

Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 27. oktober 2008

Forsvarssjef general Sverre Diesen



Status og utfordringer i Forsvaret sett i lys av Stortingets langtidsvedtak

Innledning

Mine damer og herrer,

Det forsvarsbudsjettet som ble lagt frem for snaut tre uker siden brøt en flerårig nedadgående trend og innebar en økning utover inflasjonsjusteringen på 620 mill kr, eller 2 %. Dette betyr - hvis det følges opp i årene fremover - et gjennombrudd for en mer rasjonell og forutsigbar finansiering av Forsvaret. I så fall vil det si at vi har nådd frem med vår påvisning av at en stabil forsvarsstruktur og forsvarsevne forutsetter et budsjett som følger kostnadsutviklingen i sektoren, mens videreføring av et budsjett som kun tilsvarer en inflasjonsjustert utvikling ville innebære en avvikling av Forsvaret over en periode på 25-30 år. I den forbindelse har jeg valgt å understreke at så lenge Forsvaret ikke er til for sin egen del, men er et instrument for statsmakten og politikken, ville det siste alternativet selvsagt vært et helt legitimt politisk valg.

Verdien av forsvar og sikkerhet er et prioriterings spørsmål som bare kan veies med politiske mål opp mot verdien av andre samfunnsgoder. Men nettopp derfor har vi også kunnet argumentere ut fra samme logikk at det er samfunnsøkonomisk svært lite fornuftig å bruke 25-30 år på å la Forsvaret forvitne ned til ingenting, hvis det likevel er det man har bestemt seg for – da er det åpenbart bedre å ta konsekvensen av beslutningen og gjøre det unna på en brøkdel av tiden. Dette budskapet later til å ha fungert godt, uten at vi derfor på noen måte skal ta hele æren for snuoperasjonen når det gjelder finansieringen av Forsvaret. Det er imidlertid grunn til å understreke at Forsvaret med langtidsplanen og neste års budsjett i realiteten har tatt et skritt tilbake fra kanten av stupet – et skritt som faktisk hadde fortjent større oppmerksomhet enn tilfellet synes å være, selv i den forsvarsinteresserte del av befolkningen.

Jeg vil senere i foredraget komme tilbake til langtidsplanen, som selvsagt er den viktigste begivenhet i det året Forsvaret er i ferd med å legge bak seg. Jeg har likevel tenkt å begynne med situasjonen i Afghanistan, både generelt og for de norske styrkene mer spesielt. Deretter vil jeg gå over på den militærpolitiske og strategiske situasjonen i våre egne nærområder, herunder forholdet til Russland etter Georgia-konflikten og utviklingen i NATO. Med dette som bakteppe er det så naturlig å komme inn på hvilke utfordringer både denne og annen utvikling stiller Forsvaret overfor på lengre sikt, og avslutningsvis se på hvordan den nye langtidsplanen bidrar til å ta oss i en slik retning.

Krigen i Afghanistan

Generelt om utviklingen

Som de fleste vil ha registrert er situasjonen i Afghanistan på enkelte områder forverret det siste året, selv om mediernes fremstilling ikke kan sies å være balansert på dette punkt. Det er således en rekke positive ting som skjer i forhold til å skape utvikling og gi den afghanske befolkning et bedre liv utover i det krigsherjede landet. Samtidig er det utvilsomt også et økende voldsnivå i enkelte områder. Det er imidlertid et viktig poeng at økningen i volden i stor grad retter seg mot sivile, og at det i stor grad dreier seg om ulike former for bombeangrep og bakhold. Opprørerne har med andre ord ikke økt sin kapasitet for å utfordre ISAF-styrkene i direkte kamphandlinger på bakken i det omfang de prøvde rundt Kandahar i 2006. Da går de erfaringsmessig på så store tap at det avholder de seg ifra. Strategien er i stedet å drive en vedvarende tapspåføring ved hjelp av stadig mer sofistikerte IED- og selvmordsangrep, som over tid skal bryte de vestlige lands vilje til å fortsette operasjonen – altså en helt tradisjonell geriljastrategi. Samtidig myrder de bevisst sivile ut fra en betraktning som er like effektiv som den er kynisk – nemlig at jo flere de dreper, jo mindre tro har den alminnelige afghaner på at regjeringen kan gi dem sikkerhet og skape et ordnet samfunn.

På det overordnede plan er likevel den største utfordringen at Karzai-regjeringen fortsatt ser ut til å ha problemer med å utvikle en kompetent sentraladministrasjon, fri for korrupsjon og forbindelse til krigsherrer og kriminelle strukturer. Dette svekker ytterligere befolkningens tillit til regimet, og driver i stedet mange over i armene til opprørerne. ISAF, som naturlig assosieres med regjeringen i Kabul, får dermed sin andel av dette tillitstapet. Karzai-regjeringens manglende evne til å ta et grep om utviklingen skaper også problemer for gjennomføringen av den vedtatte strategi for hele Afghanistan-operasjonen, nemlig den såkalte Comprehensive Approach som skal sikre en samordning av sivile og militære tiltak langs de tre operasjonslinjene sikkerhet, økonomisk utvikling og forbedret styresett – security, development og governance. Dersom en slik strategi skal kunne gjennomføres og styres fra det nasjonale nivå i Afghanistan, krever det et nøye samspill mellom den afghanske regjering, FN-misjonen UNAMA og ISAF. Dette samspillet fungerer pr i dag ikke godt, og skaper tvil om hvorvidt Comprehensive Approach-strategien lar seg realisere top down som en slags master plan for hele Afghanistan.

Hva vil så være hensiktsmessige og nødvendige tiltak som svar på denne utviklingen? For det første må det utvilsomt legges et langt sterkere press på den afghanske regjering for å bekjempe korrupsjonen, styrke kompetansen hos sentrale og regionale myndigheter og derved etter hvert innfri de forventninger som er skapt i befolkningen til et folkevalgt styre. Dette er det selvsagt bare USA og i noen grad

NATO samlet som har den nødvendige påvirkningskraft til å greie. I den forbindelse er det utvilsomt også riktig at det må legges et tilsvarende press på Pakistan, for å tvinge regjeringen der til å skaffe seg bedre kontroll i stammeområdene på grensen til Afghanistan hvor Taliban og al-Qaida driver sin styrkeoppbygging relativt uforstyrret.

