

Foredrag i Oslo Militære Samfund

mandag 15. mars 2010

Ved

General (p) Sverre Diesen,

Forsvarssjef 2005 - 2009



Foto: Stig Morten Karlsen, OMS

HVOR GÅR FORSVARET?

Refleksjoner etter fire år som forsvarssjef

Innledning

Formann, mine damer og herrer,

Takk for denne anledningen til å reflektere fra Samfundets talerstol rundt erfaringer etter 4 ½ år som forsvarssjef. Jeg har imidlertid ikke tenkt å bruke anledningen til å snakke om det mange kanskje forventer, som omstridte enkeltsaker, samarbeidet med politisk ledelse eller begivenheter som ble slått opp i mediene. I stedet vil jeg stille spørsmålet om vi nå faktisk har omstilt Forsvaret til et moderne innsatsforsvar i tråd med dagens utfordringer, eller om vi må erkjenne at det fortsatt gjenstår mye i så måte. Min egen konklusjon er som man forstår at det fortsatt gjenstår mye, og i det perspektiv er foredraget også en konstatering av at jeg langt på vei ikke lyktes med det jeg ved tiltredelsen så som mitt prosjekt. Så får andre vurdere om det har vært fordi pedagogikken var for dårlig fra min side, eller om motkreftene har vært og fortsatt er for sterke.

Når vi snakker om den omstillingen av Forsvaret som begynte for alvor etter Forsvarsstudie 2000 for ti år siden, har vi etter mitt skjønn lett for å glemme at vi egentlig snakker om to forskjellige prosesser. De er riktignok sammenfallende i tid, men er uavhengige av hverandre i årsak. Da sikter jeg til på den ene side den store reduksjonen i Forsvarets volum, som skyldes en meget sterk, teknologidrevet kostnadsvekst, og på den annen side en markert endring i Forsvarets innretning, som skyldes de sikkerhetspolitiske endringer etter den kalde krigen. Når det fremstilles som om Forsvarets omstilling er en enhetlig prosess som nå på det nærmeste er fullført, innebærer det derfor en forenkling der vi delvis overvurderer hva vi faktisk har gjort og delvis undervurderer hva som gjenstår.

Overvurderingen knytter seg til den sikkerhetspolitisk motiverte endringen av Forsvarets innretning, som i og for seg er en engangsoperasjon, men der vi etter min vurdering ikke på langt nær har etablert det stående innsatsforsvaret vi påberoper oss. Undervurderingen knytter seg til den teknologi- og kostnadsdrevne reduksjonen av Forsvarets volum, hvor vi åpenbart har utrettet en hel del – men der de drivende kreftene fortsatt er like sterke, og derfor presser oss på en måte som vil gjøre fortsatt omstilling til en nærmest permanent tilstand. Min ambisjon med kveldens foredrag er altså å underbygge og sannsynliggjøre denne påstanden.

Forsvarets situasjon i dag

La meg da begynne med avfarende plass og se hvor vi står med Forsvaret etter behandlingen av St.prop. nr. 48 – hva ble egentlig oppnådd og hva ble ikke oppnådd med den i forhold til den videre modernisering?

For det første var det et gjennombrudd at vi fikk politisk aksept for at forsvarsbudsjettene må følge kostnadsutviklingen i forsvarssektoren, dersom en gradvis forvitring av strukturen skal unngås. Det tok Regjeringen til dels også konsekvensen av i budsjettet for 2009, og har fortsatt muligheten for å ta konsekvensen av i 2010 – avhengig av hvilken lønns- og priskompensasjon som blir gitt. Det er også et avgjørende fremskritt at den i noen grad har akseptert nødvendigheten av flernasjonal forsvarsintegrasjon - dvs at Norge må finne strategiske samarbeidspartnere for å dele på de raskt stigende kostnadene ved materiellanskaffelser og styrkeproduksjon, dersom vi skal kunne opprettholde mest mulig av kapasitetsbredden i dagens forsvar. Det er likevel ikke klart om det er politisk vilje til å gå til bl a de nedleggelse av baser og avdelinger i Norge som er forutsetningen for at slik flernasjonal integrasjon skal virke etter hensikten og ha den tilsiktede økonomiske effekt.

På tross av den politiske erkjennelse av Forsvarets økonomiske situasjon, har vi likevel fortsatt både en kort- og en langsiktig økonomisk utfordring. For det første skal budsjettøkningen på 800 mill som følge av Regjeringens påplussing av strukturen i forhold til Forsvarsstudie 07 – dvs for å beholde MTBene, et større Heimevern, flere baser og en uendret hærmodell – iverksettes trinnsvis over hele 4-årsperioden. Dette skaper en underfinansiering som riktignok da vil bli avtagende, men som spesielt tidlig i perioden slår ut i betydelige likviditetsproblemer i forhold til trening og øvelser, bemanning osv. På lengre sikt er utfordringen at disse 800 mill kr i beste fall dekker rene årlige driftskostnader ved påplussingene, men ikke investeringer og EBA-fornyelse i det lengre perspektiv. Det betyr at selv om vi i denne perioden får en gradvis bedre driftsbalanse frem mot 2012, vil vi samtidig begynne akkumuleringen av en ny, langsiktig ubalanse som hovedsakelig skriver seg fra en underdekning på investeringer, og som vil slå kraftig ut i årene etter 2012.

