

NOU

Norges offentlige utredninger **2000: 20**

Et nytt forsvar

Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, oppnevnt av regjeringen 16. juli 1999
Avgitt til Forsvarsdepartementet 29. juni 2000

Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Forsvarsdepartementet

Forsvarspolitisk utvalg som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 16. juli 1999, avgir med dette sin innstilling. Utvalgets medlemmer står samlet bak innstillingen bortsett fra de særuttalelser som er tatt inn i vedlegg 1.

Oslo, 29. juni 2000

Odd G. Andreassen Leder Leder

Elisabeth Aspaker Nestleder Nestleder

Tron Erik Hovind

Svein Erik Lysgaard

Anders Mjelde

Ann-Kristin Olsen

Bård Vegar Solhjell

Malin Stensønes

Hjalmar Inge Sunde

Rolf Tammes

Espen Skjelland, hovedsekretær Hovedsekretær

Gunnar Heløe, militær sekretær Militær sekretær

Espen Stenersen, sivil sekretær Sivil sekretær

Atle Tangen, sivil sekretær Sivil sekretær

Helene Leirud, kontorleder Kontorleder

Forkortelser

ABC-våpen	Atomvåpen, biologiske våpen og kjemiske våpen
ABM	Anti Ballistic Missile
Artikkel 5	Artikkel 5 i Washington-avtalen
BNP	Brutto nasjonalprodukt
CFE	Conventional Forces Europe
DCI	Defence Capabilities Initiative
EBA	eiendom, bygg og anlegg
EU	Den europeiske union
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FKN	Forsvarskommando Nord-Norge
FKS	Forsvarskommando Sør-Norge
FN	De forente nasjoner
FS 2000	Forsvarsstudien 2000
HV	Heimevernet
IFOR	Implementation Force
IRF	Immediate Reaction Forces
KFOR	Kosovo Force
MTB	Missiltorpedobåt
NALMEB	Norway Air Landed Marine Expeditionary Brigade
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NORDCAPS	Nordic Coordinated Arrangement for military Peace Support
NØS	Norges økonomiske sone
OSSE	Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa
PfP	Partnership for Peace
RRF	Rapid Reaction Forces

SFOR	Stabilisation Force
START	Strategic Arms Reduction Treaty
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VEU	Den Vest-Europæiske union

Kapittel 0

Innledning

0.1 Oppnevning og sammensetning

Forsvarspolitisk utvalg ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 16. juli 1999 med følgende sammensetning:

- siviløkonom Bernt Stilluf Karlsen, leder (V)
- fylkesvaraordfører Elisabeth Aspaker, nestleder (H)

Øvrige medlemmer:

- ordfører Odd G Andreassen (Ap)
- seksjonssjef Anders Mjelde (FrP)
- direktør Malin Stensønes (KrF)
- lærer Bjørg Hope Galtung (Sp)
- hovedfagsstipendiat Bård Vegar Solhjell (SV)
- fylkesmann Ann-Kristin Olsen
- fylkesmann Hjalmar Inge Sunde
- direktør Rolf Tamnes
- generalmajor Svein Erik Lysgaard
- direktør Anne Kristin Sydnes

Syv av utvalgets medlemmer ble oppnevnt etter forslag fra de politiske partiene som er representerte på Stortinget. Ett av medlemmene var Forsvarssjefens representant. Fire av medlemmene ble oppnevnt ut fra sin kunnskap om forsvars- og sikkerhetspolitiske problemstillinger.

I november 1999 ble medlemmet Galtung skiftet ut med bonde Tron Erik Hovind.

I forbindelse med regjeringsskiftet i mars 2000 stilte utvalgets leder sin plass til disposisjon og trakk seg deretter fra utvalget. Partiet Venstre avsto fra å foreslå nytt medlem. Ved kongelig resolusjon av 14. april 2000 ble medlemmet Andreassen utnevnt til ny leder. Ved regjeringsskiftet ble medlemmet Sydnes utnevnt til bistandsminister og gikk ut av utvalget. Det ble ikke oppnevnt noe nytt medlem i hennes sted.

Forsvarsdepartementet opprettet et frittstående sekretariat for utvalget. Avdelingsdirektør Espen Skjelland ble tilsatt som hovedsekretær og leder av sekretariatet. Sekretariatet har under hele perioden bestått av kommandørkaptein Gunnar Heløe, militær sekretær, rådgiver Espen Stenersen, sivil sekretær, rådgiver Atle Tangen, sivil sekretær, og kontorleder Helene Leirud.

0.2 Mandat

Arbeidet i utvalget skal ta utgangspunkt i både nasjonale og internasjonale utviklingstrekk av betydning for Forsvaret, herunder den sikkerhetspolitiske

og militære utvikling i Norges nærområder og de føringer som ble gitt fra NATO-toppmøtet i Washington, våren 1999.

Hovedfokus for utvalgets arbeid skal være en gjennomgang av norsk forsvarspolitikken slik den praktiseres i dag, med vekt på å vurdere Forsvarets oppgaver og ambisjonsnivå i lys av den sikkerhetspolitiske utvikling, med henblikk på å fremme forslag om hvilken hovedkurs som bør ligge til grunn for videreutviklingen av Forsvaret.

En sentral problemstilling i utvalgets arbeid vil være prioritering av Forsvarets fremtidige oppgaver. Utvalget skal i denne forbindelse vurdere hvordan det eksisterende forsvarskonsept – basert på allmenn verneplikt, et nasjonalt balansert forsvar, alliert samvirke og internasjonalt samarbeid og Totalforsvaret – kan praktiseres for bedre å kunne møte de sammensatte krav som vil bli stilt til Forsvaret i fremtiden, herunder krav til beredskap og operativ evne. Utvalget skal likeledes vurdere balansen mellom vernepliktsforsvaret og nye utfordringer med føringer fra NATOs toppmøte.

Utvalget bør vurdere et forsvarskonsept som i større grad tar utgangspunkt i et alliansebasert forsvar, som i større grad er innrettet mot de mest aktuelle fremtidige utfordringer både i Norges nærområde og i en videre internasjonal sammenheng og som i større grad kan legge forholdene til rette for å benytte forsvarsressursene i flernasjonale styrker. I denne forbindelse bør utvalgets vurderinger også omfatte de utfordringer deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner innebærer, med utgangspunkt i forslagene i St meld nr 38 (1998–99).

I vurderingen av oppgaver, ambisjonsnivå og forsvarskonsept bør utvalget spesielt ta hensyn til behovet for fremtidige driftsbesparelser og behovet for investeringer i nytt materiell. Utvalget forutsettes å utarbeide en økonomisk og administrativ konsekvensanalyse av sine forslag.

Arbeidet i utvalget skal supplere, og ikke erstatte, pågående og planlagt arbeid i Forsvaret vedrørende så vel nødvendig omstilling som forberedelser til den neste langtidsmeldingen for Forsvaret.

Utvalget skal fremme konkrete forslag om hvilken hovedkurs som bør ligge til grunn for den videre utviklingen av Forsvaret innen 1. juli år 2000.

0.3 Arbeidsopplegg

Utvalget konstituerte seg 3. september 1999 og har avholdt i alt 23 møter. Møtene har vært kombinert med besøk ved Forsvarets avdelinger. Utvalget har også gjennomført tre studiereiser til utlandet. Det avsluttende møtet ble holdt 26. juni 2000.

Utvalget har hatt nær kontakt med Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), og har fått en rekke orienteringer og innspill fra disse. Utvalget er således blitt regelmessig orientert om Forsvarssjefens Forsvarsstudie ("Forsvarsstudien 2000") og FFIs Forsvarsanalyse ("Forsvarsanalysen 2000"). Videre har en rekke eksperter fra sivile institusjoner, departementer og offentlige etater fremlagt synspunkter om sentrale spørsmål og fremskaffet viktig bakgrunnskunnskap for utvalget. Forsvarspolitisk utvalg har også holdt regelmessig kontakt med "Sårbarhetsutvalget" som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. september 1999.

Kapittel 1

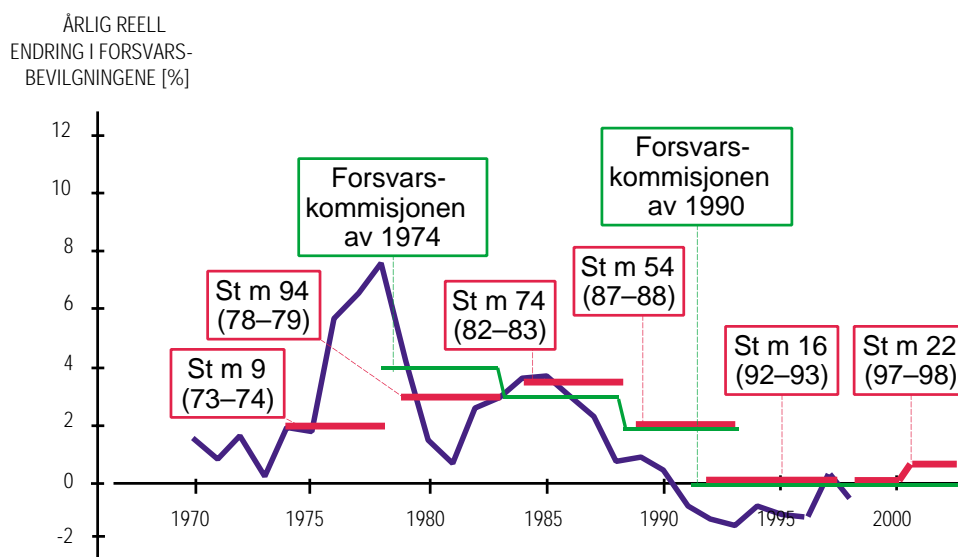
Retorikk og realitet

1.1 Innledning

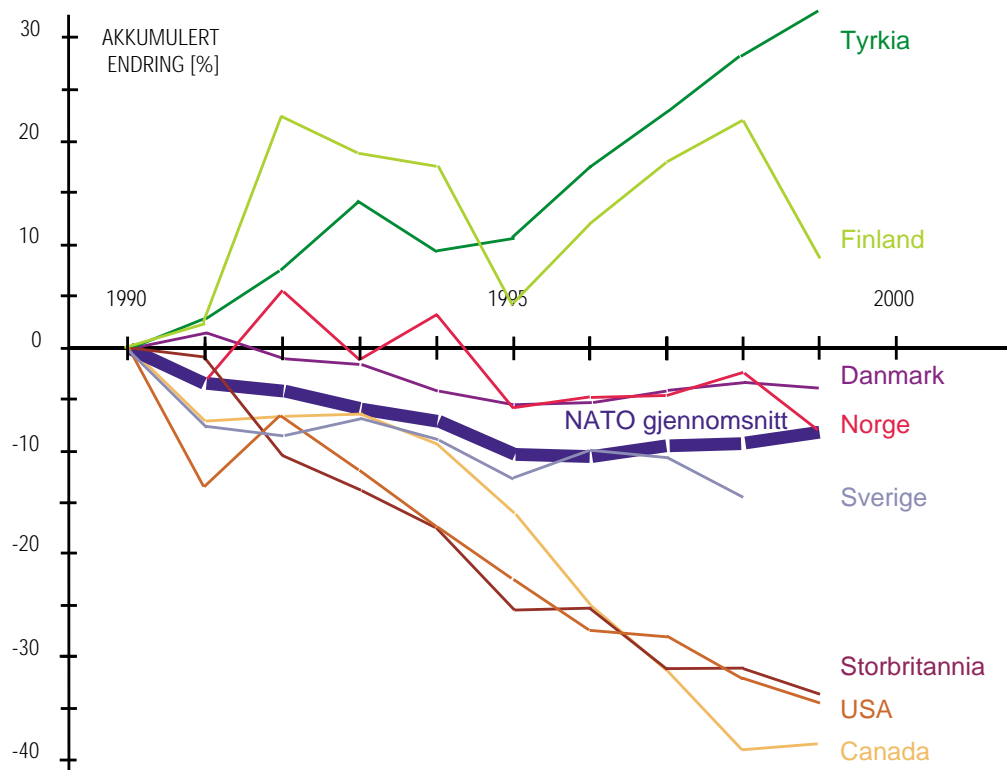
Utvalget har lagt vekt på å bygge sine anbefalinger om fremtiden på en overordnet forståelse av dagens virkelighet. Norsk sikkerhet har gjennom 90-tallet hvilt på fire gjensidig forsterkende pilarer: et nasjonalt balansert forsvar, alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid, den alminnelige verneplikten og totalforsvaret. Bærekraften i disse pilarene påvirkes av mange forhold og er avgjørende for innrettingen av fremtidens forsvarspolitik.

1.2 Forsvarsbevilgninger og ambisjonsnivå

Fra 70-tallet var det en sammenhengende, om enn ujevn, vekst i de norske forsvarsbudsjettene frem til 1990, jf figur 1.1. Etter 1990 endret trenden seg til en gradvis reduksjon der forsvarsbudsjettet for 1999 var om lag 8 prosent lavere enn i 1990, målt i reell kroneverdi. Forsvarsbudsjettets andel av Norges brutto nasjonalprodukt har imidlertid utviklet seg betydelig mer dramatisk med et fall fra 3,1 til 2,2 prosent fra 1990 til 1999. Dette henger sammen med en sterk økonomisk vekst i samme periode. Sammenlignet med andre NATO-land ligger budsjettutviklingen nokså nær gjennomsnittet i alliansen, jf figur 1.2.



Figur 1.1 Forskjeller mellom planlagte forsvarsbudsjetter og faktiske bevilgninger fra 70-tallet til i dag. Årlig reell endring i bevilgningene er vist med blå kurve. I grønt vises anbefalingene fra Forsvarskommissjonene av 1974 og 1990. Figuren viser også hvilke forutsetninger som er gjort i Forsvarsdepartementets langtidmeldinger (i rødt). Den årlige reelle endringen er basert på glidende gjennomsnitt (orden 3).



Figur 1.2 Utvikling i forsvarsutgiftene i Norge sammenlignet med gjennomsnittet i NATO og enkelte land, 1990-99.

En vesentlig mer bekymringsfull utvikling enn svekkelsen av budsjett-nivået etter avslutningen av den kalde krigen, har vært de betydelige og gjennomgående negative avvikene mellom planlagte forsvarsbudsjetter og de faktiske forsvarsbevilgningene i Norge, jf figur 1.1. De økonomiske forutsetningene som har ligget til grunn for forsvarsplanleggingen, er bare unntaksvis blitt oppfylt.

1.3 Forsvarsplanleggingen

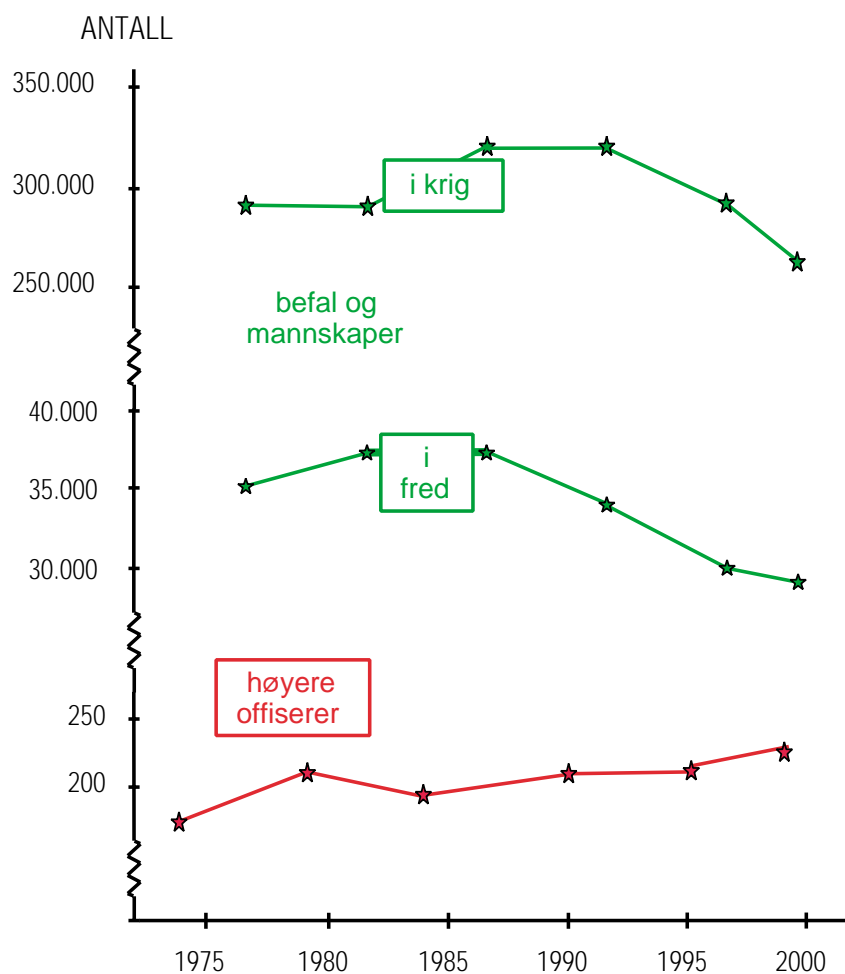
Manglende bevilgninger er ikke den eneste årsak til at de norske forsvarsplanene ikke har latt seg oppfylle. Anslagene over hva planene ville koste, har systematisk vært for lave. Beregninger i ettertid over hva strukturene anbefalt i henholdsvis Forsvarskommisjonen av 1990 og St meld nr 22 (1997-98) ville ha kostet, viser at de opprinnelige kostnadsanslagene lå minst hhv 20 og 30 prosent for lavt. Dette henger sammen med flere forhold, både i grunnlagsarbeidene for og i oppfølgingen av politikken.

Det tosidige gapet på hhv finansieringssiden, jf kapittel 1.2, og kostnadssiden, har blitt håndtert på ulike måter. Dels har Forsvaret måttet foreta kutt på investeringssiden ved å utsette materiellprosjekter og redusere prosjektene i omfang og/eller ytelse. Dels har Forsvaret måttet gjøre kutt på

driftssiden, dvs innenfor utdanningen av soldater, repetisjonsøvelser, seilingsdøgn, flytimer osv. Begge kategorier tiltak har det til felles at de ikke var planlagt i en langsiktig og helhetlig ramme.

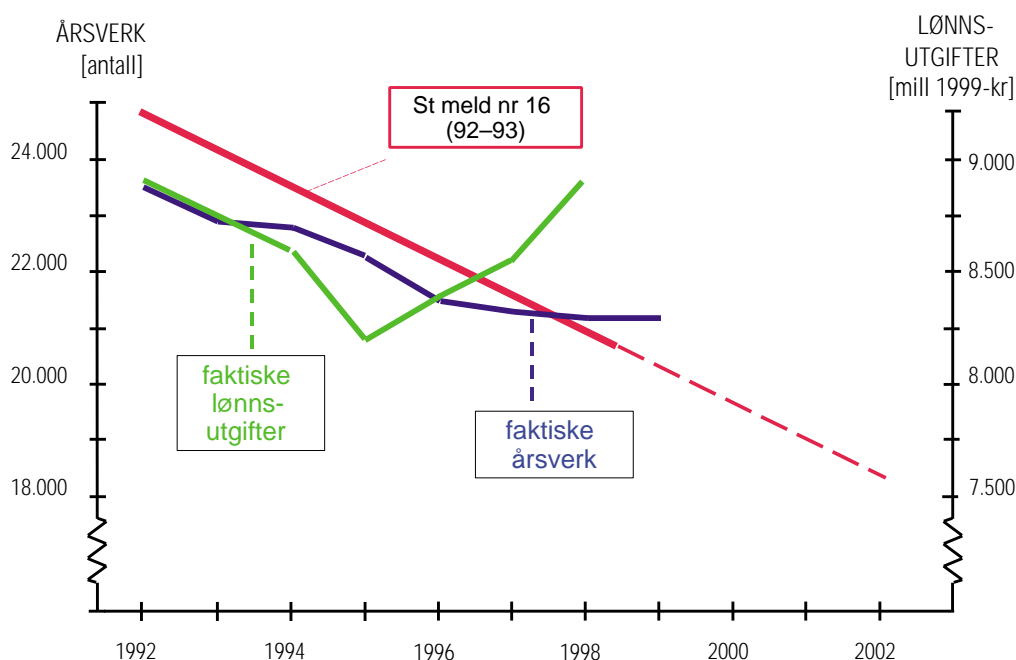
1.4 Forsvarets virksomhet – driftsmessige aspekter

På 90-tallet har Forsvaret gjennomgått store endringer i styrkestruktur, fredsorganisasjon og virksomhet. Hovedmålene med endringene har vært dels å gjenspeile nye oppgaver og ambisjoner for Forsvaret, og dels å redusere driftsutgiftene. Både Hæren og Sjøforsvaret har gjennomgått store strukturendringer, og Hærens mobiliseringsstyrke er omtrent halvert fra ca 180.000 til 100.000 mann. Forandringene i Luftforsvarets og Heimevernets organisasjon er noe mindre. Totalt sett fremstår likevel ikke de tallmessige endringene i Forsvarets krigs- og fredsorganisasjon fra 70-tallet frem til i dag som spesielt dramatiske, jf figur 1.3.



Figur 1.3 Utviklingen i Forsvarets fredsorganisasjon og krigsoppsetninger, og antall offiserer på gradsnivået oberst og høyere fra 70-tallet til i dag. Tallene er basert på ugraderte kilder.

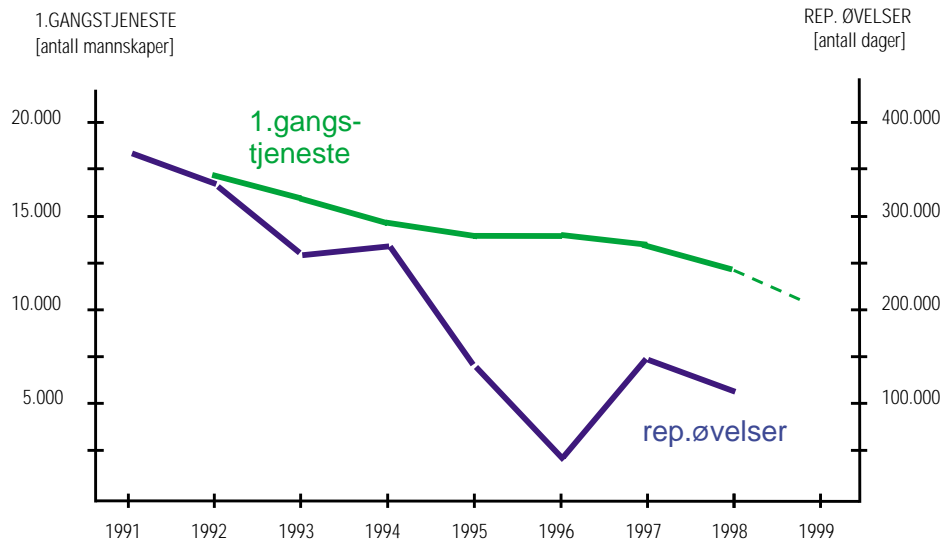
I tillegg er det på 90-tallet også iverksatt en rekke tiltak for omlegging av styringssystemer og organisasjonsformer. Likevel ligger resultatene langt fra målsettingen om 1 prosent årlig reduksjon i driftsutgiftene. Som det fremgår av figur 1.4, har en foreløpig bare klart å redusere antall årsverk med knappe 2.000 av målsettingen på 6.140 beskrevet i St meld nr 16 (1992-93). Reduksjonen i årsverk har stanset opp, mens lønnsutgiftene stiger og er faktisk høyere nå enn i 1992.



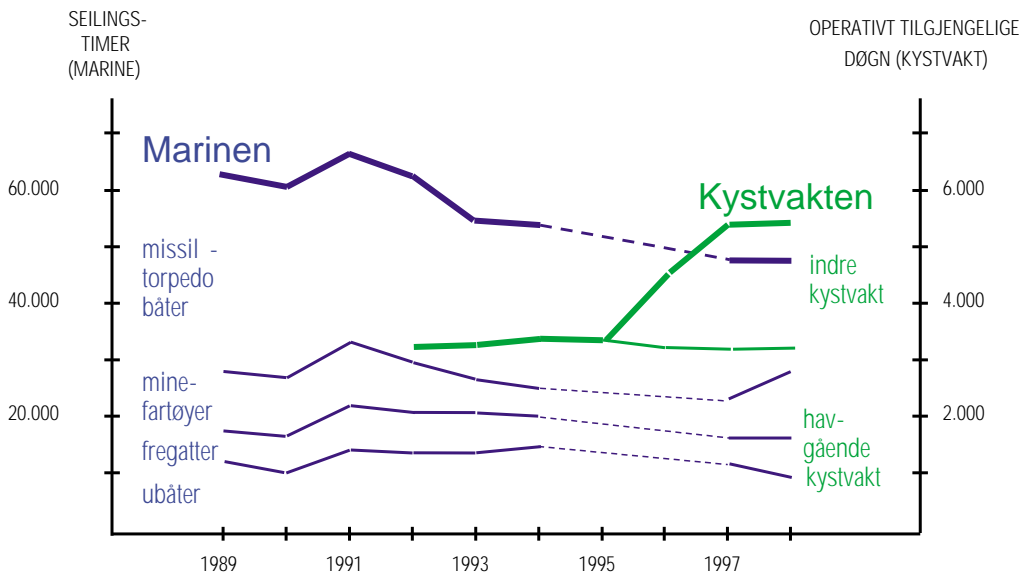
Figur 1.4 Omstilling på 90-tallet. Den røde kurven viser ambisjonen om årsverksreduksjoner i St meld nr 16 (1992-93), mens utviklingen i årsverk og lønnsutgifter er vist med hhv blå og grønn kurve. Tallene omfatter ikke midlertidige stillinger eller personell i internasjonale operasjoner og FN.

Til tross for økende lønns- og driftskostnader, har aktiviteten i Forsvaret – med unntak av internasjonale operasjoner – gått ned på 90-tallet. Dette er illustrert i figurene 1.5, 1.6 og 1.7. Årsakene er flere, men henger særlig sammen med det tosidige gapet på finansieringssiden og kostnadssiden, jf kapittel 1.2 og 1.3.

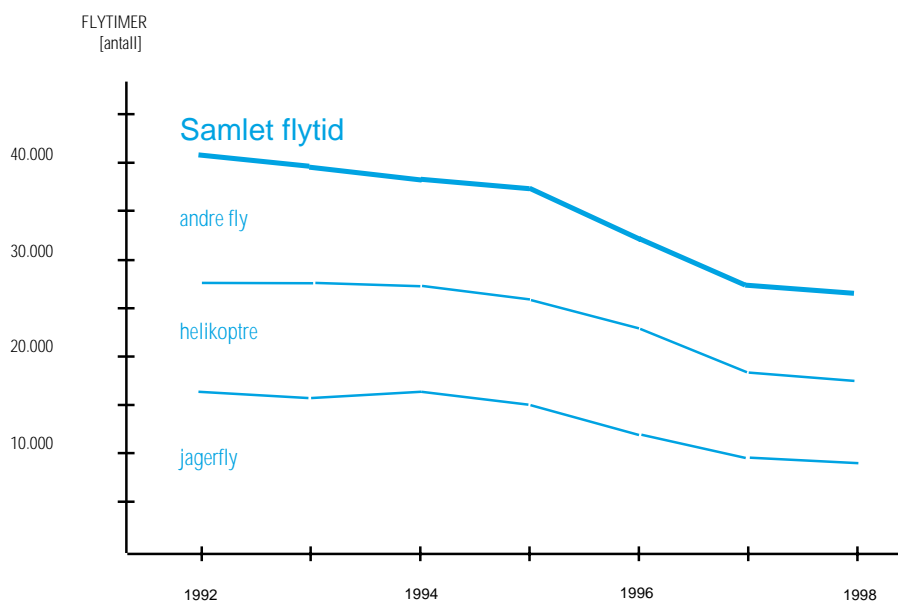
For Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA) er målsettingen om en kraftig reduksjon av utgiftene til drift og vedlikehold blitt oppfylt, jf figur 1.8. Imidlertid har ikke det samlede areal av Forsvarets infrastruktur vist noen tilsvarende nedgang. Dette er en sterk indikasjon på at vedlikeholdet forsømmes.