En annen viktig sammenheng er også at finansieringen av opprøret nå i all hovedsak kommer fra narkotikatrafikken, som innbringer store summer. Dette innebærer imidlertid også en strategisk mulighet for ISAF og NATO. Den økonomiske avhengighet av narkotikaen blir jo på den måten opprørets strategiske tyngdepunkt, eller kritiske sårbarhet om man vil. Den mest effektive bekjempelse av opprøret vil med andre ord være å ta et økonomisk strupetak på opprørsgruppene ved å kvele narkotikavirksomheten inne i Afghanistan, fortrinnsvis etter at råopiumen er raffinert til heroin og verdien av stoffet derfor er mangedoblet. En større rolle for ISAF i counter-narcotics operasjoner er på tross av dette politisk sensitiv i flere av NATOs medlemsland, av forskjellige årsaker. I den forbindelse tillater jeg meg imidlertid å sitere SACEUR, general John Craddock, som har uttrykt seg omtrent slik: *"Jeg minner om at de pengene som strømmer inn til opprørerne fra narkotikahandelen i dag betaler for de våpnene, den ammunisjonen og det sprengstoffet som dreper og lemlester soldatene våre i morgen."* Det var derfor et betydelig fremskritt at NATOs forsvarsministere på sitt møte i Budapest nylig greide å bli enige om en formulering som i hvert fall ikke hindrer de land som ønsker at ISAF skal bekjempe narkotikatrafikken mer aktivt – deriblant Norge.

La meg også understreke at det ikke bør være noen tvil om at Vesten kan vinne i Afghanistan, dersom vi vil. Spørsmålet er om vi har forstått hva det innebærer å vinne i en slik sammenheng – altså ikke i en konvensjonell krig, men i et meget komplekst counter-insurgency felttog. For det første må vi da være klar over at vi ikke står overfor en samlet fiende med en fast organisasjon og en helhetlig strategi. Det afghanske opprøret er en blanding av islamsk fundamentalisme, lokale krigsherrers kamp mot etableringen av en fungerende sentralmakt som vil true deres maktstilling og kriminelle nettverks kamp for å bevare en tilstand av anarki som selvsagt forenkler organisert kriminalitet.

Dernest innebærer det å vinne over denne løse koalisjonen av ulike fraksjoner og bander ikke å slå dem militært - det er hverken mulig eller nødvendig. Målet er å holde dem nede på et nivå hvor volden ikke truer oppbyggingen av et stabilt samfunn. Å vinne innebærer med andre ord gjennom sivil eksperthjelp og annen bistand å skape en fungerende stat, mens man nedholder opprøret i en grad som gjør at det forblir uten avgjørende politisk innflytelse. Det har vi både de menneskelige og materielle ressurser til å greie hvis vi vil - selv om det vil koste på begge områder. Spørsmålet er om vi skal la det jeg oppfatter som en tiltagende vestlig pessimisme, ikke minst i pressen, få gripe om seg til den blir selvoppfyllende. Her slutter jeg meg til FNs spesialutsending Kai Eides meget sterke advarsler mot en slik utvikling.

Videre norsk innsats i Afghanistan

Hva så med det norske styrkebidraget og vår virksomhet i dette større bildet? For det første vil vi øke vår innsats når det gjelder trening av den afghanske hæren fra nyttår av, i tråd med NATOs prioritering. Da deployerer vi et såkalt operativt mentoring og liaison-team – OMLT – til Meymaneh, bestående av ca 50 befal og spesialister som

skal overta treningsansvaret for en komplett afghansk kandak eller bataljon. Skulle denne kandaken bli beordret til operativ innsats i andre deler av Afghanistan, skal som kjent også det norske teamet følge med.

I tillegg viderefører vi spesialstyrkebidraget i Kabul-regionen, som i øyeblikket ivaretas av Marinejegerkommandoen, frem til oktober neste år. Denne styrken gjør seg fortsatt meget fordelaktig bemerket i NATOs prestisjefylte spesialstyrkemiljø. Ikke minst har de kommet langt i sin støtte til oppbyggingen av en afghansk spesialstyrke, som parallelt med opplæringen nå også brukes integrert i vår egen spesialstyrkes operasjoner. Dette bidrar dermed både til et afghansk ansikt på operasjonene i nuet og til en fremtidig overdragelse av ansvaret for sikkerheten til afghanerne selv.

Når det gjelder PRTet i Meymaneh er det fra vår side ønskelig å få til en gradvis nedtrapping av det militære innslaget der, parallelt med et økende afghansk ansvar for sikkerheten i Faryab. I stedet bør det sivile innslaget trappes opp i takt med et større og mer effektivt sivilt bidrag til økonomisk utvikling og forbedret styresett i provinsen. En slik utvikling er også i tråd med NATOs strategi for den videre utvikling av PRT-konseptet. Dette forutsetter imidlertid etter min vurdering at PRTet settes i stand til å håndtere en større del av den norske bistanden til Afghanistan direkte, fremfor at den skal kanaliseres via den afghanske regjeringen sentralt. Det forutsetter selvfølgelig også at de sivile elementene aksepterer at de – i likhet med de militære – må la seg samordne i en felles, koordinert strategi for sikkerhet og utvikling i Faryab. I øyeblikket er likevel ikke sikkerhetssituasjonen i Faryab gunstig med tanke på en snarlig militær nedtrapping i PRT Meymaneh. Det skyldes at opprørsvirksomheten har fått et kraftig oppsving i Gowrmach-distriktet, som ligger rett over grensen til naboprovisen Badghis i syd-vest, og dermed tilhører Regional Command West, mens Faryab-provisen og dermed vårt PRT er en del av RC North. Fraværet av styrker fra RC West i området, kombinert med formelle komplikasjoner knyttet til å la oss operere inn i naboavdelingens teig, er nå i ferd med å skape betydelige problemer for PRT Meymaneh og for sikkerhetssituasjonen i Faryab.