Videreføres denne innebygde ubalansen utover planperioden, vil det derfor i løpet av 5-10 år oppstå en ny betydelig krise, på linje med den som utløste de politiske vedtakene i kjølvannet av Forsvarsstudie 2000 for snart ti år siden. Denne krisen vil komme enda raskere, dersom den forutsatte budsjettutvikling ikke videreføres i 2011 og 2012 pga en generell innstramning i offentlige utgifter som allerede er signalisert fra politisk hold, med tilbakevending til handlingsregelen o l. En slik innstramning kan selvsagt vise seg å være nasjonaløkonomisk helt nødvendig. Men da blir det samtidig avgjørende at Regjeringen står ved den andre erkjennelsen som også ligger i langtidsplanen – nemlig at dersom planens økonomiske forutsetning ryker, skal dette følges opp med tilsvarende reduksjoner i strukturen. Det skal ikke enda en gang føre til at man beholder en større struktur enn den man finansierer, med en langsom forvitring i form av mangel på trening, mangel på utstyr og mangel på personell som resultat. Det er den verst tenkelige situasjon for Forsvaret, og da ville mitt råd være å bli meget tydelig i forhold til å minne om at farene ved dette har politikerne selv erkjent i den inneværende langtidsplanen.

Forsvarets innretning – har vi fått et moderne innsatsforsvar?

La meg så gå over til de to uavhengige årsaksforhold som har drevet utviklingen, og begynne med å stille spørsmålet om St.prop. nr 48 faktisk beskriver det moderne innsatsforsvaret som den sikkerhetspolitiske virkeligheten tilsier. Her er svaret etter mitt skjønn at det fortsatt er en sterk uvilje mot de mer radikale endringer i selve forsvarsstrukturen som da er nødvendige. Som følge av denne uviljen er den vedtatte strukturen svært konservativ, og i enkelte henseende preget av utdaterte forestillinger om hva som i dag er tidsmessige og viktige militære kapasiteter. På enkelte områder er den også lite konsistent med vår egen, erklærte sikkerhetspolitiske situasjon, og jeg vil utdype dette nærmere etter hvert. La meg imidlertid allerede nå understreke at det ville være galt ensidig å kritisere politiske myndigheter for dette. Det er nok også mitt inntrykk at motstanden mot nødvendige endringer ofte er like stor innad i Forsvaret selv, spesielt der endringene innebærer personlige eller yrkesmessige ulemper for mange forsvarsansatte. I så måte skiller ikke Forsvaret seg fra andre deler av offentlig sektor, og dette vil bli en hovedutfordring ved den videre modernisering

Utgangspunktet for å stille spørsmål om vi nå faktisk har fått det innsatsforsvaret som utfordringene tilsier, er selvsagt den sikkerhetspolitiske virkelighetsbeskrivelse og de militære kapasiteter denne beskrivelsen tilsier at vi trenger. Begge deler er det heldigvis stor enighet om, både militært og politisk, og etter som dette har vært omtalt både av undertegnede og andre her i Militære Samfund en rekke ganger tidligere, finner jeg ikke grunn til å utlede det resonnementet i detalj. La meg bare oppsummere ved å si at Forsvarets største utfordring fortsatt vil være en konvensjonell militær konflikt med en annen stat i våre egne nærområder, men der maktbrukens politiske hensikt i vår tid vil være begrenset sammenlignet med trusselen under den kalde krigen. Den militære maktbruken i en slik regional konflikt vil måtte avgrenses sterkt i tid og rom for ikke å innebære en uakseptabel risiko for umiddelbar alliert intervensjon og storkonflikt, når dette altså ikke er hensikten i utgangspunktet. Vi må med andre ord anta at det i så fall blir en konflikt med begrenset styrkeinnsats i forhold til det gamle invasjonsscenarioet, med kort varslings- og kort varighet, men med høy intensitet mens den pågår.

Regjeringens mulighet for å håndtere en slik situasjon vil åpenbart avhenge av en stående militær kapasitet som er sterk nok til å skape en situasjon der Alliansen må involvere seg – også når mange av våre allierte egentlig har nasjonale interesser som ikke er sammenfallende med våre. Dette tilsier en norsk forsvarsstruktur med vekt på stående styrker med en beredskap som da selvfølgelig må være minst like høy som den begrensede varslings- og kort varighet tilsier. Denne konklusjonen er helt konsistent med den vi finner i det strategiske konsept for Forsvaret, *”Evne til innsats”*, som ble utgitt av Forsvarsdepartementet i fjor høst. Jeg merker meg at den også er helt i tråd med den beskrivelse forsvarsministeren ga fra denne talerstolen for vel 2 måneder siden, og som jeg kommer tilbake til.

Jeg understreker at dette ikke er et slags revitalisert kald-krigs argument for å nedprioritere internasjonale operasjoner. Men utfordringen i denne forbindelse er at de asymmetriske operasjoner vi deltar i utenlands har en helt annen karakter enn den type konvensjonell konflikt som er dimensjonerende for Forsvaret her hjemme. Ikke minst er de asymmetriske konfliktene langvarige og lavintensive, mens en konvensjonell konflikt må forventes å være kortvarig og høyintensiv. Da er det viktig at vi ikke fristes til å tilpasse strukturen som et styrkeproduksjonsapparat for vedlikehold over tid av operasjoner ute – operasjoner som er radikalt forskjellige fra dem vi trenger et stående forsvar for å møte her hjemme. Poenget her er altså at vi må skille mellom *hvilke hjemlige scenarier og formål som bestemmer Forsvarets struktur* – og hvordan vi deretter i mange situasjoner *tillemper bruken av denne*

strukturen for andre slags oppgaver ute. Igjen konstaterer jeg at forsvarsministeren presiserte også dette poenget helt eksplisitt i sitt nyttårsforedrag for noen uker siden.

Men så er spørsmålet i hvilken grad den vedtatte forsvarsstrukturen reflekterer denne beskrivelsen. Her er det stor forskjell på forsvarsgrenene, ikke minst fordi de har hatt en meget forskjellig vei å gå fra sitt utgangspunkt etter den kalde krigen. Mens Sjø- og Luftforsvaret alltid har vært stående forsvarsgrener, har Hæren i realiteten vært et styrkeproduksjonsapparat i fred for en mobiliseringshær i krig. Det er Hæren i betydelig grad fortsatt, på tross av at det ikke lenger finnes noen mobiliseringshær å produsere til. Spesielt Brigaden i Nord-Norge er ikke endret i det hele tatt, utover at vi har gått tilbake til to forskjellige innkallingstidspunkter for de vernepliktige mannskapene, slik at i hvert fall en av brigadens to bataljonsgrupper til enhver tid skal ha minst 6 måneders grunnutdannelse bak seg. I forhold til å etablere et sikkerhetspolitisk konsistent innsatsforsvar er det med andre ord Hæren som nå fremstår som det svake ledd. Utfordringen i den forbindelse er åpenbart at når det ikke lenger er noen mobiliseringshær som skal produseres, må den tidligere utdanningsorganisasjonen konverteres til en stående styrke med selvstendig operativ evne.

