

Dato: 1. oktober 2014

NY LANGTIDSPLAN FOR FORSVARSSEKTOREN – ANMODNING OM FORSVARSSJEFENS TILRÅDNING OM DEN VIDERE UTVIKLINGEN AV FORSVARET

1. INNLEDNING

Forsvarssektorens langtidsplaner er viktige politiske og forvaltningsmessige virkemidler for å sikre en langsiktig og bærekraftig utvikling av Forsvaret og forsvarssektoren som helhet. Langtidsplanene angir hovedlinjer for sektorens utvikling, inkludert sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjonsnivå, samt tilhørende økonomiske og strukturelle rammer. anbefalinger og tiltak er basert på en oppdatert vurdering av sikkerhetspolitiske, forsvarspolitiske, økonomiske, teknologiske og samfunnsmessige forhold av betydning for utviklingen.

Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny langtidsplan for forsvarssektoren for Stortinget våren 2016. Forsvarssjefen (FSJ) er forsvarsministerens øverste militære rådgiver og skal fremme uavhengige fagmilitære råd og utredninger. Som et helt sentralt innspill til utarbeidelsen av en ny langtidsplan, ønsker jeg FSJs råd om den videre utviklingen av Forsvaret. Videre er det av stor betydning at rådet også skal være tilgjengelig for regjeringen, Stortinget og offentligheten. Dette notatet gir sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og prioriteringer som bakgrunn for utarbeidelsen av FSJs råd, og skisserer områder hvor det er særlig behov for fagmilitær tilrådning.

Vi har vært vitne til omfattende sikkerhetspolitiske endringer, som også påvirker Norge, siden den forrige langtidsplanen ble vedtatt. Det er viktig med en bred og rettidig gjennomgang av hvilke implikasjoner dette bør ha for innretningen av Forsvaret fremover, særlig siden Forsvarets kompetanse- og teknologitunge virksomhet fordrer langsiktighet i utviklingen av struktur og oppgaver.

Vi må derfor allerede nå identifisere og gjennomføre nødvendige og potensielt omfattende endringer for at Forsvaret skal forbli relevant og troverdig i fremtiden.

Gjeldende langtidsplan er primært innrettet mot perioden 2013 til 2016, men trekker også opp hovedlinjer, tiltak og mål videre fremover. Neste langtidsplan vil særlig konkretiseres for perioden 2017 til 2020, men vil samtidig ha som hovedmålsetting å adressere de mer grunnleggende og langsiktige utfordringene som ligger foran oss.

2. SENTRALE RAMMEFAKTORER

Forsvarssjefens fagmilitære tilrådning må ta utgangspunkt i Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske hovedmålsettinger. Sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet. For å ivareta dette er Forsvaret statens viktigste virkemiddel.

Ambisjonen for Forsvaret er at vi med nasjonale ressurser skal kunne håndtere en alvorlig sikkerhetspolitisk krise i våre nærområder. Dette inkluderer evnen til å gjennomføre en

fellesoperasjon med våre nasjonale styrker, og legge til rette for allierte forsterkninger om nødvendig.

Ved en trussel mot Norge som utløser kollektivt forsvar i NATO, må Forsvaret ha evne til å gjennomføre operasjoner inntil allierte forsterkninger er på plass. Forsvaret må i en slik situasjon også kunne motta og understøtte allierte forsterkninger, samt delta i allierte fellesoperasjoner.

Forsvaret skal videre ha tilgjengelige styrker for bidrag i internasjonale operasjoner, herunder artikkel 5-operasjoner, utenfor Norge. Omfanget for slik deltakelse må imidlertid avveies mot tilgjengelighet av styrker og behovet for nasjonal beredskap i våre nærområder.

Samtidig skal Forsvaret være i stand til å ivareta en rekke fredsoperative oppgaver som overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Et nasjonalt beslutningsgrunnlag skal sikres gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.

For å være et relevant sikkerhetspolitisk verktøy må Forsvaret videreutvikles i tråd med den geopolitiske utviklingen. Vi har vært vitne til omfattende geopolitiske endringer siden forrige langtidsplan ble vedtatt. Norge har gradvis kommet i en mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon, og våre geopolitiske omgivelser er varig endret. Hovedelementene i denne utviklingen er et mer selvhevdende og militært kapabelt Russland, og et forverret forhold mellom Russland og de vestlige land. Den russiske folkerettsstridige annekteringen av Krim og de facto intervensjonen i Øst-Ukraina har ført til ustabilitet og uforutsigbarhet som vi ikke har sett i Europa siden den kalde krigen. Moderniseringen av russiske militære styrker har medført en betydelig styrking av landets militære evne. Russisk reaksjonsevne og strategiske mobilitet er vesentlig forbedret, noe som medfører at varslingstiden for militær oppbygging er sterkt redusert. Dette har store konsekvenser for forutsigbarheten og sikkerheten i våre nærområder. Selv om sannsynligheten for militær maktbruk mot Norge anses som liten, kan det ikke utelukkes, og vi må ta høyde for det i vår forsvarsplanlegging.