Når slik border crossing authority unntaksvis gis fra RC North - vanligvis for at vi skal komme afghanske styrker til unnsetning under trefninger inne i Gowrmach – må vi uheldigvis trekke oss ut umiddelbart etterpå. Et mer permanent nærvær hadde derimot berøvet opprørerne det som nå i realiteten er en safe haven, og nektet Taliban bevegelser- og operasjonsfrihet i området. Dette er problemer vi har tatt opp med COMISAF for å finne tilfredsstillende løsninger på, fortrinnsvis en justering av teigrensene mellom de to kommandoene. Det er viktig, ikke minst med tanke på at det norske OMLTet kommer til å drive deler av sin virksomhet nettopp her i Gowrmach, siden den afghanske avdelingen de skal støtte regelmessig opererer her. Så sent som for tre dager siden, under min inspeksjon i Afghanistan i forrige uke, hadde jeg for øvrig anledning til å møte et norsk MOT-team fra PRT Meymaneh i det samme området, bare noen timer etter at de hadde vært i en omfattende stridskontakt med opprørsstyrker. Det er svært tilfredsstillende å konstatere at når vi først har fått en slik utvikling i denne delen av Faryab, så har de norske avdelingene hevdet seg meget godt i en rekke stridskontakter de siste månedene. Godt materiell og høy profesjonell standard har ført til at de hver gang har gjort kort prosess med sine motstandere, uten å pådra seg egne tap. Det er derfor først og fremst IED-trusselen som jeg anser som den største risikofaktoren for vårt personell under operasjonene i denne delen av Afghanistan.

Den militærpolitiske og strategiske situasjonen

Etter denne oppsummeringen av situasjonen i Afghanistan, kan det være naturlig å gå inn på den militærpolitiske og strategiske situasjon i våre egne nærområder, slik den fortøner seg etter Georgia-konflikten. I forlengelsen av det vil det så være naturlig å komme inn på utviklingen i NATO.

Norges situasjon i lys av Georgia-konflikten

Russlands innmarsj i Georgia og det korte, intensive felttoget i dagene 8-12 august er av mange blitt tolket som innledningen til en ny kald krig. Det tror jeg er en betydelig overdrivelse. På den ene side burde det ikke overraske noen at Russland som en usentimental stormakt bruker militærmakt, når omstendighetene gjør det både politisk ønskelig og militært mulig innenfor akseptable risikomarginer. Det er ikke mer enn vi hele tiden har måttet regne med. På den annen side kan ikke dette tas til inntekt for en oppfatning av at russerne nå også har senket terskelen for bruk av militærmakt mot Vest-Europa og NATO. Forholdet mellom militær risiko og politisk gevinst vil jo der måtte fortone seg som radikalt forskjellig fra hva tilfellet var i Georgia – et område som har vært russisk i innpå 200 år, har en betydelig russisk minoritet, og som ennå ikke hadde rukket å bli medlem av NATO - hvilket selvfølgelig var presis det russerne også ønsket å forhindre.

Anvender vi den generelle definisjon av trussel som produktet av politisk vilje og militær evne, ser vi riktignok en økende russisk militær kapasitet i våre nærområder i form av vestlige tokt med både strategiske bombefly og Nordflåtens fartøyer. Denne aktivitetsøkningen er imidlertid utslag av et ønske om å markere evne til strategisk maktprosjeksjon langt utover norsk interesseområde. På landsiden er det heller ingen tilsvarende økning av landstridskreftenes antall og aktivitet. Den russiske evne til å gjennomføre begrensede militære operasjoner mot Norge i en gitt situasjon kan for så vidt sies å være økende, men den har jo hele tiden vært mer enn tilstrekkelig for et slikt formål. Gitt at vi heller ikke kan ta Georgia-konflikten til inntekt for et sterkere politisk motiv for å bruke makt mot Vest-Europa, må vi følgelig konkludere med at en mulig trussel mot Norge fra Russlands side hverken er større eller mindre enn før. Det vil si at muligheten for russisk militær maktbruk under gitte betingelser ikke kan utelukkes, men den fremstår fortsatt som lite sannsynlig. Det er imidlertid et viktig poeng i den forbindelse at Georgia-operasjonens rent militære signatur – kort varslingsperiode, høy intensitet, kort varighet – er meget lik det vi har lagt til grunn også i våre hjemlige scenarier, dersom det først kom til konflikt.

Vesentlig mer interessant enn å tenke seg en nært forestående russisk innmarsj på norsk område er det imidlertid å reflektere rundt hvordan stadig økende russisk militær aktivitet i nordlige farvann og luftrom på lengre sikt kan påvirke omverdenens oppfatning av den strategiske balansen i disse områdene. Hva vil det med andre ord innebære for politiske forestillinger om både rett og makt i nordområdene dersom denne aktiviteten får et omfang og en varighet som gradvis endrer forestillingen om hva som er Russlands legitime interessesfære? Det er en langt mer subtil og reell problemstilling enn et gammeldags invasjonsscenario, og en vi gjør klokt i å ta alvorlig.

En slik utvikling er vi åpenbart ikke tjent med fra norsk synspunkt, og det er derfor vi bl a er opptatt av at NATO skal bli mer synlig også her hjemme enn alliansen har

vært på noen år. Det kan bli gjort ved at NATO står som arrangør av flere øvelser i Norge, uten at det behøver å medføre større styrker eller større belastning på alliansens allerede sterkt pressede kommando- og styrkestruktur. Det er NATO-flagget og deltakelse av flere elementer av NATO Response Force som er det strategiske og militærpolitiske poeng i denne forbindelse.

Av samme årsak legger jeg stor vekt på norsk deltagelse i de årlige øvelser på Island, som tar sikte på å demonstrere alliert vilje og evne til kollektivt forsvar av øya og som derfor også med fordel kan ha et tydelig NATO-stempel. Årets øvelse, Exercise Northern Viking 08, gikk av stabelen i september, med deltagelse fra bl.a. USA, Canada, Norge og Danmark, i tillegg til to AWACS fly fra NATO.