Hærens begrensning

Det grunnleggende problem i forhold til å etablere stående vernepliktsavdelinger med nødvendig treningsstandard og beredskap til enhver tid er imidlertid den oppøvingstid det krever før slike avdelinger er operativt brukbare med dagens avanserte materiell. I følge Generalinspektøren for Hæren krever det i hvert fall 9 måneders oppøving før avdelingene kan settes inn i den type høyintensiv strid som vi ut fra våre egne trusselvurderinger må forvente ved en væpnet konflikt her hjemme. Det samme gjelder også for det bakkebaserte luftvern som da skal forsvare både hovedbasen og et antall spredningsbaser for våre kampfly.

Den beredskapsmessige konsekvens av GIHs vurdering - som jeg deler - er altså at dersom vi når som helst i løpet av de siste tre måneder hadde fått den type krise vi selv har beskrevet som styrende for strukturen, er den landmilitære beredskap i Nord-Norge ikke-eksisterende. Dette fordi selv den eldste av bataljonene i dag bare har vel 7 måneders oppøving bak seg. Det samme vil gjelde i hele 3.kvartal, og det samme vil i perioder hvert år gjelde vår evne til å forsvare våre kampflybaser. Ikke fordi vi mangler materiell, ikke fordi vi har for små budsjetter - men fordi vi har overlatt bemanningen av noe av verdens mest avanserte og effektive materiell til soldater som ut fra vår egen vurdering ikke har de nødvendige forutsetninger for å betjene det mesteparten av tiden.

Merk at disse begrensningene også er politisk erkjent og bekreftet. Den forrige forsvarsminister, skrev 28. april i fjor i et internt notat at *"avdelingene er på dette tidspunktet (dvs etter 6 måneder, når de settes på beredskap) ikke ferdig utdannede, men har nådd et nivå hvor de kan løse enklere operative oppdrag"*. For ordens skyld er vi vel enige om at de oppgaver våre enheter vil stå overfor dersom det oppstår en væpnet konflikt med en annen stat her hjemme ikke akkurat kan karakteriseres som *"enklere operative oppdrag"*. Det er med andre ord ingen uenighet om virkelighetsbeskrivelsen her. Spørsmålet er om virkeligheten skal ha noen konsekvenser.

Politisk understrekes jo nå betydningen av nordområdene, av artikkel 5, av at NATO må fokusere mer på sine egne kjerneområder etc. I det strategiske konsept heter det bl a i pkt 96: ***"Fraværet av varslings tid når det oppstår episoder av sikkerhetspolitisk karakter forsterker behovet for relevant militær tilstedeværelse"***. Videre heter det i pkt 113 om Forsvarets oppgaver: ***"Oppgave 1-4 er nasjonale oppgaver som krever permanent tilgjengelighet på operative militære kapasiteter"***. Og, i sitt nyttårsforedrag her i OMS

for noen uker siden sa statsråd Faremo følgende: *"På grunn av de store avstandene, er militær tilstedeværelse i nord en forutsetning for å kunne komme til innsatsområdet i rett tid."* Statsråden kan med andre ord ikke oppfattes på annen måte enn at varslingstiden kan bli kortere enn selv den begrensede tid det vil ta å overføre styrker fra andre deler av landet.

Men da er det desto mer inkonsistent at Hæren samtidig kan videreføre en vernepliktsmodell som man selv erkjenner betyr at vi er uten militær beredskap på kritisk viktige punkter i de samme områdene store deler av året. Skal det kompenseres for dette gjennom mobilisering av reserver eller forsert oppøving er vi umiddelbart oppe i klartider som altså er det mangedobbelte av det både statsråd, departement og resten av Forsvaret baserer seg på med hensyn til strategisk varsel.

I tillegg til den beredskapsmessige side av saken kommer så det økonomiske aspekt, når to vernepliktsbaserte utdanningsbataljoner som til sammen gir to tremåneders perioder med en kampklar bataljon også er vesentlig dyrere enn en vervet bataljon som er innsatsklar hele året. I rene kroner dreier det seg om en merkostnad på vel 30 %, eller ca 300 mill kr pr år. Tar vi i tillegg hensyn til hva vi får for pengene og beregner kostnad pr bataljon og beredskapsmåned er dagens to vernepliktsbaserte kampbataljoner i Brig N en henimot tre ganger så dyr løsning som en vervet bataljon ville være – hhv 170 mill mot 60 mill kr pr beredskapsmåned. Om ikke annet burde det på et eller annet tidspunkt begynne å interessere Riksrevisjonen.

Oppsummert er altså realitetene at dersom vi i løpet av de seks månedene hvert år hvor vi er uten reell landmilitær beredskap i nord fikk en konflikt, ville Regjeringen stå overfor valget mellom enten å sende avdelinger ut i stridshandlinger som man selv har innrømmet at de ikke er forberedt på, eller erkjenne at vi i årenes løp har brukt milliarder av kroner på noe som i det øyeblikk vi fikk behov for det ikke kunne brukes. Dette til tross for at den situasjon vi befant oss i var nøyaktig den vi selv hadde forutsett. Det vil det ikke bli enkelt å skulle forklare i etterkant. Og – som jeg vil understreke så sterkt jeg kan – dette er som man ser ikke en meningsytring, men en uunngåelig, logisk konsekvens av en faktabeskrivelse som alle later til å være enige om – militære sjefer så vel som tidligere og nåværende statsråder.

