

Foredrag i Oslo Militære Samfund

Mandag 17. januar 2005

ved

Brigader Barthold Hals

Sjef for Forsvarets omstillingsprogram (FOKUS)

Forsvarets omstilling fram mot 2008

Formann, mine damer og herrer

Innledning

Tanken om nasjonalt balanserte styrker utviklet seg til å bli en hovedidé i den nasjonale forsvarstradisjonen. Denne grunnforestillingen skulle komplisere reformarbeidet etter den kalde krigen.

Til tross for bestrebelsene som ble gjort for å oppgradere Hæren materiellmessig, vedvarte dens svakheter: Gjennom hele den kalde krigen hadde Hæren relativt liten mobilitet, dårlig beskyttelse og liten ildkraft, inkludert tilstrekkelig tung ildstøtte fra feltartilleriet.

En studie av Hærens operativitet basert på sammensetningen av materiellparken som FFI gjennomførte i 1993, bekreftet da også at Hærens materiellsituasjon var alvorlig. Studien konkluderte med at Hæren i 1990, basert på visse kriterier for materiellets kvalitet, bare ville være i stand til å stille én operativ brigade, eller i verste fall ingen.

Det er derfor grunnlag for å hevde at en stor del av mobiliseringshæren i realiteten ikke var mer enn en papirtiger, hvis viktigste funksjon var å bidra til å berolige egen befolkning, bekymre sovjetiske militære planleggere og demonstrere forsvarsvilje overfor Norges allierte i Nato.

Fra tidlig på 1970-tallet og i over 20 år seilte undervannsbåter og MTBene i realiteten uten torpedoer som virket og med upålitelige raketter som var beheftet med sterke begrensninger og svakheter. Først på slutten av 1990-årene fant problemene sin løsning. For Luftforsvaret var vedvarende avgang av flygere til sivil luftfart og mangel på kvalifisert teknisk personell et problem gjennom store deler av perioden. Flygerkrisen kulminerte høsten 1985. Natos krav til antall flygere per fly var 1,5, minimum 1,2. Norske jagerflyskvadroner hadde en gjennomsnittlig flygerdekning på 0,6. [...] Ved utgangen av 1980-tallet var situasjonen blitt noe bedre, slik at to av Luftforsvarets fire F-16-skvadroner var operative. Det kom dessuten til å gå lang tid før flyene fikk effektive våpen. Luftforsvaret prioriterte plattformer fremfor våpen. F-16 fikk funksjonsdyktige Penguin Mk-3-raketter først i 1989, mens modifikasjonsprogrammet for å sette F-16-flyene i stand til å avfyre rakettenes ikke var avsluttet før i 1990. Effektive mellomdistanse luft-til-luft-raketter (AMRAAM) ble først anskaffet etter at den kalde krigen var over.

Willoch-kommisjonen arvet således et strukturproblem, en stor organisasjon med betydelige svakheter. Willoch omtalte den som en "papirtiger".

I 1999 var budsjettet omlag åtte prosent lavere enn i 1990 målt i reell kroneverdi. Dette skulle bli hovedmønsteret på 1990-tallet. Kostnadsanslagene var systematisk for lave. Beregninger i ettertid viste at Forsvarskommisjonens kostnadsoverslag for anbefalt struktur var minst 20 prosent for lav; for den etterfølgende langtidsmelding var det tale om minst 30 prosent. Krisen nådde sitt klimaks i 1998 under og etter behandlingen av langtidsmeldingen for Forsvaret for perioden 1999-2002.

Det økonomiske ambisjonsnivået var beskjedent sett på bakgrunn av at regjeringen ønsket å videreføre hovedretningslinjene i Forsvarskommisjonens anbefalinger. Sett under ett var dette en ny runde med osthøvelen, uten at det ble tatt grunnleggende grep for å bringe Forsvarets struktur og omfang i takt med budsjettnivået. Strukturen hadde dessuten en skjev innretning i forhold til de nye utfordringene og til utviklingen innenfor militær teknologi og doktriner.

Forsvarspolitisk utvalg fastslo at "ideen om et nasjonalt balansert forsvar finnes bare i retorikken".

