

**Foredrag i Oslo Militære Samfund
11. november 2002**

ved

Flaggkommandør Jørgen Berggrav
Fellesstaben i Forsvarets overkommando

Retorikk og realiteter på veien mot det nye Forsvaret – Forsvarssjefens militærfaglige utredning.

Ærede Formann, mine damer og herrer

Først vil jeg få takke for at jeg er invitert hit for å snakke om noe som ligger meg veldig på hjertet, nemlig å snakke om Norges vei mot det nye Forsvaret.

I dag er det en virkelig merkedag: 11 i 11 kl 11 sluttet den første verdenskrig. Fortsatt blir dagen markert blant land som tilhørte det britiske imperiet den gangen. "Krigen som skulle gjøre slutt på alle kriger" vant ikke freden. Jeg synes dette gir grunn til ettertanke også i dagens situasjon, ikke minst for oss som arbeider med å planlegge fremtidens forsvar.

Jeg har bevisst valgt en litt utfordrende tittel for mitt foredrag. Det er for det første fordi jeg tror det er viktig at vi i dagens militærstrategiske situasjon setter spørsmålstegn ved etablerte forsvarspolitiske sannheter. For det andre håper jeg at dette kanskje kan inspirere tilhørerne til å delta i den offentlige debatt.

Jeg tror nemlig det er helt vesentlig at vi nå prøver å følge opp Forsvarssjefens oppfordring fra denne talerstol for noen uker siden, nemlig å få til en mest mulig åpen forsvarsdebatt. En bred debatt med innspill fra så vel linjeorganisasjonen som andre interesserte gjør beslutningsgrunnlaget bedre, og gjør det lettere for oss som arbeider med langtidsplanlegging å legge frem solide og velfunderte forslag. Dette er en forutsetning for at vi skal kunne foreslå for politikerne hvordan et best mulig fremtidig forsvar skal se ut. Etter mitt personlige syn kan det ikke være munnkurv i en slik debatt. Jeg vil derfor oppfordre alle til å bidra i dette arbeidet mens prosessen er i gang og kan påvirkes mens vi enda ikke har trukket konkrete konklusjoner.

Etter at ulike synspunkter er hørt og blitt ta hensyn til må FSJ, på bakgrunn av sitt ansvar for helheten, trekke konklusjon og gi de politiske myndighetene et fagmilitært råd som best ivaretar Norges samlede forsvarsutfordringer. Dette er ikke noen lett oppgave, og jeg er overbevist om at det vil bli flere situasjoner hvor vi ikke har ett og samme syn blant Forsvarets personell. Likevel er det viktig at alle kan identifisere oss med helhetsproblemstillingene slik at Forsvaret kan opptre samlet på dette grunnlag, selv om konklusjonen ikke er tråd med ens egen opprinnelige mening.

Den nye sikkerhetspolitiske situasjon

Med oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawa-pakten endret kartet seg dramatisk. Sentral-Europa fikk vesentlig øket forterreng og avstand til Russland.

Geografien endret seg ikke på samme måte i nord. På mange måter kan vi si at vi stod igjen med et "restproblem" etter den kalde krigen.

Utvidelsen av EU til å omfatte Sverige, Finland og Østerrike endret bildet ytterligere. Utvidelsen av NATO med Polen, Tsjekkia og Ungarn virket på samme måte. Den kommende utvidelsen mot øst av så vel EU som NATO understreker at begrepet samarbeid i Europa har fått en helt annen dimensjon.

Ikke minst har forholdet til Russland utviklet seg stadig i positiv retning. Russland er nå som stat helt avhengig av et godt økonomisk samarbeid med Vest. Militært utvikler det seg også et bedre samarbeid. NATO har åpnet liaisonkontor i Moskva, og russiske offiserer har sitt daglige virke i flere NATO-hovedkvarter. Etter 11. september har samarbeidet akselerert. Norske avdelinger opererer i dag ut fra baser i det tidligere Sovjetunionen. Et felles råd mellom NATO og Russland er etablert, et råd hvor man behandler forhold utenom artikkel 5 situasjoner. EU spiller en stadig viktigere sikkerhetspolitisk rolle.

Mens den overordnede sikkerhetspolitiske situasjonen i vår del av Europa har hatt en positiv utvikling, har nye utfordringer vokst frem. Etniske og religiøse konflikter, terrorisme og asymmetriske trusler bidrar i høy grad til en uforutsigbar situasjon.

Terroranslag mot vestlige samfunn er ikke bare en fysisk trussel for de menneskene som rammes, men også mot våre verdinormer, rettssamfunn og vår økonomi. Terror fører til dreining på voldsspiralen. Forsvar mot terror er ikke først og fremst fysisk sikring av mennesker og infrastruktur, men dreier seg om å opptre sammen med våre partnere slik at slike aktører ikke klarer å gjennomføre sine forsetter.

