

NOU

Norges offentlige utredninger 2007: 15

Et styrket forsvar



Norges offentlige utredninger

2006 og 2007

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006. NOU 2006: 11.
- Granskning av Utlendingsdirektoratet. NOU 2006: 14.
- Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007. NOU 2007: 3.
- Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre. NOU 2007: 4.

Barne- og likestillingsdepartementet:

- Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker. NOU 2006: 9.
- Fritid med mening. NOU 2006: 13.

Finansdepartementet:

- Eiendomsmegling. NOU 2006: 1.
- Om markeder for finansielle instrumentet. NOU 2006: 3.
- Rederiskatteutvalget. NOU 2006: 4.
- Fellespensjonskasser. NOU 2006: 12.
- Kredittforening som konsernspiss. NOU 2006: 17.
- Meglerprovisjon i forsikring. NOU 2007: 1.
- En vurdering av særavgiftene. NOU 2007: 8.
- Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. NOU 2007: 10.

Fiskeri- og kystdepartementet:

- Strukturvirkemidler i fiskeflåten. NOU 2006: 16.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

- Offentlig innkreving. NOU 2007: 12.

Forsvarsdepartementet:

- Et styrket forsvar. NOU 2007: 15.

Helse- og omsorgsdepartementet:

- Norsk helsearkiv – siste stopp for pasientjournalene. NOU 2006: 5.

Justis- og politidepartementet:

- Når sikkerheten er viktigst. NOU 2006: 6.
- Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter. NOU 2006: 10.
- Lovtiltak mot datakriminalitet. NOU 2007: 2.
- Frarådningssplikt i kredittkjøp. NOU 2007: 5.
- Fritz Moen og norsk strafferettspleie. NOU 2007: 7.
- Rosenborgsaken. NOU 2007: 9.
- Den nye sameretten. NOU 2007: 13.
- Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms. NOU 2007: 14.

Kommunal- og regionaldepartementet:

- Det lokale folkestyret i endring? NOU 2006: 7.

Kultur- og kirkedepartementet:

- Staten og Den norske kirke. NOU 2006: 2.
- Frivillighetsregister. NOU 2006: 15.

Kunnskapsdepartementet:

- Kunnskap for fellesskapet. NOU 2006: 8.
- Akademisk frihet. NOU 2006: 19.
- Formål for framtida. NOU 2007: 6.
- Studieforbund – læring for livet. NOU 2007: 11.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:

- Et klimavennlig Norge. NOU 2006: 18.

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

NOU

Norges offentlige utredninger

2007: 15

Et styrket forsvar

Utredning fra Forsvarspolitisk utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. august 2006.
Avgitt til Forsvarsdepartementet 31. oktober 2007.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2007

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-0942-7

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Forsvarsdepartementet

Forsvarspolitisk utvalg som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. august 2006, avgir med dette sin innstilling. Utvalgets medlemmer står samlet bak innstillingen med unntak av de særmerknader som er tatt inn i vedlegg 1.

Utvalget retter en stor takk til de avdelinger i Forsvaret og alle andre bidragsytere som har bistått utvalget i arbeidet.

Oslo, 31. oktober 2007

Siri Bjerke
leder

Kjetil Bjørklund	Johan J. Jakobsen	Eldbjørg Løwer
Åse Wisløff Nilssen	Jonni Solsvik	Harald Valved
Jacob Børresen	Benedicte Giæver	Annika S. Hansen
Geir Knutson	Janne Haaland Matlary	Peter A. Moe
Arne Røksund	Torill Tandberg	Ståle Ulriksen

Espen Skjelland,
hovedsekretær

Nils Helle,
militær sekretær

Paal Sigurd Hilde,
sivil sekretær

Gunn Elisabeth Håbjørg,
militær sekretær

Helene Leirud,
kontorleder

Innhold

	Innledning	7	3.4.3	Utvalgets vurderinger og tiltak.....	45
1	Hvorfor skal vi ha et militært forsvar?	10	3.5	Sivilt-militært samarbeid.....	45
2	Nye utfordringer og muligheter	12	3.5.1	Det moderniserte totalforsvarskonseptet og krisehåndteringsprinsipper	46
2.1	Internasjonale utviklingstrekk og sikkerhetspolitiske utfordringer	12	3.5.2	Forsvarets støtte til sivile myndigheter	46
2.1.1	Fra unipolaritet mot multipolaritet	12	3.5.3	Internasjonale operasjoner og sivilt-militært samarbeid.....	47
2.1.2	Det sikkerhetspolitiske rammeverk: FN, NATO og EU	13	3.5.4	Utvalgets vurderinger og tiltak.....	48
2.1.3	Globale sikkerhetsutfordringer	15	3.6	Retningslinjer for lokalisering	50
2.1.4	Nordområdene.....	17	3.6.1	Viktige forhold.....	50
2.1.5	Norsk sikkerhetspolitikk og Forsvaret	18	3.6.2	Utvalgets anbefalinger	51
2.2	Nasjonale utviklingstrekk.....	19	3.7	Forsvaret og næringslivet	52
2.3	Forsvaret	21	4	Forsvarspolitiske hovedprioriteringer i 2009–2012	54
2.3.1	Militære operasjoner.....	21	4.1	Innretting av Forsvaret i perioden.....	54
2.3.2	Moderniseringen av Forsvaret.....	23	4.2	Et forsvar i stadig utvikling	55
2.3.3	Finansielle utfordringer	31	4.2.1	Utfordringer knyttet til ledelse, styring og kultur	55
3	Vurdering av utvalgte sider ved forsvarspolitikken	33	4.2.2	Utvalgets anbefalinger	56
3.1	Forsvarets oppgaver.....	33	4.3	Struktur og virksomhet	56
3.1.1	Tverrprioritering.....	36	4.3.1	Strategisk og operativ ledelse	57
3.2	Personell og kompetanse	37	4.3.2	Etterretningstjenesten	57
3.2.1	Kompetansestyling	38	4.3.3	Hæren.....	58
3.2.2	Kunnskapsproduksjon	39	4.3.4	Sjøforsvaret	59
3.2.3	Arbeidsbelastning og familierpolitikk	40	4.3.5	Luftforsvaret	59
3.2.4	Likestilling og mangfold	40	4.3.6	Heimevernet	60
3.2.5	Kontroll over driftsutgifter	41	4.3.7	Forsvarets logistikkorganisasjon	60
3.3	Verneplikt	41	4.4	Økonomisk ramme	61
3.3.1	Behovet for verneplikt	41	4.4.1	Økonomisk løft, forutsigbarhet og effektiv ressursstyring.....	61
3.3.2	En moderne verneplikt	42	4.4.2	Et mer effektivt forsvar	62
3.4	Flernasjonale løsninger.....	43	4.5	Perspektiv mot 2020.....	63
3.4.1	Betydningen av flernasjonalt samarbeid.....	43	Vedlegg		
3.4.2	Viktige utfordringer	44	1	Særmerknader.....	64

Innledning

Sammendrag

Forsvaret står i dag ved en korsvei. En fortsatt budsjettutvikling langs samme bane som fra 1990 og fram til i dag, vil bety nedbygging av Forsvaret som følge av synkende kjøpekraft. Dette vil innebære at gevinstene ved omstillingen av Forsvaret siden år 2000 gradvis går tapt og at norske myndigheter vil få stadig mindre handlefrihet til å møte et bredt spekter av utfordringer med nasjonale militære enheter.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen har lenge vært dominert av positive trekk. Men det er nå en rekke utviklingstrekk som peker i en annen retning. Disse omfatter økende motsetninger og rivalisering på globalt plan, økt konkurranse om ressurser, vedvarende utfordringer for FN og NATO, ikke minst knyttet til internasjonale operasjoner, og økende utfordringer i nordområdene.

Utvalget mener at en vedvarende nedbygging av Forsvaret ikke er forenlig med det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme nasjonale verdier og interesser. Derfor må Forsvaret styrkes i den kommende 4-årsperioden.

Utvalget anbefaler at denne styrkingen gjøres på tre måter. For det første gjennom et økonomisk løft som skaper bedre balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser. For det andre gjennom å utnytte muligheter som Forsvaret har til å få mer ut av ressursene. For det tredje gjennom forutsigbare forsvarsbevilgninger både i og etter den kommende 4-årsperioden.

Utvalget anbefaler at følgende retningslinjer legges til grunn for utviklingen av Forsvaret i årene 2009–2012:

- I denne perioden må Forsvaret innrettes mot oppgavene nasjonal krisehåndtering, kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner. Ambisjonsnivået for oppgaven knyttet til utøvelse av myndighet videreføres. Samtidig er det en forutsetning at Forsvaret har betydelig evne til overvåking og etterretning.
- Forsvarets personellpolitikk innrettes mot organisasjonens behov for systematisk utvikling og bruk av kunnskap, kompetanse og erfaringslæring. Samtidig er det avgjørende å løse utfordringene knyttet til høy arbeidsbelastning i deler av Forsvaret og sikre kontroll med de samlede driftsutgiftene der lønns- og gradsutviklingen spiller en viktig rolle.
- Allmenn verneplikt bør opprettholdes og videreutvikles basert på at plikten og muligheten til å stå til disposisjon for Forsvaret gjøres lik for kvinner og menn. Det bør legges vekt på å videreutvikle systemet for utvelgelse av skikkede og motiverte mennesker til førstegangstjeneste og videreføre arbeidet med å gjøre førstegangstjenesten attraktiv.
- Det bør utvikles et tettere og dypere samarbeid med andre land om militære styrker og militær virksomhet. Dette innebærer blant annet satsing på samme materiellsystemer som andre land som grunnlag for å utvikle felles løsninger innenfor hele bredden av Forsvarets virksomhet. Slike løsninger må samtidig sikre tilstrekkelig nasjonal handlefrihet i bruken av norske militære styrker.
- Det bør arbeides for å styrke Forsvarets samarbeid med sivile myndigheter og sivile aktører, både nasjonalt og i internasjonale operasjoner. Det bør etableres et eget, permanent organ for å koordinere og samordne norsk innsats i internasjonale operasjoner. Dette omfatter både militær innsats, utviklingsbistand og humanitære bidrag.
- Den videre utvikling av Forsvarets basestruktur bør legge vekt på at baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet opprettholdes både i Sør-Norge og Nord-Norge, at operative hensyn og muligheter for effektiv trening og øving ivaretas, at Forsvarets virksomhet i hver landsdel konsentreres, og at alle beslutninger om å endre Forsvarets basestruktur må bygge på brede og grundige analyser.
- Forsvarets behov må være styrende ved anskaffelse av militært materiell og utstyr. Det bør arbeides for å utnytte de muligheter som et tett samarbeid mellom Forsvaret og norsk forsvarsindustri representerer.

Utvalget mener at Forsvaret må ha større oppmerksomhet om utfordringer knyttet til ledelse og kultur. Dette innebærer blant annet at det bør legges større vekt på endringsledelse og gjennomføring av omstilling, kontinuitet i ledelsesposisjoner og strategisk planlegging, kunnskaps- og kompetansedeling, og åpenhet om ledelses- og beslutningsprosesser.

Utvalget anbefaler også konkrete grep i Forsvarets struktur og virksomhet. Dette gjelder særlig tiltak for å tilpasse ledelsesstrukturen, styrke Hæren og effektivisere virksomheten.

Utvalget anbefaler et økonomisk løft for Forsvaret på minimum 1 mrd. kroner sammenlignet med budsjettnivået for 2008. Dette løftet er helt nødvendig for å styrke Hæren slik utvalget anbefaler. Utvalget legger opp til å opprettholde Forsvarets reelle kjøpekraft gjennom en kombinasjon av intern effektivisering og lønns- og priskompensasjon.

Utvalget mener at den nødvendige forutsigbarhet om Forsvarets rammer bare kan skapes gjennom et bredt politisk forlik på tvers av partigransene. Utvalget anbefaler regjeringen å legge opp til en prosess i arbeidet med den nye langtidsplanen for Forsvaret (2009–2012), som innebærer kontakt mellom regjeringen og alle partiene på Stortinget underveis i arbeidet.

Oppnevning og sammensetning

Forsvarspolitisk utvalg ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. august 2006 med følgende sammensetning:

- divisjonsdirektør Siri Bjerke, leder (Ap)
- distriktssjef Harald Valved (FrP)
- ordfører Jonni Solsvik (H)
- sykepleier Åse Wisløff Nilssen (KrF)
- seniorrådgiver Johan J. Jakobsen (Sp)
- rådgiver Kjetil Bjørklund (SV)
- selvstendig næringsdrivende Eldbjørg Løwer (V)
- leder Geir Knutson
- seniorrådgiver Jacob Børresen
- beredskapssjef Benedicte Giæver
- forsker Annika S. Hansen
- professor Janne Haaland Matlary
- forbundsleder Peter A. Moe
- flaggkommandør Arne Røksund
- avdelingsdirektør Torill Tandberg
- assisterende direktør Ståle Ulriksen

Syv av utvalgets medlemmer ble oppnevnt etter forslag fra de politiske partiene som er representerte på Stortinget. To av medlemmene var repre-

sentanter for hhv. Forsvarssjefen og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag. Øvrige medlemmer ble oppnevnt ut fra sin kunnskap om forsvars- og sikkerhetspolitiske problemstillinger.

Forsvarsdepartementet opprettet ett frittstående sekretariat for utvalget bestående av forskningssjef Espen Skjelland (leder), kommandør Nils Helle, major Gunn Elisabeth Håbjørg, seniorrådgiver Paal Sigurd Hilde og kontorleder Helene Leirud.

Mandat

1. Bakgrunn og overordnede rammer

Utvalget skal bidra til å forberede grunnlaget for den neste langtidsplanen for Forsvaret. Langtidsplanen er planlagt fremlagt for Stortinget i form av en stortingsproposisjon våren 2008.

Utvalget skal legge til rette for en bred og åpen dialog om sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger knyttet til den videre moderniseringen av Forsvaret.

Utgangspunktet for den pågående moderniseringsprosessen i Forsvaret ble lagt av Stoltenberg I-regjeringen gjennom langtidsplanen for Forsvaret i perioden 2002–2005, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001) og St.prp. nr. 45 (2000–2001). Forsvaret begynte med dette omstillingen fra et tradisjonelt mobiliseringsforsvar basert på én definert invasjonstrussel til et moderne sikkerhetspolitisk og fleksibelt verktøy som skal kunne møte et bredt spekter av utfordringer hjemme og ute. Det ble lagt vekt på at Forsvaret måtte være forandringsdyktig og løpende kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene. Bondevik II-regjeringen videreførte i hovedsak denne kursen. Rammene for inneværende planperiode (2005–2008) ble behandlet i Stortinget våren 2004, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004).

Utvalgets arbeid skal bygge videre på disse forutsetningene, og ha fokus mot Forsvarets videre utvikling i perioden 2009–2012, men med et perspektiv som strekker seg frem mot 2020.

2. Hovedfokus for arbeidet

Mye er oppnådd i arbeidet med å modernisere Forsvaret. Samtidig står Forsvaret overfor betydelige utfordringer på lengre sikt, framfor alt knyttet til behovet for å skape en langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, ambisjonsnivå og resurstilgang.

Utvalget skal derfor legge særlig vekt på å vurdere Forsvarets finansielle utfordringer på midlere og lengre sikt, de grunnleggende dilemmaer Forsvarets kostnadsutvikling reiser for forsvarsplanleggingen på mellomlang og lang sikt, og fremlegge anbefalinger knyttet til hvordan dette kan håndteres.

Utvalget skal vurdere nasjonale og internasjonale utviklingstrekk av betydning for den videre utviklingen av Forsvaret. Betydningen av nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde og Forsvarets rolle i denne forbindelse, skal tillegges vekt. Det må anlegges et bredt sikkerhetsperspektiv på vurderingene, der Forsvarets og militærmaktens rolle i relasjon til samfunnsikkerheten også belyses. Utvalget skal også vurdere hvordan Forsvaret best kan bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser knyttet til så vel FN, NATO som europeisk samarbeid. Utvalget skal videre vurdere og fremme forslag til prioriteringer knyttet til Forsvarets ambisjonsnivå, sivilt-militært samarbeid, flernasjonale løsninger innenfor forsvarssektoren, industripolitikk og teknologisk utvikling, verneplikt, likestilling og mangfold i Forsvaret, samt drøfte overordnede prinsipper knyttet til Forsvarets fremtidige lokalisering.

Det skal tilstrebes en helhetlig tilnærming til problemstillingene, der nødvendigheten av å foreta tydelige prioriteringer i et helhetsperspektiv vektlegges.

3. Innretting og organisering av arbeidet

En sentral del av utvalgets aktiviteter skal gjennomføres i tilknytning til en serie regionale samlinger i forskjellige deler av landet, der det gjennomføres åpne debatter med mulighet for deltakelse fra sentrale, regionale og lokale aktører. Utover dette organiserer utvalget selv sine møter.

Det skal etableres og opprettholdes en nær og gjensidig kontakt mellom utvalgets arbeid og det

arbeid forsvarssjefen har igangsatt gjennom sin Forsvarsstudie 07. Det skal legges til rette for en god og åpen dialog mellom prosessene. Forsvarsstudie 07 gjennomføres som forsvarssjefens militærfaglige prosess, og i henhold til de styringslinjer forsvarssjefen har lagt for denne.

Utvalget skal vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag, herunder regional- og distriktpolitiske konsekvenser.

Utvalget skal utarbeide og avgi en avsluttende rapport til Forsvarsdepartementet som sammenfatter de diskusjoner, synspunkter og forslag som fremkommer gjennom arbeidet.

Utvalget skal levere sin sluttrapport til Forsvarsdepartementet innen utgangen av oktober 2007.

Arbeidsopplegg

Utvalget hadde sitt konstituerende møte 11. september 2006 og har avholdt i alt 27 møter. Møtene har vært kombinert med besøk ved Forsvarets avdelinger. Utvalget har gjennomført tre studiereiser til utlandet.

Utvalget har organisert arbeidet med sikte på å kunne foreta tydelige og helhetlige prioriteringer ut fra en bred innfallsvinkel. I samsvar med sitt mandat, har utvalget lagt vekt på en god og åpen dialog med Forsvarssjefen og hans Forsvarsstudie 07.

Videre har en rekke norske og utenlandske eksperter fra militære og sivile institusjoner, departementer og andre offentlige etater framlagt synspunkter om sentrale spørsmål og framskaffet viktig bakgrunnskunnskap for utvalget.

For å bidra til en bred og åpen dialog om sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger har utvalget arrangert seks offentlige og åpne, regionale samlinger i Tromsø, Bardufoss, Stavanger, Bergen, Trondheim og Bodø. Disse samlingene ble gjennomført i samarbeid med universiteter, høyskoler og regionale myndigheter.

Kapittel 1

Hvorfor skal vi ha et militært forsvar?

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk må ta utgangspunkt i de verdier og interesser som vi ønsker å sikre, og ikke bare i et kortsiktig, militært trusselbilde. Norge trenger et forsvar for å ivareta det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme våre verdier og interesser.

Sammen med politiet er Forsvaret statens fysiske maktapparat. Mens politiets oppgaver først og fremst er rettet innad, mot personer og aktører som opptre i strid med statens lover, er Forsvarets oppgaver først og fremst rettet utad, mot andre stater eller aktører som krenker statens suverenitet eller truer staten. Statens eksistens har tradisjonelt hvilt på evnen til militært forsvar. Og statens innretning og bruk av Forsvaret framstår som et konkret uttrykk for statsmaktens interesser, målsettinger og prioriteringer.

Våre grunnleggende verdier innebærer at staten og dens innbyggere kan videreutvikle folkestyret og sikre lov og orden, rettssikkerhet, menneskerettigheter og trygghet for den enkelte borger. Samfunnet må kunne forsvare seg mot alvorlige trusler mot disse verdiene. Dette handler også om ansvaret for å beskytte medmennesker utenfor landets grenser, som er utsatt for overgrep eller ute av stand til å forsvare seg selv.

Verdien av å kunne leve i fred og frihet er grunnlaget for vår interesse av å bidra aktivt til å opprettholde og utvikle den internasjonale rettsorden, forsvare menneskerettigheter og styrke mellomstatlig samarbeid for øvrig. Dette omfatter særlig samarbeidet innenfor rammen av FN, men også gjennom våre forpliktelser i andre internasjonale organisasjoner, herunder NATO, og samarbeid med våre naboland og andre stater. Å fremme fred og frihet krever felles innsats. Dette innebærer at Norge må ha evne og vilje til å dele byrdene innenfor internasjonalt samarbeid.

Norsk velferd er helt avhengig av et velfungerende, internasjonalt samfunn. Råderetten over ressurser som olje, gass og fisk, bygger blant annet på FNs havrettsregime. Om det internasio-

nale samarbeidet basert på folkeretten skulle forvitte vil Norge være svært sårbart. Betydningen av velferd for individ og samfunn innebærer også at vi må kunne beskytte grunnlaget for vår velferd, gjennom blant annet fysisk sikring av objekter og grenser, og gjennom forsvarlig ressurs- og miljøforvaltning.

Endringene som preger det internasjonale statssystemet, er større enn på lang tid. Utviklingen av stormaktspolitikk og sikkerhetspolitiske konsekvenser av faktorer som globaliseringen, klimaendringer og migrasjon, energisikkerhet, svake stater og voldelig ekstremisme, vil påvirke norsk sikkerhet og skape utfordringer for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk. Dette drøftes nærmere i kapittel 2.

Ingen kan forutsi den fulle bredden av utfordringer som vil oppstå mot våre grunnleggende verdier og interesser fram mot 2020. Alle vurderinger vil være sårbare i forhold til trendbrudd, overraskende menneskelige handlinger og ringvirkninger av slike endringer og hendelser. Dramatiske begivenheter vil lett kunne føre til økt kortsiktig fokus, mens mer langsiktige og kanskje mer fundamentale endringer i betingelser som teknologi og sosiale forhold undervurderes.

Derfor kan ikke samfunnet utelukkende innrettes mot å håndtere dagens utfordringer, eller de utfordringer som samsvarer med utviklingslinjer vi er oppmerksomme på i dag. Våre verdier og interesser må sikres i en framtid preget av usikkerhet. Selv om Norge kan bidra til å redusere denne usikkerheten gjennom internasjonalt samarbeid og nasjonale tiltak, stilles det også høye krav til vår evne til å håndtere overraskende hendelser og utviklingsløp når de oppstår.

Det pågår fortsatt mange væpnede konflikter i verden. Selv om bruk av militærmakt har fått redusert betydning i vår verdensdel, viste konflikten på Balkan at heller ikke i Europa kan faren for krig utelukkes en gang for alle. For å ivareta våre verdier og interesser i en usikker framtid, er også Norge avhengig av å kunne sette inn så betydelige maktmidler som militære styrker represen-

terer, både i egne områder og i internasjonale operasjoner.

Visjonen om en fredeligere, mer rettferdig og bedre organisert verden med FN som viktigste ordensmakt, er en god målsetting å arbeide for. Selv i en slik verden vil imidlertid militærmakt være et nødvendig virkemiddel, for å kunne ivareta den forpliktelse enhver stat har til å håndheve suverenitet over eget territorium.

Staten har mange virkemidler for å sikre våre verdier og interesser. Ulike utfordringer krever ulike virkemidler. Både sivile og militære virkemidler er nødvendige. Disse kan ikke erstatte hverandre – til det er oppgavene for ulike og omfattende. En god utnyttelse av samfunnets ressurser tilsier et tett og effektivt samarbeid mellom sivil og militær side, nasjonalt og internasjonalt.

Forsvaret skal bidra til fred, sikkerhet og ivaretagelse av andre norske interesser gjennom å minske mulighetene for utilbørlig press eller direkte bruk av militærmakt mot Norge. Gjennom å overvåke norsk territorium og avvise krenkelsers skal Forsvaret hevde landets suverenitet. Forsvaret skal også umiddelbart kunne imøtegå et militært angrep, alene eller sammen med allierte styrker. Formålet med Forsvaret er derfor å forebygge krig og konflikter, hevde landets suverenitet og bidra til å fremme en fredelig utvikling i verden med respekt for menneskerettighetene.

I utformingen av en småstats militære styrker gjør spesielle forhold seg gjeldende. Norge vil ikke kunne avgjøre større militære konflikter på egen hånd. Men ved å besitte militære enheter for å hevde suverenitet og etablere en militær terskel, vil ingen rasjonell motpart kunne tvinge sin vilje

gjennom overfor norske myndigheter, uten å ty til en maktbruk som vil være helt uakseptabel for verdenssamfunnet og alliansen. Derfor må Norge ha tilstrekkelige og relevante militære styrker.

En småstat har en særlig interesse av at internasjonal rettsorden opprettholdes og styrkes. Et militært forsvar er også helt nødvendig for at vi kan bære vår del av byrdene ved internasjonal inngripen i konflikter. Gjennom slik innsats bidrar Norge til at bruk av militærmakt forankres i FN-pakten og gjennomføres i fellesskap. Samtidig er det grunnleggende at Forsvaret bidrar til å forebygge krig og konflikter i våre områder. Derfor må norske bidrag til internasjonale operasjoner sees i sammenheng med de nasjonale forsvarsoppgavene og Forsvarets ressurser.

Et moderne, militært forsvar krever høyt spesialisert kompetanse og avansert materiell på mange sektorer og nivåer. Småstatens militære styrker kan med andre ord ikke improviseres eller bygges opp hurtig. Et moderne, norsk forsvar lar seg derfor bare videreføre med kontinuerlige og langsiktige investeringer i kompetanse og materiell.

Forsvaret må være en tett integrert del av det norske samfunn. Et klart svar på hvorfor Norge skal ha et militært forsvar er viktig for å sikre en bred forankring av Forsvaret og bidra til forutsigbarhet for Forsvarets virksomhet. Forsvaret er også avhengig av tillit til at ressursene innenfor sektoren brukes til fellesskapets beste. Dette stiller høye krav til et forsvar i stadig utvikling for hele tiden å stå best mulig rustet til å møte kort-siktige og langsiktige utfordringer mot norsk sikkerhet.

Kapittel 2

Nye utfordringer og muligheter

Det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme våre verdier og interesser, er hovedargumentet for å ha et forsvar. En rekke faktorer har imidlertid betydning for hvilket forsvar Norge bør og kan bygge. Dette omfatter blant annet den internasjonale utvikling, sikkerhetspolitiske utfordringer, herunder i nordområdene, nasjonale utviklingstrekk og status for dagens forsvar. I dette kapitlet identifiserer utvalget viktige utfordringer og muligheter i den videre utviklingen av Forsvaret. I kapittel tre og fire gir utvalget anbefalinger om hvordan disse utfordringene bør møtes.

2.1 Internasjonale utviklingstrekk og sikkerhetspolitiske utfordringer

Utsiktene synes i dag gode for en fredelig utvikling i Europa. Selv med et perspektiv på 10–15 år, virker det svært lite sannsynlig at Norge vil måtte utkjempe en eksistensiell krig. Samtidig vil Norge stå overfor en rekke utfordringer av både global, regional og mer lokal opprinnelse – utfordringer som sammen utgjør et bredt og sammensatt sikkerhetspolitisk bilde.

I møte med flere av de sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står overfor, er militærmakt i utgangspunktet lite eller ikke relevant. Som omtalt i kapittel 1, legger utvalget stor vekt på god utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser. Det er derfor viktig og riktig å vurdere hvilket bidrag Forsvarets ressurser kan og bør gi for å ivareta norsk sikkerhet i et bredt perspektiv.

Noe forenklet kan de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene deles i tre grupper. Den første er knyttet til en mulig utvikling mot en verden med flere, sterke regionale stormakter, økt rivalisering mellom disse og en svekkelse av samarbeidet i internasjonale institusjoner. Den andre omfatter globale utfordringer som svake stater og interne konflikter, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Også glo-

bale klimaendringer kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser. Sist, men i siste instans viktigst, kommer de sikkerhetspolitiske utfordringene Norge vil stå overfor i nærområdene, og særlig i nordområdene.

2.1.1 Fra unipolaritet mot multipolaritet

Den dominerende rollen USA hadde i internasjonal politikk på 1990-tallet, utfordres nå i økende grad. Samtidig som krigen i Irak har vist USAs begrensninger særlig tydelig, har kraftig økonomisk vekst i flere store land blitt fulgt av økte politiske, økonomiske og militære ambisjoner, både regionalt og globalt. Dette gjelder i dag særlig Russland og Kina. På lengre sikt kan også folkerike stater som India, Brasil og Indonesia søke å tilegne seg en sterkere internasjonal posisjon. Den europeiske union (EU) viser også en stadig tydeligere ambisjon om en mer fremtredende sikkerhetspolitisk rolle, jf. kapittel 2.1.2.

Vi ser med andre ord tegn på en utvikling fra et unipolart mot et mer multipolært statssystem – en verden med flere sterke internasjonale aktører. USA vil i mange år fremdeles ha en dominerende posisjon, men regionale stormakter vil i stadig større grad kunne begrense og utfordre USAs makt og innflytelse.

Denne trenden er ikke nødvendigvis negativ. Verden kan få flere, ansvarlige stormakter som samarbeider i et balansert internasjonalt system. I et slikt perspektiv vil globaliseringen kunne bidra positivt ved at den fremmer internasjonal integrasjon, gjensidig avhengighet og samarbeid. Særlig den globaliserte økonomien øker kostnaden ved sammenbrudd i internasjonalt samarbeid og samhandel. Selv stormaktene vil i stor grad være bundet av sin avhengighet av den globale økonomien.

Dersom utviklingen mot et multipolært statssystem innebærer sterke regionale stormakter som viser liten respekt for folkeretten og liten interesse for internasjonalt samarbeid, vil den imidlertid kunne få negative konsekvenser. Utviklingstrekk som er tydelige alt i dag, som økende

konkurransen om knappe ressurser, kan forsterkes i negativ retning. Ett konkret resultat av dette kan bli en ytterligere forverring av situasjonen i Midt østen-regionen. Globaliseringen kan også bidra til en uheldig utvikling. Stater som blir tapere i den globale konkurransen, kan bli fristet eller drevet til dramatiske tiltak for å tilegne seg ressurser og sikre sin økonomi.

En multipolær verden med sterkere rivalisering mellom stormakter kan også medføre utfordringer for det utstrakte samarbeid stater imellom – mot multilateralismen. Flere av sikkerhetsinstitusjonene bygd opp etter andre verdenskrig, er sårbare i den forstand at deres handlekraft og relevans er basert på medlemslandenes samarbeids- og kompromissvilje, og deres vilje til å følge opp beslutninger tatt i felleskap. FN er særlig utsatt i denne forstand, da organisasjonen er den viktigste institusjonelle arenaen der nær alle verdens stater møtes, herunder alle stormaktene. En mer opposisjonspreget holdning fra bare ett av de faste medlemmene i FNs sikkerhetsråd, kan i stor grad lamme FN.

Utviklingen i Russland er i denne sammenheng av spesiell interesse for Norge. Russland er i dag langt mer politisk stabilt enn tidligere, men trekk ved den politiske utviklingen vekker bekymring. Putin-administrasjonen har gått ganske langt i å innskrenke demokratiets kår i Russland.

Russlands styrkede økonomiske posisjon på grunn av store inntekter fra eksport av petroleum, har vært fulgt av en langt mer selvhøvdende russisk sikkerhets- og utenrikspolitikk. Ambisjonen synes å være å gjenreise Russlands stilling som en sentral internasjonal aktør, herunder å sikre russisk innflytelse overfor de tidligere sovjetrepublikkene, samt å utfordre USAs internasjonale dominans.

Russlands store eksportinntekter har gitt rom også for store økninger i det russiske forsvarsbudsjettet. Tross dette står det russiske forsvaret fremdeles overfor enorme utfordringer, herunder store, uløste problemer knyttet til de ansattes og vernepliktiges vilkår, og en stor forsvarsstruktur med mye utdatert materiell. Derfor vil Russland i de neste 10–15 år neppe kunne utvikle mer enn en begrenset, konvensjonell militær evne sammenlignet med NATO og USA.

Forholdet mellom Russland på den ene side og USA og flere europeiske land på den annen, har i senere år blitt vanskeliggjort av saker som blant annet NATO-utvidelse og russisk politikk overfor Ukraina. Russlands suspensjon av avtalen om konvensjonelle våpen i Europa (CFE-avtalen),

øyensynlig en reaksjon mot USAs planer om misilforsvarsanlegg i Europa, er et tegn på hvor komplisert forholdet nå har blitt.

Dersom dagens linje i russisk sikkerhets- og utenrikspolitikk videreføres og forholdet til omverden forringes ytterligere, vil dette kunne medføre særlige utfordringer for Russlands naboland, herunder for Norge, jf. kapittel 2.1.4.

Dersom utviklingen mot et multipolært statsystem fører til en svekkelse av folkeretten og samarbeidet i internasjonale organisasjoner, vil den være negativ for Norge. For små stater er en verdensorden basert på folkeretten og fungerende internasjonale organisasjoner særlig viktig av to grunner. Den første og viktigste er at alternativet er en verden der makt i større grad rå. Den andre er at små stater, i større grad enn store, er avhengige av internasjonalt samarbeid for å møte store, felles utfordringer.

Det viktigste virkemiddelet Norge har for å bidra til å hindre en slik negativ internasjonal utvikling, er å arbeide for å styrke samarbeidet mellom stater. Relevante, handlekraftige og respekterte internasjonale organisasjoner, herunder både FN og regionale organisasjoner, representerer det beste grunnlaget for å nå målet om en verdensorden basert på folkeretten og prinsippene i FN-pakten.

2.1.2 Det sikkerhetspolitiske rammeverk: FN, NATO og EU

Samarbeidet mellom stater i internasjonale organisasjoner, herunder både verdensomspennende og regionale organisasjoner, er viktig både for å fremme en fredelig internasjonal utvikling og for at folkeretten skal fungere og utvikles. Samarbeid bidrar til å skape tillit, forutsigbarhet og stabilitet, og dermed sikkerhet. Det er gjennom internasjonalt samarbeid at et internasjonalt samfunn skapes og opprettholdes.

Folkeretten, herunder særlig FN-pakten, utgjør et rammeverk for sivilisert samkvem mellom stater. Den setter sterke begrensninger på legal bruk av militær makt, og klare rammer for hvilke plikter og rettigheter verdens stater har. For eksempel har Norges råderett over de rike fossile og levende ressursene på kontinentalsokkelen og i havområdene utenfor territorialgrensen, sin basis i FN-vedtak og folkeretten.

FN har gjennom Sikkerhetsrådet en unik rolle i å kunne legitimere internasjonale tiltak for å fremme fred og sikkerhet, enten under FN-flagg eller ledet av regionale organisasjoner. Sikker-

hetsrådet har i en rekke tilfeller de siste årene, gitt robuste mandater til internasjonale operasjoner basert på kapittel VII i FN-charteret. Sammen med utviklingen av FNs evne til helhetlig konfliktløsning jf. kapittel 2.3.1 og 3.5.3, har disse mandatene gitt FN økt troverdighet. Dette har igjen bidratt til at flere vestlige land, heriblant Norge, på nytt legger stor vekt på deltagelse i FN-ledede operasjoner. Med rundt ett hundre tusen soldater, politi og sivile engasjert i ulike typer operasjoner rundt om i verden, er FN mer aktiv på dette feltet enn noen sinne.