Sør for NATOs territorium har det vokst frem et belte av svake stater som strekker seg fra Vest-Afrika via Midtøsten til Sentral-Asia. Dette fører med seg ustabilitet og væpnede konflikter, slik vi har sett i bl.a. Libya, Syria og Irak, Mali, Somalia, Eritrea, Den sentralafrikanske republikk og Tsjad. Det har oppstått et mulighetsrom for kriminelle og opprørs- og terrorgrupper. Porøse grenser gjør at uro og væpnet konflikt raskt sprer seg på tvers av landegrenser, og man risikerer at hele regioner destabiliseres. Utviklingen representerer en alvorlig trussel mot sikkerheten til Norge og andre vestlige land, særlig i form av økt terrortrussel. Store områder uten myndighetskontroll kan bli benyttet for planlegging og tilrettelegging av terrorangrep i vestlige land. Det er også et økende problem at vestlige borgere reiser til svake stater eller konfliktområder for å motta militær trening eller delta i kamphandlinger på vegne av ikke-statlige organisasjoner.

For å unngå at svake stater destabiliserer andre land i regionen og blir brukt som fristeder for organisert kriminalitet og terrorisme, vil det være behov for internasjonal støtte i mange år fremover. Det vil også være et behov for vestlig støtte til kapasitetsbygging og sikkerhetssektorreformer for å bedre svake staters evne til å ivareta sin egen sikkerhet. Erfaringsmessig, dersom NATO, EU eller FN setter i gang militære operasjoner for å håndtere utviklingen i disse landene, vil det være en forventning om at Norge også bidrar.

Den økonomiske krisen som startet i 2007/2008 har fått dyptgående konsekvenser for forsvarsstrukturen i mange allierte land og dertil konsekvenser for NATOs evne til kollektivt forsvar. Flere land som Norge har et nært militært samarbeid med, har gjennomført store kutt i sine styrkestrukturer som følge av budsjettinnstramninger. Utviklingen må også ses i lys av

amerikanske forventninger om økte europeiske bidrag og bedre transatlantisk byrdefordeling. Vi må dermed forvente at det vil bli stilt større krav til Norge om å bidra til egen og europeisk sikkerhet.

I tillegg til endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene ser vi utfordringer knyttet til forholdet mellom ambisjonsnivå, struktur og tilgjengelige ressurser, som på sikt vil kunne skape stor ubalanse dersom ingen større tiltak iverksettes. De neste 20 årene vil det bli gradvis mer krevende å gjenanskaffe forsvarsmateriell som faller for levetiden. En ren videreføring av dagens struktur med tilhørende materiellsystemer er derfor ikke en mulig tilnærming.

Den teknologiske utviklingen preger hele samfunnet. Kostnadsutviklingen for ny teknologi utgjør en spesiell utfordring for forsvarssektoren. For å få fullt utbytte og kampkraft fra de store investeringene i høyteknologisk utstyr som er gjort og skal gjøres, og som opererer i avanserte nettverk, må Forsvaret i større grad tilpasse struktur, organisasjon og operasjonskonsepter til den nye teknologiske virkeligheten. Videre vil den teknologiske endringstakten sannsynligvis forsterkes i fremtiden. I tillegg til å kreve nye måter å løse dagens oppgaver på, genererer den teknologiske utviklingen også nye sårbarheter, og krever en fortsatt høy grad av omstillingsevne.

Det er derfor nødvendig med en bred og snarlig gjennomgang av hvilke implikasjoner sikkerhetspolitiske, økonomiske og teknologiske utviklingstrekk bør ha for innretningen av Forsvaret og forsvarssektoren fremover. Endringene er så vidtrekkende at en ny og tydeligere prioritering av Forsvarets sammensetning og innretning er nødvendig, uavhengig av hvilket budsjettnivå forsvarssektoren skal holde seg innenfor i årene som kommer.