Informasjonssamfunnet blir stadig mer sårbart. De av oss som har vært utsatt for virusangrep mot hjemme-PCen, vet at denne trusselen ikke kjenner landegrenser. Det man ønsker, er å angripe strukturer, ikke bare ramme militært, men hele samfunnet og i ytterste forstand hele vårt livsgrunnlag.

Gjennom vår rolle som leverandør av strategiske råvarer som gass og olje vil vi kunne trekkes inn i konflikter langt borte fra Norge, for eksempel ved at vi kan bli satt under press for å levere varer det er mangel på. Det kan også tenkes at noen vil rette anslag mot norsk produksjon for at en slik mangel skal oppstå, f. eks. for å ramme en tredjepart. En strid om ressurser kan også føre til uønskede situasjoner med våre naboer.

Norge har verdens 3. største handelsflåte. Handelsflåten kan bli et mål i seg selv. Det er heller ikke utenkelig at norske skip kan bli gjort til redskap eller mål for terrorister, for eksempel ved at containere brukes til transport av personell eller masseødeleggelsesvåpen.

Utviklingen i atom, biologiske, radiologiske og kjemiske våpen er skremmende. Dette er våpen som er relativt enkelt og billig å anskaffe og ta i bruk. Heller ikke disse våpnene kjenner landegrenser.

Dette viser klart at også norsk sikkerhet er blitt globalisert. Det er disse truslene som i dag fremstår som mest relevante, både nasjonalt og i alliansesammenheng. Slike utfordringer klarer vi ikke å møte alene eller med en tradisjonell norsk mobiliseringsbasert forsvarsstruktur.

Vi er altså i en helt annen situasjon enn tidligere. Sammenfattet kan vi fremstille Norges sikkerutfordringer som en kurve som spenner fra en fredlig rutinesituasjon til en eksistensiell krig om Norges mulighet til å overleve som nasjon. X-aksen fremstiller altså spennet, mens Y-aksen viser hvor alvorlige konsekvensene er for Norge.

Dagens Russland utgjør ingen trussel mot Norge, ref St. prp. nr. 1 (2002-2003). Slike trusler kan derfor ikke lenger være dimensjonerende for utformingen av Forsvaret.

Det er imidlertid neppe klokt å utelukke at det kan oppstå eksistensielle konflikter av tradisjonell karakter. I en slik situasjon vil Norge, som tidligere, - være helt avhengig av alliert hjelp. Forsvaret av Norge er fortsatt et dugnadsarbeid. Dette betyr at Norge må tilpasse seg det systemet som våre allierte legger opp til i slike tilfeller. Dette fordrer et innsatsberedt og leveringsorientert forsvar.

Forsvaret er og vil bli brukt til å håndtere rutinemessige oppgaver i forbindelse med myndighetsutøvelse, suverenitetskontroll og liknende, noe som er knyttet til den nedre enden av spekteret.

Det kan også tenkes at det kan oppstå situasjoner som kan bli alvorlige for Norge, men muligens for små for at Alliansen som sådan blir engasjert. Dette betyr at det kan tenkes at det i forhold til tidligere er operasjoner som vi må klare på egenhånd eller med noe utvalgte allierte, og enten være i stand til å bringe situasjonen til et forhold vi kan leve med, eller til å eskalere den til å bli et anliggende for alliansen. Også dette fordrer et innsatsberedt og leveringsorientert forsvar.

I skjæringspunktet mellom sannsynlighet og konsekvens finner vi de globaliserte utfordringene jeg allerede har nevnt.

Styrkebehov

Det er spekteret av de utfordringene Forsvaret må kunne møte. Det er ikke Forsvarets oppgave å beslutte på hvilken måte Norge bør håndtere slike utfordringer. Derimot er det Forsvarets oppgave å være klar til å bidra på den måten våre myndigheter bestemmer. Det norske Forsvaret er uomtvistelig under politisk kontroll, og skal brukes i de oppdrag våre politiske myndigheter bestemmer. Det er derimot Forsvarets ansvar å bidra med fagmilitære vurderinger inn i beslutningsprosessen, slik at politikerne er klar over konsekvensene før de beslutter. Derfor er det i dagens situasjon viktig med et tett og integrert samarbeid mellom politiske og fagmilitære beslutningstagere.

NATO har tilpasset seg den nye situasjonen ved å gå bort fra forhåndsplanlagte, detaljerte planer og øremerkede styrker for å forsvare alliansens område mot konkrete trusler, til overordnede planer og styrkebrønn med fleksible og deployerbare styrker som kan settes sammen etter behov. Dette er altså en overgang fra trusselbaserte styrker til det vi kan kalle evnebaserte styrker. Et evnebasert forsvar må ha tilgjengelige og deployerbare styrker, slik at dette forsvaret kan yte sitt oppdrag uansett tid og sted. Et krafttak blant NATOs europeiske allierte må til for i hele tatt å kunne bruke våre styrker i større bredde. Jeg er overbevist om at NATO har tatt denne utfordringen alvorlig, og at vi må slutte helhjertet opp om denne.

