

Foredrag i Oslo Militære Samfund 28. november 2005

ved

Forsvarssjef general Sverre Diesen

MODERNISERINGEN AV FORSVARET – STATUS OG UTFORDRINGER

Innledning

Selv om Regjeringens omstillingsmål for perioden 2002-2005 – en reduksjon på 5.000 årsverk, 2 mrd kr pr år på drift og avhending av 2 mill m² EBA – er gjennomført, er det viktig å være klar over at Forsvaret ikke med det er omstilt en gang for alle. Av årsaker jeg kommer tilbake til, er situasjonen i realiteten den at det i løpet av relativt kort tid må gjøres noen helt grunnleggende valg mht Forsvarets fremtid. Den omstillingen som er gjennomført til nå har med andre ord vært riktig og nødvendig for å avhjelpe problemene – men den har ikke løst dem. I dette foredraget vil jeg derfor bare kort berøre de sikkerhetspolitiske og strategiske forutsetninger vi baserer oss på. De har jo heller ikke endret seg nevneverdig i løpet av året som er gått. I hovedsak vil jeg konsentrere meg om situasjonen for Forsvarets struktur og de beslutningene som må tas i løpet av 2-3 år, hvis vi skal unngå en form for sammenbrudd i spesielt den operative del av strukturen. Aller først vil jeg likevel kort omtale de sidene ved Forsvarets økonomistyring som har hatt stor offentlig oppmerksomhet det siste året, og som det antagelig er en viss forventning til at jeg sier noe om.

Status, Forsvarets økonomi og økonomistyring

Når Forsvaret kan overforbruke nær en mrd kr uten å registrere det før regnskapet skal avlegges, er selvfølgelig kontrollen for dårlig. For å rette på dette er det gjennomført en rekke tiltak for å bedre økonomistyringen, herunder er det etablert en egen personell-, økonomi- og styringsstab i Forsvarsstaben, dataverktøyene er forbedret, rutinene for anvisning og attestering av utbetalinger er strammet inn og det er gjennomført omfattende kompetanseheving overfor berørt personell ute ved Forsvarets avdelinger, for bare å nevne noe.

Alle disse tiltakene har selvfølgelig gitt resultater, og prognosen for årsresultatet viser at vi vil unngå et nytt overforbruk. Jeg anser derfor at vi har gjort store fremskritt på dette området, selv om det i løpet av de siste ukene er avdekket forhold som viser at økonomistyringen fortsatt vil kreve oppmerksomhet. Jeg har tidligere presisert overfor Forsvarets avdelingssjefer at dersom vi ikke har orden på vår egen økonomistyring fra dag til dag, har vi selvfølgelig heller ingen generell økonomisk tillit – f eks når vi foreslår materiellanskaffelser for milliarder av kroner. Hvis det så kommer opp saker som gir grunn til å tro at vi i tillegg til manglende orden også har gjort oss skyldig i alvorligere ting, vil det skade vårt omdømme på en måte som - i tillegg til mye annet – også vil svekke mulighetene for å holde budsjettet på dagens nivå. En direkte konsekvens av dette er derfor at jeg har besluttet å gjenopprette Forsvarssjefens internrevisjon som en del av Forsvarsstaben direkte underlagt meg, med vekt først og fremst på økonomisk revisjon og kontroll innenfor Forsvarets militære organisasjon.

La meg likevel minne om at overforbruket på 941 mill kr i 2004 skyldtes et aktivitetsnivå som også var planlagt videreført i 2005. Dermed måtte vi regne med at det ville medført et like stort overforbruk i år å gjennomføre disse planene. Vi fikk riktignok ettergitt 521 mill kr av overforbruket i revidert nasjonalbudsjett, men like fullt har vi altså måttet iverksette kostnadsreducerende tiltak for nær 1,4 mrd kr i løpet av 2005. Delvis er dette oppnådd ved tiltak som har begrensede skadevirkninger – som reduksjon i reisevirksomheten, sterkt redusert bruk av konsulenttjenester – ca 245 mill kr hittil i år - og tidligere dimisjon av vernepliktige. For å få endene til å møtes har vi imidlertid også måttet foreta betydelige kutt i trening og øvelser, utsettelse på vedlikehold av materiell, tæring på lagre og skyving på investeringer. Dette er åpenbart tiltak som ikke lar seg videreføre uten betydelige skadevirkninger for operativitet, kompetanse, motivasjon og rekruttering.

Jeg vil gjerne understreke at det uansett andre omstendigheter selvsagt ikke kan aksepteres at vi bruker mer penger enn vi får bevilget. Men etter som aktiviteten i 2004 egentlig ikke var høyere enn den bør være, forteller det oss at overforbruket også er et symptom på en annen underliggende tilstand – nemlig en alvorlig ubalanse mellom struktur og ressurser. Situasjonen er med andre ord fortsatt den at forsvarsstrukturen er for stor i forhold til budsjettnivået. Det betyr i praksis at mye av den rasjonaliseringsgevinsten som omstillingen frigjør – og som skulle gått til å øke investeringer og operativ drift - i stedet går med til å dekke et underskudd. Forsvarets forskningsinstitutt har således beregnet kostnadene knyttet til å drifte og gjenanskaffe dagens vedtatte forsvarsstruktur til å ligge ca 4 mrd kroner pr år over budsjetttrammene når vi kommer til 2009. Noe av ansvaret for dette hviler imidlertid på Forsvaret selv, men det kommer jeg tilbake til.

Sikkerhetspolitiske og økonomiske utviklingstrekk

Sikkerhetspolitisk utvikling

Når det gjelder vår sikkerhetspolitiske og strategiske situasjon, så har den som nevnt ikke gjennomgått noen store endringer i løpet av siste år.