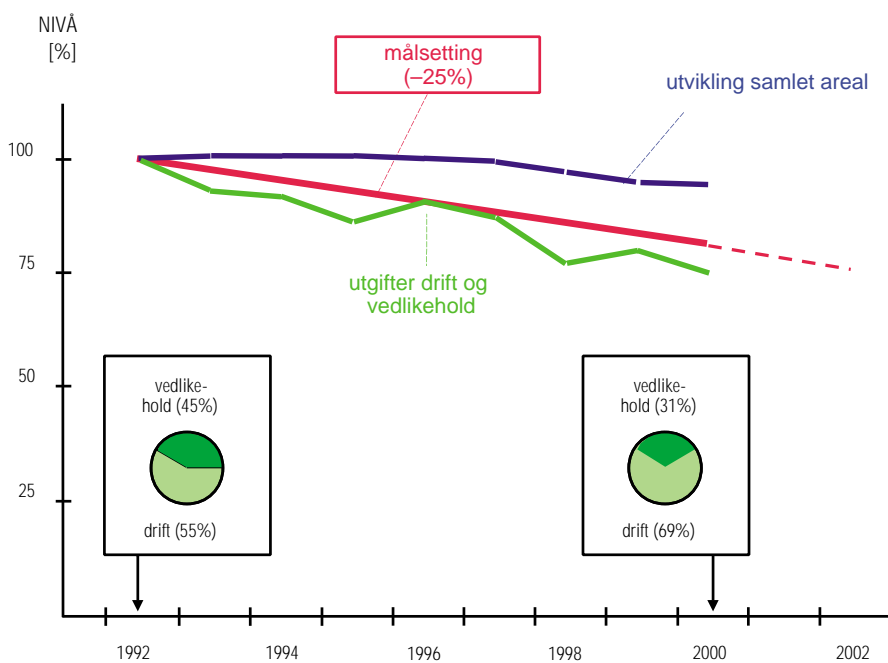
Figur 1.5 Aktivitet i Hæren, en illustrasjon av utviklingen på 90-tallet.



Figur 1.6 Aktivitet i Sjøforsvaret, en illustrasjon av utviklingen på 90-tallet.



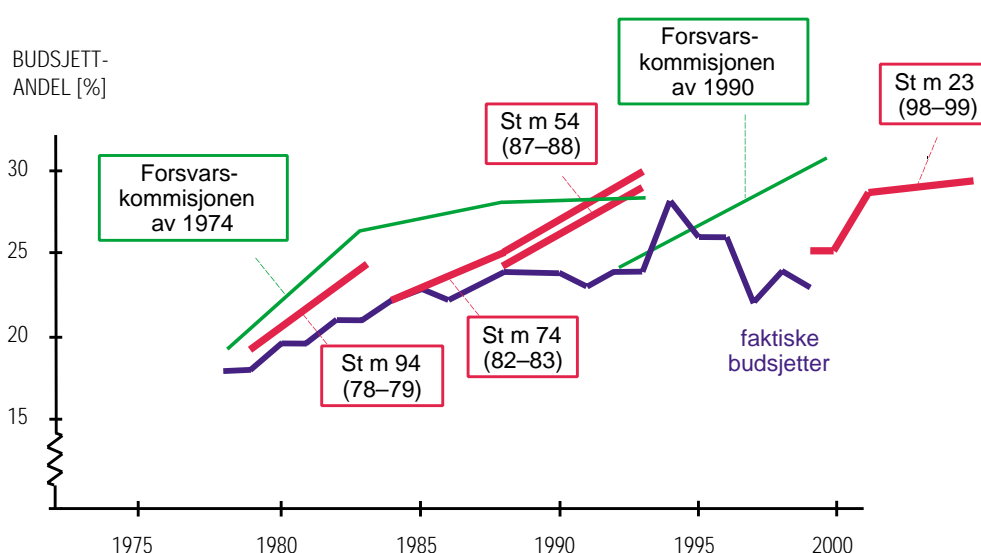
Figur 1.7 Aktivitet i Luftforsvaret, en illustrasjon av utviklingen på 90-tallet.



Figur 1.8 Utviklingen i Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg på 90-tallet. Den røde kurven viser ambisjonen om 25 prosent reduksjon av samlet areal og utgifter til drift og vedlikehold, mens den faktiske utviklingen er vist med hhv blå og grønn kurve. 1992-nivå = 100%.

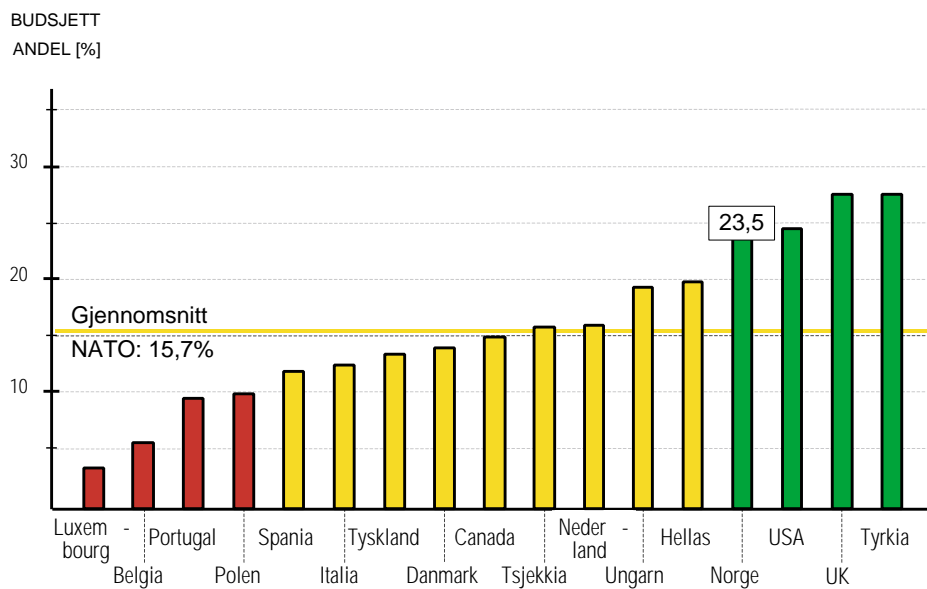
1.5 Materiellinvesteringer

Materiellinvesteringene, målt som andel av forsvarsbudsjettet, økte gradvis fra 70-tallet og frem til 1994, men har deretter blitt redusert betydelig, jf figur 1.9. Figuren viser også at det gjennomgående har vært betydelig avstand mellom de faktiske materiellinvesteringene og de målsettingene som har vært lagt til grunn i Forsvarsdepartementets langtidsmeldinger og Forsvarskommisjonenes anbefalinger. Dette spriket mellom ambisjoner og faktisk utvikling har vært sterkt medvirkende til dagens skjevheter i Forsvaret.



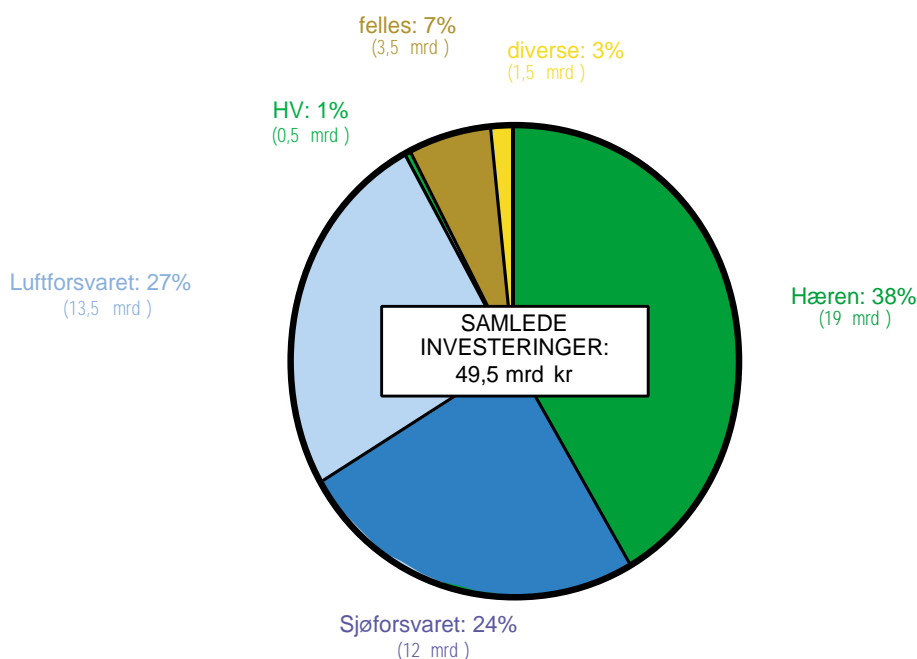
Figur 1.9 Utviklingen i materiellinvesteringer i Forsvaret fra 1978 til i dag. Tallene er basert på totalt omgruppert budsjett og på et samlet mål for materiell- og EBA-investeringer.

Sammenlignet med våre allierte har likevel Norge avsatt en meget stor andel av forsvarsutgiftene til investeringer i materiell. Eksempelvis lå Norge i 99 blant de fire NATO-landene som hadde størst investeringsandel, jf figur 1.10.



Figur 1.10 Investeringer i materiell som andel av forsvarsbudsjettene i NATO-landene, 1999.

Den største andelen av materiellinvesteringene på 90-tallet gikk til Hæren (38 prosent), jf figur 1.11. Sjø- og Luftforsvaret har fått om lag en fjerdedel hver i perioden, mens investeringer i fellesprosjekter og i Heimevernet utgjorde 11 prosent til sammen.

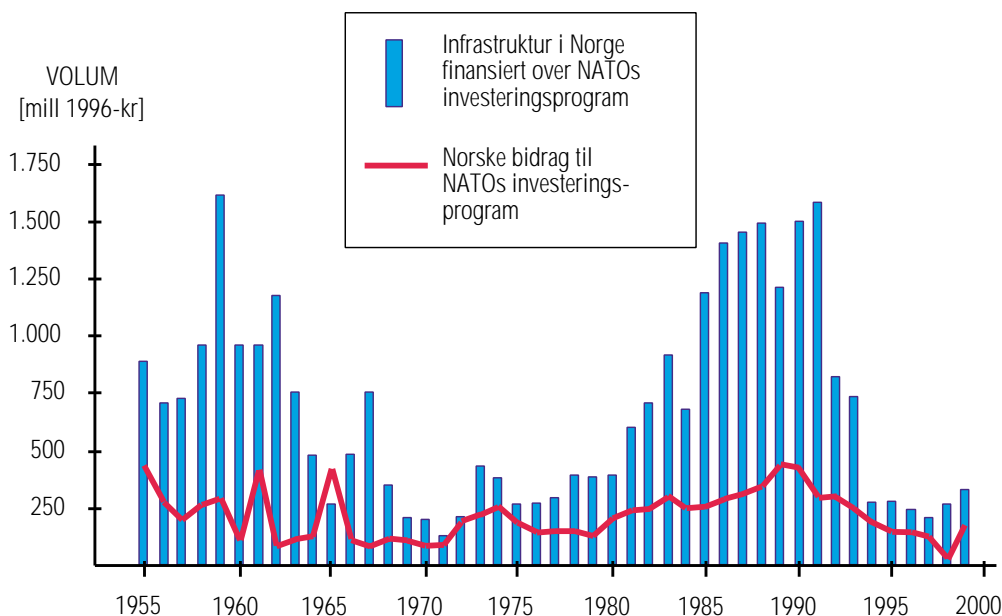


Figur 1.11 Investeringer i materiell, 1992-99, basert på Statsregnskapet (nominell kroneverdi).

1.6 NATO i Norge

Norge, med sin strategiske beliggenhet på NATOs nordflanke, har ofte noe enkelt vært beskrevet som en netto importør av sikkerhet. Målt i økonomiske overføringer har dette blitt reflektert i de betydelige investeringene NATO har gjort i infrastruktur i Norge, f eks radarer, flyplasser, ammunisjonslagre og kaianlegg. Men i en bredere sammenheng kan det hevdes at Norge gjennom den kalde krigen bidro mer enn landet mottok. Ved sin unike strategiske posisjon spilte Norge en meget viktig rolle i alliansens samlede forsvarsplaner og i etterretningssammenheng. Videre hadde Norges skipsfartsberedskap stor strategisk betydning for NATO under store deler av den kalde krigen.

Omfanget av NATOs infrastruktur-investeringer i Norge har avtatt betydelig mot slutten av 90-tallet, jf figur 1.12. Dette reflekterer dels synkende budsjetter generelt, dels mindre vektlegging av investeringer i faste installasjoner, men også en forskyvning av fokus mot NATOs sydflanke i Middelhavsområdet som følge av et endret trusselbilde.



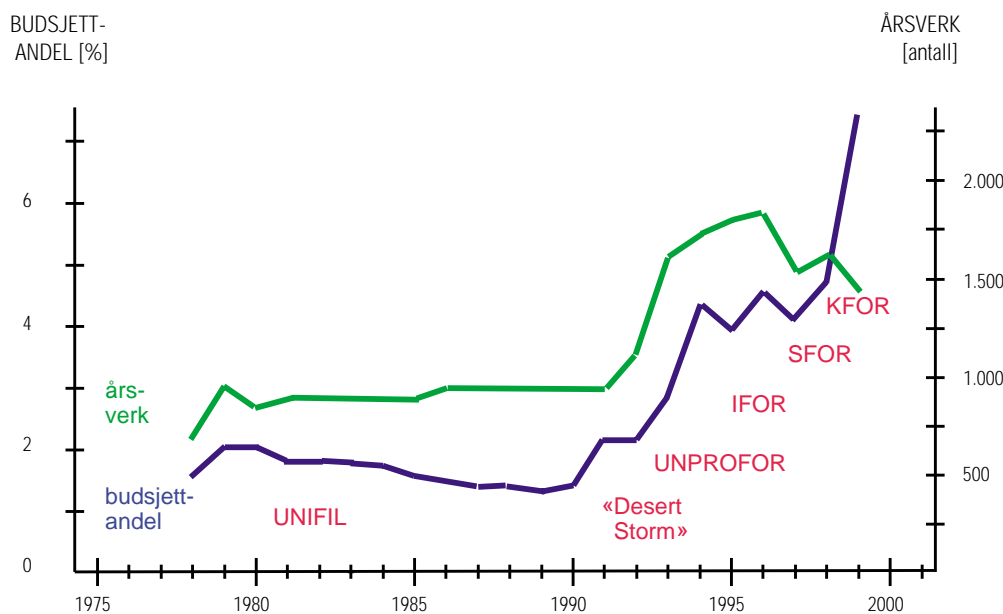
Figur 1.12 Infrastruktur i Norge finansiert over NATOs budsjett. Tallene er basert på regnskap frem t o m 1998 og budsjett for 1999.

Forhåndslagring av alliert materiell i Norge er noe redusert de senere årene. USA har imidlertid opprettholdt lagring av materiell til en brigade marineinfanteri (NALMEB) i Trøndelagsområdet, og har også bilaterale avtaler med Norge på sjø- og luftforsvarssiden.

Alliert øvings- og treningsaktivitet på norsk territorium har ligget på et relativt høyt nivå på hele 90-tallet, med større NATO-øvelser nesten hvert år. NATOs videre øvingsplaner ser imidlertid ut til å vektlegge nordområdene stadig mindre. Dette kan svekke våre alliertes kompetanse på operasjoner under de spesielle geografiske og klimatiske forhold i nordområdene. Et annet aspekt er at norske offiserer får mindre mulighet til å øve i samvirke med og ledelse av allierte styrker på norsk territorium.

1.7 Internasjonalt militært samarbeid

På 90-tallet er Norges internasjonale militære samarbeid blitt utvidet både i omfang og karakter. Deltakelsen i internasjonale militære operasjoner har vokst betydelig, både i volum og som andel av forsvarsbudsjettet, jf figur 1.13. Internasjonale operasjoner og de krav disse stiller til mobilitet, beskyttelse, beredskap og interoperabilitet, legger derfor i stadig økende grad premissene for utviklingen av det norske forsvaret, ikke minst for Hæren. Dette har i stor grad påvirket utviklingen av materiellstruktur og utdannings- og øvingsmønstre. Tiltakene har ofte blitt gjennomført med kort forvarsel, men med betydelige konsekvenser for de langsiktige planene.



Figur 1.13 Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, utvikling fra 70-tallet til i dag.

Norge bidrar med betydelige ressurser til NATOs faste aktiviteter. Eksempelvis utgjorde de norske bidragene til NATOs militærbudsjett og investeringsprogram til sammen 280 mill kr i år 2000. Norge bidrar også med militært personell i NATOs strukturer (189 personer i 2000). Videre har Norge meldt inn betydelige styrker til NATOs reaksjonsstyrker. Vårt bidrag til de umiddelbare reaksjonsstyrkene (IRF) utgjør 1 infanteribataljon, 1 fregatt, 1 undervannsbåt, 1 mineryddingsfartøy, 1 mine-kommandofartøy, 1 F-16 skvadron samt 1 maritimt patruljefly. Dessuten har vi meldt inn 1 fregatt, 8 MTBer, 4 mineryddingsfartøyer og 1 undervannsbåt til de hurtige reaksjonsstyrkene (RRF).

NATOs nye strategiske konsept som ble vedtatt på Washington-toppmøtet i april 1999, markerer at alliansen er på vei bort fra tradisjonelle, statiske forsvarskonsepter. I stedet vektlegges en oppbygging av mer fleksible militære strukturer, med større vekt på multinasjonalitet og videreutvikling av utvalgte militære kjernekapasiteter. Dette er mer utførlig beskrevet i kapitlene 2 og 3.

1.8 Verneplikten

Den alminnelige verneplikten har på 90-tallet vært gjenstand for diskusjon både i Norge og i en rekke andre land, jf figur 1.14. I USA, Canada og Storbritannia har de militære styrkene i lang tid vært basert på yrkessoldater. Belgia gikk bort fra verneplikten i 1995, mens Frankrike, Nederland, Italia og Spania

er i ferd med å avvikle verneplikten som rekrutteringsgrunnlag til de væpnede styrkene. Sverige, Danmark og Tyskland opprettholder verneplikten, men med en betydelig lavere gjennomføringsandel enn det som praktiseres i Norge. Finland og Polen er de nære land hvor verneplikten ser ut til å ha størst betydning.

LAND	VERNEPLIKT	1.GANGSTJENESTE	
		varighet [mnd]	andel [%]
Belgia	NEI	—	—
Canada	NEI	—	—
Danmark	JA	6–12	ca 35 ¹
Frankrike	NEI ²	—	—
Hellas	JA	18–21 ³	85–90
Italia	JA	12	ca 10
Luxembourg	NEI	—	—
Nederland	NEI ⁴	—	—
Polen	JA	12	60
Portugal	JA ⁵	8–18	
Spania	JA ⁶	9	
Storbritannia	NEI	—	—
Tsjekkia	JA	12	57
Tyrkia	JA	18	
Tyskland	JA	10 ⁷	33
Ungarn	JA	9	60
USA	NEI	—	—
Norge	JA	9–12	55
Finland	JA	6–12	85
Sverige	JA	7–15	30

¹I Danmark vil andelen bli redusert til 15–20 prosent i perioden 2001–04.

²Frankrike avvikler førstegangstjenesten, men innkaller både kvinner og menn til sesjon.

³Hellas vil redusere førstegangstjenesten til 12–15 måneder.

⁴Nederland avvikler verneplikten i 1999–2000.

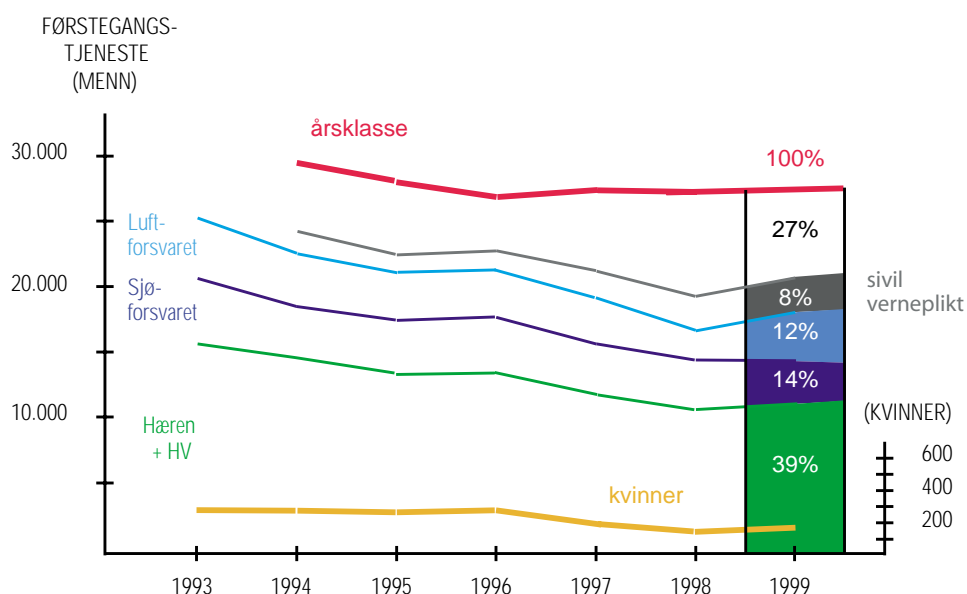
⁵I Portugal er verneplikten under vurdering. Førstegangstjenesten kan bli avviklet innen 2003.

⁶Spania er i ferd med å avvikle førstegangstjenesten (innen 2003).

⁷I Tyskland vurderes overgang til 4–6 måneders førstegangstjeneste og et betydelig lavere inntak.

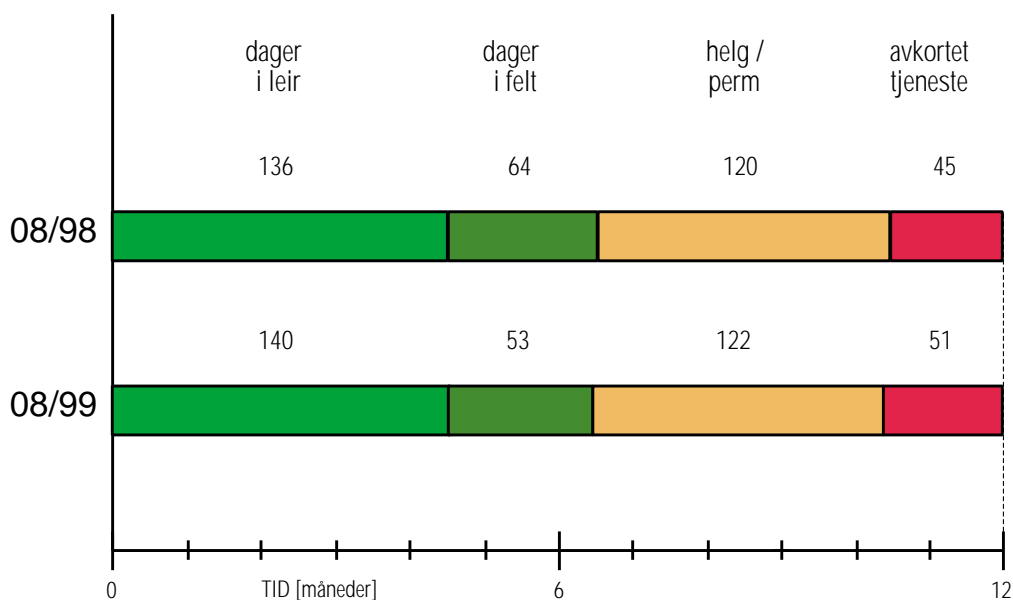
Figur 1.14 Oversikt over bruken av verneplikt i NATO og de nordiske land. Tabellen angir om verneplikten er grunnlag for å rekruttere mannskaper til de militære styrkene, den typiske varighet av førstegangstjenesten (i antall måneder) og hvor mange som gjennomfører tjenesten (i prosent).

For tiden utgjør den mannlige delen av en årsklasse 18-åringer i Norge om lag 27.000. Av disse fullfører om lag 15.000, eller 55 prosent, militær førstegangstjeneste. Andelen har i hovedsak vært synkende på siste halvdel av 90-tallet, jf figur 1.15. Søknadsprosedyrene for fritak fra militærtjeneste er lagt om og forenklet fra årsskiftet 1999/2000. Dette kan få konsekvenser for hvor stor andel av årsklassene som avtjener førstegangstjenesten. Søkningen til siviltjeneste har gått noe ned i de første månedene med den nye ordningen, men det er for tidlig å trekke konklusjoner om hvordan dette vil påvirke den militære førstegangstjenesten over tid. I tillegg til vernepliktige menn gjennomfører også 150–200 kvinner frivillig førstegangstjeneste hvert år.



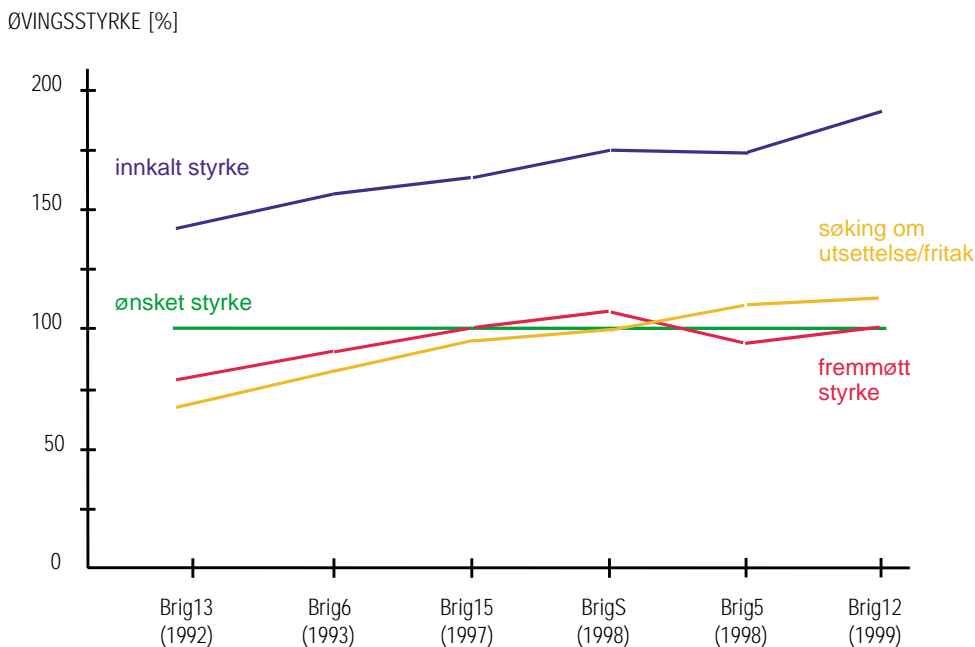
Figur 1.15 Avtjening av førstegangstjenesten, 1993-98. Figuren viser mannskaper som påbegynte tjenesten de respektive år, og årsklassen av 18-åringer.

Førstegangstjenesten er i utgangspunktet 12 måneder for de fleste av mannskapene. Virkeligheten er imidlertid annerledes. Eksempelvis har dagens soldater i 6. Divisjon, med 12 måneders gjennomgående førstegangstjeneste, kun 190–200 effektive tjenestedager, jf figur 1.16. Store og økende sesongvise variasjoner i innkallingen til førstegangstjenesten bidrar også til store svingninger i den operative yteevnen og anvendeligheten av Forsvarets avdelinger over året. Variasjonen i utdanningsvolumene gjør det også vanskelig å utnytte kapasiteten i utdanningsapparatet fullt ut.



Figur 1.16 Utnyttelse av tjenestetiden for soldater under førstegangstjeneste i 6. Divisjon, kontingentene 08/98 og 08/99.

