom ambisjoner og mulig ressursgrunnlag. Man skal allikevel være oppmerksom på at proposisjonen til tross for de radikale reduksjonene fortsatt har en underdekning av de årlige driftskostnadene. Underdekningen skyldes delvis at proposisjonen har tatt inn enkelte elementer med kostnader som ikke var med i Forsvarsstudiets strukturforslag. Det er forutsatt at dekningen av de økede utgiftene skal skje ved ytterligere reduksjon av andre driftsutgifter. Imidlertid har det foreløpig ikke vært mulig i identifisere de konkrete tiltakene som vil realisere *hele* den forutsatte reduksjonen i driftsutgiftene. Det gjelder for Forsvarsstudiets forutsetninger, og forholdet forsterkes gjennom proposisjonens utgiftstillegg. I de nærmeste fire årene utgjør den foreløpige underdekningen sannsynligvis nærmere 1,5 milliarder kroner per år. En del, men neppe alt, vil kunne dekkes gjennom personellreduksjoner som er forutsatt men ennå ikke konkretisert, samt gjennom diverse rasjonaliseringstiltak. Når det gjelder rasjonaliseringsgevinster skal man regne forsiktig fordi nettogevinsten for mange tiltak vil ligge lengre frem i tiden enn de nærmeste fire år.

Inntil disse forhold er bedre avklart, er det nødvendig å se proposisjonen som et *utgangspunkt for en viss videre utdypning*, og ikke som et forslag som kan anses ferdig bearbeidet og derfor kan gis status som endelig og bindende. Dette forholdet må imidlertid ikke oppfattes som et argument for å utsette vedtak om omlegging. Tvert imot dreier det seg om at *ytterligere reduksjonstiltak kan vise seg påkrevd*.

Omstillingskostnadene

Omstillingen vil i seg selv medføre betydelige kostnader, anslagsvis 10 milliarder gjennom den kommende fireårsperioden. Det er forutsatt at disse kostnadene dekkes innenfor en årlig budsjetttramme i fireårsperioden som tilsvarer budsjettet for år 2000. Selv om det må forutsettes at det omgående stanses pengebruk som overhode kan unngås i forhold til avdelinger og tjenestesteder som skal nedlegges, vil omstillingen preges av at omkostningene påløper før, og kanskje 2-3 år før de økonomiske gevinstene realiseres. Vi må derfor se for oss at Forsvaret vil komme i en betydelig pengensød i de nærmeste årene. Hvis det ikke lykkes å få økte bevilgninger spesielt for omstillingsformål, foreligger det bare to virkemidler for å bringe regnskapet i balanse *i omstillingsperioden*, og begge må tas i bruk: Materiellinvesteringer må utsettes, og Forsvarets aktivitet må reduseres, hjemme så vel som ute. Begge deler vil være svært uheldig, men mindre uheldig enn å forsinke omstillingen. Dersom omstillingsperioden forlenges, vil de samlede omstillingskostnadene øke og omstillingsgevinstene forsinkes. Derved vil vi svekke det økonomiske grunnlaget for den fornyelsen og kvalitetsforbedringen som er omstillingens formål.

Usikkerhetene i kostnadsgrunnlaget

Det er viktig å understreke at usikkerhetene i kostnadsberegningene fortsatt ligger overveiende på den ugunstige siden, dvs at de økonomiske anslagene samlet sett mest sannsynlig er for optimistiske. Spesielt hefter det økonomisk usikkerhet ved gjennomføringen av omstillingsprosessen, også om den gjennomføres i forutsatt tempo. Kostnadene kan bli høyere og gevinstene realiseres langsommere enn forutsatt. Flere forhold spiller inn her. De personellrelaterte omstillingskostnadene kan foreløpig bare fastslås for en liten del av det berørte personellet, og estimatene for den øvrige delen er svært usikre. Omfanget av nødvendige konsulent tjenester for omstillingsprosessen er usikkert. En rekke eiendommer vil bli avhendet, hvilket på sikt vil gi betydelig reduksjon av driftsutgiftene for eiendommer, bygg og anlegg. De økonomiske forhold ved avhendingen er imidlertid ennå uklare. Hvor raskt kan avhendingen skje? Hvor meget vil kunne selges i markedet, og til hvilke priser, og hvor meget vil bli overdradd for andre offentlige formål til reduserte priser? Hvor store omkostninger vil påløpe for oppretting av tidligere tiders miljøsynder som delvis ikke er kartlagt ennå?