En positiv bieffekt av en større synlighet av NATO i Norge og våre egne nærområder er dessuten at det vil være en påminnelse til norsk opinion om at NATO-alliansen fortsatt er å betrakte som vår sikkerhetspolitiske livsforsikring, og derved også skape oppslutning om alliansens operasjoner andre steder i verden.

Utviklingen i NATO

Dette bringer meg naturlig over på den siste tids utvikling i NATO, hvor Georgia-konflikten også har skapt diskusjon om den fortsatte relevansen av artikkel 5 – ikke minst blandt alliansens øst-europeiske medlemsland. Denne saken har utløst debatt om et interessant spørsmål, nemlig om det nå foreligger en fornyet trussel østfra som rettferdiggjør fortsatt satsing på ikke-deployerbare, territorielle styrker. Norges standpunkt i den diskusjonen så langt har vært at det gjør det ikke, på tross av at vi også har en felles grense med Russland. Men poenget er etter vår vurdering at verdien av territorielle styrker ikke kan holdes opp mot verdien av ingen styrker i det hele tatt, slik enkelte faktisk gjør også her hjemme. Da har territorielle styrker åpenbart en viss verdi, men dette er like åpenbart ikke den relevante sammenligning. Spørsmålet hvis man først kan tenke seg å bruke ressurser på territorielle forsvarsstyrker er jo hvordan de kommer ut sammenlignet med effekten av samme sum penger satt inn på deployerbare styrker. Da vil i praktisk talt ethvert scenario deployerbare, moderne styrker gi større uttelling også i klassiske, nasjonale forsvarsscenarier, pga sine kvalitative fortrinn materielt, treningsmessig og i forhold til reaksjonsevne. Dette spørsmålet kommer jeg for øvrig tilbake til litt senere i foredraget.

Det er imidlertid ikke bare spørsmålet om medlemslandenes vilje til å omstrukturere sine styrker i deployerbar retning som skaper diskusjon i NATO for tiden. Det stadige underskudd på styrker i Afghanistan, enkelte medlemslands reservasjoner mot en mer aktiv rolle for ISAF i narkotikabekjempelse, den sviktende oppslutningen om NATO Response Force, uvilje i forhold til å reformere en overdimensjonert kommandostruktur, CFE-avtalens videre skjebne og ikke minst en eventuell fortsatt utvidelse av alliansen østover – alle disse sakene skaper i dag debatt i alliansens forskjellige organer. Noen av dem er også i ferd med å skape en voksende utålmodighet og misnøye hos nøkkelmedlemmer som USA og Storbritannia, og har dermed en uheldig effekt internt i alliansen, både politisk og militært. Det siste gjelder særlig den manglende evne til både å reformere styrkestrukturene slik at en større del av nasjonenes styrker blir ekspedisjonære og deployerbare, og deretter viljen til faktisk å bruke dem – det være seg under løpende operasjoner eller i NRF. Dette må vi erkjenne kan etter hvert også undergrave samholdet i og dermed relevansen av alliansen.

Sett med norske øyne, som et land som er og vil være helt avhengig av NATO, er dette bekymringsfullt. Ikke minst bør vi merke oss våre viktigste alliertes ønske om å gjøre så mye som mulig av styrkestrukturen deployerbar. Spesielt for et lite land, med så små styrker totalt sett at vi uansett ikke vil kunne påvirke utfallet av en forsvarskrig på eget territorium i kraft av vårt volum, er det lite rasjonelt å beholde ikke-deployerbare styrker og infrastruktur under henvisning til nasjonale forsvarsbehov. Jeg holder da utenfor behovet for enheter med helt spesifikke nasjonale oppgaver, som Kystvakten eller et Heimevern av en viss størrelse, som først og fremst er beregnet på å beskytte samfunnet mot en asymmetrisk trussel. Vi bør imidlertid akseptere at utfallet av en eventuell væpnet konflikt i Norge vil stå og falle med at det fortsatt eksisterer en livskraftig allianse som kommer oss til unnsetning, og derfor strukturere vårt forsvar slik at det både militært og politisk er et mest mulig verdifullt tilskudd til denne alliansens fortsatte relevans og styrke.

Dominerende utviklingstrekk og deres konsekvenser for Forsvar

Med denne utviklingen i så vel det strategiske bildet som i NATO-alliansen som bakteppe, er det nå interessant å gå inn på hvordan disse og andre utviklingstrekk vil påvirke utformingen av Forsvaret i årene fremover.

Militærpolitisk utvikling

Norges strategiske stilling er i dagens situasjon ikke vesensforskjellig fra andre vest-europeiske stater, selv om det som nevnt er et visst restpotensial for regional konflikt knyttet til uavklarte ressurs- og suverenitetsspørsmål i nordområdene. Denne konvensjonelle restutfordringen dreier seg likevel ikke om vår eksistens som fri og selvstendig nasjon, men om materielle verdier eller prinsipielle spørsmål knyttet til folkerettslige suverenitets- og jurisdiksjonsforhold. Skulle vi få en militær konfrontasjon med utgangspunkt i et så vidt begrenset konfliktstoff, er det derfor fortsatt vår vurdering at det i så fall vil være en maktbruk som vil bli holdt innenfor meget snevre rammer mht både styrkeinnsats, geografisk omfang og varighet - nettopp fordi maktbruken som nevnt må stå i forhold til sin politiske ambisjon for ikke å virke mot sin hensikt. Spesielt må det forutsettes at man ikke vil risikere at maktbruken får et omfang som umiddelbart utløser NATOs inntreden i konflikten, etter som man neppe ønsker å betale en global politisk og militær pris for en regional økonomisk eller annen fordel. Demed gir heller ikke utviklingen grunnlag for å gå tilbake til et ikke-deployerbart, mobiliseringsbasert eksistensforsvar, her noe mer enn i de øst-europeiske land, slik jeg allerede har vært inne på.

I tillegg kommer så den asymmetriske trussel som vi fortsatt må anse som høyst reell, altså trusselen mot samfunnsviktige institusjoner, virksomheter og personer fra ikke-statlige aktører som globale terroristnettverk o.l.

