Omstilling for en ny tid - et moderne og fleksibelt forsvar

Taler
Bjørn Tore Godal

Dato
8 januar 2001

Sted
Oslo Militære Samfund

Omstendigheter
Forsvarsministerens nyttårsforedrag

Ærede forsamling,

La meg få begynne med å ønske alle et godt nytt år. Dette er året da vi skal begynne å omsette planer og utredninger til virkelighet.

Jeg har ikke tenkt å snakke om de samme temaer jeg har lagt vekt på i det året som er gått. Jeg skal ikke gjenta at Forsvaret er i ferd med å miste investeringsevnen. Jeg skal ikke utdype følgene av en flat budsjettutvikling og de stadig økende driftsutgiftene til en uforholdsmessig topptung struktur. Jeg skal ikke ta opp ubalansen mellom ressursbehov og ressurstilførsel.

Vi trenger heller ikke igjen gå i detalj om hvordan underfinansieringen har hatt klare konsekvenser for Forsvarets materiell, det vil si hvordan vi har opplevd en gradvis foreldelse over hele linjen.

- Ved at størstedelen av Hærens hovedmateriell i dag er mellom 15 og 35 år gammelt.

- Ved at bare 6 av vel 30 kampbataljoner i vår hær er fullt ut mekanisert.

- Ved at marinen fortsatt benytter fregatter, U-båter, landgangsfartøy og MTB´er som har sine røtter i flåteplanen av 1960.

- Eller ved at våre F-16 har hatt sitt 20-årsjubileum i år, mens de fleste av Luftforsvarets øvrige fly og helikoptre er enda eldre.

Alle disse tingene kjenner vi alt for godt alle sammen.

I stedet vil jeg bruke denne anledningen til å sette Forsvarets omstilling i en større sammenheng.

Jeg vil bruke anledningen til å forklare hvorfor jeg er overbevist om følgende: Omstillingen av Forsvaret er en omstilling til noe nytt og bedre, ikke en omstilling bort fra noe vi helst burde holdt fast ved.

Ingen ønsker seg tilbake til Den kalde krigen. Trusselen om kjernefysisk ragnarok kastet en knugende skygge over Europa i nesten et halvt århundre. Den kalde krigen gjorde det imidlertid meget enkelt å begrunne rasjonalet for Forsvaret. Vi visste utmerket godt hvorfor vi trengte et forsvar. Forsvarets legitimitet var forankret i den reelle trusselen om invasjon fra øst. Nå er denne invasjonstrusselen forsvunnet. En viktig del av begrunnelsen for et militært forsvar ble dermed mer diffus.

Presset på forsvarsbudsjettene måtte øke i en slik situasjon. Det ble kalt "fredsdividenden". Og fordi budsjettutfordringene fortsatte å øke innenfor andre samfunnssektorer, ble denne fredsdividenden tatt ut ganske ettertrykkelig. På slutten av 80-tallet brukte Norge godt over 3 % av BNP på sitt forsvar. I fjor holdt vi oss i beste fall innenfor 2 % - grensen. Det er paralleller til denne utviklingen i de fleste NATO-land.

I dette perspektivet blir det en utfordring å tydeliggjøre hvorfor vårt nasjonale forsvar fortsatt er nødvendig. Folk har krav på å vite hvorfor vi trenger et tidsmessig forsvar - et forsvar tilpasset dagens utfordringer. Folk har krav på vite hvorfor vi investerer store beløp i blant annet nye stridsvogner og nye fregatter.

Mitt svar er enkelt:

Vi trenger et forsvar fordi de oppgavene som våre militære styrker kan bli satt til å løse ikke er blitt færre, men flere. Disse oppgavene er imidlertid annerledes enn før. Derfor trenger vi heller ikke det samme Forsvaret som tidligere. Vi trenger ikke et forsvar som er tilpasset gårsdagens situasjon. Vi ser med andre ord at spørsmålet om hvorfor vi trenger et forsvar er sammenvevet med spørsmålene om hvorfor og hvordan Forsvaret må omstilles.

Forsvaret som sikkerhetspolitisk redskap må tilpasses den sikkerhetspolitiske situasjon. Denne situasjon har mange aspekter. Den har et trusselaspekt. Forsvaret må tilpasses de utfordringer vi vil kunne møte i form av trusler mot norsk suverenitet, og mot internasjonal fred og stabilitet. Dernest har vi allianseaspektet. Forsvaret må tilpasses NATO slik at våre allierte ser at vi tar på oss vår del av felles byrder, og slik at vi er i stand til å samarbeide med våre allierte på en effektiv måte.

Hvis Forsvarets struktur, utrustning, beredskap og trening ikke blir tilpasset disse rammebetingelsene, hjelper det verken med mer ressurser eller med kompetent personell. Omstillingen av Forsvaret må selvsagt ses i sammenheng med økonomi, men det er ikke utelukkende økonomiske betraktninger som styrer hva vi omstiller oss til. Omstillingen av Forsvaret er tvunget fram av grunnleggende endringer i den virkelighet som Forsvaret må forholde seg til. Den tyske filosofen Hegel ble kritisert for å ha ideer med for stor avstand til virkeligheten. "Stakkars virkeligheten," var hans svar. Slik kan ikke en Forsvarsminister svare.

De sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, utfordringene som kan gjøre bruk av militærmakt nødvendig, kravene fra våre allierte - det er denne virkeligheten som avgjør om Forsvaret er relevant eller om det er i ferd med å bli avlegs. Jeg vil derfor se på hovedtrekkene ved disse rammebetingelsene og hvilke grunnleggende forandringer som har skjedd. Jeg vil også ta for meg de utviklingstendenser vi i dag står overfor og hvilke utfordringer de kan medføre i årene som kommer. Derved får vi fram hvilke oppgaver Forsvaret må kunne løse i framtiden. Slik får vi også et svar på hvorfor vi trenger et forsvar og hvorfor og hvordan Forsvaret må omstilles.

Norges strategiske posisjon er bestemt av vår stilling innenfor en maktpolitisk struktur der NATO, USA, EU og Russland utgjør de viktigste tyngdepunktene. Forholdet mellom tyngdepunktene i dette systemet har forandret seg de siste årene. Russlands posisjon er blitt svekket, mens USA og EU har fått økt makt og betydning relativt sett. Samtidig har NATOs rolle og oppgaver endret seg.

Betydningen for Norge av forholdet mellom tyngdepunktene i den maktpolitiske struktur forsterkes ytterligere ved at EU er i ferd med å utvikle en egen sikkerhets- og forsvarspolitikk. Samtidig er NATO fortsatt inne i en dyptgripende endringsprosess. Alliansen er blitt utvidet, og dens strategiske

konsept er blitt tilpasset et bredere spekter av oppgaver enn tidligere. Nye utvidelser står for døren i årene som kommer. Det tidligere motsetningsforholdet mellom øst og vest er borte. Det har funnet sted en drastisk nedbygging av Russlands militære kapasitet. Derved er også alliansen blitt mindre opptatt av Nordområdene.

Norge er i dag langt mindre militært utsatt enn under Den kalde krigen. Vi er ikke lenger en "frontlinjestat". Norges lange Atlanterhavskyst forblir likevel av stor betydning for enhver aktør med ambisjon om sjøkontroll i det europeiske og atlantiske området. Det er i Nordvest at stormakten Russland har havner med adgang til Atlanterhavet, og det er her Russland møter USA som global flåtemakt. Norsk område forblir dermed av stor strategisk betydning i transatlantisk sammenheng.

Vår strategiske posisjon forsterkes av de naturressursene vi forvalter. Oljen og gassen på norsk sokkel representerer ressurser som har stor strategisk betydning for andre stater. Norge dekket i 1999 omkring 25 % av Vest-Europas gassbehov, med Frankrike, Tyskland og Belgia som de største kundene. I eventuelle konflikter hvor tilgang på olje og gass settes i fokus, vil også Norge kunne bli trukket inn. Videre inneholder både Barentshavet og Norskehavet fornybare ressurser som er av stor betydning. Fisken i disse havene gjør at vi står sentralt i den europeiske og globale matforsyningen.

De sikkerhetspolitiske forholdene i nord, dreier seg i første rekke om vårt forhold til Russland. Til tross for at utviklingen på 1990-tallet gikk bedre enn pessimistene fryktet, preges russisk politikk fortsatt av indre spenninger og manglende forutsigbarhet. Likevel er det ingen ting i dagens sikkerhetspolitiske situasjon som skulle tilsi at man fra norsk side har grunn til å betrakte Russland som en potensiell fiende.

Det legges fra norsk side stor vekt på å opprettholde et best mulig bilateralt forhold til myndighetene i Moskva. Historisk sett har forholdet mellom våre to land vært preget av fravær av væpnet konflikt. Det er ingen grunn til at dette ikke skal fortsette.

I overskuelig framtid vil imidlertid forholdet mellom Russland og Norge være preget av det asymmetriske forholdet mellom en småstat og en stormakt. Våre interesser møtes dessuten i et område av åpenbar strategisk betydning. President

Putin er en leder som vektlegger Russlands stormaktsstatus, med den militærmakt dette innebærer. En omfattende restrukturering av Russlands væpnede styrker er i gang. Russland prioriterer nå innsatsstyrker med høy kvalitet, høy beredskap og mobilitet, og derved kortere reaksjonstid. Det er altså ikke bare NATO som har gått inn i en ny tid hva angår endrede krav til de militære styrker.

Forholdet mellom Russland og Vesten, og særlig forholdet mellom Russland og USA, vil være av stor betydning for forholdet mellom Russland og Norge.

Dette betyr at det eksisterer en mulighet for at spenningsnivået mellom Norge og Russland kan øke på bakgrunn av faktorer som i utgangspunktet ikke knytter seg til det bilaterale forholdet, og som ligger utenfor norsk kontroll.

Et Russland som i økende grad markerer nasjonale interesser vil uansett være en vanskeligere forhandlingspart. Norge og Russland har fortsatt et uavklart grenseproblem i Barentshavet. Norges rolle som myndighetsutøver i havområder underlagt norsk forvaltningsansvar kan bli utfordret. Vi må kunne håndtere en situasjon der Norge eventuelt settes under politisk eller militært press. Det er ikke gitt at NATOs militære ryggdekning vil være like relevant i alle slike situasjoner.

Et eventuelt norsk EU-medlemskap ville kunne gi Norge økt politisk ryggdekning og støtte dersom det skulle oppstå uoverensstemmelser med Russland i nord som er for store for Norge alene, men for små til å håndteres av NATO. Dette illustrerer den sikkerhets-politiske betydningen for Norge av et EU-medlemskap. Et eventuelt initiativ i så måte forutsetter imidlertid en varig endring i opinionen.

For Norge utgjør altså Russland fortsatt en sikkerhetspolitisk utfordring, selv om den tidligere sovjetiske trussel er borte. Samtidig har det oppstått et nytt risikobilde i Europa som er langt mer sammensatt enn før.