Vi må konstatere at det økonomiske grunnlaget for gjennomføringen av proposisjonen er så vidt kritisk at det er et klart behov for en viss sikkerhetsmargin. Hva som vil være et "sikkert" økonomisk grunnlag kan bare bedømmes skjønnsmessig, men en tilleggsfinansiering i området 1-2 milliarder pr år i omstillingsperioden fortoner seg som nøkternt for å realisere proposisjonens mål i praksis.

3 Utviklingen på lengre sikt

Proposisjonens hovedfokus er tiltak i perioden 2002-2005, men som vanlig i forsvarsplanleggingen er tidshorisonten i plangrunnlaget betydelig lengre, opp til 20 år. For den siste del av 20-årsperioden er det naturligvis ikke snakk om planlegging i en bindende forstand, men mer om å holde oversikt over de langsiktige konsekvensene av mulige beslutningsalternativer og løpende beslutninger. Spesielt er 20-årsperspektivet nødvendig for å holde oversikt over kostnadsbildet. I tidsperspektivet ut over den kommende fireårsperioden er det *en* avgjørende viktig problemstilling som proposisjonen etterlater uavklart. *Det gjelder fornyelsen av kampflystyrken.*

Kampflyanskaffelsen

Det er uten tvil proposisjonens - og Forsvarsstudiens - alvorligste svakhet at plangrunnlaget ikke gir nødvendig dekning for fornyelse av kampflystyrken når F-16 står ved slutten av sin tekniske levetid fra omkring 2010. I den samlede strukturen kan kampfly ikke unnværes. Underdekningen for fornyelsen kan ikke fastslås nøyaktig fordi det hefter stor usikkerhet om hvor store kostnadene vil bli. Trolig vil den samlede programkostnaden for anskaffelse av 48 fly ligge nærmere 36 milliarder kroner. Den budsjettmessige underdekningen er neppe mindre enn 20 milliarder kroner, men sannsynligvis mer. Som kjent ble det i tidligere planer lagt opp til å dele anskaffelsen, slik at den kunne starte tidligere og strekkes lengre tidsmessig for å unngå budsjettbelastningen av de meget store investeringene over få år. Sviktende økonomiske planforutsetninger førte til at denne planen måtte oppgis. I realiteten

foreligger det ingen annen mulighet for fornyelse av kampflyene enn at forsvarsbudsjettet økes relativt betydelig gjennom noen år i anskaffelsesperioden. I betraktning av at det har vært arvesynden i forsvarsplanleggingen å skyve materiellanskaffelser ut i fremtiden under den forutsetning at forsvarsbudsjettene lettere kan økes i fremtiden enn nå, *nøler jeg ikke med å betegne de kommende budsjettproblemene rundt kampflyfornyelsen som proposisjonens alvorligste problem.*

Kostnadsutviklingen

Et grunnleggende problem i forsvarsplanleggingen gjelder kostnadsutviklingen. Jeg har nevnt at proposisjonen er basert på opprettholdelse av et konstant forsvarsbudsjett i 20-årsperioden, målt i reell kroneverdi. Det langsiktige problemet er imidlertid at Forsvarets kostnader øker, også i reelle kroner. Det gjelder både driftskostnader og investeringer. Historisk har kostnadsøkningen ligget nær økningen i brutto nasjonalproduktet (BNP). Det konstateres i proposisjonen at forsvarsbudsjettet som prosentandel av BNP i perioden 1990-99 sank fra 3,1 til 2,2, altså en reduksjon på 30 % (inkludert utgifter til utenlandsoperasjoner). Det er denne reduksjonen på 30% som best forklarer Forsvarets nåværende situasjon. Med en stabilisering av budsjettenes realverdi, vil vi altså allikevel måtte regne med at forsvarsbudsjettet vil utgjøre en vedvarende synkende andel av BNP - og statsbudsjettet, samtidig som Forsvaret vil oppleve en vedvarende realkostnadsøkning. Hvor stor realkostøkningen vil være i fremtiden er det naturligvis ikke mulig å forutsi. Forsvarsstudien og proposisjonen bygger på at den ikke vil være mer enn 1,5% pr år i gjennomsnitt i 20-årsperioden. Til dette er to ting å si:

