

# Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 13. november 2006

ved

**General Sverre Diesen**  
Forsvarssjef



*Foto: Stig Morten Karlsen Oslo Militære Samfund*

## **FORSVARETS UTFORDRINGER**

### **Innledning**

Formann, mine damer og herrer,

Det er vel en nokså årviss forventning til forsvarssjefens foredrag her i Oslo Militære Samfund at han skal bruke anledningen under et godt besøkt møte hvor også pressen er til stede til å beklage seg over alt som er galt – og kanskje først og fremst over budsjettet. Dette er likevel en forventning jeg kvier meg for å innfri, og det er flere årsaker til det:

- for det første er det alt for mange ting ved dagens forsvar som er bra - faktisk vesentlig bedre enn det har vært på noe tidligere tidspunkt i nyere tid - og som derfor tilsier at man skal være tilbakeholden med for mange elendighetsbeskrivelser
- for det annet er jeg sterkt i tvil om man ved stadig å beklage seg over budsjetter og andre rammevilkår egentlig blir lagt særlig merke til av andre enn pressgrupper og entusiaster i egen sektor. Kanskje er det snarere slik jeg har vært inne på før - og som jeg også i dag skal få komme tilbake til - at det blir lagt mer merke til hvis man beskriver konsekvensene av ulike politiske valg, men samtidig understreker at man ikke har tenkt å legge seg bort i den tverrprioriteringen som beviselig er det vi har politikere for.

Når det er sagt hører det likevel med til en realistisk beskrivelse av Forsvarets situasjon å peke på de utfordringer vi faktisk står overfor. Disse er imidlertid ikke ensidig av økonomisk art, men dreier seg kanskje like mye om at vi fortsatt holder fast ved en forsvarsmodell som i hovedsak er tilpasset Forsvarets gamle rolle som nasjonalt nødvergeinstrument i en eksistensiell krig på eget territorium. Spørsmålet er altså om tiden ikke nå er inne til å bygge

Forsvaret opp fra grunnen av som det vi faktisk er i dag, nemlig et makt- og realpolitisk instrument for den norske stat i en verden der sikkerhetsutfordringene er globalisert.

Det betyr ikke at vi skal kvitte oss med alt som kjennetegnet det gamle forsvaret. Men det betyr at vi må være villige til å vurdere alle sider ved forsvarsmodellen kritisk i forhold til om de fortsatt bidrar effektivt til et moderne forsvar tilpasset vår tids politiske og operative krav - eller om de bare er institusjoner og ordninger vi viderefører uten å reflektere over deres fortsatte relevans. Det er dette så vel som de økonomiske utfordringene vi har en ambisjon om å svare på i Forsvarsstudie 07, og jeg vil derfor bruke første del av kveldens foredrag til å utdype disse problemene nærmere. I annen del vil jeg så komme inn på hvilke prinsipielle løsninger vi kommer til å fremme forslag om til politiske myndigheter, når forsvarsstudien legges frem om et snaut år.

## Sentrale problemområder for Forsvaret – de tre ubalanser

### Generelt

Nøkternt bedømt er det norske forsvaret i dag preget av manglende balanse på tre viktige områder. For det første er det som nevnt fortsatt dårlig samsvar mellom selve forsvarsmodellen og den type styrker som den sikkerhetspolitiske og strategiske situasjon skaper behov for. Denne inkonsistensen kan vi kalle den styrkemessige ubalanse. Dernext er det en markert ubalanse mellom operativ og ikke-operativ struktur – altså det forhold at basestruktur og støttefunksjoner er for omfattende i forhold til den kamporganisasjon som skal understøttes. Dette har jeg tidligere kalt den funksjonelle ubalanse. Den tredje og siste er den nærmest institusjonelle økonomiske ubalanse, dvs mangelen på langsiktig samsvar mellom politisk vedtatt forsvarsstruktur og politisk vedtatte budsjetter. Det er disse tre ubalanser som representerer Forsvarets førsteordens problemer – dvs de forhold som langt sterkere enn andre faktorer svekker vår evne til å generere relevant militær kampkraft, og som det derfor må tas tak i før det har noen særlig effekt å rette på andre og mindre svakheter.

### Den styrkemessige ubalanse

For å begynne med den styrkemessige ubalanse, så er det fortsatt et gap mellom den type styrker vi hovedsakelig produserer med vår norske forsvarsmodell, og den type styrker vi faktisk har behov for - både nasjonalt og i NATO-sammenheng. I klartekst betyr det at vi fortsatt bruker for store ressurser på å utruste og utdanne de rene vernepliktsenhetene som selv etter fullført oppøving ikke er tilgjengelige for operativ innsats der det er bruk for dem – i første rekke i de internasjonale operasjoner Norge deltar i. Det fremstår selvsagt som ubegripelig for både våre egne politiske myndigheter og NATO at vi med en styrke på totalt 20.000 befal og mannskaper knapt greier å holde ett tusen av disse ute i operasjoner eller disponible for NATO Response Force til enhver tid. Dette er imidlertid ikke annet enn en naturlig konsekvens av de innebygde begrensninger som ligger i selve forsvarsmodellen og måten vi praktiserer den på.

Men dertil kommer jo at mange av de samme enhetene heller ikke er anvendelige nasjonalt mer enn en meget begrenset del av tjenestetiden. Dette fordi oppøvingstiden før de fullt ut mestrer moderne materiell og operative prosedyrer nå er meget lang, og stadig øker i takt med mer komplisert teknologi og nye operasjonsmønstre og -typer.