En rekke reformer de siste ti årene har bidratt til å gjøre FN bedre og mer effektivt. Samtidig står verdensorganisasjonen fremdeles overfor store utfordringer, både organisasjonsmessig og finansielt. Dette gjelder blant annet FNs evne til å planlegge og lede militære operasjoner. Det er også et dilemma at vetoretten for de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet på den ene siden sikrer stormaktens interesse for FN, men samtidig kan hindre FN i å gripe inn i situasjoner der stormaktens interesser er involvert.

NATO framstår i dag som ganske annerledes, enn for bare ti år siden. Alliansen har økt fra 16 til 26 medlemmer og har tatt på seg flere nye oppgaver. Denne omstillingsprosessen har vært krevende, men riktig fra flere perspektiv. Mens tilbudet om medlemskap til landene i Sentral- og Øst-Europa bidro til å fremme stabilitet og utvikling i regionen, var utvidelsen av oppgavene viktig for å sikre alliansens fortsatte relevans for medlemslandene.

NATO står overfor store utfordringer i årene som kommer. Operasjonen *International Security Assistance Force* (ISAF) i Afghanistan vil trolig være den mest krevende. Videreføring av *NATO Response Force* vil også være en sentral utfordring. Av mer grunnleggende betydning er at ulike medlemsland har forskjellige visjoner om hva alliansens formål skal være. Ytterpunktene kan noe forenklet sies å være en sikkerhetsorganisasjon med global rekkevidde og en mer tradisjonell forsvarsallianse.

Selv om Atlanterhavspakten trolig vil bestå, er NATOs framtid som en sentral sikkerhets- og forsvarspolitisk organisasjon, ikke gitt. Dersom medlemslandene ikke enes om et NATO som framstår som relevant og troverdig, vil interessen og støtten for alliansen svekkes.

Til tross for at Norge ikke er medlem i EU, har EUs betydning i norsk sikkerhetspolitikk økt i senere år. En viktig årsak til dette er at EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og særlig den

europiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP), har vært et av områdene i EU-samarbeidet som har utviklet seg raskest siden 1998. EU er ikke en enhetlig aktør i alle sikkerhetspolitiske spørsmål. Men EU har siden 2003 gjennomført operasjoner på Balkan og i Afrika, og det til nå begrensede militære samarbeidet er i rask utvikling. Opprettelsen av EUs innsatsstyrker (*EU Battle Groups*) står sentralt i denne sammenheng.

Det er vanskelig å forutsi hvordan utviklingen knyttet til FN, NATO og EU, samarbeidet disse imellom, vil bli i årene framover. Det er imidlertid av grunnleggende betydning for alle internasjonale organisasjoners troverdighet og relevans, at medlemslandene følger opp de vedtak de har fattet i fellesskap. Slik sett medfører medlemskap ikke bare rettigheter, men også forpliktelser.

Felles for FN, NATO og EU er det fokus som settes på medlemslandenes bidrag til internasjonale operasjoner, og særlig på militære bidrag. Deltagelse i internasjonale militære operasjoner har i stor grad blitt en standard medlemslandene måles etter; et uttrykk for støtten til organisasjonen og solidariteten med andre medlemsland, og basis for politisk innflytelse.

Norge har lenge lagt stor vekt på FNs overordnede, globale rolle i det internasjonale samfunns arbeid for fred og utvikling. Norsk politikk er basert ikke bare på den egeninteressen Norge har av å fremme en fredeligere verden, men også på et ønske om å fremme de verdier som ligger til grunn for FNs arbeid, herunder de grunnleggende verdiene i Menneskerettserklæringen. Norge bidrar derfor aktivt til å styrke FN på en rekke plan, blant annet ved aktivt å støtte utarbeidelsen av flere av reformforslagene som har blitt fremmet de senere år, og implementeringen av disse. Denne innsatsen bør videreføres.

Norge bør fortsatt støtte tiltak for å bedre FNs evne til å lede komplekse militære operasjoner. Samtidig er det utvalgets syn at det er hensiktsmessig at utviklingen fortsetter mot en arbeidsdeling der regionale organisasjoner, med mandat fra FN, tar ansvar for å håndtere kriser der intensiv militær innsats er nødvendig. Utvalget mener at Norge bør ta ytterligere initiativ for å fremme et enda tettere og mer forløpende samarbeid mellom FN og regionale organisasjoner som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), EU, NATO og Den afrikanske union (AU).

Deltagelse i FN-ledede operasjoner er et viktig bidrag til å sikre og styrke FN, og bør derfor fortsatt vektlegges. Gitt at behovet for infanteriavdelinger i stor grad dekkes av land som Bangladesh,

Pakistan og India, er de militære kapasitetene FN i dag etterspør knyttet til blant annet ledelses-, etterretnings- og transportressurser. Tross dette er det ønskelig at også vestlige land som Norge bidrar med manøveravdelinger. Dette er viktig for å unngå et slags klasseskille, der vestlige land kun innehar stabsfunksjoner, mens «den tredje verden» er ute i felten.

Atlantehavspakten har siden 1949 vært av grunnleggende betydning for norsk sikkerhetspolitikk, og har hatt stor betydning for forsvarspolitikken. Der FN har stått sentralt i arbeidet for fred, sikkerhet og utvikling i verden generelt, har NATO representert den konkrete ramme for forsvaret av Norge mot et militært angrep.

Et sentralt fokus for NATO er å sette medlemslandene i stand til i fellesskap å gripe inn i krisesituasjoner utenfor mandatområdet, som på sikt kan true deres interesser. NATO utgjør dessuten et sentralt, transatlantisk sikkerhetspolitisk forum. Det er et forum der medlemslandene kan fremme sine interesser og synspunkter, og drøfte uoverensstemmelser. Særlig for mindre medlemsland som Norge er den løpende kontakten med USA og de europeiske stormaktene om sentrale forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, av stor verdi.

Norge bør delta aktivt i NATOs beslutningsprosesser for å fremme norske syn og interesser, og forme de beslutninger NATO tar. Når et vedtak er gjort av medlemslandene i fellesskap, bør også Norge bidra aktivt til at alliansen oppnår målene som er satt. Dette gjelder både de konkrete ambisjonene NATO har vedtatt for utviklingen av militære styrker, og målsettingene for NATOs militære operasjoner. Både de interne konfliktene om byrdefordeling i Afghanistan og medlemslandenes manglende vilje til å stille tilstrekkelige styrker for *NATO Response Force* (NRF), har utfordret NATOs institusjonelle styrke.

Foruten felles tiltak mot trusler som internasjonal terrorisme og spredning av masseødelegelsesvåpen, utgjør krisehåndterings- og stabiliseringsoperasjoner den mest krevende oppgave medlemslandene har gitt NATO. *International Security Assistance Force* (ISAF) er den militært mest krevende operasjonen NATO har hatt, og har blitt en prøve for oppslutningen om og solidariteten i alliansen. Utvalget mener dette gjør det viktig at Norge fortsetter å bære sin del av byrden, og at ISAF forblir et satsningsområde for norske bidrag i internasjonale operasjoner, både på sivil og militær side, så lenge dette måtte kreves.

NATO-medlemskapet står i en særstilling for Norge også når det gjelder andre forpliktelser.

Deltagelse i felles NATO-styrker, hvor reaksjonsstyrken *NATO Response Force* (NRF) er den viktigste, er én viktig forpliktelse. Utvalget understreker betydningen av å støtte opp om NRF, også fordi styrken utgjør kjernen i NATOs evne til raskt å kunne møte alvorlige kriser som måtte ramme medlemslandene.

Bidrag til NATOs felles luftovervåking og luftkontroll er en annen felles forpliktelse. Norge har i senere år bidratt til å utføre denne oppgaven i de baltiske lands luftrom. NATO har nylig besluttet å støtte også Island med luftovervåking. Også her kan norske bidrag bli aktuelle.

NATOs medlemsland har vedtatt en rekke mål for sine væpnede styrker. Blant de viktigste er ambisjonen om at medlemslandene bør ha et forsvarsbudsjett tilsvarende 2 % av bruttonasjonalprodukt (BNP). Det er også et mål at 40 % av medlemslandenes landstyrker skal kunne operere utenfor medlemslandets grenser, og at 8 % skal være i operasjoner eller tilgjengelige på kort varsel. Norge oppfylder i dag de fleste av disse forpliktelsene, men ikke målet om forsvarsutgifter på 2 % av BNP.

I tillegg til det aktive medlemskapet i FN og NATO har norske myndigheter i senere år lagt vekt på å delta i EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik. De viktigste skritt i denne retningen har vært samarbeidet med Sverige, Finland og Estland i etableringen av en nordisk EU-innsatsstyrke, og inngåelsen av en samarbeidsordning med Det europeiske forsvarsbyrået (EDA).

Utviklingen i den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken og den økte betydning EU kan få for internasjonal sikkerhet, innebærer at fortsatt norsk samarbeid med EU kan bidra til at Norge får innsyn i beslutningsprosesser av betydning for norsk sikkerhet. Norge deltar med styrker i den nordiske stridsgruppen som skal på beredskap våren 2008. Deltagelse i EUs stridsgrupper bør baseres på en evaluering av erfaringene derfra. Samarbeidet med EDA kan åpne for muligheter for flernasjonalt samarbeid innen forsvarssektoren, samt få stor betydning for norsk forsvarsindustri, jf. kapittel 3.4 og 3.7.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Bjørklund i vedlegg 1.

2.1.3 Globale sikkerhetsutfordringer

Verden står i dag overfor en rekke konkrete sikkerhetsutfordringer som har, eller kan få, store konsekvenser på globalt plan. Disse vil i større

eller mindre grad påvirke stater og områder i alle deler av verden. Det er kun igjennom felles, internasjonal innsats at disse utfordringene effektivt kan møtes.

Internasjonal terrorisme representerer en alvorlig sikkerhetsutfordring for mange land. New York, Bali, Madrid, Sharm el-Sheikh, Beslan og London er kun noen av de mest omtalte åstedene for terrorisme i senere år. Få tegn tyder på at trusselen vil forsvinne i overskuelig framtid. På Riga-toppmøtet i 2006 fastslo NATO at internasjonal terrorisme vil være en av de største truslene mot alliansen i de neste 10–15 år. Det er også en klar fare for at man vil kunne møte nye, alvorligere former for terrorisme, slik som bruk av masseødeleggelsesvåpen eller angrep mot datasystemer av kritisk betydning for samfunnet.

Det er viktig ikke bare å hindre at terroristgrupper får operere, men også å imøtegå de mer grunnleggende årsakene til at slike grupper klarer å rekruttere. Å skape fred, sikkerhet og bærekraftig utvikling i områder der internasjonal terrorisme har sitt opphav, er derfor viktige mål for det internasjonale samfunn.

Svake stater, stater uten et fungerende statsapparat, representerer en kompleks utfordring for det internasjonale samfunn, jf. kapittel 3.5.3. Slike stater er ofte preget av langvarige, blodige konflikter og grusomme humanitære forhold. Noen blir også utnyttet som tilholdssted for internasjonale terroristgrupper. Somalia har i lengre tid vært et eksempel på alle disse aspektene.

Det moralske ansvar verdens stater har for å stanse konflikter og lindre humanitær nød, kommer klart til uttrykk blant annet i prinsippet om *Responsibility to Protect*, som Norge har forpliktet seg til i FN. Ofte står imidlertid også realpolitiske interesser bak verdenssamfunnet inngripen i svake stater. Spredning av konflikter til, eller destabilisering av, omkringliggende stater og områder, kan true regional og global sikkerhet eller viktige interesser.

Spredning av teknologi og materiale for å fremstille masseødeleggelsesvåpen, utgjør en annen, alvorlig utfordring for det internasjonale samfunn. Foruten internasjonale tiltak for å hindre at stater som Iran og Nord Korea utvikler masseødeleggelsesvåpen, har fokus i senere år vært på å forhindre at terroristgrupper tilegner seg slike våpen.

Gitt internasjonale terroristgruppers vilje og evne til å drepe et stort antall mennesker i sine angrep, framstår slike grupper bevæpnet med masseødeleggelsesvåpen som en svært alvorlig

trussel. Tilsvarende vil stater med ekstreme politiske regimer, utstyrt med masseødeleggelsesvåpen og langtrekkende missiler, kunne bli en alvorlig trussel mot global sikkerhet.

Moderne industrisamfunn er svært avhengige av en rekke knappe ressurser, ikke minst energi. Langvarige brudd på energiforsyningen vil ha dramatiske konsekvenser både økonomisk og menneskelig. Sikker tilgang til energi, først og fremst til petroleum, har derfor lenge vært viktig for mange land. Et stadig økende energiforbruk ikke bare i den vestlige verden, men også i de raskt voksende økonomiene i Asia, tilsier at betydningen av energisikkerhet vil øke i årene som kommer.

Betydningen av energiforsyningen gjør også at infrastruktur for produksjon og leveranse av energi kan bli et attraktivt mål for blant annet terroristgrupper. Dette er en utfordring som også Norge, som energieksporthør, står overfor. Fokuset på energisikkerhet har imidlertid i stor grad andre implikasjoner for Norge enn for landene som er avhengige av stabil og sikker import, jf. kapittel 2.1.4.

Global klimaendring representerer en av de alvorligste utfordringene for verden i det tjuende århundret. Den menneskeskapte, globale temperaturøkningen kan føre til store endringer av menneskers levekår. Noen områder kan bli ubeboelige, mens andre får bedre levekår. Dette kan gi støtet til omfattende folkevandringer.

Klimaendring kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser. Særlig på lang sikt kan det oppstå alvorlige konflikter med basis i strid om begrensede ressurser som vann, mat, beboelig territorium, mineraler og energi. Dette kan igjen føre til destabilisering av hele regioner og alvorlige konsekvenser for global sikkerhet. Afrika og Midt-Østen, samt deler av Asia, er eksempler på områder som kan bli særlig rammet. Konfliktpotensialet som global klimaendring vil ha i framtiden, avgjøres av beslutninger verdenssamfunnet tar i dag. Dette gjør global klimaendring til et sikkerhetspolitisk anliggende også i de nærmeste årene.

Norge har et klart ansvar for å bidra til det internasjonale samfunns innsats for å møte disse ulike globale utfordringene. Foruten deltagelse i internasjonale operasjoner og fredsmekling i konflikter, framstår Norges langvarige innsats for global nedrustning som et godt eksempel på et viktig bidrag Norge kan gi.

Gitt den økende trusselen spredning av masseødeleggelsesvåpen og langtrekkende missiler representerer, har nedrustningsarbeidet fått økt betydning. Samtidig har det internasjonale avtale-

regimet knyttet til masseødeleggelsesvåpen blitt svekket i senere år. Etter utvalgets syn bør Norge videreføre arbeidet for å fremme ytterligere, globalt forpliktende nedrustnings- og kontrollavtaler, samt bidra til etterlevelse av eksisterende avtaler.

De globale sikkerhetsutfordringene har imidlertid også direkte konsekvenser for norsk sikkerhet. De fleste av disse konsekvensene er knyttet til norsk samfunnssikkerhet.

Samfunnssikkerhet innebærer å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og infrastruktur, i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet. Ivaretagelsen av samfunnssikkerheten er i hovedsak et ansvar som tilligger sivile myndigheter. Flere av utfordringene Norge står overfor er imidlertid sektorovergripende, noe som krever koordinert innsats fra flere myndigheter.

Trusselen fra internasjonal terrorisme er et eksempel på dette. Politiet har og skal ha det overordnede ansvaret for å møte denne trusselen i Norge. Utvalget vil imidlertid understreke at det er samfunnets samlede ressurser som må settes inn for å forebygge, avverge og eventuelt bekjempe eventuelle terroristangrep. Derfor er det både riktig og viktig at også Forsvaret forbereder seg på å bidra. Det er viktig å unngå å havne i en situasjon der Forsvaret ikke evner å støtte politiet dersom dette skulle bli nødvendig, jf. kapittel 3.5.

2.1.4 Nordområdene

Norge vil i årene som kommer stå overfor en rekke sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til norske nærområder. Det er sannsynlig at de mest alvorlige av disse vil være knyttet til de rike ressursene på kontinentalsokkelen og i havområdene utenfor Norge. Råderetten over disse ressursene er avgjørende for norsk økonomi og velferd. Alvorlige utfordringer mot norsk råderett og forvaltning vil derfor utgjøre utfordringer også mot Norges sikkerhet.

Blant nærområdene vil nordområdene trolig i lang tid stå i en særstilling. Havområdene i nord representerer både svært viktige økonomiske muligheter, i form av levende og fossile ressurser, men også utfordringer som Norge ikke står overfor andre steder. Blant de sikkerhetspolitiske utfordringene er de største knyttet til vårt nabolikskap med Russland, i et område som fortsatt er militært sensitivt for russerne, og til de uavklarte grensene for norske havområder i nord.

De store energiressursene under havbunnen på Nordkalotten gir nordområdene en økende

strategisk betydning også i global sammenheng. Global klimaendring vil bidra til å styrke dette ytterligere. En betydelig reduksjon av isdekket i Nordishavet vil kunne føre til at Nordøstpassasjen og sjøruter over Polhavet blir strategisk viktige transportruter. I så fall vil skipstrafikk gjennom norske havområder mangedobles, med de utfordringene dette kan medføre både for Norges forhold til stater med sterke interesser i denne transporten og for miljøet. Et varmere klima i Arktis kan også medføre økt konkurranse om tilgang til og råderett over mineraler, olje og gass. Dette i et område der grenser og jurisdiksjonsforhold mange steder ikke er avklart.

Dersom Russland skulle anta en mer utfordrende politikk overfor naboland, kan dette få konsekvenser for Norge. Det kan innebære økt risiko for alvorlige episoder knyttet til ressursutnyttelse eller militær aktivitet. Mest sannsynlig vil slike episoder være knyttet til råderetten over ressursene i to havområder i nord, hvor grensene fremdeles er omstridte.

Norge og Russland har ikke kommet til enighet om avgrensningen av norsk og russisk økonomisk sone og kontinentalsokkel i Barentshavet. Til nå har dette ikke ført til alvorlige problemer i det bilaterale forholdet. En årsak er at en pragmatisk løsning for forvaltningen av fiskeressursene ble funnet i Gråsoneavtalen av 1977. Dersom det skulle påvises store petroleumsressurser i det omstridte området, kan grensetvisten derimot få en ny dimensjon.

Enda mer utfordrende er spørsmålet om havområdet og sokkelen rundt Svalbard. Norsk forvaltning av levende ressurser i Fiskevernsonen har til nå i stor grad blitt akseptert av andre land. Norge har imidlertid ikke funnet støtte for at landets jurisdiksjon og råderett i Fiskevernsonen og på sokkelen rundt øygruppen skal være hjemlet i norsk lov og ikke i Svalbardtraktaten. Spania, Island og Storbritannia er, i tillegg til Russland, landene som klartest har uttrykt sin uenighet med Norge i Svalbard-spørsmålet. Til nå har den norske forvaltningen av fisk og andre levende ressurser i området stått i fokus. Funn av olje og gass vil også her kunne føre til at presset mot Norge blir langt sterkere.

Dersom utviklingen på internasjonale energimarkeder og fokuset på energisikkerhet fører til en tilspisset konkurranse om energiressurser, kan det medføre utfordringer for Norge på to måter. For det første vil Norge som energieksportør kunne komme under press for å eksportere mer, til andre land eller på endrede betingelser.

For det andre vil det kunne bli et internasjonalt press for utvidet letevirksomhet og eventuelt utvinning i nord. Norges syn på retten til å forvalte og beskatte petroleumsvirksomhet rundt Svalbard, vil kunne komme under et særlig press.

Å hindre naturødeleggelse og bevare fiskebestandene i norske havområder, har stor verdi i seg selv. Betydningen fiskeressursene har for norsk økonomi medfører imidlertid også at alvorlige utfordringer mot miljøet og en bærekraftig ressursutnyttelse, kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser. Dersom aktører støttet av en utenlandsk stat bevisst utfordrer norsk forvaltning eller miljøbestemmelser, vil dette utgjøre en utfordring mot norske suverene rettigheter. Det vil utgjøre en sikkerhetspolitisk utfordring mot Norge.

Kjernen i norsk nordområdepolitikk bør etter utvalgets syn være å føre en konsekvent og forutsigbar politikk på en rekke områder, som grunnlag for en bærekraftig utvikling, preget av stabilitet og sikkerhet. Særlig viktig er en bærekraftig forvaltning av ressursene i havet. Forvaltningen må skje på en forutsigbar måte som ikke bare beskytter norske økonomiske interesser, men også oppfyller Norges forpliktelser som kyststat. Dette er særlig viktig i Fiskevernsonen. Internasjonal støtte for det norske forvaltningsregimet er avhengig av at andre land ser alternativene til norsk forvaltning som mindre fordelaktige.

Forsvaret vil fremdeles være et viktig instrument for Norge i nord: Gjennom et jevnlig og rutinemessig operativt nærvær som signaliserer forpliktelse og engasjement, årvåkenhet og fasthet; gjennom tidsmessig overvåking og etterretning som sikrer et nasjonalt beslutningsgrunnlag; gjennom evnen til hurtig å reagere på utfordringer og hendelser; og gjennom den daglige utøvelse av norsk myndighet i norske havområder. Forsvaret gir slik sett et viktig bidrag til å sikre forutsigbarhet og stabilitet, til å signalisere Norges interesser, prioriteringer og engasjement, og til effektivt å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.

NATO er den sentral ramme for norsk sikkerhet dersom Norge skulle stå overfor en alvorlig militær konflikt i nordområdene. Utfordringene Norge står overfor i nord er imidlertid i stor grad av en slik art at Norge ikke vil kunne, eller ønske å håndtere disse gjennom NATO. Dette gjelder særlig utfordringer knyttet til råderetten over ressurser i havområder med uavklart folkerettslig status, hvor Norges allierte til dels ikke deler norske synspunkt. Norge må derfor belage seg på å møte vanskelige utfordringer uten garantier om støtte fra allierte og internasjonale partnere.

Utvalget understreker at det fortsatt bør være et viktig mål for Norge å søke oppmerksomhet for nordområdene hos våre allierte og samarbeidspartnere, samt støtte for norske synspunkter. Dette bør Norge oppnå gjennom et aktivt diplomati, og ved å fremme samarbeid for å møte utfordringer som også berører andre stater. Norge bør også fortsette å tilrettelegge for deltagelse fra NATO-allierte og andre land på militære øvelser og trening i nord. En slik tilstedeværelse av allierte gir ikke bare et signal om samholdet i NATO, men bidrar også til å gjøre allierte land kjent med forholdene i nord.

Norge bør arbeide aktivt både bilateralt og internasjonalt for at Russland engasjeres konstruktivt i det internasjonale samfunn. Det er også viktig å støtte opp under en politisk og økonomisk utvikling i Russland som fremmer demokrati og stabilitet.

Norge og Russland har, slik utvalget ser det, en rekke felles interesser i nordområdene, både økonomisk og miljømessig. Mulighetene bør derfor være gode for å styrke det bilaterale samarbeidet. Det bør være et viktig mål for Norge å bygge videre på samarbeidet som har utviklet seg i senere år. Et godt samarbeid basert på felles interesser er tillitsbyggende, og derfor viktig også fra et sikkerhetspolitisk synspunkt.

Norge bør også fortsette med aktivt å tilrettelegge for samarbeid med det russiske forsvaret og russisk grensevakt. Dumaens nylige ratifisering av NATOs avtaleverk *Status of Forces Agreement* (SOFA) åpner for et tettere samarbeid, blant annet ved å muliggjøre felles øvelser. Samarbeid er viktig ikke bare for å bygge tillit gjennom personlig kontakt, men også for å gi gjensidig innsikt i operative rutiner og reaksjonsmønstre. Dette kan bidra til å unngå misforståelser under eventuelle episoder der norske og russiske militære er involvert.

2.1.5 Norsk sikkerhetspolitikk og Forsvaret

Gjennomgangen av sikkerhetspolitiske utviklings trekk og utfordringer viser at Norge vil være del av et sammensatt sikkerhetspolitisk landskap i årene som kommer. Norske styresmakter vil måtte forholde seg til ikke bare et globalt sikkerhetspolitisk bilde i til dels omfattende endring, men også til en rekke utfordringer av både global og lokal karakter.

Blant de sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står overfor i nærområdene, vil råderetten over ressursene i havområdene i nord være sen-

tral. Utvalget mener utfordringer mot norsk råderett, en mer selvhevdende russisk utenrikspolitikk samt områdets fortsatte militære betydning for Russland, understreker nordområdenes vedvarende betydning for norsk sikkerhetspolitikk.

Samtidig mener utvalget at Norge aktivt bør bidra til å møte globale utfordringer som svake stater og interne konflikter, internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. På lengre sikt vil også klimaendringer kunne få sikkerhetspolitiske konsekvenser som vil berøre Norge, både direkte og indirekte.

Norge bør legge stor vekt på å bidra til å styrke FN og NATOs troverdighet og relevans. I den grad utviklingen internasjonalt truer med å svekke folkeretten og internasjonale organisasjoners rolle, mener utvalget at målet om å styrke FN og NATO blir enda viktigere. Norge bør derfor gå foran som et godt eksempel, ved etter beste evne å etterleve landets forpliktelser i FN og NATO.

For å sikre norske verdier og interesser i en verden i endring, må Norge ta i bruk en rekke, ulike virkemidler. Mange av utfordringene Norge fortsatt vil stå overfor i årene framover, er komplekse både i den forstand at flere myndighetsorganer må samarbeide for effektivt å møte dem, og fordi de krever handling både lokalt og globalt.

Det er etter utvalgets vurdering lite som tyder på at Forsvaret vil bli mindre viktig for Norge i framtiden. I norske nærområder vil et forsvar med evne til å møte en rekke mulige utfordringer på en troverdig måte, utgjøre et viktig bidrag til forutsigbarhet, stabilitet og en bærekraftig utvikling. Forsvaret må kunne overvåke norske nærområder og reagere raskt på alvorlige episoder og utfordringer mot norsk suverenitet.

Samtidig må Forsvaret kunne stille tellende bidrag til internasjonale operasjoner. Norge vil i overskuelig framtid fortsatt stå overfor forventninger om deltagelse i internasjonale operasjoner, i regi av FN, NATO og EU. Etter utvalgets syn er det viktig at Norge, så langt mulig i forhold til Forsvarets nasjonale oppgaver og ressurser, bærer sin del av byrden i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet. Norsk militær deltagelse i slike operasjoner bidrar ikke bare til å håndtere konkrete konflikter og sikkerhetspolitiske utfordringer, men også til å styrke både de internasjonale organisasjonene og Norges innflytelse i disse.

Hvilke konkrete implikasjoner ambisjonene for både nasjonal og internasjonal innsats har for Forsvarets innretning, står sentralt i utvalgets videre vurderinger. Det kan imidlertid alt her slås fast at fleksibilitet og evne til å samarbeide med

allierte og andre lands styrker, også i framtiden vil være sentrale kriterier for utviklingen av Forsvaret.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Valved i vedlegg 1.

2.2 Nasjonale utviklingstrekk

Dette kapittelet gir en kort beskrivelse av viktige nasjonale utviklingstrekk av betydning for den videre utvikling av Forsvaret.

Økonomisk utvikling

I Innst. S. nr. 139 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 8 (2004–2005), ble de langsiktige utfordringer for norsk økonomi drøftet. Meldingen skisserer en utvikling med kraftig vekst i offentlige utgifter fra 2015–2020 som følge av økende utgifter til alderspensjoner, pleie og omsorg. Selv med de betydelige usikkerheter som slike framskrivninger innebærer, vil det i kombinasjon med blant annet synkende inntekter fra petroleumsvirksomheten og en økende andel eldre, bli en vesentlig utfordring å sikre den langsiktige balansen i offentlige utgifter.

På kort sikt tilsier Statistisk sentralbyrås prognoser fortsatt gode statsfinanser og et høyt kostnadsnivå.¹ Norsk økonomi er inne i det fjerde året på rad med konjunkturoppgang, og produksjonen og sysselsettingen fortsetter å øke i høyt tempo. Høy internasjonal vekst, sterk vekst i oljeinvesteringene, økt arbeidsinnvandring og lav rente har vært viktige drivkrefter i denne oppgangen. Arbeidsinnvandringen har gjort at den sterke produksjonsveksten har kunnet gå sammen med moderat lønnsvekst og lavt rentenivå.

De gode statsfinansene gir på den ene side muligheter for betydelig offentlig satsing. På den annen side vil et relativt høyt kostnadsnivå stille høye krav til produktivitet. St.meld. nr. 8 (2004–2005) understreker at evnen til å utvikle og ta i bruk ny teknologi, nye produkter og nye organisasjons- og arbeidsformer, er avgjørende for veksten i samfunnets verdiskaping. Dette vil gjelde både i og utenfor offentlig sektor.

Produksjon av varer i Norge er i betydelig grad råvarebasert. Maritim virksomhet med sin omfattende kompetanse innen olje- og gassproduksjon, skipsfart, fiske, havbruk, skipsbygging og maritim

¹ Statistisk sentralbyrås presentasjon for utvalget og <http://www.ssb.no/kt/>

vare- og tjenesteproduksjon, er viktig for landet. Disse næringene utgjør til sammen en meget stor del av verdiskapingen i Norge. Landet er derved særlig avhengig av velfungerende internasjonal handel. Videre er størsteparten av befolkningen bosatt langs eller nær kysten. Dette innebærer at store deler av Norges økonomiske grunnlag ligger innenfor verdiskaping i havet og langs kysten.

Miljø- og ressursforvaltning blir stadig viktigere for norsk velferd og sikkerhet, blant annet for at Norge kan forbli en pålitelig energileverandør. Imidlertid er det flere usikkerheter knyttet til dette, spesielt i nordområdene, jf. kapittel 2.1.4.

Forsvarsbudsjettene har hatt en forholdsvis stabil utvikling fra 1990 til 2007 og har i hovedsak fulgt utviklingen i konsumprisindeksen. Forsvarsbudsjettets andel av bruttonasjonalproduktet har i den samme perioden sunket fra ca. 3 % til ca. 1,6 %. Som andel av statsbudsjettet har forsvarsutgiftene sunket fra over 6 % til under 3 % i samme tidsrom. I den samme perioden har BNP økt med om lag 65 % målt i faste kroner.²

Kompetent arbeidskraft vil i en voksende økonomi være etterspurt, noe som vil innebære konkurranse om godt utdannede og kompetente medarbeidere. Avgangen av Forsvarets personell til bedre betalte og arbeids- og familiemessig mindre belastende yrker, må derfor forventes å utvikle seg i takt med arbeidsmarkedets utvikling.

Utvalget mener at for Forsvaret innebærer dagens økonomiske utvikling to særlige utfordringer. For det første vil Forsvaret måtte yte en særskilt innsats for å rekruttere og beholde sitt personell, spesielt i økonomiske oppgangstider. For det andre vil det være et generelt behov for omstilling og rasjonalisering i offentlig sektor, inkludert Forsvaret, selv om den forventede økonomiske utviklingen på kort og lang sikt gir gode rammer for offentlig satsing. Utvalget viser for øvrig til kapittel 3.2 og 4.4.

Demografi

Befolkningen i Norge er ca. 4,7 millioner, og den øker med ca. 40 000 i året.³ I perioden fra 1987 til 2006 ble det født om lag 60 000 barn årlig.⁴ Reproduksjonsraten er 1,90, noe som uten innvandring vil føre til langsiktig befolkningsreduksjon. Tilflyttingen øker stadig og innvandringsoverskuddet utgjorde i 2006 ca. 23 000 (tilflytting minus utflyt-

ting). Innvandrerbefolkningen i Norge (summen av førstegenerasjonsinnvandrere og barn født av to utenlandsfødte foreldre) utgjør 8,9 % eller i alt 415 000 personer.⁵

Bosettingsmønsteret i Norge blir stadig mer sentralisert, og 55 % av befolkningen bor nå i de mest sentrale kommunene. Denne trenden ser ut til å fortsette framover.⁶

Flere samfunnsmessige utviklingstrekk som innvandring, likestilling mellom kjønnene og økt kontakt over landegrensene, fører til et samfunnsmessig og kompetansemessig mangfold.

Utvalget vil peke på utfordringen i å utnytte dette mangfoldet på en positiv måte, også i Forsvaret. Dette kan eksempelvis innebære deltakelse med kvinnelige soldater i internasjonale operasjoner, og sterkere flerkulturell tilnærming til og deltagelse i stabiliseringsoperasjoner og fredsbygging. Videre bør personellsammensetningen i Forsvaret reflektere samfunnet for øvrig, også for å ivareta en sosialt integrerende effekt og sikre Forsvarets legitimitet i alle deler av befolkningen. God integrasjonspolitik er derfor god sikkerhetspolitikk. Utvalget viser i denne sammenheng til kapittel 3.2.

Miljøutfordringer

Fokuset på miljø og forurensning setter også rammer for Forsvaret. Det innebærer at Forsvarets virksomhet skal gjennomføres i henhold til internasjonale standarder og nasjonale lover og forskrifter. Ut over særskilte avtalefestede bidrag fra for eksempel Kystvakten til oljevernberedskap, vil Forsvarets primære oppgave ikke være å håndtere miljøutfordringer som sådan.

De globale miljøutfordringene vi står overfor er betydelige, jf. kapittel 2.1. Omfattende klimendringer, reduksjon av artsmangfold og utslipp av miljøgifter, er vesentlige grenseoverskridende utfordringer i årene framover. Konsekvensene av miljøendringene kan ha sikkerhetspolitiske implikasjoner, for eksempel knyttet til levekår og migrasjon, kontroll med sjø- og landterritorier og miljø- og ressursforvaltning.

Spesielt utviklingen i nordområdene vil kunne bli krevende. Nedsmeltingen av polisen vil skape et potensial for blant annet økt mineralutvinning og petroleumsvirksomhet, fiskerier og bruk av farvannene til sjøtransport. Utvalget vil peke på at

² <http://www.ssb.no/histstat/aarbok/ht-0901-355.html>

³ <http://www.ssb.no/befolkning/>

⁴ <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-046.html>

⁵ <http://www.ssb.no/innvandring/>

⁶ <http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/20/valgaktuelt/art-2007-08-30-01.html>

Forsvaret kan være et virkemiddel for å bidra til å håndtere ulike konsekvenser knyttet til miljø- og klimaendringer.

Familie og likestilling

Fra midten av 1970-tallet har kvinners yrkesaktivitet økt sterkt. I dag har nesten like mange kvinner som menn lønnet arbeid og høyere utdanning. Flere kvinner enn menn jobber deltid, og kvinner utdanner seg i stor grad innen omsorg og undervisning, mens menn er mer orientert mot teknikk og naturvitenskap. Det blir stadig flere kvinnelige ledere. Parallelt med økende utdanning og yrkesaktivitet, er kvinner stadig blitt eldre før de får barn. Kvinners gjennomsnittsalder ved førstegangs fødsel er nå om lag 28 år.

Dette har mange implikasjoner for Forsvaret. Familier hvor begge ektefeller har en yrkeskarriere er nå normen i det norske samfunnet. Dette betyr at mange av Forsvarets ansatte ønsker å bo i områder hvor ektefeller kan utøve sitt yrke og hvor ektefelle og barn kan tilbys tilfredsstillende utdannelses- og utviklingsmuligheter. Også ved lengre fravær fra hjemstedet, for eksempel ved sjø- og utenlandstjeneste, vil familiene søke å finne boområder hvor de kan ha et personlig nettverk og et bredt sivilt tjenestetilbud tilgjengelig.