For det første at forutsetningen om konstant inntekt og økende utgifter leder til vedvarende reduksjoner av Forsvaret. Allerede om fire år vil en ny 20-årsberegning kreve nye reduksjoner, selv om alle forutsetninger i proposisjonen oppfylles. Slik kan vi ikke fortsette. Det er nødvendig å *stabilisere budsjettene i forhold til BNP-utviklingen, dersom langtidsplanlegging for et forsvar av noenlunde stabilt omfang skal ha mening.*

For det andre er antagelsen om 1,5% årlig realkostøkning en meget kritisk størrelse i planleggingen. Dersom den viser seg i stedet å bli gjennomsnittlig 1,6%, vil dette over 20-årsperioden utgjøre en kostnadsøkning på 5,6 milliarder kroner. Til sammenligning var den årlige realkostøkningen i perioden 1992-98 ikke 1,5% men 2,5%. Skulle fremtiden bli som fortiden ville vi under proposisjonens øvrige forutsetninger altså mangle 56 milliarder i kjøpekraft for Forsvarets behov over de kommende 20 år.

4 Verneplikten

I likhet med Forsvarsstudien forutsetter proposisjonen at verneplikten opprettholdes, men at avtjening tilpasses Forsvarets behov. Dette behovet vil i den nye strukturen være langt mindre enn antallet vernepliktige. Proposisjonen forutsetter en avtjeningsprosent for førstegangstjeneste på omkring 50. Mot dette er det reist innvendinger som hovedsakelig dreier seg om at en høyere avtjeningsprosent er nødvendig for forsvarsviljen og Forsvarets generelle forankring i befolkningen, og

derneft at avtjening for bare halvparten reiser spørsmål om rettferdighet i fordelingen av byrden. Det første kan ikke avvise uten videre, men vi må huske at avtjeningsprosenten en tid reelt har ligget rundt 55% uten at dette hittil kan påvise å ha hatt virkning for forsvarsviljen. Det kan kanskje ha vært et større problem at noen av de innkalte har opplevd tjenesten som lite meningsfylt på grunn av av lavt øvingsnivå og generelt for lite intensiv tjeneste. Det kan imidlertid ikke være riktig under noen omstendighet å øke innkallingen ut over det nivå Forsvaret reelt har behov for.

Det ville være en utillatelig sløsing av arbeidsføre menneskers tid, og samtidig forringe det økonomiske grunnlaget for å opprettholde proposisjonens forsvarsstruktur med akseptabel kvalitet og reaksjonsevne.

Når det gjelder rettferdigheten, foreligger det i virkeligheten ikke noe praktisk alternativ til den linjen vi alltid har fulgt, nemlig å velge ut de best skikkede. For det første stiller det moderne forsvar økende krav til personellet, og for det annet synker de vernepliktiges skikkethet for militærtjeneste. Det gjelder både fysisk form og tilpasningsdyktighet til en tjeneste som avviker stadig mer fra de nye årsklassers vante livsførsel. Forholdet er at i dag ligger andelen av tjenestedyktige i området 50-60%. Fortsetter denne utviklingen, kan vi om få år ha problemer med å finne det nødvendig antall tjenestedyktige selv om Forsvaret bare har behov for halvparten av de vernepliktige. Hvor blir det så av rettferdigheten? Ettersom æresbegrepene har tapt sin praktiske verdi, kan vi vel ikke gi annet svar enn at *verneplikten er en almen plikt, og avtjeningen et uttrykk for en særlig kvalifikasjon.*