Det siste tiåret har vi sett hvordan motsetninger langs etniske skillelinjer har gitt seg voldelige uttrykk etter at stater som Sovjetunionen og Jugoslavia gikk i oppløsning. Slike etniske konflikter vil ventelig fortsatt utgjøre en alvorlig sikkerhetspolitisk utfordring for Europa i mange år framover. Flertallet av de væpnede konfliktene som har utspilt seg på 1990-tallet har vært interne

konflikter. I Afrika, på Balkan, og i enkelte tidligere Sovjet-stater, ser vi en type konflikt som er en blanding av krig i tradisjonell forstand, organisert kriminalitet og storstilte brudd på menneskerettighetene.

Det er nødvendig med en bred tilnærming for å kunne møte disse nye sikkerhets-utfordringene. Militærmaktens rolle som sikkerhetspolitisk redskap er i denne sammenheng fortsatt av direkte relevans. Likevel er militærmakt kun ett av flere virkemidler for å nå overordnede sikkerhetspolitiske mål. Det nye konfliktmønstret kjennetegnes av glidende overganger mellom fred, krise og krig, og skillet mellom stridende og ikke-stridende kan ofte være diffust. Dette krever en bred tilnærming til sikkerhet og at eventuell bruk av militærmakt samordnes med politiske, diplomatiske og økonomiske virkemidler.

Bortfallet av en direkte militær trussel i vårt nærområde har, som allerede nevnt, bedret Norges sikkerhet i forhold til en direkte militær invasjon. Løfter vi blikket, ser vi imidlertid at nye potensielle trusler har oppstått. Spredningen av masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler vil trolig utgjøre en økende trussel mot internasjonal stabilitet i årene som kommer. Forandringer i mønsteret av internasjonal terrorisme og organisert kriminalitet kan også true sikkerheten.

Elektronisk terrorisme er et eksempel på en ny type trussel hvor det er alvorlige problemer knyttet til etterretning og beskyttelse. Samfunnet er blitt mer sårbart. Mange vitale samfunnssektorer er gjensidig avhengige av hverandre. Angrep på en sektor vil lett kunne få store ringvirkninger også på andre områder. Informasjonsrevolusjonen er i ferd med å forandre rammebetingelsene også på dette felt. Internett gjør det mulig for terrorister og kriminelle grupper å bygge løst strukturerte organisasjoner som er vanskelige å komme til livs. Avansert informasjonsteknologi benyttes i stadig større grad på stadig flere områder, inkludert til kommando og kontroll. Angrep på informasjonssystemer vil utgjøre et sentralt element i framtidens konflikter. Utviklingen har gjort avansert teknologi mer tilgjengelig for politisk upålitelige stater, eller andre grupperinger som kan tenkes å anvende vold for å oppnå sine hensikter.

I sum kan muligheten for at Norge blir trukket inn i konflikter i den lavere delen av krisespekteret være i ferd med å øke. Det er også økende sannsynlighet for at flere mindre konflikter kan opptre samtidig. Det er økende sannsynlighet for at motsetninger mellom stater eller ulike grupper kan spre seg i nye og

uventede retninger og forårsake nye konflikter. Det er økende sannsynlighet for at Norge kan bli trukket inn i konflikter på en indirekte måte. Truslene vi står overfor som del av et mer globalisert internasjonalt samfunn er altså ikke borte, de er flere og mer uoversiktlige.

Derfor trenger Norge et godt og troverdig forsvar - et forsvar tilpasset en ny tid, et forsvar med de nødvendige egenskaper til å kunne håndtere morgendagens sikkerhetspolitiske utfordringer.

Forsvaret er et redskap i norsk sikkerhetspolitikk. Overordnede mål for sikkerhetspolitikken er:

1. å forebygge krig og medvirke til stabilitet og fredelig utvikling.

2. å beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press, og ivareta norske rettigheter og interesser.

3. å trygge norsk suverenitet.

Dette høres enkelt ut, men i lys av de store omveltningene i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, må vi innse at innholdet i disse målene har forandret seg.

Å forebygge krig og medvirke til stabilitet og fredelig utvikling betyr ikke det samme i dag som for ti eller tyve år siden. Vi må mer aktivt forebygge krig og medvirke til stabilitet og fredelig utvikling ikke bare i vårt eget nærområde, men også i andre deler av verden. Bildet gjøres også mer komplisert ved at fokuset for de sikkerhetspolitiske målene har forandret seg. Mennesket og menneskelig lidelse er i større grad enn tidligere kommet i fokus. Staten og dens suverenitet er ikke lenger det eneste som betyr noe i internasjonal politikk.

Ikke-intervensjonsprinsippet har i løpet av det siste tiåret ved enkelte anledninger måttet vike for krav om ivaretakelse av grunnleggende menneskerettigheter. FNs Sikkerhetsråd har vedtatt resolusjoner hvor de indre anliggender i stater er blitt sett som trusler mot internasjonal fred og stabilitet. FNs rolle i forhold til internasjonal krisehåndtering er dermed endret. Samtidig har også forventningene til FN økt.

Det er imidlertid et faktum at FN ikke alene makter å løse verdenssamfunnets utfordringer innenfor fred, sikkerhet og ivaretakelse av menneskerettigheter. Tvert imot har vi sett FNs begrensninger. En arbeidsdeling har dermed oppstått mellom FN og andre organisasjoner.

Verdensorganisasjonen er fortsatt den viktigste aktøren når det gjelder håndtering av internasjonale kriser og konflikter. Det betyr at medlemslandene må være villig til å stille med tellende militære bidrag til fredsoperasjoner som gjennomføres av FN eller på vegne av og med mandat fra FN. Dette betyr imidlertid ikke at det alltid er FN-ledete styrker som er best egnet til å gjennomføre de nødvendige militære operasjonene.