Basert på de grundige scenarioarbeidene i MFU-03 kan Forsvarets utfordringer derfor fortsatt fremstilles i en matrise som ordner dem etter type – konvensjonell eller asymmetrisk – og etter lokalisering, dvs hjemme eller ute. Når det gjelder den hjemlige konvensjonelle militære utfordring, er det verd å merke seg at bortfallet av en tradisjonell invasjonstrussel i det store format ikke betyr at vi anser konvensjonell maktbruk mot Norge eller norske interesser fra en annen statlig aktør som fullstendig utelukket.

Men militær maktbruk er jo alltid en funksjon av sin politiske hensikt, derved at maktbrukens karakter og omfang må gjenspeile hva den er ment å oppnå politisk. For å reflektere de politiske interesser en slik maktbruk kan tenkes å tjene i våre dager, må den derfor nødvendigvis ha en ganske annen karakter enn den klassiske territorielle invasjonen fra den kalde krigens tid – den som hentet sitt rasjonale fra Sovjetunionens behov for å kontrollere nordnorske havner og flyplasser som en del av slaget om Atlanterhavet i en global krig for å erobre hele Vest-Europa.

Jeg vil med andre ord avvise den sterkt forenklete forståelse man tidvis møter i forsvarsdebatten, nemlig at forskjellen på den gamle invasjonstrusselen og dagens situasjon er at den konvensjonelle trusselen i dag har samme karakter som før, bare med en for tiden lavere sannsynlighet. Dagens konvensjonelle militære restutfordring er en funksjon av fundamentalt andre politiske motiver og ambisjoner, og er derfor

grunnleggende forskjellig fra tidligere, både kvalitativt og kvantitativt. Følgelig er den forsvarsmodellen som muligens var et hensiktsmessig svar på den kalde krigens utfordringer intet svar på dagens, så meget mer som det uansett ikke ville vært økonomisk mulig å videreføre et territorielt og mobiliseringsbasert forsvar av en størrelse som ga noen mening i forhold til en invasjonstrussel. Tar vi i tillegg i betraktning denne trusselens etter hvert neglisjerbare sannsynlighet, ville en videreføring av den gamle forsvarsmodellen - begrunnet i forestillingen om at trusselens karakter egentlig er uendret - dermed endt opp som et utilstrekkelig svar på et irrelevant problem. Min konklusjon på de tilløp til debatt om Forsvarets troverdighet før og nå som vi hadde på Samfundets diskusjonsaften for noen uker siden er altså at dagens forsvar har vesentlig høyere troverdighet ift dagens utfordringer enn en videreføring av gårdsdagens forsvar ville hatt.

Økonomisk utvikling

Når det gjelder de økonomiske forutsetninger for den videre utvikling, er det norske forsvaret selvsagt underlagt den samme jernlov som forsvarssektoren i andre land – nemlig at vi har en realvekst i kostnadene både på drifts- og investeringssiden. Realvekst innebærer som kjent at det er en prisøkning utover den inflasjonen som det kompenseres for i budsjettene.

Kombineres dette med et budsjett som er flatt, dvs inflasjonsjustert men uten realvekst, innebærer det rimeligvis en utvikling der realveksten på drift fører til en synkende investeringsandel, mens den teknologiske fordyrelse på materiellet fører til at vi også får en synkende kjøpekraft for en synkende investeringsandel. Det kostnadsutviklingen i all enkelhet forteller oss er med andre ord at en konstant ambisjon krever et voksende budsjett, mens et konstant budsjett nødvendigvis innebærer en kontinuerlig omstilling og en synkende ambisjon.

Forlenget inn i fremtiden leder jo dette til en reduksjon ad absurdum av forsvarsstrukturen, men den egentlige konklusjon på dette dilemmaet er den som står her: Små og mellomstore nasjoner vil i fremtiden ikke kunne opprettholde balanserte forsvar - dvs med hele dagens spektrum av kapasiteter - med nødvendig kvalitet på rent nasjonal basis, og må i stedet søke mot et flernasjonalt samarbeid. Som en nasjon med bare 4,5 mill mennesker kan vi med andre ord neppe ha en høyere ambisjon enn å ivareta sentrale nasjonale fredstidsoppgaver og krisehåndtering med dertil egnede enheter, for så i tillegg å stille tidsmessige norske kontingenter inn i et flernasjonalt fellesforsvar sammen med våre allierte – et fellesforsvar som selvfølgelig ikke bare skal brukes ute i verden, men som også er det som eventuelt skal benyttes her hos oss. Det jeg sier er med andre ord at en rent nasjonal norsk forsvarsorganisasjon i tradisjonell betydning er ved veis ende.

Status for Forsvarets struktur

La meg så komme tilbake til situasjonen for dagens forsvarsstruktur, og de ikke ubetydelige utfordringer jeg varslet i innledningen at vi står overfor.

Personell- og utdanningsmessige forhold

For å begynne med det positive har det ved gjennomføringen av de to siste langtidsproposisjoner blitt truffet en rekke tiltak av stor betydning og verdi for Forsvaret. Disse finner vi kanskje først og fremst på det personellmessige og utdanningsmessige området. Viktigst av disse er avdelingsbefalsordningen, som nå er under innføring. Den innebærer at vi ivaretar det tidligere kontraktsbrevet på en annen og langt bedre måte gjennom et mer langsiktig og forutsigbart ansettelsesforhold, samtidig som vi beholder dem på grunnplanet for å sikre kontinuitet og kompetanse på dette kritisk viktige nivået i

enhver militær organisasjon. Denne reformen anser jeg for å være kanskje det største fremskritt siden krigen i retning av å etablere en profesjonell standard for ledelse og instruksjon på grunnplanet i Forsvaret. Nå får vi for første gang et korps av erfarent og profesjonelt lavere befal der vi før hadde enten helt uerfarne sersjanter, eller også krigsskoleutdannet befal som avanserte så raskt at de aldri rakk å opparbeide den erfaringsbaserte dybdekompetansen og den "attention to detail" som er avgjørende på dette nivået. Dette er ikke bare et gjennombrudd for en bedre personellbehandling og en større operativ profesjonalitet i det vi foretar oss. Aller viktigst er det kanskje at den forbedring av det lavere befalets erfaringsnivå som avdelingsbefalsordningen innebærer er det viktigste tiltak vi kan treffe for å redusere risikoen for alvorlige ulykker med våre mannskaper - ulykker vi dessverre har sett en del av i de senere år.