5 Næringspolitiske aspekter

I vårt land, som i mange andre land, går det forbindelseslinjer mellom forsvarspolitikken og næringsinteresser. Vi opplever det tydelig i verftsindustriens og andre næringers oppbakking av Sjøforsvarets byggeprogrammer. Det er gjennomført kampanjer overfor opinionen og det politiske miljø, først da det gjaldt fregattene og nå for nye MTBer. Dette er en enkel kombinasjon av interesser som vi må tro det politiske miljø vet å vurdere. I alle fall er påvirkningsformene gjennomtsiktige nok til å tillate en vurdering. Det jeg vil kommentere her er et annet og langt mindre gjennomtsiktig utspill som ikke har basis i norsk men i utenlandsk forsvarsindustri. Resonnementet går som følger: Norge kan ikke bruke flere penger på Forsvaret fordi det vil øke inflasjonspresset. Hvis man derimot brukte flere penger på anskaffelse av forsvarsmateriell fra utlandet, ville Forsvaret kunne få sitt uten øket inflasjonspress. En forutsetning er da at *kravet om gjenkjøp oppgis*. Denne tankegangen har støtte også hos enkelte i økonomiske kretser, som ser gjenkjøpsordningen som et inngrep mot en fri markedsdannelse og derfor fordyrende.

Resonnementet bygger på mangelfull forståelse både av markedsforholdene for forsvarsmateriell, og av gjenkjøpsordningenes virkemåte. Jeg må her avstå fra en bredere gjennomgang, og innskrenke meg til noen grunnleggende forhold. For det første er den høyteknologiske norske forsvarsindustrien ikke en beskyttet hjemmeindustri, men en *fullt konkurranseutsatt og konkurransedyktig eksportnæring*. Og hvorfor har så denne næringen behov for assistanse fra gjenkjøpsordninger? Svar: Fordi de land vi kan selge forsvarsmateriell til ikke har frie konkurransemarkeder på

dette området, men regelmessig ser de større forsvarsanskaffelsene i en politisk eller næringsstrategisk sammenheng. Gjenkjøpsordningen ble opprinnelig utformet for 30-40 år siden for å gi tilførsel av teknologi gjennom deltagelse i høyteknologiske prosjekter. I sin tur skulle dette gi grunnlag for utviklingen av teknologibedrifter. I sakens natur var denne politikken til tider fordyrende, men politikken hensikt ble oppnådd. Vi fikk etter hvert en *konkurransedyktig* forsvarsindustri med sitt eget produktgrunnlag. Mot denne bakgrunn ble gjenkjøpsordningens formål og virkemåte endret, slik at ordningens funksjon i de seneste 20 år har vært å bidra til *markedsadgang - adgang til å konkurrere - i ellers regulerte og beskyttede markeder*. Vi må se det som en naturlig sak at utenlandske konkurrenter, som har fordelene av solid konkurransebeskyttelse i sine hjemmemarkeder, har all grunn til å ønske gjenkjøpsordningen avvirket.

At vi i Norge skulle ha interesse av å begrense en konkurransedyktig eksportindustri er derimot ubegripelig. Det er ikke fra den konkurranseutsatte og ikke oljedrevne eksportindustrien inflasjonspresset kommer. Tvert imot, det er jo den industrien vi håper skal vokse og sikre landets fremtidige velstand.

6 Forsvarets øverste ledelse

I proposisjonen foreslås det å slå sammen Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvarets overkommando (FO). Det vises i denne sammenheng til at løsninger av denne typen finns i mange land, og at den vil innebære fordeler med hensyn til styrket strategisk ledelse og redusert samlet personellbehov. Mot dette har det i debatten blitt uttrykt uro for at en sammenslåing vil svekke Forsvarssjefens stilling som uavhengig rådgiver i militærfaglige spørsmål. Denne saken er utvilsomt meget viktig. Realiteten kan imidlertid ikke behandles på grunnlag av proposisjonens saksfremstilling.