Her er det med andre ord et fullstendig fravær av konsistens og internlogikk, og i enhver annen sammenheng ville antagelig en slik situasjon blitt betraktet som en skandale – beredskapsmessig, økonomisk og etisk. Men både fordi dagens modell i Brig N er siste skanse for verneplikten i sin nåværende form og fordi en omlegging vil innebære vanskelige politiske følgebeslutninger om bl a nedlegging av minst en stor hægarnison i Troms, uteblir endringer som ut fra objektive kriterier er helt nødvendige – og i det lange løp også uunngåelige.

En betydelig bremse på utviklingen er også at den politiske ledelse i dette spørsmålet har hatt sterk støtte fra hær miljøet selv. Hæren ønsker som kjent å bevare en brigadestruktur, nær sagt uansett hvor illusorisk brigaden er som operativ enhet. Det skyldes bl a en sterk tro på brigadenivået som det organisatoriske nivå man må ha for å opparbeide kompetanse til å drive fullverdige landoperasjoner. Dette på tross av at samspillet mellom alle troppearter med dagens nettverksteknologi både kan og må skje på et betydelig lavere organisatorisk nivå. Det er heller ikke noe gyldig argument når det hevdes at dagens brigademodell er nødvendig for å betjene engasjementet i Afghanistan, all den stund statsråden selv fra denne talerstol uttrykkelig har presisert at produksjon av styrkebidrag til internasjonale operasjoner ikke er det som skal bestemme strukturen.

Dette innebærer etter mitt skjønn at vi i løpet av relativt få år vil måtte endre dagens vernepliktsmodell ved avdelingene til Brig N og Luftforsvarets bakkebaserte luftvern på våre flystasjoner. Disse forholdene ble påpekt i Forsvarsstudie 07, der dagens utdanningsbataljoner i Troms ble foreslått erstattet med en vervet bataljonsgruppe. Det var for øvrig også anbefalingen fra departementets egen fagavdeling i arbeidet med langtidsplanen, men denne anbefalingen ble altså forkastet av daværende statsråd. En slik utvikling vil imidlertid være den eneste farbare vei på sikt, så meget mer som vi allerede i dag vet at det ikke er rom på investeringsbudsjettene for å modernisere materiellet til mer enn en av Brig N's bataljonsgrupper når vi kommer frem mot 2015-2020. Det som i dag er to tre-måneders perioder med en tilstrekkelig trenet bataljonsgruppe oppsatt på fullverdige kampkjøretøyer vil med andre ord synke ytterligere, til bare en tremåneders periode pr år.

Forsvarets personellstruktur

Det andre området hvor vi heller ikke har tatt konsekvensen av Forsvarets endrede innretning er personellstrukturen - i betydningen alle kategorier militært personell. Forholdet er jo at mens vi har kvittet oss med hele det gamle mobiliseringsforsvaret og prøver å gjøre Forsvaret mer stående og deployerbart, er personellstrukturen relativt uforandret. Unntaket er avdelingsbefelet som ble etablert som en erstatning for et fullverdig underoffiserskorps. Forholdet er imidlertid at den type transformasjon Forsvaret nå gjennomgår er minst like avhengig av at personellsystemene tilpasses nye forutsetninger som at organisasjon og materiell gjør det.

Jeg har allerede påpekt at vi er nødt til å foreta en justering av verneplikten av både kompetansemessige og økonomiske årsaker. Jeg viser i den forbindelse til det forslag jeg fremmet i fjor om en vernepliktskommisjon etter mønster av de tidligere forsvarskommisjoner.

Så må vi også etter hvert forbedre tjenestevilkårene for vervede og avdelingsbefal, hvor utfordringen ikke er å rekruttere disse kategoriene – men å beholde dem. Det betyr i følge dem selv først og fremst at de må tilbys muligheter for å tjenestegjøre lengre enn de gjør i dag. Spesielt avdelingsbefelet bør få en mulighet for å stå til de er 45-50 år, og deretter gis en pensjon som står i forhold til opptjeningstiden. I tillegg krever en slik ordning også en horisontal lønnsstige, dvs at man får en tilfredsstillende lønnsutvikling uten nødvendigvis å skulle stige i grad eller få en ny stilling. Poenget er tvert i mot å belønne at avdelingsbefelet forblir i samme stilling og på samme gradsnivå, nettopp fordi hele ordningens rasjonale er å konservere kompetanse på grunnplanet. Dette har vi til nå ikke greid å skape forståelse for i Fornyelses- og administrasjonsdepartementet, hvor man stiller med pensjoner og statens lønnspolicy generelt. Der møter slike tanker motstand, først og fremst fordi man ikke forstår eller aksepterer at Forsvaret skal ha andre ordninger enn statsetatene for øvrig.

Dette er likevel motforestillinger som ville vært lettere å overvinne, dersom avdelingsbefelet også hadde hatt en annen gradsstruktur enn yrkesoffiserene. Det fremstår med andre ord – ikke helt urimelig – som vanskelig å forstå for utenforstående at en type fenrik skal ha et annet lønnsystem enn en annen type fenrik. Det jeg med andre ord sier er at det nå er på tide å ta skrittet helt ut og etablere et spesialistbefalskorps med sin egen gradsstruktur, forskjellig fra offiserenes. Det vil være til dette befalets egen fordel, både i forhold til praktiske forhold som lønn og tjenestevilkår, og i forhold til hvordan de oppfattes og fremstår både internt i Forsvaret og utad – som den erfaringsbaserte ryggraden i ethvert moderne forsvar.