De vanskeligste operasjonene setter så store krav til at styrkene kan operere sammen, og til kommando- og kontrollapparatet, at bare NATO har de nødvendige ressurser. NATO er fra et militært synspunkt den klart mest effektive organisasjon for flernasjonale, internasjonale operasjoner.

NATO har i løpet av de senere år gjennomført en omfattende omstilling. Denne tilpasningsprosessen fortsetter.

På NATO-toppmøtet i Washington i 1999 godkjente stats- og regjeringssjefene et oppdatert strategisk konsept. Konseptet legger vekt på de endringene som har funnet sted i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Samtidig videreføres hovedtrekkene i det tidligere konseptet.

Evnen til å gjennomføre internasjonale fredsoperasjoner og partnersamarbeid betraktes som fundamentale oppgaver for å trygge sikkerhet og stabilitet i det euro-atlantiske området. NATOs hovedoppgave vil imidlertid fortsatt være å ivareta det kollektive forsvar av medlemslandene. Fokus for det kollektive forsvaret har likevel endret seg fra forsvar mot et storstilt angrep mot Alliansens territorium til felles evne til å håndtere regionale konflikter. Det er i den sammenheng avgjørende å ha evne til å møte en konflikt i NATOs nærområder som kan utvikle seg til å true sikkerheten til et eller flere av NATOs medlemsland.

Det strategiske konsept understreker at Alliansens væpnede styrker må omstilles for å kunne møte et bredt spekter av oppgaver og utfordringer. NATOs styrkestruktur må bygge på de ulike nasjonale forsvarsstrukturer, men disse må

være tilpasset en rekke felles retningslinjer. Evne til å ivareta alliansens oppgaver krever grunnleggende operative militære kapabiliteter. Dette omfatter evne til effektivt engasjement, deployerbarhet og mobilitet, overlevelsesevne for styrker og infrastruktur, og seighet i logistikk og rotasjon av styrker.

NATO har satt seg som mål å utvikle en enhetlig styrkestruktur som er fleksibel nok til at den kan møte alle de typer oppgaver styrkene kan bli satt til å løse. Washington-toppmøtet i april 1999 vedtok en plan for å utvikle de militære kapasiteter som er nødvendig for å kunne nå de målene det strategiske konseptet forutsetter, det såkalte Defence Capabilities Initiative, forkortet DCI. DCI representerer en konkretisering og operasjonalisering av de krav som stilles i det strategiske konseptet. Gjennom DCI vil NATO forbedre sin evne innenfor de fem områdene mobilitet, utholdenhet, fleksibilitet, overlevelsesevne og ledelse.

Et viktig prinsipp er forbedret evne til militært samvirke slik at flernasjonale operasjoner faller lettere enn før. For Norge, som av ressursmessige hensyn - og i likhet med andre små NATO-land - ikke vil ha kapasitet til å anskaffe mange av DCI-elementene på egenhånd, er flernasjonale løsninger særlig aktuelt.

NATO-landenes oppmerksomhet er etter slutten av Den kalde krigen gradvis dreiet sørover - mot urolige områder først og fremst på Balkan, men også mer generelt mot den politisk ustabile sonen fra Nord-Afrika via Midtøsten til Kaukasus. Det er gode grunner for denne endringen, til tross for at den stiller Norge overfor store utfordringer. Norge må engasjere seg i de sikkerhetspolitiske problemstillinger og eventuelle kriser som våre allierte er opptatt av, og som kan berøre Alliansens sikkerhet.

Norge er fremdeles nettoimportør av sikkerhet, men vi må være beredt og i stand til å bidra aktivt til våre alliertes sikkerhet dersom vi skal forvente at de skal støtte oss i en eventuell framtidig krise eller konflikt.
Samarbeid handler om å gi og ta. Norges NATO-medlemskap er en toveisprosess. Tellende norske bidrag til internasjonale krisehåndteringsoperasjoner er derfor avgjørende også for vår egen sikkerhet, både i Artikkel 5- og ikke-Artikkel 5-sammenheng.

På samme måte er aktiv norsk deltakelse i NATOs forsvarsplanlegging og forutsigbare og tellende bidrag til Alliansens politiske og militære handlekraft av stor betydning. Norge kan ikke forvente forståelse og tillit fra NATO hvis

Alliansen ikke oppfatter at vi bidrar etter evne.

Spørsmålet om byrdefordeling har lenge gjort seg gjeldende i forholdet mellom USA og Europa. Rettferdig byrdefordeling er nå i økende grad også blitt et politisk tema i Europa. Fra amerikansk side har man lagt vekt på at Europa skal påta seg et større ansvar for europeisk sikkerhet, både politisk, økonomisk og militært. I mange sammenhenger forventer USA at de europeiske allierte land skal bidra til å sikre felles interesser også utenfor NATOs kjerneområde. NATOs strategiske konsept opererer her med begrepet "det euro-atlantiske området", noe også Norge har sluttet seg til. Det er da også åpenbart at sikkerheten til statene i dette området henger nært sammen.

I en prekær situasjon der alle andre muligheter er oppbrukt, kan alliansemedlemskapet derfor medføre en forventning om at også Norge er i stand til å bidra til eventuell bruk av væpnet makt utenfor NATOs kjerneområde. Dette har vi allerede erfart på Balkan. Videre vil utviklingen av det framtidige forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet innenfor rammen av EU være av stor betydning i en byrdefordelingssammenheng - over Atlanterhavet så vel som mellom de europeiske land.