Forholdet mellom oppøvingstid og operativ nytteperiode er dermed i ferd med å bli snudd helt på hodet for de enhetene som i løpet av en kortvarig militærtjeneste skal lære å beherske hele spekteret av operasjoner og stridsformer.

Forutsetter vi at den perioden der mange enheter kan sies å være fullt ut operative ikke er lenger enn tre av førstegangstjenestens i alt tolv måneder, innebærer det med andre ord en utnyttelsesgrad på 25 % - dvs for å kunne ha en enhet ferdig utdannet og operativ til enhver tid må vi ha ytterligere tre enheter under oppøving, slik figuren viser.

Dersom hensikten fortsatt hadde vært å produsere et stort mobiliseringsforsvar for lager, hadde et slikt system selvsagt vært rasjonelt – en avdeling utdannet gir en avdeling mer på lager. Men når mobiliseringsforsvaret er borte, og vi i stedet skal hente en stående kapasitet ut av det gamle utdanningsapparatet, er dette åpenbart svært ineffektivt både økonomisk og beredskapsmessig. Våre egne ekspertmiljøers vurdering av den konvensjonelle resttrussel i norske nærområder peker entydig i retning av scenarier karakterisert ved høy lokal intensitet, men begrenset styrkeinnsats og meget kort strategisk varsel. Dette tilsier at det er stående styrker med høy reaksjonsevne, treningsstandard og dermed beredskap til enhver tid som utgjør en relevant kapasitet mot de gjenværende militære utfordringer, også nasjonalt.

Vi ser altså at vi på tross av alt som er skjedd på det sikkerhetspolitiske området etter Murens fall og Sovjetunionens oppløsning fortsatt i hovedsak baserer oss på en forsvarsmodell og en måte å generere styrker på som egentlig er laget for et annet formål. Det er denne ubalansen mellom styrkeproduksjonsmodell og styrkebehov som fører til at vi har meget lav operativ tilgjengelighet i forhold til det totale antall styrker som til enhver tid er inne til tjeneste. Når det er sagt, vil jeg likevel understreke at vi fortsatt ser en behovstilpasset verneplikt som en viktig forutsetning for rekruttering til og bemanning av Forsvaret, slik jeg skal få komme tilbake til.

### **Den funksjonelle ubalanse**

Som jeg også påpekte i fjorårets OMS-foredrag har det over tid oppstått en betydelig funksjonell ubalanse mellom størrelsen på basestrukturen, logistikkapparatet og støttefunksjonene i Forsvaret på den ene side og den operative struktur de skal understøtte på den andre. Først og fremst skyldes dette at vi i dag er lokalisert på alt for mange steder med vår virksomhet. Men delvis er det også en direkte konsekvens av den økonomiske ubalansen, som fører til et årlig behov for å tilpasse struktur og virksomhet til trangere økonomiske rammer enn forutsatt.

Etter som den kortsiktige økonomiske handlefriheten alltid befinner seg på områder som ensidig påvirker den operative strukturen – som skyving på materiellinvesteringer, sløyfing av øvelser, tæring på lagre og utsettelse av vedlikehold – vil med andre ord økonomisk ubalanse og den årlige likviditetsstyring dette fører til innebære at den operative strukturen forvirrer langt raskere enn støttefunksjonene. Når en slik utvikling får pågå over år, blir med andre ord resultatet en usymmetrisk nedskalering av operativ struktur ift bl a basestrukturen.

Imidlertid er den overdimensjonerte støttestrukturen også en konsekvens av at Forsvaret nå er så lite at logistikkfunksjonene ikke lenger er skalerbare i enhver henseende - dvs det er ikke uten videre mulig å redusere logistikk og støttefunksjoner i samme forhold som vi har redusert antall operative plattformer og avdelinger. Det er med andre ord kapasitetsbredden – antall ulike typer våpensystemer og hovedmateriell vi har i strukturen – mer enn antall enheter av hver type som avgjør kompetansebehovet og dermed størrelsen på FLO. Dette er et klassisk problem for ethvert forsvar som sliter med kritisk masse-problematikk. Men det har som konsekvens at ytterligere forventninger til rasjonalisering av FLO og reduksjon av antall årsverk i organisasjonen er urealistiske, så lenge vi ikke kan konsentrere virksomheten på færre steder eller ta ut hele kapasiteter av strukturen og på den måten redusere oppgaver og kompetansebehov.

Dertil kommer at vi nå har et betydelig problem ved at de medarbeiderne som faktisk forlater FLO heller ikke er de som det tross alt er enklest å erstatte eller unnvære – men tvert imot de som innehar en helt kritisk kompetanse. Dette gjelder bl a mange av dem som står for så vel teknisk spesifisering som merkantil gjennomføring av våre materiellinvesteringer. Årsaken til det er den høykonjunkturen vi nå har i næringslivet, som presser lønningene i været og gjør at vi i øyeblikket ikke kan konkurrere om denne type høyt kvalifisert arbeidskraft. Helt konkret har FLO i øyeblikket ikke mindre enn 150 vakanser på dette området, som vi ikke kan dekke opp med personell fra andre divisjoner uten at det får tilsvarende konsekvenser for den daglige driften. Vi ser derfor nå at problemer med å beholde den nødvendige kompetanse til å gjennomføre en rekke materiellprosjekter er en av flere årsaker til et mulig underforbruk på investeringskapitlet, samtidig som vi hevder at vi egentlig har for lite investeringsmidler til å realisere den vedtatte strukturen.