Utdanning av om lag 15.000 vernepliktige årlig krever store ressurser. Med dagens vernepliktsordning, hvor mannskapene er mobiliseringsdisponert til fylte 44 år, utdannes langt flere vernepliktige hvert år enn hva Forsvaret behøver for å fylle opp mobiliseringsoppsetningene. Ved repetisjonsøvelser har Forsvaret like fullt store problemer med å kalle inn avdelingene; 50–60 prosent av mannskapene i Hæren søker om fritak eller utsettelse. Andelen synes økende, noe figur 1.17 indikerer. Dette betyr at personsammensetningen i brigadene varierer mye fra øvelse til øvelse. Også ved repetisjonstjeneste i Heimevernet søker et stort antall vernepliktige om utsettelse eller fritak fra øvelser. Likevel møter flere til disse øvelsene, som er vesentlig kortere og finner sted i hjemtraktene til mannskapene.



Figur 1.17 Utvikling i innkalling og fremmøte til utvalgte repetisjonsøvelser på brigadenivå, 1992-99.

Ut fra Forsvarets vurderinger har den fysiske formen blant mannskaper på førstegangstjeneste generelt vært tilfredsstillende. Forsvarets fysiske tester viser forholdsvis stabile resultater siden testene ble innført omkring 1980. En tilsynelatende negativ utvikling på slutten av 90-tallet gir grunn til en viss bekymring. Det samme gjør nyere statistikk som beskriver utviklingen i nordmenns fysiske form når de blir eldre. Disiplinærsituasjonen i Forsvaret har vist en meget positiv utvikling de siste årene, med en reduksjon på 70 prosent i antall refselsler på 90-tallet.

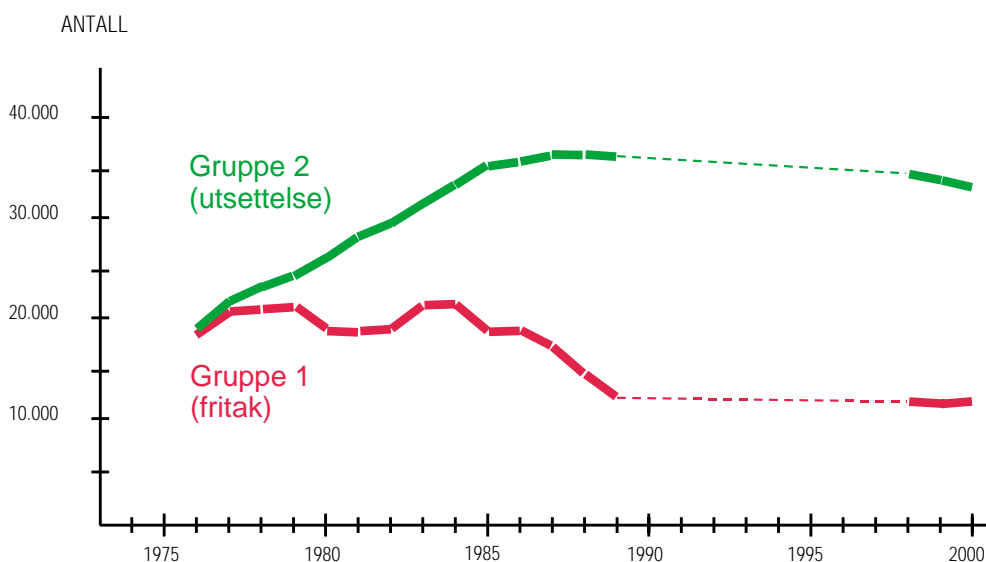
1.9 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet bygger på prinsippet om at samfunnets samlede ressurser om nødvendig kan mobiliseres til forsvar av Norge. Dette har vært ansett som en hensiktsmessig løsning som sikrer god ressursutnyttelse og bred samfunnsmessig forankring av forsvarsoppgaven.

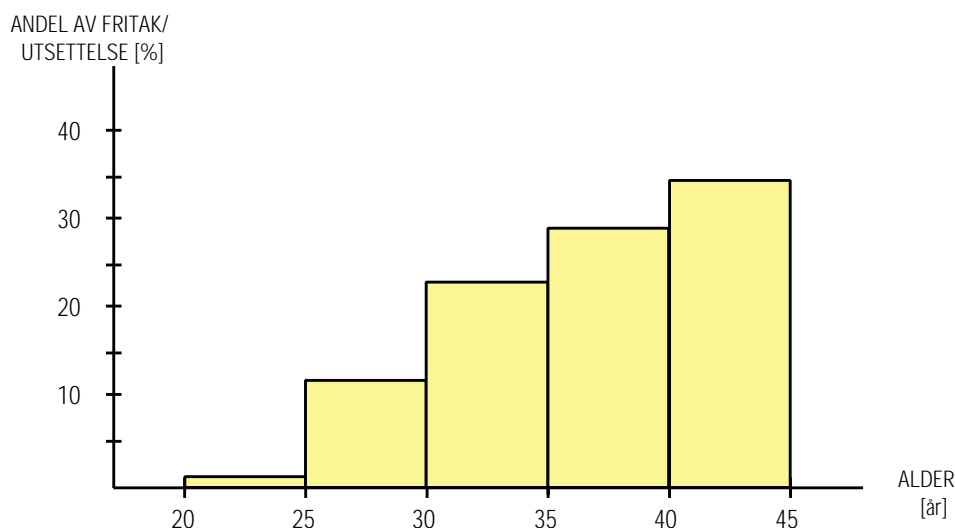
En rekke dyptgripende endringer i samfunnet har imidlertid endret rammebetingelsene for totalforsvarskonseptet og skapt behov for fornyelse. Det har skjedd en viss dreining av Forsvarets behov for sivil støtte, fra objekter til tjenester. Privatisering, internasjonalisering og skiftende eierstrukturer innen bl a skips- og luftfart og viktige deler av industrien gjør det vanskeligere å rekvirere materiell, infrastruktur og tjenester. Lovgivning og konsesjonsvilkår har ikke vært godt nok fulgt opp på dette feltet. Videre medfører rasjonaliser-

ing av bl a varehandelen at detaljist- og grossistleddene sitter inne med betydelig mindre varebeholdninger enn før. Et tredje forhold er at sivile ressurser, med visse unntak, ikke kan rekvireres i forbindelse med deltakelse i internasjonale operasjoner med hjemmel i dagens lovverk. Samtidig er Forsvarets endrede behov for sivil støtte fra samfunnet ikke oppdatert systematisk. Dette gjør at sivile aktører vanskelig kan tilpasse seg de endrede behovene.

Den sikkerhetspolitiske og samfunnsmessige utviklingen skaper også nye former for sårbarhet og risiko for vårt lands sikkerhet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2. Det har imidlertid vært påfallende liten forandring i antallet personer som fritas for mobilisering i en beredskapssituasjon, jf figur 1.18. Til tross for gradvis økende spesialisering og avhengighet i samfunnet, vil det med dagens planer ikke være flere som er fritatt i dag enn for 10 år siden. En mulig forklaring kan være liten bevissthet og oppmerksomhet i samfunnet om hva mobilisering vil innebære. Aldersfordelingen blant dem som er fritatt, skaper imidlertid færrest problemer i forhold til Forsvarets behov for de yngste årsklassene, jf figur 1.19.



Figur 1.18 Utvikling av antall personer som er fritatt for eller har utsettelse ved mobilisering på grunn av sivile beredskapsfunksjoner.

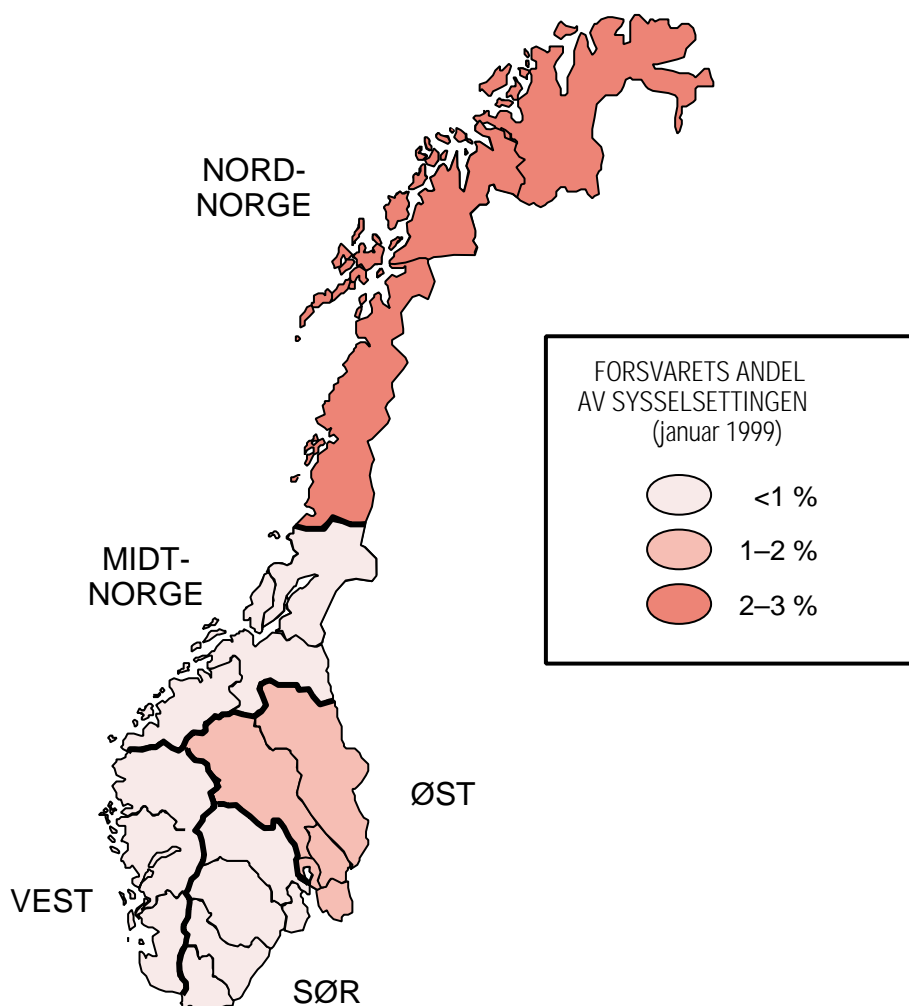


Figur 1.19 Aldersfordeling blant personer som er fritatt for eller har utsettelse ved mobilisering på grunn av sivile beredskapsfunksjoner.

Ovennevnte utviklingstrekk peker på nye og mer krevende rammebetingelser i samarbeidet mellom sivil og militær side. Dette betyr imidlertid ikke at tiden har løpt fra selve totalforsvarsprinsippet. Under den store NATO-øvelsen BATTLE GRIFFIN i 1999 ble potensialet i deler av konseptet klart demonstrert. Øvelsen involverte til sammen 20.000 soldater på norsk jord og var transportmessig sett den mest krevende militærøvelse som noen gang har foregått i Norge. Øvelsen involverte bl a over 1.000 sivile busser og 1.000 vognlaster på jernbane, og transportopplegget fungerte i hovedsak meget godt.

1.10 Forsvarets regionalpolitiske betydning

Forsvarets landsomfattende virksomhet har stor betydning for sysselsetting, bosetting og annen aktivitet i store deler av landet, særlig i Nord-Norge. Forsvarets andel av sysselsettingen i landet har avtatt noe i løpet av 1990-tallet, ettersom antall ansatte i Forsvaret har gått ned og den totale sysselsettingen har gått opp. Likevel spiller Forsvaret fortsatt en svært viktig rolle for sysselsettingen i en rekke kommuner og lokalsamfunn. Figur 1.20 gir et bilde av Forsvarets betydning for de ulike regionene. Figuren illustrerer kun den direkte sysselsettingen i Forsvaret, mens den reelle økonomiske betydning som regel vil være betydelig større som følge av de ringvirkninger Forsvarets avdelinger, personell og deres familier skaper i lokalmiljøene.



Figur 1.20 Forsvarets andel av sysselsettingen i de såkalte "helseregionene" (1999). Tallene omfatter ikke ansatte i Forsvarsdepartementet, Forsvarets etterretningstjeneste, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets boligstjeneste og Forsvarets bygningstjeneste.

1.11 Den forsvarspolitiske virkelighet og Forsvaret i fremtiden – en kontrollert eller ukontrollert utvikling?

Trendene som er beskrevet hittil i dette kapittelet, gir et bilde av hvordan Forsvaret og viktige rammefaktorer har utviklet seg. Selv om ikke alle utviklingstrekk er negative, viser hovedtrekkene i bildet et forsvar i dyp krise. Gjennom en rekke år har det utviklet seg et alvorlig misforhold mellom retorikk og realitet.

Den brede enigheten om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har gitt relativt stabile – om enn gradvis synkende – forsvarsbudsjetter på 90-tallet. Samtidig har det vært et gjennomgående og betydelig misforhold mellom planer og ressurser. For enhver virksomhet, ikke minst innenfor offentlig sektor, vil dette uvegerlig skape akselererende ubalanser. Et slikt misforhold øker også faren for at man får mindre ut av de bevilgede ressurser enn man ellers kunne ha fått.

Det tosidige gapet på finansieringssiden og kostnadssiden har blitt håndtert ved kortsiktige kutt og tilpasninger år for år. Dette har ført til en forsvarsstruktur og et aktivitetsmønster i uforutsett og delvis tilfeldig ubalanse i forhold til de overordnede forutsetningene. *Derfor er Forsvaret alt annet enn balansert i dag – idéen om et nasjonalt balansert forsvar finnes bare i retorikken.*

Verneplikten som prinsipp er sterkt forankret i Norge, både i det politiske miljø, innad i Forsvaret og i samfunnet for øvrig. Imidlertid gjennomfører stadig færre førstegangstjenesten, tjenesten blir stadig kortere, og svakhetene i Hærens konsept for repetisjonstjeneste og mobilisering blir stadig mer synlige. *Den alminnelige verneplikten er ikke lenger ensbetydende med at alle tjenestedyktige innkalles til førstegangstjeneste.* Videre betyr 12 måneders førstegangstjeneste i realiteten ca 200 effektive tjenestedager.

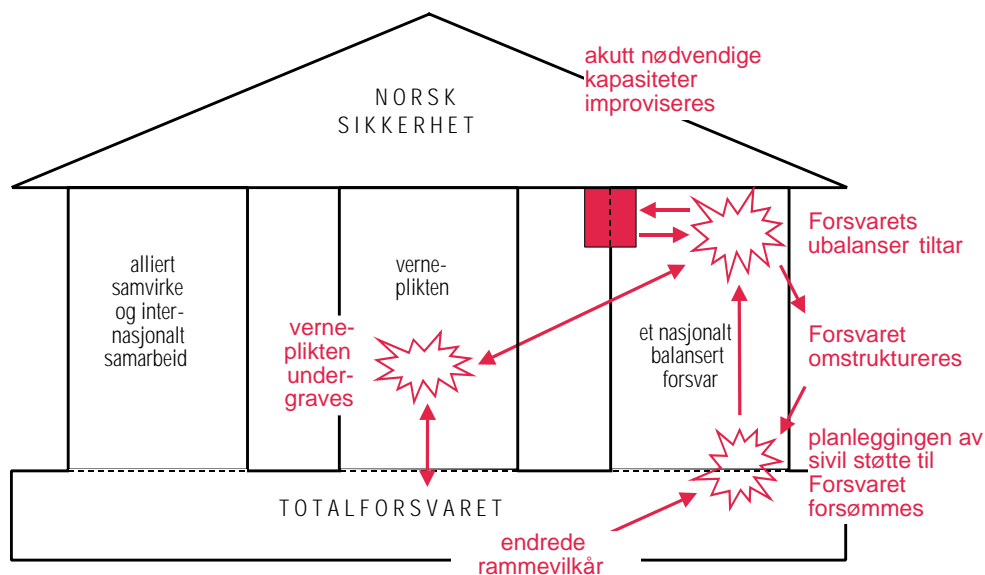
Totalforsvarskonseptet har vært et bærende prinsipp i norsk forsvarsplanlegging gjennom hele etterkrigstiden. På 90-tallet er imidlertid både Forsvarets behov og rammebetingelsene for militær rekvisisjon av sivile ytelser betydelig endret. Dette er ikke gjenspeilet i dagens planverk. *Det må derfor stilles spørsmål ved troverdigheten av dagens Totalforsvar.*

Norges allierte og internasjonale militære samarbeid er utvidet både i omfang og karakter. Dette internasjonale engasjementet har i økende grad lagt premissene for utviklingen av Forsvaret. Samtidig stiller utviklingen av det internasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet Norge overfor nye utfordringer. Dette er mer utførlig beskrevet i kapitlene 2 og 3.

Omstillingen på 90-tallet har langt på vei vært mislykket til tross for gode intensjoner og høye ambisjoner. Både lønnsutgiftene og omfanget av militær infrastruktur er på samme nivå som ved avslutningen av den kalde krigen. Forsvarets organisasjon er for stor og sluker en stadig større del av tilgjengelige midler i daglig drift. Det sterke presset på investeringsmidlene, kombinert med overdreven optimisme i planleggingen, har gjort at Forsvarets, og dermed forsvarsgrenenes, investeringsplaner har måttet justeres og utsettes gang på gang. Dette har skapt skjevheter, både i materiellparken innen hver forsvarsgren og i balansen mellom grenene. Problemet forsterkes av at prisene på moderne militært materiell øker raskere enn det generelle kostnadsnivået i samfunnet.

En sentral problemstilling er hvordan Forsvaret vil utvikle seg i de kommende år dersom utviklingen fortsetter som hittil. Norsk forsvarspolitik inneholder selvforsterkende, negative utviklingsspiraler, jf figur 1.21. Forsvarets økonomiske ubalanser fører til kutt i volumet av, og en uthuling av innholdet i, utdannings- og øvingsvirksomheten. Dette skaper ubalanse i Forsvarets operative evne og undergraver samtidig verneplikten. Denne utviklingen kan bli satt på spissen av at det nå i praksis er valgfritt om man vil gjennomføre sivil eller militær verneplikt. Ubalansen i operativ evne gjør at Forsv-

aret må improvisere akutt nødvendige kapasiteter til uforholdsmessig høye kostnader, noe som i neste omgang ytterligere forsterker de økonomiske ubalansene. Tiltagende ubalanser tvinger frem nedskalering og omstrukturering av Forsvarets styrker og investeringsprogrammer. Sammen med endrede og mer krevende rammevilkår for sivil støtte til Forsvaret, bidrar dette til at planleggingen av slik støtte forsømmes. Dette medfører i neste omgang et mer rendyrket fokus på fredstidskriser i beredskapsarbeidet på sivil side. Forsømt støtteplanlegging skaper i sin tur nye operative ubalanser i Forsvaret. Økende ubalanser kan også svekke motivasjonen i og rekrutteringen til Forsvaret, samt viljen til å opprettholde forsvarsbudsjettene i nærheten av de nivåene vi er vant til i Norge. Over tid vil en slik akselererende utvikling lede til et sammenbrudd i norsk forsvarspolitik, hvor det eneste som fungerer i Forsvaret er det som er improvisert. I så fall vil Norge bli helt prisgitt våre allierte for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet. Dette er etter utvalgets syn ikke akseptabelt.



Figur 1.21 En illustrasjon av hovedpilarene i forsvarskonseptet og selvforsterkende negative utviklingsspiraler.

Å motvirke Forsvarets voksende ubalanser og utvikle et Forsvar som er tilpasset dagens virkelighet og fremtidens krav, er ikke et spørsmål om justering og rasjonalisering. Det kreves *radikal omlegging*. Utvalget har sett det som sin hovedoppgave å trekke opp målene og rammene for denne helt nødvendige forandringen av Forsvaret.

Kapittel 2

Sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser i endring

2.1 Innledning

Gjennom sin geografiske plassering utviklet nordregionen seg til et strategisk nøkkelområde under den kalde krigen. Norge fikk av den grunn stor oppmerksomhet i NATOs forsvarsplanlegging. Etter den kalde krigen har andre regioner og problemstillinger fått økt betydning, mens motsetningene i nordområdene har avtatt. Dette har bidratt til at Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon har endret seg.

I et 10–20-års perspektiv er det særlig tre overgripende forhold som antas å bli bestemmende for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Det første gjelder Norges plassering i et maktpolitisk mønster, der supermakten USA, stormakten Russland og det transatlantiske og europeiske samarbeidet med NATO og EU som kjerner, utgjør tyngdepunktene. Utviklingen i – og forholdet mellom – disse tyngdepunktene er av grunnleggende betydning for norsk sikkerhet.

Det andre forholdet er knyttet til mer generelle utviklingstrekk i det internasjonale systemet. Eksempler på slike forhold er hvordan samkvem mellom stater og andre internasjonale aktører endres og reguleres, fremveksten av nye typer samarbeid og motsetninger, oppløsning av stats- og samfunnsstrukturer og spredning av makt og innflytelse til nye utradisjonelle miljøer. Ny våpenteknologi og det moderne informasjonssamfunnet reiser også viktige sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer i denne sammenheng.

Det tredje forholdet gjelder de sikkerhetspolitiske og forsvarsmessige implikasjoner av de naturressurser som Norge forvalter, kontrollerer og utnytter. Disse er av stor nasjonal og internasjonal betydning. Hovedutfordringene på dette området knytter seg både til sikring av ressursene og tilhørende infrastruktur, og til mulige konflikter med andre aktører om utnyttelse og forvaltning av disse ressursene.

De sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser er bestemmende for hvilket risiko- og trusselbilde Norge antas å stå overfor i fremtiden. De samme omgivelser er også med på å definere muligheter og begrensninger for hvilke virkemidler norske myndigheter kan ta i bruk for å oppnå de sikkerhetspolitiske målsettinger. De overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk er nedfelt i St meld nr 22 (1997–98):

- å forebygge krig og bidra til stabilitet og fredelig utvikling
- å ivareta norske rettigheter og interesser, og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press,
- å ivareta norsk suverenitet

I overskuelig fremtid vil Forsvaret fortsatt være statens mest sentrale virkemiddel for å ivareta norsk sikkerhet. I det følgende gjennomgås de utviklingstrekk og utfordringer som antas å være av størst betydning for Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon i de neste 10–20 år, og som har relevans for den fremtidige innretningen av det norske forsvaret.

2.2 Globale utviklingstrekk

Norsk sikkerhet påvirkes av forhold og endringsprosesser ut over det som kan knyttes direkte til risikoer og trusler i Norges nærområder. Derfor blir grunnleggende trekk og endringer i det globale systemet viktige i seg selv. Dette systemet preges i dag av en betydelig dynamikk.

2.2.1 Endrede samarbeids- og konfliktmønstre

Slutten på den kalde krigen medførte at det bipolarere motsetningsforholdet mellom USA/NATO og Sovjetunionen/Warszawapakten mistet sin dominans i internasjonal politikk. Dette ble etterfulgt av en bred optimisme med tanke på de nye mulighetene for fremtidig internasjonal stabilitet og samarbeid, ikke minst i det euro-atlantiske området. På en rekke områder går da også utviklingen i retning av et dypere og mer effektivt internasjonalt samarbeid. Etter hvert er det likevel blitt stadig klarere at det internasjonale systemet gjennomgår dyptgripende endringer, der tendensene er tvetydige, også når det gjelder konsekvensene for Norge.

Den globale utviklingen i kjølvannet av den kalde krigen medførte nye og større utfordringer for FN, ikke minst i tilknytning til internasjonal konfliktbehandling. Samtidig økte også forventningene til hva organisasjonen kunne utrette. Det er imidlertid blitt stadig klarere at FN alene ikke makter å løse alle de utfordringene verdenssamfunnet kan bli stilt overfor innen området internasjonal fred og sikkerhet. Dette har ført til en økende arbeidsdeling mellom FN og andre internasjonale aktører, og til et sterkere fokus på spriket mellom oppgaver og ressurser samt behovet for reformer i Verdensorganisasjonen. I overskuelig fremtid vil FN fortsatt være en helt sentral arena for koordinering og samarbeid for å møte mange av de sikkerhetspolitiske utfordringer verdenssamfunnet kan bli stilt overfor. For at FN skal makte denne oppgaven, kreves det imidlertid at medlemslandene bidrar med tilstrekkelige ressurser. For Norge vil dette på det militære området først og fremst innebære en forventning fra FNs side om å kunne stille med tellende bidrag i form av militært personell og avdelinger til fredsoperasjoner som gjennomføres av eller har mandat fra FN.

Mulighetene for et effektivt internasjonalt samarbeid er også avhengig av hvilken retning den akselererende globaliseringen vil ta. Globaliseringen er fremfor alt et resultat av raskere informasjonsutveksling gjennom telekommunikasjoner og internett, internasjonalisering av handel, produksjon og finanskapital, en bredere kulturutveksling, samt fremveksten av et massemarked for underholdningsindustri og forbruksvarer. Det har funnet sted en overgang til demokratiske styreformers i en lang rekke land i alle verdensdeler. Økt oppmerksomhet rettes mot brudd på menneskerettigheter; politisk undertrykkelse koster i en rekke tilfelle mer enn tidligere i form av redusert internasjonal legitimitet. De internasjonale forbindelser mellom frivillige organisasjoner har også vokst sterkt; man kan se konturene av et globalt sivil samfunn. Mange av disse tendensene bidrar til en mer fredelig utvikling i verdenssamfunnet, men bildet er ikke entydig.

Den vestlig-dominerte globaliseringsprosessen har bidratt til å utfordre en rekke interesser og kulturmønstre. I deler av den muslimske verden har det vokst frem sterke motkrefter til vestlige normer, adferd og prioriteringer. I

Asia er det i ferd med å vokse frem mange stater med betydelig økonomisk og militær styrke, noe som kan føre til maktpolitiske endringer på verdensbasis. Globaliseringen har dessuten ikke ført til global utjevning i forbruk, inntekt og økonomisk vekst. Fattigdom, overbefolkning, folkevandringer samt sammenbrudd av samfunnssystemer, grenseoverskridende kriminalitet og miljøproblemer vil kunne skape grunnlag for nye og til dels voldelige konflikter. Menneskeskapte økologiske endringer og ustabile klimatiske forhold gir grobunn for økt migrasjon og en hardere kamp om knappe ressurser, økonomiske og sosiale privilegier. Faren for krig begrunnet i nasjonale, etniske og religiøse motsetninger synes å være betydelig. En rekke nye stater og grupperinger vil dessuten kunne skaffe seg masseødeleggelsesvåpen og missiler med lang rekkevidde. Forsvarsteknologien reduserer betydningen av statsgrenser og tradisjonelle forsvarsløsninger.

Sett under ett innebærer disse utviklingstendensene at konflikter og utfordringer fremstår som mer sammensatte og uoversiktlige, og at andre aktører enn nasjonalstatene spiller en mer fremtredende rolle enn tidligere. Skillet mellom militære og sivile aktører i konfliktområder er ofte uklart, og kan gi grobunn for humanitære katastrofer. Et beskrivende eksempel er konfliktene på Balkan på 90-tallet. Disse har på en og samme tid vært konflikter mellom stater, internt i stater og har i tillegg involvert en rekke ulike internasjonale aktører. En altoverveiende del av de væpnede konfliktene som har pågått i løpet av 90-tallet, har eksklusivt eller primært vært interne konflikter. I løpet av denne perioden har antallet væpnede konflikter i det internasjonale systemet stort sett ligget på mellom 50 og 70 hvert år, med en markant topp for Europas del tidlig på 90-tallet etterfulgt av en synkende tendens. Antallet væpnede konflikter i Europas nærområder har holdt seg mer stabilt. Omkring en tredjedel av de væpnede konflikter som fortsatt pågår i verden, har startet etter 1992. Selv om det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner, tyder mye på at potensialet for nye væpnede konflikter i Europa i overskuelig fremtid vil være betraktelig lavere enn i Europas nærområder og verden for øvrig. Sannsynligheten er imidlertid stor for at det vil oppstå nye væpnede konflikter som på ulike måter berører europeisk sikkerhet.

2.2.2 Internasjonal rustningskontroll og nedrustning

Mye er oppnådd i det internasjonale arbeidet for rustningskontroll og nedrustning gjennom ensidige nedrustningstiltak og et bredt spekter av internasjonale avtaler og regimer. Viktige utfordringer gjenstår imidlertid innenfor de fleste områder. Fremfor alt er det en urovekkende tendens i retning av at mange – særlig asiatiske – stater skaffer seg masseødeleggelsesvåpen.