Så langt det militærpolitiske og strategiske perspektivet. I tillegg til de militærpolitiske utviklingstrekkene er det ytterligere to områder som også påvirker Forsvaret på en grunnleggende måte – grunnleggende i den betydning at det ikke er mye vi selv kan gjøre for å styre effekten av denne utviklingen, hverken på militært eller politisk nivå. Jeg sikter da til utviklingen innenfor økonomi og kostnader knyttet til militære kapasiteter, og til teknologiutviklingen.

Økonomiske utviklingstrekk

Når det gjelder kostnadmessig utvikling, må vi regne med at den sterke vekst i investeringskostnadene for nytt og tidsmessig materiell vil fortsette. Årsaken til denne teknologidrevne veksten er meget enkel og i samsvar med de alminnelige økonomiske lover om tilbud og etterspørsel. Så lenge de store kundene i forsvarsmarkedet fortsatt ser den operative verdi av å ha "state of the art"-teknologi i sine våpensystemer som større enn den operative ulempe ved å måtte akseptere færre enheter, vil utviklingen åpenbart fortsette. Dette vil gjelde så lenge de samme statene fortsatt har forsvarsstrukturer som er skalerbare – dvs der man stadig kan ta bort et antall plattformer og systemer uten at hele kapasiteten kommer i fare fordi man underskriver den kritiske masse for antall enheter av vedkommende kapasitet. Men dette er som kjent ikke vår situasjon, og i praksis betyr det at vi må regne med et stadig press på et økende antall av de ca 30 ulike kapasiteter i det norske forsvarets inventar. Samtidig må vi også regne med økende driftskostnader, særlig personellkostnader, drevet av reallønnsøkninger og dyre kompensasjonsordninger knyttet både til risiko og en i mange sammenhenger generelt belastende arbeidssituasjon for militært personell. Forsvarssektoren vil med andre ord opprettholde den kostnadsveksten som vi tidligere med et konservativt anslag har estimert til ca 2% pr år utover inflasjonen.

Teknologiske utviklingstrekk

På teknologiområdet domineres fortsatt utviklingen av den "revolution in military affairs" som den eksplosive veksten innenfor informasjonsteknologien har utløst. Dette er en utvikling som først og fremst har revolusjonert muligheten for overvåking, ledelse og styring av militære operasjoner, så vel som presisjonsstyring av det enkelte våpensystem. Endringen av effektivitetsmålet for flyleverte våpen gir en god illustrasjon av dette, der vi tidligere kalkulerte med et antall fly eller sorties for å ødelegge ett enkelt mål, mens man i dag snakker om hvor mange mål et enkelt fly kan ødelegge pr sortie. Vi har med andre ord ikke å gjøre med en langsom, stegvis forbedring av ytelsene på berørte områder, men om en utvikling der effektiviteten er blitt forbedret med en størrelsesorden – dvs tidoblet eller mer – i løpet av bare få år.

Hva er så den umiddelbare virkning på militære organisasjoner og operasjoner av denne utviklingen? Oppsummert i få ord kan vel det sies å være en voldsom vekst i mulighetene på to områder – hhv løpende sann tids situasjonsforståelse og det vi med en samlebetegnelse kan kalle presisjonsengasjementer. Helt uavhengig av hvilken av de to hovedtyper av konflikt eller kampanje man er involvert i – høyintensitets krig eller stabiliseringsoperasjoner – vil en detaljert situasjonsforståelse i sann tid være av avgjørende betydning. Hva man så bruker denne situasjonsoversikten til i form av en eller annen type presist eller kirurgisk engasjement vil avhenge av konfliktens art, og av omstendighetene i det enkelte tilfelle. Poenget i denne forbindelse er at teknologien gjør det mulig å velge et helt spektrum av ulike former for engasjement - fra å avfyre et presisjonsstyrt, avstandslevert våpen og utslette et mål til å pågripe en ettersøkt Taliban-leder som tror seg fullstendig sikker på sitt skjulested. Det siste er for øvrig en form for utnyttelse av disse teknologiske fremskrittene som våre spesialstyrker utnytter i sine operasjoner så å si "as we speak".

Utfordringen på det forsvarsteknologiske området i det nærmeste tiåret kommer derfor til å være i hvilken grad vi greier å integrere våre informasjons- og kommunikasjonssystemer slik at vi kan operere nettverksbasert både nasjonalt og i

alliansesammenheng, med den dramatiske effektivitetsforbedring det vil skape i en nødvendigvis liten forsvarsstruktur.

Fortsatt militærpolitisk, økonomisk og teknologisk utvikling kommer altså til å påvirke også det norske forsvaret i fremtiden. Det nytter heller ikke å reservere seg mot denne påvirkningen – i det minste ikke med mindre man vil redusere ambisjonsnivået dramatisk og lage et helt annet slags forsvar. Det blir derfor avgjørende å ha en best mulig analyse til enhver tid av hvordan utviklingen vil påvirke Forsvarets organisasjon både kvalitativt og kvantitativt, dersom langtidsplanens beslutning om en mer løpende eller rullerende forsvarsplanlegging skal bli vellykket. Jeg vil derfor prøve å oppsummere hvordan vi mener disse helt universelle utviklingstrekkene vil påvirke den norske forsvarsstrukturen de nærmeste år.

Utviklingstrekkenes konsekvenser for den videre utvikling av Forsvaret

La meg innledningsvis slå fast at det er oppgaven nasjonal episode- og krisehåndtering som er og vil være den dimensjonerende utfordring for det norske forsvaret. Dette er den mest krevende oppgaven, fordi vi må kunne løse den på egen hånd ved å lukke det mulighetsrommet en annen stat kan se for bruk av militærmakt mot Norge og norske interesser før vi eventuelt får hjelp fra alliansen. Enhver av de øvrige oppgaver vil nødvendigvis være mindre utfordrende enn denne, enten fordi den krever en mindre nasjonal evne eller fordi den skal løses i samarbeid med våre allierte som da er forutsatt å bidra med helt andre kapasiteter enn dem vi råder over selv.