Dette er selvfølgelig en pedagogisk og politisk håpløs situasjon å skulle forklare, og vi må derfor finne mer langsiktige måter å dekke vårt kompetansebehov på innenfor investeringsområdet, som gjør at vi ikke er utlevert på nåde og unåde til konjunktorene, slik situasjonen er i dag. I tillegg vil vi i nær fremtid foreslå et mer fleksibelt regelverk knyttet til gjennomføring av materiellanskaffelser enn det relativt stivbente regime vi i dag arbeider under. Det må i den forbindelse bli enklere å gjennomføre hurtiganskaffelser av prioritert materiell ved behov, f eks når midler på årets budsjett frigjøres som følge av forsinkede leveranser.

### **Den økonomiske ubalanse**

Den betydeligste ubalansen, og dermed Forsvarets største utfordring i tiden fremover, er likevel den vedvarende økonomiske ubalansen - dvs det manglende langsiktige samsvar mellom politisk vedtatt forsvarsstruktur og politisk vedtatte budsjetter.

La meg i den forbindelse understreke at det aldri er slik at vi på bakgrunn av et enkelt års budsjett som avviker fra langtidsplanen med noen hundre millioner kroner kan si nøyaktig hvilke konsekvenser dette vil ha for selve strukturen - utover at det som sagt vil ramme den spisse enden i form av kutt på aktivitet og øvelser. Strukturmessig sett kommer man seg alltid gjennom både neste år og året etter i og for seg, selv om budsjettet blir stramt. Det er derimot den akkumulerte effekten av en begrenset men kontinuerlig underdekning over tid som får konsekvenser for strukturen. Jeg minner om at en underdekning på 3-4 mrd kroner over en planperiode på 4 år – som er det vi har levd med de siste planperiodene - representerer 15-20 mrd i et 20-års perspektiv, som selvfølgelig er det perspektiv vi må se våre store materiellinvesteringer og dermed strukturutviklingen i. Og da dreier dette seg plutselig om et være eller ikke være for store strukturelementer, som hele fregattvåpenet, 1-2 hærbrigader eller et halvt kampflyvåpen – dvs om hvorvidt et helt sentralt strukturelement vil bli en gigantisk feilinvestering eller ei.

Jeg vil likevel understreke at økonomisk balanse ikke bare er et spørsmål om budsjettets størrelse absolutt sett. Det dreier seg i minst like stor grad om troen på at det er mulig å vedlikeholde en konstant struktur eller forsvarsevne ved hjelp av et såkalt flatt inflasjonsjustert budsjett – dvs en budsjettutvikling som kun tilsvarer justering i forhold til konsumprisindeksen. Gitt at forsvarssektoren har og fortsatt vil ha en realvekst i sine kostnader på rundt 2 % som vi ikke selv kan påvirke, er dette dessverre en illusjon.

Et forsvarsbudsjett på 30 mrd er i beste fall en meningsfylt størrelse brukt som gjennomsnittsverdi i faste kroner over en periode som i hvert fall bør tilsvare levetiden for Forsvarets hovedmateriell i grovt. Anslås denne meget forsiktig til 15 år, vil det i realiteten si et budsjett på ca 26 mrd kr ved periodens start, som så gis en realvekst som svarer til realkostnadsveksten i forsvarssektoren. Settes denne til 2 % pr år, som for øvrig også er

forsiktig anslått, vil budsjettet etter 15 år være 35,1 mrd, og gjennomsnittet altså ca 30 mrd – alt i begynnelsesårets kroneverdi. Men det betyr at utgangspunktet for en forsvarsstruktur som skal kunne holdes stabil over en periode på 15 år med dagens budsjettnivå som gjennomsnitt for perioden, altså vil måtte tilpasses det som kan driftes og videreføres materiellmessig for ca 26 mrd kr med dagens kostnader. Det er åpenbart en vesentlig mindre struktur enn den vi faktisk har, og jeg kommer tilbake til hvilke konsekvenser det får, dersom dette skal være utgangspunktet for neste langtidsplan for Forsvaret.

La meg likevel først få minne om hva konsekvensene er av ikke å innrette seg rasjonelt på dette området, men i stedet fortsette og vedta en forsvarsstruktur som er for stor i forhold til det som kan opprettholdes for et gitt budsjettnivå. Den direkte følge av en slik praksis er at vi stadig vekk begynner å kjøpe materiell og bygge opp kapasiteter som det så viser seg at vi likevel ikke er i stand til enten å fullføre eller å drifte mer enn en brøkdel av materiellets tekniske og operative levetid - eller som vi i verste fall ikke har råd til å ta i bruk i det hele tatt etter at de er anskaffet.

Her vil muligens noen av skeptikerne til hele forsvarsmoderniseringen innvende at dersom dette er riktig og denne utviklingen har pågått i flere år – hvordan kan det da ha seg at vi likevel hevder at Forsvaret er bedre i dag enn for ti år siden? Svaret på det er ganske enkelt at vi etter at moderniseringen ble innledet for alvor med St prp nr 45 (2000-2001) for 6 år siden, har tilpasset oss kostnadsveksten ved å kvitte oss med hele resten av det gamle invasjonforsvaret, som var blitt like lite sikkerhetspolitisk relevant som det var økonomisk bærekraftig. Vi har med andre ord kunnet påbegynne en modernisering som har tatt oss i riktig retning og gitt oss et bedre og mer relevant forsvar, fordi kostnadsveksten i hovedsak har fått eliminere operative strukturelementer som det ikke har hatt noen negativ konsekvens å kvitte seg med – tvert imot.

Men da er det samtidig helt avgjørende å erkjenne at dette var en engangsgevinst som vi nå har tatt ut - i fremtiden vil det ikke finnes skjulte reserver av denne størrelse å tære på. Dersom vi heretter ikke innretter oss mer rasjonelt på det økonomiske området, vil kostnadsveksten begynne å undergrave det nye forsvarer like effektivt som den til nå har tæret bort det gamle.