3. SIKKERHETS- OG FORSVARSPOLITISKE HOVEDPRIORITERINGER – OMRÅDER MED SÆRLIG BEHOV FOR FAGMILTÆR TILRÅDNING

Regjeringen er opptatt av FSJs uavhengige rolle, og ønsker derfor FSJs selvstendige vurdering av hvilke områder som er sentrale for den videre utviklingen av Forsvaret. Områdene som skisseres i dette notatet er følgelig ikke en avgrensning av FSJs råd, men angir tema hvor regjeringen ser viktige veivalg og forbedringspotensial, og som det derfor er spesielt ønskelig at FSJ adresserer.

Omstillingen av Forsvaret til et innsatsforsvar var nødvendig og har gitt oss et moderne forsvar av høy kvalitet. Samtidig har omstillingen også hatt en kostnad. Evnen til på kort varsel å håndtere krise og krig i våre nærområder med utholdenhet og dybde i strukturen, har ikke vært prioritert. Endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser og gjeldende økonomiske forutsetninger medfører at det er behov for å se på balansen mellom bredde og dybde i strukturen i lys av oppgavene Forsvaret skal være forberedt på å løse i dag og i fremtiden.

Vi ser betydelige utfordringer i et mer langsiktig planleggingsperspektiv. Beslutningene som skal sikre at Forsvaret er i stand til å møte disse utfordringene, må fattes som en del av arbeidet med ny langtidsplan. Derfor foreligger det et særlig behov for en fagmilitær tilrådning som vurderer en potensielt ny fremtidig innretning av Forsvaret. Det samlede utfordringsbildet gjør det nødvendig å tenke grunnleggende nytt om Forsvarets innretning for å sikre at Forsvaret også i fremtiden er rustet til å fylle den viktigste samfunnsrollen – som garantist for vår sikkerhet og uavhengighet.

3.1. Prioritere evnen til å løse de viktigste og mest krevende oppgavene

Den dimensjonerende oppgaven for Forsvaret skal være forsvar av Norge og allierte mot trusler, anslag og angrep innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Dette vil være premisset for en eventuell spissing og prioritering av forsvarsstrukturen.

Forsvarets operative enheter skal utrustes og trenes slik at de er i stand til å gjennomføre høyintensive stridshandlinger innenfor en alliert og fellesoperativ ramme. Denne operative evnen vil være utgangspunktet for norske bidrag i internasjonale operasjoner og Forsvarets bidrag til samfunnssikkerheten.

FSJs tilråding skal prioritere evnen til å løse Forsvarets hovedoppgaver knyttet til forsvar av Norge og allierte. Det fagmilitære rådet skal operasjonalisere det nasjonale ambisjonsnivået for Forsvarets selvstendige innsats ved en sikkerhetspolitisk krise, samt norske bidrag i en alliert fellesoperasjon i norske nærområder.

3.2. Styrke beredskap og evne til styrkeoppbygging

Den sikkerhetspolitiske situasjonen krever en gjennomgang av beredskapen i Forsvaret. Det fremstår i dag ikke realistisk å legge til grunn lang varslingsstid for sikkerhetspolitiske kriser i våre nærområder, og relevansen av norske styrker med lange klartider er redusert. Dette forholdet vil få stor innvirkning på vår forsvarsplanlegging og det blir derved et hovedpoeng for FSJ å utrede konsekvensene av det økte beredskapsbehovet og mulighetene til å skjerpe klartidene i Forsvaret.

NATO har oppdatert sin overordnende beredskapsplan for å forsterke Norge og de norske havområdene, og det foregår en oppdatering av vårt nasjonale planverk i lys av dette. NATOs planer vil stille forventninger og krav til Norges bidrag. Det fagmilitære rådet må ta hensyn til disse planene. Beredskap og innretning av Forsvaret må utformes slik at det på en effektiv måte kan inngå de de allierte planene.

Forsvarets evne til styrkeoppbygging på et tidlig tidspunkt i en konfliktsituasjon vil bidra til avskrekking og være avgjørende for å sikre allierte forsterkninger. Full styrkeoppbygging vil kreve et forsyningsapparat som kan sette opp alle styrker samtidig som det gjennomføres operasjoner. En slik situasjon vil også kreve betydelige bidrag fra samfunnets øvrige ressurser innenfor rammen av totalforsvaret. FSJs fagmilitære råd skal inkludere en gjennomgang av beredskapslogistikken for full styrkeoppbygging av Forsvaret. Videre skal FSJ utrede hvilke støttebehov Forsvaret har fra sivil sektor i krise og krig.

3.3 Videreutvikle et alliansetilpasset forsvar

Norges sikkerhet bygges sammen med andre. Regjeringen ønsker å bidra til at NATO forblir en sterk og troverdig allianse og at Norge er en relevant alliert. Det transatlantiske forholdet skal prioriteres, norsk engasjement i og bidrag til NATO skal styrkes, og det skal tilrettelegges for NATO-aktivitet og -nærvær i Norge.