Større mobilitet i arbeidsmarkedet og livslang læring vil trolig også bidra til økt fokus på selvrealisering og individuelle interesser. Dette vil i mange sammenhenger ikke gjøre det enklere for Forsvaret å beholde personell med godt utdannede ektefeller. Samtidig er menns økende deltagelse i hjemmet blitt en viktig utfordring for mange arbeidstagere som må være mye borte.

Utvalget vil derfor peke på at Forsvaret har en rekke utfordringer knyttet til personell- og familiepolitikk. Et mangfold av arbeidstagere med ulike familiemønstre og personlige behov skal ivaretas i henhold til lov- og avtaleverket, og på en måte som gjør at de velger Forsvaret som arbeidsgiver.

Utvalget vil også peke på den lave andelen kvinner og utfordringen som ligger i å utvikle bedre ordninger for å rekruttere og beholde kvinner i Forsvaret. Utvalget viser for øvrig til kapittel 3.2 og 3.3.

2.3 Forsvaret

2.3.1 Militære operasjoner

Moderne militære styrker anvendes av politiske myndigheter for et stort spenn av oppgaver og

målsettinger i fred, krise og krig. Dette spennet omfatter blant annet signaleffekten som en militær struktur gir, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, fredsstøttende og stabiliseringsoperasjoner, og kampoperasjoner hvor hensikten er å nedkjempe en motstander.

Bruken av militær makt er hele tiden i forandring, drevet ikke bare av sikkerhetspolitiske endringer og endrede normer for anvendelse av militær makt, men også av utviklingen av ny teknologi, nye militære kapasiteter og endrede operasjonsmønstre. Disse utviklingstrekkene er ikke enkle å bedømme. Vekselvirkninger mellom parter som søker å utmanøvrere hverandre, og usikkerheter og unøyaktigheter knyttet til den tilgjengelige informasjonen gjør at denne type utviklingstrekk ikke nødvendigvis følger en jevn bane.

2.3.1.1 Utviklingstrekk

En sentral drivkraft i utviklingen av militære operasjoner er den omfattende satsingen på fleksible, deployerbare, teknologisk avanserte og innsatsklare styrker i USA. Denne type modernisering, eller transformasjon, har også vært sentral for utviklingen av militære styrker i andre NATO-land og for allierte konsepter og styrkestrukturer slik som *NATO Response Force* (NRF). Overgangen til mobile, stående militære enheter har vært særlig tydelig for landstyrker. En tilsvarende utvikling finner også sted i en rekke andre land, blant annet innenfor EU (jf. *EU Battle Groups*).

Militære enheter fra forskjellige land og forsvarsgrener samarbeider stadig tettere. Flernasjonale fellesoperasjoner integrerer militære enheter av ulike typer og fra ulike land på langt mer gjennomgripende måter enn tidligere. Dette understreker betydningen av å kunne samarbeide med styrker fra andre land gjennom felles systemer, prosedyrer og operasjonsmønstre (interoperabilitet).

Et vesentlig element i moderniseringen av militære styrker er innføringen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Denne utviklingen har bidratt til å skape nye sensor- og våpensystemer som, knyttet sammen i datanettverk, har ført til en dramatisk økt effekt og åpnet for nye operasjonsmetoder. Anvendelse av moderne teknologi skaper dermed nye muligheter, preget av større fleksibilitet til å løse militære oppgaver på mer effektive måter.

En ulempe er at selv om enhetene får større slagkraft og økt operativ verdi, er avanserte systemer som regel mer kostbare i anskaffelse, drift og understøttelse enn tidligere. Utnyttelse av ny tek-

nologi kan også åpne for nye sårbarheter og trusler ved at kritiske funksjoner sentraliseres og at det blir færre enheter. Dette fører til økt fokus på operasjonssikkerhet.

Ny teknologi kan heller ikke nødvendigvis erstatte personell. En rekke former for militære operasjoner vil også i framtiden være personell-intensive, spesielt fredsstøttende operasjoner. Ny teknologi reduserer heller ikke i seg selv kravet til beskyttelse av egne styrker, men kan benyttes som ett av flere virkemidler for å gjøre beskyttelsen mer effektiv. Derfor er evnen til å forstå, utnytte og forme den teknologiske utvikling avgjørende både i militære operasjoner og i lang-siktig forsvarsplanlegging.

Et resultat av den amerikanskledede moderniseringen er deres overlegenhet i styrker innrettet for hurtige avgjørende slag, først og fremst mot andre stater. Selv på lang sikt har svært få land potensial til å kunne utvikle like avanserte styrkestrukturer som USA for denne type operasjoner.

Denne type militær overlegenhet kan imidlertid utfordres på andre måter, først og fremst gjennom asymmetriske strategier, ofte for å slite ut og ta fra det eksisterende maktapparatet sin legitimitet. Slike strategier kan eksempelvis bygge på innovativ bruk av teknologi, terror mot sivilbefolkning, (trusler om) bruk av masseødeleggelsesvåpen og begrensede, men gjentatte angrep mot militære styrker over tid.

Denne utviklingen har vært drevet frem av så vel ikke-statlige aktører som stater. Slik kan forholdsvis små, militante grupper påvirke stater og det internasjonale samfunn gjennom å ramme ikke bare militære motstandere, men også sivile samfunn. Erfaringene fra Midt-Østen tilsier at deres taktikk og operasjonsmønstre forandres og fornyes kontinuerlig, så fort logistikk og finansiering tillater det. Men også stater nyttiggjør seg asymmetriske strategier ved utvikling og bruk av militære styrker.

Ulike politiske vurderinger og militære styrker fører til at konflikter vil kunne anta et bredt spekter av former, basert på hva partene anser formålstjenlig. Asymmetriske strategier vil derfor kunne anvendes i så vel interstatlige konflikter som av ikke-statlige aktører, og særlig når partenes militære styrker er ulike i kvalitet og størrelse.

Mange lavintensitetskonflikter der det kan være aktuelt å intervensere med militære styrker mangler klare avgrensninger i tid og geografi. De involverer mange parter og interesser, skillet mellom sivile og militære forhold er mindre tydelige enn før, og operasjonenes intensitet og karakter

varierer over tid. I slike stabiliseringsoperasjoner er sammenhengen mellom den militære og den sivile innsatsen i operasjonsområdet avgjørende.

Kompleksiteten i disse operasjonene forsterker behovet for integrert, sivil-militær planlegging og koordinering, jf. kapittel 3.5. Sentralt for muligheten for å lykkes er at operasjonene er legale, har legitimitet internasjonalt, i staten og blant befolkningen der de foregår. Det er også viktig at planlegging og gjennomføring tar høyde for lokal(e) kultur(er) og er fleksibel i forhold til utviklingen i området. For at militærmakt effektivt skal bidra til å skape rom for varige politiske løsninger kreves derfor et samspill av tiltak for å bedre sikkerheten, utvikle styresettet og fremme økonomisk utvikling. Denne type stabiliseringsoperasjoner innebærer derfor ofte langvarig tilstedeværelse av både sivile og militære enheter, mens bruk av militære styrker til krisehåndtering forutsetter evne til rask forflytning og innsats.

Internasjonale operasjoner utenlands foregår normalt etter mandat fra FN eller eventuelt andre regionale organisasjoner. Denne typen operasjoner omfatter bidrag fra mange stater og vil ha så vel politiske som humanitære og militære komponenter. Operasjonene er svært krevende fordi man selv på avgrensede områder må kunne gjennomføre kampoperasjoner, stabiliseringsoperasjoner og humanitær assistanse samtidig. Styrkens politisk autoriserte maktbruk er imidlertid basert på hjemmearenaens føringer og politiske dynamikk, med en klar forståelse av at militærmakten skal være i det godes tjeneste, og med en forventning om minimum bruk av vold og svært få falne. For å oppfylle operasjonenes mandat og ivareta styrkenes sikkerhet legges det derfor stor vekt på robuste militære enheter som kan løse sine oppgaver under skiftende betingelser.

På militær side opplever FN en gjennomgående mangel på støttekapasiteter. Videre er det neppe grunn til å anta at FN vil kunne etablere egen evne til å lede og gjennomføre omfattende, høyintensive militære operasjoner i overskuelig framtid. Derved blir moderne ledelses- og støttekapasiteter som særlig finnes i vestlige land, viktige for framtidige FN-operasjoner.

For å skape bedre sammenheng mellom sivil og militær innsats, har FN utviklet en egen integrert strategi som legger vekt på å utnytte et bredt spekter av ressurser. Betydningen av bred tilnærming og integrert innsats gjenspeiles også i utviklingen av NATOs og EUs operasjonskonsepter.

Samtidig råder verken FN, NATO, EU eller andre internasjonale organisasjoner alene over til-

strekkelige sivile og militære ressurser til å løse store og komplekse konflikter. Det gjøres framskritt i utviklingen av integrerte operasjoner, men det er fortsatt en lang rekke utfordringer knyttet til koordinering av ulike former for innsats, jf. kapittel 2.1.2 og 3.5.3.

2.3.1.2 Konsekvenser for Forsvaret

Utviklingen viser bredden av operasjoner, nasjonalt som flernasjonalt, som Forsvaret må være forberedt på å kunne bidra til å løse i fremtiden. Forsvaret må derfor forberedes på ulike operasjonstyper så vel hjemme som ute. Dette omfatter:

- operasjoner med høye militære ytelseskrav mot andre militære styrker
- operasjoner til støtte for sivile samfunn, humanitær assistanse og ved kriser, der enheter må kunne settes inn svært raskt
- fredsstøttende og stabiliserende operasjoner som oftest innebærer tilstedeværelse med robuste enheter over lang tid
- overvåking, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i nordområdene

Uavhengig av det brede spekteret av utviklingstrekk er det en rekke, langt på vei sammenfallende krav til militære styrker:

- Militære enheter må være robuste slik at de kan løse sine oppdrag under skiftende politiske og militære betingelser.
- Forsvarets enheter må kunne operere effektivt sammen med hverandre og med enheter fra andre land. Det betyr at Norge må modernisere sine militære styrker i takt med de land vi ønsker å kunne operere effektivt sammen med.
- Ledelse og kontroll av militære styrker må legges opp på en måte som ivaretar behovet for koordinering og samarbeid med sivile aktører. Dette må spesielt ved stabiliseringsoperasjoner inkludere internasjonale organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner.
- Kunnskap om trusler og omgivelsene operasjonene foregår i blir stadig viktigere. Dette krever økt vekt på etterretning og sikkerhet.
- Effektiv bruk av enhetene krever ikke bare høy personlig kompetanse, men også samtrening av enheter, ledelse og støtteapparat, samt oppdragsspesifikk trening.

Andre sider ved de militære operasjonene trekker imidlertid i ulike retninger:

- Kravene til reaksjonsevne i noen operasjoner står i motsetning til kravene om utholdenhet over tid i andre typer operasjoner.
- Ved samtidig deltagelse i flere utenlandsoperasjoner er behovet for støttekapasiteter større enn når enhetene brukes på eget territorium.
- Flernasjonale, høyintensive operasjonsformer krever vanligvis mer avanserte enheter enn andre former for operasjoner.

Dette stiller små stater som Norge overfor vanskelige valg i utviklingen av militære styrker.

Utviklingen understreker også spørsmålet om forholdet mellom sivile og militære bidrag i Norges satsing på internasjonale fredsstøttende og stabiliseringsoperasjoner. Dette spørsmålet belyses nærmere i kapittel 3.5.3.

Et grunnleggende krav er å opprettholde et troverdig militært forsvar også på lang sikt. Det mest sikre med framtidens militære operasjoner er at en må forvente fortsatte endringer i hvorledes militære styrkes anvendes og opererer. Dette vil kreve løpende tilpasninger og fleksibilitet også i det norske Forsvaret.

I kombinasjon med den økende kompleksiteten i militære operasjoner framstår derfor kompetanse som stadig mer avgjørende for Forsvaret. Kompetansebehovet omfatter alle sider av virksomheten fra den enkelte soldat og medarbeider på taktisk og teknisk nivå, til ledelse og planlegging av kompliserte, flernasjonale fellesoperasjoner i tett samarbeid med sivile aktører.

Kompetansebehovet omfatter også evnen til utvikling og endring for å kunne møte nye utfordringer og utnytte nye muligheter som oppstår som følge av endringer i Forsvarets omgivelser. Behovet for denne formen for utviklingskompetanse inkluderer alle nivå og deler av virksomheten.

2.3.2 Moderniseringen av Forsvaret

Ved inngangen til dette tiåret var Forsvaret i en dyp og vedvarende strukturell krise. Til tross for omfattende nedleggelse og endringer på 1990-tallet, fastslo Forsvarspolitisk utvalg av 2000 (NOU 2000:20) at det gjennom en rekke år hadde utviklet seg et alvorlig misforhold mellom retorikk og realitet, og at en radikal omlegging av Forsvaret var påkrevd.

En omfattende omstilling ble igangsatt gjennom langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2002–2005, jf. Innst. S. nr. 342 (2000–2001) og St.prp. nr. 45 (2000–2001). Moderniseringen ble videreført gjennom langtidsplanen for inneværende planperiode (2005–2008) som ble behandlet

av Stortinget våren 2004, jf. Innst. S. nr. 234 (2003–2004) og St.prp. nr. 42 (2003–2004).

2.3.2.1 Sentrale omstillingsmål

Omstillingen tok utgangspunkt i to grunnleggende ubalanser som hovedutfordringer i omstillingen av Forsvaret, jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001):

- ubalansen mellom innretting og oppgaver
- ubalansen mellom ressursbehov og ressurstilførsel

Overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar innebar derfor ikke bare et kvalitativt endret, men også et kraftig nedskalert, forsvar. Operative styrkestrukturer ble underlagt økte reaksjonskrav, og det skulle satses på egne innsatsstyrker med fokus på høye kvalitetskrav og evne til innsats nasjonalt og internasjonalt. Ett av de økonomisk-administrative hovedmålene var å redusere driftsutgiftene. Forsvarets personellstruktur skulle reduseres med over 25 % fra nærmere 21 000 ansatte i år 2000 til 15 000 ansatte innen utgangen av år 2008. Bygningsmasse og infrastruktur skulle nærmest halveres fra om lag 6 mill. kvadratmeter til nærmere 3,5 mill. kvadratmeter innenfor den samme perioden.

Det ble lagt vekt på å holde et relativt høyt tempo i den omfattende omstillingsprosessen. I gjennomføringen ble stabile økonomiske rammer, god kommunikasjon og sterk strategisk styring vektlagt som viktige kriterier for en vellykket omstilling. Et bredt spekter av virkemidler ble skissert, herunder utstrakt bruk av avgangspakker, ulike former for offentlig-private løsninger og bortsetting av tjenester. Videre fokuserte man på aktiv bruk av moderne informasjons- og kommunikasjonssystemer, strategisk mål- og resultatstyring og etablering av indikatorer for vurdering av operative leveranser og styrkeinnmeldinger.

Forsvarsdepartementet fremhever at omstillingen i stort følges opp i henhold til de politisk lagte planer, og at Forsvarets samlede operative evne i dag er langt bedre enn ved inngangen til omstillingen i 2001.⁷ Forsvarsdepartementet erkjenner derimot at det fortsatt eksisterer betydelige utfordringer i inneværende omstillingsperiode (2005–2008), blant annet knyttet til driftskostnadsutvikling, omsetning av investeringsmidler, tilpasning av ambisjonsnivå til økonomiske rammer, rekruttering og personellslitasje. For-

svarsdepartementet uttrykker derfor en betydelig usikkerhet om måloppnåelsen for inneværende omstilling. St.prp. nr. 1 (2007–2008) peker på at den finansielle utviklingen, driftsutviklingen og en noe forsinket omstilling vil øke Forsvarets lang-siktige utfordringer.

Utvalgets vurdering

Resultatene av den pågående moderniseringen er bestemmende for hvor Forsvaret vil stå ved inngangen til neste planperiode.

Etter utvalgets vurdering har omstillingen av Forsvaret fra 2002 og fram til i dag vært nødvendig for å skape bedre samsvar mellom Forsvarets oppgaver og struktur, og sikre bedre balanse mellom ressursbehov og ressurstilførsel. Omstillingen av Forsvaret gir dermed et godt grunnlag for å utvikle Forsvaret videre i perioden 2009–2012 og fram mot 2020.

Utvalget fremhever at det fortsatt eksisterer utfordringer knyttet til omstilling av Forsvaret, og har derfor lagt vekt på å belyse utvalgte sider ved omstillingen som anses særlig viktige for den videre utvikling. Disse er:

- strukturelle og operative mål
- økonomiske og administrative mål
- personell og kompetansemessige mål
- ledelse og styring

2.3.2.2 Strukturelle og operative mål

Forsvaret har i omstillingsperioden utviklet seg fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar, med vekt på kvalitet og fleksibilitet. Figur 2.1 viser hovedtrekkene i Forsvarets planlagte operative struktur for 2008.

Etter Forsvarssjefens syn utvikles dagens forsvar i riktig retning, og Forsvaret er kvalitetsmessig sett på mange områder vesentlig styrket. Imidlertid peker Forsvarssjefen på at dagens forsvar fortsatt har et dårlig samsvar mellom de styrker som produseres med den norske forsvarsmodellen, og den type styrker man faktisk har behov for; at det fortsatt eksisterer en ubalanse mellom de operative og støttende deler av strukturen; og at det fortsatt er ubalanse mellom den politiske vedtatte forsvarsstrukturen og de vedtatte budsjettene. Forsvarssjefen understreker også at den vedtatte målstrukturen for perioden 2005–2008 ikke er realistisk innenfor dagens budsjettammer.⁸

⁷ Forsvarsdepartementets svar på spørsmål fra utvalget, 4. juni 2007

⁸ Forsvarssjefens presentasjoner for utvalget 11. september 2006, 13. april og 3. september 2007

FELLES ENHETER	LANDSTRIDSKREFTER	SJØSTRIDSKREFTER	LUFTSTRIDSKREFTER
<u>Nasjonal kommandostruktur</u> FOHK LDKN 13 HV-distrikter	<u>Taktisk ledelse</u> Taktisk mobil landkommando	<u>Taktisk ledelse</u> Taktisk maritim kommando	<u>Kontroll og varsling</u> ARS Sørreisa ARS Mågerø
<u>Etterretningstjenesten</u>	<u>Brigade</u> Mekanisert infanteribrigade (Brig N)	<u>Fregatter</u> 3 Fridtjof Nansen-klasse (+ 2 i perioden 09-12)	<u>Kampfly</u> 48 + 9 F-16
<u>Forsvarets spesialstyrker</u>	Brigaden består av: 2 Mekaniserte infanteribataljoner (Telemark bataljon og Bn 2)	<u>Ubåter</u> 6 Ula-Klasse	<u>Maritime overvåkningsfly</u> 4 P3-C Orion 2 P3-N Orion
<u>Felles enheter for:</u> ARBC-vern	Panserbataljon Sambandsbataljon	<u>Minerydding</u> 6 Okseøy/Alta-klasse minejakt og minesveip	<u>Elektronisk krigføringsfly</u> 2+1 DA-20 Jet Falcon
Eksplosivrydding	Artilleribataljon CSS-bataljon	<u>Motortorpedobåter</u> 3 Skjold-klasse (+ 3 i perioden 09-12)	<u>Transportfly</u> 4-6 C-130 (4 nye transportfly under anskaffelse)
Informasjonsoperasjoner	Ingeniørbataljon Etterretningsbataljon	2 Hauk-klasse (utfases 2008)	<u>Helikopter</u> 12 + 6 transporthelikoptre (Bell 412)
ISTAR	Sanitetskompani MP-kompani	<u>Marinens jegervåpen</u> Marinejegerkommando Minedykkerkommando Kystjegerkommando Taktisk båtskvadron	4 kystvakthelikoptre (Lynx) (NH 90 forsinket levering)
Kjemisk analyse	Maskin- og konstruksjonskompani Bro- og oversettingskompani	<u>Logistikk/ kommando/støtte</u> KNM Tyr og Valkyrien, (nytt fartøy under utredning)	12 redningshelikoptre (Sea King) Fregatthelikoptre (NH 90 forsinket levering)
Kommando-, kontroll- og informasjon	<u>Andre avdelinger</u> Grensevakt HM Kongens Garde	<u>Kystvakt</u> 1 Svalbard-klasse 3 Nordkapp-klasse 7 innleide fartøy 5 indre kystvakt	1 deployerbart batteri 1 mobiliseringsbatteri
Logistikkstøtte	<u>Heimevernet</u> 5 000 Innsatsstyrke 25 000 Forsterkningsstyrke 20 000 Oppfølgingsstyrke	4 sjøheimevernområder Inkl 2 sjøheimeverns- grupper	<u>Nasams luftvern</u> 1 mobiliseringsbatteri
Luftbåren bakkeovervåking			2 basesett (logistikkstøtte)
Psykologiske operasjoner			UAV-kapasitet (forberedes etablert)
Sanitet			Luft-til-luft tanking (innleie)
Sivil-militær koordinering			1 luftheimevernsenhet
Sivilrekv. fartøy			
Strategisk lufttransport			
Strategisk sjøtransport			
Transport			
Vertslandsstøtte			

Figur 2.1 Hovedtrekk i Forsvarets operative struktur for 2008.

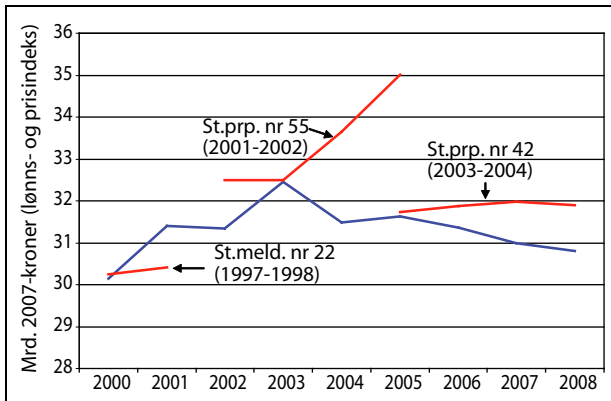
Kilde: St.prp. nr. 1 (2007–2008).

Fra fagmilitær side vises det til at viktige årsaker til avvikene mellom status og planer er lavere budsjetter enn forutsatt, for optimistiske ambisjoner og økte driftskostnader som følge av blant annet lavere gevinstuttak i omstillingen enn planlagt og ressursdrivende operasjonsmønster i internasjonale operasjoner. Videre pekes det på at Forsvaret har liten strukturell-, materiell- og kompetansemessig dybde, noe som fører til personellslitasje og liten operasjonell utholdenhet. Dette betyr at mange deler av Forsvaret nærmer seg et nivå hvor forsvarlig kvalitet ikke er forenlig med ytterligere volummessige reduksjoner.⁹

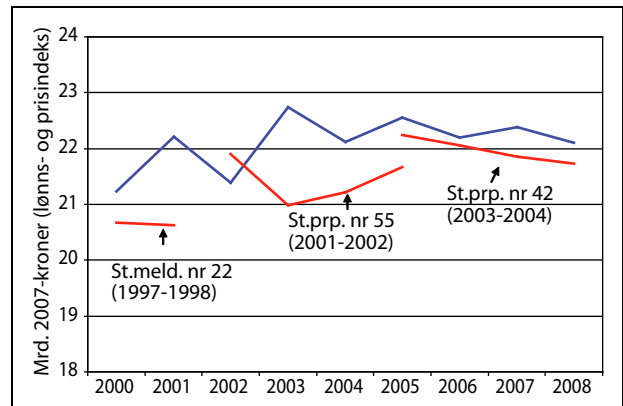
Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at både reaksjonsevne, utholdenhet og kvalitet er viktig for Forsvaret. Den volummessige reduksjonen av Forsvaret i perioden 2002–2008 har bidratt til å rette opp ubalanser mellom disse tre grunnleggende forhold. Utvalget er derimot bekymret over at en del av de volummessige reduksjoner i for stor grad bygger på et

⁹ Forsvarsstabens presentasjon for utvalget, 23. mai 2007



Figur 2.2 Forskjeller mellom planlagte forsvarsbudsjetter og faktiske bevilgninger. Planlagte budsjetter er vist med rød linje og bygger på St. meld. nr. 22 (1997–1998), St. prp. nr. 55 (2001–2002) og St. prp. nr. 42 (2003–2004). Faktiske bevilgninger viser salderte budsjetter (med unntak av 2008) og er markert med blå linje.



Figur 2.3 Forskjeller mellom planlagte driftsbudsjetter og faktiske budsjetter. Planlagte driftsbudsjetter er vist med rød linje og bygger på St. meld. nr. 22 (1997–1998), St. prp. nr. 55 (2001–2002) og St. prp. nr. 42 (2003–2004). Faktiske driftsbudsjetter viser salderte budsjetter (med unntak av 2008) og er markert med blå linje.

økonomisk rasjonale. Dette har bidratt til at den nødvendige robustheten i organisasjonen kan være på vei til å forsvinne. Utvalget mener at dette har implikasjoner for flere forhold vedrørende Forsvarets struktur og rammer. Utvalget vil komme tilbake til disse forhold i kapittel 3 og 4.

2.3.2.3 Økonomiske og administrative mål

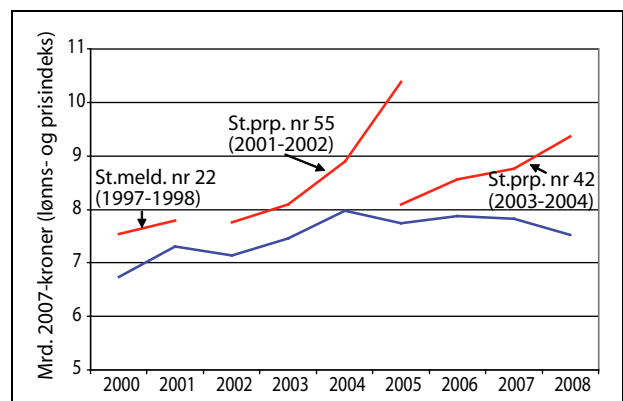
En viktig utfordring for forsvarssektoren har vært oppfølging av økonomiske planforutsetninger gjennom de årlige budsjetter, jf. figur 2.2. Som figuren viser har det vært et systematisk avvik mellom planforutsetninger og faktiske bevilgninger gjennom hele perioden. Forsvarsforliket fra 2002, jf. Innst. S. nr. 232 (2001–2002) og St. prp. nr. 55 (2001–2002), fastla budsjettnivået for perioden 2002–2005. For perioden 2005–2008 har det ikke eksistert et tilsvarende forsvarsforlik.

Rammene for omstillingen har lagt stort press på Forsvarets driftsutgifter. Målet har vært å få bedre kontroll over utgiftene og de faktorer som bidrar til utgiftvekst, og vri utgiftene fra logistikk og støtte til operativ virksomhet. Utviklingen i Forsvarets driftsutgifter er vist i figur 2.3.

Forsvarssjefen mener at Forsvaret vil være tjent med mer penger til drift, herunder trening og øving.¹⁰

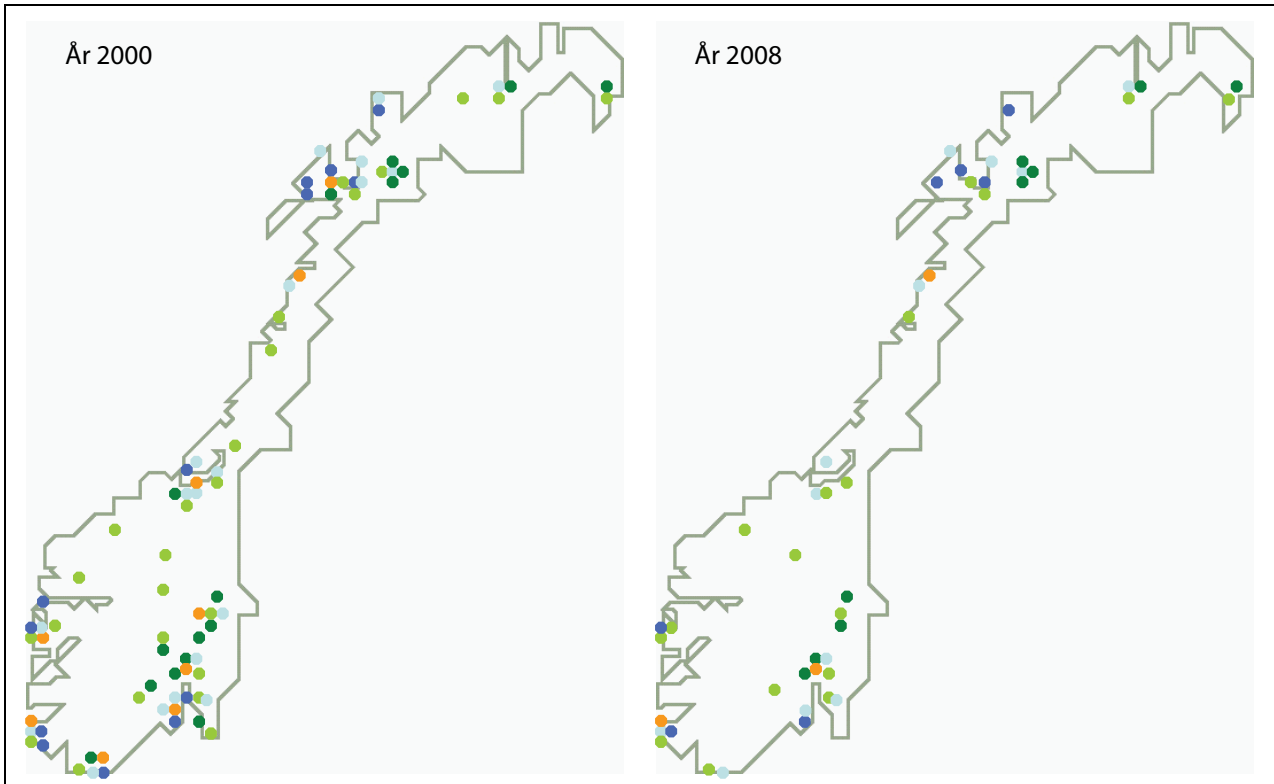
For å fornye strukturen er materiellinvesteringene søkt skjermet i hele omstillingsperioden. I dag er investeringsandelen om lag 24 % av totalbudsjettet. I gjennomsnitt ligger de årlige investeringene vesentlig under planforutsetningene, jf. figur 2.4. Norge ligger derimot godt over NATO-landenes gjennomsnitt, og NATOs forventninger til medlemslandene om en 20 % investeringsandel.

Som et ledd i rasjonaliseringen av Forsvaret, er mange militære leire og avdelinger lagt ned. En tredjedel av Forsvarets eiendomsmasse har blitt avhendet, fra i underkant av 6 mill. kvadratmeter



Figur 2.4 Forskjeller mellom planlagte materiellinvesteringer og faktiske budsjetter. Planlagte materiellinvesteringer er vist med rød linje og bygger på St. meld. nr. 22 (1997–1998), St. prp. nr. 55 (2001–2002) og St. prp. nr. 42 (2003–2004). Faktiske investeringsbudsjetter viser salderte budsjetter (med unntak av 2008) og er markert med blå linje.

¹⁰ Forsvarssjefens presentasjoner for utvalget 11. september 2006, 13. april og 3. september 2007



Figur 2.5 Lokalisering av forsvarsgrenene, Heimevernet og Forsvarets ledelse i henholdsvis år 2000 og 2008.

ved inngangen til omstillingsperioden til ca. 4 mill. kvadratmeter ved inngangen til 2008. Dette har ført til en konsentrasjon av Forsvarets virksomhet, som illustrert i figur 2.5.

Fra fagmilitær side vurderes imidlertid fortsatt base- og infrastrukturen som overdimensjonert i forhold til Forsvarets operative styrker, blant annet når det gjelder Luftforsvarets basestruktur.¹¹

Utvalgets vurderinger

I omstillingsperioden 2002–2008 har Forsvaret hatt et budsjettnivå som i gjennomsnitt har ligget i underkant av 1 mrd. kroner lavere enn forutsettningene i langtidsplanene. Ut fra en gjennomsnittsbetraktning utgjør dette avviket om lag 3 % av budsjettets totale størrelse. Utvalget mener at dette har vært svært uheldig for en sektor under kraftig strukturell og økonomisk omstilling. Underdekningen har medført ekstra press på modernisering og omstillingstempo, og har bidratt til å utløse feilinvesteringer i materiell og infrastruktur. Utvalget mener at dette illustrerer betydningen av budsjettmessig forutsigbarhet i

den neste langtidsperioden, og viser for øvrig til kapittel 2.3.3 og 4.4.

Samtidig er det en utfordring å sette Forsvaret best mulig i stand til å håndtere mindre avvik i de årlige budsjetter under forutsetning av at dette ikke representerer systematiske og tiltakende avvik over tid. Utvalget mener at dette har flere sider, og viser til sine anbefalinger i kapittel 4.

I løpet av omstillingsperioden har Forsvaret investert ca. 53 mrd. kroner i nytt materiell. Planmessig eksisterer det derimot en konsekvent og til dels vesentlig lavere investeringsandel enn fortsatt. Utvalget mener dette har konsekvenser for Forsvarets evne til operative leveranser og framdriften i omstillingen. Dette drøftes nærmere i kapittel 2.3.3 og 4.4.

Det er flere årsaker til at driftskostnadene ligger høyere enn forutsatt. På en rekke områder har ikke Forsvaret greid å oppnå full effekt av omstillingen. Videre kan dette tilskrives for stor grad av optimistisk planlegging. Utvalget stiller spørsmål ved om målet om lavere driftsbudsjett i Forsvaret lar seg kombinere med den økte vektleggingen av operativ virksomhet.

Forsvaret har gjennomført en betydelig rasjonalisering av sin base- og infrastruktur. Totalt ser det ut til at målsettingene om reduksjoner i byg-

¹¹ Forsvarssjefens presentasjon for utvalget, 11. september 2006, 13. april og 3. september 2007

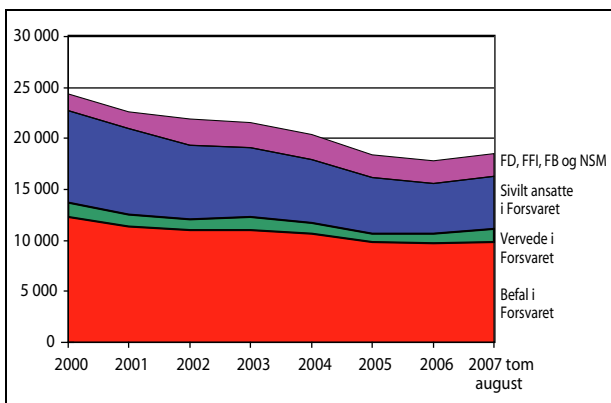
ningsmasse vil nås. Utvalget mener at basestrukturen må utvikles videre med utgangspunkt i Forsvarets behov. Dette omtales nærmere i kapittel 3.6.