Endelig må det også gjøres endringer i yrkesbefalsordningen, hvor inntaket i bunnen selvsagt er bestemt av organisasjonens behov for offiserer på grunnplanet. Men i et

pyramideformet hierarki der behovet for offiserer avtar for hvert gradsnivå, vil vi etter hvert nødvendigvis akkumulere et stigende antall overtallige offiserer på høyere nivå. Så lenge vi hadde en stor mobiliseringsorganisasjon der disse offiserene kunne bekle stillinger i staber og forvaltningsledd, var problemet håndterbart. Når denne plasseringsmuligheten er borte, men alle yrkesoffiserer fortsatt er garantert ansettelse til fylte 60 år, blir resultatet en avansementsmessig forstoppelse. Det har meget uheldige konsekvenser for karriereutsiktene til yngre, dyktige offiserer, som i stedet velger å slutte. Vi må altså få en form for "get up or get out"-system, der offiserer som er ferdigvurdert for videre opprykk etter en viss begrenset tid må slutte med pensjon eller sluttvederlag. Dette gjøres av praktisk talt alle andre lands forsvar, men har til nå vært oppfattet som usosialt hos oss. De innvendinger av typen "slike ordninger passer ikke her i Norge" som man gjerne hører i den forbindelse er det i imidlertid svært lite belegg for. De reflekterer mer vanetenkning enn reelle hindringer, hvis vi vil.

Så har jeg i løpet av min tid som forsvarssjef understreket betydningen av at et forsvar av den type vi nå tilstreber er radikalt forskjellig fra det gamle også med hensyn til profesjonskultur og profesjonelt selvbilde. Det ligger i sakens natur at et forsvar som er et oppbud av den sivile befolkning, mobilisert for en eksistenskamp på egen jord, er en kulturelt annen slags organisme enn et stående og til dels ekspedisjonsrettet forsvar som skal fungere også i politisk omstridte operasjoner langt hjemmefra. Det fremste fellestrekk ved denne nye type avdeling er deres utnyttelse av profesjons- og avdelingsidentiteten – det innbyrdes kameratskap og samhold i avdelingen - som selve den søylen stridsmoral, disiplin og indre kvaliteter hviler på.

Når den enkelte soldat stilles overfor de mest ekstreme påkjenninger og livet ligger i vektskålen, er det med andre ord ikke de fjerne og opphøyde idealer som holder ham oppe, men uviljen mot å svikte kameratene og avdelingen, og dermed kanskje også hele avdelingens renommé og tradisjon. Denne "familiefølelsen" må bygges systematisk opp gjennom avdelingens daglige liv, f.eks. gjennom markeringer og seremonier knyttet til årsdagen for kamper hvor den har hevdet seg med spesiell heder, gjennom minnemarkeringer for dens falne osv. På denne måten skapes tilhørighet til og forpliktelse overfor avdelingen hos den enkelte, inntil man er innstilt på å bringe selv de største offer om nødvendig, fordi ens selvbilde og selvrespekt står og faller med aksept og tillit fra kamerater og medsoldater.

Derfor har jeg bl.a. lagt vekt på at Forsvaret må få et annet og mer forpliktende forhold til å ta vare på sine veteraner, fordi stridsmoralen til dagens soldater også avhenger av at de ser at veteranene tas vare på og inkluderes i det militære familiefelleskap. Derneft er det også viktig at vi har fått et fungerende dekorasjonsregime som også inkluderer en beslutning om å gjenoppta utdelingen av Krigskorset. Det er en beslutning jeg må si meg meget fornøyd med.

På den annen side må Forsvarets personell da akseptere det som bokstavelig talt er medaljens bakside, nemlig at man som soldat ikke har krav på en form for unison applaus fra hele nasjonen for det man gjør. Den regjering som sender soldatene ut må selvsagt stå samlet bak sin egen beslutning, og også fra samfunnet for øvrig er det rimelig å forlange at man skiller mellom respekt for den innsatsen soldatene gjør og tvil med hensyn til om det er politisk fornuftig og riktig. Men vi må tåle at det hever seg stemmer som sier at bruken av norske styrker er både gal og forgjeves, nettopp fordi vi ikke lenger opptrer på vegne av hele nasjonen i en eksistensiell kamp for frihet og selvstendighet. Vi opptrer på vegne av den politiske enhet staten, og vi løser de oppdrag vi får fordi vi selv har valgt å bli soldater og det er dette soldater gjør. Hvorvidt alle er enige i det bør strengt tatt ikke en gang interessere oss.

Utviklingen av en mer tidsmessig profesjonskultur er et område hvor vi er på vei, på tross av en viss skepsis til det jeg med en spissformulering har kalt krigerkultur. Jeg har likevel ingen illusjoner med hensyn til hvor lang tid det vil ta før dette blir et innarbeidet selvbilde som gjennomsyrrer hele Forsvaret. Basert på historiske paralleller gjør vi lurt i å regne med at det i hvert fall er et generasjonsprosjekt.

Forsvarets volum – forstår vi hva som dimensjonerer strukturen?

Den andre dimensjonen i Forsvarets omstilling er som nevnt innledningsvis volumreduksjonen. Da sikter jeg ikke bare til antall enheter, men også til personell og infrastruktur – til hvor mange ansatte og vernepliktige vi har til enhver tid og hvor mange etableringer og leire disse er fordelt på. Denne utviklingen har altså i stor grad vært bestemt av en teknologidrevet kostnadsvekst som sammen med bortfallet av amerikansk våpenhjelp har ført til at Forsvarets volum er redusert til en brøkdel av hva det en gang var. I motsetning til hva tilfellet var for den sikkerhetspolitiske motiverte endringen av Forsvarets innretning – som altså vil være avsluttet med den gjenværende omstilling av Hæren - er dette trender som kommer til å fortsette å legge press på strukturen. Det gjør at vi må innstille oss på at Forsvaret fortsatt kommer til å bli mindre. Spørsmålet er bare hvordan vi skal mestre det når vi allerede er nede på et nivå som for en rekke kapasiteters vedkommende må beskrives som kritisk.