Dette er for øvrig også en realitet som er erkjent av Stortinget ifm behandlingen av St prp nr 45 i 2001, slik det fremgår av denne plansjen.

Fortsatt økonomisk ubalanse vil med andre ord føre til en fortløpende forvitring av forsvarsevnen som utad vil arte seg som den ene økonomiske skandalen etter den andre - enten som bortkastede milliardinvesteringer eller som påtvunget stans eller reduksjoner i den operative virksomheten som faktisk er det vi er til for. Uansett hva man måtte mene om forsvar og forsvarsøkonomi, må dette være en samfunnsøkonomisk meget lite rasjonell måte å forvalte ressursene på.

La meg her benytte et eksempel som illustrerer dette poenget. I 1993 vedtok Stortinget på basis av Forsvarskommisjonens anbefalinger en hærstruktur på 6 brigader, og i de påfølgende år ble nytt materiell til Hæren dermed anskaffet i et antall som svarte til det behovet 6 brigader representerte. I dag, 15 år senere, består Hæren av en brigade. Men 15 år er altså ikke stort mer enn halvparten av levetiden for mesteparten av det materiellet som ble anskaffet utover i 90-årene. Hva disse anskaffelsene derfor utgjør i form av bortkastede investeringer i våpen, kjøretøyer, sambandsmateriell, intendantureffekter og andre ting har jeg ingen formening om, men det dreier seg åpenbart om milliardbeløp. Det er denne type forvaltning av samfunnsressursene våre politikere systematisk legger opp til hvis de fortsetter å vedta et annet forsvar enn det de finansierer.

Det er altså slik at opprettholdelse av en konstant forsvarsevne pga realkostnadsveksten krever et stigende budsjett, mens et konstant budsjett innebærer en kontinuerlig omstilling av Forsvaret mot en lavere ambisjon. Et såkalt flatt inflasjonsjustert budsjett er med andre ord ensbetydende med en *de facto* politisk beslutning om en styrt avvikling av Forsvaret på sikt. Dette må ses i sammenheng med at forsvarsstrukturen nå er så liten at mellom 1/3 og 1/4 av de ca 30 ulike hovedkapasiteter og våpensystemer Forsvaret består av er på et kritisk minimum mht antall enheter. I praksis betyr dette at fortsatt nedbygging ikke vil arte seg som en fortsatt gradvis reduksjon av antall enheter innenfor hele spekteret av kapasiteter, som hittil. I stedet vil hele kapasiteter eller sektorer forsvinne samlet. Dette er årsaken til at vi nå kan si med stor sikkerhet at en videreføring av den budsjettlinjen skiftende regjeringer har ført de siste 10-15 år vil innebære at Forsvaret om 25-30 år for alle praktiske formål vil være avviklet.

La meg presisere at dette i så fall selvsagt er et helt legitimt politisk valg, dersom det skjer bevisst og med overlegg. Men mitt poeng i den forbindelse er altså at våre politiske myndigheter bør ta konsekvensen av det som er deres faktiske og reelle ambisjonsnivå når det gjelder forsvar og forsvarsbevilgninger – ellers kaster de samfunnets og skattebetalernes midler ut av vinduet. Dette registrerer jeg at det er en voksende og meget positiv erkjennelse av i det forsvarspolitiske miljø, som egentlig lover godt for fortsettelsen.

Samtidig påhviler det også Forsvaret selv et ansvar for å være nøkterne mht hva vi tror det er mulig å få til innenfor gitte rammer, hver gang vi fremmer nye strukturforslag i form av en ny forsvarsstudie. Dersom vi i slike sammenhenger prøver å få til mer enn vi strengt tatt vet er realistisk, lager vi bare ris til egen bak – og det har vi ikke alltid vært oss like bevisst historisk. Når vi i dag ikke greier å realisere den strukturen Stortinget har vedtatt, skyldes det med andre ord ikke bare sviktende bevilgninger, men også at våre egne anbefalinger har vært for ambisiøse allerede i utgangspunktet. Den feilen har vi ikke tenkt å gjøre en gang til.

## Videre utvikling av Forsvaret – hovedlinjer i FS-07

### Generelt

I denne andre delen av foredraget vil jeg så ta for meg hvilke tiltak jeg i prinsippet vil foreslå i Forsvarsstudie 07, med sikte på å rette opp de ubalanser jeg nå har redegjort for. Jeg begynner med de viktigste konkrete strukturmessige tiltakene, og avslutter så med de nødvendige politiske og økonomiske forutsetninger for de samme endringene.

### Operativ struktur

I løpet av de siste 1-2 generasjoner har den politiske og økonomiske integrasjon i Europa kombinert med Sovjet-Unionens fall gjort trusselen om en ny total krig innad mellom europeiske nasjonalstater irrelevant for planleggingsformål. Parallelt med dette har en teknologidrevet kostnadsvekst umuliggjort forestillingen om folkeforsvaret og "nasjonen i våpen", mens velstandsutvikling og postmodernisme har undergravet så vel evnen som viljen hos store befolkningsgrupper til å la sine liv konfiskere av staten for militære formål. Det er altså nærliggende å si med en spissformulering at den forsvarsmodell vi i det vesentlige fortsatt bygger på er laget for en type krig vi ikke lenger tror på, den er tilpasset produksjon av en type forsvar som ikke lenger er økonomisk mulig og den er utgått fra en type samfunn som på mange måter ikke lenger finnes. I sum har dette banet veien for endringer i alle de vestlige samfunns militære strukturer som ikke er mindre enn de endringer som i sin tid ble utløst av andre tilsvarende omveltninger – hva enten de var sosiale og politiske, som f eks den franske revolusjon eller teknologiske, som f eks oppfinnelsen av bensinmotoren. Vi har altså å gjøre med en genuin "revolution in strategic affairs" i vår tid, som vi til nå bare delvis har tatt inn over oss i Norge.