Med dette som utgangspunkt vil for det første den militærpolitiske situasjonen forutsette at Forsvaret i hovedsak baseres på stående styrker. For de hjemlige utfordringer er dette en konsekvens av at det politiske konfliktpotensialet begrenser seg til scenarier der maktbruken er avgrenset i tid, rom og styrkenivå - men nettopp derfor kan iverksettes med meget kort strategisk varsel. Bruk av reserver eller mobiliseringspersonell vil således bare være aktuelt der en ikke fullt oppsatt enhet eller stab skal kompletteres og bringes opp til full styrke, og der dette kan skje meget raskt. Tilsvarende vil det være for de styrker vi sender ut i internasjonale operasjoner, hvor kravet til kompetanse og krav til samtrening før deployering vil føre til at den misjonsspesifikke treningen på toppen av nødvendig grunnutdannelse i praksis utelukker andre løsninger enn bruk av stående styrker. I det minste gjelder det avdelinger som etter forutsetningen skal kunne løse stridsoppdrag.

Trenden i retning av flere stående styrker forsterkes av en teknologiutvikling som stiller stadig større krav til mestring av både mer materiell og mer komplisert materiell. Dette utløser økte krav til både grunnopplæring og jevnlig vedlikeholdstrening, dersom de formidable investeringskostnadene skal gi den avkastningen i form av kompetanse hos betjeningen som gjør at man utnytter materiellets innebygde kapasitet.

Dernest vil kostnadsutviklingen kombinert med en teknologi som gjør at samme eller høyere effekt kan tas ut med færre plattformer eller enheter fremtvinge en fortsatt reduksjon av Forsvarets volum, selv med bibehold av samme kapasitet. Der hvor dette bringer oss under nivået for kritisk masse mht antall enheter av de ulike systemer vil det bare være en måte å bevare kapasiteten på, nemlig gjennom tettere

flernasjonalt integrasjon av forsvarsstrukturene med andre små og mellomstore land, som vil ha sammenfallende utfordringer. Denne trenden forsterkes også av at flernasjonalitet i mange sammenhenger vil være både en forutsetning for å kunne stille substansielle bidrag til en internasjonal operasjon og en ønsket demonstrasjon av felles politisk holdning og solidaritet i seg selv. Flernasjonalt integrasjon forutsetter imidlertid i økende grad personell på frivillig basis, enten som fast ansatte, som vervede for en viss periode eller som personell på beredskapskontrakt – dvs stående styrker av fast personell vil også forenkle og understøtte denne utviklingen.

Ser man på hva som blir stående igjen som fellesnevneren når vi krysskobler

- et gradvis mindre forsvar
- færre men dyrere plattformer
- plattformer og systemer som det tar stadig lengre tid å mestre eller utnytte fullt ut
- plattformer og enheter som så må være tilgjengelige både nasjonalt og internasjonalt
- krav til avdelingsmestring av et spektrum av ulike scenarier som alle krever ulik taktisk og teknisk spesialkompetanse

er det tilnærmet umulig å se at dette ikke også vil fremtvinge en større grad av profesjonalisering av Forsvaret. Med det mener jeg at balansepunktet mellom vernepliktige på den ene side og befal eller vervede på den andre fortsatt vil måtte forskyves noe i favør av befal og vervede, i første rekke i de kompetansemessig mest krevende enhetene hvor vi i dag fortsatt benytter vernepliktige.

Endelig vil en sterkere profesjonalisering også være en naturlig konsekvens av at vi får færre plattformer og enheter av de ulike systemer. Skal vi da unngå at en uforholdsmessig stor andel av et allerede i utgangspunktet meget begrenset antall systemer til enhver tid er bundet opp i grunnleggende opplæring av stadig nye vernepliktige, må den operative tilgjengeligheten av disse få, kritisk viktige systemene sikres gjennom større bruk av befal og vervet personell.

På den annen side vil det fortsatt være en klar forutsetning for å rekruttere vervede i vårt land at vi går veien om verneplikten, for å bringe et nødvendig antall mannskaper i en kontakt med Forsvaret som gjør at de finner verving interessant. Det har med andre ord ingen hensikt å skyve dette balansepunktet så langt i favør av vervede at antall vernepliktige blir for lite til å understøtte de vervede enhetene rekrutteringsmessig.

Langtidsplanen i et langsiktig endringsperspektiv

Avslutningsvis er det så naturlig å se på i hvilken grad den nylig vedtatte langtidsplanen imøtekommer de kravene som fremherskende militærpolitiske og andre utviklingstrekk vil stille Forsvaret overfor i årene fremover. La meg da først begynne med kanskje det viktigste som er oppnådd i den nye planen, nemlig det økonomiske grunnlaget.

Økonomi

Som nevnt innledningsvis er det grunn til å gi Regjeringen stor anerkjennelse for å ha tatt grep i forhold til de langsiktige konsekvensene av en fortsatt ubalanse mellom

budsjettutvikling og kostnadsutvikling. Det er med andre ord blitt en grunnleggende erkjennelse av at budsjettutviklingen må følge den eksternt drevne kostnadsutviklingen, ellers vil Forsvaret forvitte og bli borte.

Langtidsplanen innebærer at kjøpekraften i forsvarsbudsjettet skal opprettholdes ved at Forsvaret for det første får en lønns- og priskompensasjon på 1,5 % utover inflasjonen. Dernest skal vi heller ikke få et rammekutt i de årlige budsjettforhandlingene som i realiteten innebærer at man tar tilbake hele eller deler av lønns- og priskompensasjonen og ender på et inflasjonsjustert nivå, slik det har fungert til nå. Endelig har Regjeringen sagt at den vil øke rammen med de 800 mill kr pr år som følger av at man vedtok en noe større struktur enn anbefalt i forsvarsstudien.