På det kjernefysiske området har det gjennom de senere år funnet sted dels en ensidig og dels en avtaleregulert reduksjon av våpenarsenalene hos de sentrale vestmaktene og Russland. De viktigste begrensningstiltak er utviklet i bilaterale prosesser mellom USA og Russland (Sovjetunionen) for å regulere de to lands beholdninger av strategiske kjernefysiske våpen. Betydelige reduksjoner har funnet sted i løpet av 90-tallet, og nye reduksjoner er planlagt innenfor rammen av den såkalte START II-avtalen (Strategic Arms Reduction Treaty). Det pågår også diskusjoner om en START III-avtale som vil innebære ytterligere reduksjoner i antallet våpen. Prosessen stod lenge i stampe, ikke minst fordi en på russisk side først nylig ratifiserte START II-avtalen.

Mulighetene for å få til en START III-avtale må bli sett i sammenheng med de amerikanske planene om å utplassere et nasjonalt missilforsvar, som i sin tur vil kreve endringer i den såkalte ABM (Anti-Ballistic Missile)-avtalen. Denne avtalen regulerer adgangen til å utplassere forsvarssystemer mot ballistiske missiler på amerikansk og russisk side. Den amerikanske bekymringen for spredning av masseødeleggelsesvåpen og tilhørende leveringsmidler til uansvarlige stater og grupper deles av en lang rekke nasjoner, deriblant Norge. Planene om å etablere et missilforsvar kan imidlertid få uheldige følger for det internasjonale rustningskontrollarbeidet, særlig dersom ensidige tiltak skulle svekke ABM-avtalen. Dette kan i så fall også få konsekvenser som berører Norge, ikke minst dersom andre eksisterende rustningskontrollregimer, og mulighetene for å videreutvikle disse, også skulle bli svekket.

Det er foreløpig bare i begrenset grad etablert formelle rustningskontrollregimer for kjernefysiske våpen med kortere rekkevidde (såkalte substrategiske kjernefysiske våpen). Situasjonen på dette området preges derfor i stor grad av ensidige politiske erklæringer fra amerikansk og russisk side. På russisk side er det fortsatt langt igjen før målsettingene er oppfylt, og det er en betydelig usikkerhet knyttet til i hvilken grad Russland akter å gjennomføre de forespeilede reduksjoner. En konsekvens av dette er at Russland i lang tid vil ha en meget betydelig beholdning av substrategiske kjernefysiske våpen. En viktig utfordring vil derfor være å få etablert mer formaliserte og forpliktende rustningskontrollregimer i tilknytning til slike våpen. Dette kan bli et forhandlingstema i tilknytning til en eventuell START III-avtale.

For å hindre bruk, spredning og produksjon av masseødeleggelsesvåpen er det etablert en rekke multilaterale rustningskontrollregimer. De viktigste er kjemi- og biologivåpenkonvensjonene, ikke-sprednings-avtalen og prøvestansavtalen. Et hovedproblem er imidlertid å få etablert effektive kontroll- og overvåkningsordninger som kan bidra til å sikre at avtalene etterlevs. Dette problemet forsterkes av at flere land ikke har sluttet seg til eksisterende avtaleverk. De indiske og pakistanske prøvesprengninger, og det amerikanske senatets nei til å ratifisere prøvestansavtalen er eksempler på dette. I sum reiser dette alvorlige utfordringer for det internasjonale ikke-spredningsarbeidet.

På det konvensjonelle området er det avtalen om konvensjonelle styrker i Europa (CFE-avtalen) som har størst betydning. Avtalens hovedformål er å begrense mulighetene for offensive militære operasjoner og destabiliserende styrkekonsentrasjoner. For å skape forutsigbarhet har det i denne prosessen vært spesielt viktig for Norge å oppnå bindende begrensninger på omfanget av russisk militært materiell som kan utplasseres i norske nærområder. Det knytter seg imidlertid en viss usikkerhet til hvor stor vekt en fra russisk side vil legge på å overholde de avtalte begrensninger i fremtiden.

For Norge er det viktig at det internasjonale rustningskontrollarbeidet videreføres på bred basis. I første rekke vil dette gjelde START-prosessen med sikte på reduksjoner som også inkluderer substrategiske kjernefysiske våpen. Ytterligere, betydelige reduksjoner i de russiske kjernefysiske styrkene vil imidlertid også kunne medføre utfordringer for Norge, dels knyttet til lagring og destruksjon av de våpensystemer som tas ut av styrkestrukturen, og dels dersom utviklingen skulle medføre en relativt sett enda større konsentrasjon

av kjernevåpen i norske nærområder. Det sistnevnte vil bli avhenge av hvilken vekt den sjøbaserte komponenten i de russiske kjernefysiske styrker vil bli gitt i fremtiden.

Spredning av kjernefysiske, kjemiske og biologiske våpen og tilhørende leveringsmidler vil utgjøre en alvorlig sikkerhetsutfordring i fremtiden. Den generelle teknologiske utvikling og de vanskeligheter som knytter seg til å etablere og vedlikeholde effektive ordninger for å hindre spredning, har medført at stadig flere land har utviklet, eller er i ferd med å utvikle, masseødeleggelsesvåpen. I dag gjelder dette anslagsvis 25 land utenfor NATO. Et enda større antall land har kapasitet til å produsere slike våpen. Nærmere 40 land utenfor NATO har i dag ballistiske missiler, og omkring 70 land har kryssermissiler. Disse tallene vil med stor sannsynlighet øke i fremtiden.

Utviklingen av konvensjonelle stridsmidler blir stadig mer avansert og kostbar samtidig som kvalitetsforskjeller kan ha stor betydning for utfallet av militære operasjoner. Dette kan øke faren for at masseødeleggelsesvåpen vil bli brukt for å kompensere for konvensjonell underlegenhet i fremtidige konflikter. En trussel om bruk av masseødeleggelsesvåpen vil også kunne oppstå i andre situasjoner enn i tradisjonelle væpnede konflikter med klart definerte motparter. Stilt overfor aktører som terroristorganisasjoner eller enkeltpersoner med tilgang til masseødeleggelsesvåpen vil tradisjonell avskrekking med trussel om gjengjeldelse kunne ha liten virkning. Over tid og i takt med spredningen av våpen og kunnskap, øker sannsynligheten for at flere slike aktører vil komme i besittelse av effektive masseødeleggelsesvåpen og avanserte måter å levere disse på.

I sum vil spredning av masseødeleggelsesvåpen og tilhørende teknologier øke faren for at slike våpen kan bli brukt både i konkrete konflikter og som et politisk pressmiddel med en enorm effekt. Videre spredning vil også øke faren for ulykker og ytterligere forsterke potensialet for lekkasje av materiale, teknologi og kunnskap, både gjennom bevisste eksportstrategier og kriminell virksomhet.

I løpet av 10–20 år må det antas at europeisk og norsk territorium vil være innenfor rekkevidde av missilsystemer fra regioner som i dag tillegges liten betydning for norsk sikkerhet. Dette vil utgjøre en ny dimensjon i risikobildet. Videre vil et fortsatt aktivt norsk engasjement i internasjonale fredsoperasjoner innebære en økende risiko for at norske styrker og personell i utlandet kan bli utsatt for angrep med masseødeleggelsesvåpen. En kan heller ikke utelukke en økende fare for terroristvirksomhet mot Norge eller norske interesser som inkluderer bruk av slike våpen.

Det er meget store utfordringer knyttet til utviklingen av selv begrensede systemer for forsvar mot masseødeleggelsesvåpen. Arbeidet med å utvikle ulike typer forsvar pågår, fremfor alt i USA og innenfor rammen av NATO-samarbeidet. I lang tid fremover vil allikevel både de militære styrker og sivile samfunn i de aller fleste land være meget sårbare overfor bruk av slike våpen.

Det er urealistisk for Norge å utvikle omfattende aktive forsvarssystemer mot masseødeleggelsesvåpen på egen hånd. Norsk satsning må først og fremst skje innenfor det arbeidet som allerede pågår i NATO. Det vil imidlertid primært være vårt eget ansvar å sørge for passive forsvarstiltak.

2.2.3 Teknologi skaper forandring

Historien viser mange eksempler på hvordan ny teknologi har ført til vesentlige endringer i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser med konsekvenser på flere nivåer. Ny teknologi kan endre risiko- og trusselbildet, både ved å skape grobunn for nye risikoer og trusler, og ved å endre og forbedre virkemidler for å møte ulike typer sikkerhetsutfordringer. Det er vanskelig å forutsi nøyaktig på hvilke områder ny banebrytende teknologi vil utvikles, men det er overveiende sannsynlig at den teknologiske utvikling vil påvirke sikkerhet og forsvar i sterkere grad enn før. Utviklingen av høyteknologiske våpensystemer gir i utgangspunktet den overlegne part fordel. Slike systemer er svært dyre, både med hensyn til anskaffelse og drift. Isolert sett vil de rike, vestlige land ha de beste økonomiske og teknologiske forutsetningene for å utvikle slike våpensystemer. På den annen side gjør den teknologiske utviklingen det mulig selv for relativt ressursvake aktører å få tilgang til kunnskap og tilvirke våpen som kan gjøre stor skade; kostnadene forbundet med å påføre ødeleggelse reduseres, samtidig som kostnadene forbundet med effektiv beskyttelse øker.

Den generelle teknologiske utvikling har også andre sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. Utviklingen endrer samfunn og betingelsene for samhandling både nasjonalt og internasjonalt i en mer grunnleggende forstand. Ny teknologi har gitt vesentlig større muligheter for samarbeid, kontakt og forståelse, og har skapt nye løsninger på felles problemer. Samtidig har utstrakt bruk av avansert teknologi medført økt sårbarhet i de fleste samfunn, på samme måte som økt samarbeid også skaper økt gjensidig avhengighet. Utviklingen i retning av et mer sårbart samfunn er nærmere beskrevet i kapittel 2.2.4.

De endringer og den økte usikkerhet som den teknologiske utvikling skaper i risiko- og trusselbildet, har konsekvenser for Norge. Endringene innebærer at anslag og begrensede militære angrep vil kunne få en mye større effekt enn tidligere og dermed bli en mer attraktiv strategi for å ramme eller presse Norge i en eventuell konflikt. Videre øker bredden av virkemidler som kan tas i bruk av andre for å ramme Norge og norske interesser, samtidig som disse virkemidlene også spres til nye aktører. På den annen side kan utviklingen også øke Norges muligheter til forsvar og motiltak. Den teknologiske utvikling har også konsekvenser for Forsvarets struktur og virksomhet. Dette vil bli nærmere behandlet i kapittel 4.2.2.

2.2.4 Et mer sårbart samfunn

En rekke utviklingstrekk gjør samfunnet gradvis mer sårbart. Sentralisering skaper sårbare konsentrasjoner av mennesker og ressurser. Økende spesialisering og krav til effektivitet medfører at vitale samfunnsfunksjoner ivaretas av flere aktører enn før, noe som gjør beskyttelse og koordinering mer krevende. Den økte gjensidige avhengigheten mellom ulike samfunnsfunksjoner og i forholdet til omverdenen øker faren for ringvirkninger av hendelser som i utgangspunktet kan virke begrensede og isolerte. Disse utviklingstrekk skaper imidlertid også nye muligheter i form av økt fleksibilitet og tilpasningsevne. I sum vil de allikevel øke samfunnets samlede sårbarhet, med mindre sårbarhetsreducerende tiltak vektlegges i langt sterkere grad i fremtiden. Et

komplekst og gjensidig avhengig samfunn er ikke sterkere enn sitt svakeste ledd.

En særskilt viktig dimensjon ved samfunnets økede sårbarhet har sitt utspring i revolusjonen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien. Det finnes i dag knapt noen sektor i samfunnet som ikke er kritisk avhengig av at slike systemer fungerer. Dette gjelder også forsvarssektoren. Såkalt informasjonskrigføring omfatter både angrep på og forsvar av informasjon og tilhørende systemer. Disse utfordringene må vies større oppmerksomhet både av Forsvaret og det sivile samfunn i fremtiden. For å møte disse vil det kreves et nært samarbeid mellom militær og sivil sektor. Det norske totalforsvarskonseptet vitner om tradisjoner for denne type samarbeid. Et tettere internasjonalt samarbeid vil også være påkrevet da utfordringene på dette området i stor grad er av en global karakter.

Beskyttelse av sårbare og vitale samfunnsfunksjoner som samfunnets informasjons- og telekommunikasjonssystemer, energiforsyning, transport- og finanssystemer, vil få større viktighet også i et bredere sikkerhets- og forsvarspolitisk perspektiv. Samfunnets økende sårbarhet og den teknologiske utviklingen skaper nye muligheter for andre til å legge press på Norge. I mange tilfelle trenger ikke virkemidlene være av omfattende karakter for å medføre alvorlige og store konsekvenser. Dette gjør også at det sivile samfunn i sterkere grad kan bli et attraktivt mål, også for militære operasjoner.

2.2.5 En bredere tilnærming til sikkerhet

I de neste 10–20 år vil risiko- og trusselbildet fremstå som mer differensiert og sammensatt enn tidligere. En bredere tilnærming til sikkerhetsspørsmål innenfor rammen av et utvidet sikkerhetsbegrep er nødvendig for å forstå og kunne møte fremtidens utfordringer på en effektiv måte. Dette innebærer at andre dimensjoner ved sikkerhet utover den tradisjonelle militære må gis større vekt. Teknologiske, sosiale, økonomiske, miljømessige og kulturelle forhold spiller sammen og påvirker sikkerheten på en annen og langt mer fremtredende måte enn tidligere. Allikevel kan ikke sikkerhets- og forsvarspolitikken gjøres til et altomfattende spørsmål. En bredere tilnærming til sikkerhet betyr derfor ikke at alt er like viktig. Et fokus på de utfordringer som kan få betydelige sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser, krever imidlertid et større vidsyn enn tidligere.

2.3 Utviklingen av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i NATO og Europa

Utviklingen av sikkerhets- og forsvarssamarbeidet i det euro-atlantiske området er avgjørende for innretningen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. En vedvarende positiv utvikling av Norges sikkerhetspolitiske situasjon forutsetter sikkerhetsordninger og -samarbeid som bidrar til stabilitet og minsker faren for konflikter på det europeiske kontinent og i tilstøtende områder. For Norge er det viktig at slike ordninger og samarbeidsformer er inkluderende og gjensidig forsterkende, at de ikke bidrar til å skape nye skillelinjer i Europa, og at de ivaretar de sterke båndene mellom Europa og Nord-Amerika. Viktige

dimensjoner ved det euro-atlantiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet er i endring. Dette vil stille Norge overfor nye krav og utfordringer.

2.3.1 Samarbeidet i NATO

Den sikkerhetspolitiske utvikling har medført flere og mer sammensatte krav til alliansen. Samarbeidet er blitt betydelig videreutviklet og har endret karakter, ikke minst med tanke på å gjøre NATO bedre rustet til å ivareta nye typer oppgaver. De nye oppgavene knytter seg bl a til krisehåndtering utenfor NATOs eget område, arbeid mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og utviklingen av forsvarssystemer mot slike våpen, utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet innenfor alliansen, tilrettelegging av mulighetene for å kunne avgi allierte ressurser til europeisk-ledede operasjoner utenfor rammen av NATO og styrking av samarbeidet med partnerland og andre sikkerhetsorganisasjoner. NATO er også blitt utvidet med tre nye medlemmer, og ytterligere utvidelser av alliansen vil finne sted i fremtiden.

NATOs nye strategiske konsept, jf boks 2.1, reflekterer denne dreiningen. Samtidig understreker det nye konseptet at evnen til kollektivt forsvar av alliansens medlemsland fortsatt skal være dimensjonerende for samarbeidet, og at dette i fremtiden vil utgjøre grunnlaget for alliansens evne til å utføre også andre oppgaver. Det kollektive forsvarssamarbeidet vil fortsatt være forankret i en løpende forsvarsplanleggingsprosess, en enhetlig og integrert militær struktur, felles finansieringsordninger, et tett materiell- og forsynings samarbeid samt felles øvelser og trening. Evne til kollektivt forsvar har imidlertid fått en annen betydning enn tidligere. Tradisjonelt har det kollektive forsvaret vært innrettet mot å kunne motstå et storstilt overraskelsesangrep mot alliansens territorium. I fremtiden vil kollektivt forsvar i større grad være innrettet mot felles evne til å motstå mindre, regionale anslag mot alliert territorium, evne til å møte en krise eller konflikt i NATOs nærområde som kan få et forløp som involverer alliert territorium, samt evne til militær gjenoppbygging dersom alliansen på nytt skulle komme i en situasjon hvor et storstilt angrep fremstår som en mulighet.

Boks 2.1 NATOs strategiske konsept

Under toppmøtet i Washington i april 1999 vedtok stats- og regjeringssjefene i NATO et oppdatert strategisk konsept for alliansen. Det strategiske konsept er et overordnet styringsdokument for samarbeidet i alliansen. Bare Washington-traktaten rangerer høyere i NATOs dokument-hierarki. Konseptet beskriver grunnlaget for alliansesamarbeidet, NATOs målsettinger og fundamentale sikkerhetsoppgaver. Videre beskrives den sikkerhetspolitiske situasjon og de utfordringer som NATO står overfor, og de politiske og militære virkemidler som alliansen har til disposisjon.

For å stå bedre rustet til å løse det brede spekteret av fremtidige oppgaver, er det igangsatt et omfattende arbeid med å modernisere og endre alliansens militære styrker. Målene er bl a å minske de teknologiske forskjellene mellom NATO-landene og øke evnen til militær samhandling. Dette arbeidet omtales

under tittelen "Defence Capabilities Initiative" eller DCI. Initiativet vil trolig få betydelige konsekvenser både for forsvarssamarbeidet i NATO og for medlemslandenes militære styrker. DCI er nærmere omtalt i kapittel 3.4.2.

Endringsprosessene i NATO har gjort organisasjonen til et viktig stabiliserende element i hele det euro-atlantiske området. NATO utgjør kjernen i et sikkerhetsfellesskap som også omfatter en rekke stater utenfor alliansen, f.eks. gjennom ordninger som Partnerskap for fred. Det eksisterer imidlertid flere uavklarte spørsmål, som vil kunne skape kilder til splid. Russland har grunnleggende motforestillinger mot utvidelsesprosessen i NATO. En ytterligere utvidelse av alliansen vil også øke mangfoldet og dermed muligens sentrifugalkreftene innad i alliansen, noe som vil kunne svekke NATOs evne til effektiv krisehåndtering. På den annen side vil en slik utvidelse også være et bidrag til å styrke arbeidet for å skape fred og stabilitet i Europa. Videre vil det i tiden fremover være en hovedutfordring for forsvarssamarbeidet i NATO å favne over et vidt spekter av gamle og nye oppgaver innenfor en og samme struktur. Denne utfordringen forsterkes av reduksjoner i nasjonale forsvarsbudsjetter, nedbygging av forsvarsstrukturene, utvidelsesprosessen, økende press i NATOs felles budsjetter og et økende fokus blant sentrale europeiske allierte på å skape felles løsninger utenfor NATO-rammen. Det sistnevnte vil også kunne skape en konkurranse i forholdet til NATO mht politisk initiativ og disponering av militære styrker.

Til dette kommer også de særskilte utfordringer alliansen stilles overfor i forbindelse med gjennomføring av militære operasjoner utenfor sitt tradisjonelle ansvarsområde. Konflikten i Kosovo utgjør et illustrerende eksempel i så måte.

Omformingen av NATO stiller også Norge overfor nye krav og utfordringer. Med dagens sikkerhetspolitiske trender i Europa kan NATO i fremtiden komme til å legge enda mindre vekt på forhold og utfordringer som tradisjonelt har stått sentralt i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. På lengre sikt er det også en mulighet for at NATO kan få redusert betydning og svekket evne til å løse summen av de oppgaver alliansen har påtatt seg, og at Norge blir marginalisert i dette samarbeidet. Denne marginaliseringen vil imidlertid kunne arte seg forskjellig i forhold til henholdsvis USA og NATOs europeiske medlemmer.

Utviklingen av NATO medfører større forventninger til norsk deltakelse i ulike typer militære operasjoner og virksomhet utenfor eget nærrområde for å bidra til å skape fred og stabilitet i et bredere perspektiv. I tillegg kommer forventningen om at Norge på en troverdig måte må kunne bidra til det tradisjonelle kollektive allianseforsvaret og herunder ta et nødvendig ansvar for egen sikkerhet. Norge må i større utstrekning enn tidligere være beredt til å engasjere seg aktivt i de sikkerhetspolitiske problemer og eventuelle kriser Norges allierte er mest opptatte av. Dette kan i sterkere grad bli en forutsetning for å sikre alliert interesse for utfordringer og problemstillinger som særlig opptar Norge.

DCI vil påvirke utviklingen av det norske forsvaret. Initiativet medfører betydelige ressursmessige utfordringer, men vil samtidig være en viktig katalysator for nødvendig endring og modernisering. Slik endring og modernisering er en forutsetning for at Norge i fremtiden skal kunne opprettholde

en troverdig evne til å operere sammen med andre allierte. Dette er tilfelle både med tanke på deltakelse i operasjoner utenfor Norge, og med tanke på allierte forsterkninger til forsvaret av Norge.

2.3.2 Den sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingen i EU

Utviklingen av et europeisk samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området har skutt fart i løpet av de senere år. Prosessen ble tatt et viktig steg videre under EUs toppmøtet i Helsinki i desember 1999. EU har besluttet å utvikle egne strukturer og kapasiteter for å styrke organisasjonens evne til å planlegge og utføre ulike typer krisehåndtering, også uavhengig av NATO. Det er samtidig lagt til grunn at NATO fortsatt skal være fundamentet for de alliertes kollektive forsvar i fremtiden, og at utviklingen av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU skal skje gjennom nødvendig dialog og samarbeid med NATO, med europeiske allierte som ikke er medlemmer av EU og med andre samarbeidspartnere.

Arbeidet med å utvikle EU til en selvstendig aktør på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området er fortsatt i startfasen. Bestrebelsene vil kunne få en positiv betydning for europeisk sikkerhet. Det knytter seg imidlertid usikkerhet til tempoet, resultatene og konsekvensene av dette arbeidet. Det vil derfor være viktig å skille mellom EUs ambisjoner og realitetene i denne utviklingen.

På den ene side står EU overfor åpenbare utfordringer av både ressursmessig og politisk karakter. Målsettingen om at EU i fremtiden skal kunne gjennomføre omfattende, militære krisehåndteringsoperasjoner uten NATO og USA, er ambisiøs. Dette vil kreve en betydelig styrking av EU-landenes militære kapasiteter over et bredt spekter i en tid da bevilgningene til forsvarssektoren i de fleste europeiske land er synkende. Videre knytter det seg utfordringer til oppnåelse og opprettholdelse av tilstrekkelig enighet på politisk nivå, både for å drive denne prosessen fremover og i tilknytning til konkrete operasjoner. Det sistnevnte kan særlig bli en utfordring når EU utvides med en rekke flere land og der ingen i kraft av sin størrelse og betydning kan spille en rolle tilsvarende den USA tradisjonelt har hatt i NATO.

På den annen side har en rekke EU-land allerede mange av de militære kapasiteter som vil være nødvendige for å gi EU en styrket rolle på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. En rekke flernasjonale, europeiske styrkestrukturer er opprettet, og kjernen i en felles europeisk militær stab og et beslutningssystem er etablert i det eksisterende VEU-samarbeidet. Utviklingen av NATO gjenspeiler også mulighetene for en styrket rolle for EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Det er allerede utviklet ordninger for å kunne avgi NATO-ressurser til europeisk-ledede krisehåndteringsoperasjoner. Videre vil en modernisering og harmonisering av landenes militære styrker i tråd med DCI også øke de europeiske lands muligheter til å gjennomføre enkelte militære operasjoner uavhengig av USA. EU-landenes betydelige økonomiske styrke bidrar også til å øke mulighetene for denne organisasjonen til å spille en sterkere rolle, både med tanke på utviklingen av militære kapasiteter, og for å kunne spille på ikke-militære virkemidler som en integrert del av krisehåndtering og stabilitetsfremmende arbeid. Like viktig er den voksende politiske viljen til å styrke EUs fremtidige rolle på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, ikke minst i de mest sentrale EU-landene. Dette er gjenspeilet i beslutningene fra EU-toppmøtet i Helsinki der ambis-

jonene ikke bare er konkretisert, men også i stor grad tidfestet. Selv om disse ambisjonene ikke skulle bli realisert i tråd med målsettingene, kan EU i årene fremover bli en sentral arena ved behandlingen av europeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, og en aktør som i mange sammenhenger vil tale på vegne av Europa innenfor det atlantiske forsvarssamarbeidet.

Konsekvensene for Norge av EUs bestrebelser er først og fremst avhengig av hvorvidt EU lykkes i det arbeid som er påbegynt, i hvilken grad NATO vil bli svekket som et resultat av utviklingen i EU, og hvilke samarbeidsordninger det vil være mulig for Norge å oppnå i forholdet til EU.

Norge står utenfor EU. Utviklingen vil medføre at VEU som organisasjon blir nedlagt og at EU vil overta og videreutvikle det som i praksis har vært VEUs oppgaver. Dette vil kunne representere en utfordring for Norge ved at viktige diskusjoner og beslutninger om europeiske sikkerhetsspørsmål og europeiske krisehåndteringsoperasjoner finner sted i fora hvor Norge har liten innflytelse. I den grad EU utvikler seg til en selvstendig og robust aktør på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, kan dette på lengre sikt også bidra til å endre rammene for samarbeidet i alliansen. Dersom samarbeidet i NATO skulle utvikle seg i retning av å bli et forum for dialog mellom USA på den ene siden og et mer enhetlig EU på den andre, vil dette kunne bli problematisk for Norge, spesielt i situasjoner der USA og EU har motstridende interesser. Dersom utviklingen på lengre sikt i tillegg skulle medføre at EU-landenes interesse for og bidrag til NATO svekkes i betydelig grad, vil dette sette Norge i enda vanskeligere situasjon.

Det er usikkert i hvilken grad det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU på lengre sikt vil utvikle seg til å bli et gjensidig forsterkende supplement til samarbeidet i NATO. I utgangspunktet er dette en uttalt forutsetning for det arbeidet som pågår i EU. Sentrale europeiske allierte har åpenbart noe sprikende interesser i dette spørsmålet. Mye vil også avhenge av de valg og strategier USA vil legge til grunn i sitt forhold til Europa i fremtiden.

2.3.3 Utviklingen i OSSE

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har utviklet seg betydelig på 90-tallet. I tillegg til det politiske samarbeidet er også operative aspekter ved virksomheten blitt vektlagt i større grad. Samarbeidet i OSSE legger til grunn en meget bred tilnærming til sikkerhet. Organisasjonens viktigste oppgaver knytter seg til krisehåndtering og konfliktavverging. OSSE er det eneste forum hvor samtlige europeiske og sentralasiatiske stater, samt USA og Canada, møtes for å diskutere felles sikkerhet. Samarbeidets brede innretning gjør at OSSE også i fremtiden vil ha en viktig rolle å spille i arbeidet med å skape sikkerhet og stabilitet i hele det euro-atlantiske området. En viktig utfordring vil være å styrke organisasjonens utøvende og operative aspekter, ikke minst i tilknytning til konfliktavverging og tidlig varsling. I overskuelig fremtid er det allikevel lite som taler for at OSSE vil utvikle seg til et integrert militært samarbeid eller til et virkemiddel for å håndtere konflikter som krever koordinert innsats av større militære styrker. Tradisjonelle fredsbevarende operasjoner i regi av OSSE vil imidlertid kunne bli mer aktuelt enn tidligere. Dette kan i så fall medføre økede krav til Norge om å stille militært personell og militære styrker til rådighet for organisasjonen i begrensede krisehåndteringsoperasjoner.

