

22. desember 2010

Forsvarsstrategi som valgtaktisk operasjon

Rune J. Sørensen

Handelshøyskolen BI

Det tok tid før avslutningen av den kalde krigen ledet til en nyorientering av norsk forsvarsstrategi. Den kalde krigens strategi var definert av trusselen fra Sovjetunionen. Lokaliseringen av baser var i stor grad "låst" ut fra hensynet til dette.

Etter krigen mot tidligere Jugoslavia og terroranslaget mot USA i 2001 har omstillingen skjedd i raskt tempo. 11. september la så grunnlaget for å definere en ny type trussel, terrorangrepet. Etter 1990 fikk Stortinget større spillerom til å lokalisere anlegg og arbeidsplasser i det nye mobile og mer kapitalintensive innsatsforsvaret.

I den nye strategien har Stortinget vesentlig større frihet til å bestemme hvor baser og aktiviteter skal ligge. Militært sett spiller liten rolle om det fellesoperative hovedkvarteret ligger i Stavanger eller Bodø. Nye kampfly kan ivareta sine oppgaver godt enten de har base på Ørland eller i Bodø. Kystvakten kan ha hovedbase flere steder langs norskekysten. Spesialstyrkene kan utdannes nesten hvor det skal være. Og selvsagt spiller det ingen militær rolle om hurtiggående kystkorvetter blir bygget i Mandal eller et annet sted. Om ikke Forsvaret før har vært et distriktpolitisk instrument kan vi nå spørre: *Er Forsvaret en fortsettelse av distriktpolitikken med andre midler?*

Faglitteraturen tilbyr to perspektiver på spørsmålet. Ett er at politikerne først og fremst representerer sitt eget valgdistrikt ("distriktsmodellen"), og etterspør attraktive, statlig finansierte arbeidsplasser til hjemdistriktet for å sikre seg gjenvalg. Selvsagt vil de valgdistriktene som betaler en liten del av skatteprisen ved å få en militærbase i eget distrikt være særlig ivrige. Vi kan derfor se for oss en koalisjon der representantene har inngått en bytteavtale, og stemmer for

hverandres budsjettsforslag. Ett annet perspektiv er at politikerne først og fremst representerer landsomfattende politiske partier ("partimodellen"). Hvert parti ønsker flest mulig representanter i Stortinget. Men noen mandater kan kjøpes billigere enn andre. I fylker med mange mandater per velger kan et mandat vinnes med færre forsvarskroner enn i fylker med få mandater per velger. I Norge er det store geografiske forskjeller i hvor godt velgerne er representert på Stortinget. Særlig kan mandatene være billige dersom velgerne har lav partiloyalitet, og det er lite ideologisk polarisering.

Summen av enkeltbeslutninger om lokalisering av forsvarsanlegg kommer til uttrykk i den fylkesvise fordelingen av forsvarsbudsjettet. I siste nummer av *Tidsskrift for Samfunnsforskning* har vi analysert forsvarsutgiftene fordelt på fylkene i perioden 1986-2005. Analysene gir lite støtte til distriktsmodellen, og mye til partimodellen. Spesielt viser det seg at graden av geografisk skjevrepresentasjon er viktig. Når antall mandater per velger øker med en prosent øker forsvarsutgiftene per innbygger med omtrent to prosent. Dette resultatet holder seg selv om vi tar hensyn til variasjoner i nettoinntekt per innbygger, arbeidsledighet og avhengighet i sosialstønad mellom fylkene. Resultatet viser seg også å holde seg om vi rensker ut betydningen av stabile forskjeller mellom fylkene, og kun ser på endringer over tid. Selv om de tre nordnorske fylkene tas ut av analysen viser resultatet seg å være robust.

Vi kan gjøre det tankeeksperimentet at alle fylker var like godt representert på Stortinget (målt per innbygger). Modellberegningen viser at Oslo da ville fått en økning i forsvarsutgiftene på 1265 kroner per innbygger eller 615 millioner kroner, mens Finnmark ville fått en reduksjon på nesten 7000 kroner per innbygger eller 522 millioner kroner (2005 priser).

Finnmark har omtrent 50 prosent flere representanter enn folketallet skulle tilsi, og en rekke andre fylker har 15-20 prosent "for mange" mandater. I rapporten om stortingsvalget i 2009 fra Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) vises det til "Venezia-kommisjonen" (s.5-6). Her heter det at graden av geografisk skjevrepresentasjon ikke bør være mer enn 10 prosent, og at den i alle fall ikke overskride 15 prosent unntatt i spesielle forhold. OSSE anbefaler Norge å gjennomgå Grunnlovsbestemmelsene med sikte på et bedre samsvar med prinsippet om alle stemmer bør telle likt.

Skjevrepresentasjonen i Stortinget påvirker bruken av forsvarsmidlene. I en tidligere analyse har vi påpekt det samme når det gjelder statlige investeringer i veier. Det er mer enn symbolpolitikk at utkantfylkene er overrepresentert. Etter vår mening forsterker dette begrunnelsen for en gjennomgang av valgordningen.

Referanser:

Helland, L., Sørensen, R.J. og Thorkildsen, Å. 2010. Forsvaret 1986-2005. Hvorfor partiene favoriserer de overrepresenterte valgdistriktene? *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 51:525-58.

OSCE (Office for Democratic Institutions and Human Rights) *NORWAY. Parliamentary elections 14 September 2009*. Warsaw 17. November 2009.