Dette var som mange vil huske et Heimevern på 45.000 mann i stedet for 30.000, videreføring av MTB-våpenet med den nye Skjold-klassen MTBer eller kystkorvetter og videreføring av en del baser og infrastruktur, i tillegg til en økonomisk styrking av dagens hærmodell. Og – kanskje like viktig – dersom denne budsjettforutsetningen likevel ikke blir oppfylt, skal det foretas umiddelbare kutt i strukturen som gir varige kostnadsreduksjoner. Det innebærer i klartekst at det i så fall ikke skal gjøres noe forsøk på å skjule en eventuell underfinansiering ved stadige aktivitetskutt som underminerer både operativitet, beredskap og motivasjon, eller ved akkumulering av et voksende etterslep av forsømte materiellinvesteringer.

Dette gjør det selvsagt mulig å beregne en fremtidig budsjettbane, omregnet i nominelle kroner, når det legges inn en forutsetning om inflasjon i tillegg til en lønns- og prisutvikling som forutsatt. Det har FFI gjort for oss med utgangspunkt i Statistisk Sentralbyrås prognoser, og denne oversikten viser hva budsjettene må være, dersom planens forutsetninger skal være oppfylt. Som man ser er årets budsjett da i rute, og faktisk noe i overkant - først og fremst fordi FFI har forutsatt en noe langsommere opptrapping av rammen med de 800 mill kr enn Regjeringen har gjort.

Merkostnadene ved påplussingene på strukturen påløper riktignok fra første dag, siden det stort sett dreier seg om ting vi allerede har i strukturen, og som vi beholder, mens både budsjettøkningen på 800 mill kr og innsparingene fra de tiltakene vi får lov å gjennomføre først kommer gradvis i løpet av perioden. Det innebærer selvsagt at Forsvaret, på tross av et grunnleggende positivt vedtak, vil måtte få en meget vanskelig likviditetssituasjon i de første par år av perioden, spesielt i 2009. Jeg legger ikke skjul på at dette nødvendigvis vil måtte få betydelige konsekvenser for aktiviteten, dvs for øvelser og operativ virksomhet neste år. Forsvaret på sin side har tatt ansvaret for en egenrasjonalisering på 0,5 % pr år som en slags gjenytelse for de 1,5 % lønns- og priskompensasjon, for å vise at vi også tar et ansvar for å holde kostnadsveksten under kontroll. Totalt sett er det med denne langtidsplanen likevel oppnådd noe helt avgjørende, når vi nå får en stabilisering av kjøpekraften i forsvarsbudsjettene – forutsatt at tendensen holder seg i årene fremover.

Struktur

Så langt økonomien, la meg så gå over til å se på i hvilken grad strukturen oppfyller de krav som antagelig vil bli stilt til Forsvarets kapasiteter i fremtiden. På en rekke viktige punkter er det sammenfall mellom vedtatt struktur og fremtidige krav, bl a når det gjelder utviklingen mot et nettverksbasert forsvar og behovet for et langsiktig

strategisk samarbeid med andre land ved utvikling av gjensidig forsterkende forsvarsstrukturer.

Når det gjelder det nettverksbaserte forsvar, er det planlagt en rekke investeringer for å realisere det i løpet av de neste 1-2 planperiodene. Imidlertid har eksperimenter og forsøk i år vist at vi allerede nå kan knytte sammen enheter fra alle forsvarsgrener og integrere dem i ett, felles informasjonsnettverk. Disse eksperimentene med såkalte multinetter er gjennomført i regi av vår battle lab NOBLE i Bodø - vårt stridslaboratorium om man vil – i samarbeid med industrien og enheter fra alle forsvarsgrener. Det eksperimentet som ble gjennomført i Trøndelag så sent som for tre uker siden indikerte faktisk på en overbevisende måte hvilken kapasitet vi kan gi våre avdelinger ved riktig utnyttelse av moderne informasjonsteknologi. Det ble da satt opp et nettverk som gjorde at en tropp fra Telemark bataljon, spesialstyrker, heimvernsavdelinger, fregatter, ubåter, F-16 kampfly, P-3C maritime patruljefly, DA-20 EK-fly, NATO AWACS og bakkebaserte NASAMS luftverneheter kunne utveksle kommando- og kontrollinformasjon på tvers av tidligere etablerte domener og organisatoriske skranker. I praksis ble observasjoner, sensordata, koordinering av våpenbruk og oppdragsstyring utvekslet fritt mellom systemene, basert på eksisterende materiell og teknologisk hylleware. Eksperimentene er meget lovende, fordi de viser hvilke spektakulære effektivitetsforbedringer som er mulig når man kombinerer dedikerte teknologiske løsninger med tilpassede operative konsepter. Det er for å sikre den nødvendige fremdrift og koordinering av dette særdeles viktige arbeidet at jeg har etablert en funksjonell generalinspektør for all informasjonsinfrastruktur i Forsvaret, den såkalte sjef INI.

Forsvarsintegrasjon med andre land blir etter hvert et imperativ for alle små og mellomstore stater. For oss dreier dette seg til syvende og sist om å akseptere at 4,5 mill mennesker er for få til å opprettholde et rent nasjonalt forsvar i vår tid – ikke bare i den forstand vi allerede har akseptert i og med vårt NATO-medlemsskap, men også i den forstand at små land må foreta en mer dyptgående innbyrdes integrering av sine forsvar. Det er denne erkjennelsen som har ledet til det etter hvert trilaterale strategiske samarbeidet med Sverige og Finland, som går inn i en ny fase når de nordiske forsvarsministere etter planen undertegner et memorandum of understanding på det nordiske forsvarsministermøte i november. Fra militær side har vi da den politiske godkjennelsen vi behøver for å gå videre på de mest lovende samarbeidsområdene, hvor vi har identifisert ca 40 trilaterale samarbeidsprosjekter. Disse omfatter bl a felles midtlivs oppdatering av stridskjøretøyer, felles utdanning av FACer og andre spesialister, felles simulatortrening, felles utnyttelse av skyte- og øvingsfelter, felles luftovervåking og etablering av RAP, felles logistikelementer under internasjonale operasjoner og felles erfaringsdatabase for lessons learned under operasjoner, for bare å nevne noen få. Jeg vil imidlertid nok en gang understreke at det nordiske samarbeidet ikke omfatter kampflyanskaffelsen, som vil bli avgjort på fritt grunnlag, og som uansett valg av flytype vil være et flernasjonalt samarbeidsprogram.