NATOs styrkebehov klargjøres ved at man har vurdert de ulike utfordringene alliansen kan bli stilt overfor. Dette er basert på et politisk omforent ambisjonsnivå, og en etterretningsfaglig vurdering. Dette er vurderinger som Norge er med på å utarbeide, og slutter seg til.

Så ser man på hva man behøver for å sette sammen en skreddersydd styrke for akkurat den oppgaven. Derfor ber man nasjonene om å bidra inn i styrkebrønnen, eller verktøykassen, etter evne. Mangler man en spesiell skrutrekker så ber man om den, det hjelper lite om noen gjerne vil bidra med en hagespade!

Det er viktig at vi tar denne tilnæringsmåten inn over oss. Det betyr altså at dersom man ønsker en effektiv allianse, er det viktig at alliansens samlede verktøykasse blir velfyllt. Nasjonene må bidra med det NATO behøver, og satse på det de er gode på.

NATO er i stadig endring. Med flere nye medlemmer vil det bli en større utfordring å få enighet i vanskelige saker. Det blir også flere å fordele ressursene på. Alliansen påtar seg ansvar for sikkerheten for et vesentlig større område, et område som til dels kan innebære nye strategiske utfordringer. Det vil helt sikkert også bli kulturelle utfordringer. Vi kan altså ikke utelukke at fokus, beslutningsprosesser og rutiner endres. I denne situasjonen er det viktig at Norge og Forsvaret aktivt går inn for å bidra til at NATO fortsatt skal være relevant.

På den annen side vil en NATO-utvidelse mot øst bidra til sikkerhetspolitisk stabilitet. Dette vil være gunstig for den generelle sikkerhetspolitiske situasjonen som er grunnleggende også for vår sikkerhet.

NATO er likevel ikke lenger enerådende som kandidat for å lede viktige og vanskelig operasjoner. Både i operasjonene på Balkan og i Afghanistan har det vært en koalisjon mellom NATO-land og partnere. Noen mener at dette svekker Alliansen, og funderer om vi bør tone ned NATO-samarbeidet, eller om vi i stedet bør satse på en mer rendyrket nasjonal struktur. Jeg tror dette ville vært et alvorlig feilgrep, selv om det betyr at vi i større grad bør fokusere vårt samarbeid med utvalgte allierte.

Forsvaret av Norge vil alltid være en internasjonal dugnad. Alle bidragsytere i en slik dugnadsgjeng vil måtte være tilpasset oppgavene, både når det gjelder hva slags styrker som behøves, hvordan de er utrustet, hvordan de kommuniserer og hvordan de er trent. Det er NATOs planlegging som sørger for dette, og som vil være premissleverandør for enhver fungerende koalisjon. Etter mitt syn vil styrkeplanleggingen være selve limet i det fremtidige NATO, og hovedpremissleverandør for utviklingen av det norske Forsvaret.

Rammefaktorene økonomi og styring

Det er likevel økonomien som for de fleste fremstår som den mest synlige faktoren for Forsvarets utvikling i dag. Og det skal ikke underslås at den økonomiske virkeligheten ikke er utpreget lystelig. Kort fortalt har vi befunnet oss i, - og vi er enda ikke ute av dette, - i en situasjon hvor driftsutgiftene for en tallmessig mye større organisasjon og struktur enn vi har ressurser til. Uten omlegging vil vi i løpet av få år ha "spist" opp de pengene som er påkrevet til å fornye materiellet. Dersom dette skjer, vil materiellet foreldes, og forsvarsevnen synke raskt. Derfor må vi redusere omfanget så mye at vi frigjør 2 mrd pr år fra driftsutgiftene. Samtidig må veksten i driftsutgiftene reduseres til 1,5% i forhold til den alminnelige prisstigningen. Stortinget har pålagt oss å redusere med minst 5000 lønningssposer, og i tillegg må vi kvitte oss med minst 2 millioner kvadratmeter bygningsmasse! Dette er store tall, og en viktig oppgave som gjennomsyres alt vi gjør! Vi må og skal klare dette, slik at vi gjenoppretter balanse og vinner tid for det langsiktige problemet.

Stortingets beslutning i juni i år var et viktig skritt på vei mot balanse i forsvarsplanleggingen. Forsvarsforliket på 118 milliarder i 4-årsperioden innebærer en reell økning av forsvarsbudsjettet, og det som etter mitt syn er det viktigste, en vesentlig øket forutsigbarhet for planleggingen. En slik forutsigbarhet er faktisk den viktigste forutsetningen for at vi skal klare å utnytte de betydelige midlene som samfunnet bruker på Forsvaret.

Utfordringen blir nå å videreføre forutsigbarheten ut over 4-årsperioden. Dette innebærer både en forutsigbarhet for våre inntekter, dvs forsvarsbudsjettets størrelse, og forutsigbarhet når det gjelder Forsvarets evne til å beregne kostnader, og ikke minst hindre at prosjektene vokser under veis. Forsvarspolitisk utvalg kom frem til at vi underestimerte kostnadene med 20-30%!