2.3.2.4 Personell og kompetansemessige mål

Forsvaret har i omstillingen på 2000-tallet hatt et særskilt fokus på å redusere antall ansatte. Som vist i figur 2.6, har hele forsvarssektoren, inkludert alle underliggende etater blitt redusert med om lag 25 % siden 2000. Innen utgangen av 2008 er målsettingen å ha en personellstruktur på 15 000 årsverk i Forsvaret. St.prp. nr. 1 (2007–2008) fastslår imidlertid at det gjenstår utfordringer knyttet til å nå dette målet, og at budsjettforslaget baserer seg på et høyere personellanslag.

De omfattende personellreduksjonene har skapt utfordringer for Forsvarets organisasjon. Selv om omstillingen har bidratt til å konsentrere Forsvarets virksomhet, understreker Forsvarsstaben at enkelte fagmiljøer lider under lav bemanning og slitasje på personellet. Dette innebærer at Forsvarets evne til å løse oppgaver nasjonalt og spesielt internasjonalt er blitt sårbar.¹² Utvalgets besøk ved Forsvarets avdelinger har bekreftet at belastningen på personellet som følge av høyt aktivitetsnivå, er en viktig problemstilling. Det etterlyses blant annet klarere retningslinjer for rotasjonsmønstre for internasjonal tjeneste.

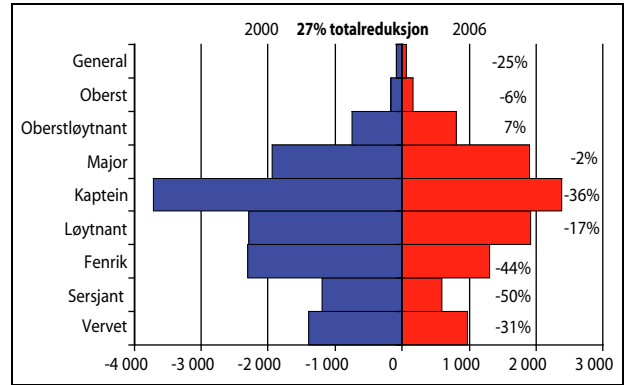
Forsvarets grads- og opprykkssystem, kombinert med omfattende søknadsrunder gir en stor jobbtrotasjon i Forsvaret. Undersøkelser viser at



Figur 2.6 Personell i forsvarssektoren. Utvikling av gjennomsnittlig antall årsverk fra 2000 til 2007. Tallene inkluderer årsverk i internasjonale operasjoner.

Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt, 2007.

¹² Forsvarsstabens presentasjon for utvalget, 23. mai 2007

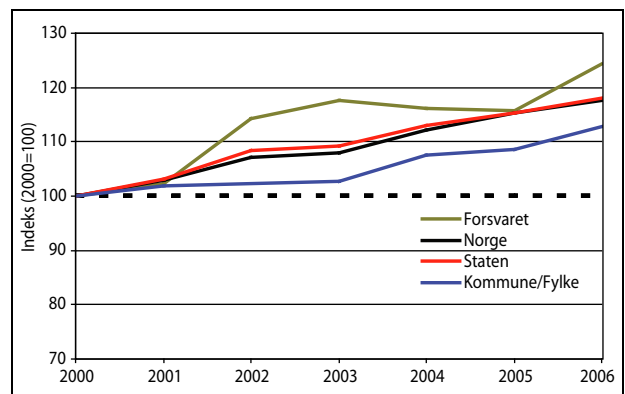


Figur 2.7 Grads sammensetning for Forsvarets militære personell for henholdsvis 2000 og 2006.

Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt, 2007.

militært ansatte over en 5-års periode i gjennomsnitt kunne vise til 2,8 ulike jobber.¹³ Omstillingen har også endret gradsstrukturen i Forsvaret i form av en betydelig gradsinfusjon. Figur 2.7 viser endringene på militært gradsnivå fra 2000 og fram til 2006.

Lønnsutviklingen i Forsvaret for årene 2000–2007 er illustrert i figur 2.8. Forsvarets grunnlønn øker i takt med staten for øvrig, men bruken av aktivitetsbaserte tillegg øker i perioden. I de siste årene kan 15–20 % av den totale lønnsutbetalingen i Forsvaret tilskrives variable aktivitetsbaserte tillegg. Utbetaling av aktivitetsbaserte tillegg er særskilt knyttet til personell på lavere gradsnivå, i operative avdelinger og avdelinger som direkte støtter operative avdelinger.¹⁴



Figur 2.8 Lønnsutvikling i Forsvaret sammenlignet med lønnsutvikling på hele og utvalgte deler av arbeidsmarkedet. Lønn omfatter regulativlønn, overtid og tillegg.

Kilde: Forsvarets forskningsinstitutt, 2007.

¹³ Forsvarets medarbeiderundersøkelse 2007

Forsvarsdepartementet slår fast at gjennom utstrakt bruk av nedbemanningstiltak har Forsvaret mistet personell med viktig, og til dels kritisk, kompetanse. Aktiv bruk av avgangsstimulerende tiltak var i seg selv avgjørende for å nå nedbemanningsmålet, men styringen over hvem som fikk tilbud kunne ha vært bedre, jf. St.prp. nr. 78 (2006–2007).

En ny utdanningsordning ble iverksatt i 2005. Den grunnleggende befalsutdanningen ble forenklet og lagt nærmere avdelingene. Krigs- og stabskoler ble innrettet i henhold til internasjonale standarder. Reformen innbefattet også en rasjonalisering av skolestrukturen. I samme periode ble en rekke personellreformer implementert, blant annet etablering av en ny befalskategori, avdelingsbefal. Dette for å sikre høy stridsteknisk og taktisk kompetanse i avdelingene, og en balansert alders- og gradssammensetning i Forsvarets personellstruktur på sikt.

Fra arbeidstakersiden argumenteres det for at Forsvarets særegenheter og dannelsen av offiserer i noen grad går tapt i den nye utdanningsmodellen. Etter deres syn må utdanningen i større grad rendyrke den militære profesjon, utvides og knyttes til livslang læring.¹⁵ Arbeidstakerorganisasjonene kritiserer dagens praktisering av avdelingsbefalsordningen. Det etterlyses fleksibilitet i håndtering av ordningen, og uttrykkes bekymring omkring tilsettingsforhold, kompetanseforvaltning og rettigheter for denne kategorien personell.

Forsvaret har hatt fokus på familiepolitikk de siste årene. En rekke tiltak er iverksatt, og personell knyttet til internasjonale operasjoner og oppdrag er prioritert. Undersøkelser i den senere tid i Forsvaret, viser likevel at samlivsbrudd forekommer hyppigere hos befall enn hos sammenliknbare grupper i befolkningen. Man finner en samvariasjon mellom samlivsbrudd og antall deployeringer, og tilsvarende mellom samlivsbrudd og antall flyttinger.¹⁶ Videre viser undersøkelser at ansatte i Forsvaret opplever at kravene på jobben forstyrrer privatliv i større grad enn man finner i samfunnet for øvrig.¹⁷

Det har vært et mål å få flere kvinner i Forsvaret, særlig på militær side. Andelen kvinnelig befall og vervede har imidlertid vært lav og forholdsvis konstant fra år 2000. St.meld. nr. 36 (2000–2007) om økt rekruttering av kvinner til

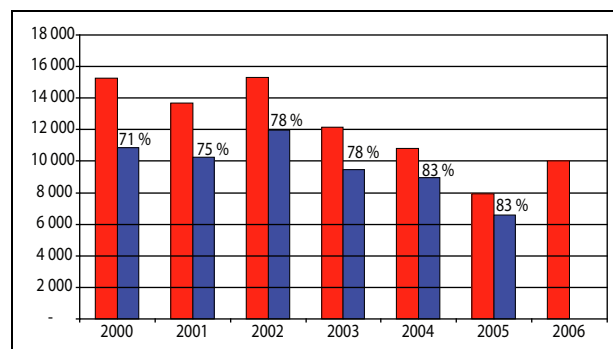
Forsvaret skisserer en rekke tiltak for å øke kvinneandelen. Meldingen setter en målsetting på 20 % kvinneandel i Forsvaret innen år 2020. Forsvaret har i dag en kvinneandel på militær side på 7 %.

Prinsippet om allmenn verneplikt har ligget til grunn gjennom hele omstillingsperioden, men Forsvarets behov har vært styrende for inntaket til førstegangstjeneste. Inntaket av vernepliktige har falt fra om lag 15 000 i år 2000 til 10 000 i år 2006, se figur 2.9. Frafallet under tjenesten viser en synkende tendens fra om lag 29 % i år 2000 til om lag 17 % i år 2005.

Kvalitetsheving av militærtjenesten for de vernepliktige har vært et prioritert område i perioden. Vernepliktsundersøkelsen for 2006 viser at en stor og stigende andel av de vernepliktige trives i Forsvaret, og at mange er mer positive til Forsvaret etter førstegangstjenesten.¹⁸ Selv om undersøkelsen blant mannskaper som er inne til tjeneste, ikke viser like gode resultater, går utviklingen gjennomgående i en positiv retning for Forsvaret. Men undersøkelsen indikerer også utfordringer og forbedringspotensial. Av soldatene som er inne til førstegangstjeneste, trives 11 % ganske eller meget dårlig, og 29 % har også blitt mer negative til Forsvaret.

Utvalgets vurderinger

Kraftig nedbemanning, reformer og omorganisering har medført store endringer både for den enkelte ansatte, og for Forsvarets forvaltning av personellet. Utvalget mener at den omfattende nedbemanningen av Forsvaret fra år 2000 og fram til i dag har vært nødvendig, og at det fortsatt må



Figur 2.9 Antall soldater som har påbegynt førstegangstjeneste (røde stolper) og fullført førstegangstjeneste (blå stolper), fra 2000 til 2006. Gjennomføringsprosenten er vist med tall.

Kilde: Forsvarsdepartementet, 2007.

¹⁴ Analyser gjort av Forsvarets forskningsinstitutt, 2007

¹⁵ Brev fra Befalens fellesorganisasjon til utvalget, 28. juni 2007

¹⁶ Rapport 5/2006: «Samliv i Forsvaret», Arbeidsforskningsinstituttet 2006

¹⁷ Forsvarets medarbeiderundersøkelse 2007

¹⁸ Vernepliktsundersøkelsen 2006, Forsvarets mediesenter

legges vekt på å sikre kontroll over denne delen av Forsvarets driftsutgifter. Utvalget vil komme tilbake til dette i kapittel 3.2 og 4.4.

Utvalget mener samtidig at tiden er inne for å skifte fokus for Forsvarets personellpolitikk inn i neste periode og videre fram mot år 2020. Personellet er en strategisk ressurs for Forsvaret på linje med materiell og økonomi. Avgjørende vekt bør derfor legges på å utvikle Forsvaret som en kompetanseorganisasjon. Dette vil styrke Forsvarets muligheter til å løse stadig mer omfattende og krevende oppgaver, samtidig som det stiller krav til målrettet utvikling og systematisk bruk av Forsvarets kompetanse.

Utvalget mener videre at Forsvaret bør vurderes belastning som en faktor ved disponering av personell. Forsvaret bør legge forholdene bedre til rette for å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. Utvalget mener dette har implikasjoner for normsetting i forhold til belastende tjeneste, karriereplanlegging og familiepolitiske tiltak. Utvalget viser for øvrig til kapittel 3.2.

Utvalget mener at en forsterket innsats for å rekruttere kvinner til Forsvaret er svært viktig i årene framover. Forsvaret blir stadig mer avhengig av dyktige medarbeidere og et kompetansemessig mangfold. Derfor må Forsvaret rekruttere vesentlig bredere enn i dag. Utvalget vil komme tilbake til dette i kapittel 3.2 og 3.3.

Et gradvis synkende antall vernepliktige kalles inn til førstegangstjeneste. Utvalget understreker imidlertid at førstegangstjenesten fortsatt har stort omfang, og at innholdet i tjenesten utvikler seg i en positiv retning. Dette viser betydningen av å videreføre et målbevisst arbeid for å videreutvikle tjenestens innhold og redusere frafallet under førstegangstjenesten. Utvalget viser til kapittel 3.3.

2.3.2.5 Ledelse og styring

I omstillingen er det gjort grep for styrke Forsvarets evne til ledelse og styring, herunder restrukturering av kommandostrukturen, forenkling av styringslinjer og etablering av integrert strategisk ledelse i 2003.

Innføringen av integrert strategisk ledelse, bestående av Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben, skulle bidra til en slankere ledelsesmodell og en mer effektiv strategisk styring av Forsvaret. Samtidig har andre ledelses- og styringslinjer blitt mer fragmenterte. Blant annet har organiseringen av Forsvarsbygg og Forsvarets logistikkorganisa-

sjon ført til at lokale sjefer har fått et langt større antall sjefer og enheter å forholde seg til.

I Statskonsults evaluering av Forsvarets omstilling i perioden 2002–2005 trekkes det frem at forsvarsledelses personlige engasjement i omstillingen var en viktig grunn til at omstillingen i perioden 2002–2005 var vellykket. Rapporten etterlyser derimot ledelsens fortsatt sterke støtte og synlighet i den videre omstilling av Forsvaret.¹⁹ Forsvarets medarbeiderundersøkelse for 2007 viser at om lag 1/3 av de ansatte har liten tillit til ledelsens evne til å ivareta Forsvarets framtid.

Videre fremhever Statskonsult i sin gjennomgang at omstillingen har vært en ensidig prosess innrettet mot økonomiske, kvantitative størrelser. Det påpekes en ubalanse i prioriteringen av omstillingsmål som har påvirket resultat og måloppnåelse.

Forsvarets hovedverneombud mener at de menneskelige faktorer har vært undervurdert i omstillingsprosessen, at ansatte ikke har blitt hørt og at gode løsninger har gått tapt som følge av dette.²⁰

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at omstillingen på flere måter har styrket Forsvarets evne til tverrprioritering og økonomistyring.

Samtidig har omstillingen også medført noen grad av uklare kommandolinjer og uklare skiller mellom organisasjonens nivåer.

Forsvaret er under et krysspress hvor kravene til daglige leveranser, effektivisering, nedbemanning og langsiktige investeringer i nytt materiell og kompetanse, skaper spenninger i organisasjonen. Utvalget mener at dette stiller høye krav til Forsvarets ledere og omstillingsprosesser.

Utvalget mener at på tross av organisatoriske tiltak har en rekke personellpolitiske sider kommet i skyggen. Utvalget legger vekt på at vilje til omstilling i stor grad må skapes innenfra i organisasjonen, og at dette ikke i stor nok grad er reflektert i omstillingen av Forsvaret. Dette bidrar til unødig høy friksjon mellom behovene for å ivareta både personellet og omstillingsmål.

Utvalget mener at utfordringene knyttet til ledelse, styring og kultur må møtes bedre i den kommende perioden. Utvalget kommer tilbake til dette i kapittel 4.2.

¹⁹ Rapport Statskonsult, «Omstilling i Forsvaret» 2002–2005, juni 2006

²⁰ Hovedverneombudets presentasjon for utvalget, 27. september 2006

2.3.3 Finansielle utfordringer

Et tilbakevendende problem i utviklingen av Forsvaret har vært manglende samsvar mellom økonomiske forutsetninger og den faktiske, økonomiske utviklingen i en planperiode.

Gjennom hver planperiode viser det seg at kostnadene jevnt over blir stadig høyere og bevilgningen stadig lavere enn forutsatt. Videre stilles det også ofte spørsmål ved om det er samsvar mellom kostnadsnivå og bevilgningsnivå ved inngangen til perioden.

Avvikene på finansieringssiden tillegges som regel effekten av årlige budsjettprosesser, mens avvikene på kostnadssiden skyldes for optimistiske forutsetninger om kostnadsnivå og -utvikling, uforutsette behov som forutsettes løst innenfor eksisterende økonomiske rammer, og et underliggende kostnadspress.

2.3.3.1 Forsvarsbudsjettene

Utviklingen i forsvarsbudsjettene har siden 1990 i hovedsak fulgt utviklingen i konsumprisindeksen. Målt med Finansdepartementets indeks for lønns- og priskompensasjon for forsvarssektoren har budsjettene vist en synkende tendens i de siste 5 årene, jf. figur 2.2. Dette betyr synkende kjøpekraft for Forsvaret.

Som omtalt i kapittel 2.2, har forsvarsbudsjettenes andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) og statsbudsjettet sunket betydelig. Fra 1970 til 1990 var forsvarsbudsjettets andel av BNP på mellom 2,5 og 3 %, mens det i dag er nede på 1,6 %. Dette betyr at det brukes en vesentlig mindre del av samfunnets ressurser på militært forsvar.

En tredje, klar trend helt tilbake til midten på 1980-tallet, er at langtidsplanenes budsjettforutsetninger ligger gjennomgående på et høyere nivå enn de faktiske årlige budsjetttildelinger. Forsvarsforliket som ble etablert gjennom Innst. S. nr. 232 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001–2002) ble i så måte ikke noe annerledes, jf. figur 2.2. Underdekningen i forlikspanen 2002–2005 utgjorde til sammen 4,6 mrd. kroner (målt i 2007-kroner). I omstillingsperioden 2005–2008 er underdekningen på om lag 2,6 mrd. kroner (målt i 2007-kroner).

2.3.3.2 Kostnadsutvikling

Forsvarets kostnadsutvikling bestemmes av investeringsporteføljen, endringer i basestruktu-

ren og organisasjonen, det underliggende kostnadspresset og uforutsette behov.

Kostnadsutviklingen knyttet til investeringsporteføljen og endringer i basestrukturen er en direkte konsekvens av Forsvarets struktur. Uforutsette behov kan være knyttet til oppstart av internasjonale operasjoner, hurtige materiellanskaffelser og tiltak knyttet til helse, miljø og sikkerhet, for eksempel i kraft av pålegg eller som følge av ulykker. I utgangspunktet bør dette dekkes gjennom ekstraordinære bevilgninger, men erfaringsmessig har det vist seg at også slike utgifter må dekkes innenfor forsvarsrammen.

I Forsvaret som i andre sektorer, eksisterer det en kostnadsvekst ut over den generelle inflasjon. Hovedårsaken er den økonomiske utviklingen i samfunnet. Fra slutten av 2. verdenskrig har økonomien i gjennomsnitt vokst med over 3 % årlig ut over den generelle prisstigningen.

Den økte verdiskapningen i samfunnet gir over tid økte reallønninger og kapitalavkastning. Økte reallønninger er en av hovedårsakene til at Forsvaret og andre sektorer opplever kostnadsvekst over tid. I tillegg til økte lønninger kan også prisøkning utover inflasjon på varer og tjenester bidra til kostnadsvekst.

Kraftig prisøkning på militært materiell har vært et gjennomgående utviklingstrekk i mange tiår. Årsaken er i hovedsak vektleggingen av teknologiske forbedringer som muliggjør kvalitetsforbedringer i produktet. Dette står i kontrast til mye av den kommersielle teknologiske utviklingen som i større grad vektlegger teknologi som muliggjør mer effektiv produksjon og dermed billigere produkter.

Hovedårsaken til denne forskjellen er at betalingsvilligheten på militær side er meget høy for utstyr med bedre ytelse enn potensielle motstandere. Selv marginale forskjeller vil kunne ha avgjørende betydning for utfallet av en militær konfrontasjon. Eksempelvis vil økt rekkevidde på sensorer og våpensystemer kunne gjøre motstanderens våpen nærmest verdiløse. Denne mekanismen fører til et sterkt fokus på teknologisk utvikling og stadig økende kostnader på militært utstyr.

Hvordan kontrollere kostnadsveksten

Forsvaret kan redusere kostnadsveksten på driftsiden gjennom intern effektivisering. Ved å praktisere sterk intern styring kan det oppnås en lavere vekst enn i resten av samfunnet. Dette innebærer for eksempel stram styring av gradsfastsettelse,

bruk av overtid og reiseutgifter. For å dempe kostnadsveksten er det i tillegg avgjørende å minimere uønsket forbruk og slakk i organisasjonen.

Utfordringen ved denne typen tiltak er at det kan stå i motsetning til andre viktige hensyn. Det er for eksempel viktig å beholde og rekruttere kompetent personell i et gradvis strammere arbeidsmarked, jf. kapittel 2.2.

Kostnadsvekst på materiell kan reduseres på flere måter. En måte er å utnytte skalaeffekter. Dette betyr at kostnadene per enhet reduseres gjennom større grad av standardisering og større produksjonsvolum. Valg av mer eller mindre standardiserte produkter vil i tillegg kunne redusere utviklingstiden, noe som også reduserer kostnadene.

Skalaeffekter kan oppnås gjennom samarbeid med andre stater om materiellanskaffelser. Et slikt samarbeid vil også kunne gi større forhandlermakt enn det Forsvaret alene kan oppnå.

Når materiell nærmer seg utløpet av levetiden, må det gjøres nye investeringer for å opprettholde kapasiteten. Et viktig virkemiddel ved slike beslutningspunkter er å søke etter andre og rimeligere løsninger. Slike løsninger kan utnytte den teknologiske utviklingen på nye måter. I ulik grad kan de erstatte eksisterende materiell på tross av stor materiellmessig ulikhet. Dette kan omtales som skift i materiellstatningstrenden.

Utfordringene ved å utnytte slike skift kan være knyttet til blant annet usikkerhet om teknologi og kostnader, organisatorisk og kompetansemessig endring, færre muligheter til å utnytte skalaeffekter, og evnen til å operere sammen med militære styrker fra andre land.

Økt bevissthet om muligheten til å vurdere ulikt teknologisk nivå på ulike materielltyper er en tredje mulighet til å påvirke investeringskostnadene. Ensidig fokus på det ypperste av ny teknologi, såkalt «*state of the art*», øker sannsynligheten for at Forsvaret betaler for mye i forhold til det reelle behov som skal dekkes.

2.3.3.3 Realistiske kostnadsanslag

Den framtidige kostnadsutviklingen er usikker, særlig på lengre sikt. Feilvurdering av kostnader og kostnadsvekst kan få store konsekvenser for den framtidige utvikling av Forsvaret.

Det går et viktig skille mellom kostnadsanslag til bruk i budsjettering og i langtidsplanlegging. Bruk av for høye satser ved kostnadsanslag i

budsjettsammenheng kan medføre færre incentiver til kostnadskontroll i organisasjonen.

I langtidsplanleggingen er det derimot viktigere å reflektere de mest realistiske kostnadene og det mest sannsynlige nivået på kostnadsveksten. Ulempen ved å legge til grunn for optimistiske anslag er at totalkostnaden for Forsvaret anslås for lavt i forhold til den strukturen i virkeligheten koster. Man planlegger i så fall med en struktur som er større enn det man faktisk har råd til. Historisk har Forsvarets langtidsplanlegging hatt en klar tendens til å undervurdere de framtidige kostnadene. Dette har sammen med sviktende budsjettforutsetninger bidratt til at Forsvaret nærmest kontinuerlig de siste 15 årene har planlagt med en underfinansiert struktur.

2.3.3.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at manglende samsvar mellom økonomiske forutsetninger og faktiske budsjetter er svært uheldig. Å skape bedre samsvar mellom kostnadsnivå og bevilgningsnivå vil derfor være svært viktig i den videre utvikling av Forsvaret. Utvalget mener at dette krever både realistiske forutsetninger om kostnader og forutsigbare budsjetter. Utvalget viser i denne sammenheng til sine anbefalinger i kapittel 4.4.

Utvalget mener at det er og vil være et vedvarende kostnadspress i Forsvaret som i andre sektorer. Utvalget mener samtidig at Forsvaret har spesielle utfordringer knyttet til kostnadsvekst. På investeringsiden gjelder dette blant annet store effektivitetsmessige forskjeller ved marginalt bedre materiell og utstyr, utfordringene ved å ivareta personellens sikkerhet, og kravene til systemer som kan brukes sammen med andre land. På driftssiden er det knyttet til eksempelvis tjeneste i utlandet og på mindre attraktive steder i Norge, forholdsvis hyppig skifte av tjenestesteder og utstrakt pendling.

Utvalget understreker betydningen av at Forsvaret må arbeide systematisk for å kontrollere denne kostnadsveksten. Utvalget viser i denne sammenheng til kapittel 3.2, 3.4, 3.6 og 4.4.

Utvalget utelukker imidlertid at tiltak for å dempe kostnadsveksten er tilstrekkelig til å oppveie det tap av kjøpekraft som en fortsatt budsjettutvikling langs samme bane som fra 1990 og fram til i dag representerer. Utvalget viser til sine helsehelte anbefalinger i kapittel 4.

Kapittel 3

Vurdering av utvalgte sider ved forsvarspolitikken

Utvalget er bedt om å vurdere og fremme forslag til prioriteringer for en rekke viktige deler av norsk forsvarspolitik. I det følgende presenteres utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til Forsvarets oppgaver, personell og kompetanse, verneplikt, flernasjonale løsninger, sivilt-militært samarbeid, lokalisering og næringspolitikk. I kapittel 4 som beskriver forsvarspolitiske hovedprioriteringer i perioden 2009–2012, settes disse anbefalingene inn i en mer helhetlig sammenheng.

3.1 Forsvarets oppgaver

Forsvarets oppgaver utgjør et sentralt grunnlag for utviklingen av Forsvarets kompetanse og struktur, og er bestemmende for etatens virksomhet.

Både antallet oppgaver og hvordan de er formulert har blitt endret opp gjennom årene. Sju oppgaver har imidlertid i en eller annen form ligget fast over tid. Disse er: overvåking, suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, krisehåndtering, kollektivt forsvar, internasjonale operasjoner og samfunnssikkerhet. Dette er oppgaver som reflekterer Forsvarets grunnleggende og tidløse

ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og fremme nasjonale verdier og interesser, jf. kapittel 1. Etter utvalgets vurdering er det derfor lite aktuelt å fjerne noen av dem.

Det er utvalgets klare oppfatning at det i lang tid har vært et misforhold mellom Forsvarets oppgaver og ressurser. Utvalget legger derfor vekt på behovet for tydelig prioritering mellom oppgavene, som grunnlag for å utvikle Forsvaret. Forsvaret må kunne løse hele bredden av oppgaver. De oppgaver som utvalget mener bør legges til grunn for Forsvaret, er oppsummert i tabell 3.1.

Sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning

Oppgaven omfatter alle former for overvåking av luft-, sjø- og landområder, informasjonsinnhenting og vurdering, utført av Etterretningstjenesten og militære overvåkingsressurser. Sikring av informasjon er også en del av oppgaven, et ansvar som i nasjonal sammenheng i hovedsak tilligger Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

Målet er å gi norske myndigheter og Forsvaret et oppdatert og godt situasjonsbilde, samt varsling om endringer av betydning for norsk sik-

Tabell 3.1 Forsvarets oppgaver

Nasjonale oppgaver	<ol style="list-style-type: none">1. Sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning.2. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter3. Ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder4. Forebygge og håndtere sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder, herunder begrenset militær aggresjon
Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og andre	<ol style="list-style-type: none">5. Bidra til flernasjonal krisehåndtering, herunder internasjonale fredsstøttende operasjoner6. Bidra til kollektivt forsvar av Norge og NATO mot trusler, anslag og angrep
Andre oppgaver	<ol style="list-style-type: none">7. Bidra til internasjonalt militært samarbeid mot spredning av masseødelegelsesvåpen, innen nedrustning og støtte til sikkerhetssektorreform8. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

kerhet og interesser. Overvåking og etterretning er av stor betydning for hvor effektivt Forsvarets andre oppgaver kan løses.

Den internasjonale utviklingen setter nye krav til kompetanse og en bred tilnærming til sikkerhetsutfordringer, særlig i Etterretningstjenesten, jf. kapittel 3.5.4 og 4.3.2. Både endrede globale maktforhold og trusselen fra internasjonal terrorisme er viktige i denne sammenheng. Deltagelse i komplekse og risikofylte internasjonale operasjoner stiller også utfordrende krav til Forsvarets etterretningsressurser. Tilsvarende medfører utviklingen i våre nærrområder, herunder presset mot norsk forvaltning av ressursene i havet, et vedvarende behov for omfattende overvåkingsevne.

Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter

Med hevdelse av suverenitet eller suverene rettigheter (heretter omtalt som «suverenitetshevdelse») menes å forsvare viktige nasjonale interesser, herunder norske grunnrettigheter som stat. Dette gjøres med hjemmel i folkeretten og om nødvendig med militær makt. Suverenitetshevdelse utøves mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer norske suverene rettigheter eller norsk suverenitet. Suverenitetshevdelse er av denne grunn en av Forsvarets grunnleggende oppgaver.

Norge har suverenitet på norsk territorium (landterritoriet, territorialfarvannet og luftrommet over disse), og suverene rettigheter i jurisdiksjonsområder utenfor dette (i hovedsak knyttet til råderett over ressursene på kontinentalsokkelen og i havområder under norsk jurisdiksjon). Suverenitetshevdelse tar normalt form av å hindre andre staters sjø- og luftfartøy, eller personell, adgang til norsk territorium uten tillatelse. Ved å være tilstede vil militære enheter markere norsk suverenitet og hurtig kunne reagere på overtredelser av suvereniteten. Dermed vil de også kunne bidra til å forebygge både utilsiktede og tilsiktede overtredelser. Slik sett er suverenitetshevdelse knyttet til militær aktivitet generelt, og ikke bare til reaksjon mot overtredelser.

Økt aktivitet i nordområdene, og særlig økt militær aktivitet, øker sannsynligheten for overtredelser av norsk suverenitet. Dermed øker også betydningen av norsk suverenitetshevdelse. Den mest sannsynlige formen for krenkelser fra fremmed militær aktivitet, vil trolig være krenkelser av norsk luft- og sjøterritorium.

Suverenitetshevdelse på sjøen og i luften er ressurskrevende. Oppgaven forutsetter opprett-

holdelse av både en overvåkingskapasitet som kan oppdage overtredelser, og en operativ evne til å reagere på slike. Forsvaret kan i dag anses å ha tilfredsstillende evne til å løse oppgaven i luften. Jagerflyberedskaper er tilnærmet den samme i Nord-Norge i dag som under høyden av sovjetisk militær aktivitet på 1980-tallet. Evnen til å løse oppgaven på sjøen vil styrkes når de nye fregatene er operative. Totalt sett vil suverenitetshevdelse på sjøen og i luften kreve stor ressursinnsats i årene framover.

Ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder

Oppgaven omfatter den oppsyns- og kontrollvirksomhet som Forsvaret har ansvar for å utøve på vegne av andre offentlige etater. Med myndighetsutøvelse menes å utøve myndighet, med hjemmel i nasjonal rett og overfor rettssubjekter som ikke er stater, for å håndheve norsk lovgivning på norsk territorium eller i andre norske jurisdiksjonsområder. I den grad utfordringer mot norsk jurisdiksjon støttes av en annen stat, representerer de en utfordring mot norsk suverenitet eller suverene rettigheter.

I all hovedsak kan oppgaven deles i to: grensevakt på den norsk-russiske landgrensen og fiskeri- og fangstoppsyn til havs, jf. også kapittel 3.5.2. Selv om det er Garnisonen i Sør-Varanger og Kystvakten som til daglig utøver norsk myndighet, er innsats fra en rekke andre av Forsvarets ressurser avgjørende for at oppgaven skal kunne løses på en hensiktsmessig måte.

Utviklingen knyttet til både grensevakt og ressurskontroll tilsier at oppgavens betydning vil vedvare eller øke. Norges ansvar knyttet til Schengen-avtalen setter høye krav til grensevakten. Det ansvar og den interesse Norge har for å sikre en forsvarlig forvaltning av de levende ressursene i havet, tilsier også at betydningen av Forsvarets innsats innen ressurskontroll vil forbli stor.

Økt kapasitet innen overvåking i senere år har medført at Kystvaktens ressurser i større grad kan prioriteres til områder der det er risiko for overtredelser, eller der overtredelser er påvist. Innføringen av nytt materiell, særlig nye helikoptre, vil ytterligere øke denne evnen til forebyggende og målrettet tilstedeværelse. Tilsvarende gevinster vil komme ved styrkingen av kapasiteten på grensevaktens overvåkingsmaterieill. Dette tilsier at selv om behovet for troverdig myndighetsutøvelse trolig vil øke, må ikke nødvendigvis ressursinnsatsen økes tilsvarende.

Forebygging og håndtere sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder, herunder begrenset militær aggresjon

Oppgaven omfatter Forsvarets evne til å bidra til norske myndigheters håndtering av sikkerhetspolitiske kriser i norske nærområder. Den omfatter også forebygging av slike kriser ved raskt å bringe episoder og andre utfordringer under kontroll, og derved hindre uønsket eskalering. Kriser som omfattes under oppgaven, er mer alvorlige enn eksempelvis en enkeltstående utfordring mot norsk suverenitet, men ikke av et slikt omfang eller art at regjeringen ønsker å involvere NATO og/eller allierte.

Norge står overfor store utfordringer særlig i havområdene i nord. Dette medfører et potensial for at episoder knyttet til jurisdiksjon over ressurser, kan eskalere til sikkerhetspolitiske kriser. Økt militær aktivitet kan også medføre at episoder utvikler seg til kriser, grunnet misforståelser, lokale initiativ eller politisk styrte utfordringer. I verste fall kan slike kriser føre til at Norge utfordres militært.

I nasjonal krisehåndtering vil Forsvaret kun i begrenset grad kunne benytte seg av NATO-ressurser. Det er derfor utvalgets oppfatning at Forsvaret selv må ha robust evne til krisehåndtering, herunder evne til å møte begrensede militære angrep mot Norge.

Dette stiller høye krav til Forsvaret. Forsvaret må ha et bredt spekter av kapasiteter med høy reaksjonsevne for raskt å kunne håndtere utfordringer til lands, til havs og i luften. Videre må det sikres en nasjonal evne til å lede militære operasjoner med innsats fra flere forsvarsgrener (fellesoperasjoner).

Utvalget understreker at det ikke må oppstå et gap mellom kriser som Norge selv kan håndtere, og kriser som det er aktuelt for NATO og/eller allierte å engasjere seg i («for store for Norge, men for små for NATO»). Dette medfører at krisehåndteringsoppgaven i utstrakt grad vil være dimensjonerende for Forsvaret og svært ressurskrevende.

Bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder internasjonale fredsstøttende operasjoner

Oppgaven omfatter ambisjonen Norge lenge har hatt om å delta i internasjonale fredsstøttende operasjoner og flernasjonale beredskapsstyrker. Som omtalt i kapittel 2.1, mener utvalget at deltakelse i internasjonale operasjoner ikke bare er

knyttet til det moralske ansvar Norge har for å bidra til internasjonal sikkerhet, men også til Norges interesse av å sikre FN's og NATOs fortsatte relevans og handlekraft. Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner og reaksjonsstyrker er også av stor betydning for Norges anseelse og innflytelse internasjonalt.

Ved å plassere bidrag til flernasjonalt krisehåndtering og internasjonale operasjoner foran oppgaven kollektivt forsvar, vil utvalget understreke den betydning og aktualitet slike bidrag har for norsk sikkerhet og norske interesser. Utvalget understreker også den interesse Norge har av å sikre at reaksjonsstyrker som *NATO Response Force* videreføres, gitt den betydning de i kritesituasjoner kan få også for Norge.