Mine damer og herrer. Det jeg har lest nå er ikke mine ord. Det er sitater fra bind fem av Norsk forsvarshistorie som utkom i november 04 som omhandler tiden fra 1970 til 2000. Bokens forfattere, Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes, skulle være vel kjent i denne forsamling. Boken kan sies å være det første helhetlige forskningsprosjekt som tar for seg sikkerhets- og forsvarspolitikk i denne tidsepoken. Forfatterne har stått overfor den klassiske utfordring å skrive historien fra den nære fortid. Dette har de etter min mening, klart på en meget god måte.

De siste 30 årene har Forsvaret kontinuerlig stått overfor det som er kjent som begrepet "den doble ubalanse". Det har ikke vært balanse mellom sikkerhetspolitiske og fagmilitære ambisjoner på den ene siden, og de bevilgninger som politiske myndigheter har stilt til rådighet. Samtidig har det også vært manglende vilje til å iverksette nødvendige rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak, som medførte at en for stor andel av budsjettet har gått med til drift, og dermed ytterligere svekket evnen til å fornye strukturen.

Jeg vil gjerne gjenta et av sitatene fra bind fem i Norsk forsvarshistorie:

Det er derfor grunnlag for å hevde at en stor del av mobiliseringshæren i realiteten ikke var mer enn en papirtiger, hvis viktigste funksjon var å bidra til å berolige egen befolkning, bekymre sovjetiske militære planleggere og demonstrere forsvarsvilje overfor Norges allierte i Nato.

Nettopp ved å berolige egen befolkning, bekymre sovjetiske militære planleggere og demonstrere solidaritet overfor alliansen, oppnådde vi å bevare fred og stabilitet gjennom den kalde krigen. Strategien med et stort volum, med et totalforsvarskonsept som ville stille store ressurser til disposisjon i en eksistensiell krig, kan derfor hevdes var en riktig strategi.

Men i den nye situasjonen som har oppstått etter den kalde krigen, nytter det lite å bruke den kalde krigs målestokk for å måle forsvarsevnen. Det viktigste er ikke å ha et stort volum, men at vi har evnen til å være på rett sted, til rett tid, med riktige kapasiteter som kan ledes effektivt. Og i motsetning til den kalde krigen, da vi kunne holde kortene tett til brystet, må vi nå faktisk kunne vise hva vi er gode for - hver eneste dag. Dette gjelder både når vi deltar i skarpe internasjonale operasjoner og når vi løser nasjonale oppgaver og håndterer hendelser og episoder av sikkerhetspolitisk karakter. I stedet for å telle antall fly, fartøyer og hæravdelinger for å markere vår evne til å oppholde en motstander i et

invasjonsscenario, må vi nå måle kvaliteten langs flere akser. I tillegg til å telle antall plattformer og antall soldater, må vi måle hvordan reaksjonsevne, øvingsnivå, relevant utrustning i forhold til oppgavene, kommando- og kontrollsystemer, sensorintegrasjon osv, er koblet til et system hvor de ulike elementer utfyller hverandre. Samtidig bør vi merke oss at Forsvaret gjennom den kalde krigen og ikke minst på 1990-tallet akkumulerte et gap mellom ambisjoner og budsjettildeling. Dette var et gap som i seg selv krevde dramatiske kutt i volum og innretning, for å forhindre at vi før 2010 skulle komme i en uholdbar ubalanse der driftsbudsjettet ville ha utgjort hele budsjettet.

Fra St.prp. nr. 45 til Forsvarssjefens Militærfaglige utredning 2003

Den struktur som ble vedtatt ved behandlingen av St.prp. nr. 45 i 2001, var basert på en flat ramme på ca 31 milliarder, omregnet til 2005 kroner, inkludert internasjonale operasjoner. I forbindelse med stortingsbehandlingen ble strukturen tilført flere strukturelementer som sammen med en viss underfinansiering i Regjeringens forslag, medførte en betydelig underfinansiering også av denne strukturen, men i et langt mindre omfang enn på 1990-tallet. Ikke minst i lys av terroranslagene 11. september 2001, var det derfor nødvendig for regjeringen Bondevik i 2002 å fremme en ny proposisjon, St.prp. nr 55, hvor strukturens volum ble redusert tilbake til om lag den strukturen som ble anbefalt i St. prp. nr 45.