La meg også si, mens jeg er inne på det personellmessige området, at beordringsplikten til internasjonale operasjoner har gitt oss et viktig virkemiddel som vi trenger for å kunne fordele både belastningen og erfaringsverdien ved slike operasjoner på flere. Dette er dessuten ikke bare et praktisk spørsmål, det dreier seg også om å bygge opp den riktige profesjonelle selvforståelsen i befalskorpset. I et ekspedisjonsrettet innsatsforsvar med dagens globaliserte sikkerhetsutfordringer er forestillingen om at man som yrkesmilitær skal kunne avgrense sin tjenesteplikt til Norge nærmest meningsløs. Det betyr likevel ikke – selvfølgelig – at vi ikke vil ta hensyn til den enkeltes situasjon til enhver tid i måten vi praktiserer beordringsplikten på. Men det er jo nettopp en generell adgang til å beordre alle som gjør det lettere å ta hensyn til noen - i tillegg til det prinsipielle poeng, som er at den som velger å bli yrkessoldat åpenbart også må akseptere at han eller hun står til disposisjon der politiske myndigheter mener at norske interesser krever innsats av Forsvarets avdelinger. Politiske beslutninger om bruk av statens maktapparat skal selvfølgelig ikke kunne overprøves av maktapparatet selv, og hvis dette bryter med tilvente norske forestillinger er det i så fall på høy tid.

For øvrig er det stadig en glede ved inspeksjoner ute ved avdeling å kunne konstatere at Forsvarets ansatte, befal som sivile, nå som før utviser en bemerkelsesverdig lojalitet til organisasjonen. Det er ingen tvil om at det siste årets aktivitetskutt, kombinert med en drastisk tilstramming på årsverk og dermed færre til å gjøre jobben, har representert en meget stor belastning på mange av Forsvarets ansatte, både motivasjonsmessig og arbeidsmessig.

Dette forteller meg at vi har en oppspart holdningskapital av meget stort verdi, men det forteller meg samtidig at vi i øyeblikket tærer på denne kapitalen raskere enn vi kan bygge opp ny. Det innebærer at øyeblikkets ubalanse mellom aktivitet og ressurser også av den grunn må rettes opp, før det er for sent.

Ubalanse ambisjonsnivå – ressursnivå

Dette bringer meg over på det viktigste jeg har tenkt å si i kveld, og det jeg nå skal bruke resten av min tilmålte tid på – nemlig den vedvarende ubalansen mellom ambisjonsnivå og ressursnivå i Forsvaret.

Forholdet er dessverre at den ubalansen mellom forsvarsstruktur og ressurser som har vært et gjennomgangstema i hvert fall de siste ti årene fortsatt er et tilnærmet uløst problem – på tross av alle intensjoner om å løse det. Årsaken til dette er etter mitt skjønn å finne på to plan. For det første er det som jeg allerede har vært inne på nødvendigvis slik at så lenge det er en realvekst i kostnadene og ikke i budsjettene, vil Forsvaret alltid være i en eller annen tilstand av endring. Skal man unngå at denne endringen blir en form for kontinuerlig og ødeleggende turbulens, må derfor reelle omstillinger være så kraftige at det etableres et forsprang på kostnadsutviklingen – altså

en tilstand som kan holdes i investerings- og aktivitetsmessig likevekt i hvert fall i 10-15 år. Det må vi konstatere at vi til nå ikke har greid, primært fordi vi ikke har evnet å ta dette enkle faktum inn over oss i noen av de forsvarsstudier som har vært gjennomført til nå.

Både FS 2000 og MFU-03 - de to fagmilitære utredningene som understøttet hhv St prop nr 45 og 42 – endte således med strukturforslag som var et overbud i forhold til hva man nøkternt sett kunne regne med å holde stabilt over tid innenfor de gitte økonomiske rammer.

Det andre av de to forholdene som har bidratt til dagens ubalanse er det faktum at Stortinget ikke har villet finansiere den strukturen det selv har vedtatt i tråd med forutsetningene – ofte etter at det også la på litt på en struktur som var for ambisiøs allerede i utgangspunktet. Ser vi på den fireårsperioden som ble omfattet av forsvarsforliket mellom daværende regjering og opposisjonen i 2001 - altså perioden 02-05, som går ut om noen uker - utgjør den samlede forskjell mellom forlikets forutsetning og de reelle budsjetter på ca 4 mrd kr.