Deltakelse med styrker av et visst omfang, i internasjonale operasjoner, og i flernasjonale reaksjonsstyrker, medfører behov for utholdenhet i form av volum, jf. kapittel 3.2. Samtidig stiller deltakelse i militært mer krevende internasjonale operasjoner, strenge krav til militær yteevne, egenbeskyttelse og evne til samvirke med styrker fra allierte og andre land, jf. kapittel 2.3.1. Evne til koordinering med sivile aktører blir også stadig viktigere, jf. kapittel 3.5.3. Kravene til kvalitet gjelder også bidrag til flernasjonale reaksjonsstyrker, men her vektlegges reaksjonsevne sterkere enn for fredsstøttende operasjoner.

Slike kvalitetskrav fører til at kostnadene per årsverk øker, og utgjør en viktig del av forklaringen på hvorfor omfanget av Forsvarets innsats i internasjonale operasjoner har gått ned i senere år. Kombinasjonen om krav til både kvalitet og omfang i Forsvarets deltakelse internasjonalt, gjør denne oppgaven ressurskrevende.

Bidra til kollektivt forsvar av Norge og NATO mot trusler, anslag og angrep

Oppgaven innebærer at Forsvaret skal, sammen med styrker fra allierte land, møte trusler mot og angrep på Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6. En viktig side ved oppgaven er å bidra til å sikre at NATO har en troverdig militær evne, noe som vil bidra til å hindre at utfordringer mot alliansens sikkerhet oppstår. Slik sett utgjør kollektivt forsvar en viktig ramme også for nasjonal krisehåndtering.

Tidligere var aktivering av Atlanterhavspaktens artikkel 5 synonymt med en krig mellom alliansen og en ytre aggressor. Som aktiveringen av artikkel 5 i etterkant av 11. september 2001 viste,

er det ikke usannsynlig at NATOs kollektive forsvarsmekanisme kan bli benyttet også ved andre typer angrep mot NATO-land. Slik sett kan det oppstå et behov for å ivareta alliert og norsk sikkerhet gjennom deltakelse i operasjoner utenfor alliansens tradisjonelle kjerneområde.

Kollektivt forsvar innebærer derfor at Forsvaret må kunne bidra i svært krevende militære operasjoner og operere effektivt sammen med militære styrker fra andre NATO-land. Begge kravene er tett knyttet til den raske teknologiske utviklingen på militær side internasjonalt, en utvikling som er svært kostnadsdrivende og kompetansekrevende. Samtidig er volum også viktig, gitt at slike operasjoner kan medføre tap og strekke seg over tid.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Bjørklund i vedlegg 1.

Bidra til internasjonal militært samarbeid mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, innen nedrustning og støtte til sikkerhetssektorreform

Det er utvalgets vurdering at behovet for innsats innen nedrustning, mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og ikke minst støtte til sikkerhetssektorreform trolig vil øke i årene framover. Som omtalt i kapittel 2.1, vil innsatsen for nedrustning og mot spredning av masseødeleggelsesvåpen utgjøre viktige globale utfordringer i overskuelig framtid. Innsats innen sikkerhetssektorreform er av stor betydning både for å støtte stater i overgang fra autoritært til et mer demokratisk styre, og der stater skal styrkes etter en konflikt. Sikkerhetssektorreform har vært et satsingsområde for Norge i rundt ti år. For Forsvarets del er dette for det første knyttet til det økende internasjonale fokuset på helhetlig konfliktløsning, jf. kapittel 3.5.3. For det andre er det knyttet til det bilaterale samarbeidet Norge har hatt med de baltiske land, og nå utvikler med landene på Vest-Balkan.

Tross dette er det lite trolig at oppgaven vil bli særlig ressurskrevende. I stor grad kan oppgaven løses tilfredsstillende av mindre kompetansmiljø innen sikkerhetssektorreform og rustningskontroll. Mest ressurskrevende i dag er Norges periodiske deltagelse med maritime overvåkingsfly i NATO-operasjonen *Active Endeavour*, som er rettet blant annet mot våpensmugling i Middelhavet.

Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Oppgaven omfatter ulike typer støtte som Forsvaret yter til sivile myndigheter i samfunnssikkerhets- og annen sammenheng. Slik støtte inkluderer blant annet bistand til å forebygge og bekjempe terrorisme, ved ulykker, redningsaksjoner og naturkatastrofer, og til gjennomføring av sportsarrangementer, jf. kapittel 3.5.2.

Som omtalt i kapittel 2.1.3 og 2.1.4, er det flere utviklingstrekk som tilsier at samfunnssikkerhetsarbeidets betydning vil øke. Forsvaret vil fortsatt ha en viktig støtterolle i norske myndigheters håndtering av utfordringene mot samfunnssikkerheten. Oppgaven skal imidlertid ikke være dimensjonerende for Forsvaret.

3.1.1 Tverrprioritering

Som det framgår av vurderingen så langt, kan det argumenteres for at betydningen av alle Forsvarets oppgaver vil vedvare eller øke. Samtidig står Forsvaret overfor krevende finansielle utfordringer, jf. kapittel 2.3.3. For å få mest mulig ut av ressursene som brukes til forsvarsformål, mener utvalget dette krever en prioritering mellom oppgavene. Det krever også et kontinuerlig fokus på å løse oppgavene på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte.

Det er naturlig nok en klar sammenheng mellom en rekke av oppgavene, noe som gjør prioritering mer utfordrende. Samtidig kan vektlegging av fleksibilitet i utformingen av Forsvaret, bidra til at flere oppgaver kan løses med de samme ressursene. Alt i dag er en stor del av Forsvarets kapasiteter relevant for flere av oppgavene. Kampfly er et godt eksempel, spesialstyrker et annet. Samtidig har volum betydning: Verken et kampfly eller en enhet fra spesialstyrken kan løse oppdrag på mer enn ett sted om gangen.

Noen av oppgavene stiller krav som medfører liten fleksibilitet i forhold til de andre. En sentral utfordring er knyttet til skillet mellom de oppgavene som stiller strenge krav til militær yteevne og egenbeskyttelse, og de som ikke gjør det. Dette kommer klarest fram i forholdet mellom noen av oppgavene knyttet til norske nærområder, herunder myndighetsutøvelse og støtte til sivile myndigheter på den ene siden, og deltagelse i internasjonale operasjoner og flernasjonale beredskapsstyrker på den andre.

Forholdet mellom reaksjonsevne og utholdenhet er en annen, viktig utfordring. Det må under-

strektes at det er en sammenheng mellom de to: En forsvarsstruktur med reaksjonsevne men svært liten utholdenhet, eller utholdenhet men svært liten reaksjonsevne, gir begrenset handlefrihet. Allikevel representerer balansen mellom reaksjonsevne og utholdenhet en reell avveining. Et eksempel på dette er at behovet for reaksjonsevne knyttet til krisehåndtering, fordrer en annen prioritering av balansen mellom antall vernepliktige og vervede, enn behovet for utholdenhet i langvarige operasjoner. Mens et stort antall vernepliktige og aktiv bruk av beredskapskontrakter i dag brukes for rekruttering til internasjonal innsats, gir et nødvendigvis mindre antall vervede avdelinger bedre reaksjonsevne i kriser.

Utvalget mener at Forsvarets mest grunnleggende formål er forsvar av landet mot væpnet angrep og press utenfra. Med andre ord bør prioriteringen mellom Forsvarets oppgaver ta utgangspunkt i de oppgaver som klarest er innrettet mot dette formålet. Dette innebærer en prioritering av oppgavene krisehåndtering og kollektivt forsvar. En slik prioritering vil medføre at Forsvaret også vil ha godt grunnlag for å løse oppgaven suverenitetshevdelse og deltagelse i internasjonale operasjoner og beredskapsstyrker, som setter tilsvarende krav til stridsevne.

Utvalget tillegger de nasjonale oppgavene grunnleggende vekt. Samtidig er deltagelse i internasjonale operasjoner, i både FN og NATO, av stor betydning for Norge, jf. kapittel 2.1.5. Gitt de spesielle krav slik deltagelse medfører, utgjør oppgaven en særskilt utfordring for Forsvaret.

For å kunne opprettholde Norges ambisjon om å delta med substansielle bidrag til internasjonale operasjoner over tid, anser utvalget at to grep er helt nødvendige. For det første må Norge i enda større grad enn i dag legge vekt på å bidra med enheter fra *hele* Forsvaret til internasjonale operasjoner og flernasjonale beredskapsstyrker.

Samtidig anser utvalget at det er nødvendig å styrke Hæren, for derigjennom å gi bedre utholdenhet for deltagelse i internasjonale operasjoner og kollektivt forsvar. Utvalget anser imidlertid at ambisjonsnivået for Hærens deltagelse i slike operasjoner satt i Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), må tilpasses tilgjengelige menneskelige, materielle og finansielle ressurser.

Utvalgets prioritering av nasjonal og flernasjonal krisehåndtering, deltagelse i internasjonale operasjoner og kollektivt forsvar, medfører at færre ressurser vil være tilgjengelige for de andre oppgavene. Gitt den grunnleggende betydning

som overvåking og etterretning har, er det utvalgets syn at oppgavene som ikke kan prioriteres høyere, er myndighetsutøvelse, bidrag til nedrustning med mer, og bidrag til samfunnssikkerhet og andre samfunnsoppgaver.

Dette er oppgaver som i minst grad medfører krav som sammenfaller med kravene stilt av de høyest prioriterte oppgavene. Det er utvalgets syn at myndighetsutøvelse og støtte til det sivile samfunn ivaretas på en god måte i dag, og bør derfor ikke prioriteres høyere. Forsvarets bidrag til nedrustning med mer er av så begrenset karakter at utvalget ikke finner det riktig å gi klare anbefalinger om denne.

Konsekvensene av disse prioriteringene for Forsvarets struktur og virksomhet omtales nærmere i kapittel 4.

Utvalget vil knyttet til disse vurderingene understreke at mange av utfordringene Norge står overfor er sammensatte, jf. kapittel 2.1. Dette betyr at sivile og militære myndigheter må samarbeide systematisk for å møte disse utfordringene nasjonalt og internasjonalt. Utvalget viser i denne sammenheng til behovet for å styrke samarbeids- og koordineringsmekanismene mellom sivil og militær side, jf. kapittel 3.5.4.

Utvalget mener også at Norge bør satse mer på å utvikle strategier for å ivareta norsk sikkerhet i et bredt og helhetlig perspektiv. Dette bør også omfatte å trekke opp rammene for norsk militær innsats i internasjonale operasjoner. Utvalget råder derfor regjeringen til å utrede om Norge bør opprette et organ på regjeringsnivå, støttet av embetsverket i aktuelle departementer og de hemmelige tjenestene, for dette formål. Et slikt nytt organ vil ha oppgaver som i enkelte andre land faller inn under nasjonale sikkerhetsråd. Det forutsettes imidlertid at løpende saker og kriser i hovedsak håndteres med de strukturer som er etablert i dag.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Valved i vedlegg 1.

3.2 Personell og kompetanse

Utvalget anbefaler at Forsvarets personellpolitikk innrettes mot organisasjonens behov for kompetanse og kunnskap. Dette vil være avgjørende for å løse Forsvarets oppgaver og videreutvikle Forsvaret i framtiden. I det følgende drøftes også andre viktige utfordringer innen personellområdet, som utvalget pekte på i kapittel 2.3.2. Dette

omfatter arbeidsbelastning og familiepolitikk, likestilling og mangfold, og kontroll over driftsutgifter.

3.2.1 Kompetansestyring

Den økende kompleksiteten og dynamikken i militære operasjoner, jf. kapittel 2.3.1, og den vedvarende betydningen av utvikling og effektivisering vil stille stadig høyere krav til kompetanse i Forsvaret. Dette vil gjelde alle sider av Forsvarets virksomhet.

Den omfattende omstillingen har medført at Forsvaret i dag har færre medarbeidere til å løse de stadig mer krevende oppgavene. Forsvaret har i stor grad beholdt sin strukturelle bredde, og dette er bestemmende for bredden av fagfelt. Forsvaret må kunne håndtere. I kombinasjon med blant annet internasjonal tjeneste legger dette et stort press på Forsvarets evne til å opprettholde levedyktige fagmiljøer. Med en stadig mindre operativ struktur vil Forsvaret også stå overfor utfordringer knyttet til bemanning av krevende funksjoner. Dette gjelder blant annet Forsvarets ledelses- og støttestruktur og internasjonale staber og avdelinger.

Forsvaret har et sentralisert system for beordring og disponering av militært ansatte. I de senere årene har antall stillingsutlysninger og den interne personellrotasjonen vært høy. Årsakene til dette er flere, men bortfall av avansementsordning, hyppige omorganiseringer og krav til rotasjon på militære stillinger er blant forklaringene. Selv om Forsvaret har iverksatt tiltak for å redusere graden av interne jobbskifter, er utvalget av den oppfatning at dette omfattende rotasjonssystemet skaper formidable utfordringer i forhold til kontinuitet, vedlikehold og utvikling av både personellet og organisasjonens totale kompetanse.

Høy jobbrotasjon gir utfordringer for planlegging og styring av personellressursene og kompetansen. Gradsinflatjonen indikerer i tillegg at Forsvaret kan ha et system med for sterkt fokus på vertikale karrierer. Utvalget mener at dette indikerer et behov for sterkere arbeidsgiverstyring og en mer helhetlig personell- og kompetanseforvaltning.

Forsvaret har et stort behov for spesialisert, militær kompetanse og investerer mye i utdanning av eget personell gjennom befals-, krigs- og stabsskole, samt i en rekke ulike fagmiljø. Undersøkelser viser at omtrent 2/3 av militært ansatte har utdanning på bachelornivå. Utvalget mener derfor at Forsvaret har mye kompetanse i organisasjonen, og at de største utfordringer er knyttet

til kosteffektiv bruk og målrettet utvikling av denne kompetansen.

Et viktig mål for Forsvaret har vært å spesialisere det militære håndverket på lavere gradsnivå. Forsvaret har derfor iverksatt en rekke personellreformer for å møte behovet for en organisasjon i bedre samsvar med de oppgaver som skal løses. Disse reformene har bare virket i et par år, og man kan derfor i liten grad bedømme resultatene.

Dagens arbeidsmarked er preget av knapphet på arbeidskraft. Det forventes økende konkurranse i arbeidsmarkedet i overskuelig framtid, jf. kapittel 2.2. Framtidens arbeidsmarked kjennetegnes blant annet ved økende internasjonalisering, mobilitet og individualisering. Forsvarets medarbeiderundersøkelse fra 2007 viser at over ¼ av de ansatte, og spesielt de yngre, vurderer å slutte innen to år. Undersøkelser viser at hovedårsakene til at personell forlater Forsvaret er lønn, utviklingsmuligheter og muligheten for bedre balanse mellom jobb og fritid. Det som motiverer folk til å fortsette i Forsvaret er særlig interessante jobber, utviklingsmuligheter og et godt arbeidsmiljø.

Utvalgets vurderinger og tiltak

Utvalget mener at utvikling og bruk av kompetanse i større grad bør styres ut fra Forsvarets behov. Dette betyr blant annet at dagens omfattende rotasjon av militært personell i ulike tjenestetillinger bør reduseres kraftig. Dette vil innebære et større innslag av beordring enn dagens søknadssystem, en reduksjon i antall tidsbegrensede stillinger og større vektlegging av kontinuitet og tid i stilling.

Utvalget vil samtidig understreke at utvikling og bruk av kompetanse må ta hensyn til individuelle interesser og forutsetninger. Dette er avgjørende for å rekruttere og beholde kompetent personell og utvikle Forsvaret som en kompetanseorganisasjon. Helhetlige og individuelle hensyn kan forenes gjennom å sette en rekke av stillinger og utdanning i system i noe som kan være en kompetanseplan for organisasjonen og dens avdelinger, og en utdannings- og karriereplan for den enkelte. Slike planer bør vurderes for alle ansatte, uavhengig av tilsettingsforhold, basert på Forsvarets behov.

Utvalget legger vekt på at Forsvarets kompetanseutfordring må møtes på bred front, på alle nivå og i alle deler av organisasjonen. Utviklingen av Forsvaret som en kompetanseorganisasjon kan ikke stå og falle på å innføre statiske systemer for å kartlegge kompetansebehov og kompetansebeholdning.

Utvalget ser det som viktig at arbeidet med kompetanse knyttes tett til Forsvarets mål og oppgaver, og at arbeidet forankres i Forsvarets organisasjon og kultur. En fleksibel og dynamisk organisasjon, med en sterk kultur for kunnskapsdeling bør utvikles gjennom åpne arbeidsprosesser og stor grad av involvering. Det vises i denne sammenheng til kapittel 4.2.

Utvalget mener at hensynet til kompetanse er et viktig argument for å satse ytterligere på flernasjonale løsninger, og omtaler dette nærmere i kapittel 3.4.

Forsvaret har stort behov for sivil kompetanse og erfaring. Utvalget mener at Forsvaret er tjent med større innslag av horisontal rekruttering inn i Forsvaret. Dette er viktig for å utnytte sivil kompetanse og utdanning, bidra til en mer åpen og innovativ kultur i Forsvaret, og møte konkurransen om arbeidskraft i framtiden. Utvalget mener at Forsvaret bør vurdere å etablere flere stillinger hvor man kan alternere mellom sivilt og militært tilsatte. Videre bør man legge større vekt på å rekruttere personell med både sivil og militær kompetanse, eksempelvis ved bruk av gjenansettelser og kort militær tilleggsutdanning for å kvalifisere sivilt personell til militære stillinger.

Forsvaret er helt avhengig av å rekruttere og beholde dyktig personell. Utvalget mener at Forsvaret har gode muligheter til å være en attraktiv organisasjon også i framtiden. Dette forutsetter at Forsvaret arbeider målbevisst for å styrke sine fortrinn som omfatter utfordrende jobber, gode utviklingsmuligheter, brede kompetansenettverk og et godt arbeidsmiljø.

3.2.2 Kunnskapsproduksjon

Forsvaret har omfattende aktiviteter innenfor innsamling, utvikling, håndtering og formidling av kunnskap. Forsvarets kunnskapsutvikling er spredt på mange institusjoner. Utvalget mener det er muligheter for å styrke sammenhengen mellom utvikling og formidling av kunnskap, og mellom analyse av erfaringer og utvikling av doktriner.

De aller fleste av Forsvarets miljøer for kunnskapsutvikling har også andre viktige oppgaver. Dette kan bidra til at langsiktige utviklingsaktiviteter ikke får den nødvendige prioritet i forhold til avdelingenes andre, og ofte mer kortsiktige, oppgaver. I tillegg har flere av kunnskapsmiljøene i Forsvaret utfordringer knyttet til personellmessig kontinuitet, metodisk kompetanse og kommunikasjon utad.

Krigsskolene i Oslo, Bergen og Trondheim og Forsvarets skolesenter på Akershus festning har i de siste årene blitt en del av høyskolestrukturen. Som en del av denne omleggingen stilles det krav til forskningsbasert undervisning på alle skolene. Disse skolene har både sivile og militære eksperter med betydelig kompetanse på forskning og utvikling. Skolene er slik sett de eneste kunnskapsinstitusjonene i Forsvaret med stor kontinuitet og metodekompetanse.

Utvalgets vurderinger og tiltak

Utvalget mener at Forsvaret trenger en kunnskapsstrategi for å:

- gjennomføre en systematisk og metodisk innsamling av egne og andres erfaringer på taktisk og operasjonelt nivå
- utføre analyser av slike erfaringer og trekke lærdommer ut av dem
- omsette lærdommer i doktriner, taktikk og teknikk, og identifisere konsekvenser for Forsvarets planlegging
- videreformidle denne kunnskapen i undervisning, trening og øving og implementere ny praksis i operative enheter

Utvalget mener at en ny kunnskapsstrategi og en mer helhetlig organisering vil styrke Forsvarets evne til effektiv kunnskapsutvikling.

Utvalget mener at de tre krigsskolene bør utvikles som tyngdepunkter i Forsvarets kunnskapsstrategi på grenvist og taktisk nivå. Forsvarets skolesenter bør ha en tilsvarende rolle på operasjonelt og strategisk nivå. Utvalget vil vektlegge betydningen av et godt og tett samarbeid for å skape synergi mellom krigsskolene og Forsvarets skolesenter.

Skolene bør overta ansvaret for analyse av erfaringer og for utvikling av ny praksis som følge av disse, og bør bruke denne forsknings- og utviklingsprosessen direkte i undervisningen. Dette kan gi store fordeler, også i pågående operasjoner. Dersom elever ved krigsskolene og Forsvarets skolesenter får undervisning basert på ferske analyser av for eksempel operasjonene i Afghanistan, vil de naturligvis stå langt bedre rustet når de selv kort tid etter endt utdanning skal tjenestegjøre i området eller utdanne soldater for slik tjeneste.

Dette innebærer at de fleste eksisterende utviklingsmiljøer bør legges inn under skolene. Samtidig bør de operative avdelingene ha organisasjonselementer med hovedansvar for å implementere ny praksis. *Norwegian Battle Lab* (NOBLE)

er et eksempel på at relevant kunnskap av høy kvalitet kan produseres i et lite miljø med begrensede midler. Utvalget anbefaler at NOBLE videreføres med stor frihet til å drive utvikling og eksperimentering.

Forsvaret vil også i framtiden ha behov for ledere med militær utdanning og bred arbeidserfaring fra organisasjonen. Utvalget mener at utdanningssystemet i Forsvaret bør innrettes med sikte på å utvikle generell kompetanse og samtidig utvikle fag- og spesialfelt for hele organisasjonen. Også økt modulutdanning ved Forsvarets skoler kan bidra til mer målrettet og relevant kompetanseutvikling av Forsvarets personell.

3.2.3 Arbeidsbelastning og familiepolitikk

Forsvaret har en skjev fordeling av arbeidsbelastning mellom ulike avdelinger og personellgrupper. Det tyngste belastningen hviler naturlig nok på mange av de operative enhetene. Gitt arbeidstakernes varierende interesser, i for eksempel ulike tidsfaser av livet, gir dette organisasjonen gode muligheter til å rotere personell mellom oppgaver av ulik belastende karakter.

Utvalget kan derimot ikke se at det fra arbeidsgivers side foreligger klare planer for slik rotasjon og disponering. Dette gjelder spesielt fordeling av belastningen i forhold til beredskaps- og innsatsstillinger nasjonalt og internasjonalt. At under halvparten av personellmassen har hatt tjeneste internasjonalt, og at over 40 % ikke anser internasjonal innsats som aktuelt i de nærmeste årene, viser etter utvalgets mening at Forsvaret vil ha en utfordring knyttet til belastning, rotasjon og effektiv utnyttelse av arbeidsstokken i årene som kommer.

Bruken av aktivitetsbaserte tillegg i Forsvaret har økt i de senere år. Omfattende bruk av overtid, øving og trening kan representere en risiko for at arbeidsbelastningen kan bli for høy for den enkelte. Mye av denne aktiviteten er unntatt fra Arbeidsmiljølovens vernebestemmelser, og det stilles derfor store krav til Forsvarets evne til å vurdere den totale belastning for sine ansatte.

Utvalget har på sine reiser møtt forsvarsansatte som viser et stort engasjement, stolthet og lojalitet til sitt yrke. Utvalget finner derfor grunn til å påpeke at behovet for, og ønsket om å arbeide mye, i stor grad også kan være kulturelt betinget.

Forsvarets egenart og det faktum at mange av Forsvarets avdelinger er lokalisert i tilknytning til mindre lokalsamfunn, gjør at forsvarsansattes familier i stor grad blir involvert i Forsvarets akti-

viteter. Denne tilknytningen bekreftes også gjennom undersøkelser blant Forsvarets ansatte. I tillegg synes Forsvarets krav til fleksibilitet og deltakelse å stå i motsetning til den enkeltes og familienes behov for forutsigbarhet og tid til familieliv. Utvalget mener derfor at Forsvaret må legge betydelig vekt på sin familiepolitikk.

Utvalgets vurderinger og tiltak

Utvalget mener at utfordringen knyttet til arbeidsbelastning i Forsvaret må adresseres på alle ledelsesnivå i Forsvaret. Dette er avgjørende for å sikre rekruttering og beholde personell i framtiden.

Utvalget mener at fokus på individuelle karriere- og fagplaner, jf. kapittel 3.2.1, i større grad vil kunne tilfredsstille den enkeltes behov for planlegging og forutsigbarhet. Dette vil stille større krav til organisasjonens evne til å disponere rett person i rett stilling.

Det er en utfordring for Forsvaret å finne en god balanse mellom oppgaver og den enkelte arbeidstagers behov for fritid og familieliv. Som en del av arbeidsgiveransvaret bør Forsvaret derfor vektlegge fordeling av belastende tjeneste. Det bør videre vurderes å etablere normgivende forholdstall for tjeneste nasjonalt og internasjonalt ut over vernebestemmelsene satt i Forskrift om tjenestegjøring i internasjonale operasjoner.

Utvalget mener det er viktig å ta vare på den enkeltes mentale helse både før, under og etter internasjonale operasjoner. Forsvaret har et ansvar for psykiatrisk og psykosomatisk oppfølging av den enkelte. For de som avslutter sitt arbeidsforhold har Forsvaret ansvar for slik oppfølging i ett år etter endt tjeneste, deretter overtar det sivile helsevesen. Slik tjeneste kan være svært belastende, og vil måtte bearbeides på forskjellige stadier av livet. Utvalget mener derfor at det bør vurderes om dagens praksis med ett års oppfølging er tilstrekkelig.

Tiltakene over er viktige elementer i en god familiepolitikk. I tillegg vil utvalget peke på betydningen av god dialog og informasjonsutveksling mellom arbeidsgiver, den ansatte og deres familier.

3.2.4 Likestilling og mangfold

Mangfoldet i en organisasjon skapes gjennom blant annet variasjon i faglig bakgrunn og kompetanse, aldersspredning, etnisk mangfold og god fordeling på begge kjønn.

Å utnytte mangfold er en viktig utfordring for å fremme kreativitet og utvikling i en organisasjon. Et viktig aspekt er hvorvidt avvikende eller alternative synspunkt får innflytelse i organisasjonen. Ønsket om mangfold handler derfor like mye om innflytelse som likeverdige muligheter, rettigheter og plikter.

Forsvaret har over lang tid arbeidet for å gjøre organisasjonen mer mangfoldig og som ledd i dette fokusert spesielt på rekruttering av kvinner. Forsvaret framhever særskilt kvinners fordeler i møte med andre kulturer hvor kjønn i større grad bestemmer individets rolle og plass i samfunnet. Regjeringen har varslet en rekke tiltak for å øke kvinneandelen i Forsvaret, jf. St.meld. nr. 36 (2006–2007).

Utvalgets vurderinger og tiltak

Utvalget mener at likestilling er viktig i arbeidslivet og at mangfold, det være seg aldersmessig, kjønnsmessig, kompetansemessig, etnisk eller kulturelt, er en styrke i seg selv.

Utvalget mener derfor at Forsvaret bør utvikle en mangfoldstrategi for å understøtte dette arbeidet. Strategien bør legge til rette for en mangfoldig arbeidsstyrke gjennom blant annet fleksible arbeidstidsordninger, fleksible karriereløp og bred rekruttering.

Forsvaret har historisk rekruttert menn til tjeneste. Utvalget mener det er helt nødvendig med et bredt mangfold i Forsvaret, og at Forsvaret i langt større grad må rekruttere med utgangspunkt i hele befolkningen. Utvalget mener videre at tiltak for å rekruttere og beholde kvinner i for liten grad har gitt effekt, og at dagens praktisering av verneplikt synes å være til hinder for en mangfoldig rekruttering. Det vises i denne sammenheng til kapittel 3.3.

Utvalget mener at dersom Forsvaret utnytter de muligheter som mangfold og kompetansevariasjonen gir, bør minoritetsgrupper kunne påvirke og utgjøre en forskjell på Forsvarets beslutninger og valg. Utvalget mener derfor at større grad av radikale ordninger bør vurderes for å sikre en helt nødvendig kompetansemessig variasjon i Forsvaret.

Utvalget mener at ønsket om et større mangfold ikke alltid harmonerer med evnen til å utnytte denne variasjonen. Det vises i denne sammenheng til kapittel 4.2.

3.2.5 Kontroll over driftsutgifter

Utvalget vil understreke at den overordnede styringsmekanismen for å sikre kontroll over Forsvarets driftsutgifter er gjennom budsjett og tildelinger, og ikke gjennom årsverksrammer.

Samtidig peker utvalget på betydningen av å se dette i sammenheng med tiltak for å sikre en hensiktsmessig personellstruktur og en mer balansert gradssammensetning, jf. kapittel 3.2.

Rent regnskapsmessig er personellkostnader en årlig driftsutgift, men i realiteten representerer disse kostnadene også investeringer i enkeltindivider og en samlet personellstruktur. Derfor mener utvalget at personellkostnader må ses i et langsiktig perspektiv. Utvalget vil imidlertid understreke at Forsvarets løpende investeringer i personell og kompetanse må stå i forhold til de langsiktige investeringer i nytt materiell og ny infrastruktur.

De utfordringene som Forsvaret står ovenfor, vil kreve en helhetlig tilnærming til styring av kompetanse og et økt fokus på utvikling av en mer hensiktsmessig og kompetent personellstruktur, jf. kapittel 3.2.1. Forsvaret har iverksatt en rekke kvalitetsmessige personellreformer for å tilpasse personellstrukturen til de operative krav og leveranser. Utvalget mener at disse reformene bør få forsterket oppmerksomhet i de nærmeste årene, og at Forsvaret må legge vekt på å implementere disse på en god måte.

3.3 Verneplikt

Et militært forsvar er en helt grunnleggende oppgave som innbyggerne i Norge bør stå sammen om, jf. kapittel 1. Utvalget anbefaler derfor å opprettholde og videreutvikle prinsippet om allmenn verneplikt. Verneplikten er sentral for Forsvarets forankring og legitimitet i det norske samfunn. Verneplikten bidrar også til å forme Forsvarets kultur og virksomhet. Utvalgets vurderinger gjelder den militære verneplikten.

3.3.1 Behovet for verneplikt

Forsvaret er i overskuelig framtid avhengig av omfattende rekruttering til både nasjonal og internasjonal tjeneste. Den årlige utfordringen med å rekruttere så mange unge mennesker kan neppe sammenlignes med noen annen organisasjon i samfunnet.

Verneplikt er det bærende elementet i Forsvarets rekruttering. Bruk av vernepliktige som er

inne til førstegangstjeneste, fungerer bra for mange typer nasjonale operasjoner og som grunnlag for og forberedelse til internasjonale operasjoner. Gjennom verneplikten får Forsvaret dermed forutsigbare muligheter til å rekruttere både mange og dyktige mennesker.

Utvalgets mener at dette viser betydningen av verneplikten som grunnlag for å videreføre et troverdig forsvar i Norge og opprettholde handfrihet på sikt. Førstegangstjenesten har fortsatt et stort omfang selv om et gradvis synkende antall av de vernepliktige har blitt kalt inn til tjeneste, jf. kapittel 2.3.1.

Utvalget legger vekt på at verneplikten fortsatt praktiseres med utgangspunkt i Forsvarets behov. Økonomisering med personellressursene i Forsvaret er viktig for å få mest mulig ut av forsvarsbevilgningene og samtidig bidra til å møte en tiltagende knapphet på arbeidskraft i det norske samfunn, jf. kapittel 2.2.

Sikkerhetspolitiske, militære og teknologiske utviklingstrekk gjør at både nasjonale og internasjonale operasjoner blir til dels komplekse og krevende, jf. kapittel 2.3.1. Dette stiller høye krav til kompetanse og profesjonalitet i Forsvaret og til tilgjengelighet og utholdenhet for norske styrker, avdelingenes øvingsnivå og personellens treningsstandard.

Så lenge mange unge mennesker tjenestegjør i Forsvaret hvert år, bidrar også verneplikten til rekruttering til Forsvaret på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Innkallingen av kvinner til frivillig sesjon og førstegangstjeneste gjør rekrutteringsgrunnlaget enda bredere. Bred rekruttering gir Forsvaret et bredt spenn av holdninger, verdier og erfaring. Dette er et godt utgangspunkt for å utvikle den kompetanse som organisasjonen trenger for å løse sine krevende og sammensatte oppgaver.

Utvalget understreker betydningen av at Forsvaret er nøye med å velge ut hvem som kalles inn til førstegangstjeneste. Dette betyr at det må legges vekt på å videreutvikle kriteriene for utvelgelse slik at disse hele tiden er i takt med de gunstige rekrutteringsmulighetene og Forsvarets reelle behov for kompetanse.

For en del avdelinger og oppdrag går naturligvis kravene til militær kompetanse, samtrening og disponering langt ut over det man kan oppnå eller forlange i løpet av ordinær førstegangstjeneste. Vervede mannskaper er derfor avgjørende i avdelinger og enheter som har spesielt høye krav til reaksjonsevne og/eller yteevne.

Den samfunnsmessige betydningen av verneplikt er ikke avgrenset til Forsvaret. Førstegangs-

tjenesten bidrar til integrasjon på tvers av sosiale, kulturelle og geografiske skillelinjer i det norske samfunn. Gjennom førstegangstjenesten får mange mennesker nyttig kompetanse til bruk også utenfor Forsvaret.

En plikt pålagt av samfunnet bør oppfattes som både nødvendig og rettferdig for å opprettholde ordningens legitimitet og robusthet over tid og under skiftende betingelser. Utvalget vil peke på at byrdene og godene ved militærtjenesten må stå i et rimelig forhold til hverandre. Derfor er det viktig å videreføre arbeidet med å gjøre førstegangstjenesten attraktiv for de vernepliktige.

Å gjøre tjenesten mer attraktiv dreier seg ikke bare om økonomisk kompensasjon, men også om en effektiv sesjonsordning, utviklende tjeneste og styrkede muligheter for en videre karriere både innenfor og utenfor Forsvaret. De årlige spørreundersøkelsene blant de vernepliktige som har avtjent førstegangstjenesten, viser at Forsvaret er på rett vei med å reformere tjenesten selv om det fortsatt er et forbedringspotensial, jf. kapittel 2.3.2. Dette viser betydningen av å videreføre et målbevisst arbeid for å gjøre førstegangstjenesten enda bedre.

Forsvaret må fortsatt basere seg på både vernepliktige og vervede mannskaper. Utvalget mener at verken antallet eller andelen vernepliktige som utfører militærtjeneste, er avgjørende for å videreføre prinsippet om verneplikt. Mange vil heller ikke oppfylle kravene som stilles til militærtjeneste. Men den faktiske bruken av vernepliktige gir en håndfast indikasjon på hvor nødvendig denne ordningen er for Forsvaret. Utvalget mener derfor at Forsvaret må legge stor vekt på å utnytte de muligheter som verneplikten representerer.

3.3.2 En moderne verneplikt

Skal vi i det norske samfunn stå sammen om den grunnleggende oppgaven militært forsvar innebærer, har dagens vernepliktsordning én grunnleggende svakhet: Plikten til å stå til disposisjon for Forsvaret er ulik for kvinner og menn.

I kapittel 3.2.4 understreker utvalget betydningen av å styrke likestilling og mangfold i Forsvaret for å videreutvikle organisasjonens kompetanse og kultur.

St.meld. nr. 36 (2006–2007) som ble framlagt 29. juni 2007, identifiserer en rekke tiltak for å øke den vedvarende lave kvinneandelen i Forsvaret. Meldingen varsler at det skal iverksettes en utredning om allmenn sesjonsplikt og allmenn verneplikt. Meldingen bygger blant annet på innstillingen fra Brestrup-utvalget som pekte på at dagens selektive

verneplikt er årsaken med størst forklaringskraft på den skjeve kjønnsfordelingen i Forsvaret.