Her må også vi gå i oss selv, vi må korte ned prosjektiden, og vi må unngå å falle for fristelsen til å "selge inn" prosjekter til en urealistisk lav pris.

Det vil imidlertid ikke være mulig å unngå at noen prosjekter vil bli dyrere, eller at det kommer nye ting, slik tilfellet er i disse dager med forslag til nye styrkemål som skal behandles på toppmøtet i Praha. Dette betyr både at vi må være i stand til å drive kontinuerlig strukturplanlegging, og at vi har en kultur for effektiv tverrprioritering. Dette krever både godt lederskap, og en styrket evne til helhetsforståelse blant personellet.

Jeg skulle ønske at jeg kunne si at jeg føler meg trygg på at økonomien vil være god dersom vi styrker evnen til planlegging. Dessverre vil ikke dette alltid være en realitet.

Hvis vi går ut fra dagens budsjettnivå blir videreført, vil selv en moderat vekst på drift på 1,5% føre til at pengene til fornying blir spist opp. Nå er det imidlertid slik, at prisen på militært materiell øker raskere enn prisstigningen. Den årlige økningen ligger et sted mellom 2 og 5%. Dessverre er det slik at det er de dyreste komponentene, slik som jagerfly, fregatter og stridsvogner som har den største økningen. Dette gjør at fornyingsmulighetene angripes fra to sider. Uten omstillingstiltak vil ikke Forsvaret ha midler til investeringer etter 10-15 år. Dette gjør at det ikke er realistisk å videreføre dagens norske forsvar uten fortsatt omstilling. Det er forresten, et spørsmål om vi virkelig har et balansert forsvar i dag, eller om vi noen gang egentlig har hatt det. Kanskje vi i stedet skal si at dersom vi ikke får reelle økninger i budsjettene, vil det ikke være mulig å vedlikeholde Forsvaret slik vi kjenner det i dag. Alternativene til dette er å redusere strukturen, eller å hente mer gevinst av flernasjonalt samarbeid og en stadig større integrasjon i NATO.

Dersom vi prøver å videreføre dagens struktur, vil vi, uten midler til å gjenanskaffe bærende elementer gradvis reduseres til et nivå hvor det ikke lenger er forsvarlig å sende personellet ut i skarpe operasjoner. I mitt hode vil dette være å vende tilbake til den situasjonen Forsvaret var i april dagene 1940, lav beredskap, dårlig utstyrt og utilstrekkelig trent.

Ved deltakelse i internasjonale operasjoner vil vi tolerere mindre enn ved et eksistensielt forsvar av eget territorium. Norsk styrkinnsats må være på høyde med våre samarbeidspartnere når det gjelder materiell og treningsnivå. Kravene vil bli høyere, og behovet for endring større.

En marginal tilførsel av penger vil ikke endre dette bildet grunnleggende, bare trekke ut tiden. Vi må med andre ord gi Forsvaret en ny innretning.

Nye muligheter

Militærteknologien har også hatt en rivende utvikling. Vi snakker om Nettverksbasert forsvar som gir helt andre muligheter til å øke hastigheten i beslutningsprosessen og være på rett sted til rett tid med riktige innsatsmidler. Utviklingen på områder som sprengstoff og mikroteknikk er kanskje ikke like kjent, men spiller en avgjørende rolle i dette.

Informasjonsteknologien vil endre militær organisasjon, materiell og operative konsepter på en grunnleggende måte. Hvis vi tar i bruk ny teknologi uten å ta ut organisatorisk effekt, betyr dette at vi driver mindre effektivt og mer ressurskrevende enn vi må.

Allianseavhengigheten, som for en småstat som Norge alltid vil være sentralt, vil stille nærmest absolutte krav til teknologisk og prosedyremessig standard. Dersom vi ikke kan operere i en "operativ harmoni" med de som skal forsterke oss i en nødsituasjon, bidrar vi mindre til eget forsvar, og må spille en helt annen rolle.

Den eneste muligheten for å kompensere for teknologisk underlegenhet, er å anvende asymmetrisk strategi. Dette er strategier som ikke i særlig grad er forenlig med rettsstater som Norge.

Jeg nevnte at større satsing på fellesoperasjoner og nettverksbasert forsvar visker ut tradisjonelle organisatoriske grenser. Tidligere kunne man utvikle de tre forsvarsgrenene og HV langs deres egne linjer. I dag må vi ha en helt annen helhetlig styring for å drive Forsvaret fremover slik at de ulike delene virker sammen og skaper synergi, dvs at strukturen sammen skaper større effekt enn enkeltelementene kan klare hver for seg. Også evne til å takle nye trusseldimensjoner må anskaffes. Jeg vil nevne evne til computerbasert angrep og forsvar, og evne til å utføre elektromagnetiske operasjoner i et helt annen form og omfang en før.