Spissformulert har med andre ord Forsvarets samlede økonomiske ubalanse historisk vært resultatet av to ting, nemlig politisk underdekning av militære overbud. Som følge av denne ubalansen opplever vi nå at kostnadsutviklingen stadig innhenter nylig vedtatte strukturforslag, som så tvinger oss inn i nye omorganiseringsspiraler – til stor skade for alle sider ved Forsvarets virksomhet, og ikke minst til bekymring og frustrasjon for Forsvarets personell. Samtidig innebærer dette at vi bruker skattebetalernes midler på en samfunnsøkonomisk svært kortsiktig måte, fordi vi stadig begynner å investere oss opp mot en struktur som vi så etter noen år likevel må gi opp. I praksis innebærer f eks det anskaffelse av materiell vi ender opp med ikke å ha råd til å drifte, eller investering i bygningsmasse på steder vi kort tid etter likevel må forlate. En ny forsvarsstudie fra min side vil derfor bygge på forutsetninger som gjør forsvarsstrukturen så robust for kostnads- og budsjettutviklingen at den skal kunne holdes stabil i det minste i 10-15 år. Men det betyr samtidig at omstillingen ikke er over med det vi har gjort til nå, og det betyr også at vi kan få synliggjort tidligere overinvesteringer i materiell som det ikke vil være mulig å drifte.

Inntil vi får gjort noe radikalt med den økonomiske ubalansen fortsetter den selvsagt å ha like uheldige konsekvenser på Forsvarets struktur og aktivitet som den har hatt tidligere. Fordi økonomisk ubalanse innebærer et årlig behov for å balansere aktivitet og ressurser, vil likviditetsstyringen alltid måtte ta hensyn til hvor man har kortsiktig økonomisk handlefrihet. Den finner vi primært på to områder, hhv utsettelse av investeringer og reduksjon av øvelser og annen treningsaktivitet. Men begge disse kortsiktige tiltakene rammer selvsagt ensidig Forsvarets operative struktur, fordi det er den operative strukturen – den spisse enden, om man vil – som er mest avhengig av både materiellinvesteringer og trening.

Økonomisk ubalanse innebærer altså at den operative struktur forvitrer raskere enn resten av organisasjonen. Det er dette som gjør at Forsvaret over tid er bedre tjent med et budsjett på 28 mrd og en struktur som faktisk koster 28 mrd enn et budsjett på 30 mrd, men en struktur som koster 33. Det er altså viktig å være klar over at balanse mellom struktur og budsjett er langt viktigere for forsvarsevnen enn noen hundre millioner kroner til eller fra på et budsjett på 30 mrd. Også av den grunn kommer jeg heller ikke i fortsettelsen til å mase om at Forsvaret må ha mer penger. Det er etter mitt skjønn ikke forsvarssjefens ansvar å søke å påvirke tverrprioriteringen mellom forsvar og andre samfunnsoppgaver – det er pr definisjon det vi har politikere til. Påstår jeg at vi bruker for lite på forsvar, sier jeg implisitt at vi bruker for mye på noe annet, og det har jeg åpenbart verken kompetanse eller mandat til.

Enkelte røster har hevdet at det likevel er slik samfunnet fungerer i dag. Men i den grad det er riktig har altså ikke jeg til hensikt å medvirke til et system der samfunnsressursene fordeles etter et slags decibelprinsipp, der embetsmenn fungerer som pressgruppe for sin egen sektor og den vinner som roper høyest. Jeg kommer til å synliggjøre meget tydelig hvilket forsvar man nøkternt sett får for de økonomiske rammer som settes, hva dette forsvaret kan og ikke kan gjøre, og så insistere på at man ikke vedtar en større struktur enn den man finansierer.

Status i den enkelte forsvarsgren

Fordi forsvarsgrenene til enhver tid befinner seg på forskjellig sted i forhold til fornyelse av sitt hovedmateriell, fører ubalansen til at konsekvensene blir noe forskjellige for den enkelte forsvarsgren.

Sjøforsvaret

Sjøforsvaret er på mange måter den best stilte av grenene i dagens situasjon. Nye fregatter og MTBer er på vei inn, en moderne og avansert klasse av mineryddere er i operativ drift og ubåtflåten, som riktignok drar på årene, vil fortsatt være meget anvendelig i mange år enda. I tillegg har Sjøforsvaret i de tre landbaserte kommandoene, hhv minedykkere, kystjegere og marinejegere, meget høyverdige avdelinger i både nasjonal og internasjonal sammenheng. Likeledes har Kystvakten en moderne og hensiktsmessig flåte, der vi nå etter hvert også faser inn den nye typen maritime helikoptre. På sjøforsvarssiden blir derfor vår største utfordring i årene fremover å frigjøre de langt høyere driftsmidlene som de nye fartøyene vil kreve – anslagsvis en økning på 600 mill kr pr år. De midlene må finnes innenfor et samlet driftsbudsjett som ikke vil kunne bli vesentlig større enn i dag, etter som de øvrige forsvarsgrener står overfor like tøffe prioriteringer. Investeringsmessig vil utfordringen være å sikre midler til gjenanskaffelse av en ny ubåtklasse rundt 2020, som jeg ser som meget viktig. Tatt i betraktning deres store potensial for en rekke ulike oppdrag; fra etterretning og skjult innsetting av spesialstyrker til plattform for en rekke ulike våpen nøler jeg ikke med å karakterisere ubåtene som Sjøforsvarets viktigste kapasitet, og en av Forsvarets viktigste våpensystemer overhodet.

Luftforsvaret

Luftforsvaret befinner seg hva kampflyene angår i en slags midtfase; våre F-16 er etter oppdateringsprogrammet M4 nå meget sofistikerte og moderne jagerfly hva angår avionikk og våpensystemer i så vel luft-til-luft som i luft-til-bakke rollen. Våre flygere er fortsatt av høy internasjonal klasse, noe vi får bekreftet bl a gjennom de årlige Red Flag-øvelser ved Nellis AFB i USA. Utfordringen på kampflysiden knytter seg derfor først og fremst til at skrogene har en begrenset levetid, og som kjent vil vi derfor måtte anskaffe et nytt kampfly i løpet av neste tiårs-periode.