Utvalget er enig i at dagens vernepliktsordning er et alvorlig hinder for å øke kvinneandelen betydelig i Forsvaret. Utvalget viser også til at kvinneandelen blant befal og vervede og i førstegangstjenesten har vært lav over tid til tross for klare og ambisiøse mål.

Etter utvalgets vurdering kan verneplikten bare delvis fylle sin hovedfunksjon – å forankre og legitimere Forsvaret i det norske samfunn, og sørge for at Forsvaret har forutsigbare muligheter til å rekruttere et stort antall dyktige, unge mennesker hvert eneste år – så lenge verneplikten bare omfatter halve befolkningen.

Utvalget understreker at våre grunnleggende verdier innebærer like rettigheter for alle, og at Forsvaret må innrettes mot å bli en tett integrert del av det norske samfunn, jf. kapittel 1. Det er også naturlig å vise til at førstegangstjenesten framstår som stadig mer attraktiv, utvalgets anbefaling om å gjøre tjenesten enda bedre, og de muligheter som dette gir for en videre karriere både utenfor og innenfor Forsvaret. Også disse forhold taler for en utjevning av de forskjeller som dagens vernepliktsordning innebærer for kvinner og menn.

Utvalget anbefaler derfor at plikten til å stå til disposisjon for Forsvaret gjøres lik for kvinner og menn.

Med dette anviser utvalget en overordnet retning for utviklingen av det norske vernepliktsystemet. Denne retningen styrker mulighetene til å dekke Forsvarets behov fullt ut gjennom ikke bare godt skikkede men også godt motiverte soldater. Derfor er dette både en bedre og en mer framtidig rett løsning enn dagens vernepliktsordning.

En slik utvikling av vernepliktsystemet må skje gradvis. Blant annet må erfaringene med ordningen med frivillig sesjon for kvinner og andre tiltak for å øke kvinneandelen i Forsvaret, vurderes nøye slik at Forsvaret settes best mulig i stand til å lykkes med den grunnleggende vernepliktsreformen. Gjennom å slå fast prinsippet om lik plikt for kvinner og menn til å stå til disposisjon for Forsvaret mener utvalget det er mulig å sikre det nødvendige tempo og engasjement i denne krevende prosessen.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Bjørklund i vedlegg 1.

3.4 Flernasjonale løsninger

Internasjonalt samarbeid har grunnleggende betydning for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikken jf. kapittel 2.1. Utvalget mener det er sentralt å utnytte mulighetene for et tettere samarbeid med andre land i den fulle bredde av militær virksomhet, fra utvikling og anskaffelser via utdanning og trening, til felles militære kapasiteter og operasjoner.

En hovedutfordring knyttet til flernasjonalt samarbeid er at det kan bidra til å redusere nasjonale myndigheters handlefrihet til å bruke sine militære styrker når og hvor de måtte ha behov for det. Dette kan eksempelvis inntreffe dersom felles kapasiteter bare er tilgjengelige i samvirke med andre stater under bestemte forutsetninger, eller at kritiske funksjoner er plassert i andre stater.

Vellykket flernasjonalt samarbeid forutsetter derfor enten at samarbeidspartnerne bevarer høy grad av autonomi for sin militære virksomhet, noe som vil kunne bidra til å redusere de økonomiske gevinstene av samarbeidet, eller det forutsetter betydelig grad av sammenfall av nasjonale interesser og felles verdier blant samarbeidspartnerne.

3.4.1 Betydningen av flernasjonalt samarbeid

Internasjonalt militært og militærrelatert samarbeid var kommet langt i NATO da den kalde krigen tok slutt. Siden 1990 har slikt samarbeid, spesielt europeiske stater i mellom, utviklet seg raskt. Samarbeidet omfatter blant annet flernasjonale hovedkvarterer og avdelinger, materiellprosjekter, utdanning og utvikling av operasjonskonsepter, doktriner og standarder. I tillegg har den europeiske forsvarsindustrien blitt internasjonalsert gjennom fusjoner og oppkjøp. I dag er samarbeidet så omfattende i bredde og dybde at det kan omtales som en militær integrasjon i Europa.

Selv om mye av samarbeidet foregår i regi av EU og NATO, skjer store deler av det praktiske samarbeidet gjennom et nettverk av enheter, prosjekter og tiltak inngått mellom to eller flere stater. Drivkreftene er økonomiske, operative og politiske. Samarbeid kan være løsningen på økonomiske utfordringer som følge av økte kostnader og reduserte forsvarsbudsjetter. Økte krav i militære operasjoner har også ført til større behov for at enheter som skal i felt sammen, må være koordinert og samtrent på forhånd. Men mange sam-

arbeidsprosjekter har også klare politiske mål, for eksempel å fremme europeisk integrasjon.

Hvert år fattes hundrevis av vedtak om iverksettelse av større eller mindre militære samarbeidsprosjekter i Europa, og de fleste stater er involvert i samarbeidsprosjekter med de fleste andre stater. Men samarbeidet er også preget av grupperinger basert på geografi, felles politisk forståelse eller felles militære behov. Noen stater har valgt å samarbeide nært med et fåtall partnere, mens andre samarbeider med mange partnere om enkeltprosjekter. Noen prosjekter er organisert rundt én stat som tar hovedansvar, mens andre gir mindre bidrag. Andre er basert på mer likeverdig deltakelse fra flere stater. Dette reflekterer ulike tilnærminger til flernasjonalt samarbeid.

Siden dyptgripende militært samarbeid kan skape sterk gjensidig avhengighet, er valg av partnere svært viktig. Det er også viktig å framstå som en troverdig, forutsigbar og stabil partner. Dette stiller store krav til utforming av forsvarspolitikken.

Norges medlemskap i og forpliktelsene overfor NATO gjør at flernasjonalt samarbeid allerede utgjør en hjørnestein i norsk forsvarspolitik og har stor betydning for Forsvarets struktur og standarder. Dette gjelder blant annet standardisering av våpen og kommunikasjonssystemer, prosedyrer og trening. NATO-medlemskapet har også hatt klar innvirkning på utformingen av norske militære doktriner.

Også Norges prioritering av samarbeidet i FN krever flernasjonalt militært samarbeid på en rekke områder. Internasjonale operasjoner med bidrag fra mange stater og organisasjoner skaper i seg selv et behov for flernasjonal koordinering og samhandling på mange nivåer. Dette innebærer blant annet koordinering med ulike sivile og militære myndigheter i vertslandet, med militære enheter fra andre bidragsytende land, og i forhold til internasjonale og frivillige organisasjoner.

Operasjoner i lang avstand fra eget territorium stiller også store krav til blant annet ledelse, etterretninger, sikkerhet, transport og logistikk jf. kapittel 2.3.1. Internasjonale operasjoner har fungert som en drivkraft for å utvikle flernasjonalt samarbeid, for derved å oppnå større effekt og begrense nasjonale kostnader og belastninger.

Flernasjonale militære løsninger kan bidra til økt handlingsrom både ute og hjemme fordi forutsetningene legges bedre til rette for å samarbeide. Slike løsninger gir bedre muligheter for rotasjon av styrker, samvirke på lavt nivå og bedre ressursutnyttelse. Dette betyr at flernasjonale løsninger

kan representere et potensial for økt reaksjons-evne og utholdenhet, både i operasjoner utenlands og i våre egne områder.

Et tett flernasjonalt samarbeid bidrar til utvikling og deling av kompetanse mellom deltagerne. Gjennom flernasjonale løsninger for utdanning og trening kan ellers små og sårbare nasjonale kompetansemiljø gjøres mer slagkraftige ved å bidra inn i et større hele. De kan nyttiggjøre seg hverandres spisskompetanse, opplæringsprogrammer, kvalitetsstandarder og andre former for kunnskap.

Prisstigningen på militært materiell i kombinasjon med mer eller mindre flate forsvarsbudsjetter siden 1990, har bidratt til en kraftig reduksjon av Forsvarets operative struktur, jf. kapittel 2.3.3. Operasjoner hvor moderne militært materiell anvendes, krever betydelige investeringer i kompetanse og infrastruktur i Forsvarets ledelses- og støtteapparat. For små stater som Norge kan det derfor bli stadig mer aktuelt å fjerne enkelte operative kapasiteter og kraftsamle om andre.

Flernasjonalt samarbeid kan gjøre det mulig for små stater å opprettholde en nødvendig bredde og et omfang av militære kapasiteter som ellers ikke ville kunne finansieres innenfor nasjonale rammer alene. Flernasjonalt samarbeid gir økt handlefrihet til å utforme mer kostnadseffektive løsninger for både anskaffelser og drift av operative systemer.

3.4.2 Viktige utfordringer

Det er stor spennvidde i flernasjonalt samarbeid, fra materiellanskaffelser og -vedlikehold til flernasjonale operative kapasiteter. Utvikling, produksjon og vedlikehold av forsvarsmateriell er først og fremst knyttet til teknologi, økonomi og næringspolitikk. Det behøver ikke nødvendigvis berøre den enkelte stats handlefrihet og evne til å hevde egen suverenitet. Bruk av felles operative kapasiteter derimot, kan kreve konsensus og kan-skje til og med aktiv medvirkning fra samarbeidspartnere som i utgangspunktet ikke trengte å bli trukket inn i situasjonen. Mellom disse ytterpunktene er det forskjellige former for operativt samarbeid som krever stor grad av standardisering i materiell, doktriner, trening og øvelser, men som likevel ikke krever aktiv støtte fra samarbeidspartnere for å gjennomføre en operasjon.

I forberedelsene til flernasjonale operasjoner tilbyr stater styrker under bestemte forutsetninger, inkludert å fastsette hva styrkene kan og eventuelt ikke kan brukes til. Denne type forutsetninger revurderes og følges opp under operasjo-

nene. Den nasjonale kontrollen som alle stater krever over egne styrker, er således et sentralt element i alle flernasjonale operasjoner.

Stater som opererer like militære systemer har en særlig god forutsetning for samarbeid. Systemlikhet kan være grunnlag for standardisering av doktriner, operasjonskonsepter og prosedyrer, som igjen kan være nødvendig for å utvikle felles utdanning, trening og øvingsopplegg. Systemlikhet er også sentral for å kunne redusere støtte- og forvaltningsapparatet, ivareta kompetansehensyn og gjennomføre effektive og kostnadsbesparende anskaffelser. Ved anskaffelse av avansert forsvarsmateriell står derfor prinsippet om systemlikhet sentralt, men dette betinger en felles nøktern kravsetting til materiellet.

3.4.3 Utvalgets vurderinger og tiltak

Utvalget mener at flernasjonalt samarbeid er et viktig virkemiddel for å trygge norsk sikkerhet og for å sikre tilgang til militære kapasiteter som Norge ellers ikke ville hatt tilgang til.

Utvalget mener at norsk deltagelse i konkrete, flernasjonale samarbeidsløsninger bør vurderes ut fra tre kriterier:

- eventuelle begrensninger i norske myndigheters råderett over kapasiteten og bruk av norske styrker
- muligheter for å opprettholde og videreutvikle operativ evne og levedyktige kompetansemiljøer
- mulighetene for økonomiske innsparinger

Flernasjonalt samarbeid om operative kapasiteter vil kunne innebære usikkerhet og begrensninger i kapasitetenes tilgjengelighet i en kritisk situasjon der samarbeidspartnersnes politiske interesser ikke er sammenfallende eller er direkte motstridende. Full nasjonal kontroll over en kapasitet kan bare sikres ved selv å eie kapasiteten eller ved å inngå forpliktende avtaler med klar fordeling av ansvar.

Norge har større nasjonale sikkerhetspolitiske utfordringer enn de fleste andre vesteuropeiske stater. Derfor har Norge også større behov for råderett over egne styrker enn mange mulige partnere. Utvalget mener derfor at kapasiteter til bruk i svært viktige eller sensitive operasjoner på eget territorium og i eget interesseområde i stor grad må baseres på nasjonale løsninger og der nest på forpliktende avtaler. Flernasjonale løsninger kan bidra til å opprettholde slike kapasiteter.

Utvalget mener videre at det i forkant av alle flernasjonale samarbeidsprosjekter og operasjo-

ner er avgjørende å fastslå om konsekvensene for nasjonal suverenitet er akseptable. Forut for operasjoner må deltagernes nasjonale begrensninger og vetorett ved tildeling av oppdrag være avklart slik at man oppnår den forutsatte støtte eller operative evne.

Utvalget mener det er særlig aktuelt å vurdere flernasjonale løsninger i sammenheng med anskaffelse av nye systemer. Felles anskaffelser kan i seg selv ha en rekke fordeler. De skaper dessuten en rekke nye muligheter for flernasjonalt samarbeid innenfor andre deler av Forsvarets virksomhet. Så langt det lar seg forene med hensynet til nasjonal suverenitet mener utvalget derfor at Norge bør tilstrebe flernasjonalt materiell-samarbeid. Dette vil bidra til økt samarbeid med allierte, naboland og andre Partnerskap for fred-stater, samt reduserte kostnader.

Utvalget ser også en rekke fordeler ved samarbeid om utdanning, trening og øving av militære styrker. Samtidig mener utvalget at militære skoler og sentrale forsknings- og utviklingsmiljøer må ha kompetanse for å kunne utvikle nasjonale doktriner og konsepter og sikre nasjonal identitet og legitimitet i utdanningssystemet.

Våre allierte treningssentra får gode skussmål og de drives meget effektivt. Utvalget mener at Norge bør fortsette å markedsføre sine gode øvings- og treningsmuligheter og tilrettelegge for slik øving og trening. Dette innebærer at utenlandske enheter fra alle forsvarsgrener kan øve under krevende forhold og opparbeide kompetanse på norske forhold og at norske enheter får god trening i å samvirke med styrker fra andre land.

Norge har en lang tradisjon for flernasjonalt samarbeid i NATO og med sentrale allierte. Utvalget mener at det er av særlig interesse å bygge videre på dette forpliktende og langvarige flernasjonale samarbeidet i årene framover. I tillegg er det også av særlig interesse å følge opp det svensk-norske samarbeidsinitiativet.

3.5 Sivilt-militært samarbeid

Sivilt-militært samarbeid har i de senere år fått økt oppmerksomhet i mange land. Både behovet for å møte komplekse sikkerhetspolitiske utfordringer med et bredt spekter av virkemidler, og behovet for samordnet sivil og militær innsats i internasjonale operasjoner, har bidratt til dette.

I Norge har utviklingen innen sivilt-militært samarbeid vært knyttet til både beredskapen for å

møte kriser og det daglige, rutinemessige samarbeidet. Etter årtusenskiftet er det gradvis lagt nye rammer for samfunnssikkerhet, krisehåndteringsberedskap og sivilt-militært samarbeid. Totalforsvarskonseptet er modernisert, den sivile beredskapssektoren er styrket, og det er etablert klare rammer for samarbeidet mellom Forsvaret og sivile myndigheter. Tross dette utgjør informasjonsutveksling, koordinering og rolleforståelse fremdeles en utfordring. Det gjelder både mellom ulike sivile myndigheter og mellom militære og sivile myndigheter.

Den mest dynamiske og krevende av alle former for sivilt-militært samarbeid i årene framover, vil trolig være samarbeidet som finner sted i internasjonale operasjoner. Erfaring fra internasjonale operasjoner har gitt en stadig klarere erkjennelse av at koordinering av sivile og militære bidrag er svært viktig for å lykkes. Målet om å finne hensiktsmessige konsept og rutiner for slik koordinering, vil kreve nybrottsarbeid både ute i operasjoner og i forberedelsene for og ledelsen av slike i Norge.

Forsvarets støtte til det sivile samfunn til daglig og i krise, og fokuset på helhetlig konfliktløsning i internasjonale operasjoner, medfører totalt sett at det sivil-militære aspekt ved Forsvarets virksomhet blir stadig viktigere og mer utfordrende i framtiden.

3.5.1 Det moderniserte totalforsvarskonseptet og krisehåndteringsprinsipper

Totalforsvarskonseptet omhandler bruk av samfunnets samlede ressurser i håndteringen av en krise. Beredskapslovene og prinsippet om at sivile ressurser kan mobiliseres av Forsvaret i krise og krig, ligger fast. Det moderniserte totalforsvarskonseptet legger imidlertid vekt på at de totale ressurser som er tilgjengelige i krig, også skal kunne brukes ved vanskelige, kriseliknende hendelser i fred, jf. Innst. S. nr. 49 (2003–2004) og St.prp. nr. 39 (2003–2004). Konseptet gjelder således for alle typer kriser, ikke bare i situasjoner der beredskapslovgivningen trer i kraft.

Sentralt totalforsvarsforum ble opprettet i 2005 for å tilrettelegge for et best mulig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter, innen både beredskapsplanlegging og samarbeid generelt. Sentralt totalforsvarsforum har representanter fra alle sentrale statlige organ med beredskapsansvar, og ledes vekselvis av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Fellesoperativt hovedkvarter.

Innst. S. nr. 49 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 39 (2003–2004), fastslo at tre grunnleggende prinsipper utgjør utgangspunktet for det daglige arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og håndtering av kriser:

- ansvarsprinsippet – den myndighet som har ansvar i en normaltstand har ansvar også under kriser
- likhetsprinsippet – organisasjonen skal være mest mulig lik under en krise som til daglig
- nærhetsprinsippet – krisen skal håndteres på lavest mulig nivå

Behovet for bistand fra Forsvaret må alltid defineres av de sivile myndigheter som har ansvar for å håndtere en krisesituasjon. Dette vil være situasjoner der de kommunale, regionale og statlige sivile rednings- og beredskapsressursene ikke strekker til. Ansvars- og nærhetsprinsippene innebærer derfor at Forsvaret kan få bistandsanmodninger fra en rekke ulike myndigheter, heriblant kommuner, fylkesmenn, hovedredningssentrene og en rekke statlige etater. I kritiske og ekstraordinære situasjoner der liv og helse trues, vil politiet være Forsvarets viktigste oppdragsgiver.

For Forsvaret har det moderniserte totalforsvarskonseptet ført til økt oppmerksomhet om bistand til sivile myndigheter i krisesituasjoner. Det må imidlertid understrekes at Forsvaret i stor grad er avhengig av sivil infrastruktur i sin daglige drift og vil også være det i krisesituasjoner, særlig dersom slike strekker seg over tid. Beredskapstiltak på sivil side for å sikre at viktige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur fungerer i alle situasjoner, gir dermed viktige bidrag også til Forsvarets beredskap.

3.5.2 Forsvarets støtte til sivile myndigheter

En rekke deler av Forsvaret er mer eller mindre jevnlig involvert i å yte bistand til sivile myndigheter. Som omtalt i kapittel 3.1, er Kystvakten og grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger spesielle i denne sammenheng gitt det særlige ansvaret Forsvaret har for å utøve norsk myndighet på avgrensede områder. Etterretningstjenestens og Nasjonal sikkerhetsmyndighets støtte til sivile myndigheter er også omtalt i kapittel 3.1. Redningstjenesten, som Forsvaret driver på vegne av Justisdepartementet, er et særtilfelle som ikke vil omtales ytterligere her.

Kystvakten er den delen av Forsvaret som i mest utstrakt grad bistår sivile myndigheter. For-

uten ett særskilt ansvar for fiskeri- og fangstopp-syn og ressurskontroll, er Kystvakten i Kystvakt-loven gitt myndighet til å føre oppsyn med en rekke offentlige lover og forskrifter, herunder Tolloven og flere miljøvernlover. Forsvaret har gjennom KYBAL-systemet (kystberedskap og aksjonsledelse) myndighet til å iverksette tiltak og lede innsatsen ved krisesituasjoner på havet og langs kysten, inntil etaten som har det primære ansvar kan overta. Kystvakten forventes videre å støtte politiet og andre statsetater i deres arbeid. Fra 2003 har Kystvakten og Forsvaret også støttet Fiskeri- og kystdepartementet i forbindelse med slepebåterberedskapen i Nord-Norge.

Andre områder hvor Forsvaret jevnlig bistår sivile myndigheter, er søk- og redning både til havs og på land, og uskadeliggjøring og fjerning av eksplosiver. Forsvaret har også tradisjon for å støtte ulike sivile arrangementer.

Ved omfattende katastrofer eller kriser, der de primært ansvarlige myndigheter ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen, vil bistand fra Forsvaret kunne bli svært viktig. Ved naturkatastrofer eller omfattende krisesituasjoner der det er fare for liv og helse, vil redningsinnsatsen ledes av politiet. Politiet kan anmode om bistand fra Forsvaret med basis i Bistandsinstruksen. Slik bistand vil foruten store mannskaps- og materielle ressurser kunne omfatte Forsvarets overvåkings- og ledelsesapparat, samt spesialkompetanse og ressurser på områder som for eksempel vern mot masseødeleggelsesmidler.

Som omtalt i kapittel 2.1 og 3.1, er forebygging og bekjempelse av terrorisme i hovedsak politiets ansvar. Foruten Etterretningstjenestens viktige arbeid for å avdekke terroristgruppers aktivitet i utlandet, har Forsvaret en viktig beredskapsfunksjon for kriser der sivile ressurser ikke strekker til. Bistand fra Forsvaret vil være mest aktuelt ved behov for omfattende eller langvarig sikring av samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur. Forsvarets spesialstyrker trener også på å støtte politiet, særlig ved angrep mot installasjoner offshore. Gitt at det kun er Forsvaret som har evnen til å bekjempe luftbåren terrorisme, er Forsvarsdepartementet og Forsvaret gitt ansvar for å håndtere slike situasjoner.

Også ved katastrofer og ulykker i utlandet som involverer norske borgere, vil Forsvaret være en viktig støttespiller for sivile myndigheter og organisasjoner. Forsvarets avtale med SAS-Braathens om å bruke fly til medisinsk evakuering, og Forsvarets egne transportfly, ble eksempelvis raskt satt inn i hjelpearbeidet under Tsu-

nami-katastrofen i julen 2004. Også i NATO-sammenheng kan Forsvaret bli bedt om å bidra til håndtering av naturkatastrofer, slik som da *NATO Response Force* ble satt inn etter jordskjelvet i Pakistan i 2005 og orkanen i Louisiana i 2006.

3.5.3 Internasjonale operasjoner og sivilt-militært samarbeid

Internasjonalt er det i dag bred erkjennelse av at en helhetlig tilnærming er avgjørende for å løse komplekse, væpnede konflikter. Dette gjelder særlig operasjoner der det internasjonale samfunn støtter oppbygging av ødelagte samfunn og stater. Denne type operasjoner er ikke bare komplekse i omfang og antall aktører, men internasjonal innsats for å skape eller endre stats- og samfunnsstrukturer er i seg selv nærmest uunngåelig normativ, og dermed også politisk. Dette politiske aspektet framstår ofte som det største hinderet for helhetlig konfliktløsning. Det nødvendiggjør et kontinuerlig fokus på arbeids- og rolledeling mellom lokale og internasjonale, statlige og ikke-statlige aktører.

FN har gjennom de mange virkemidlene tilgjengelige i FN-systemet, og de stilt til rådighet av medlemsland, et særlig potensial for helhetlig konfliktløsning. FN har også kommet langt i å utvikle konsepter for *Integrated Missions* (integrerte operasjoner brukes her for å omtale helhetlig konfliktløsning), og har vist evne til å omsette disse i praktiske resultater.

Også regionale organisasjoner som NATO og EU, legger stor vekt på å etablere hensiktsmessige konsept og mekanismer for koordinering av egen innsats, og med andre internasjonale, statlige og ikke-statlige aktører. NATO lanserte sitt konsept for helhetlig konfliktløsning, *Comprehensive Approach*, på Riga-toppmøtet i november 2006. På militær side arbeider NATO med konseptet *Effects-based Approach to Operations*.

Koordinering av innsats står også på dagsorden i en rekke land. I Norge har fokus til nå vært på å koordinere innsatsen i Afghanistan. Regjeringen har opprettet et statssekretærutvalg og et interdepartementalt embetsutvalg for dette formålet.

Helhetlig konfliktløsning krever normalt koordinering av tre typer innsats: humanitær assistanse, sikkerhet og utvikling (på politisk, justis, sosialt og økonomisk plan). En stor utfordring ligger i at aktører mangler kunnskap og forståelse om hverandres roller, og at slik koordinering er svært utfordrende. I både FN og NATO er det

uenighet om grunnleggende problemstillinger som hvilket ambisjonsnivå og rolle organisasjonen, eller ulike deler av organisasjonen, skal ha i integrerte operasjoner.

Militære styrkers viktigste funksjon i integrerte operasjoner er å skape en tilstrekkelig stabil sikkerhetssituasjon for at humanitær- og utviklingsbistand kan settes inn. I konflikter der væpnede grupper aktivt retter sin motstand mot internasjonale styrker, vil stabiliseringsoperasjoner kunne kreve både svært robust og langsiktig innsats. Ut over dette kan militære bidrag være viktige innen sikkerhetssektorreform og i avvæpning, demobilisering og reintegrering av væpnede grupper. Disse oppgavene understreker hvor nært sikkerhetstiltak er knyttet til langsiktig utviklingsstøtte og oppbygging av lokal selvstyre-evne, og derved et samfunns overgang fra krig til fred.

Norske myndigheter legger i dag vekt på at militære styrker skal unngå å drive humanitær og utviklingsbistand med mindre den humanitære situasjonen innebærer at slik innsats er nødvendig. Dette gjelder særlig der sikkerhetssituasjonen er så vanskelig at sivile organisasjoner ikke finner det mulig å operere. Der prosjekter vurderes gjennomført, skal dette skje ut fra en helhetsvurdering og koordineres med annen lokal og internasjonal innsats. Ikke minst skal det sikres at kortsiktige tiltak i militære regi ikke undergraver parallelle humanitære tiltak, eller går på bekostning av langsiktige utviklingsmål.

Prinsippet om arbeids- og rolledeling er viktig og riktig. Det er imidlertid en stor utfordring å finne en hensiktsmessig balanse mellom behovet for å koordinere innsats, og humanitære organisasjoners ønske om og behov for å bli oppfattet som upartiske og uavhengige.

3.5.4 Utvalgets vurderinger og tiltak

Utvalget er kjent med at regjeringen skal legge fram en stortingsmelding om samfunnssikkerhet våren 2008. Stortinget har i Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002), bekreftet fortsatt parallell behandling av langtidsplaner for militært forsvar og sivil beredskap. Begge langtidsplaner behandles i forsvarskomiteen, noe som gir mulighet for god ressursutnyttelse også innen det sivil-militære samarbeidet.

Utfordringene Norge står overfor både i norske nærområder og gjennom bidrag i internasjonale operasjoner, krever at sivil og militær innsats ses i sammenheng. Slik innsats må rettes inn mot

ikke bare å håndtere konkrete situasjoner, men også mot å oppnå langsiktige mål. Dette forutsetter en tettere kontakt mellom sivil og militær side på flere nivå – mellom beslutningstagere, planleggere og utøvere.

Til tross for at både aktørene og oppgavene i det sivil-militære samarbeidet til dels er svært ulike i Norge og internasjonale operasjoner, er flere av utfordringene de samme. Dette gjelder særlig koordinering, rolledeling og rolleforståelse. For å møte disse utfordringene fremmer utvalget anbefalinger på tre områder: koordineringsmekanismer, øvelser og kompetansebygging.

Effektive mekanismer for å samordne sivil og militær innsats er svært viktige, både i Norge og i internasjonale operasjoner. Kompleksiteten i å koordinere statlige etaters og frivillige organisasjoners innsats i Norge, er langt mindre enn i internasjonale operasjoner. Tross dette anser utvalget at erfaringer fra arbeidet med samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid i Norge, og de koordineringsmekanismene som er etablert nasjonalt, kan være nyttige for Norges internasjonale engasjement.

Sentralt totalforsvarsforum er en viktig møteplass for sivile og militære ledere med beredskapsansvar. For å få en sterkere formalisering av dagens samarbeid mellom sivile og militære myndigheter, anbefaler utvalget å gi Sentralt totalforsvarsforum ansvar for å legge til rette for utarbeidelsen av et nasjonalt register av krisehåndteringsressurser. Dette kan etter utvalgets syn oppnås ved å hente ut informasjon, på en hensiktsmessig måte, fra Forsvarets styrkeoppbyggingssystem (SOS) og Nasjonalt ressursregister for redning og beredskap (NARRE).

Det daglige, praktiske samarbeidet i Norge mellom sivile myndigheter, herunder politiet, og Forsvaret fungerer etter utvalgets syn godt. Samarbeidet mellom Fellesoperativt hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge på den ene siden og hovedredningssentralene, sjøtrafikksentralene og andre etater på den annen, er svært viktig for sikkerheten i norske havområder. Kystvakten, Garnisonen i Sør-Varanger og Heimevernet, er andre deler av Forsvaret som har veletablerte rutiner for samarbeid med politiet og sivile myndigheter.

Utvalget anser imidlertid at eksisterende samarbeids- og koordineringsmekanismer mellom de hemmelige tjenestene, herunder spesielt mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, bør utvikles videre i takt med utfordrin-

gene. Internasjonal terrorisme utgjør en trussel som utfordrer det tradisjonelle skillet mellom Etterretningstjenestens og Politiets sikkerhetstjenestes ansvarsområder. Etter utvalgets syn er det av denne grunn svært viktig å videreutvikle lovgrunnlaget og etablere gode mekanismer for samarbeid og koordinering mellom tjenestene som begge utfører et viktig arbeid på dette feltet.

Utvalget anbefaler derfor at det snarest gjennomføres en grundig utredning av hvordan samarbeid og koordinering mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste best kan ivaretas. Utvalget viser i denne sammenheng til mekanismer som i senere år er opprettet i andre land.

Etter utvalgets syn er også dagens koordineringsmekanismer for norsk militær og sivil innsats i internasjonale operasjoner utilstrekkelige. Utvalget mener at dagens midlertidige ordning bør erstattes av et permanent organ på statssekretærnivå, innrettet mot å koordinere all statlig norsk innsats i internasjonale operasjoner.

I tillegg bør et slik organ fungere som en permanent møteplass for utveksling av informasjon mellom involverte departementer og norske ikke-statlige organisasjoner (NGO-er). Det bør være et mål å samordne – i så stor grad som hensiktsmessig og mulig, og på et så tidlig stadium som mulig – statlige norske bidrag og NGO-enes innsats. En omforent forståelse av situasjonen og utfordringene i operasjonsområdet vil være viktig i denne sammenheng. Utvalget understreker betydningen av dialog og felles planarbeid i Norge, gitt behovet for noe større avstand mellom statlige og ikke-statlige aktører ute i operasjoner.

Regelmessig kontakt og koordinering er viktig ikke bare på sentralt plan. Erfaring fra samfunnsikkerhetsarbeidet i Norge er her nyttig. Utvalget mener at Sentralt totalforsvarsforum, i en noe endret sammensetning – i «internasjonalt format» hvor blant annet norske bistandsmyndigheter og NGO-er inviteres til å delta – kan være en egnet møteplass også for aktører knyttet til norsk internasjonal innsats. Utvalget anbefaler at en slik løsning vurderes nærmere.

Utvalget mener også at norske NGO-er bør oppfordres til å opprette et felles, fast koordineringsorgan knyttet til Forsvarets fellesoperative hovedkvarter. Et slik koordineringsorgan vil kunne sørge for informasjonsflyt mellom Forsvaret og NGO-miljøet, og for verdifulle innspill til den daglige planleggingen og utførelsen av Forsvarets virksomhet i internasjonale operasjoner.

Rolleforståelse er også en utfordring for det sivil-militære samarbeidet i Norge, om langt mindre komplekst enn for integrerte operasjoner. Arbeidet med denne utfordringen bør skje på flere plan: både politisk, praktisk og kulturelt. Det konseptuelle og praktiske plan bør adresseres blant annet gjennom koordineringsmekanismene omtalt ovenfor. Det kulturelle plan, den gjensidige respekt og forståelse for ulike aktørers rolle og oppgaver, bør håndteres blant annet gjennom kontakt og kompetansebygging.

Øvelser med både nasjonale og internasjonale krisehåndteringsscenarier er nyttige for å evaluere planer og koordineringsmekanismer. Vel så viktig er at de bidrar til utveksling av erfaringer og gjensidig kompetanse- og nettverksbygging, samt til å skape forståelse og respekt for ulike aktørers roller, synspunkter og arbeidsmetoder. Utvalget mener derfor at det er viktig fortsatt å tilrettelegge for deltagelse fra NGO-er og sivile bistandsmiljø under relevante øvelser i Forsvaret. Dette bør også gjelde sivile kriseøvelser. Den nasjonale øvingskatalogen administrert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, der både øvingsdirektiv og evalueringer inngår, er et nyttig verktøy i denne sammenheng.

Forsvaret bør legge stor vekt på å fortsette kompetansebyggingen på sivil-militært samarbeid og integrerte operasjoner, særlig i sitt skolesystem. Det bør skapes ett bærekraftig kompetansemiljø på dette feltet. Foruten å undervise Forsvarets personell bør dette miljøet søke samarbeid med representanter fra NGO-er og andre relevante sivile miljø. Det vil også, sammen med kompetansepersonell fra andre deler av Forsvaret, bidra til at Norge kan stille ressurspersoner i internasjonale fora og organisasjoner.

Utvalget mener videre at Forsvaret bør tilrettelegge for at Forsvarets personell kan få permisjon for å tilegne seg erfaring fra arbeid i NGO-er og andre relevante sivile miljø, både i Norge og i FN og andre internasjonale organisasjoner. Slik erfaring vil bidra til kompetanseheving og vil derfor være verdifull for Forsvaret. Dette bør verdsettes deretter, jf. kapittel 3.2.1.

Avslutningsvis vil utvalget understreke at arbeidet med sivil-militært samarbeid og spesielt integrerte operasjoner, også bør ses i en flernasjonal ramme. Dette omfatter både nordiske og bilaterale rammer. Når det gjelder flernasjonalt samarbeid, viser utvalget også til kapittel 3.4.

3.6 Retningslinjer for lokalisering

Utvalget mener at lokaliseringen av militær virksomhet må ta utgangspunkt i Forsvarets behov. Likevel berører lokaliseringsspørsmål også mange andre viktige og til dels motstridende hensyn. Disse kan bare ivaretas med klare prioriteringer ut fra en helhetlig og overordnet innfallsvinkel.

3.6.1 Viktige forhold

Militært nærvær kan spille en viktig rolle for sikkerhet og stabilitet. Militær tilstedeværelse gir et håndfast uttrykk for norske interesser og prioriteringer, styrker evnen til å holde oversikt over og operere i et område, og kan sette norske myndigheter bedre i stand til å gripe inn for å ivareta norsk suverenitet og utøve norsk myndighet.

Samtidig kan militær tilstedeværelse ha vesentlig betydning for samfunnsikkerhet og den sivile beredskap, bidra til å forankre Forsvaret i samfunnet og brukes som ledd i aktivt samarbeid med andre land.

Men militært nærvær kan også skape spenninger og konflikter i forhold til omgivelsene. Dette gjelder nabostater som kan oppfatte det militære nærværet som uttrykk for konfrontasjon eller manglende tillit, men også lokalsamfunn som utsettes for eksempelvis økt trafikk, støy og andre miljøbelastninger som følge av militær virksomhet.