Dette tatt i betraktning er det derfor på høy tid at vi nå tar det endelige skritt over i en forsvarsmodell som i utgangspunktet er laget for de oppgaver Forsvaret faktisk har, og ikke fortsetter å tillempe et system som opprinnelig ble laget for noe annet. Dette er i realiteten forutsetningen for at vi bedre skal kunne innfri de forventninger som så vel nasjonale politiske myndigheter som våre allierte nå har til oss. I praksis vil det si et forsvar der hovedregelen er at enhver avdeling eller enhet i utgangspunktet skal være stående, profesjonell og derfor klar for innsats hvor som helst, hjemme eller ute, på meget kort varsel.

Kun unntaksvis bør det være aktuelt å beholde avdelinger utelukkende for nasjonale oppgaver. De strukturelementer dette i første rekke dreier seg om er Kystvakten med sine oppgaver innen ressursjurisdiksjon og myndighetsutøvelse, H M Kongens Garde som vakt- og eskorteavdeling for hele statsledelsen, Grensevakten og ikke minst Heimevernet, som vil gi samfunnet en evne til å beskytte seg mot en omfattende asymmetrisk trussel over tid.

Dette vil først og fremst ha konsekvenser for hvordan vi praktiserer verneplikten – som jeg likevel meget sterkt vil understreke at vi ønsker å beholde som den viktigste innfallsporten til Forsvaret. Imidlertid vil det da ikke være hensiktsmessig å investere i mer enn en grunnleggende opplæring av begrenset varighet, før vi gir rekruttene valget mellom prinsipielt fire alternativer - befalsutdannelse, verving med videre opplæring og påfølgende deltagelse i internasjonale operasjoner, fordeling til 12 måneders tjeneste ved en av de nevnte vernepliktsbaserte, fredsoperative avdelingene eller fordeling til HV med ytterligere spesialutdannelse før overføring til eget HV-distrikt. Dette er en type løsning på vernepliktsproblemet som også andre land med lang tradisjon for verneplikt har valgt – bl a Danmark.

Verneplikten vil i et slikt system fungere primært som rekrutteringsmekanisme til verving eller befalsutdannelse, mens det overskuddet av innkalte som ikke er interessert i dette vil bli kanalisert inn i de delene av Forsvaret som fungerer godt på vernepliktsbasis, og hvor det ikke vil være verken mulig eller ønskelig å innføre verving. Med den politiske understrekning av at verneplikten skal tilpasses Forsvarets behov som er gjentatt av Stortinget i flere omganger, mener vi at dette bør være akseptabelt.

Parallelt med en ytterligere tilpasning av verneplikten til Forsvarets behov og et økende innslag av vervede, vil vi fortsette den materiellmessige og organisatoriske fornyelse av strukturen. Dette innebærer at den dimensjonerende operative utfordring for enhetene fortsatt vil være høyintensitets konflikt i en koalisjons- eller allianseramme – dvs de må kunne inngå i et moderne nettverksorganisert system av systemer. Dette kvalitative ambisjonsnivået er helt avgjørende for å sikre interoperabilitet med våre allierte, og dermed operativ relevans i enhver sammenheng – både hjemme og ute.

Jeg vil også understreke betydningen av at høyintensitets krigsoperasjoner fortsatt må være dimensjonerende for hva våre enheter skal utrustes og trenes for, i tillegg til de mer spesifikke counter-insurgency og peace support operasjoner som vi i dag er involvert i internasjonalt. Årsaken til det er flere. For det første vil selv begrensede konflikter kunne bli meget intense på lokalt, taktisk nivå slik vi så i Meymaneh i februar, og dermed blir dette utdanningsnivået avgjørende for den enkeltes og avdelingens mulighet for å overleve og løse oppdraget. For det andre ville noe annet og mindre i realiteten være uforenelig med medlemskap i en allianse bygget på forpliktelsen om kollektivt forsvar og for det tredje vil mestring av dette ambisjonsnivået også være det som gir et kompetansemessig og psykologisk overskudd i forhold til å beherske mindre alvorlige og komplekse situasjoner.

Vi må imidlertid erkjenne at kostnadene ved fortsatt materiellmessig modernisering så vel som behovet for å redusere antall hovedsystemer med tanke på nødvendige innsparinger i

FLO tilsier at enkelte av dagens kapasiteter vil måtte vurderes med sikte på utfasing av strukturen. Jeg vil da anbefale at vi gir prioritet til å videreføre de strukturelementene som har høyest militær-politisk og strategisk verdi – dvs våpensystemer som enten representerer en selvstendig strategisk kapasitet, som f eks ubåtvåpenet og jagerflyvåpenet, eller enheter som kvalitativt kan hevde seg helt i toppen i alliansesammenheng, f eks spesialstyrkene.

Denne prioriteringen følger av at vi, utover å håndtere kriser og episoder med egne styrker, ikke kan ha en ambisjon om at våre styrkebidrag skal kunne bidra avgjørende til utfallet av en operasjon eller kampanje i kraft av sitt volum - heller ikke her hjemme. Gitt at vi – i likhet med alle andre småstater - uansett ikke vil kunne ta sikte på å utkjempes en krig annet enn som en del av en større alliert styrke, vil norsk politisk og militær innflytelse på en operasjon bare kunne sikres ved å stille styrkebidrag som i kraft av høy kvalitet og/eller unik kapasitet gir dem strategisk oppmerksomhet og betydning – og ikke nødvendigvis de bidragene som teller flest hoder eller utgjør den største konvensjonelle slagkraften.