For de øvrige kapasiteter i Luftforsvaret er situasjonen variabel, fra god for de oppdaterte maritime patruljeflyene til meget vanskelig for transportflyene. Vi ser nå på en løsning der yttervingene på våre C-130 Hercules maskiner vil bli skiftet ut og sikre driften i ytterligere noen år. Men det er liten tvil om at vi i løpet av kort tid vil måtte vurdere om vi skal ha nasjonale transportfly i inventaret, eller om vi skal basere oss på leie av kapasitet fra andre land.

Jeg vil gjerne benytte denne anledningen til å understreke så sterkt jeg kan at anskaffelsen av et nytt jagerfly er Forsvarets i særklasse viktigste oppgave på investeringsiden i årene fremover, fordi et forsvar uten kampfly er så handikappet at det nærmest blir uinteressant hvilken styrke og hvilke kapasiteter det ellers er i besittelse av. Jeg sikter ikke da bare til høyintensitets krigsscenarioer, hvor dette

nærmest er en selvfølge. Kampfly er også meget effektive lenger ned i intensitetsspekteret, bl a har dette vist seg under ISAFs operasjoner i Afghanistan. Der var et par lave overflygninger fra nederlandske F-16 for bare noen uker siden nok til at en lett ISAF-styrke satte seg i respekt hos en lokal krigsherre som truet avdelingen. Uten støtte av jagerfly vil derfor risikoen for vårt personell på bakken i Afghanistan være vesentlig høyere enn den allerede er.

Betydningen av kampfly gjelder også i forhold til en nasjons evne til å beholde politisk handlefrihet og motsette seg press gjennom en evne til å håndheve suverenitet i eget luftrom og dermed kunne drive politisk krisehåndtering. Luftrommet er jo den dimensjon som egner seg best som første trinn i en politisk og militær utfordring fra en annen stats side, nettopp fordi flyenes høye hastighet og store fleksibilitet gjør det mulig å sende et utvetydig politisk signal gjennom krenkelse av luftrommet – men deretter raskt normalisere situasjonen.

Heimevernet

Heimevernet er på mange måter den største suksesshistorien ifm Forsvarets omstilling. HV er redusert med 30.000 mann av en personellstyrke dimensjonert for HVs oppgave under den kalde krigen – nemlig å sikre en landsomfattende mobilisering. I den forbindelse er det også et erklært mål at HV skal kvitte seg med den type image som dette bildet representerer. I dag er HV først og fremst et strukturelement som skal gi oss en evne til å beskytte samfunnet mot den asymmetriske trusselen, delvis gjennom spissede innsatsstyrker på til sammen 5.000 mann med en viss offensiv bekjempningsevne, i tillegg til ytterligere 45.000 for å gi seighet i forhold til å sikre samfunns viktig virksomhet og infrastruktur. Rekruttering til innsatsstyrken, som er basert på frivillighet, har vært meget god, og denne styrken utrustes nå med moderne våpen, sambandsutstyr og kjøretøyer. Samtidig endres organisasjonsstrukturen i HV-distriktene, fra en ren territoriell inndeling i avsnitt og områder til en funksjonell inndeling i innsats-, forsterknings- og oppfølgingsstyrker, der områdenivået er beholdt men antall områder er sterkt redusert. Også denne endringen er vellykket, og det er grunn til å gratulere HV som fra å være kanskje den mest konservative del av Forsvaret er blitt et av de synligste tegn på transformasjonen.

Hæren

Jeg har med hensikt ventet til slutt med Hæren i denne korte statusrapporten for forsvarsgrenene, fordi Hæren på mange måter er den vanskeligst stilte forsvarsgren, struktur- og materiellmessig sett. La meg likevel først få understreke at Garnisonen i Syd-Varanger, HM Kongens Garde, Hærens Jegerkommando og Telemark bataljon alle er avdelinger i relativt god stand på alle måter – selv om de riktignok er merket av det ekstremt lave aktivitetsnivået i år, som Hæren rimeligvis har måttet bære det meste av. Utfordringene knytter seg først og fremst til Brigaden i Nord-Norge, eller de to tredjedelene av brigaden som faktisk befinner seg i Troms. Årsaken til dette er primært at Hæren var forutsatt omrustet til en ny generasjon kjøretøyer og våpenplattformer i tidsvinduet mellom Sjøforsvarets nye fartøyer og kampflyanskaffelsen, dvs rundt 2010-2012.

Men fordi en rekke investeringer nå må strekkes inn i dette tidsvinduet pga den økonomiske ubalansen - hvorav de største allerede er kontraktsfestet - krymper denne handlefriheten nærmest fra dag til dag. I bakkant av tidsvinduet venter kampflykjøpet, og dette er i lys av hva jeg allerede har sagt enda viktigere enn Hærens fornyelse. Dermed er det i dag vanskelig å si hvor stor del av en allerede svært liten hær vi vil kunne omruste fra dagens materiellpark basert på stormpanservogner CV 9030 og Leopard 2A4 stridsvogner til neste generasjons enhets kampkjøretøy.

Denne problemstillingen vil få stor betydning for hvordan vi organiserer gjenværende hærstyrker, spesielt i Brig N. Det er dessuten ikke til å komme bort fra at investering i 12 måneders tjeneste for brigadens vernepliktige mannskaper – der 9 måneder nå er opplæring før avdelingene har operativ status, og bare 2-3 måneder er operativ nytteperiode – i realiteten er en lite meningsfylt bruk av ressursene, når også mobiliseringshæren er borte. Tar vi i tillegg i betraktning at denne ene brigaden også skal ha en innsatsberedskap for NATO - noe som tvinger oss til å betale for enda et komplett personellsett med frivillige på beredskapskontrakter - er det i realiteten klart at den eneste rasjonelle løsning på sikt er å øke innslaget av vervede i Brig N betydelig.