Militært nærvær består av både de operative styrkene som er til stede i et område, og de militære basene, herunder hovedkvarter og mindre installasjoner, som er lokalisert til området. Selv om Forsvarets oppgaver i første rekke løses av de operative styrkene, representerer Forsvarets baser den mest permanente form for militær tilstedeværelse over tid. Derfor dreier lokalisering valget seg om mer enn effektiv ledelse, støtte og utdanning av operative styrker.

Som beskrevet i kapittel 2.1, er den langsiktige sikkerhetspolitiske utviklingen preget av usikkerhet. Basestrukturen må derfor gi handlefrihet til å bruke og utvikle Forsvaret i samsvar med skiftende utfordringer og rammebetingelser.

Norske myndigheter må kunne sette inn egnede militære enheter for å løse ulike oppgaver under varierende betingelser, på enhver del av norsk territorium og i ethvert område under norsk jurisdiksjon, jf. kapittel 3.1. Å sikre norske myndigheter tilstrekkelig handlefrihet i områder med så stor geografisk utstrekning, framstår bare

som mulig med baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet i både Sør-Norge og Nord-Norge. Virksomheten ved den enkelte base må innrettes med sikte på å utnytte mobile logistikk-løsninger og unngå unødig duplisering av aktiviteter i de to landsdelene.

Militær tilstedeværelse i Nord-Norge må også sees i sammenheng med utfordringene i nordområdene, jf. kapittel 2.1. Norsk militært nærvær i nord styrker evnen til å holde oversikt i disse områdene, bidrar til forutsigbarhet og stabilitet, og kan brukes aktivt i det praktisk rettede samarbeidet med Russland. Dette understreker betydningen av både operative styrker og militære baser i Nord-Norge.

Utfordringene i nordområdene må med andre ord få konsekvenser for Forsvarets tilstedeværelse og basestruktur i nord. Forsvarets lokalisering må ivareta utfordringene i nordområdene knyttet til suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, forvaltning og vern om verdiene. Beslutninger om lokalisering må sikre god operativ evne og tas med bakgrunn i operasjonsområde, oppgaver og responstid. Det må legges økt vekt på nasjonal og alliert trening og øvelser i nord, også som grunnlag for deltakelse i internasjonale operasjoner. Forsvarets ledelse bør også styrkes i landsdelen.

Forsvarets enheter må settes i stand til å løse oppgaver under svært varierende forhold, operere effektivt sammen og videreutvikle taktikk og operasjonsmønstre, jf. kapittel 2.3.1. Dette stiller høye krav til egnede trenings- og øvingsområder. Tilgang til slike trenings- og øvingsområder framstår derfor som meget viktig i lokaliseringen av Forsvarets virksomhet. Behovet for effektivt samvirke mellom ulike typer operative enheter kan tilsi at ulike deler av Forsvarets virksomhet bør lokaliseres sammen eller i nærheten av hverandre, og i tilknytning til trenings- og øvingsområder. Det understrekes at Forsvaret så langt det er mulig må arbeide for å redusere miljøbelastninger som følge av militær virksomhet.

En rekke av Forsvarets kompetansemiljøer framstår som små og sårbare, jf. kapittel 2.3.2. En konsentrasjon av Forsvarets baser kan styrke mulighetene til å skape større og mer levedyktige kompetansemiljøer, og tilrettelegge for tettere kontakt og samarbeid mellom disse. Likevel må kostnadene ved slik konsentrasjon veies nøye mot den reelle styrkningen av kompetansemiljøene som kan oppnås.

Lokaliseringen av Forsvarets virksomhet påvirker mulighetene for å rekruttere og beholde

personell, jf. kapittel 3.2. Det vil eksempelvis kunne være enklere å rekruttere og beholde personell – ikke minst fra tokarrierefamilier – hvis aktuelle tjenestesteder ligger nær byer og større befolkningssentra. En slik lokalisering kan dessuten gi bedre muligheter for tettere kontakt og samarbeid med sivile kompetansemiljøer. Men også dette hensynet må naturligvis veies mot andre forhold.

Konsentrasjon av militær virksomhet til færre tjenestesteder medfører større forutsigbarhet, både for arbeidstagere, deres familier og vertskommunene for Forsvarets virksomhet. Dette kan styrke mulighetene for å utvikle attraktive tjenestesteder og lokalsamfunn.

Å ivareta norsk sikkerhet innenfor en alliert og internasjonal ramme stiller også krav til den norske basestrukturen. Forsvarets baser må kunne motta og støtte militære styrker fra andre land for å trene, øve eller operere sammen med norske styrker. Dette har særlig betydning for dimensjoneringen av baser, herunder forlegnings- og forpleiningskapasitet, og tilhørende trenings- og øvingsområder.

Utvalget vil understreke betydningen av å videreutvikle samarbeidet med Norges allierte. Flere av de samarbeidsprosjekter som er etablert, er direkte knyttet til basestrukturen. Dette gjelder blant annet NATOs flåte av AWACS luftvarslings- og kontrollfly, ulike treningssentra som også blir benyttet av NATO- og Partnerskap for fred-land, og avtalen om amerikansk forhåndslagring i Norge. Spesielt AWACS og baser med tilhørende trenings- og øvingsområder er av stor sikkerhetspolitisk betydning. I følge Innst. S. nr. 18 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 77 (2006–2007), vurderes også bilaterale forhåndslagringsavtaler fortsatt å være av stor sikkerhets- og forsvarspolitisk betydning for Norge.

Behovet for rasjonell drift av Forsvaret må også tillegges betydelig vekt. Ut fra et rendyrket, langsiktig økonomisk perspektiv er det mulig å oppnå vesentlige driftsinnsparinger gjennom å konsentrere Forsvarets virksomhet til vesentlig færre baser enn i dag.

Behovet for rasjonell drift må kombineres med behovet for å utnytte de omfattende investeringer som er gjort på militære baser og i militær infrastruktur. Etablering eller utvidelse av militære baser kan kreve store investeringer over lang tid og betydelige inngrep i miljø og lokalsamfunn. Innsparingspotensialet ved flytting, sammenslåing og nedleggelse av virksomhet kan derfor variere mye fra ett lokaliseringsspørsmål til et annet.

Nedlagte militære anlegg og infrastruktur kan ha potensial for videreutvikling til sivile formål. Derfor kan nedleggelse av militære baser representere muligheter for omstilling og utvikling for enkelte lokalsamfunn. Ved nedleggelse er effektive avhendingsprosesser særlig viktig for å frigjøre verdifulle anlegg så raskt og enkelt som mulig til sivil bruk, enten offentlig eller privat. De negative konsekvensene av at militær virksomhet nedlegges, må om nødvendig håndteres av samfunnet, men ikke av Forsvaret.

Konsentrasjon av virksomhet kan bety større, samlede kostnader enn et alternativ uten omstilling. Flytting, sammenslåing og nedleggelse av militær virksomhet kan også medføre risiko for tap av kompetanse, uforutsette kostnader og synkende produktivitet i en overgangsperiode. Dette viser betydningen av et langsiktig perspektiv og grundige analyser av hvert enkelt lokaliseringsspørsmål. Disse analysene må omfatte sikkerhetspolitiske, operative, kompetansemessige og familiepolitiske forhold, samt drifts-, investerings- og flyttekostnader.

3.6.2 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at følgende legges til grunn for lokaliseringen av Forsvarets virksomhet:

- Baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet opprettholdes både i Sør-Norge og Nord-Norge for å forebygge og raskt kunne møte det brede spekteret av utfordringer som Norge står overfor i sine geografisk utstrakte nærområder; virksomheten ved den enkelte base innrettes med sikte på å utnytte mobile logistikk-løsninger og unngå unødig duplisering av aktiviteter i de to landsdelene.
- Ivaretagelse av operative hensyn og muligheter for effektiv trening og øving.
- Forsvarets virksomhet i hver landsdel konsentreres i større grad enn i dag for å skape kraftigere og bredere kompetansemiljøer, styrke evnen til felles operasjoner mellom ulike typer militære enheter, øke forutsigbarheten for Forsvarets ansatte, deres familier og Forsvarets vertskommuner, og utvikle mer rasjonelle løsninger for Forsvarets virksomhet.
- I de spørsmål der lokaliseringsalternativer ikke skiller seg vesentlig fra hverandre ut fra ovenstående punkter må også andre samfunnmessige konsekvenser vektlegges.
- Alle beslutninger om å endre Forsvarets basestruktur må bygge på brede og grundige analyser av både sikkerhetspolitiske forhold, herunder forpliktelsene overfor NATO, og

operative, kompetansemessige og økonomiske forhold; de samlede fordelene må framstå som vesentlige, og effekten av gjennomførte omstillingstiltak må evalueres i ettertid.

Disse retningslinjene anviser en klar retning for den videre utviklingen av basestrukturen. De sikrer dermed at konkrete lokaliseringvalg over tid vil bidra til gode og helhetlige løsninger for Forsvaret.

Etter utvalgets vurdering vil behovet for å kunne motta og støtte militære styrker fra andre land for å trene, øve eller operere sammen med norske styrker, kunne ivaretas innenfor en slik helhetlig løsning.

Utvalget foreslår en evaluering av dagens avhendingsregime for nedlagte militære anlegg og infrastruktur.

Utvalget mener det kan legges større vekt på å identifisere sammenhenger mellom planene for utskifting av infrastrukturkrevene materiellsystemer og planene for nyinvesteringer og vedlikehold av baser. Dette kan bidra til å tydeliggjøre naturlige beslutningspunkter for lokaliseringvalg og fremme effektiv utnyttelse av ressursene i et langsiktig perspektiv.

3.7 Forsvaret og næringslivet

St.meld. nr. 38 (2006–2007) omtaler Forsvaret og industrien som strategiske partnere. Meldingen viser til at større grad av tidlig dialog mellom Forsvaret og norsk forsvarsindustri, en styrking av gjenkjøpsregimet og en bedre samordning av virkemidler, vil bidra til større nasjonal verdiskaping, utvikling av et konkurransedyktig næringsliv og sikre Forsvaret tilgang til kompetanse, materiell og tjenester.

Utfordringer

Forsvarets anskaffelser fra norsk forsvarsindustri anslås til omtrent 6 mrd. kroner årlig, hvilket utgjør 2/3 av norsk forsvarsindustri totale omsetning, jf. St.meld. nr. 38 (2006–2007). Forsvarets valg av leverandører av materiell og utstyr har derfor stor betydning for norsk forsvarsindustri, både direkte og indirekte.

Forsvarsindustrien har, i likhet med militære styrker, hatt behov for restrukturering som følge av endrede sikkerhets- og trusselbilder etter 1990. Større grad av samarbeid, sammenslåing og endring i eierstrukturer på tvers av landegrenser

har bidratt til at antall tilbydere har gått ned, men at disse samtidig har fått større markedstilgang. Innen EU er en rekke prosesser iverksatt for å skape samarbeid på tvers av landegrenser og utvikle et åpnere marked som på sikt kan bli et felles europeisk forsvarsmarked. Norge har inngått en samarbeidsavtale med *European Defence Agency* om deltagelse i denne utviklingen.

Likevel er forsvarsmarkedene fortsatt preget av nasjonal proteksjonisme og begrenset markedsadgang. I de fleste land er forsvarsmarkedet fortsatt underlagt sterk statlig kontroll. Krav om gjenkjøp praktiseres som et virkemiddel for å gi egen forsvarsindustri adgang til utenlandske markeder. Gjenkjøpspraksis kan imidlertid ha en fordyrende og forsinkende effekt på anskaffelsesprosesser og produkt.

Utvikling av militært utstyr er både kompetanse- og kostnadskrevende. Flere, særlig små, stater ser det som formålstjenelig å etablere større flernasjonale utviklingsprosjekter i forbindelse med anskaffelse av nytt materiell og utstyr. Det vises for øvrig til kapittel 3.4.

Utviklingen i forsvarsindustrien går mot færre, men mer høyteknologiske bedrifter. På samme måte som nedbemanningen har bidratt til at enkelte av Forsvarets kompetansemiljøer forvitrer, vil restruktureringen innen forsvarsindustrien innebære tap av kompetanse. For Norge er det derfor særlig viktig å finne gode samarbeidsløsninger til gjensidig nytte for både Forsvaret og spesialiserte kompetansemiljøer utenfor Forsvaret.

Utvalget vurderinger og tiltak

Utvalget slår fast at Forsvarets behov må ligge til grunn ved enhver anskaffelse av materiell og utstyr til Forsvaret.

Utvalget mener at det er store muligheter for å skape synergi mellom Forsvaret og norsk forsvarsindustri. Dette betyr at samarbeid kan ivareta Forsvarets behov og samtidig bidra til en positiv utvikling i norsk forsvarsindustri. Utvalget mener at disse mulighetene må utnyttes.

Utvalget mener at Norge bør delta i det internasjonale arbeidet for å skape et mer åpent forsvarsmarked. På sikt vil både Forsvaret og forsvarsindustrien være tjent med dette, fordi det gir bedre konkurransemessig balanse mellom tilbydere og kjøpere.

Norge er en del av den internasjonale gjenkjøpspraksis og bør derfor søke å utnytte dette til det beste for Forsvaret. Dette kan innebære at

Forsvaret bør søke å inngå større systemkontrakter eller relasjons- og samarbeidskontrakter. På denne måten kan mengden av mindre gjenkjøpsavtaler begrenses og dermed bidra til et mer effektivt anskaffelsessystem.

Utvalget mener at god dialog og samarbeid mellom Forsvaret og den norske forsvarsindustrien kan gi kompetansemessige fordeler for

begge parter. Forsvaret kan ikke opprettholde detaljert kompetanse innenfor alle materiellsystemer i framtiden. Med sin verdifulle kompetanse på enkelte områder kan derfor norsk forsvarsindustri bidra til å supplere Forsvarets kompetanse. Dette kan være viktig for mange sider ved Forsvarets virksomhet og i Forsvarets møte med utenlandsk industri.

Kapittel 4

Forsvarspolitiske hovedprioriteringer i 2009–2012

Forsvaret står i dag ved en korsvei. En fortsatt budsjettutvikling langs samme bane som fra 1990 og fram til i dag, vil bety nedbygging av Forsvaret som følge av synkende kjøpekraft, jf. kapittel 2.3.3. En slik videre nedbygging vil gi seg utslag i en kvalitetsmessig forringelse av Forsvaret og utfasing av hele kategorier av militære enheter og systemer. Dette vil innebære at gevinstene ved omstillingen av Forsvaret siden år 2000 gradvis går tapt og at norske myndigheter vil få stadig mindre handlefrihet til å møte et bredt spekter av utfordringer med nasjonale militære enheter.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen har lenge vært dominert av positive trekk. Men det er nå en rekke utviklingstrekk som peker i en annen retning. Disse omfatter økende motsetninger og rivalisering på globalt plan, økt konkurranse om ressurser, vedvarende utfordringer for FN og NATO, ikke minst knyttet til internasjonale operasjoner, og økende utfordringer i nordområdene.

Utvalget mener at en vedvarende nedbygging av Forsvaret ikke er forenlig med det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme nasjonale verdier og interesser. Derfor bør det til et økonomisk løft for Forsvaret i den kommende 4-årsperioden.

Et moderne, effektivt og troverdig forsvar kan bare opprettholdes gjennom kontinuerlig utvikling. Dette betyr at Forsvaret verken kan eller bør videreføres akkurat slik det er i dag. Utvalget har pekt på viktige utfordringer knyttet til blant annet bruk av kompetanse og andre viktige ressurser, kontroll med driftsutgifter, ledelse og kultur, og samarbeid med andre deler av samfunnet. Disse utfordringene må først og fremst møtes gjennom interne grep i Forsvaret. Derfor mener utvalget at det må stilles klare krav til Forsvaret.

Utvalget anbefaler å styrke Forsvaret på tre måter. For det første gjennom et økonomisk løft som skaper bedre balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser. Det tydeliggjør også at det må tas et bevisst valg om å utvikle For-

svaret på linje med andre grunnleggende og viktige samfunnsområder.

For det andre gjennom å utnytte muligheter som Forsvaret har til å få mer ut av ressursene. Mer effektiv ressursbruk betyr at Forsvaret kan utvikles innenfor en realistisk økonomisk ramme. Gjennom å sannsynliggjøre at Forsvaret bruker ressursene på en god og kosteffektiv måte skapes det også bredere enighet om og støtte til en helt nødvendig satsing på Forsvaret.

For det tredje gjennom forutsigbare forsvarsbevilgninger. Historien har vist en rekke eksempler på militære feilinvesteringer. En av årsakene har vært til dels store avvik mellom økonomiske forutsetninger og faktiske bevilgninger til Forsvaret. Dette er ikke effektiv bruk av samfunnets ressurser. Utvalget mener derfor at forutsigbare forsvarsbevilgninger er helt nødvendig, både i og etter den kommende 4-årsperioden.

4.1 Innretting av Forsvaret i perioden

Utvalget anbefaler at følgende retningslinjer legges til grunn for utviklingen av Forsvaret i kommende 4-årsperiode:

- I årene 2009–2012 må Forsvaret innrettes mot oppgavene nasjonal krisehåndtering, kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner. Ambisjonsnivået for oppgaven knyttet til utøvelse av myndighet videreføres. Samtidig er det en forutsetning at Forsvaret har betydelig evne til overvåking og etterretning, jf. kapittel 3.1.
- Forsvarets personellpolitikk innrettes mot organisasjonens behov for systematisk utvikling og bruk av kunnskap, kompetanse og erfaringslæring. Samtidig er det avgjørende å løse utfordringene knyttet til høy arbeidsbelastning i deler av Forsvaret og sikre kontroll med de samlede driftsutgiftene der lønns- og gradsutviklingen spiller en viktig rolle, jf. kapittel 3.2.
- Allmenn verneplikt bør opprettholdes og videreutvikles basert på at plikten og muligheten til å stå til disposisjon for Forsvaret gjøres lik for

kvinner og menn. Det bør legges vekt på å videreutvikle systemet for utvelgelse av skikkede og motiverte mennesker til førstegangstjeneste og videreføre arbeidet med å gjøre førstegangstjenesten attraktiv, jf. kapittel 3.3.

- Det bør utvikles et tettere og dypere samarbeid med andre land om militære styrker og militær virksomhet. Dette innebærer blant annet satsing på samme materiellsystemer som andre land som grunnlag for å utvikle felles løsninger innenfor hele bredden av Forsvarets virksomhet. Slike løsninger må samtidig sikre tilstrekkelig nasjonal handlefrihet i bruken av norske militære styrker, jf. kapittel 3.4.
- Det bør arbeides for å styrke Forsvarets samarbeid med sivile myndigheter og sivile aktører, både nasjonalt og i internasjonale operasjoner. Det bør etableres et eget, permanent organ for å koordinere og samordne norsk innsats i internasjonale operasjoner. Dette omfatter både militær innsats, utviklingsbistand og humanitære bidrag, jf. kapittel 3.5.
- Den videre utvikling av Forsvarets basestruktur bør legge vekt på at baser for alle forsvarsgrener og Heimevernet opprettholdes både i Sør-Norge og Nord-Norge, at operative hensyn og muligheter for effektiv trening og øving ivaretas, at Forsvarets virksomhet i hver landsdel konsentreres, og at alle beslutninger om å endre Forsvarets basestruktur må bygge på brede og grundige analyser, jf. kapittel 3.6.
- Forsvarets behov må være styrende ved anskaffelse av militært materiell og utstyr. Det bør arbeides for å utnytte de muligheter som et tett samarbeid mellom Forsvaret og norsk forsvarsindustri representerer, jf. kapittel 3.7.

Utvalget mener at Forsvaret må ha større oppmerksomhet om utfordringer knyttet til organisasjonens ledelse og kultur. Dette utdypes i kapittel 4.2.

Utvalget anbefaler også konkrete grep i Forsvarets struktur og virksomhet. Dette gjelder særlig tiltak for å tilpasse ledelsesstrukturen, styrke Hæren og effektivisere virksomheten, jf. kapittel 4.3.

Utvalgets anbefalinger om økonomisk ramme og forutsigbarhet for Forsvaret beskrives i kapittel 4.4.

4.2 Et forsvar i stadig utvikling

Forsvaret har omstilt og nedbemannet i hele perioden siden 1990, noe som har stilt store krav til organisasjonens ledere. Utvalget har møtt ledere

på alle nivå som viser stort pågangsmot og endringsvilje til tross for årlige budsjettkutt og stadige nedleggelse. Utvalget har stor respekt for den jobb som er gjort i hele organisasjon gjennom alle disse årene.

Forsvaret har gjennomført en av de største omstillinger i offentlig sektor i Norge, en nødvendig, men krevende omstilling. Utvalget mener at Forsvaret i likhet med andre moderne organisasjoner må være i stadig utvikling, også i tiden som kommer. Utvalget mener derfor at viktige erfaringer og lærdommer fra disse omstillingsårene må utnyttes og omsettes i fornyet innsikt og forbedrede metoder innen blant annet ledelse og styring. Utvalget har derfor identifisert noen viktige utfordringer og gitt anbefalinger knyttet til ledelse og kultur.

4.2.1 Utfordringer knyttet til ledelse, styring og kultur

Det er en stor utfordring for Forsvaret at man i nesten hele gjennomføringsfasen av en omstilling har et sterkt fokus også på kommende omstillingsprosesser. Eksempelvis ble Forsvarsstudie 2007 lansert allerede i 2005, første år av inneværende langtidsplanperiode. Utvalget mener at dette skaper usikkerhet om hvilke målsettinger som skal nås, og påvirker evnen til styring og ledelse av den pågående omstilling.

En viktig årsak til at omstillingsmålene endres fra en planperiode til den neste, er ubalansen mellom de politiske ambisjoner, økonomiske forutsetninger og faktiske økonomiske tildelinger, jf. kapittel 2.3.2 og 2.3.3.

Utvalget mener at denne grunnleggende ubalansen ikke må utvikles til en kultur som i stor grad vektlegger eksterne forhold framfor å finne interne løsninger på utfordringer som organisasjonen står ovenfor. Dette betyr at det må finnes en bedre balanse mellom å fokusere på utfordringer og problemer som må løses i neste langtidsperiode, og det å oppnå mål for inneværende periode.

I en sektor under stor omstilling er det svært viktig at ledelsen styrer i én felles retning. Utvalget er derfor overrasket over hvor mange av Forsvarets ledere som i stor grad uttrykker forskjellige meninger om både veivalg, tempo og metoder i en vedtatt omstillingsplan, noe som må påvirke organisasjonens evne til å gjennomføre omstillingen. Dette bidrar til utydelighet internt i Forsvaret om mål og retning og til å svekke organisasjonens eksterne renommé.

Forsvarets sjef sitter i gjennomsnitt opp mot 3 år i samme stilling. På en rekke sentrale leder-

stillinger er derimot rotasjonshastigheten betydelig høyere. Utvalget mener at rask utskifting på ledernivå, i enhver organisasjon, vil innebære utfordringer i forhold til å vedlikeholde kompetanse, skape tillit og etablere en organisasjonsforankring. Det er også utfordrende for organisasjonen å følge opp langsiktige mål ved hyppig skifte av sjefer.

Forsvaret må i mye større grad enn tidligere håndtere vesensforskjellige utfordringer samtidig. Krise og krig er en like stor del av hverdagen som administrativ drift og byråkratisk forvaltning. Militære operasjoner har behov for sterke autonome sjefer med et helhetlig ansvar. Samtidig kan autonome sjefer være til hinder for effektiv tverrprioritering og utforming av helhetlige og langsiktige løsninger.

4.2.2 Utvalgets anbefalinger

Etableringen av integrert strategisk ledelse i 2003 skapte større dynamikk i de tradisjonelle styrings- og ledelsesregimene for Forsvaret. Forsvarsdepartementet fikk et bredere grunnlag for å utøve styring og Forsvarssjefen fikk større mulighet for tettere rådgiving inn mot de politiske beslutningsprosessene. Utvalget legger særlig vekt på at reformen har gitt Forsvarets ledelse bedre forutsetninger for god og effektiv styring, selv om det kan stilles spørsmål med om dagens løsning fungerer fullt ut tilfredsstillende. Utvalget mener derfor at reformen må videreføres og viser for øvrig til kapittel 4.3.1.

Forsvarets fokus må være på operativ evne. Utvalget legger derfor vekt på at Forsvarets ledelse på alle nivå må innrettes for å møte de krav som operative leveranser og oppgaver stiller. Videre må sjefer som har fått et ansvar, gis nødvendig handlefrihet og tilstrekkelig råderett over innsatsfaktorer som er nødvendige for at de skal kunne løse sine oppdrag.

Utvalget legger vekt på at avgjørelser må tas på hensiktsmessige nivå i organisasjonen. Dette vil kunne innebære større grad av desentralisert beslutningsstruktur. Dette må derimot gjøres under forutsetning av at med myndighet vil også ansvar gjøres gjeldende.

Utvalget mener at antall organisatoriske nivå og personer tilknyttet ledelsesstrukturer må begrenses og tilpasses organisasjonens generelle størrelse. Utvalget viser i denne sammenheng til sin anbefaling om å etablere ett felles operativt hovedkvarter for Forsvaret, jf. kapittel 4.3.1.

Endring forutsetter en sterk, synlig og sam-

stemt ledelse, og god kommunikasjon av mål og retning. Utvalget mener at Forsvaret må legge større vekt på endringsledelse og gjennomføring av omstilling. Forsvaret vil være tjent med en bedre ledelsesforankret omstilling som klart og tydelig gir én felles retning for utvikling av organisasjonen.

Utvalget mener videre at Forsvaret vil være tjent med større grad av kontinuitet i ledelsesposisjoner. Større kontinuitet vil bidra til at lederne kjenner oppgavene bedre, kan utvikle bedre tillitsforhold til sine medarbeidere og kan gi organisasjonen større ro til tross for omstilling og endring.

Utvalget mener at Forsvaret må styrke sin kontinuerlige planleggings- og iverksettingsevne. Forsvarets ledelse bør, i større grad enn tidligere, settes i stand til kontinuerlig strategisk planlegging og omstilling av Forsvaret. Systemet med 4-årsplaner for Forsvaret er skapt gjennom sedvane, og denne planleggingssyklusen drives ikke av endringer i eksterne rammefaktorer.

Utvalget understreker også at Forsvaret må styrke sin evne til tverrprioritering og helhetsvurdering. Dette innebærer at Forsvaret bør se på endrede mønstre for organisering av ledelses- og beslutningsstrukturer, som sikrer åpne beslutningsprosesser og best mulig utnyttelse av organisasjonens kunnskap og kompetanse. Det vises også til utvalgets anbefalinger om Forsvarets investeringsvirksomhet i kapittel 4.4.2.

Et forsvar i stadig utvikling krever en organisasjon med god kultur for kunnskaps- og kompetansedeling. Ulik kompetanse øker evnen til innovativ tenking. Utvalget mener derfor at dette må tillegges større strategisk betydning i Forsvaret. Grunnlaget for rett kunnskap, på rett sted, til rett tid, legges i gode kompetansenettverk og gjennom flere uformelle møteplasser for kommunikasjon og idéutveksling. Det vises for øvrig til utvalgets anbefalinger i kapittel 3.2.

Ledelse av Forsvaret er krevende. Derfor er det grunn til å understreke at større åpenhet omkring ledelses- og beslutningsprosesser, og best mulig utnyttelse av organisasjonens kunnskap og kompetanse, vil gi større engasjement og involvering både internt og eksternt. Dette vil styrke organisasjonens evne til å finne nye og gode løsninger på framtidens utfordringer.

4.3 Struktur og virksomhet

Sammenhengen mellom grunnleggende politiske prioriteringer og Forsvarets struktur og virksomhet står sentralt i forsvarsplanleggingen.

Forsvarssjefen beskriver i Forsvarsstudie 07 hvilken militær struktur og yteevne Forsvaret kan få under ulike økonomiske forutsetninger. Gjennom sin kontakt med Forsvarssjefen er utvalget kjent med sentrale vurderinger og anbefalinger fra denne studien.

Kapittel 2.3.1 presenterte viktige utviklings-trekk knyttet til gjennomføring av militære operasjoner. Blant annet ble det understreket at Forsvarets enheter må være robuste, kunne operere effektivt sammen med hverandre og med militære enheter fra andre land, og ivareta koordinering og samarbeid med sivile aktører.

Utvalget mener derfor at en balanse mellom reaksjonsevne, utholdenhet og kvalitet er viktig for utformingen av et moderne, fleksibelt og troverdig forsvar.

Utvalget har merket seg at belastningen på Forsvarets ansatte ved internasjonale operasjoner har vært ujevnt fordelt de siste årene, jf. kapittel 3.2. Bredere deltagelse og mer forutsigbart rotasjonsmønster er virkemidler for å bøte på dette. Dette betyr at det må legges mer vekt på økt deltagelse med enheter og personell fra Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet til internasjonale operasjoner, og at Hæren må styrkes.

For å øke Forsvarets utholdenhet mener utvalget det ligger en mulighet i å opprette en ordning med frivillige reservestyrker i alle forsvarsgrener. Utvalget viser særlig til sin anbefaling om å utrede slike styrker i Hæren, jf. kapittel 4.3.3.

Utvalget mener at Forsvaret må videreføre kompetanse på viktige kjerneområder. Dette betyr at Forsvaret må ha:

- en strategisk og operativ ledelse som kan lede, planlegge og gjennomføre militære, integrerte fellesoperasjoner, samt en etterretningstjeneste, og evne til spesialoperasjoner
- evne til å operere landmilitære styrker med fullt samvirke mellom alle troppearter
- evne til maritime operasjoner langs kysten og til havs
- en luftmilitær kontroll- og varslings-tjeneste og evne til kampflyoperasjoner

4.3.1 Strategisk og operativ ledelse

Innføringen av integrert strategisk ledelse bestående av Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben skulle bidra til en slankere ledelsesmodell og mer effektiv strategisk styring av Forsvaret, jf. kapittel 4.2.2. Utvalget legger stor vekt på at denne reformen har gitt Forsvarets ledelse bedre forutsetninger for god og effektiv styring.

Utvalget registrerer at departementet har initiert en kritisk gjennomgang av dagens løsning. Utvalget mener det er viktig å se dette arbeidet i sammenheng med anbefalingene som er gitt i kapittel 4.2. og 4.3.7.

Utvalget har merket seg at det kan bli en stadig større utfordring å utvikle offiserer med tilstrekkelig omfattende operativ kompetanse til å fylle en rekke krevende funksjoner i Forsvarets ledelses- og støttestruktur, og Norges stillinger i internasjonale staber i framtiden, jf. kapittel 3.2. For å møte denne viktige utfordringen mener utvalget blant annet at størrelsen på ledelses- og støttestrukturen må vurderes kritisk, jf. kapittel 3.2, og at små og sårbare fagmiljøer bør gjøres mer robuste gjennom konsentrasjon av Forsvarets virksomhet, jf. kapittel 3.6.

For å kunne videreføre ett operativt hovedkvarter i et langsiktig perspektiv anbefaler utvalget at Forsvarets operative ledelse, dvs. Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK) og landsdelskommando Nord-Norge (LDKN), samles på ett sted. Ved å kombinere ressursene som i dag er spredt til Stavanger og Reitan, på ett sted, kan utholdenheten til Forsvarets operative ledelse styrkes, det kan skapes kraftigere og bredere kompetansemiljøer, og det gir et potensial for å utvikle mer driftsbesparende løsninger. Utvalget vil imidlertid understreke at alle beslutninger om å endre Forsvarets basestruktur må bygge på brede og grundige analyser, jf. kapittel 3.6.

4.3.2 Etterretningstjenesten

Som omtalt i kapittel 3.1, er en kompetent og teknologisk oppdatert etterretningstjeneste viktig for utformingen av norske myndigheters beslutningsgrunnlag på en rekke felt, og for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver på en sikker og målrettet måte. Det er utvalgets syn at det sammensatte trusselbildet forsterker betydningen av at Etterretningstjenesten, innen sitt rettslige grunnlag, må kunne vurdere alle aktører og faktorer som har eller kan få betydning for norske sikkerhet, herunder sikkerheten til norske styrker i internasjonale operasjoner.

Utvalget ser det som viktig å etablere hensiktsmessige og effektive mekanismer for å sikre et best mulig samarbeid mellom de hemmelige tjenestene. Særlig vekt må legges på samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste. Utvalget viser her til sin anbefaling i kapittel 3.5.4.

Kompetanse er Etterretningstjenestens viktigste ressurs. Gitt tjenestens behov for å dekke et svært bredt felt med skiftende fokus, er imidlertid kompetanse også en stor utfordring. For å kunne møte denne utfordringen må Etterretningstjenesten i tillegg til sitt omfattende samarbeid med både internasjonale og øvrige nasjonale tjenester, også kunne trekke på kompetansemiljø utenfor tjenesten. Etterretningstjenesten har et grunnleggende behov for å beskytte sine metoder og kilder. Utvalget mener likevel at et mer utstrakt samarbeid med kompetansemiljø både i norske offentlige organ og i academia vil være nødvendig. Slikt samarbeid vil ikke bare gi et kvalitativt bidrag til Etterretningstjenestens vurderinger, men representerer også en kostnadseffektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

4.3.3 Hæren

Hæren er avgjørende for å videreføre evnen til å operere styrker med fullt samvirke mellom de landmilitære troppearter. De viktigste avdelingene i dagens hær er Brigade N med sine utdanningsbataljoner, herunder to manøver- og fem støttebataljoner, én vervet bataljon (Telemark bataljon), Hans Majestet Kongens Garde og grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger.

For å kunne løse de prioriterte oppgavene i perioden 2009–2012 – nasjonal krisehåndtering, kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner – mener utvalget det er nødvendig å styrke Hæren.

I kapittel 3.3 peker utvalget på at Forsvaret må legge stor vekt på å utnytte de muligheter som verneplikten representerer, blant annet gjennom dagens konsept for utdanning til Hærens kampavdelinger.

I kapittel 1 understreker utvalget betydningen av å kunne etablere en nasjonal militær terskel slik at ingen rasjonell motpart vil kunne tvinge sin vilje gjennom overfor norske myndigheter, uten å ty til en maktbruk som er uakseptabel for verdenssamfunnet og alliansen. Dette betyr at norske myndigheter må kunne håndtere et bredt spekter av situasjoner med nasjonale militære enheter, herunder å kunne sette inn en tellende hærstyrke.

Samtidig peker utvalget på at utviklingen av Forsvarets landmilitære kapasitet må sees i en helhet. Utvalget viser særlig til den planlagte innføringen av nye transportfly, transporthelikoptre og kampfly, jf. kapittel 4.3.5, og behovet for å utvikle et tettere samarbeid mellom Hæren og Heimevernet, jf. kapittel 4.3.6.

Dagens hær har ikke fullt ut tilfredsstillende reaksjonsevne for nasjonal krisehåndtering. Når hele eller store deler av Telemark bataljon er deployert utenlands, er reaksjonsevnen i for stor grad avhengig av oppøvingssyklusen til utdanningsbataljonene.

Utvalget har også pekt på betydningen av å styrke evnen til å opprettholde landmilitære bidrag til internasjonale operasjoner over tid, jf. kapittel 3.1.