2.3.4 Den transatlantiske dimensjon

Samarbeidet mellom Europa og USA har vært den viktigste bærebjelken for europeisk sikkerhet i hele etterkrigstiden. Den amerikanske sikkerhetsgarantien overfor Europa gjennom USAs militære tilstedeværelse og ledende rolle i NATO har bidratt til å knytte europeisk og amerikansk sikkerhet sammen. Dette har også vært et konkret uttrykk for transatlantisk solidaritet og interessefellesskap i sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Etter den kalde krigen har det transatlantiske samarbeidet om sikkerhets- og forsvarsspørsmål gradvis fått et annet innhold. Særlig viktig er de endringene som har funnet sted i NATO, jf kapittel 2.3.1. Disse har i stor grad vært drevet frem av amerikanske interesser og ideer. Fra amerikansk side har man særlig vektlagt behovet for å bygge ut det tradisjonelle samarbeidet for å kunne møte et bredere spekter av sikkerhetsutfordringer, hvor de europeiske land bærer en større del av byrdene, både politisk, økonomisk og militært.

Utviklingen av det transatlantiske samarbeidet har vært en nødvendig forutsetning for å videreføre NATOs legitimitet og rasjonale i en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Samtidig utgjør endringene et viktig incitament for et fortsatt aktivt amerikansk engasjement i europeisk sikkerhet.

Utviklingen har imidlertid også skapt nye utfordringer. Til tross for mange sammenfallende interesser kan man også identifisere potensielle motsetninger som vil kunne gjøre seg gjeldende på lengre sikt. Forholdet mellom USAs globale og Europas mer regionale interesser vil være én potensiell utfordring, ikke minst mht eventuell bruk av militærmakt utenfor NATOs kjerneområde. Videre vil innrettingen av det fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet innenfor rammen av EU være avgjørende, særlig om denne skulle utfordre amerikanske synspunkter og USAs ledende rolle. For USA vil det være viktig at utviklingen av europeisk sikkerhet og forsvar er forankret i NATO og bidrar til å styrke alliansen og det transatlantiske samarbeidet i form av en rimelig byrdefordeling og økt evne til militær samhandling. Det økende teknologigap som gjør seg gjeldende mellom USA og de europeiske allierte, kan få store konsekvenser for evnen til militær samhandling, for rolle- og byrdefordelingen i militære operasjoner, for innrettingen av det transatlantiske forsvarsindustrielle samarbeidet, og for graden av sammenfall i vurderingene av risikoer og trusler.

Det er grunn til å anta at NATO og Europa også i de neste 10–20 år vil ha stor betydning i amerikansk sikkerhets- og forsvarspolitikk. USA har evne til å spille en fremtredende rolle i europeisk sikkerhet. USA vil trolig også se seg tjent med et slikt engasjement som del av en global og multilateralt orientert politikk som betinger forpliktende allianser og koalisjoner. Dette må ses i lys av den vekt USA legger på opprettholdelse av stabilitet i Europa, utviklingen av et best mulig forhold til Russland og verdien av å ha troverdige partnere på et teknologisk og økonomisk nivå som er mest mulig likt USAs eget. I lys av USAs globale engasjement og av rene økonomiske hensyn, kan det imidlertid ikke utelukkes at det innenrikspolitiske press for å trappe ned det militære engasjementet i Europa vil kunne øke. En slik utvikling kan bli forsterket dersom oppfatningen av at europeerne ikke bærer sin rimelige del av de militære byrdene tiltar, og dersom det oppstår flere vedvarende politiske motsetninger på andre områder i forholdet til Europa.

Det fremtidige forholdet til USA reiser særlige utfordringer for Norge. Det er allerede påpekt at Norge kan komme i en vanskelig situasjon i spenningsfeltet mellom USA og et sterkere integrert EU. Videre vil mange av de krav USA stiller til sine europeiske allierte, også bli gjort gjeldende overfor Norge. Dette inkluderer opprettholdelsen av en tellende nasjonal forsvarsevne kombinert med evne og vilje til å delta i operasjoner ute, og en videreutvikling av de militære styrker i tråd med DCI.

Norge og nordområdene er fortsatt av interesse for USA, men på en noe annen måte enn tidligere. I dagens situasjon knytter USAs interesser i nord seg i sterkere grad til miljømessige og ressursrelaterte spørsmål og i mindre grad enn tidligere til de offensive militære kapasiteter i det nordvestlige Russland. På lengre sikt vil USAs interesser i nordområdene i stor grad avhenge av utviklingen i Russland. Med mindre de sikkerhetspolitiske trender skulle endre seg nevneverdig, kan innholdet i det eksisterende forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA, herunder forhåndslagringskonseptet, komme under økende press. Det må allikevel antas at USAs interesse for nordområdene også i et lengre tidsperspektiv vil være av en slik karakter at landet vil ønske å opprettholde et nært samarbeid med troverdige og stabile partnere i dette området. Norges geografiske beliggenhet utgjør fortsatt et grunnlag for et sikkerhets- og forsvarspolitisk interessefelleskap på en rekke områder.

2.4 Utviklingen i Norges nærområder

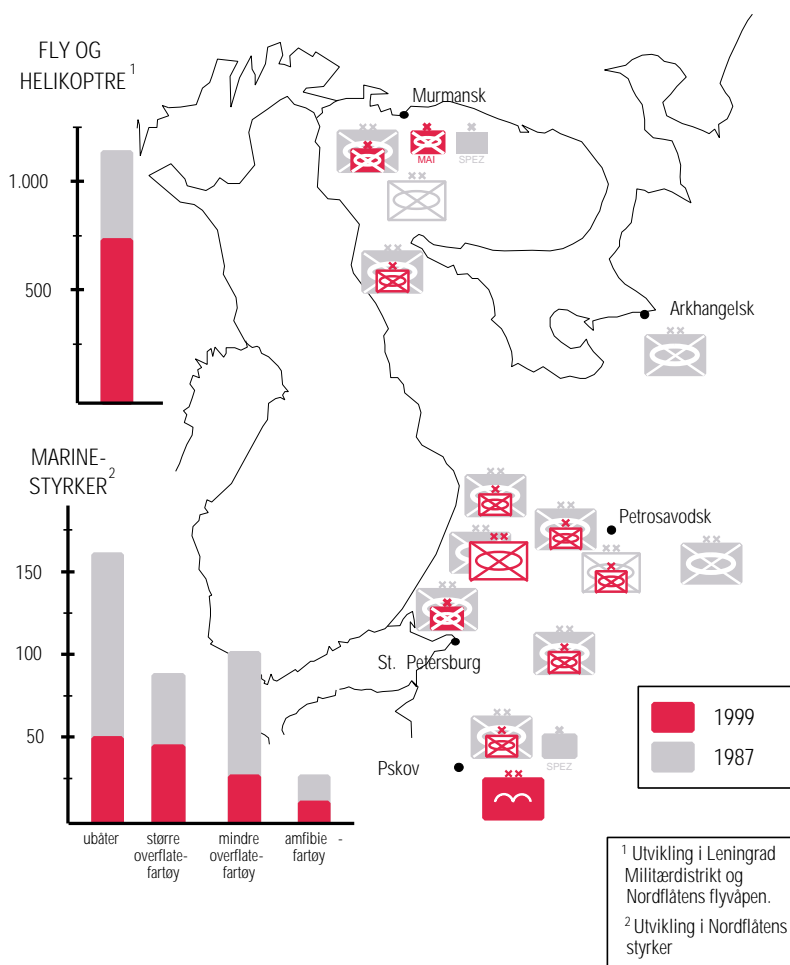
Utviklingen i Norges nærområder vil nødvendigvis ha avgjørende sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser for Norge også i fremtiden. Av særlig betydning er utviklingen i Russland, utfordringer knyttet til ressurs- og suverenitetsspørsmål og utviklingen i det nordiske samarbeidet og mellom de nordeuropeiske stater.

2.4.1 Russland

På 90-tallet har det funnet sted store omveltninger i Russland. På en rekke områder har utviklingen gått i positiv retning. Likevel preges Russland i dag av en relativ stabilitet, der svake institusjoner, store økonomiske problemer, organisert kriminalitet og særlige utfordringer i landets randsoner utgjør sentrale trekk i bildet. En gjennomgripende forbedring av denne situasjonen kan trolig bare skje gradvis og over relativt lang tid. I sum skaper dette et potensiale for intern ustabilitet, som også kan spre seg utenfor Russlands grenser. Samtidig bidrar den vanskelige situasjonen til å gjøre Russland mer avhengig av et samarbeid med andre.

På lang sikt vil utviklingen i Russland kunne ta svært ulike retninger. I lang tid fremover vil Russland antakelig fremstå som en stormakt med spesielle problemer og utfordringer, der forholdet til omverdenen vil være mer pragmatisk og sammensatt enn tidligere. Den relative stabilitet som preger Russland i dag, vil således kunne vedvare over en lang periode med det resultat at Russland i fremtiden vil utgjøre både en potensiell sikkerhetsutfordring og samarbeidspartner. Den interne politiske utviklingen i Russland og utviklingen i forholdet mellom Russland og Vesten peker i denne retning. Det samme gjør de vurderinger som legges til grunn i det nye sikkerhetskonseptet og den nye

militære doktriner som er vedtatt på russisk side. Dette kan bidra til å gjøre omverdenes forhold til Russland krevende og utforutsigbart. Selv om det over tid har funnet sted en betydelig militær nedbygging i nordområdene, jf figur 2.1, er den relative betydningen for Russland av de gjenværende basene i nord blitt større. Samtidig tillegges de kjernefysiske våpen større vekt for russisk sikkerhet enn tidligere. Dette gjør at Kola og Nordvest-Russland også i fremtiden vil ha en viktig strategisk betydning for Russland, og at det i lang tid fremover vil kunne befinne seg en betydelig prioritert militær kapasitet i dette området. Russland vil derfor utgjøre en potensiell sikkerhets- og forsvarspolitisk utfordring for Norge også utover de nærmeste ti år.



Figur 2.1 Hovedtrekk i den militære utviklingen i Nordvest-Russland fra 1987 til 1999. Tallene beskriver ikke kvalitative sider ved utviklingen eller potensialet for overføring av styrker fra andre deler av Russland.

Forholdet mellom Russland og Vesten, og særlig mellom Russland og USA, vil også i tiden fremover være temperaturbestemmende for forholdet mellom Russland og Norge. Det kan derfor ikke utelukkes at den politiske og militære spenningen mellom Russland og Norge vil kunne øke som følge av hendelser og forhold som i utgangspunktet ikke er knyttet til det bilaterale forholdet. Det kan heller ikke utelukkes at motsetninger i det bilaterale forholdet mellom Russland og Norge i helt spesielle situasjoner kan eskalere til en militær krise. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.4.2.

Dette betyr ikke at Russland i dag utgjør noen militær trussel mot Norge, eller nødvendigvis vil utgjøre en trussel i fremtiden. Historisk sett har det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland vært preget av fravær av væpnet konflikt. I den nåværende politiske situasjon er det ingenting som tilsier at en fra norsk side bør betrakte Russland som en generell politisk eller militær motstander. Forholdet mellom Russland og Norge vil imidlertid også i tiden fremover være preget av det asymmetriske maktforholdet mellom en stormakt og en småstat. Hvilken retning utviklingen i Russland tar, vil derfor være avgjørende for hvilken vekt denne dimensjonen bør gis i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik i fremtiden.

Innenfor de nærmeste 10 år er det lite sannsynlig at Russland vil ha militær kapasitet til å kunne gjennomføre et massivt konvensjonelt angrep mot NATO-medlemmet Norge og besette store deler av norsk territorium. Gjenoppbygging av en russisk militær kapasitet som igjen kan utgjøre en konvensjonell invasjonstrussel mot store deler av norsk territorium, vil være både tid- og ressurskrevende. I et 20-års perspektiv kan en slik mulighet naturligvis ikke utelukkes. Et mer aktuelt scenario vil imidlertid være at Russland på lengre sikt utvikler mindre, men kvalitativt bedre militære styrker som i større grad har sin primære innretning mot å håndtere andre typer oppgaver enn de som stod i fokus under den kalde krigen.

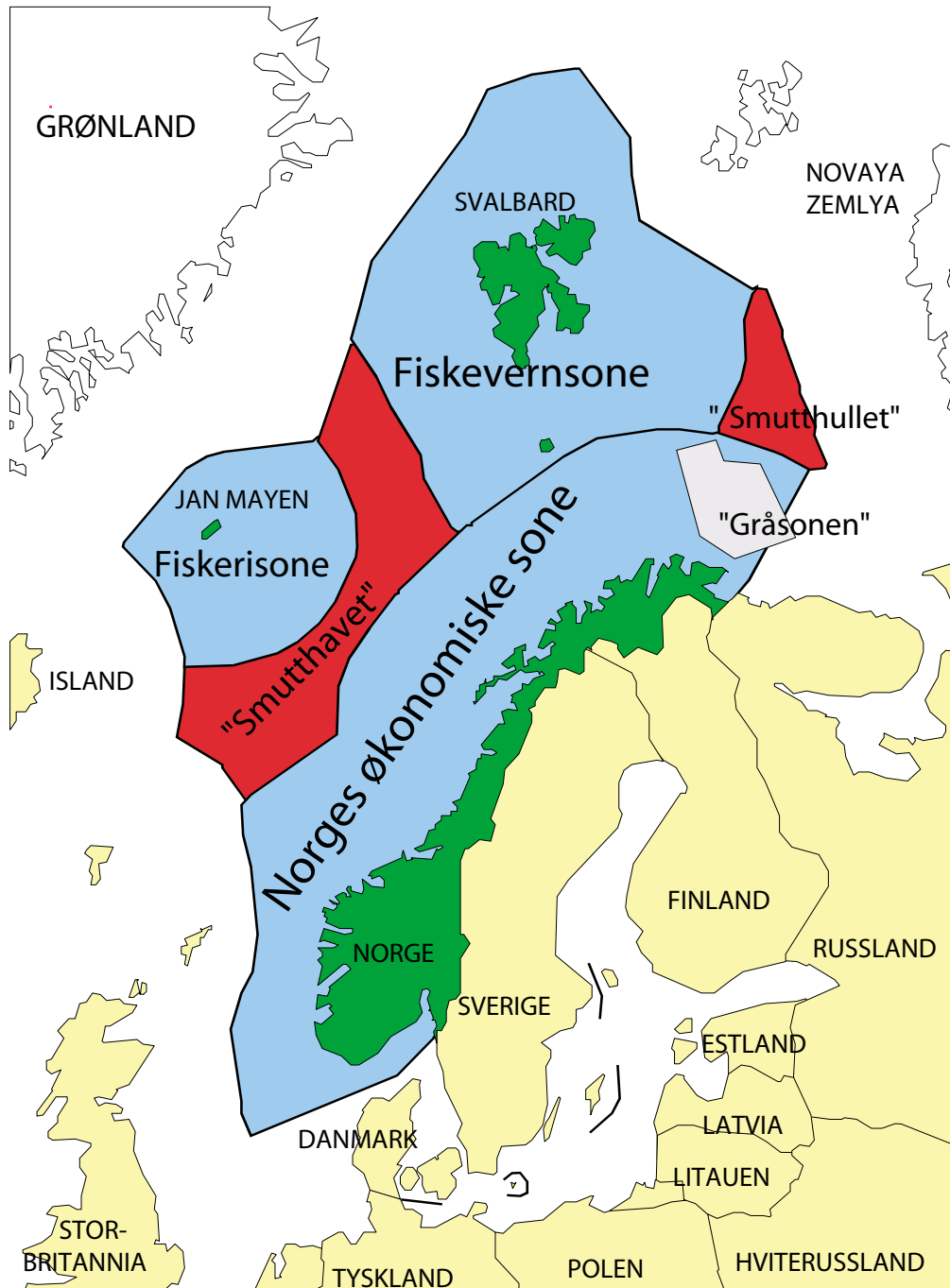
De russiske konvensjonelle styrker befinner seg i dag i en meget vanskelig situasjon. Ytterligere, kvantitative reduksjoner vil med stor sannsynlighet tvinge seg frem. På russisk side synes det likevel å være en klar ambisjon å videreutvikle kvaliteten i de militære styrkene, et arbeid som pågår innenfor en rekke områder. Det er sannsynlig at Russland både på kort og lang sikt vil besitte en betydelig militær kapasitet som gjør det mulig å gjennomføre avgrensede konvensjonelle angrep mot norske mål, inkludert en evne til å invadere og besette store deler av Finmark, med relativt liten varslings tid. En kraftsamling av russisk militær innsats overfor Norge vil således fortsatt representere en meget stor utfordring dersom en slik situasjon skulle oppstå. Også russiske maktdemonstrasjoner og begrenset bruk av militærmakt vil kunne fremstå som dramatisk, da Norge i så fall konfronteres med en stormakt med en stor kjernevåpenkapasitet i bakhånd. Skulle slike situasjoner oppstå, er det imidlertid naturlig å anta at de internasjonale ringvirkninger vil være så betydelige at Norge må kunne påregne alliert støtte.

Den sikkerhetspolitiske utfordring som Russland vil kunne representere for Norge, knytter seg ikke bare til fortsatt tilstedeværelse av betydelige militære kapasiteter i Norges nærområder. Den russiske militære virksomheten i nordområdene representerer en miljøtrussel som vil gjøre seg gjeldende i mange tiår fremover. Omkring 20 prosent av alle verdens kjernefysiske reakt-

torer befinner seg i dette området. Nordflåten har nærmere 300 reaktorer i drift og i opplag. I tillegg er avfall fra et stort antall reaktorkjerner lagret på uforsvarlig vis. Oppløsningstendensene i det russiske samfunnet har videregitt grobunn for lovløshet og organisert kriminalitet som også kan få konsekvenser for Norge i lys av naboskapet og den felles grensen med Russland. Denne grensen representerer et av de største velferdsgap i Europa, og trafikken over grensen har økt markant. Slike utfordringer er i utgangspunktet ikke av forsvarspolitisk karakter. De kan imidlertid få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser, bl a ved å øke potensialet for kriser og ustabilitet i et område med en stor konsentrasjon av militære styrker og masseødelegelsesvåpen.

2.4.2 Andre utfordringer i Norges nærområder

Norge har forvaltningsansvar for havområder som er over seks ganger større enn fastlands-Norge, jf figur 2.2. Dette er ressursrike områder med ulik og til dels omstridt status som også i fremtiden vil være av militærstrategisk betydning. Utviklingen i disse områdene og Norges rolle som suverenitetshevder og myndighetsutøver har derfor viktige sikkerhets- og forsvarspolitiske aspekter.



Figur 2.2 Norge og tilstøtende havområder

Sterke og til dels motstridende interesser gjør seg gjeldende i forbindelse med utnyttelsen av de levende ressursene i Nordsjøen, Norske- og Barentshavet. Disse strategiske råvarene er av stor betydning for Norge. Et styrket internasjonalt og bilateralt avtaleverk på dette området vil ikke eliminere muligheten for at interessekonflikter kan oppstå. Videre eksisterer det ulike prinsipielle syn på norske rettigheter i Vernesonen i forhold til Svalbard-trak-

taten hvor Norge har liten uttrykt støtte fra tradisjonelle samarbeidspartnere. Avgrensningsspørsmålet (delelinjen) i Barentshavet er fortsatt uløst.

Dette gjør at Norges rolle i dette området kan bli utfordret. Nye funn av olje og gass i disse områdene vil kunne forsterke disse utfordringene. På lengre sikt kan det ikke utelukkes at større ressursknapphet, økt kommersiell virksomhet som flyttes stadig lenger nordover, og et mulig økt press på Norges fortolkning av sin egen rolle i disse områdene, vil kunne gi grobunn for motsetninger, episoder og kriser.

Slike konflikter og episoder vil i utgangspunktet kunne involvere en rekke ulike aktører. Det er imidlertid først og fremst i forholdet til Russland at de største potensielle utfordringene knyttet til fremtidig myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og ressursutnyttelse i nordområdene vil kunne gjøre seg gjeldende. Den vanskelige situasjon Russland befinner seg i, kan tilsi at russisk suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse vil bli koblet nærmere til sikringen av økonomiske ressurser i fremtiden. Dette, sammen med den militærstrategiske betydning nordområdene fortsatt vil ha for Russland, gjør at landet i fremtiden vil kunne se store deler av aktiviteten i nordområdene i et sikkerhets- og forsvarspolitisk lys. Dette øker risikoen for at forhold som i utgangspunktet er av ren sivil art, kan få direkte og uheldige koblinger til sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, og for at episoder og kriser kan få en militær dimensjon. Samtidig kan utviklingen også gi grobunn for økt samarbeid mellom Russland og andre nasjoner som har interesser i dette området.

Petroleumsvirksomheten er av sikkerhets- og forsvarspolitisk betydning også i en bredere sammenheng. Olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel er av vital betydning både for norsk økonomi, og i økende grad for en rekke andre land som importerer norsk olje og særlig gass. Dette bidrar til å gjøre olje- og gassvirksomheten mer eksponert, også for aktører som ønsker å påvirke mottagere av norsk energi. Norges rolle som strategisk energileverandør reiser derfor viktige sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer for fremtiden. Dette knytter seg først og fremst til beskyttelse av viktige anlegg og viktig infrastruktur i fred, krise og krig mot et bredt spekter av potensielle trusler, slik at sikker produksjon og stabile leveranser kan opprettholdes. Denne utfordringen berører flere interesser enn de rent nasjonale og skaper arenaer for samarbeid med andre land, samtidig som Norge i gitte situasjoner også kan bli utsatt for økt press.

2.4.3 Den nordiske dimensjon

Under den kalde krigen var det nordiske samarbeidet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området preget av sterke begrensninger. Fravær av et omfattende felles nordisk samarbeid ble langt på vei oppfattet som en forutsetning for regional stabilitet. På 90-tallet endret situasjonen seg betydelig. Et aktivt nordisk samarbeid på sikkerhets- og forsvarsområdet er i stadig økende grad blitt ansett som et viktig virkemiddel for å bidra til en fredelig utvikling, både regionalt og i en bredere internasjonal ramme. Et slikt samarbeid har også fremstått som stadig mer attraktivt med tanke på omstillingen i de ulike lands forsvarssektorer. Det er et åpenbart potensiale for å utvikle dette samarbeidet ytterligere. De nordiske land har en rekke sammenfallende interesser i sikkerhetspolitikken, de har viktige språklige og kulturelle fellestrekk, og de har lang erfaring fra et nært samarbeid på en rekke ulike samfunnsområder.

Likevel vil det nordiske samarbeidet også stå overfor viktige utfordringer i tiden fremover. Så lenge landene har ulike tilknytningsformer til NATO og EU, vil dette kunne utgjøre en begrensende faktor for en videreutvikling av samarbeidet. På den annen side kan dette medvirke til å gi det nordiske samarbeidet øket verdi ved at de nordiske land utfyller hverandre i en situasjon der alle til en viss grad står på sidelinjen av utviklingen av europeisk sikkerhetspolitikk. Dersom Sverige og Finland i fremtiden skulle bli medlemmer av NATO, ville dette ytterligere styrke mulighetene for samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området.

En annen dimensjonerende faktor for det nordiske sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet er hvordan de ulike land oppfatter fremtidens trussel og risikobilde og innretter sine respektive forsvar. Etter den kalde krigen har omleggingen av forsvarspolitikken og forsvarsstrukturene i de nordiske land bidratt til å skape både likheter og forskjeller. Det er et betydelig sammenfall i de nordiske lands oppfatninger av utviklingen i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser. Samtidig vil det fortsatt gjøre seg gjeldende viktige forskjeller, ikke minst i lys av landenes ulike geografiske plassering.

Alle de nordiske land har gjennomført, eller er i ferd med å gjennomføre, omfattende endringer innen forsvarssektoren. Dansk forsvarspolitik har allerede gjennomgått store reformer som har resultert i en kraftig nedbygging av det tradisjonelle territorielle forsvaret til fordel for en sterk satsning på internasjonale operasjoner og krisehåndtering. I Finland legges det fortsatt stor vekt på det territorielle forsvaret. Utviklingen går imidlertid i retning av en mer differensiert og mindre omfangsrik forsvarsstruktur der det satses sterkt på utvalgte enheter, også med det formål å øke evnen til deltakelse i internasjonale operasjoner. I Sverige planlegges en meget betydelig omstilling av Forsvaret. Omstillingen vil innebære at invasjonforsvarskonseptet forlates til fordel for et betraktelig mindre kvalitetsforsvar som skal kunne håndtere et bredt spekter av begrensede risikoer og trusler, og styrke evnen til deltakelse i internasjonale operasjoner.

De nordiske landenes økte vektlegging av deltakelse i internasjonale operasjoner har utgjort kjernen i videreutviklingen av det nordiske sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet på 90-tallet. Etableringen av NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) og det nordiske samarbeidet i fredsoperasjonene på Balkan er et uttrykk for dette. Det foreligger konkrete planer om å styrke dette samarbeidet ytterligere. På lengre sikt vil dette kunne utgjøre en viktig katalysator for videreutvikling av konkret samarbeid også på andre områder, som utvikling og anskaffelse av materiell, forsyningsstøtte, utdanning, øvelser og trening, og eventuell etablering av flernasjonale militære enheter i en nordisk ramme.

Stadig flere europeiske land avvikler eller suspenderer verneplikten, jf figur 1.14. Omstillingsprosessen innebærer til dels betydelige endringer i praktiseringen av verneplikten i de nordiske land. Ingen av disse landene legger imidlertid opp til å avskaffe verneplikten. Dette vil derfor kunne utgjøre et ytterligere område av felles interesse for de nordiske land.

2.4.4 Den nordeuropeiske dimensjon

Samarbeidet om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål i Nord-Europa omfatter mer enn den rent nordiske dimensjon. Samarbeidsordninger som

anlegger et bredere regionalt perspektiv, har fått økt betydning i de senere år. Aktuelle eksempler er Østersjø- og Barentssamarbeidet, som inkluderer en rekke land i tillegg til de nordiske. Utvidelsesprosessene i NATO og EU, endringene i NATOs kommandostruktur, veksten i økonomisk og kulturelt samkvem, og den rolle Russland spiller mht utviklingen og situasjonen i disse områdene, gjør at Norge vil ha viktige interesser å ivareta i det regionale samarbeidet i Nord-Europa. Av særlig betydning i denne forbindelse er Norges omfattende leveranser av energi til flere sentrale, nordeuropeiske land. Dette skaper et økt behov og nye muligheter for bi- og multilateralt forsvarssamarbeid, men vil samtidig kunne innebære nye og økende utfordringer, jf kapittel 2.4.2.

2.5 Utvalgets samlede vurdering av Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser – premisser for forsvarspolitikken

Utvikling av et helhetlig og moderne forsvar er så krevende at det for et lite land som Norge må ses i et meget langt tidsperspektiv. I en foranderlig verden er det imidlertid tilnærmet umulig å ha en klar og velfundert formening om Norges konkrete sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon om 10, 20 eller 30 år. Denne grunnleggende usikkerheten gjør det nødvendig å utforme forsvarspolitikken innenfor et bredt spenn av mulige rammebetingelser for norsk sikkerhet over tid. Etter den kalde krigen har Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon endret seg i positiv retning. Endringsprosessene har likevel ikke opphevet alle tradisjonelle forhold som har ligget til grunn for norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk.

Norge vil i fremtiden stå overfor et langt mer differensiert og komplekst trussel- og risikobilde. Det gjør planlegging vanskeligere og stiller store krav til de virkemidler som skal benyttes til å møte utfordringene. Usikkerheten og kompleksiteten i de internasjonale omgivelser øker sjansene for å gjøre gale veivalg. Dette understreker nødvendigheten av fleksible løsninger i sikkerhets- og forsvarspolitikken, der evne til å møte utfordringer som kan oppstå på lengre sikt må kombineres med evne til å kunne håndtere løpende virksomhet og oppgaver i et kortsiktig perspektiv. Begrensede ressurser fordrer klare valg for å rette Forsvaret inn mot de viktigste utfordringene. Klare valg betyr samtidig at vi ikke kan gardere oss fullt ut mot enhver tenkelig risiko eller trussel.

I overskuelig fremtid vil det være områder både i Europa og i Europas periferi som er preget av alvorlige problemer og spenninger. Det kan ikke utelukkes at ustabilitet og konflikter som i utgangspunktet ligger relativt fjernt fra Norge, kan spre seg og på ulike måter involvere Norge og norske interesser. Dette kan også gi seg utslag i trusler mot norsk sikkerhet der formålet ikke først og fremst er å ramme Norge direkte, men å ramme Norge for indirekte å oppnå andre målsettinger.