La meg likevel si i den forbindelse at verneplikt fortsatt fungerer meget godt som basis for andre av Hærens avdelinger, som H M Kongens Garde og grensevakten, fordi strenge utvelgelseskrav kombinert med disse avdelingenes spesielle oppgaver gjør at det her ikke ville være noe å tjene på å erstatte vernepliktige med vervede. I tillegg er en selektiv verneplikt tilpasset Forsvarets behov fortsatt det beste system vi kan ha for å rekruttere vervede og befal fra det best kvalifiserte sjikt av ungdomskullene.

La meg samtidig få benytte denne anledningen til å avvise de spekulasjonene om flytting av Hærens avdelinger i Troms til Østerdalen som har versert i pressen. Det flyttes verken materiell eller virksomhet ut av Nord-Norge, selv om vi tar enkelte materielltyper ut av drift og reduserer aktiviteten. Troms innland vil fortsatt utgjøre et av Hærens to tyngdepunkter – men det betyr altså ikke at alt vil forbli som før i Nord-Norge mht antall leire og hvilken virksomhet som drives i dem, av åpenbare årsaker.

Forsvarets logistikkorganisasjon

I denne delen av foredraget hører det også med å si noen ord om Forsvarets logistikkorganisasjon. FLO har i løpet av de siste årene vært gjennom flere runder med til dels omfattende omstilling, og er nå etablert med en ny organisasjon fra 1. september i år. Virksomheten er effektivisert, og FLO støtter forsvarsgrenene med logistikkjenester som i mange tilfeller er blitt både bedre og billigere enn de var. Det vil likevel fortsatt være nødvendig å se etter rasjonaliseringsmuligheter i FLO, ikke minst fordi vi som allerede nevnt har en overdimensjonert logistikk i forhold til den operative strukturen. Jeg vil imidlertid advare mot spesielt to forhold i den forbindelse. Det ene er å forutsette en omstillingstakt i FLO som er urealistisk i forhold til hva personellet med rimelighet kan utsettes for. Det andre er at den såkalte horisontale samhandel (HS) med forsvarsgrenene i seg selv bidrar til å vedlikeholde usikkerhet om økonomien i FLO til enhver tid, og at dette er nok en grunn til at jeg vil foreta endringer i dette systemet når vi nå går inn i et nytt budsjettår.

Integrert strategisk ledelse

La meg til slutt i denne sekvensen også si noen ord om den integrerte strategiske ledelse og flyttingen av forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner inn i Forsvarsdepartementet. Essensen av Forsvarssjefens rolle som rådgiver for statsråd og regjering er å sørge for at mest mulig av det som er fagmilitært ønskelig også blir politisk mulig. I det perspektiv er det etter mitt skjønn ingen tvil om at integrert strategisk ledelse er et fremskritt, etter som den åpenbart gir fagmilitære vurderinger større innflytelse på arbeidet i departementet enn den gamle ordningen. Når det er sagt er det likevel ikke tvil om at ISL-ordningen kan forbedres, kanskje særlig når det gjelder styringen av materiellinvesteringene. Det er på den ene side slik at en tverrprioritering mellom forsvarsgrenenes ønsker og behov er helt nødvendig, og det er like klart at denne bare kan foretas i departementet. Men det er samtidig slik at denne tverrprioriteringen primært må utøves ved å gi overordnede økonomiske og

strukturmessige føringer, og på dette området trengs det antagelig en grenseoppgang for at ikke barnesykdommer skal gi ISL-ordningen et dårligere rykte enn den fortjener.

Mulighetsrom for fremtidige strukturalternativer for Forsvaret

Generelt

La meg så gå over til å si noe litt mer spesifikt om mulighetsrommet for fremtidige strukturalternativer. Oppsummert er altså situasjonen at Forsvarets fremtid avhenger av hvordan vi håndterer tre innbyrdes avhengige størrelser, hhv budsjett, operativ struktur og det vi med en fellesbetegnelse kan kalle den ikke-operative strukturen – dvs basestruktur, logistikk og støttefunksjoner. Disse inngår selvsagt i et gjensidig avhengighetsforhold, derved at budsjettet bestemmer hva vi har råd til, mens det er en funksjonell avhengighet mellom operativ og ikke-operativ struktur som innebærer at de må stå i et visst forhold til hverandre rent størrelsesmessig.

I dag er imidlertid forholdet at vi, av årsaker jeg har nevnt, har en vesentlig større base- og infrastruktur enn vi trenger for å understøtte den operative virksomheten. Samtidig begrenser politiske føringer adgangen til å legge ned baser og støttefunksjoner vi ikke lenger behøver. Vi kan imidlertid heller ikke legge ned kapasiteter og operative enheter uten Stortingets samtykke - med det resultat at den samlede regning for både operativ og ikke-operativ struktur som sagt overstiger budsjettet med ca 4 mrd kr pr år. Dagens struktur er altså i så vel funksjonell som økonomisk ubalanse. Den representerer med andre ord det matematikklæreren på skolen kalte et overbestemt ligningsystem – dvs et system der betingelsene er flere enn frihetsgradene.

Da må nødvendigvis strukturen endres, og det nytter dessverre ikke å vise til tidligere stortingsvedtak, slik mange lokalpolitikere og -medier gjør, når nedleggelse av stasjoner og garnisoner vurderes. Den lille multiplikasjonstabell har svært liten respekt for tidligere stortingsvedtak og lar seg ikke behandle som en meningsytring. Forsvaret iverksetter selvfølgelig ikke slike tiltak før de er politisk besluttet, men dynamikken er altså slik at jo lenger man venter med beslutningen – jo mer blir det som må besluttes, og jo vanskeligere blir beslutningene.