Samtidig ble det inngått et historisk fireårsforlik mellom Regjeringen og Arbeiderpartiet. Forliket la opp til et fireårsbudsjett hvor intensjonen var å øke budsjettet til i overkant av 32 milliarder pr år gjennom perioden, omregnet til 2005 kroner. Budsjettforutsetningene ble fulgt for 2003, men for årene 2004 og 2005 ble budsjettet ca 1,7 milliarder lavere en forutsatt pr år.

Resultatet av de politiske vedtak ved behandlingen av St.prp. nr. 45 og 55 var en dramatisk omlegging av Forsvaret. De sikkerhetspolitiske endringer var tilsynelatende ikke store, men man oppnådde å skape større forståelse for behovet for å etablere balanse mellom strukturens størrelse og innretning, og de økonomiske forutsetninger.

Da det etter hvert viste seg at de økonomiske rammer som ble lagt til grunn ved behandlingen av St.prp. nr. 55 ikke ble fulgt, innebar dette at man var på vei mot en ny ubalanse. For å unngå denne ubalanse, måtte strukturen reduseres ytterligere i volum, og ikke minst måtte det iverksettes radikale tilpassinger og effektivisering av logistikk- og støttevirksomheten.

Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (FSJ MFU 03)

I februar 2002 mottok forsvarssjefen forsvarsministerens rammer og føringer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003. Føringene baserte seg på tre ulike økonomiske nivåer, henholdsvis 31, 32 og 33,5 milliarder, omregnet til 2005-kroner, hvor forsvarssjefen ble bedt om å beskrive konsekvensene for de ulike nivåer.

I tillegg til de økonomiske forutsetninger, var forsvarsministeren og forsvarssjefen enige om at nå var tiden inne for å foreslå en rekke andre dyptgripende endringer og reformer for å modernisere Forsvaret ytterligere i forhold de sikkerhets- og forsvarspolitiske endringene. Samtidig var det viktig at Forsvarets struktur ble tilpasset en mest mulig robust antakelse om fremtidig ressurstilgang.

Forsvarssjefen la særlig vekt på fire forhold:

1) Antall vernepliktige til førstegangstjeneste måtte i enda større grad tilpasses Forsvarets behov. En verneplikt som baserer seg på at hoveddelen av de mannlige vernepliktige skulle avtjene førstegangstjenesten, ville påføre Forsvaret en ekstrakostnad på ca 1,5 milliarder kroner årlig. Dette ville binde opp ressurser som ellers kunne bli frigjort til en styrket operativ virksomhet og strukturell fornyelse.

Samtidig mente man at et betydelig høyere antall vernepliktige utover Forsvarets behov, ville undergrave tilliten til selve verneplikten, ved at den enkeltes tjeneste ikke ble forankret i et reelt operativt behov.

2) Det andre var en ny eller revidert befalsordning. Et innsatsforsvar med økt krav til kvalitet og reaksjonsevne må i langt større grad baseres på tilgjengelige styrker, og konsekvensen av dette var behov for langt flere vervede og befal på lavere gradsnivå. For at Forsvaret skulle kunne anvendes både hjemme og ute for å sikre norske interesser, fant forsvarssjefen det nødvendig å anbefale at frivillighetsprinsippet for internasjonale operasjoner ble erstattet av beordringsplikt for alt befal. Dette for å sikre en jevnere byrdefordeling blant Forsvarets ansatte, og for å sikre tilgjengelighet innenfor et bredere spektrum av kapasiteter. Videre måtte utdanningsordningen bli mer enhetlig. Unødig overlapping måtte avvikles, og en større tilpassing til det sivile utdanningssystem måtte gjennomføres. Det syntes åpenbart at den totale ressursinnsatsen innenfor utdanning kunne reduseres, uten at det gikk på bekostning av kvaliteten.

3) For det tredje måtte logistikk- og støttevirksomheten tilpasses den operative virksomheten. Dette gjaldt både å understøtte den operative strukturen, men først og fremst for å redusere støttevirksomhetens andel av det totale ressursforbruket.

4) Det fjerde forholdet forsvarssjefen vektla, var å få reformert Heimevernet for å kunne være bedre tilpasset et endret trusselbilde. Det innebar en større differensiering innenfor HV, og en enda større vektlegging av kvalitet for å sikre tilgang til relevante kapasiteter. Dette innebar blant annet at antall HV-distrikter og HVs totale volum måtte reduseres.