Den europeiske union har siden sin spede start med Kull- og Stålunionen på begynnelsen av 1950-tallet vært et fredsprosjekt som har fremmet stabilitet og demokratisk utvikling på et kontinent som opplevde to verdenskriger i første halvdel av det 20. århundret. Svært mye taler til fordel for at EU representerer en styringsform som er et nødvendig supplement til nasjonalstaten i den globaliserte tidsalder.

Dette gjelder i økende grad også innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken. EU har ambisjoner om å framstå som en utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør med egen evne til sivil og militær krisehåndtering. Prosessen har stor tyngde, ved at den både er politisk initiert og drevet fram på det høyeste politiske hold. EU har imidlertid ikke som ambisjon å bli en tradisjonell militær allianse, og har ikke som mål å påta seg ansvar for kollektivt forsvar. Derved unngår man at EU trår inn på NATOs kjerneområde. Det er viktig å understreke at det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU er mellomstatlig, og at det ikke er tale om å opprette en "Europahær". De mange presseoppslagene som gjør bruk av dette begrepet, endrer ikke dette faktum.

På EU-toppmøtet i Helsingfors i september 1999 fattet EU-landene vedtak om etablering av egne sikkerhets- og forsvarspolitiske strukturer og kapabiliteter. Målet er å være i stand til å fatte beslutninger samt planlegge og utføre krisehåndteringsoperasjoner, også uavhengig av NATO dersom dette skulle være påkrevet.

Det er ingen grunn til å tvile på at EU i løpet av få år vil disponere de nødvendige militære kapabiliteter til å ivareta de såkalte "Petersberg-oppgavene". Disse inkluderer humanitære operasjoner, søk- og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering. EU har selv lagt til grunn at videreutviklingen av medlemslandenes militære kapabiliteter skal skje i samarbeid med NATO, inkludert de europeiske allierte som ikke er medlemmer av EU, samt EUs øvrige søkerland.

Vi kan forvente at EU vil nå sitt hovedmål - Headline Goal - om innen 2003 å utvikle en europeisk flernasjonal styrke for fredsoperasjoner på armékorpsnivå, det vil si opp til 60 000 soldater, støttet av sjø- og luftstridskrefter.

De styrker som inngår i EUs hovedmål vil i stor grad bestå av dobbelt- og trippelhattede styrker som også er meldt inn i andre styrkeregistre og til NATO. Dette er jo også Norges situasjon. EU har i tillegg satt seg som mål å etablere de nødvendige støttefunksjoner og kapasiteter, i første rekke en bedret etterretningskapasitet, kommunikasjonssystemer, kommando- og kontrollsystemer og strategisk løftekapasitet. Dette vil bli langt mer krevende og vil dessuten bli kostbart. Trolig vil disse oppgavene best kunne løses gjennom europeiske flernasjonale løsninger og ved omdisponeringer i de europeiske lands forsvar. Det siste vil ventelig innebære økt vekt på arbeidsdeling og spesialisering.

EU er også i ferd med å etablere egne styrkeregistre for sivile bidrag, bl.a. politi, for å kunne dekke et bredt spekter av humanitære og fredsbevarende oppgaver der bruk av militære styrker ikke er tilstrekkelig.

Flere spørsmål står ubesvart når det gjelder utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk, forkortet ESDP. Det er knyttet usikkerhet til EUs evne til å bygge konsensus og evne til å komme fram til operative og effektive løsninger, gitt medlems-landenes ulike sikkerhets- og forsvarspolitiske tradisjoner og forskjeller i militær struktur.

Pr. i dag er EUs evne til krisehåndtering lav. Beslutningsprosedyrene er for kompliserte og budsjettordningene for lite fleksible til å kunne håndtere denne type spørsmål. Dette står i skarp kontrast til NATOs evne til krisehåndtering.

På tross av en rekke uavklarte forhold forventer Regjeringen at EU vil spille en mer aktiv rolle i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk i årene som kommer. Ved håndtering av kriser av et visst omfang vil imidlertid EU neppe kunne handle alene. EU vil da måtte trekke på NATOs fellesressurser.

USA forventer at ESDP-prosessen skal føre til en styrking av Europas militære evne og til en styrket europeisk pillar i NATO. Det er en forventning jeg deler. Regjeringen ønsker utviklingen av en mer effektiv europeisk krisehåndteringskapasitet velkommen, og er innstilt på å medvirke til denne. For at EU skal lykkes med sine planer, må det utvikles tette og gode samarbeidsordninger mellom NATO og EU. Samtidig må det ikke bygges en parallell kommandostruktur i EU som blir konkurrerende til NATO. Det er et grunnleggende faktum at hvert enkelt land kun har én styrkestruktur og ett forsvarsbudsjett, og forholdet mellom NATO og EU må derfor avklares for å oppnå optimale løsninger.

Tiden er nå inne for slike avklaringer, slik at prosessen skal kunne fortsette på en konstruktiv og inkluderende måte. Dette krever en reell vilje til samarbeid fra de involverte parter. NATO må forsikre EU om garantert adgang til NATOs ressurser i en eventuell EU-ledet operasjon. Samtidig må EU gjøre full bruk av NATOs planleggings-kapasitet. Vi må unngå doble strukturer.

Det er særlig viktig å harmonisere NATOs og EUs forsvarsplanlegging. I denne sammenheng er det avgjørende at ordningene gjøres på en mest mulig inkluderende måte, slik at alle 23 NATO- og EU-medlemmer deltar i en enhetlig prosess. De fire ikke-allierte EU-land må involveres i de relevante aspekter av NATOs planlegging. For vår del er det også avgjørende at de seks europeiske NATO-land som ikke er medlemmer av EU får et tettest mulig samarbeid med ESDP, både når det gjelder videreutviklingen av Europas militære kapabiliteter og i planleggingen av en eventuell krisehåndteringsoperasjon.