Forsvaret må ha evne til å samvirke effektivt med allierte styrker, både for å møte utfordringer i våre nærområder og for å levere tellende bidrag til allierte krisehåndteringsoperasjoner. For å sikre dette vil et tett samarbeid med NATO-land i våre nærområder være avgjørende. Dette gjelder for eksempel, Storbritannia, Tyskland og Nederland. Samarbeidet kan både være bilateralt og innenfor en flernasjonal ramme. Norsk samarbeid med Storbritannia innenfor *Joint Expeditionary Force* og med Tyskland innenfor *Framework Nations Concept*, samt bilateralt samarbeid med land som USA og Nederland er konkrete spor som skal følges opp.

Evnen til å kunne delta i fremtidens internasjonale operasjoner vil være av vesentlig betydning for utformingen av forsvarsstrukturen, som en del av det kollektive forsvaret og for å kunne bidra til internasjonal fred og stabilitet. FSJs råd og den påfølgende langtidsplanen må konkretisere og operasjonalisere de initiativene som er tatt i NATO på kapabilitets- og beredskapsområdet.

3.4 Fortsette utviklingen av et moderne og høyteknologisk forsvar

Forsvaret står på sett og vis fortsatt ved et teknologisk veiskille. Norge har grunnleggende demografiske og geografiske forutsetninger som gjør det nødvendig å ta i bruk ny teknologi der det er mulig. Her ligger det også uutnyttede muligheter til å løse oppgavene mer effektivt. Dette gjelder særlig innenfor overvåkning og etterretning i våre store interesseområder, men også på andre felt som ildkraft og beskyttelse. På noen områder setter ny teknologi oss i stand til å løse oppgaver med lavere risiko for personellet. Forsvarets struktur, kompetanseprofil og konseptuelle tilnærming må også i større grad tilpasses den teknologiske utviklingen for å få fullt utbytte av de store investeringene som allerede er gjort i høyteknologiske våpensystemer. Nye teknologiske løsninger kan bare komme på plass og få effekt dersom vi er villige til å gi slipp på det gamle. Det er nødvendig å fortsette, og på enkelte områder forsterke, satsningen på ny teknologi som kan bidra til nye og mer effektive måter å løse Forsvarets oppgaver på.

3.5 Sikre en kostnadseffektiv og bærekraftig forsvarsstruktur

Uavhengig av budsjettnivå, vil sektoren ha et kontinuerlig behov for omstilling og effektivisering for å kunne opprettholde en langsiktig og bærekraftig utvikling av forsvarsstrukturen. Strengt prioriterte av hvilke elementer og driftsformer som skal videreføres, og konkrete råd om hva som bør endres eller justeres, vil følgelig være nødvendig for å sikre en relevant struktur, balansert mot oppgaver og forventet ressurstilgang.

Kostnadseffektiv organisering er et ufravikelig krav for hele offentlig sektor, og for alle deler av Forsvarets virksomhet. Vi må fortsatt arbeide for å identifisere nødvendige tiltak innenfor struktur, personell og kompetanse, drift og investeringer, inkludert Forsvarets samhandel med andre etater i forsvarssektoren. Dette er nødvendig for å sikre at Forsvaret har fremtidsrettede og kostnadseffektive ordninger. Det er avgjørende at FSJ finner frem til uutnyttede effektiviseringspotensial, og på denne måten bidrar til finansiering av prioriterte områder og nye satsinger. FSJ må i sitt råd om den videre utviklingen av Forsvarets organisasjon og struktur spesielt vektlegge vurderinger og anbefalinger knyttet til base- og støttestruktur, samt ledelse- og stabsstruktur, og i denne sammenheng redegjøre for tilhørende kriterier og forutsetninger. Sentrale beredskapselementer knyttet til styrkeoppbygging og mottak av allierte forsterkninger skal vektlegges.

Det er en økende erkjennelse blant våre allierte av behovet for flere og mer integrerte flernasjonale løsninger. Også Norge må i større grad enn tidligere søke flernasjonale samarbeidsløsninger for å kunne opprettholde militære kapasiteter. Flernasjonale løsninger kan innebære større gjensidig avhengighet av våre nærmeste allierte på enkelte områder, samtidig som det åpner for innsparinger på egen base- og støttestruktur. Det er behov for fagmilitære vurderinger av hvordan vi kan realisere potensialet i flernasjonale løsninger og samtidig styrke samarbeidet med våre nære allierte samt utvalgte partnere som Sverige og Finland.