I tillegg til de nevnte forhold, påpekte forsvarssjefen at en forutsetning for god forsvarsplanlegging og ressursutnyttelse var størst mulig forutsigbarhet i ressurstilgangen.

St.prp. nr. 42

10. april i fjor la Regjeringen frem en ny langtidsproposisjon for Stortinget, St.prp. nr. 42, som i all hovedsak baserte seg på Forsvarssjefens anbefalinger i hans militærfaglige utredning. I juni behandlet Stortinget proposisjonen. Et bredt stortingsflertall sluttet seg til de hovedretninger som ble trukket opp i proposisjonen. De endrede sikkerhets- og forsvarspolitiske forutsetninger kom klart til uttrykk, og fikk tilslutning i Stortinget. Det var nå gått 15 år siden avviklingen av den kalde krigen. Nato hadde revidert sitt strategiske konsept og det tradisjonelle endimensjonale trusselbildet hadde endret seg til et globalt trusselbilde som var preget av uforutsigbarhet, både med hensyn på hva trusselen ville være – hvor den ville oppstå og når den kunne inntreffe.

De nasjonale sikkerhetspolitiske utfordringer ble klart presisert, og det ble klargjort at de rene nasjonale utfordringer primært dreide seg om myndighetsutøvelse, episode- og krisehåndtering. Det ble fastslått at større kriser, trusler og konflikter, ville foregå i en allianseramme. Proposisjonen la stor vekt på å klargjøre økonomiske forutsetninger og konsekvenser samt å påpeke behovet for balanse mellom oppgaver og ambisjoner, og ressurstilgang.

De fagmilitære råd i Forsvarssjefens militærfaglige utredning, og den politiske behandling av St.prp. nr. 42, var i stor grad en videreføring av anbefalingene fra Forsvarsstudie 2000, og den sikkerhets- og forsvarspolitiske kursendring som ble initiert ved den politiske behandling av St.prp. nr. 45 og 55. Forsvarssjefens militærfaglige utredning og St.prp. nr. 42 fremmet, og fikk gjennomslag for, helt nødvendige reformer som en konsekvens av en endret forsvars- og sikkerhetspolitisk innretning. Ikke minst gjaldt dette utredninger og anbefalinger om radikale endringer av logistikk- og støttevirksomheten, både i form av

operativ tilpassing og effektivisering og rasjonalisering av denne virksomheten. Her er det verd å merke seg at perioden fra 2000 og frem til i dag markerer at et bredt politisk flertall har stått bak endringene, og at to regjeringer har gitt forsvarssjefen nødvendige fullmakter til å drive igjennom endringene.

Resultater av omstillingen 2002-2004

Ved starten på 2005 er det naturlig å ta et tilbakeblikk for å se på de resultater som er oppnådd. Forsvaret ble pålagt å redusere driftsutgiftene med minimum to milliarder kroner pr år innen utgangen av 2005. Driftsreduksjonene skal først og fremst tas ut gjennom å redusere bygningsmassen med to millioner kvadratmeter, redusere antall årsverk med netto minimum 5000, fordelt på 4500 årsverk for Forsvarets militære organisasjon og 500 årsverk for Forsvarsbygg. Den største endring på operativ side var at Hæren skulle reduseres til tre brigader. I tillegg stadfestet man forslaget fra St.meld. nr. 38 om å opprette Forsvarets innsatsstyrker (FIST).

Status pr januar 2005 er at de årlige driftsutgiftene er redusert med mellom én og én og en halv milliard kroner pr år. Planen for 2005 peker i retning av at driftsutgiftene blir redusert med to milliarder kroner årlig ved utgangen av 2005. Netto årsverkreduksjon er pr 1. januar er ca 3500, dvs ca 80 prosent av nedtrekksmålet. Det er lagt konkrete planer for å redusere med ytterligere minimum ca 1000 årsverk i 2005.