Regjeringen ønsker å føre en aktiv europapolitikk. En best mulig tilknytning til

ESDP er her en viktig bestanddel. Norge har tilbudt seg å delta med sivile og militære ressurser til en styrket europeisk evne til krisehåndtering gjennom EU. Videre har vi fra norsk side understreket behovet for å utvikle gode samarbeids- og konsultasjonsordninger mellom NATO og EU. Vi har også lagt stor vekt på betydningen av å oppnå tilfredsstillende ordninger for medvirkning for Norge når det gjelder utviklingen av ESDP generelt og krisehåndtering spesielt. Slike ordninger vil bidra til å sikre at de norske bidragene blir relevante og at en fra norsk side raskt kan fatte vedtak om eventuell deltakelse i en EU-ledet aksjon.

Regjeringens målsettinger overfor ESDP er klare. Begrensningene for vår medvirkning er imidlertid også klare. Det er grunn til å fastslå følgende: Med vårt nei til EU-medlemskap står vi på sidelinjen med begrensede muligheter for norsk innflytelse på det nye sikkerhets- og forsvars-politiske samarbeidet som nå utvikles i Europa. Dette er et handicap. Uten medlemskap vil Norge i tiden som kommer måtte arbeide videre fra utsiden for å opprettholde og om mulig bedre vår politiske innflytelse på utviklingen av forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid i Europa.

La meg nå gå over til den nødvendige omstillingen av det norske forsvaret. Vi trenger et endret forsvar fordi vi lever i en verden der bruk av militærmakt ikke kan utelukkes, selv om Den kalde krigen er over. Vi trenger et endret forsvar fordi kravene og forventningene fra våre alliansepartnere er blitt større på en rekke områder. Vi trenger et endret forsvar rett og slett fordi Forsvaret vil ha en rekke oppgaver å løse i framtiden, og fordi oppgavene ikke er de samme som før.

Året som er gått brukte vi først og fremst på grunnlagsstudier av hvordan det nye forsvaret skal se ut. I fjor sommer kom to viktige studier som danner basis for omstillingsarbeidet. Forsvarssjefen la fram Forsvarsstudien 2000, og det tverrpolitisk sammensatte Forsvarspolitisk utvalg offentliggjorde sin innstilling. Vi har dermed grundige fagmilitære og tverrpolitiske vurderinger i bunnen for vårt arbeid.

Både Forsvarsstudien og Forsvarspolitisk utvalg har beredt grunnen for store omstillinger. Målet er en mindre topptung, mer moderne og fleksibel, og mer strømlinjeformet struktur. De to studiene er relativt samstemte når det gjelder oppfatningen av dagens og morgendagens trussel- og risikobilde. Begge advarer mot en lang omstillingsprosess med mange omkamper på grunn av de regionale

og lokale konsekvensene av omleggingen. Begge sett av anbefalinger legger redusert vekt på det tradisjonelle invasjonsforvaret. Begge vektlegger i stedet et mer kompakt, effektivt og teknologisk avansert forsvar, med økt fokus på alliert og internasjonalt samarbeid. Samtidig vil vi beholde verneplikten og prinsippene for totalforsvaret.

Om en måneds tid legger Regjeringen fram en nyskapning: Ikke en langtidsmelding, men en Langtidsproposisjon for Forsvarets videre utvikling de neste fire år, og med et perspektiv fram mot år 2020. I denne proposisjonen vil Regjeringen, for bedre å kunne møte de nye utfordringene, gå inn for et noe justert forsvarskonsept i forhold til St. meld. 22 fra 1997-98. Regjeringen ønsker å basere forsvarskonseptet på følgende fire pillarer:

- Et moderne og fleksibelt forsvar
- Alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid
- Sivil-militært samarbeid
- Verneplikt

Et hovedmoment i langtidsproposisjonen er altså at vi trenger et moderne og fleksibelt forsvar tilpasset internasjonalt samarbeid, slik at vi kan møte den nye usikkerhet og kompleksitet i sikkerhetspolitikken på en tilfredsstillende måte.

Både utviklingen i Russland og NATOs strategiske konsept tilsier at et invasjonsforsvar i tradisjonell forstand ikke lenger verken er påkrevet eller hensiktsmessig. Den tradisjonelle norske forsvarsstrukturen som besto av relativt store, statiske styrker med lang reaksjonstid, innrettet for forsvar mot et massivt angrep mot norsk territorium, vil ikke kunne håndtere de utfordringer vi må være beredt til å møte i framtiden. Vi må på den annen side være i stand til å håndtere mer begrensede angrep mot norsk territorium. Faren for et omfattende angrep mot store deler av Norge er i dag svært lite sannsynlig. Dette er det enighet om i NATO.

Den viktigste rollen til det norske forsvaret i tilfelle et militært angrep, ville være å møte angrepet og yte væpnet motstand så raskt som mulig. På denne måten vil vi sikre at Alliansen oppfatter også et svært begrenset angrep som en Artikkel 5-situasjon, slik at de nødvendige allierte forsterkninger overføres tidligst mulig. La det være sagt at denne tankegangen ikke er ny. Norge har alltid vært avhengig av allierte forsterkninger i en eventuell krigssituasjon. Det nye er det faktum at

man nå må planlegge for langt mer tvetydige trusselbilder.