Faktisk er det slik at utviklingen ikke stopper med dette. Utviklingen går nå mot at land, luft, sjø og undervannsdimensjonen smelter sammen med en annen utnyttelse av rommet, det computergenererte rom, eller cyberspace om dere vil, og det elektromagnetiske spekter. Det er dette vi i Nettversbasert forsvar kaller det fysiske domenet.

For å håndtere dette sammensatte fysiske domenet, er det vesentlig at vi blir bedre i stand til å håndtere informasjon. Vi må bli bedre til å innhente informasjon, sortere den, sørge for at informasjonen er tilgjengelig for de rette menneskene. Dette må vi klare raskere enn en motstander, slik at vår beslutningsprosess går raskere enn hans. Evne til å reagere raskt og riktig har alltid vært nøkkelen til militær suksess, og vil være den viktigste styrkemultiplikatoren også i fremtiden.

Dette betyr at vi må satse mye mer på informasjonssystemer og kommando- og kontrollsystemer. Ikke mindre viktig er det å sørge for at vi har mennesker som klarer å utnytte dette. Dette er kanskje den viktigste biten. Det dreier seg om kompetanse, evner og erfaring, og ikke minst kultur. Det er dette vi kaller det kognitive domenet.

Det er den som best behersker området hvor disse domenenene møtes, som har størst den største muligheten til å lykkes. Etter mitt syn burde Norge, med den vekt vi legger på selvstendig og helhetlig tenking, ha de beste forutsetninger for å klare dette.

Jeg vil prøve å forklare dette på en annen måte. Tidligere måtte vi ha en stor stridsstruktur for å kompensere for begrensinger i informasjons- og kommando og kontrollsystemer. Den utviklingen som nå finner sted gjør at vi får mer effekt ved å omprioritere en større del av ressursene for å utvikle disse. For de aller fleste av oss er forsvarsevne nærmest synonymt med antall brigader, fly og fartøyer. Når vi reduserer antallet for å tilføre dem bedre kvalitet, reaksjonsevne, våpen, informasjonskommando- og kontrollsystemer, kan det se det ut som vi bygger ned Forsvaret. Dette er ikke tilfellet, det som skjer er en ombygging, hvor en del av tilbyggene ikke er særlig synlige. Vi må ikke bare ha en evne til fysisk og ikke-fysisk forsvar, også våre motstandere vil utnytte de nye muligheter å påføre oss skade. Dette gjør at vi må besitte en større bredde i dag enn tidligere, også av kapasiteter som før ikke var nødvendige. Vi stanser ikke et virusangrep på norske informasjonssystemer med infanteri!

Forsvarssjefens militærfaglige utredning (FSJ MFU 03)

Forsvarssjefen har derfor gitt oss i oppdrag å foreta en militærfaglig utredning for å se hvordan disse rammene vil påvirke utformingen av Det nye Forsvaret.

Tidligere hadde vi en nesten ensidig trussel-dimensjon, hvor Forsvaret ble et eksistensielt nødvergeinstrument.

Man så gjerne at Forsvaret var et sikkerhetspolitisk virkemiddel, men bare for en spesiell utfordring. Retningen for Forsvarets utvikling gav seg nærmest av seg selv: invasjonforsvar i en eller annen form.

Det er det nå nødvendig å fortsette utviklingen mot et fleksibelt sikkerhetspolitisk instrument for å kunne bidra sammen med andre politiske virkemidler til å håndtere Norges sikkerhetsutfordringer. Det er altså ikke snakk om å kaste alle kortene opp i luften, men å videreutvikle den prosessen vi nå er inne i og som FSJ beskrev fra denne talerstol for noen uker siden.

Målet må være å bidra til å møte globaliserte problemer gjennom meningsfulle internasjonale bidrag slik at vi kan få en best mulig sikkerhetspolitisk situasjon som jo er den viktigste forutsetningen for norsk sikkerhet. Utviklingen av det norske Forsvaret må bidra til en effektiv allianse og et gjensidig godt forhold og samarbeid til utvalgte allierte.

Samtidig må vi kunne håndtere rutinemessige problemstillinger i våre interesseområder slik at vi unngår å invitere til problemer. Det kan tenkes at det kan oppstå situasjoner som er for store for Norge, men for små for alliansen. Vi må holde orden i eget hus, og bidra til respekt for internasjonal lov og rett. Vi må håndtere begrensede episoder og kriser med egne midler, og hvis vi ikke klarer det, må vi kunne eskalere den til å omfatte alliansedimensjonen.

Stikkordet for denne utviklingen er en overgang fra et lagerorientert til et leveranseorientert forsvar.

Forsvarssjefens militærfaglige utredning (FSJ MFU) er et ledd i prosessen rundt det neste Langtidsdokumentet som Regjeringen skal legge frem for Stortinget våren 2004. Forsvarssjefen skal levere sitt fagmilitære innspill sommeren 2003.