La meg også benytte dette punktet i foredraget til å komme litt inn på utviklingen i NATO og NATOs operasjoner, og betydningen av at vi på norsk side utvikler et forsvar som i størst mulig grad setter oss i stand til å støtte opp under disse operasjonene. Jeg understreker at jeg i den forbindelse sikter til betydningen av at vi har en styrkestruktur som i størst mulig grad er tilpasset alliansens behov, og således ikke kommenterer spørsmålet om hvorvidt vi i dagens situasjon bør bidra med større styrker i noen enkelt operasjon. For det første må det være klart at norsk avhengighet av en troverdig militær allianse for å ivareta våre sikkerhetsinteresser er geostrategisk betinget og derfor i prinsipp uforandret etter den kalde krigen. De politiske motiver som i dag kan utløse en konflikt i våre egne nærområder – og dermed også den type konflikt man i så fall må se for seg - er riktignok vesensforskjellige fra den kalde krigens, men den grunnleggende allianseavhengighet består. For mange andre av NATOs medlemsland er imidlertid denne avhengigheten redusert radikalt, samtidig som alliansen har tatt på seg oppgaver som ikke fremstår som like uløselig knyttet til de enkelte medlemslands helt vitale interesser.

En praktisk konsekvens av dette er at NATO i dag sliter i alle sine operasjoner med å få medlemslandene til å stille de styrker som man politisk er blitt enige om i den såkalte combined joint status of requirement, eller CJSOR. Dette er på mange måter en vel så bekymringsfull trend for norsk sikkerhet som eventuelle svakheter i vårt eget forsvar. Som kjent er intet farligere for en allianses prestisje og levedyktighet enn at den ikke greier å løse de oppgaver den selv har tatt på seg. Da er det selvsagt bedre å ikke prøve i utgangspunktet. Og når den erkjennelsen siver inn, er veien blitt vesentlig kortere til det punkt hvor alliansens troverdighet - og dermed dens verdi som garantist – er svekket. Snaut nok noen av dagens medlemsland ville ha mer å tape på det enn Norge.

Dermed bør det også være vår viktigste prioritet å gi et så stort bidrag som mulig til at alliansen skal lykkes strategisk, ved å gi et så effektivt bidrag som mulig til alliansens operasjoner. Den viktigste konsekvens av dette er at en så stor del av strukturen som mulig må være både kapabel og tilgjengelig. Da kan vi ikke dyrke forestillingen om at vårt beste bidrag til både alliansen og egen sikkerhet er såkalt "å passe på her hjemme" ved å beholde mest mulig av den gamle forsvarsmodellen basert på tradisjonelle mobiliseringsstyrker.

### **Ikke-operativ struktur**

Når det gjelder den ikke-operative struktur, vil det i første rekke være to virkemidler som må tas i bruk.

Det første er slik jeg nevnte allerede i fjorårets foredrag en sterk konsentrasjon av Forsvarets virksomhet til vesentlig færre steder enn i dag – dog med den reservasjon at vi skal være permanent til stede i begge landsdeler med enheter av alle forsvarsgrener. I praksis vil det så

langt vi har oversikt i dag si nedleggelse av mellom 10 og 15 leire eller stasjoner hvor vi i dag driver styrkeproduksjon eller operativ virksomhet.

La meg her også understreke at det selvsagt bare gjør galt verre å skulle opprettholde stasjoner og garnisoner vi ikke trenger av distriktspolitiske grunner. Dette vil ut fra de økonomiske mekanismer jeg har beskrevet bare føre til en desto raskere forvitring av de operative enheter og kapasiteter som til syvende og sist er forutsetningen for at de samme leirene skal ha noen virksomhet og dermed noen berettigelse i det hele tatt. Jo flere ganger vi fristes til denne type adferd, jo flere slike baser vil vi dermed helt matematisk bidra til å gjøre overflødige i neste omgang ved at de ender opp som tomme minnesmerker over tapte militære kapasiteter.

Det andre virkemidlet er som også tidligere annonsert en sterk satsing på flernasjonalt samarbeid innenfor spesielt en rekke logistikk- og støttedfunksjoner. Her er det i løpet av året arbeidet med en rekke alternativer, og dette arbeidet utvikles nå videre mot et begrenset antall land og samarbeidspartnere. Det vil her bli foreslått en rekke konkrete og til dels meget radikale tiltak som det imidlertid er for tidlig å komme nærmere inn på ved denne anledning.

### **Økonomiske forutsetninger**

Hva så med den nødvendige finansiering av en fremtidig forsvarsstruktur som ikke bare skal være styrkemessig relevant og i funksjonell balanse – den må også være stabil, i betydningen ikke kontinuerlig måtte reorganiseres fordi kostnadsutviklingen stadig undergraver den. Som allerede nevnt er første betingelse for å få dette til at det man anser som et tilstrekkelig nivå på forsvarsutgiftene ikke tildeles som et konstant årlig budsjett over en lengre periode. Dette utgiftsnivået vil i stedet måtte tilsvare gjennomsnittsnivået for et budsjett med realvekst over en periode på 15-20 år, som i grovt svarer til midlere levetid for mye av Forsvarets hovedmaterieell før det enten må gjenanskaffes eller moderniseres.