Mobile og fleksible styrker med høy kvalitet og høy reaksjonsevne er den beste forsikring vi kan ha for den økte tvetydigheten som er kommet inn i våre trusselvurderinger. Forsvaret av Norge vil bli bedre ivaretatt i dagens situasjon med denne typen styrker, enn med det tradisjonelle invasjonsforsvaret vi hadde før.

Allianseavhengigheten i alvorlige krisesituasjoner og krig gjør at vår evne til internasjonal og nasjonal krisehåndtering må ses i sammenheng. Ytelsesvurderingen av FS 2000-strukturen viser at det nettopp er de internasjonale innsatsstyrkene som også er mest anvendelige i en nasjonal sammenheng. Den internasjonale situasjon tilsier videre at kriser og konflikter utenfor Norge vil kunne kreve innsats i form av tellende norske militære bidrag. Dette gjelder både for en artikkel 5-situasjon som truer en eller flere av våre allierte og en konflikt i utkanten av NATOs ansvarsområde.

For å bedre Norges evne til å delta i internasjonale operasjoner har Regjeringen fått Stortingets samtykke til å opprette Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner. Denne styrken vil gi oss flere og bedre valgmuligheter når en krisesituasjon oppstår, uavhengig av om krisen er nasjonal eller internasjonal. Den nye langtidsproposisjonen vil foreslå enkelte tilpasninger i Forsvarets innsatsstyrke i forhold til Stortingsmelding nr. 38. Samlet vil innsatsstyrken bli noe mindre, samtidig som deler av den vil få en økt reaksjonsevne som er bedre tilpasset NATOs IRF-krav.

La meg kort oppsummere hovedprinsippene for den kommende omstillingen av Forsvaret:

Framtidens forsvar må være helhetlig der de ulike delene av virksomheten og styrke-strukturen er avstemt mot hverandre og mot Forsvarets oppgaver i fred, krise og krig. Videre er det viktig å bygge inn handlefrihet til å kunne møte endrede forutsetninger. Vi må altså skape en struktur som lett kan tilpasse seg en endret sikkerhetspolitisk situasjon. Det nye Forsvaret må ha innebygget en reell regenereringsevne. Å bevare militær kompetanse på høyt nivå er avgjørende i så måte. Også her kommer internasjonalt militært samarbeid inn som en nøkkelfaktor. Endelig vil vi i framtiden i langt større grad måtte basere oss på flernasjonale løsninger, både for å oppnå stordriftsfordeler, for å forbedre vår

evne til operativt samvirke, og for å få del i militære kapabiliteter vi på ingen måte er i stand til å skaffe oss alene.

I sum må omstillingen av Forsvaret ses i lys av endringene og samarbeidet innenfor den alliansen vi er en del av.
En av de store utfordringene med omstillingen av Norges forsvar, blir å møte de kravene som stilles i DCI. Vår framtidige styrkestruktur vil basere seg på et system med verneplikt kombinert med stående styrker som en plattform for våre internasjonale innsatsstyrker.

Den kommende omstillingen av Forsvaret vil bli den mest omfattende siden endringene etter Den annen verdens krig. Den gang stilte Norge med personellet og støtteapparatet, mens USA bidro med hoveddelen av materiellet. Nå må vi betale materiellet selv. Jeg nevner dette fordi militære styrker i dag er en svært kapitalintensiv virksomhet, i motsetning til før da den begrensende faktoren primært var antall soldater. Det er av den grunn at modernisering betyr et redusert omfang. Dette gjelder alle land, ikke bare Norge.

For at omstillingen skal bli vellykket, må visse grunnleggende forutsetninger komme på plass tidlig i prosessen. Dette kan bli avgjørende for at vi får et militært relevant og troverdig forsvar som er tilpasset morgendagens utfordringer.

Å sikre Forsvarets kjøpekraft er den første forutsetningen. Dersom Forsvaret i årene som kommer ikke får de finansielle rammer som den nye strukturen krever, vil omstillingen rakne i sømmene og vi risikerer feilinvesteringer i form av at pengene ruller ut uten at vi får de forutsatte resultater igjen.

Her vil jeg legge til at Norge på sikt neppe kan klare å opprettholde en balansert nasjonal forsvarsstruktur uten at Forsvaret får sin del av realveksten i samfunnet, etter at den omstillingen som nå står for døren er gjennomført. Hovedårsaken til dette ligger i teknologisk fordyrelse og at vi må videreføre en modernisering som hele tiden innpasser Norge i allianseforsvaret på en god måte. En av de store utfordringene som vi står overfor er å møte de kvalitative alliansekravene som er en del av DCI. Gitt Norges gode økonomi vil det bli vanskelig å få gehør for at vi ikke har råd til å følge opp de forpliktelser vi har påtatt oss i NATO. Norge risikerer å bli gjenstand for økende kritikk fra sentrale allierte og NATO som organisasjon dersom vi ikke møter de forventninger de har til oss på en

akseptabel måte.

Poenget er at vi gjennom omstillingen må klare å få til kvalitative forbedringer. Ellers sitter vi bare igjen med de kvantitative reduksjoner. Det er her DCI-kravene og rask tilgjengelighet av fleksible og anvendbare militære styrker kommer inn.

For å skape forutsigbare rammer for omstillingsprosessen i de kommende år må vi undersøke mulighetene for et forsvarspolitisk forlik. Det er blant annet derfor Forsvars-departementet utarbeider en langtidsproposisjon istedenfor bare en langtidsmelding. Langtidsproposisjonen skal inneholde en samlet pakke med tiltak som skal styre ombyggingen av Forsvaret i en fireårs-periode. Siktemålet må være at man i Stortinget kommer til enighet om Forsvarets budsjettrammer for de neste fire årene, slik at omstillingen kan gjennomføres som forutsatt og slik at vi oppnår de mål og resultater som vi sikter mot. Dette gjelder ikke minst en betydelig reduksjon av driftsutgiftene for å frigjøre midler til investeringer.