Omfanget, kompleksiteten og utfordringen som Forsvaret nå står oppe i, kan nok lett bli dominert av de negative sidene ved omstillingen. Forsvaret igangsatte i 2002 en av de største omstillinger i offentlig sektor med omfattende restrukturering og reduksjoner på drifts- og årsverksiden. Samtidig har vi bedret den nasjonale operative evnen samt at vi utvikler en mobil og fleksibel operativ struktur, som gjør oss bedre rustet som internasjonal bidragsyter, og bedre i stand til å reagere nasjonalt. Vi øver og trener mer og øker kvaliteten på våre styrker. Vi deltar i krevende internasjonale operasjoner med et bredt spekter av kapasiteter. Reaksjonsevnen og fleksibiliteten er vesentlig forbedret. Dette viste vi blant annet da vi ble bedt om å bidra med transportflykapasitet og helsepersonell under flomkatastrofen i Sørøst-Asia.

Tilbakemeldingene på våre operative bidrag er entydig positive, enten det gjelder utførelsen av våre hjemlige, eller internasjonale oppgaver. Vi kan også konstatere at de vernepliktige er mer positivt innstilt enn før. Ca 80 prosent av dem som gjennomfører førstegangstjeneste er svært fornøyde eller fornøyde med tjenestens innhold, en oppslutning vi trolig ikke har opplevd tidligere.

De prinsipielle endringer i Forsvarets innretning som ble fattet gjennom forsvarssjefens anbefalinger og den politiske behandlingen av St.prp. nr. 45 og 55, fikk nødvendigvis konsekvenser. De synbare negative konsekvenser i form av nedleggelse, kutt i virksomhet og påfølgende bortfall eller flytting av arbeidsplasser, kom ikke uventet i fokus og har vært gjenstand for debatt i og utenfor Forsvaret. De positive utfall på kort og lang sikt kom mindre til syne. Ikke alle har vært like villige til å ta innover seg nødvendigheten av endringer og reformer. Det falt i stor grad på forsvarssjefen, forsvarsministeren og enkelte offiserer å påpeke nødvendigheten av, og argumentere for, disse endringene.

Strategisk og operativ innretning

Gjennom utredningene og planarbeidet med å videreutvikle og transformere Forsvaret frem mot 2008, trådte tre begreper frem som helt sentrale. Forsvaret skulle videreutvikles til et relevant, gripbart og deployerbart forsvar.

Hva er et relevant forsvar? Et relevant forsvar kan sies å være et forsvar som politiske myndigheter, opinionen og Forsvarets ansatte opplever som relevant. Å være relevant

innebærer at man har tillit til at organisasjonen er i stand til å løse tillagte oppgaver på en kosteffektiv måte. Relevant i forhold til å løse oppgaver, anvende ressurser, oppnå aksept i politiske miljøer og i opinionen, plasserer begrepet relevant i en sikkerhets- og forsvarspolitisk kontekst. For å bruke et mer forretningsmessig uttrykk, kan man si at Forsvaret er relevant når det leverer produkter til en kostnad som oppfattes som akseptabel. En offentlig etat som Forsvaret er avhengig av at de bevilgende myndigheter oppfatter virksomheten som relevant. Hvis ikke, vil det få konsekvenser i form av reduserte bevilgninger eller krav om omfattende endringer.

Forsvaret er i dag et bredere sikkerhetspolitisk instrument i forhold til hva det var under den kalde krigen, da det først og fremst representerte et nødvergeinstrument. Det innebærer at fra i hovedsak å planlegge bruken av Forsvaret mot en klart definert invasjonstrussel, planlegges Forsvaret i dag for bruk over et bredt spekter av tenkte situasjoner, som episode- og krisehåndtering, støtte til det sivile samfunn, konflikter, og ulike former for asymmetriske trusler.

Det vi vet, og har opplevd de senere år, er at scenariene er svært uforutsigbare. Kriser og konflikter kommer overraskende, både i tid og sted. Dette krever et forsvar med et bredt spekter av kapasiteter som er gripbare. Dvs at de er øvet og trent for raskt å kunne settes inn for å takle krevende, uforutsigbare situasjoner, preget av kaos. Forsvarets hovedrasjonale er bygget på at det må kunne operere i krigslignende situasjoner. Det innebærer at vi må være forberedt på å anvende makt, alene eller sammen med allierte, for å nå politiske mål. Et tradisjonelt mobiliseringsforsvar tilfredsstiller ikke kriteriene for å være gripbart.