Det avgjørende for Forsvarssjefens selvstendige rolle er ikke i seg selv om FD og FO er atskilte eller integrert, men *hvordan den valgte løsning er utformet*. Den foreslåtte integrerte løsningen bygger på en dobbel funksjon for Forsvarssjefen: Han vil ha én rolle som etatssjef for Forsvaret, med alminnelig kommandomyndighet, og en annen som rådgiver i en integrert sivil-militært departement som tillegges den strategiske ledelse av Forsvaret. Hva menes så med dette? I proposisjonen heter det:

(Sitat) " Regjeringen anbefaler ... at FO nedlegges. Samtidig samles ledelsen av Forsvaret på strategisk nivå i FD, ved at forsvarssjefen og de strategiske funksjoner som i dag ligger i FO inngår som en del av departementet. Forsvarssjefen fortsetter å være synlig etatssjef for Forsvarets militære organisasjon. Forsvarsstaben vil være samlokalisert med departementet, men ikke være en del av departementet. Forsvarssjefen vil, som i dag, være delegert alminnelig kommandomyndighet over landets militære forsvar.

Det ligger styringsmessige utfordringer i å gi forsvarssjefen to ulike roller. Det er regjeringens syn at disse utfordringene kan håndteres ved at forsvarssjefen forholder seg til forskjellige apparater. Som en del av departementet og forsvarsministerens og regjeringens øverste militære rådgiver forholder han seg til det integrerte sivil-militære byråkrati, som etatssjef for Forsvaret forholder han seg til Forsvarsstaben. Forsvarssjefens rolle vil bli regulert gjennom instruks, som skal sikre at ordningen virker i overensstemmelse med økonomireglementet og andre bestemmelser for

staten" (Sitat slutt)

Det avgjørende er for det første hva som er ment å ligge i proposisjonens begreper "strategisk ledelse" og "strategisk styring", og dernest hvordan "det integrerte sivil-militære byråkrati" som skal ivareta de strategiske funksjonene er tenkt utformet. Ingen av delene er konkret omtalt i proposisjonen. Det er imidlertid opplysende å se forslagene i sammenheng med de senere års utvikling av styringen i staten, herunder Forsvaret.

Gjennom 90-årene har nye styringskonsepter, med Økonomireglementet som det sentrale dokument, medført at departementene har tatt en langt mer aktiv rolle i styringen av underliggende etater. I praksis har vi fått en vesentlig mer detaljert departemental styring og kontroll. For å kunne håndtere den økede arbeidsmengden, har departementene innført en *utstrakt intern delegering av myndighet til midlere og lavere embetsnivåer*.

Resultatet er at etatssjefer ser sin stilling og sin organisasjon reelt degradert, kanskje flere trinn, i forhold til departementets stillingsstruktur. Løpende saksforhold styres reelt fra de lavere embetsnivåer, uten etatssjefens innflytelse, direkte mot de ulike fagstaber i hans egen organisasjon. Begrunnelsen for denne nyordningen er bl a et uttalt behov for sterkere *politisk* styring av etatene. Dette har medført at embetsverket, også på lavere nivå, i sterkere grad gjør gjeldende *tildelegert politisk autoritet* i sin løpende styring av etatene.

Mot bakgrunn av denne utviklingen er det grunn til å anta at *"strategiske ledelse" vil innebære all utredning av politiske beslutningsgrunnlag, samt all løpende planlegging og iverksettelse over det rent utførende og administrative nivå*. Videre vil det være i tråd med de senere års utvikling om *"det integrerte sivil-militære byråkrati" blir utformet som en innordning av dagens høyere nivåers militære stabsfunksjoner under departementets midlere og lavere, sivile embetsnivåer*.

Under disse forutsetningene vil forsvarssjefen bli sterkt svekket. Uten en militær stab for strategiske funksjoner vil han i praksis bare kunne utøve sin rådgivende funksjon i forhold til statsråden på et rent personlig grunnlag. Hans rådgivning vil være begrenset til beslutningsfasen, fordi de viktige premissene for utredning i stor grad legges på lavere nivåer, og under disse nivåers oppfatning av det politisk ønskelige. En slik organisering vil dermed *redusere den politiske ledelsens adgang til ufiltrerte fagmilitære vurderinger, og medføre at Forsvaret reelt og direkte blir daglig styrt av det sivile embetsverk, utenom forsvarssjefen*.