Norges forsvarsbudsjett ligger i dag omkring NATO-gjennomsnittet regnet som prosent av BNP. Det er lite ønskelig å falle under dette gjennomsnittet. At Norge regnes som troverdig i forsvarssammenheng, gir oss gevinster som går langt utover evnen til å delta i internasjonale operasjoner. Det betyr mye politisk - at vi blir lyttet til og tas alvorlig. Det gir Norge en inter-nasjonal posisjon som går langt ut over det landets størrelse i seg selv skulle tilsi. Dette må vi ikke forskusle. En annen forutsetning gjelder Forsvarets ledelses- og kommandoapparat. Jeg har tidligere sagt at i Forsvaret er det "for mange høvdinger og for få indianere". I de reduksjonene som har vært gjennomført til nå har kommando- og ledelsesapparatet stort sett vært urørt.
Denne situasjonen kan ikke fortsette. Nå må det foretas en omfattende reduksjon av Forsvarets øverste ledelse som klart overgår reduksjonene i organisasjonen for øvrig. Ledelses- og kommandoapparatet må forenkles, det bør bli færre nivåer og utstrakt delegering og desentralisering av oppgavene.

Også forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando må gjennomgås på nytt. Som forsvarsminister er jeg på regjeringens vegne konstitusjonelt ansvarlig for alt som skjer i Forsvaret. Styringen av Forsvarets videre utvikling - både politisk og fagmilitært - må styrkes, evnen til samlet og koordinert ledelse på strategisk nivå må bli langt bedre, og den politisk-militære samordningen - både når det gjelder arbeidet her hjemme, i NATO og

internasjonalt mer generelt, samt i forbindelse med krisehåndtering - må forbedres. På disse saksfeltene er tiden kommet for større reformer. En styrking av forsvarssjefens rolle med en sterk stab er en helt sentral del av dette.

Forsvarets støtteapparat må også slankes vesentlig. Dette apparatet skal i framtiden understøtte en langt mindre organisasjon enn før. Samtidig må det være i stand til å understøtte Forsvarets operative avdelinger i tilknytning til nye eller endrede oppgaver. Opprettelsen av Forsvarets logistikkorganisasjon eller FLO er et ledd i denne slankingen. Jeg viser her til St. prp. nr. 55 som Stortinget i høst har gitt sin tilslutning til. Det er et stort potensial for ytterligere rasjonaliseringsgevinster i form av en mindre og mer strømlinjeformet organisasjon i de kommende utviklingsfaser av FLO.

Økt vekt på flernasjonale løsninger er den siste forutsetningen som jeg vil nevne. Dette er et område hvor det vil skje mye i årene som kommer, både innenfor en allianseramme og i Europa mer generelt. Flernasjonale løsninger vil i økende grad inkludere anskaffelser, drift, vedlikehold, strategisk transport, logistikkstøtte, kommando- og kontrollsystemer, og flernasjonale operative enheter fra alle forsvarsgrener. I mange sammenhenger vil det dreie seg om spesialisering og arbeidsdeling. Her må vi satse målrettet fra norsk side, for å oppnå økonomiske, politiske og militære gevinster. Foruten større kostnadseffektivitet er det viktig at Norge, gjennom flerenasjonale løsninger, kan få del i militære kapabiliteter som vi ikke vil være i stand til å skaffe oss alene.

Langtidsproposisjonen vil bli lagt fram for Stortinget i februar. Jeg håper den vil føre til en god og framtidsrettet forsvarspolitisk debatt og ser fram til å delta i denne.

La meg til slutt kort forsøke å sammenfatte mitt budskap.
Spørsmålene om hvorfor og hvordan Forsvaret må omstilles henger nøye sammen med det mest grunnleggende spørsmål om hvorfor vi trenger et forsvar. Vi trenger et forsvar fordi de oppgavene som militære styrker kan bli satt til å løse ikke er blitt færre, men flere. Disse oppgavene er imidlertid annerledes enn før. Derfor trenger vi heller ikke det samme Forsvaret som tidligere. Vi trenger ikke et forsvar som er tilpasset gårsdagens situasjon. Omstillingen av Forsvaret er tvunget fram av grunnleggende endringer i den virkelighet som Forsvaret må forholde seg til.

Siktemålet er at Forsvaret skal forbli en meningsfylt arbeidsplass for dyktige og motiverte offiserer, menige og sivile. Dette forutsetter et forsvar som på en god måte er i stand til å møte dagens og morgendagens utfordringer. Det forutsetter styrker som er egnet til å håndtere de oppgaver som de kan bli satt til å løse. Det forutsetter styrker som i kraft av sin utrustning, beredskap og trening vil være på høyden med de situasjoner som kan oppstå.

Det er på dette grunnlag jeg fastholder: Omstillingen av Forsvaret er en omstilling til noe nytt og bedre, ikke en omstilling bort fra noe vi helst burde holdt fast ved.

Takk for oppmerksomheten.

Kilde
www.oslomilsamfund.no

Emneoversigt
Foredrag, Fornyelse, Forsvar, Forsvarspolitikk, Innenriks, Militæret, Utenriks, Utenrikspolitikk

URI
https://www.virksommeord.no/tale/omstilling-for-en-ny-tid-et-moderne-og-fleksibelt-forsvar