Militære kapasiteter må også kunne forflyttes raskt og effektivt, dvs at de i tillegg til å være gripbare, også må være deployerbare. De må raskt og effektivt kunne forflyttes til der hvor behovet oppstår, med egen forsyning eller støttet av annen militær eller sivil transportkapasitet. I tillegg må operative kapasiteter understøttes av en logistikk som også er deployerbar og tilpasset de operative enheters krav til reaksjonsevne.

Endret strategisk og operativ innretning - konsekvenser for andre deler av Forsvaret

Forsvarets innretning og rasjonale har i løpet av en femårsperiode beveget seg fra å være et nødvergeinstrument til et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Forsvaret skal nå videreutvikle et stående og effektivt ledelses- og etterretningsapparat for ledelse av operasjoner i nasjonal sammenheng, samt å støtte allierte med moduler og kompetent personell innenfor kommando og kontroll. Ulike kapasiteter fra alle forsvarsgrener skal kunne operere effektivt som en del av allierte styrker. Denne innretningen krever endringer og tilpassinger av utdanningen og lov- og regelverket for disponering av befal og sivile. Norge har, som en del av Nato, sluttet seg til en endret strategisk innretning for alliansen, som blant innebærer at Nato-styrker også kan settes inn utenfor alliansens område. Konsekvensene av denne endrede strategiske innretning, innebærer blant annet at bruken av norske styrker i utlandet ikke lenger kan baseres på et hjemmelsgrunnlag i artikkel 5-situasjoner eller frivillighet hos personellet.

Kravet om en større tilgjengelighet for kapasiteter forutsetter en større andel befal på lavere gradsnivå og vervede ved avdelingene. Ressursmessige begrensninger, og bortfall av store deler av mobiliseringsforsvaret, innebærer at behovet for antall vernepliktige reduseres. Det er ikke til å unngå at denne utviklingen stiller spørsmål om vernepliktens berettigelse, en debatt som sikkert vil fortsette i årene framover. Selv om forsvarssjefens anbefalinger innebar at kun ca 40 prosent av vernepliktsmassen ville gjennomføre førstegangstjeneste, mente han at verneplikten fremdeles ville være den beste løsning, men at vernepliktens kår og status måtte endres, slik at den blir oppfattet som langt mer

attraktiv og meningsfylt. Regjeringen og et bredt flertall i Stortinget sluttet seg til forsvarssjefens anbefalinger. Det er også gledelig og viktig å merke seg at de vernepliktiges tillitsvalgte har sluttet seg til denne linjen.

Heimevernets hovedrasjonale endret seg dramatisk gjennom 1990-årene. Tidligere var den primære oppgaven å sikre oppsetning og mobilisering, først og fremst av Hæren, som hadde lagre og oppsetningsplasser over hele landet. Med det nye trusselbilde måtte også Heimevernet, som øvrige deler av Forsvaret, justere sine oppgaver. HV videreutvikles nå for styrket relevans i forhold til suverenitetshevdelse, krisehåndtering og støtte til ivaretagelse av samfunnssikkerhet, ikke minst i forhold til asymmetriske trusler. Som følge av et endret trusselbilde, vil behovet for beskyttelse av ulike objekter være situasjonsbetingede. Dette innebærer behov for en større spissing og differensiering av HV. Kvaliteten på utrustning, trening og øving bedres spesielt for innsatsstyrkene.

Utviklingen mot en mer fleksibel og gripbar operativ struktur forutsetter et moderne logistikk- og støtteapparat som underbygger den operative innretningen. Hovedtrekkene i utviklingen av Forsvarets operative logistikkressurser frem mot 2008 vil være endringer som gir gripbarhet på logistikkressurser for å sikre reaksjonsevne, deployerbarhet og utholdenhet for den operative strukturen. Den deployerbare logistikkstøtten etableres med utgangspunkt i fem av Forsvarets store baseområder. Logistikkbasene etableres med modulbaserte elementer, slik at basen kan tilpasses det enkelte oppdrag, omgivelser og lokasjon.