Hvis man derimot organiserer det integrerte departement langs vertikale linjer, med faglig og funksjonelt definerte militære og sivile ansvarsområder, og normale *koordineringsfunksjoner* på tvers, vil forsvarssjefen kunne bringe sine faglige synspunkter med tyngde lengre inn i de overordnede utredninger og beslutningsprosesser enn tilfellet er i dag. Tilsvarende vil man få en enklere styring av Forsvaret, fordi den øverste militære ledelse og stab vil operere ut fra en klarere politisk forankring. En slik vertikal organisering eksisterer for øvrig i flere andre land, bl a i Storbritannia.

Proposisjonen gir som sagt ikke anvisninger mht hvilket av disse radikalt forskjellige organiseringsprinsipper som tenkes gjennomført. Om organiseringen heter det:

(Sitat) "Den videre konkretisering av modellen for det utvidede forsvarsdepartement, blant annet med hensyn til organisering og bemanning, vil måtte foretas gjennom en felles organisasjonsutviklingsprosess mellom departementet og FO. En slik utredningsprosess vil bli gjennomført i løpet av inneværende år. Arbeidstakerorganisasjonene vil bli trukket aktivt inn i denne prosessen." (Sitat slutt)

Det kan således konstateres at *proposisjonen ikke inneholder forslag som definerer Forsvarssjefens fremtidige stilling, men derimot forslag om fullmakt for departementet til å innrette de avgjørende organisasjonsforhold som et internt anliggende, i overensstemmelse med de prinsipper og den praksis for omfordeling av makt i staten som har vært fulgt i de senere år. Det bør vurderes om en slik fremgangsmåte er tilstrekkelig for de spørsmål det her gjelder.*

7 Problemstillingen "tilstrekkelig forsvar"

Kritiske innlegg mot proposisjonen har reist tvil om den foreslåtte forsvarsstrukturen kan ivareta landets behov. Det hersker ikke uenighet om at strukturen er marginal, og man kan lett slutte seg til at det ville vært betryggende om Forsvaret hadde vært større. En fruktbar diskusjon må imidlertid ta utgangspunkt i situasjonen slik den faktisk er, dvs proposisjonens virkelighetsbilde. Det ligger ikke realisme i å klamre seg til det man omtaler som "den bestående struktur", for den består i store deler *ikke* med den oppsetning, utrustning og øving som er forutsatt, og langt mindre med den kapasitet som dagens militære operasjoner krever, det være internasjonalt eller for nasjonale oppgaver.

Hvilke er de viktigste begrensningene ved det forsvaret proposisjonen beskriver? Her er det rom for skjønnsmessige vurderinger; jeg vil fremholde følgende:

I forhold til de oppgavene for Forsvaret som proposisjonen beskriver, er kanskje den største begrensningen at selv om Forsvaret i prinsipp vil kunne løse alle oppgavene, vil vi til enhver tid måtte gjøre klare prioriteringer. Vi vil ikke makte å håndtere mange oppgaver samtidig. La meg illustrere med ett eksempel: Med 48 kampfly kan vi oppvise en rimelig styrke for hver av de rollene eller oppgavene som er aktuelle. Men hvis vi legger opp til å spre styrken taktisk på anti-luftmål, anti-sjømål og anti-bakkemål, så fordrer tilstedeværelse i Nord-Norge, Midt-Norge og eventuelt Sør-Norge, samt kanskje på Balkan, og videre tar i betraktning at de 48 flyene også skal dekke flygerutdannelse og trening, utprøving av taktikk og kampsystemer, og endelig avgivelse av fly for vedlikehold og tekniske oppgraderinger, - vel, jeg tror våre kolleger i Luftforsvaret vil si at det går ikke opp. Sågar med god margin. Eksemplet belyser et gjennomgående problem for alle forsvarsgrenene: Vi kan bare være få steder til enhver tid, og vi må økonomisere mht de enkelte styrkeenheters roller slik at de best mulig *utfyller hverandre* i den samlede styrkestrukturen. *Med andre ord, når vi vurderer ønskverdig utbygging av proposisjonens struktur må vurderingen skje i et helhetsbilde, slik Forsvarsstudien gjør det.*