Hva slags forsvar dette er og hvilken forsvarsevne det representerer vil dermed være bestemt av kjøpekraften i det budsjett som danner utgangspunkt for beregningen – altså budsjettet ved periodens begynnelse. Som nevnt vil et gjennomsnittlig budsjettnivå på 30 mrd 2006-kroner over en planperiode på 15 år og en realvekst i Forsvarets kostnader på 2 % pr år innebære at vi måtte justere ned dagens forsvarsstruktur til et kostnadsnivå på ca 26 mrd, og så vedlikeholde den.

Skulle derimot utgangspunktet være et budsjett på dagens nivå, ville budsjettet det siste året av perioden måtte være vel 40 mrd kr i startårets kroneverdi, og gjennomsnittsnivået over 15-årsperioden bli 35 mrd. Betydningen av hva man her velger som utgangspunkt følger umiddelbart av den gjennomsnittlige forskjell pr år mellom de to alternativene – altså forskjellen på 35 mrd og 30 mrd kr – som åpenbart er to svært forskjellige ambisjonsnivåer og strukturer.

Forsvarstudiets tilnærmelse til utfordringene vil derfor være at vi snarest bør iverksette de tiltakene vi uansett tror blir helt nødvendige på kort sikt – hhv konsentrasjon av virksomheten på vesentlig færre steder, sterk satsing på flernasjonale løsninger på en rekke områder og rask avvikling av de operative strukturelementer som uansett ikke vil la seg videreføre.

Hensikten med dette vil være å hente inn det allerede eksisterende etterslep og etablere en struktur som er en stabil avfarende plass i fortsettelsen. Så snart dette er gjort vil imidlertid våre politikere stå overfor et valg mellom prinsipielt to muligheter:

- enten å opprettholde og videreføre den struktur eller forsvarsevne som da ligger der, noe som i så fall innebærer å la budsjettene vokse i takt med realveksten i kostnadene

- alternativt å videreføre den historiske utvikling, dvs opprettholde et flatt inflasjonsjustert budsjett og dermed måtte akseptere en kontinuerlig forvitring av forsvarsstrukturen og forsvarsevnen.

Som allerede nevnt er det siste alternativet ensbetydende med en politisk beslutning om å avvike Forsvaret over en periode på 25-30 år.

Dette er som jeg har understreket i så fall en helt legitim politisk beslutning, og forsvarsstudien vil selvfølgelig kunne utarbeide en systematisk nedbyggingsplan for et slikt alternativ. Men det forutsetter jo samtidig at de politiske myndigheter, hvis de ønsker å kunne si at de handler ansvarlig, må sannsynliggjøre at verden beveger seg i en retning som gjør at dette er sikkerhetspolitisk rasjonelt – dvs at behovet for militære maktmidler vil avta i noenlunde samme takt som Forsvaret krymper, dit hen at vi om 25-30 år kan konstatere at militærmakt ikke lenger er noe Norge har bruk for. Det kan åpenbart vise seg å bli en meget krevende øvelse.

Det helt sentrale poeng i denne forbindelse er imidlertid at den politisk bekvemme tredje vei – å holde budsjettet konstant, men samtidig vedta en ambisiøs struktur – ikke lenger er noen opsjon. Realkostnadsveksten i forsvarssektoren har dessverre ingen respekt for norske stortingsvedtak, og en slik tilnærming kommer ikke til å være mer realistisk og vellykket i fremtiden enn den har vært historisk.

Hvilket av disse to alternativer vil så forsvarssjefen anbefale? Tatt i betraktning at de er så forskjellige at vi i prinsippet snakker om et ja eller et nei til et militært forsvar overhodet, er dette åpenbart et overflødig spørsmål. Dersom myndighetene fortsatt vil etterspørre militære styrker for så vel nasjonale oppgaver som utenlandsoperasjoner i samme omfang som i dag, vil det åpenbart være nødvendig å opprettholde et forsvar minst på dagens nivå. I realiteten vil det med dagens operative tempo faktisk være nødvendig å foreta en viss økning av den operative strukturen, for å ikke å slite ned personell og materiell over tid.

Skulle man likevel i stedet velge å videreføre den historiske budsjettutviklingen og dermed akseptere en gradvis nedbygging av Forsvaret, må man som allerede påpekt være forberedt på at dette vil føre til at viktige kapasiteter vil gå tapt allerede tidlig i perioden. Delvis skyldes dette at en rekke kapasiteter allerede er på kritisk lavt nivå, og delvis vil selvfølgelig muligheten for å bevare noen kapasiteter lengst mulig også forutsette at man kvitter seg med andre kapasiteter umiddelbart. Et slikt valg vil med andre ord innebære at vi, for å forlenge levetiden på de viktigste og nasjonalt mest kritiske kapasitetene, vil måtte foreslå å avvike 4-5 av de mindre kritiske med en gang.

Jeg erkjenner likevel at vi – samtidig med at vi avliver myten om en slags evig og uforanderlig eksistensiell invasjonstrussel som Forsvarets primære rasjonale – også tar på oss et pedagogisk delansvar for å skape forståelse i opinionen for at Norge og den norske stat fortsatt trenger væpnede styrker i dagens verden. Utfordringen er å skape aksept for at også sikkerhetsbegrepet i dag er globalisert, og at alvorlige trusler mot våre verdier og vår sikkerhet kan oppstå langt fra våre egne grenser. Det er med andre ord like naivt å tro at forsvarret av Norge bare dreier seg om norsk territorium, som det er å tenke seg at renten bare avhenger av norske småsparere eller hvilken økonomisk politikk som føres her i landet. På dette området må vi erkjenne at vi har mye ugjort, og her må vi sammen med våre politiske og akademiske ekspertmiljøer satse betydelig i årene fremover. Ikke minst i den sammenheng ser jeg frem til å samarbeide med det forsvarspolitiske utvalg som Regjeringen har nedsatt, og som nå er i gang med sitt arbeid.