Hovedutfordringer 2005-2008

2005 er det siste året i forrige langtidperiode og det første i innværende, som går fram til 2008. Den fortsatte moderniseringen av Forsvaret stiller ambisiøse, men helt nødvendige krav til effektivisering og tilpassing av logistikk- og støttevirksomheten frem mot 2008. For å frigjøre mer midler til materiellinvesteringer og operativ drift, skal driftsutgiftene reduseres med ca 0,9 milliarder kroner pr år innen utgangen 2008. Dette skal oppnås ved å redusere årsverkkrammene på ca 16 200 ved utgangen av 2005 med ytterligere ca 1000. I tillegg skal bygningsmassen reduseres med ca en halv million kvadratmeter ift målet for 2005. I tillegg skal det gjennomføres en omfattende effektivisering av logistikk- og støttevirksomheten. I omstillingssammenheng innebærer dette at 2005 og 2006 fremstår som svært krevende.

Et moderne forsvar krever en kontinuerlig oppdatering og fornyelse av strukturen. Det må samtidig være en fornuftig balanse mellom drifts- og investeringssiden. Et innsatsforsvar, hvor store deler av materiellet er i daglig bruk, vil måtte avsette hoveddelen av budsjettet til driftsrelatert aktivitet. Samtidig må investeringsbudsjettet være så høyt at det gir mulighet til å oppdatere og fornye strukturen. Et optimalt balansepunkt mellom drift og investeringer vil være å kunne sette av gjennomsnittlig 25 til 30 prosent av budsjettet til investeringer. Et for høyt investeringsnivå vil svekke mulighetene til å utdanne personellet, trene og øve staber og avdelinger opp til et tilfredsstillende nivå – og moderne materiell og systemer vil ikke kunne utnyttes effektivt.

Erfaringer viser at forsvarsvirksomheten har en driftskostnadsvekst og en teknologisk fordyrelse som ligger høyere enn den pris- og lønnskompensasjon som gis årlig ifm budsjettet. Dette er ikke unikt for Norge. Vi ser tilsvarende utvikling hos sammenlignbare land. Driftskostnadsveksten kan til en viss grad påvirkes gjennom en mer bevisst styring av driftsutviklingen. Foreløpige undersøkelser indikerer at driftskostnadsveksten er redusert de siste to til tre årene. Den teknologiske fordyrelsen er man i liten grad herre over. Vi er i stor grad avhengige av å velge materiell som våre allierte og nære

samarbeidspartnere produserer. Erfaringer viser at avansert teknologisk materiell har en prisvekst som er betydelig høyere enn samfunnets pris- og lønnsvekst forøvrig. Bevisst økt bruk av kommersielt produsert materiell kan til en viss grad kompensere noe av kostnadsveksten, men materiell produsert for militært bruk vil naturlig nok alltid utgjøre hoveddelen av investeringsbudsjettet.

Totalt sett kan man anta at driftskostnadsveksten og teknologisk fordyrelse svekker budsjettet med gjennomsnittlig minimum en til to prosent pr år. Et forsvarsbudsjett som kun kompenseres pris- og lønnsmessig iht Finansdepartementets retningslinjer, reduserer dermed kjøpekraften år for år. Dette innebærer at Forsvaret kontinuerlig må effektivisere og rasjonalisere virksomheten for i størst mulig grad å kompensere dette forhold. Men det vil alltid komme en grense for hvor lenge denne utviklingen kan fortsette, og de politiske myndigheter må foreta valg som i prinsippet innebærer at oppgaver og ambisjoner må reduseres, eller at budsjettet må økes.

Forsvaret har siden årtusenskiftet vært inne i en omfattende omstillings- og effektiviseringsprosess, samtidig som det endrer strategisk innretning fra et tradisjonelt invasjonforsvar til et volummessig langt mindre innsatsforsvar som skal være fleksibelt, gripbart og deployerbart. Helt nødvendige effektiviserings- og rasjonaliseringstiltak er i ferd med å gi et forsvar som utnytter ressursene optimalt.

Hvis forsvarsbudsjettet reduseres i årene fremover, vil det kreve ytterligere kutt i Forsvarets struktur. For å bevare mest mulig av den operative strukturen, bør det søkes ytterligere effektivisering av støttevirksomheten. Volum og omfang av den vedtatte operative strukturen krever færre baser, stasjoner og garnisoner enn dem vi opererer i dag. En redusert basestruktur vil kunne gi betydelige gevinster, og ikke minst medføre færre flyttinger for Forsvarets ansatte, og dermed en bedre familiepolitikk.