Denne gangen har vi lagt opp til en integrert arbeidsprosess mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Dette er en erkjennelse at det stadig er vanskeligere å skille mellom det som er rent fagmilitært, og det som er politisk, og at det derfor er uheldig å arbeide uten en fortløpende utveksling av informasjon og vurderinger underveis.

Det er likevel vesentlig at det er klart definerte ansvarsområder for Fmin og FSJ, slik at man til en hver tid vet hvem som "eier" hvilke beslutninger. En logisk følge av dette er at arbeidet blir mer gjensidig forpliktende, og at FSJ kan få politiske rammer på et tidlig stadium.

Rent praktisk innebærer en integrert prosess mange fordeler, ikke minst ressursmessig. Vi arbeider hurtigere, unngår misforståelser bedre enn før, lærer hverandre å kjenne, - og må jeg personlig legge til, vi oppnår gjensidig respekt. Dette er viktige elementer å ta med seg når vi går mot et integrert sivilt-militært Forsvarsdepartement.

Vi har organisert arbeidet slik at det er gjensidig sivil og militær deltakelse i alle arbeidsgruppene som er knyttet til prosessen. Når vi kjører operative spill er departementet med og spiller den politiske rollen. Vi har løpende koordinering med ukentlige møter og hyppig kontakt innimellom. Og ikke minst prøver vi å koordinere forankringsprosessen, slik at dette virkelig skal bli en åpen og inkluderende prosess.

Jeg nevnte politiske føringer. Så vidt jeg vet, er det første gangen at man på politisk side har gitt så klare styringssignaler og "commitment" så tidlig i prosessen. Etter mitt personlige syn er dette noe det står stor respekt av.

Slike føringer gjør det lettere for Forsvarssjefen å basere sitt arbeid på forutsetninger som vil overleve den politiske behandlingen.

Det gjør også at han ikke selv må ta ansvaret for politiske vurderinger som alltid må ligge til grunn for planleggingen. Det gjør det også lettere for resten av Forsvarets organisasjon å forholde seg til de politiske intensjoner de ellers må hente ut og tolke på egen hånd. Dette gjør at vi kan styre utviklingen av Forsvaret mer effektivt. Det er derfor viktig å merke seg at rammene gjelder for all utvikling i Forsvaret.

Statsråden presenterte de politiske rammene i et foredrag i Den norske atlantehavskomite 30. oktober i år. Forsvarssjefen har sluttet seg til de vurderingene som er gjort. Rammene er tilgjengelig på Forsvarsdepartementets hjemmeside.

Det vil føre for langt å gå inn på detaljene i de politiske rammene. Viktige stikkord er imidlertid å fortsette dreiningen av Forsvaret mot et fleksibelt sikkerhetspolitisk element, og fortsatt satsing på NATO-medlemskapet. Alliansetilpasningen innebærer at norske strukturelementer skal baseres på NATOs styrkeplanlegging. Dersom vi anskaffer noe som ikke bidrar til NATOs samlede evne, må vi kunne begrunne dette med viktige nasjonale oppgaver, f.eks. evnen til å møte nasjonale utfordringer vi må kunne håndtere på egen hånd.

Rammene tillegger også flernasjonalt samarbeid økende vekt. Dette er for å kunne oppnå mer kosteffektive løsninger både når det gjelder utvikling, anskaffelse, trening og drift, og på den måten kompensere for de langsiktige økonomiske problemene jeg skisserte innledningsvis.

Høyest prioritet skal gis til å realisere et oppgavebasert forsvar, dvs. en forsvarsstruktur med elementer som både kan brukes ute og hjemme.

Når vi deltar i operasjoner utenfor Norge, skal vi basere oss på at det norske bidraget utgjør en del av et bredere samarbeid. Dette vil være viktig når det gjelder sammensetningen av styrken, og vil gjøre det mulig å yte et mer betydningsfullt bidrag og forenkle logistikkproblemer. Det norske F-16-bidraget kan være et eksempel på dette.

De politiske rammene vektlegger modernisering av Forsvaret med evne til å operere i fremtidens stridsmiljø, og en økning av evnen til å bidra med spesialkapasiteter på bekostning av et tradisjonelt nasjonalt balansert Forsvar. Etter mitt syn er dette en logisk følge av den utviklingen vi nå er vitne til.

Den konkrete oppgaven på militær side er å konkretisere strukturforslag for 2008. Når vi skal skissere det nye forsvaret, må vi nærme oss fra to kanter. Det første trinnet er å skissere forsvaret og samtiden ca. 12 år frem i tiden. Deretter må vi konkretisere dette i en strukturvisjon for 2014+. Dette er gjort for at vi skal kunne klare å løfte blikket tilstrekkelig til å foreta reelle kursendringer uten å være bundet av arven. Trinn 2 blir å nærme seg 2008 fra visjonen og fra den vedtatte 2005-strukturen. Dette vil gi oss mulighet til å styre det vi ønsker, samtidig som vi tar hensyn til den "virkelige" verden.