Det er et primært mål for hele omstillingen å bringe styrkenes kapasitet og

reaksjonsevne i pakt med dagens krav, og gi rom for videre utvikling, bl a langs de linjer som defineres gjennom NATOs Defence Capabilities Initiative (DCI). I denne sammenheng er den teknologiske og tilhørende taktiske oppgradering helt sentral. Så presset som budsjettet vil bli også for den sterkt reduserte forsvarsstrukturen, ligger det nær å frykte at den teknologiske oppgraderingen kan bli en salderingspost. Hvis det skjer, vil det planlagte forsvarets kapasitet fort falle ned. I en budsjettmessig sammenheng mener jeg derfor det må være et prioritert mål å sikre at den *kvalitative siden av Forsvaret utvikles og holdes oppe, om nødvendig med forrang for utvidelser av strukturen.*

8 Krav til den politiske prosessen

Det faller ikke vanskelig å være enige i at ikke alle av proposisjonens forslag for en radikal reduksjon av forsvarsstrukturen er ønskelige. Samlet utgjør forslagene imidlertid en nødvendig forutsetning for å bringe realistisk samsvar mellom mål og midler. Et slikt samsvar har manglet i hvert fall i de siste 20 år og Forsvaret lider nå under de uunngåelige virkningene. Dersom utviklingen skal snus, er det imidlertid ikke nok at *forsvarsplanleggingen og proposisjonen* bryter med fortiden. Bruddet med fortiden må også omfatte den *politiske behandling.*

Vi har erfart gjennom mange år at Forsvarets utgifter og inntekter reelt fastsettes gjennom to nærmest uavhengig politiske prosesser. Forsvarets *utgifter* fastsettes reelt ved Stortingets behandling av meldinger og proposisjoner i vårsesjonen. I overensstemmelse med de planene som passerer denne prosessen iverksettes tiltak, ofte med langtrekkende bindinger for utgiftene. Den avgjørende behandlingen av planene skjer i *Forsvarskomiteén*, forankret i komitémedlemmenes gjennomgående dyp forståelse av forsvarsspørsmål, og regelmessig med bred politisk enighet i de vesentlige avgjørelsene. *Forsvarets inntekter* fastsettes imidlertid gjennom budsjettbehandlingen om høsten. Det har ikke vært uvanlig at en regjeringens forslag til forsvarsbudsjett ikke har gitt dekning for tiltakene i de meldinger og proposisjoner om Forsvaret som den samme regjeringen har fått Stortingets tilslutning til noen måneder tidligere. Situasjonen kan forverres ytterligere gjennom Stortingets budsjettbehandling. I *Finanskomiteens* behandling vil andre hensyn enn Forsvarskomiteens vurderinger blir utslagsgivende. Vi må således konstatere at utgifter og inntekter er blitt fastsatt gjennom forskjellige prosesser, av forskjellige personer til forskjellig tid, og uten den nødvendige sammenheng mellom de to prosessene.

I nesten alle andre NATO-land hadde man gjennom første del av 90-årene store politiske diskusjoner om reduksjon av forsvarsbudsjettene og tilsvarende reduksjoner av forsvar. Budsjettreduksjoner i størrelse 20-30 prosent ble gjennomført over noen år i mange land, med tilsvarende omlegging av forsvar. I vårt land har derimot den ofte gjentatte politiske og militære målsetning vært å holde fast ved strukturforslaget i St.meld.nr.16 (1992-1993). Ja i virkeligheten har ambisjonene gått lenger, ved at nye oppgaver for Forsvaret er tatt opp gjennom Stortingets vedtak utenom budsjettbehandlingen, uten at andre oppgaver tilsvarende ble tatt ut. Eksempler kan være oppgaver i det indre kystoppsyn, og oppgaver hjemme for understøttelse av utvidede utenlandsengasjementer. Men samtidig med at vi har øket ambisjonene, har altså budsjettene som skulle dekke ambisjonene blitt redusert gjennom ti år, typisk med et par prosent per år i reell verdi. På denne måten har også vi redusert

forsvarsbudsjettet med ca 20 %, og i kjøpekraft som tidligere nevnt betydelig mer. Men hos oss har reduksjonen skjedd som et nærmest administrativt tiltak i den årlig budsjettbehandlingen, uten debatt, bare med uklare henvisninger til ønsker om "politisk profilering" i salderingen av budsjettet. Og altså, uten kobling til de vedtatte planene. *Det kreves ingen dypere analyse for å innse at en slik praksis må føre til alvorlige problemer. At praksisen ikke er begrenset til Forsvaret, men også gjelder andre områder av statsforvaltningen, understreker behovet for en bedre og mer ansvarsbevisst arbeidsmåte i forholdet mellom storting og regjering.*