I den innledende fasen av neste forsvarsstudie har vi valgt å nærme oss problemet ved å beskrive to ytterpunkter for Forsvarets videre utvikling, avhengig av hvor radikalt man går til verks mht å rasjonalisere den ikke-operative strukturen. Det betyr at vi i denne omgang har holdt budsjettforutsetningen konstant, dvs basert oss på at budsjettet i årene fremover vil ligge på et flatt, inflasjonsjustert nivå i tråd med politiske planforutsetninger.

Mulighetsrommet eller variasjonsbredden innenfor disse rammene bestemmes dermed av hvor langt man er villig til å gå mht bruk av de viktigste virkemidlene for å redusere ubalansen mellom operativ og ikke-operativ struktur. Disse virkemidlene er:

For det første en kraftig sammentrekning av Forsvarets virksomhet til et antall baser som er vesentlig mindre enn i dag og ikke større enn det som er nødvendig for å understøtte den operative virksomheten, men hensyn tatt til at vi fortsatt bør være representert i begge landsdeler.

For det andre en utstrakt satsing på flernasjonale løsninger for logistikk og støttefunksjoner som vi ikke lenger er store nok til å holde på nasjonal basis, f eks tungt vedlikehold for en del materiell, så vel som samarbeid om de operative kapasitetene som egner seg for dette.

For det tredje umiddelbar utfasing av materiell som vi uansett andre forhold allerede i dag kan si at vi ikke vil greie å fornye eller videreføre.

Samtidig bør selve den operative strukturen utvikles med vekt på kapasiteter som i tillegg til å dekke viktige nasjonale interesser også er tilpasset NATOs styrkemål generelt og alliansens løpende operasjoner spesielt.

Før jeg kommer nærmere inn på de to ytterpunktene, vil jeg også minne om en annen viktig forutsetning som nå etter hvert gjør seg gjeldende for en rekke av Forsvarets operative kapasiteter. For de fleste av dem finnes det et minste antall enheter – en kritisk masse, om man vil – som man må operere, hvis man i det hele tatt skal ha vedkommende kapasitet i strukturen. Dette har sammenheng med at sektoren må være av en viss størrelse for å generere det antall mennesker med operativ erfaring og bakgrunn som kreves for at man rent kompetansemessig skal være i stand til å videreføre kapasiteten over tid. Hvis vi må redusere antall enheter til under kritisk masse, bør vi derfor i praksis legge ned hele sektoren med en gang, fordi dette likevel blir resultatet etter kort tid. Det er dette problemet som nå begynner å bli følbart for ca fjerdeparten av Forsvarets i alt ca 30 hovedkapasiteter. Saldering av ambisjonsnivået ved osthøvling på operativ struktur er med andre ord ikke lenger noe alternativ i norsk forsvarsplanlegging.

Mulighetsrommet

De to ytterpunktene som angir mulighetsrommet for strukturutvikling innenfor en konstant budsjettamme er altså basert på to scenarier:

Et alternativ A, der dagens operative struktur er skjermet. Her reduseres først ikke-operativ struktur til den er i funksjonell balanse med den operative, totalkostnaden ved denne strukturen blir kontrollert, og hvis den fortsatt overstiger rammen blir en viss nødvendig nedjustering også av operativ struktur foretatt – med en avsluttende etterjustering av ikke-operativ struktur.

Et alternativ B, der dagens ikke-operative struktur er skjermet, og langsiktig økonomisk balanse er etablert ved reduksjon av operativ struktur. Det sier seg da selv at denne strukturen er i meget sterk funksjonell ubalanse, men den representerer altså det teoretisk mulige, motsatte ytterpunkt – der en reell løsning vil måtte befinne seg et sted i mellom ytterpunktene.

Jeg skal ikke her gå i detalj når det gjelder resultatet av de simuleringene som er gjort av de to foreløpige alternativene, utover å oppsummere hovedtrekkene, og de er som følger:

- uten omfattende reduksjoner i base- og støttestrukturen i forhold til dagens omfang, vil Forsvaret tvinges til å nedskalere operativ struktur i et omfang som rent økonomisk svarer til kostnadene ved å drifte en forsvarsgren. For å begrense de langsiktige skadevirkningene av dette mest mulig, bør i så fall de kapasiteter og sektorer som da ikke vil kunne fornyes, og de hvor antall enheter underskriver kritisk masse, avvikles så snart som mulig. Dette ville i praksis dreie seg om 6-8 av de totalt ca 30 kapasitetene i dagens operative struktur.
- gitt at vi i stedet foretar en relativt rask reduksjon av base- og støttestrukturen og lykkes med våre initiativ for flernasjonalt samarbeid på utvalgte områder, vil det være mulig å opprettholde en operativ struktur tilnærmet på dagens nivå også på lengre sikt.

Jeg gjør selvsagt ingen hemmelighet av at det eneste rasjonelle valg i denne situasjonen vil være en løsning som ligger så nær som mulig opp til alternativ A. Det er bare en radikal bruk av de skisserte virkemidlene som kan bringe Forsvaret i både funksjonell og økonomisk balanse, og dermed sikre det en evne til å løse sine oppgaver i fremtiden.

Jeg understreket riktignok at de to ytterpunktene representerte en forenkling av problemet til én dimensjon, langs aksene mellom operativ og ikke-operativ struktur, men i den nye forsvarsstudien vil vi åpenbart også studere problemet under hensyntagen til andre dimensjoner. Herunder vil vi selvfølgelig studere alternativenes sensitivitet i forhold til både høyere og lavere budsjettforutsetninger, dvs hvordan ulike variasjoner i de økonomiske rammene vil kunne påvirke strukturen.