Til forskjell fra omfattende militære angrep mot Norge, kan en rekke mer aktuelle og begrensede risikoer og trusler utvikle seg meget raskt og uten særlig forvarsel. De vil også i sterkere grad kunne knyttes til andre typer aktører enn stater og grupperinger av stater, og trenger ikke å ha sitt utspring i forhold eller konflikter som berører Norge direkte.

Videre vil ulike risikoer og trusler som berører norsk sikkerhet kunne opptre samtidig. Dette kan gjelde hendelser eller forhold som ikke nødvendigvis har sammenheng med hverandre. I den grad det skulle oppstå direkte militære trusler mot Norge, kan dette særlig medføre utfordringer i en situasjon der større norske og allierte styrkebidrag allerede er engasjert andre steder, f.eks. i internasjonale operasjoner.

Norge vil også i fremtiden ha en avgjørende interesse av å møte utfordringer mot egen sikkerhet gjennom et nært samarbeid med andre. I en situasjon der utviklingen i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser på lengre sikt er preget av betydelig usikkerhet, er det for et lite land som Norge svært viktig å videreutvikle en sikkerhets- og forsvarspolitisk forankring i flere retninger. I motsatt fall risikerer vi en marginalisering av Norge og norske interesser.

I et overordnet sikkerhetspolitisk perspektiv må Norges samarbeid med omverdenen fortsatt forankres i et bredt spekter av ulike ordninger, herunder gjennom aktivt norsk engasjement i sikkerhetssamarbeid som FN og OSSE. I et snevrere forsvarspolitisk perspektiv vil Norges forhold til NATO og ulike allierte land, EU, Norden og Russland være av størst betydning.

NATO-medlemskapet ligger fast og vil i overskuelig fremtid utgjøre hjørnesteinen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Det er av svært stor betydning for Norge å beholde et sterkt NATO som evner å utføre de fundamentale oppgaver og som utgjør det sentrale forum for sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i det euro-atlantiske området.

I den grad EU utvikler seg til en sterk og selvstendig sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør, vil det være i norsk interesse å utvikle et hensiktsmessig samarbeid med EU på dette området. EU består i overveiende grad av land som er Norges allierte, og som Norge har en rekke sammenfallende interesser med i sikkerhets- og forsvarspolitikken. Et slikt samarbeid kan få økt betydning dersom NATO over tid svekkes og USA reduserer sitt sikkerhets- og forsvarspolitiske engasjement i Europa. Dersom utviklingen av EU skulle medføre en relativ svekkelse av NATO, vil dette imidlertid også kunne bidra til å øke Norges avhengighet av USA.

For Norge vil det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med USA fortsatt stå helt sentralt. I lang tid fremover er det trolig bare USA som vil ha kapasitet til å kunne forsterke Norge militært i større omfang, ikke minst i et maritimt og luftmilitært perspektiv, og som kan være et balanserende element i forholdet mellom Norge og Russland. Et viktig mål må derfor være å opprettholde et effektivt samarbeid med USA som én av flere sentrale pilarer i sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske tilknytning til omverdenen må suppleres med ytterligere bi- og multilateralt samarbeid. Dette gjelder ikke minst i forhold til andre allierte og partnerland i Nord-Europa. En styrking av det forsvarspolitiske samarbeidet med land som Tyskland, Storbritannia, Nederland, Frankrike og Polen, i tillegg til de nordiske land, vil bidra til å trygge Norges sikkerhetspolitiske stilling, gi Norge økte muligheter for innflytelse og bidra til å motvirke en marginalisering av Norge i Europa.

For Norge vil det også være viktig å videreutvikle samarbeidet med Russland. Norge og Russland har en rekke sammenfallende interesser og felles

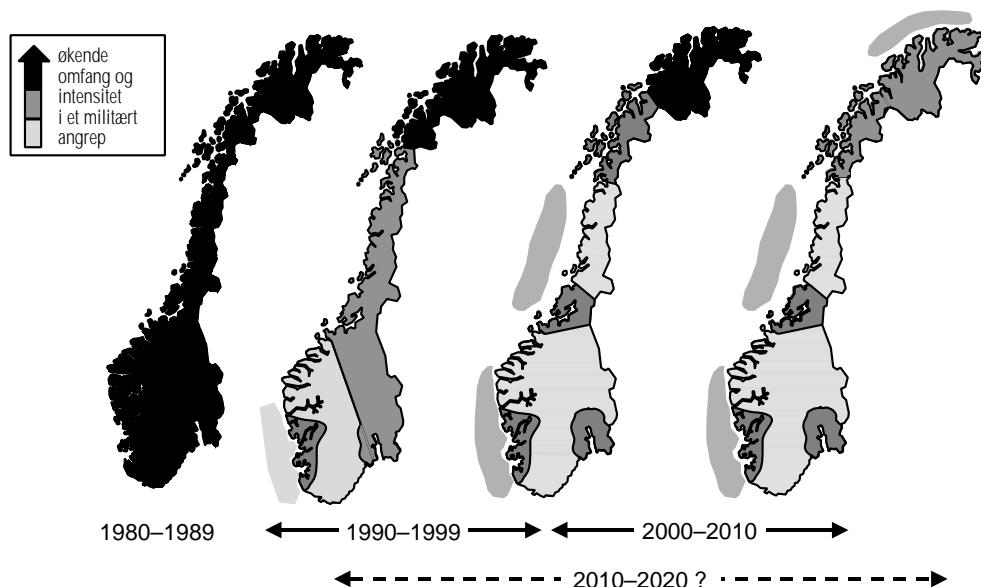
utfordringer i nordområdene. En balansert videreutvikling av det forsvarspolitiske samarbeidet med Russland, både bilateralt og i en flernasjonal ramme, vil bidra til økt stabilitet og være av avgjørende betydning for norsk sikkerhet i fremtiden. Videre kan norske erfaringer og norsk kunnskap i denne forbindelse også representere en ressurs for andre allierte og partnere. I fremtiden vil det derfor være i norsk interesse å utnytte et slikt potensiale for samarbeid i størst mulig utstrekning, uten at dette medfører en bilateralisering av dialogen om viktige sikkerhetsutfordringer i dette området. Disse utfordringene er av et slikt omfang og av en slik karakter at det vil være i Norges interesse å møte disse innenfor en bredere multilateral ramme.

Til tross for at Norge også i fremtiden må basere seg på å møte utfordringer mot egen sikkerhet i et bredt forankret samarbeid med andre, er det et nasjonalt ansvar å sørge for at de virkemidler som staten har til rådighet i sikkerhets- og forsvarspolitikken, er best mulig tilpasset fremtidens trussel- og risikobilde. De overordnede utviklingstrekk i Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser, har konsekvenser for innretningen av det norske forsvaret. Norge står overfor en vanskelig avveining i forsvarspolitikken fordi utfordringene som kan oppstå mot norsk sikkerhet innenfor ulike tidshorisonter, er så forskjellige. De utfordringer som kan oppstå på kort og mellomlang sikt, er av en slik art at de må tillegges stor vekt i norsk forsvarsplanlegging. Like fullt må det tas høyde for det brede spennet av mulige utfordringer på lang sikt. Det sistnevnte dreier seg imidlertid mer om å sikre tilstrekkelig handlefrihet enn å sette seg konkrete mål og legge detaljerte planer.

Et mer sammensatt risiko- og trusselbilde gjør det vanskeligere å trekke klare linjer fra de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelsene til den nasjonale forsvarspolitikken. Utvalget har derfor funnet det hensiktsmessig å dele inn de fremtidige utfordringer hvor forsvarspolitiske virkemidler kan fremstå som aktuelle for å ivareta norsk sikkerhet, i fire kategorier. Dette er ikke et forsøk på å utforme konkrete scenarier som grunnlag for Forsvarets detaljerte planlegging. De fire kategoriene er ment å synliggjøre trekk i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser som på overordnet nivå vil være styrende for forsvarspolitikken og innretningen av Forsvaret.

(1) Omfattende militære angrep mot store deler av Norge

I løpet av de neste 10 år er det lite sannsynlig at det vil oppstå noen fare for omfattende militære angrep mot store deler av Norge, jf figur 2.3. Hvorvidt en slik situasjon vil vedvare i et enda lengre tidsperspektiv, er først og fremst avhengig av utviklingen i Russland og den mer generelle utviklingen i forholdet mellom Russland og Vesten. Det kan ikke fullstendig utelukkes at Russland på lang sikt vil kunne gjenoppstå som en mer omfattende tradisjonell militær trussel. Dette vil imidlertid forutsette helt spesielle utviklingstrekk knyttet til politiske forhold, økonomisk vekst, prioritering av forsvarsformål og utvikling og produksjon av militært utstyr. En slik utvikling vil ta tid og fordre store ressurser. Videre vil det være vanskelig å forutsi hvilken konkret karakter en slik eventuell trussel vil kunne anta. Dette gjør det lite hensiktsmessig i detalj å planlegge for hvordan den skal møtes med utgangspunkt i dagens situasjon.



Figur 2.3 En forenklet fremstilling av hovedforutsetninger i forsvarsplanleggingen

(2) Begrensede militære angrep mot norske områder

Selv om det neppe vil foreligge noen omfattende tradisjonell invasjonstrussel mot Norge på kort og mellomlang sikt, har ikke alle potensielle militære utfordringer falt bort. Det er sannsynlig at Russland både på kort og lang sikt vil besitte militære *kapasiteter* som kan utgjøre en *potensiell* trussel mot Norge i en situasjon der spenningen skulle øke. Disse kapasitetene vil være tilstrekkelige til å gjennomføre både begrensede angrep mot utvalgte mål og invasjon mot mindre deler av norsk territorium.

Potensielle militære trusler mot norsk sikkerhet kan ikke utelukkende knyttes til de militære kapasiteter som fortsatt vil forefinnes i Russland. Også andre potensielle risikoer og trusler av mer begrenset militært art vil utgjøre vedvarende trekk i det sikkerhets- og forsvarspolitiske bildet. Begrensede angrep kan oppstå som følge av regionale konflikter utenfor Norges nærområder, og kan være rettet mot militære mål eller norske militære styrker, norske olje- og gassinstallasjoner eller andre norske økonomiske interesser, energiforsyning og andre vitale samfunnsfunksjoner, herunder tele- og data-systemer. Ikke minst kan trusselen fra masseødeleggelsesvåpen og langtrekkende våpensystemer få større aktualitet, særlig på noe lengre sikt.

Militære krenkelser, maktdemonstrasjoner og begrensede militære angrep mot norske mål og interesser utgjør derfor potensielle utfordringer både på kort og lang sikt.

(3) Fredstidskriser og episoder i norske nærområder

Gjennom de neste 10–20 år må norske myndigheter også forholde seg til et bredere trussel- og risikospektrum der ulike former for kriser og episoder i fredstid kan bli sentrale utfordringer. Dette kan dreie seg om følgene av manglende kontroll med ABC-våpen og andre militære ressurser i våre nærområder; implikasjoner av Norges rolle som ressursforvalter, ressursleverandør og myndighetsutøver i havområdene; forsøk på sabotasje eller anslag mot vitale og sårbare samfunnsinstallasjoner; og terroristvirksomhet som også kan inkludere bruk av moderne våpenteknologi i større skala. Videre kan Norge også bli stilt overfor humanitære katastrofer, miljøkatastrofer og flyktingestrømmer som kan ha sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. En rekke av disse utfordringene må i utgangspunktet håndteres med sivile virkemidler alene. I andre situasjoner vil Forsvaret ha en viktig rolle å spille, enten i en støttefunksjon eller som en hovedaktør. Dette vil først og fremst være aktuelt for å håndtere utfordringer i større skala og for å forhindre og håndtere en eventuell opptrapping gjennom militær tilstedeværelse.

(4) Konflikter og kriser utenfor Norge

Norges sikkerhet er uløselig knyttet til fortsatt stabilitet og fravær av konflikter i omgivelsene. Bruk av militære styrker som et instrument i internasjonal krisehåndtering, har de senere år fått en mer sentral plass i arbeidet for å møte felles sikkerhetsutfordringer. Norsk militær deltakelse i operasjoner utenlands kan bidra til å motvirke at hendelser og konflikter andre steder får negativ innvirkning på norsk sikkerhet, og motvirke den type utfordringer som er fremstilt i de tre førstnevnte kategoriene. Militær deltakelse ute kan imidlertid også bidra til å skape slike koblinger.

I sum er det likevel i Norges interesse å gi tellende militære bidrag til bestrebelsene på å skape og sikre fred og sikkerhet i omverdenen. Å stille med egnede bidrag til ulike militær operasjoner utenfor Norge vil utgjøre et vedvarende krav til Forsvaret i tiden fremover. Omfanget og karakteren av slike militære bidrag vil imidlertid kunne variere.

Det vises til særuttalelser fra medlemmene Mjelde og Solhjell i vedlegg 1.

Kapittel 3

Anbefalinger om forsvarspolitiske endringer

3.1 Innledning

Norsk forsvarspolitikk består av tre hovedelementer. For det første *de forsvarspolitiske mål* som anviser hvordan forsvarspolitikken kan bidra til å oppfylle de overordnede sikkerhetspolitiske mål. For det andre visse hovedprinsipper som beskriver den grunnleggende idé om innretningen av forsvarspolitikken. Disse prinsippene omtales som *forsvarskonseptet*. De forsvarspolitiske målene og forsvarskonseptet danner til sammen grunnlaget for det tredje elementet, nemlig hvilke konkrete *oppgaver* Forsvaret må være i stand til å løse.

Det er utvalgets syn at dagens forsvarspolitikk ikke er tilpasset de realiteter og utviklingstrekk som er beskrevet i kapittel 1 og 2. Derfor er det nødvendig med en omlegging av forsvarspolitikken. En slik omlegging kan gjennomføres ved å endre de forsvarspolitiske målene, forsvarskonseptet og/eller Forsvarets oppgaver. Endringer på ett område vil imidlertid lett få konsekvenser for andre områder. Utvalget har derfor lagt stor vekt på å skape en best mulig helhet i forsvarspolitikken. Samtidig har utvalget søkt å plassere forsvarspolitikken i en større helhet som sikrer sammenheng mellom Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser (kapittel 2), forsvarspolitikken (kapittel 3) og retningslinjene for utviklingen av Forsvaret (kapittel 4).

I kapittel 2 har utvalget understreket at det over tid har funnet sted vesentlige endringer i Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser, men at disse endringene likevel ikke har opphevet alle tradisjonelle forhold som har ligget til grunn for norsk forsvarspolitikk. For å synliggjøre de endringer som foreslås, har utvalget funnet det hensiktsmessig å redegjøre kort for dagens retningslinjer for norsk forsvarspolitikk som beskrives i kapittel 3.2, før utvalget fremmer sine anbefalinger i de resterende deler av kapittel 3.

3.2 Dagens forsvarspolitiske retningslinjer

De eksisterende retningslinjer for norsk forsvarspolitikk ble fastlagt våren 1998 gjennom Stortingets behandling av St meld nr 22 (1997–98), den såkalte langtidsmeldingen for utviklingen av Forsvaret i perioden 1999–2002. I det følgende foretas en meget kortfattet oppsummering av hovedlinjene i denne politikken.

De eksisterende *mål* for norsk forsvarspolitikk er:

- militær tilstedeværelse og synlighet
- evne til å fremskaffe og utveksle risikovurderinger og tidlige varsler
- evne til å håndtere episoder og kriser
- evne til å forsvare norsk land-, sjø-, og luftterritorium mot militære angrep
- evne til militært samvirke med allierte og deltakelse i internasjonale styrkestrukturer og operasjoner
- forsvarsrelatert samarbeid med andre land og innenfor internasjonale organisasjoner

Det eksisterende norske *forsvarskonseptet* består av fire gjensidig forsterkende pilarer:

- *et nasjonalt balansert forsvar* der Forsvaret skal ha tilstrekkelig evne til å løse en rekke forskjellige oppgaver og møte ulike utfordringer i fred, krise og krig med et begrenset invasjonforsvar som den dimensjonerende oppgave
- *alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid* som gjenspeiler et ønske om og behov for å kunne møte sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer i samarbeid med andre
- *totalforsvaretsom* hviler på prinsippet om at samfunnets samlede resurser skal kunne mobiliseres for forsvar av Norge
- den alminnelige *verneplikten*

De forsvarspolitiske målene og prinsippene i forsvarskonseptet har til sammen dannet grunnlaget for å formulere hvilke konkrete oppgaver Forsvaret må være i stand til å løse. Innenfor rammen av dagens norske forsvarspolitikk er Forsvarets *oppgaver* inndelt i ni hovedgrupper:

- *invasjonsforsvar* med en tidsavgrenset evne til å kunne møte et større militært angrep avgrenset til én landsdel
- *territorialforsvar* der Forsvaret skal opprettholde militær tilstedeværelse og en viss evne til overvåkning og sikring i alle landsdeler
- *krisehåndtering* på norsk territorium og i Norges nærområder i samarbeid med sivile myndigheter
- *suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse*
- *etterretningstjeneste*
- *sikkerhetstjeneste*
- *internasjonalt militært engasjement* der Forsvaret skal kunne stille med egnede bidrag til ulike typer fredsoperasjoner og delta i et løpende forsvarsrelatert samarbeid både bilateralt og multilateralt
- *redningstjeneste*
- *annen samfunnsnyttig bruk av Forsvaret*, herunder støtte til politiet og bistand til det sivile samfunn ved katastrofer, kriser og ulykker.

3.3 Forsvarspolitiske mål – anbefaling

De forsvarspolitiske mål utgjør bindeleddet mellom forsvarspolitikken og sikkerhetspolitikken. Målenes hovedfunksjon er på overordnet nivå å angi *hvordan* Forsvaret kan anvendes som et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Forsvaret er det mest sentrale virkemiddel norske myndigheter har til rådighet i sikkerhetspolitikken. Forsvaret må i denne forbindelse forstås i bred forstand, og inkluderer hele forsvarssektoren – ikke utelukkende den militære organisasjonen.

Videre må det legges til grunn at Forsvaret er ett av mange virkemidler i arbeidet med å oppnå de overordnede sikkerhetspolitiske mål. Den sikkerhets- og forsvarspolitiske utvikling har medført et endret og større behov for samspill mellom ulike virkemidler i sikkerhetspolitikken, jf kapittel 2. Håndtering av nye typer væpnede konflikter krever et tettere samarbeid mellom militære og sivile aktører, og Forsvaret er i økende grad blitt anvendt for å

håndtere sikkerhetspolitiske utfordringer i fredstid. Dette gjør at evnen til å kombinere militære virkemidler med bl a politiske, diplomatiske og økonomiske virkemidler, er blitt viktigere. Denne utviklingen gjør det imidlertid vanskeligere å formulere forsvarspolitiske mål. Målene må være så generelle at de fanger opp hensikten med Forsvaret i en ny situasjon, der bredden i virksomheten er større, uten at fokus på det mest grunnleggende går tapt.

Det er utvalgets syn at det grunnleggende rasjonale for forsvarspolitikken kan formuleres på en mer hensiktsmessig og enhetlig måte. De eksisterende forsvarspolitiske mål bærer i stor grad preg av å være en oppstilling av hvilke evner og kapasiteter Forsvaret må besitte når en trussel er lett identifiserbar. Dette skaper også uklarhet i forholdet mellom de ulike elementer av forsvarspolitikken. Innenfor rammen av dagens forsvarspolitikk er det på en rekke områder meget vanskelig å trekke et skille mellom hva som er mål og hva som er konkrete oppgaver.

Forsvarspolitikken må ta utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske utfordringer som vil kunne kreve bruk av Forsvarets ressurser, og bør i tillegg gjenspeile de øvrige krav som stilles til Forsvaret i omgivelsene. På denne bakgrunn anbefaler utvalget at det etableres et nytt sett av overordnede mål for forsvarspolitikken:

Norsk forsvarspolitikk skal bidra til:

- å forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet
- å ivareta norske rettigheter, interesser og forpliktelser
- å løse andre samfunnsviktige oppgaver på utvalgte områder

Etter utvalgets vurdering utgjør dette et riktigere sett av mål for forsvarspolitikken som tar høyde for den usikkerhet som hersker om utviklingen i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser. Målene fanger opp koblingen mellom sikkerhets- og forsvarspolitikken uavhengig av spesifikke utfordringer for norsk sikkerhet og Forsvaret. Dette gjør det mulig løpende å relatere de forsvarspolitiske mål til de *konkrete* utfordringer som kan oppstå mot norsk sikkerhet, og hvor Forsvaret fremstår som et aktuelt virkemiddel. Slike utfordringer har utvalget beskrevet og kategorisert i kapittel 2.5. Forsvarspolitikken formuleres dermed i et sett av overordnede mål som kan ligge fast over tid. I tillegg blir det mulig å fremstille hovedelementene i forsvarspolitikken på en enklere og mer oversiktlig måte, ikke minst gjennom et klarere skille mellom overordnet mål og Forsvarets konkrete oppgaver. Det vises i denne forbindelse til kapittel 3.4 og 3.5.

Det vises til særuttalelse fra medlemmet Mjelde i vedlegg 1.

3.4 Forsvarskonseptet – anbefaling

Prinsippene i forsvarskonseptet utgjør i sum den grunnleggende idé om innretningen av forsvarspolitikken. Konseptet omhandler delvis de *forutsetninger* som legges til grunn for at Forsvaret skal være i stand til å løse sine ulike oppgaver, og er samtidig med på å definere *hvilke konkrete oppgaver Forsvaret bør løse*. For eksempel kan verneplikten både betraktes som et middel for å tilveiebringe personellressurser og kompetanse til Forsvaret, og som et mål i seg selv i lys av forankringshensyn og vektlegging av demokratiske

prinsipper. Forholdet mellom forsvarskonsept og Forsvarets oppgaver preges dermed av gjensidighet, og det er problematisk å håndtere disse elementene hver for seg. Likevel angir forsvarskonseptet et overordnet veivalg, mens Forsvarets oppgaver i større grad er et resultat av de overordnede forsvarspolitiske mål og de muligheter og begrensninger som ligger i forsvarskonseptet.

Utvalget foreslår å videreføre et forsvarskonsept med fire pilarer. Disse pilarene er nærmere beskrevet i de påfølgende kapitler og er:

- *et nytt forsvar basert på fleksibilitet og kompetanse*
- *alliert og internasjonalt militært samarbeid*
- *verneplikt*
- *sivilt-militært samarbeid*

Utvalgets forslag innebærer en ny og vesentlig endret innretting av forsvarskonseptet. Det nye konseptet gjenspeiler endringer i Forsvarets samlede oppgaveportefølje og en nødvendig tilpasning av det internasjonale militære samarbeidet, verneplikten og totalforsvaret til endrede rammebetingelser.

3.4.1 Et nytt forsvar basert på fleksibilitet og kompetanse

Fremtidens sammensatte risiko- og trusselbilde preges av usikkerhet. De militære utfordringene er ikke i samme grad som tidligere knyttet til én bestemt aktør eller én bestemt type konflikt. Likevel vil to sentrale forhold ligge fast: For det første vil det alltid finnes kimer til konflikter og ustabilitet som kan komme til å påvirke norsk sikkerhet. For det andre må Norge også i fremtiden basere seg på å møte større utfordringer mot egen sikkerhet i nært samarbeid med andre. Disse utviklingstrekk som er nærmere beskrevet i kapittel 2, krever et *fleksibelt* forsvar i fremtiden. Et slikt forsvar må både være i stand til å møte de utfordringer som kan oppstå på kort og mellomlang sikt, og kunne tilpasses en vesensforskjellig situasjon på lang sikt. Forsvaret må også være innrettet mot samarbeid innenfor en bredere alliert og internasjonal ramme.

I en fremtid der trusselbildet er sammensatt, utviklingen over tid er usikker og der Forsvaret skal kunne løse en rekke ulike og komplekse oppgaver samtidig, er *kompetanse* en kritisk ressurs. Kompetanse skaper handlefrihet til å kunne tilpasse Forsvaret til endringer og krav i omgivelsene. Kompetanse utgjør en sentral forutsetning for at Forsvaret skal kunne utnytte og tilpasse seg den teknologiske utviklingen, og for at Forsvaret skal kunne fremstå som et fleksibelt og effektivt virkemiddel for de politiske myndigheter og som en troverdig samarbeidspartner for allierte. Intet element i et moderne forsvar tar lengre tid å bygge opp igjen dersom det skulle gå tapt. Kompetanse vil derfor også være avgjørende for evnen til eventuell oppbygging og større omlegginger dersom den sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon skulle endre seg betydelig på lengre sikt.

Det er utvalgets oppfatning at det er behov for en vesentlig endret innretting av Forsvarets samlede oppgaveportefølje. Den eksisterende oppgaveporteføljen er ikke lenger tilpasset utviklingen i de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser, og fremstår i økende grad som uforenlig med den utvikling som er beskrevet i kapittel 1.

Det norske invasjonforsvaret har vært basert på et bredt anlagt territorielt forsvar og evne til å kraftsamle militære styrker for å forsvare strategiske

nøkkelområder. Den praktiske innrettingen av dette konseptet har vært gjenstand for betydelige endringer siden annen verdenskrig. Det har vært relativt store variasjoner mht hvilke og hvor store områder man på norsk side har valgt å kraftsamle sin forsvarsinnsats om. Utvalget anbefaler å videreføre en dreining bort fra et ensidig fokus på tradisjonelt invasjonforsvar i retning av en bredere og mer balansert innretting av Forsvaret. Tidsavgrenset nasjonal evne til å kunne møte et omfattende militært angrep mot store deler av Norge bør ikke lenger betraktes som den mest dimensjonerende oppgaven for Forsvaret. På 90-tallet er det blitt stadig klarere at denne forutsetningen fremstår som både uhensiktsmessig og lite realistisk. I overskuelig fremtid vil en slik eventualitet være lite sannsynlig. En dimensjonering av Forsvaret for å kunne møte en slik trussel innenfor en nasjonal ramme vil i dagens sikkerhetspolitiske situasjon være uforenlig med en nødvendig modernisering og utvikling av Forsvaret innenfor realistiske, økonomiske rammebetingelser, ikke minst mht de investeringer som ville kreves.

En slik endring fremstår derfor som en noe forsinket og helt nødvendig tilpasning av deler av forsvarskonseptet til en ny situasjon. Selv om det ikke kan utelukkes at en omfattende konvensjonell invasjonstrussel igjen kan oppstå på lang sikt, er det i dag vanskelig å forutsi hvilken konkret karakter en slik trussel vil kunne anta, eller å vurdere hvordan den best kan møtes. Det må derfor tas høyde for en slik potensiell utfordring på andre måter enn gjennom spesi- fikk og detaljert forsvarsplanlegging basert på dagens situasjon. Dette vil kreve langsiktig handlefrihet i form av bred kompetanse i Forsvaret, fleksible rammevilkår for forsvarsplanleggingen og en allmenn bevissthet om sikkerhets- og forsvarsspørsmål. I denne forbindelse vil også de øvrige pilarene i forsvarskonseptet – justert og tilpasset dagens virkelighet – utgjøre et viktig grunnlag for opprettholdelse av nødvendig handlefrihet over tid, jf kapittel 3.4.2, 3.4.3 og 3.4.4.