Det viktige blir å bygge en bro mellom arv og fremtidig struktur på en måte som tar innover seg den komplekse verden vi lever i. Dette må vi klare på en logisk og troverdig måte. Argumentene må være synlige og vurderingene må være sporbare.

Dette skal vi gjøre ved å ta konsekvensene av det sikkerhetspolitiske konseptet og vurdere resultatene av de utredningene som nå begynner å ferdigstilles på militær og sivil side. Dette må vi sammenholde med resultatene fra operative spill og vurdering av scenarier. Dette vil gi oss innretningen på det nye Forsvaret, mens de økonomiske rammene som er politisk bestemt, sammen med kostnadsberegninger som vi gjør på militær side, vil gi volum og struktursammensetning.

Det har tidligere vært brukt som argument at FSJ må anbefale det som er militært påkrevd for å løse de pålagte oppgavene og at en ressursstyrt tilnærming ikke er riktig. Etter mitt syn er det viktig at vi fortsatt har en stram ressursstyring. For det første har den ressursstyrte tilnærmingen ført til en helt annen realisme i planleggingen. Dette er overordnet viktig i en situasjon hvor den dobbelte ubalansen er en av de største utfordringene vi står overfor. For det andre er det slik det er nesten umulig å kvantifisere dagens utfordringer, det blir derfor tilsvarende vanskelig å finne ut hvor mye som er nok.

Det er imidlertid viktig å legge frem helhetlige strukturforslag, og skape forståelse for at det ikke er en slags a la carte meny, hvorfra man kan kombinere sin egen meny. Derfor er det viktig at vi synliggjør hvordan variasjoner i de enkelte nivåene slår ut ved å klarlegge hvordan mer penger best anvendes, og hva som må ut dersom det blir mindre penger.

I det pågående arbeidet forholder vi oss til tre budsjettnivåer. Det ene er en videreføring av forsvarsforlikets maksimale budsjettnivå, det neste er et gjennomsnitt av dette, og det laveste er videreføring av budsjettnivået for 2002.

En strukturvurdering kan ikke foretas på bakgrunn av operative vurderinger alene. Forsvaret må forholde seg til mange og vidtspennende rammefaktorer. Alle disse må spille sammen og gjensidig påvirke hverandre. Det er derfor iverksatt en omfattende portefølje av delutredninger. Det er meningen at så mange som mulig av disse skal gjøres ugradert, og legges ut på nettet slik at de som er interessert kan sette seg inn i dem og gi oss innspill.

Forsvarsdepartementet har eierskapet for noen av delutredningene, Forsvarssjefen for andre. Hver av utredningene fortjener i grunnen et eget mandagsforedrag, men tiden tillater ikke at jeg går nærmere inn på dem. Jeg tror likevel at jeg vil fremheve arbeidet med en gjennomgang av Befalsordningen som spesielt viktig. Det er avgjørende at personellsystemet og vår praktisering av det, blir tilpasset de nye forsvarsutfordringene. For Forsvarets personell er sannsynligvis resultatet av dette arbeidet noe man mest vil få direkte føling med.

Forsvarssjefens delutredninger omfatter strukturvisjonen som jeg allerede har nevnt. Arbeidet med scenarier er ferdig og de operative spillene er også snart gjennomført. NATOs utvikling er sentralt, og konkretisering av Forsvarets oppgaver er vesentlig for å kunne foreta stram prioritering. Fredstidoppgavene vil spille en viktig rolle for strukturarbeidet, og det samme vil de vurderingene som er knyttet til Sårbarhetsutvalget.

Hele tiden vil vi arbeide med informasjon og forankring. Dette er viktig av to grunner. For det første er det viktig å få innspill - det er viktig at vi lærer noe-, og for det andre er det viktig for å få en troverdig prosess.

Noen ord om scenarier og bruk av disse som del av strukturutviklingen. Vi har denne gangen prøvd å ta inn over oss hele spekteret av forsvarsutfordringer, hele sirkelen rundt, om dere vil. Sirkelen representerer denne helheten. Denne helheten har vi delt inn i plansituasjoner som skal omfatte alle de sikkerhetsmessige utfordringer vi ser for oss. Innenfor disse er det identifisert et viss antall scenarier som er egnet for analyse og vurderingsformål. Disse er politisk forankret.

Noen av scenariene er gjort til gjenstand for en overordnet vurdering, mens andre er utviklet i dybden og danner grunnlaget for operative spill.

Det er viktig at scenariene er brukt som eksempler, for å finne ut hvilke egenskaper som er best egnet i de forskjellige plansituasjoner. Det må være en politisk vurdering hvordan scenariene skal vektlegges innebyrdes.