En annen viktig slik dimensjon er som nevnt arbeidet for å finne flernasjonale løsninger innenfor rammen av NATO på mange av de områdene hvor vi etter hvert er blitt for små til å bevare kapasiteten på rent nasjonal basis, spesielt på logistikkområdet. Dette er en sak jeg allerede har flagget under møter i Militærkomiteen, fordi det etter hvert er flere land som befinner seg i samme situasjon som Norge. Eksempelvis har Danmark nylig besluttet å legge ned så vel ubåtvåpenet som alt bakkebasert luftvern, ut fra akkurat den type kritisk masse-betraktning som jeg har skissert.

Et systematisk flernasjonalt samarbeid på dette området vil med andre ord kunne bevare et mer balansert kapasitetsspektrum for så vel det enkelte medlemsland som for alliansen som helhet. I motsatt fall, kan det tenkes at alliansens samlede slagkraft utvikler seg som summen av vilkårlige nasjonale beslutninger om hva man ikke lenger har råd til. Dette er neppe i noens interesse, selv om flernasjonale samarbeidsløsninger heller ikke er ukomplisert, verken politisk eller praktisk.

Imidlertid kom det for bare en drøy måned siden ut en rapport skrevet av tidligere SACEUR, general Joe Ralston, og tidligere formann i NATOs militærkomite, general Klaus Naumann, som konkluderer med at Europas eneste mulighet for å bevare relevante og kapable forsvarsstyrker er nettopp en omfattende flernasjonal forsvarsintegrasjon. Hvordan de har formulert seg i den forbindelse ser dere her.

La meg som et siste punkt få anføre det som også er et hensyn politiske myndigheter bør ta i denne forbindelse. Velger man å skjerme tjenestesteder og arbeidsplasser på kort sikt, kan dette synes å være personellvennlig i det øyeblikk beslutningen tas. I realiteten vil det være det motsatte, etter som den raske forvitringen av operativ struktur da vil føre til stadig nye omorganiseringer, bortfall av hele kapasiteter med konsekvenser for alt personell i sektoren etc. En uunngåelig konsekvens av å velge en løsning som ikke kan holdes stabil er altså at man da vil dømme Forsvarets personell til nye år med frustrasjon, usikkerhet og stadige omkalfatring av arbeids- og familieliv. Det vil neppe bidra til å styrke verken motivasjon eller rekruttering, og kan vanskelig kalles en personellvennlig politikk.

Avslutning

Mine damer og herrer, jeg har i løpet av dette foredraget prøvd å beskrive hva som er Forsvarets grunnleggende utfordringer i tiden fremover. La meg likevel så sterkt jeg kan understreke at jeg ikke på noen måte ser ensidig negativt på Forsvarets situasjon. Situasjonen er i realiteten helt åpen, med mulighet for fortsatt modernisering i retning av et tidsmessig forsvar hvis vi gjør de riktige tingene – men også med mulighet for et akselererende forfall, hvis viljen til å ta de nødvendige grepene ikke er til stede. Men nettopp i det tvingende behovet for fortsatt modernisering ligger mulighetene for å gjøre viktige og riktige ting – ting vi burde gjort også uavhengig av den økonomiske utvikling. Kunsten er å ikke falle for fristelsen til å vedta en forsvarsstruktur som er større enn den vi kan trene og utruste på samme kvalitative nivå som våre viktigste allierte, og som derfor også er et utfordrende og interessant sted å tjenestegjøre for Forsvarets personell. Vår mulighet ligger i å være en profesjonell og kapabel alliert – ikke i å samle på restene av gårsdagens mobiliseringsforsvar. Da må vi ikke gjenta slike meningsløsheter som "arvebrigader" og "kystfort i møllpose". Dette var beslutninger

som førte til at vi kastet bort millioner av kroner og kostbar tid, bare for at strukturen skulle se litt større ut på papiret noen år, før det likevel var slutt.

Likevel er jeg redd det ikke finnes noe Columbi egg som vil frita oss helt fra mange av de vanskelige valgene jeg har pekt på mht nødvendigheten av streng rasjonalisering av egen basestruktur, logistikk og støttefunksjoner. De endelige anbefalinger vil jeg legge frem for forsvarsministeren høsten 2007 i form av en ny forsvarsstudie, som har fått navnet Forsvarsstudie 07. Den vil som jeg var inne på bli meget nøktern i forhold til hva som er mulig innenfor de økonomiske rammer, når kravet er at strukturen skal kunne holdes stabil over tid. FS 07 blir som vanlig Forsvarssjefens innspill til et nytt politisk langtidsdokument for Forsvaret, som i hht en normal fremdriftsplan skal behandles av Stortinget våren 2008.

Forhåpentligvis vil det da lykkes å etablere en bred politisk enighet om hva som må gjøres med Forsvaret, og uansett ser vi jo at dette vil kreve vanskelige politiske beslutninger. Imidlertid er mitt viktigste poeng i den forbindelse at hvis man ikke ønsker å ta den distrikts- og lokalpolitiske belastningen dette vil innebære, vil man nokså umiddelbart måtte ta en annen belastning i stedet – nemlig å forklare hvorfor Forsvaret fortsatt forbruker 30 mrd kr pr år og fortsatt har 15.000 ansatte, men har mistet fjerdeparten av sin operative kapasitet og evne i løpet av noen få år. Det er for å unngå en slik utvikling vi nå vil ta fatt i arbeidet med å studere disse utfordringene for alvor, og jeg ser frem til å komme tilbake til Oslo Militære Samfund med orientering om hvordan arbeidet utvikler seg.

Takk for oppmerksomheten.