Det ovennevnte betyr ikke at tradisjonelle militære oppgaver skal utgå fra Forsvarets virksomhet. Det innebærer imidlertid en nødvendig endring av innretting og ambisjonsnivå for Forsvarets oppgaver der andre utfordringer enn omfattende militære angrep mot store deler av Norge må gis relativt større vekt. Den overordnede innrettingen av Forsvarets fremtidige oppgaveportefølje må knyttes opp mot de forsvarspolitiske mål og de utfordringer som vil kunne oppstå mot norsk sikkerhet og som vil kunne kreve bruk av forsvarspolitiske virkemidler, jf kapittel 3.3 og 2.5. Det nye forsvaret skal være et fleksibelt virkemiddel for myndighetene. Fokus må imidlertid være på Forsvarets viktigste og mest grunnleggende oppgaver, uten at man favner *for vidt* og dermed mister ethvert anstrøk av prioritering. Videre er det viktig at den samlede oppgaveportefølje utgjør en helhet, der evnen til å utføre de ulike oppgaver utfyller og forsterker hverandre.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at følgende oppgaver bør utgjøre Forsvarets fremtidige oppgaveportefølje:

- *militær tilstedeværelse i prioriterte områder*
- *etterretning og overvåkning av norske interesseområder*
- *suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse*
- *krisehåndtering i norske områder*
- *forsvar av norske områder og sikring av vitale samfunnsfunksjoner*

- *tilrettelegge for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte*
- *internasjonalt engasjement*
- *annen samfunns viktig bruk av Forsvaret*

I forhold til gjeldende langtidsmelding for Forsvaret representerer den nye oppgaveporteføljen en sammenslåing av enkelte elementer fra det som tidligere ble omtalt som mål og oppgaver, kombinert med nye momenter. Dette skaper en enklere og mer oversiktlig fremstilling av sammenhengene i forsvarspolitikken. En mer detaljert gjennomgang av de enkelte oppgavens konkrete innhold og ambisjonsnivå vil bli foretatt i kapittel 3.5.

3.4.2 Alliert og internasjonalt militært samarbeid

Under den kalde krigen ble Norges militære samarbeid med omverdenen først og fremst ivaretatt innenfor NATO-rammen gjennom felles planlegging for militær forsterkning av Norge, oppbygging av en betydelig NATO-finansiert infrastruktur i Norge og store og hyppige allierte øvelser på norsk territorium. Selv om Norge også bidro aktivt med styrker til internasjonale operasjoner, ble den militære koblingen til omverdenen i stor grad ivaretatt gjennom felles militære aktiviteter i norske områder. Utviklingen etter den kalde krigen har endret dette. Oppmerksomheten om nordområdene og norske utfordringer er betydelig redusert. Den allierte øvingsaktiviteten i norske områder har hatt en sterkt synkende tendens, og vektleggingen av statiske og geografisk fokuserte planverk og militære strukturer er blitt mindre. Samtidig har betydningen av militært samvirke og flernasjonale løsninger i forsvarspolitikken økt på en rekke områder. Dette skyldes bl a et endret trusselbilde, nedbygging av de militære strukturer, reduksjoner i de fleste lands forsvarsutgifter, større krav til interoperabilitet og økte kostnader knyttet til utvikling og anskaffelse av forsvarsmateriell. Grupper av land går derfor sammen om å løse felles utfordringer. En slik utvikling har funnet sted i NATO, og i økende grad også utenfor allianserammen.

Dette stiller Norge overfor nye utfordringer og muligheter i det allierte og internasjonale militære samarbeidet. Det dreier seg om å beholde de aspekter ved det tradisjonelle militære samarbeidet som fortsatt har sikkerhets- og forsvarspolitisk verdi, om å etablere nye former for samarbeid og om å kompensere for utviklingen gjennom nasjonal innsats. Norge vil imidlertid fortsatt være kritisk avhengig av alliert støtte for å kunne møte større utfordringer mot egen sikkerhet. Videreutviklingen av det internasjonale militære samarbeidet må derfor ha som overordnet målsetting å tilpasse koblingene mellom Norge og allierte til en ny virkelighet og opprettholde sannsynligheten for forsterkninger i en krise- eller krigssituasjon. Dette vil samtidig forandre at Norge fremstår som en troverdig partner i sine nasjonale prioriteringer.

Ivaretagelse av norske interesser i det allierte og internasjonale militære samarbeidet vil kreve betydelig innsats fra norsk side, og forandre en aktiv bruk av et bredt spekter av virkemidler som spenner langt videre enn forsvarspolitikken. Her fokuseres det imidlertid på det sistnevnte.

Innenfor allianserammen vil ivaretagelsen av norske interesser særlig være knyttet til aktiv norsk deltakelse i NATOs forsvarsplanlegging, forutsigbare og tellende norske bidrag til alliansens felles budsjetter og en sterkere

integrasjon av norske militære enheter i flernasjonale styrker til disposisjon for NATO-operasjoner. Det vil videre være viktig å opprettholde nasjonale militære kapasiteter som signaliserer vilje og evne til å håndtere utfordringer mot egen og felles sikkerhet, å legge om norske styrkestrukturer i tråd med målsettingene i DCI, samt å legge økt vekt på tilrettelegging av alliert øving og trening i Norge.

Norge vil også ha betydelig egeninteresse i å utvikle et hensiktsmessig forsvarspolitisk samarbeid med EU, jf kapittel 2.5. Det konkrete innholdet i et slikt samarbeid vil bli avhenge av hva slags innflytelse Norge over tid ønsker – og vil kunne oppnå – innenfor rammen av de institusjonelle ordninger som nå etableres. Aktuelle virkemidler vil i så fall være norsk deltakelse i EUs militære ledelses-, planleggings- og styrkestrukturer, herunder deltakelse med norske militære styrker i europeiske flernasjonale styrker og et utvidet samarbeid på trenings- og øvingssiden. Andre virkemidler kan være et mer integrert samarbeid på forsvarsmateriellområdet, både mht anskaffelser, drift og vedlikehold, samt forskning og utvikling.

Videre vil det være viktig for Norge å opprettholde og videreutvikle et militært samarbeid med omverdenen også utover de ovennevnte multilaterale ordninger. Dette gjelder ikke minst betydningen av å videreføre det strategiske partnerskapet med USA. Sentrale forsvarspolitiske forutsetninger vil her være at Norge fremstår som en troverdig samarbeidspartner gjennom opprettholdelsen av en tellende nasjonal forsvarsevne og militære kapasiteter med tilstrekkelig evne til å operere i lag med amerikanske og allierte styrker både hjemme og ute. Det vil også være viktig å videreføre amerikansk trenings- og øvingsaktivitet i Norge og et effektivt etterretningssamarbeid. Videre kan dialog og samarbeid med Russland, bli gjennom trilaterale samarbeidsprosjekter, bidra til å sikre fortsatt amerikansk interesse for nordområdene. Forhåndslagring av amerikansk militært utstyr og bilaterale forsterkningsavtaler vil også i fremtiden utgjøre en viktig sikkerhets- og forsvarspolitisk kobling mellom USA og Norge. Opprettholdelse av slike ordninger over tid vil imidlertid kunne kreve endrede praktiske løsninger og rammevilkår, og vil også legge visse føringer for Forsvarets struktur og virksomhet.

Samtidig vil strategiske partnerskap med europeiske land og grupperinger på siden av de etablerte multinasjonale organisasjoner bli et viktigere forsvarspolitisk virkemiddel for Norge. Slike partnerskap har en rekke fordeler for et lite land. De kan gi økte muligheter til å utvikle samhold og solidaritet med andre, synliggjøre byrdefordeling, øke Norges innflytelse i NATO og europeisk forsvarssamarbeid, øke mulighetene for å utvikle et tettere samarbeid med partnere som står overfor lignende utfordringer som Norge og dermed koble disse tettere til ivaretagelsen av norske sikkerhetsinteresser. Slike partnerskap kan også gi økonomiske gevinster og styrke mulighetene for å oppnå målsettingene Norge har sluttet seg til i DCI, jf boks 3.1. En rekke av disse vil Norge bare ha mulighet til å oppnå gjennom et nært samarbeid med andre, særlig på grunn av kostnadsaspektene.

En strategi der flernasjonalitet i større grad legges til grunn for forsvarspolitikken, vil imidlertid også kunne medføre visse ulemper og utfordringer. Flernasjonale enheter medfører isolert sett større utfordringer for å oppnå en

tilstrekkelig grad av militær effektivitet og evne til samvirke. Dette forutsetter fleksible, velutstyrte og øvede enheter på tilstrekkelig beredskap og med det nødvendige støtteapparat. Nødvendigheten av å inngå kompromisser kan skape konflikter mellom ulike lands ønsker og behov. Videre kan den nasjonale handlefrihet i forsvarspolitikken på visse områder bli redusert. Flernasjonale løsninger kan også i visse tilfelle bidra til å forsterke eller skape nye utfordringer for norsk sikkerhet. I sum er det allikevel utvalgets oppfatning at det kan være betydelige gevinster knyttet til å videreutvikle nye flernasjonale løsninger i forsvarspolitikken der dette fremstår som naturlig.

I utgangspunktet er flernasjonalt samarbeid en strategi som kan benyttes innenfor en rekke typer militær virksomhet. Dette kan omfatte alt fra deltakelse med militære enheter i permanente, flernasjonale styrker til å gå sammen med andre land om felles innkjøp, drift eller vedlikehold av materiell. Deltakelse med militære enheter i større formasjoner vil ofte ha størst politisk og symbolsk verdi, men vil samtidig være relativt kostnadskreven.

Med hvilke spesifikke partnere og på hvilke konkrete områder Norge bør søke å videreutvikle flernasjonale løsninger vil være avhengig av en helhetsvurdering i lys av norske interesser og de muligheter som foreligger. En viktig distinksjon må her trekkes mellom flernasjonale løsninger som er ment å ha en funksjon også i forbindelse med artikkel 5-situasjoner, og andre former for samarbeid, f.eks. i tilknytning til internasjonale fredsoperasjoner, materielle anskaffelser, utdanning, øvelser osv. Det førstnevnte vil forutsette et samarbeid med allierte land innenfor NATO-rammen, mens det sistnevnte også åpner for andre typer samarbeid, f.eks. i en europeisk ramme og med enkeltnasjoner utenfor NATO som Sverige og Finland.

Videre vil norsk deltakelse i militære aktiviteter utenfor Norge bli viktigere enn tidligere med tanke på å ivareta og videreutvikle den internasjonale pilaren i forsvarskonseptet. Det er naturlig å anta at en større andel av Norges militære samkvem med andre i fremtiden vil foregå i utlandet. Norsk militær deltakelse i internasjonale operasjoner, staber, hovedkvarter, øvelser og andre former for forsvarsrelatert samarbeid utenfor Norge vil være en viktig forutsetning for at Norge skal fremstå som en troverdig samarbeidspartner. Dette vil også i økende grad utgjøre en målestokk for Norges innsats i et byrdefordelingsperspektiv, og en sentral arena for innflytelse, tilføring av kompetanse, og for utvikling av interoperabilitet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.5.7.

I sum vil utvalget anbefale at følgende retningslinjer legges til grunn for videreutviklingen av det allierte og internasjonale samarbeidet som en pilar i forsvarspolitikken:

- fokus bør være på samarbeid om aktiviteter som vil kunne fremstå som de mest krevende sett med norske øyne, særlig forsvar av vårt eget territorium og internasjonale operasjoner, uten at dette utelukker samarbeid på andre områder;
- nasjonale bidrag til flernasjonalt samarbeid bør baseres på militære kapasiteter som både er tiltenkt en nasjonal og internasjonal rolle;
- fokus bør være på samarbeid om aktiviteter hvor potensialet for synergieffekter inn i det norske forsvaret vil være størst, bl.a. med hensyn til kompetanseutvikling og utvikling av interoperabilitet;

- muligheter for økt internasjonalt samarbeid bør vurderes innenfor alle forsvarsgrener. Det vil være viktig å identifisere områder og kapasiteter hvor Norge kan skilte med høy kvalitet og som etterspørres av andre. I denne sammenheng bør Norge også kunne utnytte andre nasjonale fortrinn, jf kapittel 3.4.4;
- samarbeid bør knyttes opp mot eksterne kapasiteter som kan ha en rolle som forsterkningsstyrker til Norge i en krise eller krigssituasjon, der det fra norsk side må legges betydelig vekt på tilrettelegging for alliert øving, kapasiteter for mottak og øvrig vertslandsstøtte.

Boks 3.1 Forsvaret og DCI

Defence Capabilities Initiative (DCI) ble formelt godkjent av stats- og regjeringssjefene i alliansen på NATO toppmøtet i Washington i april 1999. Det overordnede målet med initiativet er å tilpasse NATOs forsvarssamarbeid til en ny sikkerhetspolitisk virkelighet, samt å styrke den militære evnen til å utføre hele spekteret av alliansens fremtidige oppgaver i tråd med det nye strategiske konseptet. Dette skal skje gjennom utligning av de teknologiske forskjeller mellom medlemslandenes militære styrker og forbedring av styrkenes evne til å operere sammen. I en bredere politisk sammenheng er DCI også ment å styrke det europeiske samarbeidet og de europeiske lands evne til å bidra på forsvarsområdet. Initiativet må således også ses i sammenheng med utviklingen av forsvarssamarbeidet i EU, og spørsmålet om en hensiktsmessig transatlantisk byrdefordeling.

Mer konkret består initiativet av 58 tiltak som skal gjennomføres på kort og lengre sikt innenfor fem kjerneområder: deployeringsevne og mobilitet, utholdenhet og logistikk, effektivt engasjement i strid, overlevelsesevne og infrastruktur, og ledelse og kontroll av militære styrker. Disse tiltakene retter seg dels mot hver enkelt nasjon og dels mot alliansen sett under ett, og er innarbeidet i den løpende forsvarsplanleggingsprosessen i NATO.

Initiativet vil utgjøre en krevende og viktig ramme for omleggingen av Forsvaret, og medfører betydelige økonomiske utfordringer. På norsk side er det allerede iverksatt tiltak som representerer en tilpasning til DCI. Aktuelle eksempler er oppfølgingen av Stortingets behandling av St meld nr 38 (1998–99), gjennomføringen av prosjekt Fønix i Luftforsvaret og utviklingen av flernasjonale logistikkløsninger i tilknytning til NATO-operasjonene på Balkan. En rekke av tiltakene i DCI er imidlertid så krevende at Norge ikke vil ha mulighet til å gjennomføre disse alene. Dette gjelder f.eks utvikling, anskaffelse og drift av kapasiteter som missilforsvar og luftbaserte overvåkningssystemer. Her vil Norge være avhengig av felles løsninger innenfor NATO-rammen eller flernasjonalt samarbeid med andre allierte land. Arbeidet med å identifisere nisjer hvor Norge kan gi substansielle bidrag i en flernasjonal ramme, vil være av stor betydning. Norsk satsning innenfor slike nisjer vil signalisere vilje og evne til å imøtekomme alliansens samlede behov og krav. En aktiv norsk oppfølging av DCI vil samtidig bidra til nødvendig endring og modernisering av Forsvaret, og dermed styrke evnen til å operere sammen med allierte hjemme og ute. Videre vil Norge på denne måten bidra til en utvikling

som styrker alliansens samlede evne til å utføre sine oppgaver, herunder også forsvaret av medlemslandenes territorium dersom dette skulle bli påkrevet.

3.4.3 Verneplikt

Gjennom hele etterkrigstiden har vårt nasjonale forsvar vært basert på totalforsvar og alminnelig militær verneplikt. Hovedargumentene har vært Norges utsatte geostrategiske stilling sammen med landets betydelige utstrekning og spredte befolkning. Derfor har det vært ansett som helt nødvendig å kunne utnytte landets samlede ressurser for å opprettholde et troverdig forsvar. Samtidig har verneplikten vært ansett som en viktig sosial og integrerende faktor i samfunnet.

Prinsippet om alminnelig verneplikt har vært nedfelt i det norske lovverket siden 1814, men førstegangstjeneste for alle tjenestedyktige har ikke på noe tidspunkt – kanskje med unntak av et par tiår frem mot 1970 – vært gjennomført fullt ut.

Etter den kalde krigen har verneplikten i sin tradisjonelle form vært under press. En rekke land i Europa er i ferd med å avvikle verneplikten, eller gi den mindre betydning for det militære forsvar, jf kapittel 1.8. Dette henger sammen med blant annet reduserte forsvarsstrukturer, økte krav til mannskapers kompetanse innen en rekke fagområder og økt vektlegging av internasjonale operasjoner.

Erfaringene med norske vernepliktige mannskaper er meget gode. Utvalget mener at det er avgjørende for Norge å opprettholde et forsvar med et troverdig potensiale for rekruttering, mobilisering og utvikling og med bred forankring i samfunnet. I denne sammenhengen utgjør verneplikten et fundament som vil gjøre det mulig å bygge opp et større forsvar dersom nasjonale interesser skulle gjøre dette nødvendig i fremtiden. De vernepliktige utgjør også et meget viktig rekrutteringsgrunnlag til befalskorpset.

I internasjonale operasjoner demonstrerer våre soldater, som får sin hovedopplæring gjennom førstegangstjenesten, både den nødvendige militære grunnkompetanse og i tillegg ferdigheter og kunnskaper som er vel ansett hos våre samarbeidspartnere. Videre utgjør verneplikten grunnlaget for å kunne rekruttere soldater i det omfang som må til for å kunne stille tellende norske hærstyrker i slike operasjoner. En større vektlegging av flernasjonale løsninger i forsvarspolitikken og fortsatt tellende norske bidrag til internasjonale fredsoperasjoner er derfor etter utvalgets syn forenlig med en videreføring av prinsippet om verneplikt.

Et troverdig forsvar av norsk territorium vil også i fremtiden kreve militære styrker av et betydelig omfang, ikke minst for å ivareta nødvendige sikringsoppgaver. Utvalget har tidligere påpekt muligheten for at Norge i et lengre tidsperspektiv kan bli stilt overfor mer omfattende militære trusler, og at dette krever langsiktig handlefrihet. Verneplikten bidrar i vesentlig grad til å skape denne handlefriheten.

Utvalget mener derfor at en rekke forhold tilsier at prinsippet om alminnelig militær verneplikt må videreføres. I kapittel 1.11 ble det imidlertid skissert en mulig utvikling der vernepliktssystemet, og Forsvaret som helhet, etter hvert ytterligere svekkes dersom dagens praktisering av verneplikten videreføres over tid. Utvalget anbefaler derfor at det foretas betydelige endringer i den praktiske gjennomføringen av verneplikten.

Utformingen av en vernepliktsordning må avstemme mange og til dels motstridende hensyn. Utvalget har lagt avgjørende vekt på tre slike hensyn. For det første må Forsvarets behov legges til grunn for praktiseringen av verneplikten. For det andre ser utvalget det som avgjørende at tjenesten oppfattes som meningsfull. For det tredje må verneplikten bygge på prinsippet om bred forankring og bred fordeling av byrdene. Utvalgets anbefalinger om praktiseringen av verneplikten er mer utførlig beskrevet i kapittel 4.10. Det er også viktig å videreutvikle supplerende ordninger for å ivareta de spesielle kompetansebehov som ikke kan dekkes tilfredsstillende gjennom verneplikten.

3.4.4 Sivilt-militært samarbeid

Gjennom etterkrigstiden har totalforsvarskonseptet vært et viktig premiss for forsvarsplanleggingen. At samfunnets samlede ressurser om nødvendig kan mobiliseres for å ivareta norsk sikkerhet, har opp igjennom årene spart Forsvaret for store utgifter. Totalforsvaret har også spilt en nøkkelrolle for vår evne til å ta imot og understøtte allierte styrker i operasjoner på norsk territorium. Noe av potensialet i Totalforsvaret ble demonstrert under øvelsen BATTLE GRIFFIN 99, jf kapittel 1.9. Videre hviler totalforsvar og verneplikt på samme grunnleggende idé og utgjør til sammen en solid og helhetlig ramme rundt et mobiliseringsforsvar. Også i fremtiden vil en helhetlig utnyttelse av sivile og militære ressurser være avgjørende for å kunne møte utfordringer mot norsk sikkerhet. Utvalget legger derfor stor vekt på å videreføre tradisjonen med å se sivile og militære ressurser i sammenheng.

Det er imidlertid stort behov for å tilpasse konseptet til en ny virkelighet. Økende dynamikk og internasjonalisering av eierstrukturene, sentralisering og nedbygging av lagerbeholdninger, spesialisering og globalisering av produksjon og virksomheter, og markedstilpasning av offentlig sektor bidrar til at det blir stadig vanskeligere å etablere nasjonale systemer for "kommando-økonomi" i krise og krig. Samtidig stiller et stadig mindre, men også mer avansert, forsvar andre krav til sivil støtte. Et mer sårbart samfunn og et mer differensiert og komplekst trusselbilde vil også endre forutsetningene for samarbeidet mellom sivil og militær side.

Forsvaret kan ha behov for støtte fra det sivile samfunn i ulike sammenhenger. For det første vil det være behov for sivil støtte til norske styrker under operasjoner på norsk territorium. Selv om en rekke militære enheter og avdelinger vil ha innebygget et betydelig støtteapparat, vil hoveddelen av vårt mobiliseringsforsvar fortsatt være helt avhengig av sivil støtte. Et betydelig mindre mobiliseringsforsvar og behov for økt fleksibilitet tilsier at omfanget av sivil støtte og detaljplanlegging kan reduseres kraftig. Økte krav til militær forflytning tilsier imidlertid større behov for sivil transportstøtte, og til beskyttelse og utbedring av kommunikasjonslinjer.

For det andre er det behov for sivil støtte til mottak av allierte forsterkninger. Med et norsk forsvar som er redusert i omfang, og med de betydelige allierte styrker som kan bli satt inn på norsk territorium, vil forberedelsene av vertslandsstøtte i større grad være dimensjonerende for hele støtteplanleggingen. Det er derfor naturlig at planleggingen av vertslandsstøtte prioriteres også når det gjelder sivile bidrag.

For det tredje er det et stort behov for utvikling av nye konsepter for sivil støtte ved nasjonale kriser og internasjonale operasjoner hvor den norske

beredskapslovgivningen ikke kan benyttes. Dette dreier seg følgelig om et utvidet sivilt-militært samarbeid.

Sivil støtte til militære operasjoner bør samtidig ses i en bredere ramme. Sivil støtte kan representere viktige bidrag til internasjonale operasjoner, og kan ytterligere synliggjøre Norges innsats i NATO og på den internasjonale arena. Eksempler kan finnes innen områder der Norge har spesielle forutsetninger eller kompetanse – f eks sjøtransport, kommunikasjonsteknologi, humanitær bistand, minerydding eller tillitsskapende tiltak. Det er uansett et betydelig potensiale for bedre koordinering av norsk innsats i internasjonale krisesituasjoner, jf kapittel 3.5.7. Aktuelle aktører, i tillegg til Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando, er bl a Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, og de frivillige organisasjonene.

Den norske beredskapslovgivningen er innrettet mot krig eller situasjoner der krig truer. Etter utvalgets vurdering vil dagens beredskapslover fortsatt utgjøre et velegnet instrument for å håndtere de mest alvorlige utfordringene mot norsk sikkerhet også i fremtiden.

Lavintensitetskriser vil kunne oppstå med forholdsvis kort varslings- og forberedelsestid. Dette stiller store krav til fleksibilitet og reaksjonsevne også på sivil side. Samtidig kan det være behov for en bedre samordning og koordinering mellom Forsvaret og det sivile samfunn. Dette vurderes nærmere i kapittel 3.6.

Samfunnets økende sårbarhet skaper nye muligheter for andre til å legge press på Norge, jf kapittel 2.2.4. Totalforsvaret er avhengig av at både viktige sivile systemer og det militære forsvar fungerer. Dette gjør beskyttelse av vitale samfunnsfunksjoner viktigere. Samtidig må Forsvaret videreutvikle sin evne til å beskytte vitale samfunnsfunksjoner mot militære trusler. Imidlertid vil militær beskyttelse ha klare begrensninger. På sivil side må sårbarhetsreducerende tiltak vektlegges i langt sterkere grad enn hittil.

I fremtiden vil trolig en rekke samfunnssektorer være avhengige av et stadig større antall nøkkelpersonell for å fungere. Dette tilsier at behovene for fritak for mobilisering vil være betydelig større enn det som er nedfelt i dagens planer, jf kapittel 1.9. Her er det behov for en grundig gjennomgang av behov og planverk på sivil side. Samtidig er det klart at den militære vernepliktsordningen må gi rom for økt behov for slikt fritak.

Det synes klart at Forsvarets forutsetninger om forhåndsrekvirerte ytelser fra det sivile samfunn må kvalitetssikres bedre enn i dag og settes i et mer oversiktlig system. Dette betinger at Forsvaret fremlegger oppdaterte og velbegrunnede behov for sivil støtte. Det fremstår som stadig viktigere å forhandle frem fleksible systemer basert på næringenes ordinære organisering og infrastruktur, med frivillige, men forpliktende, avtaler for sivil bistand til Forsvaret. Dette stiller Forsvaret overfor store krav til kompetanse og kapasitet som samhandlingspartner. Det må vurderes om konsesjonsbetingelser og Forsvarets ordinære anskaffelser i større grad kan benyttes som virkemiddel for å innrette industri- eller transportbedrifter etter Forsvarets behov. I særlig grad er det viktig å stille slike krav, eller inngå langsiktige avtaler, for å sikre Forsvaret tilgang på viktige ressurser som skip, fly og helikoptre også i krisesituasjoner. En slik revitalisering og styrking av sivilt-militært samarbeid kan

bidra til å motvirke negative konsekvenser av internasjonalisering, globalisering og privatisering.

Et revitalisert sivilt-militært samarbeid basert på totalforsvarskonseptet vil også i fremtiden representere en effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser. En viktig side ved dette samarbeidet er Forsvarets støtte til det sivile samfunn i fredstid gjennom kystvakt, redningstjeneste, bistand til politi og tollvesen og bistand i andre sammenhenger som f.eks katastrofehjelp. Etter utvalgets mening hører dette derfor fortsatt naturlig inn under Forsvarets oppgaver.

3.5 Forsvarets oppgaver – anbefaling

Forsvarets samlede oppgaveportefølje er beskrevet i kapittel 3.4.1. De fleste av disse oppgavene har viktige berøringspunkter, og må derfor ses i nær sammenheng. Videre må flere av oppgavene ses innenfor en bredere nasjonal og internasjonal ramme, da Forsvarets evne til å løse disse på en effektiv måte i varierende grad vil være betinget av et samarbeid med andre.

3.5.1 Militær tilstedeværelse i prioriterte områder

Militær tilstedeværelse i fredstid kan bidra til å forebygge konflikter og ustabilitet, markere norske interesser, legge grunnlaget for effektiv myndighetssutøvelse og suverenitetshevdelse, og sikre nasjonal handlefrihet og evne til krisehåndtering. Videre kan militær tilstedeværelse på ulike steder i landet bidra til å synliggjøre Forsvaret i samfunnet, og dermed forankre Forsvaret i befolkningen. En viss spredning av Forsvarets virksomhet kan også bidra til å fordele den belastning som kan være knyttet til enkelte sider ved virksomheten. I tillegg har Forsvarets tilstedeværelse betydelige regionalpolitiske aspekter, jf kapittel 4.2.4.

Forsvaret står i dag foran store og nødvendige endringer for å tilpasse organisasjonen til en ny sikkerhetspolitisk situasjon og større krav til effektiv virksomhet. Militær tilstedeværelse i form av ulike militære aktiviteter må først og fremst konsentreres til et fåtall prioriterte områder. Forsvaret må opprettholde en militær tilstedeværelse fordelt slik at aktører som ønsker å utfordre norsk sikkerhet må foreta en synlig styrkeoppbygging. Dette vil bidra til å gi norske myndigheter tid til å forberede og iverksette nasjonale mottiltak og om nødvendig påkalle alliert støtte.

I lys av den beskrivelsen som er gitt av Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser i kapittel 2, er det utvalgets oppfatning at nordområdene fortsatt må inneha en sentral plass i norsk forsvarsplanlegging. Opprettholdelse av stabilitet gjennom tilstedeværelse av tilstrekkelige militære kapasiteter i dette området for å kunne møte et bredt spekter av potensielle utfordringer, vil fortsatt være viktig.

Forsvarets tilstedeværelse, både i Nord-Norge og andre steder i landet, må imidlertid tilpasses en ny situasjon. Det som bør være styrende for Forsvarets tilstedeværelse, er Forsvarets evne til å kunne håndtere utfordringene i et endret risiko- og trusselbilde, nødvendigheten av en kostnadseffektiv innretning av Forsvarets virksomhet, evne til mottak av allierte forsterkninger, muligheter til å rekruttere til befalsyrket og effektiv utnyttelse av eksisterende

infrastruktur. Dette betyr ikke at andre hensyn ikke lenger skal tillegges vekt mht lokaliseringen av Forsvarets virksomhet, men at disse bør komme i annen rekke.