Så er det selvsagt også områder hvor vi i årene fremover må regne med et fortsatt press på strukturen for å få til en transformasjon i tråd med så vel nasjonale behov som NATOs ønsker. Innenfor gitte økonomiske rammer er det åpenbart en ulempe å beholde flere baser og mer infrastruktur enn den operative strukturen har behov for til enhver tid, særlig når dette innebærer en tilsvarende svekkelse av muligheten for å

øke andelen av deployerbare styrker for så vel nasjonale som internasjonale operasjoner.

Likeledes må vi regne med at en del av dagens vernepliktsbaserte kampavdelinger vil representere en stigende utfordring etter hvert som økende kostnader, økende teknisk kompleksitet og stigende krav til operativ kompetanse legger press på den nåværende utdanningsmodell. Dette gjelder kanskje særlig Hæren, der vi allerede har måttet erkjenne at vi ikke kan sende styrker ut i dagens internasjonale operasjoner med mindre enn 18 måneders opplæring. Vi krever altså 12 måneders grunnopplæring under førstegangstjeneste og deretter verving med 6 måneders misjonsspesifikk trening, før deployering i 6 måneder til operasjonene i Afghanistan. Men samtidig forutsetter vi at de vernepliktsbaserte kampavdelingene i Nord-Norge skal kunne settes inn i operasjoner hjemme etter bare 6 måneders grunnutdannelse. Dette på tross av at slike operasjoner etter forutsetningen vil være både vesentlig mer krevende og vesentlig farligere – men uten at det dreier seg om en invasjon hvor det står om vår eksistens som nasjon, og derfor om en antatt høyere aksept for tap. Vi har med andre ord her å gjøre med en form for inkonsistens ved vår eksisterende utdanningsmodell.

Denne modellen utfordres også av rene økonomiske effektivitetsbetraktninger, og la meg for å illustrere dette nevne at Hærens eget kostnadsestimat på neste generasjons mekaniserte infanteribataljon er ca 6 mrd 08-kroner i rene materiellinvesteringer. Den tilsvarende kostnad for bare 8-10 år siden var snaut 3 mrd i samme kroneverdi, altså halvparten. Samtidig øker nødvendig utdanningstid på grunn av materiellets økende kompleksitet, som selvsagt innebærer at den operative nytteperiodens andel av samlet tjenestetid stadig blir mindre. Vi betaler med andre ord en stadig høyere pris for en stadig synkende operativ effekt. Det er derfor overveiende sannsynlig at dette på et tidspunkt vil måtte få en strukturmessig konsekvens mht balansepunktet mellom vernepliktige og befal eller vervede, hvis man ikke vil ende med å legge ut store beløp til stadig oppøving av nye mannskaper som man aldri rekker å få noen operativ nytte av.

Avslutning

Mine damer og herrer, 2008 vil kunne gå over i historien som det året da en mangeårig nedadgående trend for forsvarsbudsjetter og forsvarsstruktur ble brutt til fordel for en utvikling som bevarer budsjettene kjøpekraft og dermed muliggjør en stabilisering og videreutvikling av Forsvaret og forsvarsevnen. Det betyr ikke at alle våre økonomiske utfordringer er borte - spesielt ikke på kort sikt - men det betyr at vi har fått et pusterom. Samtidig må vi erkjenne at det norske forsvaret fortsatt ikke har gjennomført hele den transformasjonen som vår tids militærpolitiske, økonomiske, teknologiske og andre rammevilkår egentlig tilsier. I stedet improviserer vi fortsatt på en del områder en stående militær evne ved å tillempe det gamle produksjonsapparatet for mobiliseringsforsvaret til dagens oppgaver. Det vil vi ikke kunne fortsette med i ubegrenset tid, før ulempene og kostnadene blir så synlige at spørsmålet om nye endringer kommer opp.

Jeg minner også om at en stabilisering av kjøpekraften i form av lønns- og priskompensasjon ikke er det samme som en realvekst i forsvarsutgiftene, som altså ville tillate en økning av strukturen. Det er med andre ord ikke grunnlag for

forventninger om at enkelte deler av Forsvaret skal vokse, eller at vi skal erverve nye kapasiteter som vi ikke har i dag. I så fall er det noe annet som må fjernes eller reduseres. Langtidsplanen innebærer imidlertid et langt skritt i riktig retning, og Forsvaret har med den fått en marsjordre som vi skal gjøre vårt ytterste for å leve opp til. Jeg vil derfor i ukene som kommer foreta en omfattende rundreise til Forsvarets avdelinger for å formidle et viktig budskap, nemlig at vi med langtidsplanen og et positivt forsvarsbudsjett for det første år av planperioden har fått en mulighet og en tillitserklæring fra våre politiske myndigheter. Dette representerer en sjanse til å snu en negativ utvikling som vi må ta godt vare på i form av aktiv innsats for å omsette planen i virkelighet på alle områder. Det er jeg overbevist om at vi både kan og vil greie.

Forsvaret er en stor organisasjon med en omfattende aktivitet på en rekke områder, og det er derfor ikke mulig å yte alle sider av virksomheten rettferdighet i et tre kvarters foredrag. Det er mange ting jeg gjerne skulle ha berørt – f eks den del av omstillingen som går ut på å endre profesjonskulturen og profesjonsidentiteten blant norske militære, fra den typiske militærkultur vi historisk har hatt med oss fra mobiliseringsforsvaret til det profesjonelle selvbildet som er naturlig og nødvendig i et stående forsvar med ekspedisjonær karakter. Stikkord her er bl a ivaretagelse av våre veteraner som først og fremst vårt eget og ikke bare offentlighetens ansvar, og et fungerende dekorasjonsregime for dem som utmerker seg utover pliktens krav i kamp utenfor landets grenser. Jeg har altså valgt å konsentrere meg om de temaer jeg nå har foredratt, men kommer selvsagt gjerne tilbake til også andre forhold i spørsmålsrunden.

Takk for oppmerksomheten.