La det først være sagt at høyt teknologisk nivå fortsatt vil være avgjørende for Forsvarets mulighet for både å samvirke med egne allierte og hevde seg overfor en moderne utrustet og trent motstander. Under asymmetriske konflikter mot mer primitivt utstyrte motstandere vil teknologisk overtak dessuten være det som bidrar til å holde egne tap nede, slik vi har erfart en rekke ganger i Afghanistan. Det finnes derfor intet alternativ til fortsatt modernisering av vårt materiell i takt med utviklingen. I vår tid vil det først og fremst si en sterk videre satsing på informasjons- og kommunikasjonsteknologi innenfor konseptet nettverkssentrisk krigføring.

Spørsmålet om Forsvarets volum avgjøres derfor av hvor stort forsvar har vi råd til, når budsjettet er gitt, det følger av den sikkerhetspolitiske situasjon hvilke kapasiteter vi skal satse på, og nødvendig kvalitet følger av teknologiutviklingen. Her er altså sammenhengen at den teknologiutviklingen som er beskrevet, og som skaper stadig mer effektive våpensystemer, også innebærer en kostnadsøkning som er større enn den ordinære prisstigning. Det er denne kostnadsveksten våre politikere har erkjent er en realitet, og som de har sagt de vil kompensere i de årlige budsjetter.

Relativt uavhengig av budsjettets størrelse vil imidlertid ethvert konvensjonelt forsvar av dagens norske type erfaringsmessig ha et optimalt balansepunkt mellom drift og investering på litt over 20 % til investering (materiell og EBA) og resten til drift. Øker materiellinvesteringene utover dette blir aktivitetsnivået og dermed treningsstandarden for lav - synker investeringene derimot under 20 % greier man ikke å fornye materiellparken og strukturen forvitrer av den grunn. Mitt hovedpoeng med dette er altså at det norske forsvarets optimale sammensetning i prinsippet er en funksjon av tre faktorer, hv

- våre sikkerhetspolitiske utfordringer og hvilken kombinasjon av våpensystemer og kapasiteter vi som følge av dem har mest bruk for
- teknologiutviklingen og den kvalitet både utstys- og treningsmessig som da er nødvendig
- den mengde av denne kvaliteten som vi dermed har råd til, gitt kostnadsutvikling og budsjettnivå. Med hensyn til budsjettnivå må vi altså anta som absolutt gunstigste

alternativ at budsjettet vil ligge tilnærmet fast med 1,5 % lønns- og priskompensasjon utover inflasjonen, med mindre det inntreffer en dramatisk endret sikkerhetspolitisk situasjon.

Sagt med andre ord - design av den best mulige forsvarsstruktur innenfor gitte økonomiske rammer er i sin natur et operasjonsanalytisk problem, der man må søke å finne den kombinasjon av innsatsfaktorene kvalitet – dvs materiellkvalitet og treningsstandard - og kvantitet som innenfor budsjetttrammen gir den totalt sett beste forsvarsevne opp mot de scenarier vi ser som dimensjonerende. Av dette følger en av de mest krevende kjensgjerninger å forholde seg til i forsvarsplanlegningen, nemlig at når vi ikke har noe å gå på mht kvalitet på materiell eller trening, og når budsjettnivået samtidig er gitt, *er volumet den eneste frie variable*.

Hvilke konsekvenser kommer så dette til å få, når de kreftene som driver utviklingen kommer til å vedvare? Teknologi- og kostnadsutviklingen i kombinasjon vil for det første medføre at forsvarsstrukturens volum vil bli ytterligere redusert. Forsvaret vil med andre ord fortsatt måtte bli mindre, selv med budsjetter der kjøpekraften er bevart. Dette fordi teknologiutviklingen innebærer at samme operative kapasitet konsentreres på stadig færre plattformer, som hver for seg blir stadig dyrere. Utfordringen er altså at selv om budsjetter med bevart kjøpekraft kan bevare en viss operativ effekt, vil de ikke kunne opprettholde et konstant antall enheter og systemer.

Redusert volum fremtvinger derfor økt flernasjonalt samarbeid og integrasjon pga den såkalte "kritisk masse"-faktoren. Dvs uansett hvor effektive de er, vil det for mange systemers vedkommende bli for få enheter til at vi får bærekraftige fagmiljøer med akseptable enhetskostnader. Det er imidlertid som påpekt ingen løsning å gå på akkord med moderniseringskravene for å berge en marginalt større struktur – det er bare å gjøre seg selv operativt irrelevant. Den eneste holdbare strategi i denne situasjonen er derfor en omfattende satsing på flernasjonal forsvarsintegrasjon med andre små land. Vi bør da fortsette å satse på de andre nordiske land, som er like små som oss og derfor har det samme problem i så stor grad at den politiske og militære avhengighet av å finne løsninger blir like sterk som vår. Formålet med en slik integrasjon er altså å få til en mest mulig *flernasjonal styrkeproduksjon* – dvs alt fra felles materiellanskaffelser og logistikk til skytefelt og stabsskoler - for å redusere kostnadene og dermed kunne beholde størst mulig *nasjonale styrker*.

Den kombinerte effekt av redusert volum og økt flernasjonalitet vil sammen med stadig høyere kompetansekrav i forhold til mer avansert materiell også fremtvinge en økende profesjonalisering i de mest kompetansekrevede deler av Forsvaret. Det betyr som jeg tidligere har presisert en rekke ganger ikke at vi bør kvitte oss med verneplikten. Den er og forblir meget viktig. Men det betyr at vi nå er på overtid med å justere dagens vernepliktsmodell mht hvor vi bruker vernepliktige og hvor vi bruker vervede. For alle praktiske formål betyr det at vernepliktige primært bør brukes i Heimevernet og i de fredsoperative avdelingene, der både utstyr og oppgaver er så vidt enkle at nødvendig oppøvingstid før avdelingene kan brukes i hvert fall ikke overskrider halvparten av den totale tjenestetid. Misforholdet mellom nødvendig opplæringstid og samlet tjenestetid for vernepliktige vil ellers for en del kategorier bli enda mer meningsløst enn det allerede er, når mannskaper og avdelinger etter hvert må dimittere uten på noe tidspunkt å oppnå den nødvendige treningsstandard for en innsatsklar enhet.