Vi er ikke kommet så langt i arbeidet at jeg kan si så mye om hvordan fremtidens Forsvar vil se ut. Arbeidet har likevel bekreftet at den innretningen som FS2000 la til grunn for Forsvarets utvikling var riktig. De nye kapasitetene som ble foreslått, men som ikke nådde opp i slutfasen, har fortsatt en like stor relevans som tidligere. De studiene vi har gjennomført til nå, peker også i retning av større grad av rollespesialisering og satsing på nisjer på bekostning av et tradisjonelt forsvar.

Ny målsetting

Så over til begrepet "balansert forsvar". Begrepet balansert er naturligvis en meget relativ ting; det kommer an på hva det er balansert i forhold til. Hvis man legger balansert i forhold til at man har alle materiell-komponenter, eller evne til å være balansert i hele oppgavespekteret, er det min mening at begrepet hører hjemme på den retoriske banehalvdel.

Vi kan tenke oss at alle lands forsvar vil ha en avveining mellom balansert forsvar og et forsvar som satser mest på noen utvalgte områder. Balansert forsvar har sammen med internasjonalt militærsamarbeid, totalforsvar og verneplikten vært en av hjørnesteinene i det norske forsvarskonseptet.

Dette var en riktig målsetting under den kalde krigen, da norske styrker skulle holde et gitt geografisk område mot en definert motstander, og vi kunne basere oss på en varslings tid for å mobilisere.

De nye utfordringene krever en helt annen tilgjengelighet, deployerbarhet og spesielle egenskaper enn tidligere. Det er dette som ligger til grunn for de endringene i NATOs styrkeplanlegging jeg nevnte. Med de økonomiske begrensningene som finnes, er det kun stormakter som kan ha et virkelig balansert forsvar. For andre land, som er avhengig av alliansen for å løse krevende forsvarsoppgaver, vil det være mye mer hensiktsmessig å legge mer av ressursene sine i noe som kan bli et meningsfullt bidrag, enn å smøre dem tynt ut over en stor struktur. Dermed kan NATO oppnå en balansert forsvarskapasitet, som er utenkelig for det enkelte medlemsland med unntak av USA.

Det vil fortsatt være behov for selvstendig evne, en balanse i en viss del av strukturen. Denne balansen må være rettet inn mot de oppgavene vi må kunne løse på egen hånd, dvs rutinemessige fredsoppgaver og krise- og episodehåndtering i den lavere delen av konfliktspekteret.

For strukturen som sådan må vi legge større vekt på rollespesialisering. Det er viktig at denne satsingen tar utgangspunkt i hva fellesskapet har behov for, og hva vi er gode på i Norge, det vi har spesielle forutsetninger for. Det er faktisk flere områder hvor vi har gode forutsetninger. Dernest må det være en sammenheng mellom det vi har behov for nasjonalt og det vi spesialiserer oss på i NATO, slik at disse forsterker hverandre gjensidig. Det går ikke an å produsere spesialister uten at man har en grunnmur å bygge på. Man kan ikke produsere en Ole Gunnar Solskjær uten at han har et lag å springe ut fra. Rollespesialisering krever altså en basisstruktur, men denne basisstrukturen behøver ikke ha samme kapasitet som den delen man skal bruke i operativ sammenheng. For å fortsette fotball-liknelsen: Lokallaget er for å frembringe spissene, ikke for å spille i Champions League!

Det er viktig å forstå at dette ikke er noe enten eller, men en dreining, og at vi ved å tenke på denne måten både kan få en bedre evne til å løse nasjonale oppgaver, samtidig som vi gjør vårt bidrag til alliansen mer relevant.

Klarer vi dette er gevinsten et troverdig forsvar nasjonalt og internasjonalt. Samfunnet vil få mer for pengene sine, og militære kapasiteter kan leveres iht nasjonale og NATO-krav. Dette vil bidra til å holde problemer og konflikter borte fra Norge, og vil uten tvil være mest hensiktsmessig også for direkte forsvar av norsk territorium dersom dette skulle bli krevd. I utgangspunktet skal alle våre styrker kunne brukes ute så vel som hjemme.

For personellet vil et forsvar som klarer å levere de tjenestene samfunnet etterspør, være en vesentlig mer attraktiv arbeidsplass. De vil kunne mestre sine oppgaver på en måte de er stolt av, og vil ha større forutsigbarhet.

Forsvaret er en tung skute. Roret er ganske lite, og noen lett oppgave er det ikke å endre kurs. For å klare dette må ha en troverdig og inkluderende prosess. Jeg tror ikke at dette vil føre til at vi unngår vanskelige beslutninger. For dem blir det nok av. Men kanskje vi kan få et bedre beslutningsgrunnlag og en bedre forankring slik Forsvaret kan stå samlet bak beslutningene og unngå intern splittelse.

Endringer, som dreier oss vekk fra det kjente, fra det som har preget oss, store endringer eller kanskje nedleggelse av avdelinger og tjenestefelt hvor vi har vår militære tilhørighet krever mer enn fremsynthet og en ryddig stabsprosess. Det kreve lederskap og mot.

Takk for oppmerksomheten!