3.6 Sikre fremtidige personell- og kompetansebehov

En av de mest kritiske suksessfaktorene for fremtidens forsvar vil være evnen til å rekruttere, utvikle og beholde rett personell med relevant kompetanse. Allmenn verneplikt og personellordninger som er bedre tilpasset kompetansebehovene i dagens og morgendagens forsvar, er derfor avgjørende. Det pågår en rekke prosesser for å følge opp kompetansemeldingen, basert på Stortingets behandling av Innst. 384 S (2012–2013) jf. Meld. St. 14 (2012–2013), *Kompetanse for en ny tid*. Gjennomføring av kompetansereformen vil være en integrert del av langtidsplanprosessen.

Verneplikten ligger fast, men regjeringen vil modernisere førstegangstjenesten og utvikle vernepliktsordningen basert på Forsvarets behov. Vernepliktsordningen skal bidra til å dekke Forsvarets bemanningsbehov, sikre god rekruttering av kvalifisert personell, og på en effektiv måte bidra til Forsvarets operative evne. Behovet for å utvikle vernepliktsordningen må også ses i sammenheng med innføringen av verneplikt for kvinner.

Den kommende anbefalingen om en ny personellordning vil være viktig for Forsvarets fremtidige personellstruktur, og for arbeidet med å innføre en spesialistordning. Som en oppfølging av dette er det behov for å adressere innretningen og organiseringen av personell og kompetanse. FSJs råd bes derfor å inkludere en overordnet tilrådning om implementeringen av de nye personellordningene, herunder fremtidig personellstruktur og konsekvenser for Forsvarets utdanningssystem og -struktur.

3.7 Legge til rette for effektive bidrag til samfunnssikkerheten

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å videreutvikle et effektivt tverrsektorielt samarbeid ved krisesituasjoner, eksempelvis ulykker, naturkatastrofer eller terror. Forsvaret råder over mange kapasiteter som kan utgjøre viktige bidrag til samfunnssikkerheten. Det er en økende forventning i samfunnet om at Forsvarets ressurser skal være tilgjengelige for å støtte det sivile samfunn i den lavere delen av krisespekteret. Støtten til det sivile samfunn er i dag ikke en dimensjonerende oppgave for Forsvaret, men skal tas med i vurderingen av innretning og dimensjonering av enkeltkapasiteter.

FSJ skal vurdere hvordan Forsvarets kapasiteter kan innrettes på en slik måte at de også er relevante for ivaretagelsen av samfunnssikkerheten, og om dette på enkeltområder bør være dimensjonerende oppgaver for Forsvaret. Videre bes FSJ vurdere balansen mellom bidrag til samfunnssikkerhet og ivaretagelsen av Forsvarets primæroppgaver.

4. UTARBEIDELSE OG FREMLEGGING

Det forventes at utarbeidelsen av FSJs fagmilitære råd foregår som en integrert del av planprosessen i Forsvarsdepartementet, ledet av FSJ, i tråd med grunnprinsippene for den vedtatte ledelsesmodellen. FSJs utredninger og anbefalte tiltak skal gjennomføres og fremlegges innenfor rammen av og relatert til et samlet og helhetlig økonomisk perspektiv, og ses i sammenheng med den videre utviklingen av Forsvarets operative evne og ambisjonsnivå. Det er viktig at identifiserte økonomiske implikasjoner synliggjøres og dokumenteres innenfor en flerårig ramme, minimum fire pluss åtte år, fra og med 2017. Utgangspunktet for alle økonomiske beregninger skal være saldert budsjett for 2015.

FSJs fagmilitære råd skal legge til grunn ulike økonomiske utviklingsbaner, herunder:

1. Et kompensert, videreført 2015-budsjett.
2. Et økende budsjett som utgjør 0,5 % reell årlig vekst.

Videre bes FSJ angi sine prioriteringer dersom Forsvaret tilføres ressurser utover en reell økning på 0,5 % per år. Rådet baseres på at den midlertidige tilleggsfinansieringen av kampflyanskaffelsen i hele anskaffelsesperioden og andre midlertidige økninger av forsvarsbudsjettet i saldert budsjett 2015 holdes utenom utviklingsbanene.

Det fagmilitære rådet er forventet å anbefale hvordan Forsvaret på en best mulig måte kan ivareta sine dimensjonerende oppgaver og sin dimensjonerende ambisjon. Eventuelle avvik mellom ambisjonsnivået og Forsvarets evne til å løse dette skal synliggjøres.

Jeg ber om at Forsvarssjefens fagmilitære råd foreligger innen 1. oktober 2015.


Ine Eriksen Søreide