I tillegg til å innebære en betydelig operativ og beredskapsmessig svakhet, representerer jo dette som påvist også en massiv sløsing med økonomiske ressurser. Dertil kommer at jo mindre Forsvaret blir, jo større blir selvsagt behovet for at de få enhetene vi har kan disponeres fritt for innsats både ute og hjemme, og til enhver tid. Begge forhold - både

tilgjengelighet utenlands og stående beredskap hjemme – kommer derfor til å fremtvinge en sterkere profesjonalisering.

Både et redusert volum og økt flernasjonalitet fremtvinger i neste omgang også flere nedleggelse av baser og stasjoner. Dette blir nødvendig for å avstemme behovet for infrastruktur til styrkestrukturens reduserte størrelse og for å skape balanse mellom økonomi og den mengde eiendommer, bygg og anlegg vi kan vedlikeholde og fornye. Vi ser allerede at det økonomiske etterslepet på den bygningsmassen vi har i dag er stadig voksende, og det kan selvfølgelig ikke fortsette i ubegrenset tid. Dertil kommer at det nettopp er noe av hovedbegrunnelsen for økt flernasjonalitet å kunne redusere infrastruktur og dermed kostnader knyttet til styrkeproduksjon i det enkelte land. En rekke av de garnisoner og stasjoner det til nå ikke har vært politisk vilje til å legge ned – anslagsvis i hvert fall 5 større etableringer eller leire - vil med andre ord komme under fornyet press, og vil måtte forlates i løpet av de neste ti år.

At Sjø- og Luftforsvaret i motsetning til Hæren langt på vei er tilpasset de sikkerhetspolitiske forutsetningene, betyr selvsagt ikke at de er immune mot de kreftene som driver denne andre dimensjonen av Forsvarets omstilling. For Sjøforsvarets del vil spørsmålet være om det blir driftsmessig mulig å beholde kapasitet innenfor alle de maritime krigføringsområder vi behersker i dag, dvs å operere alle de tre fartøystypene som da er avgjørende – fregatter, undervannsbåter og minejaktfartøyer. Her vil driften av de nye fartøysklassene kreve så store ressurser at spørsmålet om hvorvidt det er rom for fornyelse av de eldre fartøystypene raskt vil komme opp. Det vil etter mitt skjønn da være en katastrofe hvis man gir avkall på en fremtidig fornyelse av undervannsbåtene, til fordel for en umiddelbar overføring av ressurser til overflatefartøyene. Jeg har tidligere påpekt at SKJOLD-klassen var og er en overambisiøs satsing som bare tilfører strukturen mer av en kapasitet vi i prinsippet allerede har, mens ubåtene er en strategisk kapasitet som ingenting kan erstatte.

Luftforsvarets største oppgave i årene fremover er åpenbart innfasingen av en ny generasjon kampfly, kombinert med en sanering av stasjonsstrukturen. Først og fremst må det avklares hva som skal være vår ene fremtidige kampflybase, etter som videreføring av to baser vil ha en raserende effekt på resten av strukturen. Ved innføringen av F-35 må det også tas hensyn til at disse flyene langt på vei kommer med et integrert vedlikeholds- og logistikk-system fra leverandørens side. Vi må med andre ord ta inn over oss at det både kan og må gjøres radikale reduksjoner i den nasjonale logistikkorganisasjonen på luftforsvarssiden. Det ville være helt ruinerende dersom neste generasjon kampfly skulle driftes med samme konsept som i dag. Det er derfor ikke tvil om at kampflyanskaffelsen både investeringsmessig og med tanke på den fremtidige drift blir et så stort økonomisk løft at den i realiteten blir styrende for den øvrige strukturutvikling. Det er på den annen side like klart etter mitt skjønn at et nytt høyverdig kampfly er den kanskje viktigste enkeltkapasitet i et moderne norsk forsvar, og at det således var en meget viktig og riktig beslutning Regjeringen tok i den forbindelse.

I sum kan vi derfor allerede i dag konstatere at det går mot et mindre, mer spesialisert og mer spesialisert forsvar, sterkere integrert med strategiske samarbeidspartnere og lokalisert på færre steder – dvs trenden fra de siste 8-10 år vil måtte fortsette. Å ta inn over seg denne utviklingen dreier seg med andre ord om å erkjenne at små nasjoner – i første rekke nasjoner med mindre enn 10 mill mennesker – i fremtiden ikke vil kunne ha noe nasjonalt forsvar i tradisjonell forstand, dvs med hele dagens kapasitetsbredde og med en tilnærmet ren nasjonal logistikk og styrkeproduksjon. Volumreduksjon, profesjonalisering, flernasjonal styrkeproduksjon og tett integrasjon med andre land på en rekke områder blir derfor eneste alternativ til et ukontrollert og vilkårlig bortfall av

kapasiteter etter hvert som systemenes alder og fornyelsesbehov gjør det økonomisk uunngåelig. Sagt på en annen måte – Forsvaret kommer uansett til å krympe, men det er opp til oss om det skal skje planmessig og med bibehold av viktige operative kapasiteter eller som et vilkårlig forfall drevet av løpende likviditetsstyring.

Konklusjon – lar Forsvaret seg fortsatt modernisere?

Herr formann - jeg konstaterte innledningsvis at omstillingspresset på Forsvaret er resultatant av to samtidige men uavhengige trender – hhv en sikkerhetspolitisk utvikling som påvirker strukturens innhold og en teknologi- og kostnadsutvikling som i kombinasjon med budsjettets størrelse bestemmer dens volum. Den sikkerhetspolitisk motiverte omstilling er ikke fullført, først og fremst fordi hærstrukturen og Forsvarets personellstruktur fortsatt i stor grad er tilpasset det gamle invasjonforsvarets forutsetninger. Dette er imidlertid en type omstilling som, når den først er fullført, vil være relativt endelig, i hvert fall i overskuelig fremtid. Den teknologi- og kostnadsdrevne tilpasningen av Forsvarets volum er på den annen side kommet langt – men der ser vi til gjengjeld ingen umiddelbar slutt på moderniserings- og omstillingsbehovet, fordi drivkreftene fortsatt er sterke. Som følge av det vil Forsvaret i årene fremover stå overfor nye og store utfordringer som bare kan møtes med flernasjonal styrkeintegrasjon og andre tiltak av en type og et omfang som er uten historiske paralleller.