For at St.prop.nr.45 skal kunne gjennomføres, blir det første kravet at storting og regjering ikke må legge opp til mer ambisiøse planer for Forsvaret enn det realistisk kan skaffes budsjettmessig dekning for. Dernest må planene og det økonomiske grunnlaget holdes noenlunde fast for en fireårsperiode. Vi kan se at dette vil bli en alvorlig utfordring .

I samme perspektiv må vi se problemstillingen rundt endring av proposisjonens strukturforslag. I de uttalelsene som hittil er hørt fra politisk hold, har alle forslag, så vidt jeg har registrert, vært forslag som medfører kostnader ut over proposisjonens rammer. Dels gjelder det forslag, åpenbart av distriktpolitiske grunner, om å opprettholde virksomhet på tjenestesteder som forutsettes nedlagt. Dels dreier det seg om å tilføre Forsvaret større kapasitet i form av nye MTBer, flere brigader, osv. Kapasitetsøkningene kan være ønskelige i og for seg, men forslagene har ikke forankring i Forsvarssjefens prioriteringer, og foreløpig heller ikke i et samordnet politisk grunnlag for tilsvarende budsjettøkninger.

Det er således nærliggende å se forslagene som fremstøt fra særinteresser, i den forstand at forslagene uten tilsvarende budsjettøkning vil måtte gjennomføres på bekostning av andre elementer i den sterkt reduserte forsvarsstrukturen, uten referanse til virkningene av slike reduksjoner.

Jeg har på flere punkter påpekt at det vil være svært ønskelig om det kan skapes et politisk grunnlag for et høyere budsjettnivå enn det som ligger til grunn for proposisjonen. Prioriteringen vil da for det første være å gi bedre økonomisk sikkerhet for gjennomføringen av omstillingen og proposisjonens planer for øvrig. Nøkkernt sett er denne sikkerheten ikke tilfredsstillende. Dernest har vi problemet med manglende finansiering av fornyelsen av kampflystyrken, og deretter bør ulike tiltak for utbygging av den foreslåtte strukturen vurderes. Det er i denne sammenheng å håpe at den uavhengige sivile og militære ekspertise som Stortinget i følge mediene har rekruttert for å gi råd i disse spørsmål, vil velge å arbeide ut fra Forsvarsstudien og proposisjonens *helhetssyn*, mht *struktur så vel som økonomi*.

Dersom det er flertall i Stortinget for å vedta tiltak ut over proposisjonens budsjettnivå, vil det være avgjørende at slike tiltak *kobles til budsjettbehandlingen* på en måte som ikke forplikter eller tilskynder iverksettelse før det kan konstateres at de forutsatte bevilgninger faktisk blir gitt.

Alvoret i situasjonen understrekes av det forhold at hvis vi ikke denne gangen makter å bryte med fortiden og etablere samsvar mellom planene for Forsvaret og det økonomiske grunnlaget for planene, gis det ingen ny sjanse for et redusert, men balansert norsk forsvar. *Fra den reduserte strukturen vi nå legger opp til kan ytterligere reduksjoner bare skje ved at vi gir avkall på kapasiteter som på en*

kvalitativ måte vil sette sluttstrek for ambisjonen om å opprettholde en nasjonal forsvarsevne.

Det hviler et tungt ansvar på behandlingen av St.prop.nr.45. Proposisjonens forslag til omstilling må støttes og vedtas, ikke undergraves og forkastes. Proposisjonens strukturforslag må gjerne styrkes, men bare med grunnlag i tilsvarende budsjettvedtak og respekt for proposisjonens strukturelle helhet.