## Konklusjon

Formann, mine damer og herrer,

Forsvaret er i dag i de fleste henseende et bedre, mer profesjonelt og frem for alt sikkerhetspolitisk mer relevant instrument enn for ti år siden. Det vi gjør, gjør vi i de fleste sammenhenger bra. Personellet er jevnt over meget dedikert og innsatsberedt, og det kommer stadig mye nytt og godt materiell inn i strukturen. Spesielt har den mer operative innretning Forsvaret nå har, med stadige utfordringer i form av reelle og til dels skarpe operasjoner i en flernasjonale ramme, betydd svært mye for å etablere en større profesjonalitet rent praktisk, så vel som en mer profesjonell kultur og holdning til soldatyrket enn den man tidvis fant i det gamle forsvaret.

I samråd med våre politiske myndigheter har vi gjort betydelige fremskritt de senere år og kvittet oss med store deler av et forsvar som ikke lenger var i pakt med hverken sikkerhetspolitiske, økonomiske eller samfunnsmessige forutsetninger. Jeg er derfor meget opptatt av at vi skal få lov å fullføre denne moderniseringen og konsolidere forsvarsevnen på en økonomisk plattform som gjør at den kan videreføres og videreutvikles. Lar vi derimot kostnadsveksten få lov å undergrave strukturen også inn i fremtiden, vil det som er oppnådd de senere år være forvitret og tapt i løpet av få år - bl a fordi vi allerede er nede på et kritisk minimum mht antall enheter av en rekke viktige kapasiteter. Skulle vi velge å gå i den retningen, vil veien være brolagt med stadig nye forsvarsstudier som alle vil varsle stadig ny nedtrapping – nettopp fordi disse stadige forsvarsstudiene med nye dramatiske forslag i seg selv er et symptom på en manglende evne til å fatte bærekraftige beslutninger.

Det norsk forsvarsdebatt nå egentlig bør dreie seg om er derfor ikke hva slags forsvar vi skal ha, men derimot om vi har tenkt å la budsjettene følge kostnadsutviklingen eller ei. Hvis ikke, diskuterer vi egentlig bare hva slags forsvar det er vi kommer til å nedlegge, og det er kanskje ikke så interessant i lengden.

Forsvaret – eller rettere sagt det norske samfunn - står med andre ord overfor to hovedutfordringer, en organisatorisk og en økonomisk. Organisatorisk er utfordringen å ta den fulle konsekvens av både de sikkerhetspolitiske, økonomiske og samfunnsmessige realiteter ved å fullføre omdanningen av Forsvaret til en i hovedsak profesjonalisert, allianseintegrert stående innsatsstyrke, dimensjonert og utformet for å kunne stille norske kontingenter til internasjonale operasjoner og kampanjer både hjemme og ute - men fortsatt bygget på verneplikt som rekrutteringsmekanisme og supplert med hva man kan kalle noen rene "nasjonale" styrkeelementer. Hele denne virksomheten må i tillegg konsentreres på vesentlig færre steder enn i dag.

Økonomisk er utfordringen å etablere rasjonelle og realistiske finansieringsordninger basert på å skulle videreføre og videreutvikle denne innsatsstyrken. Dette innebærer forsvarsbudsjetter med en realvekstutvikling som følger kostnadsutviklingen, og der det i tillegg forutsettes at man tar utgangspunkt i en struktur som ikke er større enn det budsjettet faktisk tilsier. Hvilket budsjettmessige og strukturmessige utgangspunkt dette skal være er derimot et politisk prioriteringsspørsmål - det fagmilitære anliggende er altså konsistens i forholdet mellom budsjett og ambisjonsnivå, samt de kapasitetsmessige prioriteringer vi da må gjøre innenfor rammene

Jeg understreker imidlertid så sterkt jeg kan at vi her egentlig snakker om statens og samfunnets valg. Forsvaret har ingen egne interesser å ivareta i dette, og vi er ikke på noen måte en slags part i spørsmålet om vår egen fremtid.

Forsvaret er Regjeringens verktøy og politiske instrument - det er ikke en slags ideell nasjonal folkebevegelse som kan tillate seg å opptre som pressgruppe for seg selv. Det ville i så fall være både prinsipielt galt og dertil fullstendig ulogisk. Forsvarssjefens oppgave er å

være tydelig på hva som er mulig, hvilket forsvar man kan få for ulike økonomiske rammer og hva det krever å løse de oppgaver politiske myndigheter ønsker løst - slik de ønsker dem løst. Men det forsvaret Regjeringen på dette grunnlag finner at den ikke har bruk for eller vil ta seg råd til, det trenger selvsagt ikke forsvarssjefen heller.

Ikke desto mindre - dersom vi også i fremtiden skal kunne snakke om et norsk forsvar i det hele tatt, er vi nå nødt til å komme ut av de siste 15 årenes nedadgående spiral når det gjelder kjøpekraft, og skape langsiktighet og forutsigbarhet i forsvarsplanlegningen. Hvis ikke, har vi i realiteten tatt en beslutning om å bli en avrustet og dermed avmektig nasjon i løpet av en generasjon. Det betyr at den nåværende regjering vil ha en historisk sjanse til å bli stående som den regjering som etablerte politisk og samfunnsøkonomisk rasjonalitet i forsvarssektoren. Forsvarsstudie 07 vil sørge for at den muligheten ligger der.

Takk for oppmerksomheten.