Utvalget er kjent med Forsvarsstudiets anbefaling om å erstatte to av dagens utdanningsbataljoner med én vervet manøverbataljon.

En struktur som inkluderer to vervede bataljoner som manøverenheter, vil etter utvalgets vurdering i betydelig grad styrke reaksjonsevnen for nasjonal krisehåndtering og bidra til en kvalitetsheving av Hærens operative styrker.

En hær bestående av en brigade med kun to vervede bataljoner som manøvelementer, Hans Majestet Kongens Garde og grensevakten, gir imidlertid svært begrenset handlefrihet til å etablere og opprettholde en nasjonal militær terskel. En slik struktur ville også bare i begrenset grad styrke evnen til å opprettholde landmilitære bidrag til internasjonale operasjoner over tid, og den ville svekke mulighetene til utnytte de muligheter som verneplikten representerer.

Utvalget anbefaler derfor at Hæren utvikles mot en struktur bestående av én utdannings- og to vervede manøverbataljoner og en hensiktsmessig ledelses- og støttestruktur som sikrer evnen til tett samvirke. Utvalget forutsetter at Hans Majestet Kongens Garde og grensevakten videreføres.

Utvalget understreker at det må være samsvar mellom reaksjonsevne, utholdenhet og kvalitet i Hærens manøver- og støtteavdelinger. Utvalget mener at dette om nødvendig innebærer en styrking av støttebataljonene, inkludert avdelinger for *combat service support*.

Utvalget peker også på at inntaket av vernepliktige til førstegangstjeneste må sikre den nødvendige rekrutteringen av vervede styrker.

Mange land bruker frivillige reservestyrker der personellet normalt er ansatt på deltid og som periodevis kan øves og brukes etter et forutsigbart mønster. Slike reserveenheter, basert på personell med erfaring fra blant annet internasjonale operasjoner, knyttet opp mot stående styrker, vil både kunne øke utholdenheten i internasjonale operasjoner og gi større evne til nasjonal krisehåndtering. En slik løsning som innebærer mer systematisk bruk av reservestyrker, kan også bidra til at Forsvarets investeringer i personell og materiell utnyt-

tes bedre. Utvalget mener derfor at bruk av reserverstyrker i Hæren bør utredes nærmere.

4.3.4 Sjøforsvaret

Det gamle konseptet for sjøinvasjonsforsvar er avvirket, og Sjøforsvaret blir nå utviklet for fleksibel maritim krigføring i kystsonen og kystnære farvann. Dette vil gi en balansert kapasitet for å møte maritime utfordringer i fred, krise og krig, så vel i egne farvann som i internasjonale operasjoner.

Den vedtatte strukturen inkluderer fem fregatter under innfasing, seks mineryddere og seks undervannsbåter. Ubåtene er meget viktige forsvarsvåpen, og utvalget vil peke på behovet for nye undervannsbåter rundt 2020.

Logistikk-/flerbruksfartøy er under prosjektering. Dette er meget viktig for nasjonale og internasjonale operasjoner. Marinens jegervåpen videreutvikles. Dette består av marinejegere, minedykkere, kystjegere og taktisk båtskvadron, som til sammen behersker et bredt spekter av spesial- og andre viktige operasjoner i det maritime miljø.

Det er 6 missiltorpedobåter (MTB-er) under bygging. Utvalget er kjent med Forsvarsstudiens anbefaling om å terminere dette fartøysprosjektet. Forsvarsstudien legger vekt på at fartøyene er utviklet med bakgrunn i den kalde krigens trusselscenarier, og spesialisert for antiinvasjonsrollen. De er derfor lite anvendelige i andre roller, og de kapasitetene MTB-ene representerer er i stor grad overlappende med kapasiteter som andre kampfartøy, Luftforsvaret og Kystvakten har. Forsvarsstudien peker også på at MTB-ene vil få høye driftskostnader, og at en innføring av disse fartøyene ville innebære at høyere prioriterte kapasiteter må tas ut av strukturen.

Utvalget er også kjent med beslutningene som er tatt om å igangsette og gjennomføre dette prosjektet. Det er investert store beløp i materiell over en årrekke. Kompetanse innen denne type kystnære operasjoner vil gå tapt ved en utfasing av MTB-strukturen. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å overprøve den fagmilitære tverrprioritering i Forsvarsstudien som innebærer å terminere anskaffelsen av nye MTB-er. Det vil ikke være riktig å prioritere kostnader til MTB-er, framfor andre viktige områder for Forsvaret.

Bruk av doble besetninger i marinen vil av så vel operative som familiepolitiske hensyn ha mange fordeler, samtidig som et slikt tiltak kan få store ressursmessige konsekvenser. Utvalget mener at dette bør vurderes nærmere med sikte

på å identifisere løsninger som er bedre enn dagens driftskonsept og som samtidig ivaretar økonomiske hensyn.

Kystvakten hevder nasjonal suverenitet, utøver jurisdiksjonsmyndighet og støtter det sivile samfunn i samsvar med Kystvaktloven. Kystvakten styrkes i løpet av få år med fem nye fartøyer til den Indre Kystvakten, nye sambandssystemer og nye maritime helikoptre. I kombinasjon med den gode nasjonale overvåkingskapasiteten øker derfor Kystvaktens operative evne. Utvalget har merket seg den høye effektiviteten som Kystvaktens enheter har. Utvalget mener imidlertid at det kan være et potensial for effektivisering gjennom mer målrettet samhandling med sivile samarbeidspartnere og Forsvaret for øvrig.

4.3.5 Luftforsvaret

Luftforsvarets kontroll- og varslingsorganisasjon (K&V) er avgjørende for evnen til varsling og kontroll, og for å kunne planlegge og lede operasjoner. Det er derfor svært viktig å videreføre denne evnen under nasjonal kontroll sammen med evnen til å operere egne kampfly.

I 2008 nedlegges NATO's luftoperasjonscenter (CAOC) på Reitan. Utvalget understreker betydningen av å sikre en helhetlig og robust nasjonal løsning som også omfatter dagens kontroll- og varslingscentre på Mågerø og Sørreisa. Utvalget vil imidlertid understreke at alle beslutninger om å endre Forsvarets basestruktur må bygge på brede og grundige analyser, jf. kapittel 3.6.

De øvrige delene av Luftforsvaret støtter først og fremst de andre forsvarsgrenene. De fire nye transportflyene som leveres fra 2009, og den planlagte innføringen av nye transporthelikoptre innebærer en viktig styrking av Hæren. Luftforsvarets maritime patruljefly er viktige for maritim overvåking og anti-ubåtoperasjoner, i både nordområdene og internasjonale operasjoner. De nye maritime NH-90 helikoptrene vil innebære en forbedring av Sjøforsvarets kystvakt og anti-ubåtoperasjoner.

Med sin store fleksibilitet og stridsevne er kampfly en viktig og helt nødvendig del av Forsvaret i overskuelig framtid. Kampfly brukes for å kunne løse et bredt spekter av oppgaver, fra overvåking og suverenitetshevdelse til nasjonale og internasjonale kampoperasjoner. Kampfly er viktige i en fellesoperativ sammenheng som forutsetning for og støtte til land- og sjøoperasjoner.

Utvalget vil peke på viktigheten av å fornye Forsvarets F-16 kampflyflåte fra ca. 2015 og viser til det arbeid som pågår i regi av Forsvarsdepartementet.

Forsvarssjefen anbefaler kjøp av 48 nye kampfly, herav 36 kampfly innenfor en økonomisk ramme som innebærer en reell videreføring av dagens budsjettnivå.

En utskifting av dagens F-16 med eksempelvis 48 nye, moderne kampfly vil innebære en samlet investering på i størrelsesorden 30-40 milliarder kroner. En slik investering vil også kreve store bevilgninger over Forsvarets driftsbudsjett.

Utvalget mener at antall kampfly bør stå i forhold til de oppgaver Luftforsvaret har i nasjonal beredskap, internasjonale operasjoner og norske bidrag til våre allierte (herunder Island og Baltikum). Antall kampfly må tilpasses et realistisk driftsnivå slik at graden av tilgjengelighet blir så høy som mulig og investeringene kan utnyttes fullt ut. Mulighetene for å redusere driftskostnader og effektivisere vedlikehold gjennom flernasjonalt samarbeid må derfor tillegges vekt i valget av kampfly.

4.3.6 Heimevernet

Som en del av Forsvaret skal Heimevernet beskytte mennesker og viktige samfunnsfunksjoner, herunder utføre styrkebeskyttelse, sikre infrastruktur, nøkkelpersonell og materiell, bidra til overvåking og kontroll, foruten støtte til det sivile samfunn. Heimevernet skal kunne løse disse oppgavene i fred, krise og krig, i alle deler av Norge og i tett samarbeid med sivile aktører.

Innsats fra Heimevernet vil ofte utgjøre Forsvarets viktigste bidrag i kriser som truer samfunnssikkerheten, som ved naturkatastrofer eller behov for omfattende og langvarig sikring av viktige installasjoner, jf. kapittel 3.5.2. Etter anmodning fra politiet, når deres eller andre sivile beredskapsressurser ikke strekker til, vil Heimevernet kunne yte ulike former for bistand. Sammen med de militære oppgavene er dette en viktig grunn til at volum og geografisk spredning har hatt stor betydning for dimensjoneringen av Heimevernet.

Heimevernet er i ferd med å avslutte en meget godt gjennomført omstilling. Dette gir etter utvalgets vurdering et godt grunnlag for å utvikle Heimevernet videre.

Utvalget mener at moderniseringen av Heimevernet må fortsette. Et bedre trent og utstyrt heimevern, med høyere mobilitet og høy reaksjonsevne, er viktig for å bidra til å løse de prioriterte oppgavene for Forsvaret i perioden 2009–2012 – nasjonal krisehåndtering, kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner. En fortsatt satsing

på kvalitet vil imidlertid innebære en viss reduksjon av Heimevernets størrelse.

Utvalget understreker behovet for å styrke det landmilitære forsvar i perioden. Et landsdekkende heimevern setter klare grenser for ytterligere kutt i styrkestrukturen. Økt samarbeid mellom Hæren og Heimevernet, styrking av Hæren og et heimevern videreført med dagens konsept, er sentrale elementer i dette. Utvalget ser derfor 40 000 soldater som et minimum for Heimevernet i perioden.

Utvalget legger vekt på et tettere samarbeid mellom alle deler av Forsvaret, jf. kapittel 4.2, og at utviklingen av Forsvarets landmilitære kapasitet sees i en helhet, jf. kapittel 4.3.3 og 4.5. Et viktig område i denne sammenheng er tiltak for å styrke evnen til å opprettholde landmilitære bidrag til internasjonale operasjoner over tid, jf. kapittel 3.1. Utvalget mener derfor at det må legges økt vekt på deltakelse med enheter og personell også fra Heimevernet i internasjonale operasjoner som en integrert del av forsvarsgrenenes styrker.

4.3.7 Forsvarets logistikkorganisasjon

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) forvalter over halvparten av forsvarsbudsjettet, har 1/3 av Forsvarets ansatte og er den største brukeren av eiendomsmassen i Forsvaret. FLOs oppgaver er å sørge for at det anskaffes og utvikles godt materiell for hele Forsvaret, og at disse verdiene forvaltes og vedlikeholdes på en forsvarlig måte. Denne rollen er helt sentral for å bidra til at Forsvarets operative mål kan nås effektivt og sikkert.

Utvalget vil peke på at én velfungerende logistikkorganisasjon bidrar til at investeringer, standardisering, vedlikehold, drifts- og støttefunksjoner til ulike deler av Forsvaret kan ses i sammenheng. Én logistikkorganisasjon gir derfor Forsvaret et godt utgangspunkt for effektiv tverrprioritering og helhetlige løsninger.

FLO blir i praksis styrt fra samme ledelsesnivå som den enkelte forsvarsgren. Evne til styring av FLO er svært viktig fordi avgjørelser som tas i FLO påvirker store deler av Forsvarets virksomhet og økonomi både direkte og indirekte. Utvalget mener at en evaluering av Forsvarets evne til overordnet styring av logistikkorganisasjonen bør inngå som en del av den kritiske gjennomgangen av dagens modell for integrert strategisk ledelse av Forsvaret, jf. kapittel 4.3.1.

Utvalget vil peke på behovet for å finne en god balanse mellom Forsvarets operative virksomhet og logistikkvirksomheten. Utvalget vil særlig

peke på betydningen av å styrke evnen til å understøtte pågående operasjoner. Dette betyr at deler av logistikkorganisasjonen må kunne møte krav til reaksjonsevne, utholdenhet og fleksibilitet som samsvarer med kravene på operativ side.

Virksomheten i Forsvarets logistikkorganisasjon stiller mange og til dels svært høye krav til både militær og sivil kompetanse. I lys av logistikkorganisasjonens store omfang og sentrale betydning for Forsvaret mener utvalget at det er spesiell grunn til å understreke viktigheten av å forvalte, utvikle og utnytte organisasjonens kompetanse best mulig. Utvalget viser i denne sammenheng til kapittel 3.2.

FLO har gjennomgått en rekke omfattende omstillingsprosesser. Personellet har i lang tid tatt store belastninger som følge av disse prosessene. Likevel gjenstår utfordringer knyttet til å realisere effektiviseringsgevinster ved utgangen av inneværende langtidsperiode. Utvalget mener at kravene til fortsatt utvikling og effektivisering av FLO er helt nødvendige. Dette for å rette organisasjonen bedre inn mot å støtte Forsvarets operative virksomhet og møte kravene til effektiv ressursutnyttelse i forsvarssektoren.

Utvalget vil også understreke de muligheter som ligger i flernasjonalt samarbeid på logistikk-siden, og betydningen dette kan ha for å utvikle flernasjonalt samarbeid som omfatter også andre deler av Forsvarets virksomhet, jf. kapittel 3.4.

Utvalget viser også til de mulighetene som ligger i å videreutvikle prosessene for anskaffelse av nytt materiell, jf. kapittel 4.4.2, og i et godt samarbeid med næringslivet, jf. kapittel 3.7.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Valved i vedlegg 1.

4.4 Økonomisk ramme

Utvalget har i kapittel 2.3.3 redegjort for Forsvarets finansielle utfordringer på midlere og lengre sikt, og de grunnleggende dilemmaer kostnadsutviklingen reiser for forsvarsplanleggingen. Flate budsjetter kombinert med reell prisvekst på militært materiell og militær virksomhet, medfører at man i dag står overfor vanskelige valg som følge av synkende kjøpekraft i Forsvaret.

Omleggingen fra et stort mobiliseringsforsvar til et lite innsatsforsvar har vært helt nødvendig av sikkerhetspolitiske, operative og økonomiske årsaker. Utvalget vil understreke at de økono-

miske rammer ikke alene kan legge premissene for utviklingen av Forsvaret.

Et vedvarende press på forsvarsbudsjettene kan brukes som argument for å stimulere til økt kostnadsbevissthet og høyere effektivitet i Forsvaret. Likevel er det en vanskelig balanse mellom å legge nok press på budsjettet, samtidig som Forsvaret gis reell mulighet til å løse sine oppgaver. Et moderne forsvar lar seg bare videreføre med kontinuerlige investeringer i kompetanse og materiell. Det er en realitet at et moderne forsvar koster.

4.4.1 Økonomisk løft, forutsigbarhet og effektiv ressursstyring

Utvalget har tidligere pekt på at trekk ved den sikkerhetspolitiske utviklingen går i en negativ retning. Utvalget understreker at dersom den sikkerhetspolitiske utviklingen endres vesentlig i forhold til de forutsetninger som er lagt til grunn, må de økonomiske rammer vurderes på nytt.

Utvalget anbefaler å styrke Forsvaret på tre måter. For det første gjennom et økonomisk løft som skaper bedre balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser. For det andre gjennom å utnytte muligheter som Forsvaret har til å få mer ut av ressursene. For det tredje ser utvalget det som helt nødvendig å ha forutsigbare forsvarsbevilgninger både i og etter perioden 2009–2012.

Utvalget anbefaler et økonomisk løft på minimum 1 mrd. kroner sammenlignet med budsjett-nivået for 2008. Dette løftet er helt nødvendig for å styrke Hæren slik utvalget anbefaler.

Utvalget legger til grunn at det er og vil være et underliggende kostnadspress i Forsvaret som i andre samfunnssektorer, jf. kapittel 2.3.3. Forsvarsstudie 07 og Forsvarets forskningsinstitutt har anslått at dette kostnadspresset vil utgjøre minst 2 % årlig i forsvarssektoren.

Utvalget ser det som viktig å finne en god balanse mellom å ta tilbørlig hensyn til Forsvarets egenart og behandle forsvarssektoren på lik linje med andre deler av samfunnet. Etter utvalgets syn er ikke Forsvaret tjent med at det stilles lavere krav til omstilling og kostnadseffektivitet enn i resten av samfunnet.

Utvalget forutsetter at endringene i de årlige forsvarsbudsjettene tilsvarende Finansdepartementets lønns- og priskompensasjon for forsvarssektoren. Dette forventes å utgjøre om lag 1,5 % ut over prisstigningen målt med konsumprisindeksen.

Utvalget har understreket at et moderne, effektivt og troverdig forsvar bare kan opprettholdes gjennom kontinuerlig utvikling. Dette innebærer også å utnytte muligheter som Forsvaret har til å få mer ut av ressursene, jf. kapittel 4.4.2. Utvalget legger til grunn at Forsvaret – i tillegg til lønns- og priskompensasjon – må oppnå en årlig effektivisering tilsvarende minst 0,5 %.

Utvalget legger dermed opp til å opprettholde Forsvarets reelle kjøpekraft gjennom en kombinasjon av intern effektivisering og lønns- og priskompensasjon. Dette er etter utvalgets syn den eneste måte for å unngå videre nedbygging av Forsvaret over tid.

Utvalget har pekt på at forutsigbare forsvarsbevilgninger er helt nødvendig, både i og etter den kommende 4-årsperioden.

Behovet for finansiell forutsigbarhet gjør seg i varierende grad gjeldende i alle sektorer. Likevel vil utvalget peke på at Forsvaret ivaretar et helt grunnleggende viktig ansvar i samfunnet, at Forsvarets investeringer er særlig omfattende og har lang levetid, og at selv mindre svakheter i forsvarsstrukturen kan svekke Forsvarets operative evne – og dermed norsk sikkerhet – på en helt uproporsjonal måte. Det må etableres sterkere samsvar mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurser. Dette må skje gjennom en forpliktende langtidsplan og årlige tildelinger basert på realistisk budsjettering.

Utvalget mener at forutsigbarhet bare kan skapes gjennom et bredt politisk forlik på tvers av partigrensene.

Utvalget anbefaler regjeringen å legge opp til en prosess i arbeidet med den nye langtidsplanen for Forsvaret (2009–2012), som innebærer kontakt mellom regjeringen og alle partiene på Stortinget underveis i arbeidet.

Det vises til særmerknad fra medlemmet Bjørklund i vedlegg 1.

4.4.2 Et mer effektivt forsvar

Utvalget har tidligere pekt på en rekke viktige forhold for å få mer ut av ressursene, herunder:

- utnytte skalaeffekter, skift i materiellerstatningstrender og grundigere vurderinger av teknologisk nivå for å redusere prisøkningen på nytt, militært materiell, jf. kapittel 2.3.3
- sikre kontroll over Forsvarets driftsutgifter blant annet gjennom en god personellstruktur og en mer balansert gradssammensetning, jf. kapittel 3.2

- systematisk utvikling og bruk av kunnskap, erfaringer og kompetanse i organisasjonen og ut fra organisasjonens behov; dette innebærer blant annet å redusere dagens omfattende rotasjon av militært personell jf. kapittel 3.2
- økt satsing på horisontal rekruttering for i større grad å utnytte sivil kompetanse og utdanning, jf. kapittel 3.2
- tettere og dypere samarbeid med andre land om militære styrker og militær virksomhet, blant annet med sikte på å oppnå økonomiske innsparinger, jf. kapittel 3.4
- økt konsentrasjon av Forsvarets virksomhet, blant annet med sikte på å utvikle mer rasjonelle løsninger, jf. kapittel 3.6
- reduksjon av antall organisatoriske nivå og personer tilknyttet ledelsesstrukturer, jf. kapittel 4.2
- styrket evne til innovativ tenking, tverrprioritering, helhetsvurdering og gjennomføring av endringer, jf. kapittel 4.2.

På materiellsiden involverer dagens investeringsvirksomhet en rekke organisatoriske nivå og et stort antall mennesker. Forsvarets investeringsorganisasjon behandler i dag et større antall prosjekter enn organisasjonen opprinnelig var dimensjonert for. Videre er hovedvekten av personell tilknyttet materiellprosjekter på deltid, og dekker til daglig andre funksjoner i Forsvaret.

Utvalget mener det er viktig med et langsiktig perspektiv på kompetanse, kunnskaps- og erfaringsoverføring i hele materiellsyklusen fra idé, via innkjøp og drift til avhending. Videre mener utvalget det er viktig at anskaffelse av hovedmateriell til Forsvaret prioriteres og kravsettes slik at behovene blir vurdert og avstemt ut fra et helhetsperspektiv.

Utvalget mener derfor at det kan være grunnlag for å se på en mer effektiv og strømlinjeformet organisering av materiellinvesteringsvirksomheten i lys av en bedret evne til helhetsvurdering, tverrprioritering, kompetanse- og kunnskapsoverføring.

Utvalget vil også peke på mulighetene som Forsvaret har til i større grad å sammenlikne sine driftsmetoder og -løsninger med andre private og offentlige sektorer, samt andre lands forsvar.

Horisontal samhandel har vært ett av virkemidlene i omstillingen. Hensikten har blant annet vært å fremme kostnadsbevissthet i hele organisasjonen. Utvalget mener at bruken av horisontal samhandel bør avgrenses til de tilfeller hvor kunde og leverandør har reell mulighet til å påvirke kostnadsbildet.

Utvalget mener at Forsvaret også i framtiden må satse på samarbeid med næringsliv og andre etater der dette er til det beste for Forsvaret og samfunnet, jf. kapittel 3.5 og 3.7. Utvalget mener at offentlig-privat partnerskap kan være ett av flere virkemidler for å effektivisere Forsvarets ressursbruk.

4.5 Perspektiv mot 2020

Det er det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme nasjonale verdier og interesser, som tilsier at Norge må ha et forsvar.

Det grunnleggende og tidløse behovet for et forsvar synliggjøres gjennom den usikkerhet som preger den internasjonale utviklingen. Usikkerheten i det sikkerhetspolitiske bildet fram mot 2020 ligger ikke bare i endringene i forholdet mellom stormaktene man ser i dag, men også i globale spørsmål som knappe ressurser, internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og klimaendring.

Det er også store utfordringer knyttet til utviklingen i nordområdene, utfordringer som på sikt vil bli enda større. Flere av disse må Norge belage seg på å møte alene. Dette viser behovet for nasjonal handlefrihet til å kunne møte ulike utfordringer med en rekke virkemidler, herunder Forsvaret.

Norsk sikkerhet er likevel uatskillelig knyttet til internasjonal sikkerhet – til en verden basert på folkeretten og ikke den sterkeste rett. I dette ligger at norsk sikkerhet er knyttet til et fungerende samarbeid i internasjonale organisasjoner. For Norge utgjør FN og NATO det sikkerhetspolitiske fundamentet. Norges interesse av aktivt å arbeide for å sikre FNs og NATOs relevans og handlekraft, innebærer at Norge må bidra til å løse de oppgavene organisasjonene påtar seg. Også her vil en vesentlig del av byrden falle på Forsvaret.

Som omtalt i kapittel 2.3.3 og 4.4, er det grunnleggende utviklingstrekk som gjør det stadig dyrere å drive og fornye en gitt forsvarsstruktur til tross for intern effektivisering. Disse utviklingstrekkene har betydning for perioden 2009–2012, men gjør seg særlig gjeldende på lang sikt.

Målet om å opprettholde et troverdig forsvar på sikt medfører også større utfordringer for Forsvaret knyttet til å rekruttere og beholde personell. Kompetanse vil bli stadig mer avgjørende

fordi kompleksiteten i militære operasjoner trolig vil fortsette å øke. Kompetanse er sentral for Forsvarets evne til møte nye utfordringer og utnytte muligheter som oppstår som følge av endringer i Forsvarets omgivelser.

For å kunne utnytte personell, kompetanse og investeringer på en optimal måte, bør Heimevernet og Hæren på sikt vurderes samordnet i én felles enhet – Landforsvaret. Det forutsettes at Heimevernets egenart i form av lokal tilknytning og tilgjengelighet, jf. Heimevernsloven, blir videreført. Hensikten er å styrke koordinering, planlegging og ledelse av Forsvarets samlede landstridskapasiteter.

I perspektivet ut over neste langtidsperiode og fram mot 2020, står Forsvaret overfor en rekke store investeringer i nytt materiell. Økende reelle kostnader på forsvarsmateriell vil medføre at disse investeringene til sammen vil bli u håndterlige, dersom budsjettene ikke tar høyde for en slik utvikling.

Den klart største materiellinvesteringen Forsvaret står overfor i perioden fram til 2020 er anskaffelse av nye kampfly – en av de mest fleksible kapasitetene Forsvaret råder over, jf. kapittel 4.3.5. Det er utvalgets oppfatning at en slik investering må prioriteres.

Det er usikkert hvor stor kampflyinvesteringen vil bli. En rekke faktorer, som antall og type fly, og hvilken utrustning de skal ha, vil bestemme størrelsen. Man antar i dag at total kostnaden vil være i størrelsesorden 30–40 milliarder i dagens kroneverdi. Det er uansett klart at det vil være den største offentlige investering i norsk historie.

Dersom forutsigbarhet, opprettholdelse av kjøpekraften og en effektiv bruk av ressursene ikke blir bærende prinsipper for forsvarsbudsjettet på lang sikt, vil en ambisiøs kampflyinvestering bidra til nye ubalanser i Forsvaret. En effektiv utnyttelse av kampflyinvesteringen krever utdanning og trening av personell, vedlikehold og drift, og ikke minst jevnlig oppdateringer av flyene, våpen og annet utstyr, over 30–40 års levetid. Dersom fallende årlige budsjetter ikke tillater dette, vil den opprinnelige investeringen ikke framstå som fornuftig.

Utvalget anbefaler et økonomisk løft for Forsvaret i perioden 2009–2012 og en rekke tiltak for bedre å utnytte de ressursene Forsvaret har. Det er imidlertid viktig for utvalget å understreke at uten tiltak som sikrer forutsigbarhet og stabilitet også etter 2012, vil lite være vunnet på lang sikt.

Vedlegg 1

Særmerknader

Særmerknad til kapittel 2.1

Utvalgets medlem *Valved* viser til særmerknad under kapittel 4.3.

Særmerknad til kapittel 2.1.2

Utvalgets medlem *Bjørklund* viser til at NATO de siste årene har dreid seg vekk fra sin tradisjonelle rolle som forsvarsallianse med fokus på forsvar av egne territorier, og over til i fellesskap å kunne sette medlemslandene i stand til å gripe inn i krisituasjoner utenfor medlemslandenes territorier. Disse endringene, som inkluderer de konkrete ambisjonene NATO har vedtatt for utviklingen av militære styrker, har gitt muligheter for at organisasjonen kan brukes til å gjennomføre militære operasjoner av alle kategorier, også krig langt utenfor eget territorium. Denne strategien innbefatter mange uavklarte problemstillinger og konsekvenser.

Det er av stor betydning for NATOs legitimitet i framtiden at alle militære operasjoner forankres i FN-pakten og folkeretten som blant annet forbyr angrepskrig, og at militære operasjoner gjennomføres i tråd med krigens folkerett, herunder Genève-konvensjonene.

Det er ulik oppfatning mellom sentrale medlemsland i synet på NATOs rolle i internasjonal konflikthåndtering, og viljen til delta i de pågående militære operasjonene er varierende. Dette er synliggjort gjennom enkeltlands motvilje mot å stille bidrag til operasjoner, slik som ISAF-operasjonen i Afghanistan, og utfordringene med å stille styrker til NRF. Dette må respekteres som uttrykk for medlemslandenes ulike oppfatninger av NATOs rolle og legitimitet i internasjonal konflikthåndtering.

Norge er som NATO-medlem tjent med å delta aktivt i NATOs beslutningsprosesser for å fremme norske syn og interesser og forme organisasjonens utvikling. Dette gjelder også retten til å kunne reservere seg mot vedtak. Norge bør som eksempel spille en aktiv rolle i arbeidet for at atomvåpen og missilforsvar ikke skal utgjøre en

del av alliansens strategier. Når et vedtak er gjort av medlemslandene i fellesskap, bør også Norge bidra til at alliansen oppnår målene som er satt, men vi kan ikke ha som ambisjon å overoppfylle våre forpliktelser fordi andre land unnlater å bidra.

Norge bør som følge av utviklingen i NATO etablere et mer omfattende samarbeid med land i våre nærområder som har felles sikkerhetsutfordringer som oss.

Særmerknad til kapittel 3.1

Utvalgets medlem *Bjørklund* vil peke på at NATOs strategiske konsept fra 1999, jf erklæring fra Riga-toppmøtet i 2006 har lagt til grunn at NATOs kollektive forsvarsmekanisme kan bli benyttet også ved andre typer angrep mot NATO-land slik som: asymmetriske trusler, terrorisme, vern mot masseødeleggelsesvåpen mv.

Dette medlem legger til grunn at Norge i sin alliansepolitikk skal arbeide for at de mest alvorlige truslene mot internasjonal fred og sikkerhet i dag må løses med politiske, diplomatiske og økonomiske virkemidler. Internasjonal terrorisme må som eksempel bekjempes med et bredt spekter av virkemidler og er i første rekke en oppgave som må håndteres av politiet, slik vi har lagt det til grunn i vår nasjonale konflikthåndtering.

Særmerknad til kapittel 3.1.1

Utvalgets medlem *Valved* viser til særmerknad under kapittel 4.3.

Særmerknad til kapittel 3.3.2

Utvalgets medlem *Bjørklund* er av den oppfatning av Forsvaret på ulike måter må søke å rekruttere flere kvinner inn i organisasjonen jf. St. meld nr. 36 (2006-2007). Dette er allikevel ikke et argument for verneplikt for begge kjønn, men for en større andel kvinner i Forsvaret. Det må gjennomføres utredninger om allmenn sesjonsplikt og allmenn verneplikt, samt en evaluering av ordnin-

gen med frivillig sesjon. Resultatet av dette arbeidet må foreligge før lik verneplikt for kvinner og menn vurderes videre.

Særmerknad til kapittel 4.3

Utvalgets medlem *Valved* mener utvalget beskriver en virkelighet der Norge ligger i en interesse-sfære mellom Europa, USA og Russland. I dette området har Norge og mange andre stater ressursmessige interesser i land og havområder som er mange ganger større enn på Norges fastland. I denne sammenheng er det verdt å legge vekt på at Russland satser langt større ressurser på forsvaret i dag enn for noen år siden, og at de har økt sin militære aktivitet i nordområdet betydelig.

Norge er en småstat i utkanten av Europa. Våre sikkerhetspolitiske utfordringer kan ikke sammenlignes med sentraleuropeiske stater. Vi har helt andre og mer krevende utfordringer. Utfordringer som vi kan påregne og stå alene om i mange sikkerhetspolitiske scenarier. Denne virkeligheten må gjenspeiles når vi utformer vårt militære forsvar.

Det er mange som i dag peker på at det er feil å ha for stor fokus på en ensidig høgteknologisk forsvarsstruktur med lite volum og høy reaksjonsevne. Dette er selvsagt ikke enten eller, men grader av både og. Danmark har eksempelvis en betydelig større hær enn Norge til tross for at forsvarsbudsjettet bare er av 2/3 dels størrelse, og landterritoriet kun en liten brøkdel.

Nato har over mange år beveget seg fra et hovedfokus på kollektivt forsvar (§5) til å ha fokus på sikkerhetspolitiske utfordringer utenfor alliansens territorium. Til tross for dette så synes viljen til å stille styrker til en slik innsats å være dalende i medlemslandene. Samtidig har landene bygget ned sine militære kapasiteter.

Dette er bakgrunnen for at det er grunn for å snu nedbyggingen av den norske forsvarsstrukturen. Det er grunn til å satse langt sterkere enn det

flertallet går inn for i denne utredningen. Vi må synliggjøre for våre omgivelser at vi ønsker å styrke vår evne til å ivareta kontroll og sikkerhet i vårt ressursrike område. Vi kan ikke overlate noen usikkerhet om denne viljen. Flere forhold i vårt område er enda ikke avklart, og dersom vi synliggjør et «vakuum» er det flere interesser som kan føle behov for å fylle dette. Vi må vise i tilstrekkelig sterk grad at vi ønsker å unngå at vårt område blir en brikke i et spill fordi vi ikke viser vilje til å skape sikkerhet.

I kapittel 3.1 lister Forsvarets 8 oppgaver. Oppgave 4, «forebygge og håndtere sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder, herunder begrenset militær aggresjon», må legges til grunn for innretning og dimensjonering av det norske forsvaret.

Norge må vise vilje og øke dagens struktur ved å heve innsatsen på Forsvaret til et nivå minst på høyde med Natos krav – 2 % av BNP. Norge må vise vilje til å etablere/videreføre følgende hovedstrukturelement i Forsvaret:

- Hæren må ha reaksjonsevne og volum; 6 manøverbataljoner med støttestruktur
- 5 fregatter, 6 ubåter, 6 mineryddere, 6 MTB-er med støttestruktur
- 48 operative jagerfly med støttestruktur
- Et territorielt heimevern med 13 HV-distrikter med 50 000 soldater

Særmerknad til kapittel 4.4.1

Utvalgets medlem *Bjørklund* viser til at utvalget har argumentert for at mange av Forsvarets oppgaver vil øke i årene fremover, og har foreslått justeringer i forsvarsstrukturen som følge av dette. Forslagene foreslås tatt inn i neste langtidsplan for Forsvaret med tilhørende finansiering. Dette vil gi et styrket forsvar som resultat. Utvalget forutsetter at Forsvaret sikres en reell pris- og lønnskompensasjon slik at Forsvarets kjøpekraft opprettholdes i perioden.

Norges offentlige utredninger

2007

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Meglerprovisjon i forsikring.
Finansdepartementet.
2. Lovtiltak mot datakriminalitet.
Justis- og politidepartementet.
3. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2007.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
4. Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
5. Frarådningsplikt i kredittkjøp.
Justis- og politidepartementet.
6. Formål for framtida.
Kunnskapsdepartementet.
7. Fritz Moen og norsk strafferettspleie.
Justis- og politidepartementet.
8. En vurdering av særavgiftene.
Finansdepartementet.
9. Rosenborgsaken.
Justis- og politidepartementet.
10. Om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.
Finansdepartementet.
11. Studieforbund – læring for livet.
Kunnskapsdepartementet.
12. Offentlig innkreving.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
13. Den nye sameretten.
Justis- og politidepartementet.
14. Samisk naturbruk og rettssituasjon fra Hedmark til Troms.
Justis- og politidepartementet.
15. Et styrket forsvar.
Forsvarsdepartementet.

Offentlige publikasjoner

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern

0314 OSLO

E-post: offpubl@akademika.no

Telefon: 22 18 81 00

Telefaks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:

www.regjeringen.no