Et moderne forsvar er avhengig av kontinuerlig fornyelse av materiellet. I de neste ti til femten årene står vi overfor omfattende materiellfornyelser innenfor Hæren generelt, samt luftforsvarskapasiteter som transportfly, kampfly og overvåkningsfly. Ny teknologi vil kunne effektivisere og rasjonalisere de oppgavene disse plattformene løser, og flernasjonalt samarbeid kan redusere kostnadene noe. Men vi vil uansett stå overfor store investeringsbehov, spesielt ved anskaffelse av kampfly, som det ikke vil være mulig å finansiere innenfor de budsjettnivåer vi har i dag dersom dagens kapasitetsmessige bredde skal videreføres.

Forsvaret er som tidligere nevnt inne i en omfattende omstilling og moderniseringsprosess som også vil pågå i den langtidsperioden vi nå er gått inn i. Spesielt vil trykket være stort de nærmeste to årene. Planene er i hovedsak lagt, men gjennomføringen står igjen. Omstilling vil i årene fremover bli en naturlig del av virksomheten, men omstilling av det omfang vi når er inne i, bør ikke fortsette for lenge. Det sliter på personellet og drar fokus vekk fra primæroppgavene. Av denne årsak må trykket i omstillingen opprettholdes, og vi må bruke 2005 og deler av 2006 til å gjennomføre de tyngste gjenstående omstillingstiltakene. Men Forsvaret er som offentlig etat forpliktet til å følge gjeldene lover, regler og avtaler i offentlig forvaltning, ikke minst de avtaler som er inngått med våre arbeidstakerorganisasjoner. Disse to forhold bør ikke nødvendigvis stå i motsetning til hverandre.

Høyt tempo i omstillingen vil også være forbundet med en viss risiko. Gevinster som tas ut for tidlig, kan vise seg senere å gi ekstra kostnader. Manglende koordinering og forankring kan også redusere gevinster og forsinke prosessen.

Forsvarets egenart vil alltid interessere våre omgivelser. Presse og medias søken etter oppslag og sensasjoner vil ikke avta. Vi står overfor en stor utfordring i å kommunisere et balansert bilde av Forsvaret. Det krever en helhetlig gjennomgående informasjonsstrategi som kontinuerlig er i stand til å kommunisere et balansert og mest mulig objektivt bilde av vår virksomhet. Nedleggelse eller flytting av aktivitet, bortfall av arbeidsplasser og omprioriteringer vil alltid være smertefullt for dem som blir berørt. Spesielt under slike forhold er det vesentlig å kunne komme frem med saklig argumentasjon. Undersøkelser viser at Forsvarets troverdighet er svekket. I forhold de samfunnsinstitusjoner det er naturlig å sammenligne det med, ligger Forsvaret for langt nede på listen, etter min mening. Jeg vil hevde at deler av dette skyldes en for ensidig negativ framstilling av Forsvaret, hvor vi ikke har vært dyktige nok til få frem et mer korrekt helhetsbilde.

Enkelte vil hevde at økte budsjetter vil løse de utfordringer Forsvaret står overfor. Jeg velger å karakterisere økte budsjetter i dagens situasjon som ønsketenkning, hvis ikke den sikkerhetspolitiske situasjon skulle endre seg dramatisk. Hvis ikke Forsvaret lykkes med den pågående omstillingen, kan resultatet være at bevilgningene reduseres. Et forsvar som ikke oppleves som relevant eller troverdig, vil miste forankring og oppslutning, og dermed er veien kort til reduserte bevilgninger.

Avslutning

Forsvaret har gjennomgått en omfattende omstilling de siste årene. Omstillingen vil måtte forsette med samme styrke ennå ett til to år til. Omstillingen sliter på organisasjonen, men realistiske alternativer finnes ikke. Forsvarets ansatte viser at de takler omstillingen og løser sine oppgaver med høy kvalitet. Det målbilde og den struktur Forsvaret styrer mot i 2008, er etter min mening et relevant og troverdig forsvar som kanskje mer enn noen gang i moderne tid vil være i balanse når det gjelder de oppgaver som forventes løst, og ressurstilgangen.

Takk for oppmerksomheten.