Jeg konstaterte tidligere i foredraget at design av den mest effektive forsvarsstruktur – gitt et visst ressursnivå og en viss trussel – er et operasjonsanalytisk problem der ulike kapasiteter må balanseres i forhold til hverandre ved hjelp av disiplinert tankekraft. I forhold til de utfordringer Forsvaret har foran seg er det derfor en bekymring når vi må konstatere at det i dag ikke primært er en slik analytisk tilnærming som følges annet enn i begrenset grad. På grunn av de mange interessemotsetninger som påvirker beslutningsprosessen fremkommer forsvarsstrukturen fortsatt i stor grad som et slags kompromiss mellom ulike hensyn; en ujevn blanding av sektorinteresser, følelser, materiellarv, vanetenkning og politikk.

Den realiteten Forsvaret først og fremst må ta inn over seg er imidlertid at teknologisk, kostnadmessig og annen utvikling har forrykket det optimale balansepunktet mellom innsatsfaktorene kapital, kompetanse og volum betydelig i løpet av bare de siste 20 år. Forsvarets operative evne er i dag begrenset av hva slags og hvor mye moderne materiell vi kan anskaffe og hvilken kompetanse og dermed hvilken tid til trening og øvelse dette materiellet krever for å holde den nødvendige beredskap. Dersom vi insisterer på å beholde flere enheter enn denne begrensningen tilsier, vil den operative evnen *synke* med hver ekstra avdeling – den vil ikke øke. Eksempelvis kunne Brig N som påvist holdt en høyere beredskap til en lavere kostnad med en vervet bataljonsgruppe enn den gjør med to vernepliktsbaserte. Hærens største problem i dag er med andre ord beviselig ikke at den er for liten, men at vi får så liten operativ evne ut av den lille Hæren vi har, *fordi vi kombinerer innsatsfaktorene feil innenfor den økonomiske rammen*. Denne konklusjonen bekreftes for øvrig også entydig i en egen rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt av april 2009, der det påvises at en styrking av Hæren mest effektivt ikke vil skje ved å øke antallet hær bataljoner, men ved å profesjonalisere de bataljonene vi allerede har – også dersom budsjettene skulle øke.

Denne grunnleggende sammenhengen mellom innsatsfaktorenes betydning tillater jeg meg derfor å påstå ikke er forstått. Og i den grad det er forstått er det meget uvelkommen innsikt, dit hen at påvisning av dette utløser energiske protester fra de sektorer innenfor Forsvaret som da føler sin eksistens truet. Det har i fortid også utløst kommentarer fra politisk hold om at *"generalene må akseptere at det er politikerne som bestemmer"*. Det siste er et bekymringsfullt utsagn, etter som forestillingen om at politikerne bestemmer jo

er en villfarelse i denne sammenheng. I realiteten er det utviklingen som bestemmer, politikerne kan bare beslutte om de vil forholde seg til utviklingen eller ei. I den grad de beslutter noe annet enn det utviklingen og deres egne økonomiske rammer tilsier, blir de relativt raskt nødt til å beslutte noe annet. Det vil man få bekreftet ved å lese de siste 20 års stortingsproposisjoner om Forsvaret i sammenheng.

Disse betraktningene må likevel ikke oppfattes som en svartmaling av Forsvarets samlede situasjon – det ville være helt galt. Svært mye av det Forsvaret utfører rent operativt er av meget høy internasjonal klasse. Spesialstyrkene, Kystjegerkommandoen, Telemark bataljon, Etterretningsbataljonen, flygere og besetninger på alle våre fly og helikoptre, besetningene på våre kampfartøyer, FLOs operative logistikkavdelinger – alt dette er enheter som beviser hver dag at de kan settes rett inn i skarpe operasjoner uten at våre politiske oppdragsgivere behøver å se på kalenderen for å sjekke at det de gjør ikke er både forgjeves og uetisk. Ei heller er det mitt budskap at Forsvaret får for lite penger, absolutt sett. Problemet er først og fremst at vi stadig finner det så vanskelig å balansere struktur og økonomiske rammer, og dernest å bruke de pengene vi får rasjonelt. Selv når det er politisk forståelse for at budsjettene må følge kostnadsutviklingen for å bevare strukturen, forringes effekten av denne viktige erkjennelsen ved at man beholder en for stor struktur i utgangspunktet. Med hensyn til rasjonaliteten i den måten vi bruker ressursene på er det et spesielt problem at det som i folkelige forestillinger betyr mest for forsvar og forsvarsevne er slike størrelser som antall militærleire, antall heimevernsmenn og antall vernepliktige inne til førstegangstjeneste. Dermed skjermer politikerne disse tingene også av hensyn til den forsvarspolitiske optikken - på tross av at disse faktorene antagelig er noe av det som betyr minst for vår evne til å håndtere dagens og morgendagens trusler.

Denne type kosmetisk prioritering har vi ikke råd til, dersom Forsvaret skal mestre de betydelige utfordringer det har foran seg i årene som kommer. Da må utviklingen baseres på en *erkjennelse av de faktiske forhold* – økonomiske, fagmilitære, sikkerhetspolitiske - og en *vilje til å innrette seg i tråd med denne erkjennelsen*. Bare hvis vi lykkes med det, vil Forsvaret kunne utvikle seg på en systematisk og rasjonell måte innenfor de rammer og forutsetninger vi nå en gang lever med – og dermed unngå å ende som en konsekvens av fortløpende og akselererende økonomisk krisehåndtering.

Takk for oppmerksomheten.