3.5.2 Etterretning og overvåkning av norske interesseområder

Opprettholdelsen av en effektiv og operativ etterretningstjeneste i Forsvaret som er i stand til å innhente, bearbeide og analysere informasjon om fremmede stater, organisasjoner og individer, vil være kritisk for å sikre viktige nasjonale interesser. En slik tjeneste må kunne fungere både i fred, krise og krig, og inneha nødvendig kompetanse og utstyr. Den norske etterretningstjenesten er avhengig av nære og troverdige relasjoner til samarbeidende tjenester i andre land og til nasjonale samarbeidspartnere og brukergrupper. Et mer sammensatt risiko- og trusselbilde der utfordringer mot norsk sikkerhet kan oppstå i løpet av relativt kort tid, gjør norske myndigheter mer avhengige av tidskritisk informasjon og kvalifiserte vurderinger. Dette gjør at evne til å fremskaffe risikovurderinger og tidlige varsler blir viktigere enn tidligere, herunder varsler av strategisk karakter. Samtidig medfører den usikkerhet som knytter seg til utviklingen på lengre sikt, et økt behov for å kunne analysere endringer og trender i omgivelsene over tid.

Endringene i risiko- og trusselbildet medfører at etterretningstjenesten må innrette sin virksomhet med tanke på et bredere spekter av utfordringer. Aktuelle eksempler er trusselen fra masseødeleggelsesvåpen, og anslag og sabotasje mot informasjons- og kommunikasjonssystemer og andre vitale samfunnsfunksjoner. Etterretningstjenesten må derfor ha handlefrihet og ressurser til å tilegne seg ny kompetanse.

Nødvendigheten av en bredere tilnærming må imidlertid ikke gå på bekostning av de områder hvor den norske etterretningstjenesten over tid har bygd opp en særskilt kompetanse eller kan utnytte sine særlige fortrinn, og hvor Norge kan fungere som en viktig premissleverandør innad i bilaterale og multinasjonale samarbeidsordninger. Dette gjelder særlig mht nordområdene, men bør i økende grad også kunne gjelde etterretningsmessige vurderinger og analyser knyttet til petroleumsvirksomheten.

Forsvarets etterretningsoppgaver henger nært sammen med Forsvarets overvåkningsoppgaver i norske interesseområder. Hva som konkret utgjør norske interesseområder, vil kunne variere. Utover de land- og havområder hvor Norge har formelle rettigheter og andre prioriterte deler av Norges umiddelbare nærområder, vil dette i økende grad også kunne dreie seg om mer fjerntliggende områder hvor norske interesser berøres. Dette kan f.eks gjelde områder hvor Norge deltar med militært personell i internasjonale operasjoner. Ambisjonsnivået kan imidlertid ikke være det samme her som for norske nærområder.

Overvåkning av norske interesseområder er i utgangspunktet en oppgave som ivaretas av alle forsvarsgrener og som involverer en rekke av Forsvarets ressurser. Evne til effektiv overvåkning utgjør en viktig forutsetning for å kunne utarbeide etterretningsvurderinger, trusselanalyser og tidlige varsler om endringer i Norges omgivelser. En slik evne utgjør også en forutsetning for en løpende og effektiv myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, jf kapittel 3.5.3, og nasjonal evne til krise- og episodehåndtering, jf kapittel 3.5.4.

Dette er også med på å legge føringer for hvor Forsvaret til enhver tid bør prioritere en tilstedeværelse, jf kapittel 3.5.1.

Overvåkning av norske interesseområder er en meget krevende oppgave, gitt områdenes betydelige utstrekning. Evne til å overvåke disse områdene gjennom tilstedeværelse med tradisjonelle plattformer vil fortsatt være helt sentralt. I fremtiden vil imidlertid effektiv utførelse av overvåkningsoppgavene også forde en mer utstrakt bruk av nye teknologiske virkemidler, jf kapittel 4.2.2.

Den sikkerhets- og forsvarspolitiske utvikling medfører at et tettere internasjonalt samarbeid vil bli viktigere for Forsvaret i utførelsen av etterretnings- og overvåkningsoppgavene. Et velfungerende nasjonalt samarbeid på etterretnings- og overvåkningssiden vil i vesentlig grad styrke Norges muligheter til å fremstå som en troverdig samarbeidspartner og premissleverandør i det internasjonale samarbeidet på disse områdene, jf kapittel 3.6.

3.5.3 Suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse

Suverenitetshevdelse forutsetter evne til å håndtere så vel mindre som større episoder til sjøs, i luften og på land. I fredstid innebærer dette å kontrollere at de som ferdes på norsk territorium, har tillatelse til dette. Ved alvorlige kriser og i krig innebærer håndhevelse av norsk suverenitet evne til å hindre en motstander eller andre fremmede fly og fartøyer adgang til norsk territorium.

Myndighetsutøvelse er knyttet til oppsyns- og kontrollvirksomhet til sjøs i forbindelse med fiskerier og annen ressursutvinning, miljøvern og sjøtrafikk i de områder der vi hevder suverene rettigheter (i motsetning til full suverenitet). Her spiller Kystvakten en nøkkelrolle. Norge driver myndighetsutøvelse i norsk økonomisk sone, Fiskerisonen ved Jan Mayen og i Fiskevernsonen ved Svalbard – områder som til sammen utgjør et areal som er over seks ganger større enn Fastlands-Norge. I tillegg har vi et delt forvaltningsansvar for fiskeressursene i internasjonalt farvann (Smutthavet og Smutthullet) på vegne av North East Atlantic Fisheries Commission.

En effektiv og troverdig suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse forutsetter evne til overvåkning og tilstedeværelse, jf kapittel 3.5.1 og 3.5.2. I sjøterritoriet og i havområdene utenfor er Forsvaret representert med fartøyer fra Kystvakten og Marinen, samt fly og helikoptre fra Luftforsvaret.

I mai 1999 ratifiserte Stortinget avtalen mellom Norge og Schengen-landene. Avtalen innebærer en nedbygging av de indre grensene mellom Schengen-landene og en styrking av yttergrensene. For Forsvaret betyr dette utvidede oppgaver knyttet til oppsynet av Norges lange sjøgrense og grensen mot Russland. Oppsynet mellom de faste grenseovergangsstedene langs kysten vil primært bli en oppgave for Kystvakten, mens Garnisonen i Sør-Varanger får et utvidet ansvar ved grensen mot Russland.

Utviklingen er gått i en retning der Forsvaret blir stilt overfor stadig flere og mer krevende oppgaver i tilknytning til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Disse oppgavene er av en slik karakter at potensialet for en stadig utvidelse av Forsvarets innsats er betydelig. Dette understreker behovet for løpende og kritisk vurdering av Forsvarets rolle på dette området, slik at Forsvarets evne til å løse sine øvrige oppgaver ikke blir skadelidende, jf kapittel 3.5.8 og 3.5.1.

3.5.4 Krisehåndtering i norske områder

Norge må ha en selvstendig evne til å kunne forebygge og håndtere mindre kriser og episoder i norske ansvarsområder i fredstid. Disse kan i utgangspunktet være av vidt forskjellig omfang og karakter, og kan ha sitt utspring i en lang rekke forhold, jf kapittel 2.5. Uten en slik evne vil Norge miste troverdighet, både i NATO-sammenheng og overfor aktører som vil kunne ønske å utfordre norske interesser. En slik evne vil også utgjøre en nødvendig forutsetning for å kunne påregne og motta hjelp utenfra dersom krisen skulle forsterkes, eller den får et slikt omfang at nasjonale ressurser alene ikke strekker til.

Effektiv krisehåndtering forutsetter tilgjengelige og fleksible militære kapasiteter. Rask innsetting av nasjonale og eventuelt allierte styrker vil i mange situasjoner virke avskrekkende på en motstander og kan derved forhindre at krisen opptrappes. Effektiv krisehåndtering krever derfor evne til rask tilstedeværelse av enheter fra Forsvaret, og evne til forsterkning av disse – om nødvendig også med allierte enheter. Krisehåndtering vil derfor først og fremst være en oppgave for de deler av Forsvaret som har høy mobilitet og fleksibilitet, kort reaksjonstid, erfaring fra å operere sammen med andre lands styrker og som er tilgjengelige året rundt. I fremtiden vil det derfor være viktig å sikre at slike kapasiteter forefinnes innenfor alle forsvarsgrenene. I mange tilfelle vil dette gjelde enheter som også er aktuelle for deltakelse i internasjonal krisehåndtering. Dette tilsier at Forsvarets evne til nasjonal og internasjonal krisehåndtering må ses i nær sammenheng, jf kapittel 3.5.7. Også Heimevernets styrker vil kunne ha en viktig rolle å spille i tilknytning til nasjonal krisehåndtering.

Videre vil krisehåndtering i de fleste tilfelle forutsette et samspill mellom militære og sivile aktører og virkemidler. Effektiv ledelse og koordinering blir derfor helt avgjørende, også på nasjonalt plan, jf kapittel 3.6.

3.5.5 Forsvar av norske områder og sikring av vitale samfunnsfunksjoner

Forsvaret må kunne yte motstand mot ethvert militært angrep på Norge. Utvalget har imidlertid lagt til grunn at ambisjonen om å opprettholde et tidssavgrenset nasjonalt invasjonforsvar for å kunne møte et omfattende militært angrep mot store deler av Norge, vil være både uhensiktsmessig og lite realistisk i fremtiden, jf kapittel 3.4.1. Selv om utvalget ikke utelukker at en omfattende konvensjonell invasjonstrussel igjen kan oppstå på lang sikt, vil en slik potensiell utfordring først og fremst kreve langsiktig handlefrihet. Forsvarets viktigste bidrag i denne sammenheng vil være å sikre den militære kompetansen. Denne kompetansen vil være avgjørende for evnen til å bygge ut eller legge om Forsvaret over tid.

Imidlertid vil potensielle risikoer og trusler av mer begrenset militær art utgjøre vedvarende trekk i det sikkerhets- og forsvarspolitiske bildet. Det er derfor avgjørende å opprettholde et forsvar som kan møte begrensede militære angrep mot norske områder. Slike angrep kan være rettet mot militære mål eller styrker, olje- og gassinstallasjoner eller andre norske økonomiske interesser, energiforsyning, og andre vitale samfunnsfunksjoner, herunder tele- og datasystemer.

I overskuelig fremtid vil Russland besitte betydelige militære kapasiteter. Disse kapasitetene vil være tilstrekkelige til å gjennomføre begrensede militære angrep som også omfatter invasjon av mindre deler av norsk territorium. Dette fremstår ikke som noen trussel i dagens situasjon. Dersom utviklingen over tid skulle gå i negativ retning, må imidlertid Forsvaret kunne møte slike angrep gjennom umiddelbar militær motstand som tydelig viser at Norge og NATO står overfor en artikkel 5-situasjon. Videre må Forsvaret i en slik situasjon kunne sikre innsettingsområder for, og operere sammen med, allierte forsterkningsstyrker.

Faren for militære angrep på sivile mål som det nasjonale ledelsesapparatet, energiforsyningen, telekommunikasjoner og datasystemer, gjør det påkrevet å videreutvikle Forsvarets evne til å sikre vitale samfunnsfunksjoner. Samtidig vil utvalget understreke at Forsvarets bidrag til å beskytte kritisk sivil virksomhet og infrastruktur er en støtte til det sivile beredskap og de sivile myndigheter som har ansvaret for å sikre disse funksjonene. På militær side vil territorialforsvaret spille en nøkkelrolle for å ivareta sikringsoppgavene. I tillegg vil det sivile beredskap og sivile myndigheter kunne trekke på den kompetanse som Forsvaret disponerer, f.eks. i tilknytning til beskyttelse av informasjons- og kommunikasjonssystemer, jf. også kapittel 3.5.8.

Anslag mot vitale samfunnsfunksjoner kan også finne sted i gråsonen mellom fred og krig. Derfor må de aktuelle militære enheter også kunne aktiviseres i slike situasjoner.

Sikring av petroleumsinfrastrukturen offshore er en oppgave Forsvaret utfører i nært samarbeid med Politiet. Politiet har i dag det overordnede ansvaret for denne oppgaven unntatt i krig og når krig truer, jf. også kapittel 3.6. I overskuelig fremtid er det imidlertid kun Forsvaret som har kompetanse, ledelsesapparat og ressurser til å kunne håndtere anslag og trusler mot offshore-installasjonene. Sikring og beskyttelse av petroleumsinstallasjonene på norsk kontinentalsokkel vil derfor være en viktig oppgave for Forsvaret i fremtiden, både i fred, krise og krig. Å møte trusler mot norske installasjoner på sokkelen i en sikkerhetspolitisk krise, vil kreve store ressurser fra Forsvarets side. Mottiltak vil kunne involvere enheter fra alle forsvarsgrener. Dette stiller store krav til koordinering og ledelse. I tillegg vil etterretningstjenesten ha en sentral rolle mht. utarbeidelse av trusselanalyser og tidlige varsler. Gitt det store antall objekter og de betydelige områder dette dreier seg om, vil også Forsvaret ha begrenset kapasitet til å kunne håndtere det brede spekter av utfordringer som kan oppstå mot petroleumsvirksomheten offshore. Ved større kriser vil Norge derfor være helt avhengig av støtte fra NATO for å kunne utføre denne oppgaven, og vil tidlig kunne være nødt til å anmode om assistanse. I slike situasjoner vil Norge primært ha ansvaret for punktforvar, mens områdeforsvaret utføres av NATO.

Trusselen fra masseødeleggelsesvåpen og langtrevkende våpensystemer kan over tid få større aktualitet, også for forsvaret av norske områder. Dette representerer en meget stor utfordring for Forsvaret. Et effektivt, aktivt forsvar mot slike våpen, ikke minst eventuelle missilangrep, vil være så krevende at det er urealistisk for Norge å løse dette innenfor en nasjonal ramme. Også

innenfor NATO-rammen vil evnen til aktivt forsvar mot slike angrep være relativt beskjeden i lang tid fremover. Dette gjør det viktig å videreføre det nasjonale arbeidet med å forbedre og utvikle passive forsvarstiltak, som f.eks. verne- og deteksjonsutstyr, vaksiner og etterretning.

3.5.6 Tilrettelegge for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte

Utvalget har tidligere understreket at Norge fortsatt vil være kritisk avhengig av alliert støtte for å kunne møte større militære utfordringer mot eget område. Dette vil fremfor alt gjelde dersom en omfattende invasjonstrussel igjen skulle oppstå mot norske områder, men vil også kunne gjelde i andre sammenhenger der Forsvarets samlede ressurser alene ikke strekker til. Dette kan dreie seg om både ulike typer begrensede militære angrep mot norske områder, og om visse typer kriser og episoder i fredstid, jf. kapittel 3.5.4, 3.5.5 og 2.5. Omfanget av den allierte støtte Norge kan påregne i ulike tilfelle vil avhenge av en rekke forhold som utfordringenes karakter, varslingsstid og i hvilken grad allierte styrker er engasjert andre steder.

Samarbeid med allierte vil ikke bare være avgjørende for å kunne møte konkrete trusler mot norsk sikkerhet når de først har oppstått. Et løpende samarbeid vil ha en vel så viktig funksjon for å forebygge og avverge utfordringer før de eventuelt manifesterer seg i konkrete anslag eller angrep. Den preventive effekten av alliansesamarbeidet har derfor en betydelig egenverdi for Norge.

I kapittel 3.4.2 ble flernasjonale løsninger i forsvarspolitikken fremhevet som et viktig virkemiddel for å videreutvikle den allierte og internasjonale pilaren i forsvarskonseptet. Samtidig betonte utvalget betydningen av en troverdig nasjonal forsvarsevne og av at Norge legger forholdene til rette for alliert assistanse og virksomhet i Norge. Slik tilrettelegging som kan bidra til å bibeholde kunnskap om og interesse for norske forhold, vil være en helt sentral oppgave for Forsvaret i fremtiden.

De viktigste aspekter ved denne oppgaven vil være å ivareta de forpliktelser Norge har mht. mottak og støtte av forsterkningsstyrker i en krise eller krigssituasjon og tilrettelegge mulighetene for andre til å øve i Norge. Det vil være viktig å opprettholde et planverk og en infrastruktur som underbygger dette. Utvalget vil også understreke betydningen av å opprettholde en alliert tilstedeværelse i staber og hovedkvarter i Norge, herunder ønskeligheten av å beholde et NATO-hovedkvarter på norsk jord. Disse hensyn vil fordre en fleksibel evne til å oppfylle kravene til vertslandsstøtte, til å kunne operere effektivt sammen med styrker som kommer til Norge, og til å synliggjøre Norge som et attraktivt og kostnadseffektivt øvingsområde. De pågående endringsprosessene i alliansesamarbeidet kan føre til at Norge blir stilt overfor betydelige utfordringer også på dette området. Dette kan gjøre det nødvendig å endre tilvante tenkemåter og konsepter, og påta seg nye byrder og oppgaver.

3.5.7 Internasjonalt engasjement

Forsvarets internasjonale engasjement utgjør en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. I de senere år har denne oppgaven fått en mer sentral plass i Forsvarets virksomhet, og har samtidig endret karakter. Det er viktig å understreke at oppgaven omfatter mer enn deltakelse med militære enheter i

ulike typer internasjonale operasjoner. Den inkluderer også andre former for internasjonalt forsvarsrelatert samarbeid, som deltakelse i internasjonale staber og hovedkvarter, utvekslingsordninger, felles utdanning, felles materiellprosjekter og andre former for multi- og bilateralt samarbeid og kontakter. Forsvarets internasjonale engasjement er derfor av en sammensatt og mangeartet karakter.

Det er utvalgets syn at deltakelse i internasjonale operasjoner (herunder både eventuelle artikkel 5-operasjoner og ulike typer fredsoperasjoner) samt deltakelse i andre former for internasjonalt forsvarsrelatert samarbeid, vil være en viktig oppgave for fremtidens forsvar. Et aktivt internasjonalt engasjement fra Forsvarets side styrker Norges sikkerhetspolitiske stilling. Norge har som småstat store fordeler av et velfungerende internasjonalt samarbeid, og har en egeninteresse i å bidra til fred og stabilitet utenfor eget nærområde. Det internasjonale militære engasjementet er viktig i et solidaritets- og byrdefordelingsperspektiv, både innenfor NATO-rammen og i andre samarbeid. Det representerer et tydelig signal om Norges vilje til å delta i løsningen av felles utfordringer og kan dermed styrke andres vilje til å bistå Norge i en krisesituasjon. Det internasjonale militære engasjementet bidrar også til å videreutvikle det norske forsvaret. Deltakelse i internasjonale militære operasjoner og andre former for internasjonalt forsvarsrelatert samarbeid tilfører Forsvaret viktig kompetanse og gir en trenings- og øvingseffekt som utvikler evnen til militært samvirke med allierte og andre. Forsvarets aktiviteter hjemme og ute må derfor ses i nær sammenheng, og som gjensidig forsterkende elementer i arbeidet med å oppnå de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske mål.

Den mest synlige, dimensjonerende og ressurskrevende delen av Forsvarets internasjonale virksomhet har vært deltakelsen i internasjonale fredsoperasjoner, jf figur 1.13. På 90-tallet har antallet internasjonale fredsoperasjoner steget kraftig, og er blitt en hovedoppgave også for NATO og andre regionale organisasjoner. Samtidig har disse operasjonene endret karakter. De fremstår som mer komplekse, der militære og sivile virkemidler inngår i et nært samspill.

Stortinget har nylig behandlet St meld nr 38 (1998–99). Denne meldingen representerer en helhetlig fremstilling av prinsipper, retningslinjer, ambisjonsnivå og organisering med tanke på Forsvarets fremtidige deltakelse innenfor hele spekteret av internasjonale operasjoner. Det mest sentrale i denne forbindelse er opprettelsen av en egen innsatsstyrke med enheter fra alle forsvarsgrener, etableringen av en ny modell for organiseringen av rekruttering til Hærens reaksjonsstyrke og etableringen av en ny incentivstruktur og et helhetlig kontraktsregime for rekruttering til internasjonale operasjoner.

Utvalget legger til grunn at Stortinget med enkelte tillegg har sluttet seg til innholdet i St meld nr 38 i sin helhet, og at det dermed er etablert en bred politisk enighet om å gjennomføre anbefalingene i meldingen. Utvalget ønsker derfor ikke å gå inn i en bred realitetsbehandling av innholdet i meldingen. Utvalget ønsker imidlertid kort å påpeke enkelte forhold som omtales i meldingen, og som anses som særlig viktige sett med utvalgets øyne. Dette gjelder fremfor alt nødvendigheten av løpende å balansere Forsvarets engasjement i utlandet mot Forsvarets nasjonale oppgaver slik at disse fremstår som

gjensidig forsterkende innenfor rammen av de ressurser Forsvaret har til rådighet. Deltakelse i internasjonale operasjoner vil i fremtiden kunne kreve en betydelig del av Forsvarets ressurser. Utvalget legger i denne forbindelse særlig vekt på meldingens påpeking av at deltakelse ute bare kan gjennomføres med basis i et robust nasjonalt forsvar.

Videre vil utvalget påpeke de utfordringer som knytter seg til rekruttering. Det vil være svært viktig å etablere ordninger som ivaretar personellens behov på en god måte, også med tanke på nødvendig oppfølging etter endt utenlandstjeneste. Dette vil sammen med en bred videreføring av verneplikten utgjøre helt sentrale forutsetninger for å oppnå en tilstrekkelig rekruttering til utenlandsoperasjonene og dermed oppfylle ambisjonene i St meld nr 38. Utvalget vil også understreke nødvendigheten av å etablere ordninger som utvider adgangen til å beordre fast tilsatt personell til tjeneste i internasjonale operasjoner. Det vises i denne forbindelse til Innst S nr 152 (1999–2000), der det legges til grunn at en ny beordringsordning bør vurderes innført og forelegges Stortinget.

Den prioritering av norsk militær deltakelse i internasjonale operasjoner og den etablering av en innsatsstyrke som meldingen legger opp til, har viktige strukturmessige konsekvenser, jf kapittel 4.4 og 4.5. Dette gjelder særlig for Hæren. Utvalget vil betone at etableringen av en innsatsstyrke er en fornuftig og nødvendig tilnærming. En slik styrke vil utgjøre en viktig komponent i det nasjonale forsvaret, og vil skape en mer forutsigbar og helhetlig ramme for innsatsen i utlandet. Utvalget vil imidlertid påpeke at en slik innsatsstyrke ikke alene kan være bestemmende for Forsvarets fremtidige struktur. Det konkrete innholdet i denne styrken må kunne justeres i lys av de erfaringer som høstes og den generelle utviklingen av Forsvaret i sin helhet.

Utvalget legger stor vekt på at norsk militær deltakelse i internasjonale operasjoner må ha en tilstrekkelig folkerettslig forankring. Bare unntaksvis bør norske styrker delta i operasjoner som ikke har et mandat fra FN, og da bare når dette er velbegrunnet ut fra folkerettslige betraktninger.

Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner vil alltid finne sted i samarbeid med andre land, uavhengig av om deltakelse finner sted innenfor rammen av FN, NATO, OSSE eller i andre sammenhenger. Samtidig vil en kombinasjon av militære og sivile virkemidler i mange tilfelle være nødvendig. Norges innsats i internasjonale operasjoner involverer ofte en lang rekke nasjonale aktører i tillegg til Forsvaret, f eks Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og et bredt spekter av frivillige organisasjoner, og inkluderer et stort sett av virkemidler.

Utvalget vil understreke betydningen av at det utvikles en overordnet strategi for Norges innsats i operasjoner der både sivile og militære virkemidler inngår. En slik strategi må se norske militære og sivile bidrag i sammenheng i de ulike fasene av dagens sammensatte internasjonale operasjoner. Dette kan etter utvalgets syn bidra til bedre ressursutnyttelse og resultater, en sterkere synliggjøring av Norge internasjonalt, og økt norsk innflytelse. Dette vil også ha en positiv effekt for sikkerheten til norsk personell i utlandet. I tillegg vil det kunne styrke det nasjonale samarbeidet mellom sivil og militær side med tanke på håndteringen av eventuelle kriser og krig i Norge. Som et ledd i disse bestrebelsene vil utvalget også understreke betyd-

ningen av at Norges løpende innsats i ulike typer internasjonale operasjoner koordineres bedre enn i dag. Det bør etableres nye ordninger for samråd og utveksling av informasjon. I lys av sitt omfattende bidrag bør det fra Forsvarets side tas initiativ til styrket kontakt med de mest berørte departementer, Politiet og bistandsorganisasjonene.

Det vises til særuttalelse fra medlemmet Solhjell i vedlegg 1.

3.5.8 Annen samfunns viktig bruk av Forsvaret

All bruk av Forsvaret er innrettet mot å ivareta det norske samfunnets interesser. Dette gjelder samtlige oppgaver som er beskrevet tidligere. Disse har sin primære innretning mot å forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet og å ivareta norske rettigheter og interesser i et sikkerhets- og forsvarspolitisk perspektiv. I tillegg utfører Forsvaret en rekke andre oppgaver. Dette er oppgaver som delvis har samme funksjon som de øvrige oppgaver, som delvis utgjør forutsetninger for Forsvarets evne til å utføre disse, og som delvis representerer en direkte støtte til det sivile samfunn i fredstid ved at Forsvaret brukes som noe annet enn et sikkerhetspolitisk virkemiddel. De viktigste eksempler er redningstjeneste, sikkerhetstjeneste og den bistand Forsvaret yter til det sivile samfunn på ad hoc basis, bl a i forbindelse med katastrofer, ulykker, store arrangementer, sikring av materielle verdier og leteaksjoner. Deler av Kystvaktens virksomhet, Hærens grensekontrolloppgaver og Forsvarets bistand til Politiet faller også i denne kategorien. I tillegg ivaretar Forsvaret også betydelige kulturelle oppgaver, f eks forvaltning av historiske bygninger og områder.

Det pågår egne utredninger som berører den fremtidige organiseringen av redningshelikoptertjenesten og sikkerhetstjenesten, og som foreløpig ikke er politisk behandlet. Utvalget har derfor ikke vurdert konkrete, alternative tilknytnings- og organisasjonsformer for redningstjenesten og sikkerhetstjenesten.

Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for den nasjonale redningstjenesten i Norge. Forsvaret har øremerket redningshelikoptrene i 330-skvadronen spesielt til dette formålet. Av offentlige ressurser er disse helikoptrene og Kystvaktens kapasiteter blant de mest benyttede når det gjelder redningstjeneste i Norge. Avhengig av den konkrete situasjon benyttes også en rekke av Forsvarets øvrige ressurser til ulike typer redningsoppdrag. Forsvaret har i tilknytning til sin egen virksomhet behov for å ha en selvstendig evne til å gjennomføre søk- og redningsoperasjoner både i fred, krise og krig. Dette gjelder særlig på maritim side. Den altoverveiende del av de redningsoppgaver Forsvaret utfører, har imidlertid form av støtte til det sivile samfunn.

Generelt legger utvalget til grunn at redningstjeneste fortsatt bør være en oppgave for Forsvaret. Det finnes ingen strukturer som raskt kan overta de nasjonale redningsoppgavene som i dag ivaretas av Forsvaret, uten at dette med stor sannsynlighet vil medføre betydelige kostnader. Det vil neppe være samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge opp parallelle strukturer på siden av Forsvaret for å håndtere disse oppgavene.

Forsvaret har også et selvstendig behov for en effektiv sikkerhetstjeneste. Sikkerhetstjeneste er en defensiv oppgave der hovedformålet er å sikre informasjon, installasjoner, materiell og personell mot fremmed etterretningsvirksomhet, sabotasje og terrorhandlinger. Det endrede trussel- og risikobilde og

samfunnets økede sårbarhet skaper nye utfordringer for sikkerhetstjenesten, ikke minst mht beskyttelse av informasjons- og kommunikasjonssystemer. Sikkerhetstjeneste blir derfor en viktigere og mer krevende oppgave for Forsvaret i fremtiden. Forsvarets sikkerhetstjeneste har i dag et ansvar som spenner langt videre enn Forsvarets egen organisasjon, og som inkluderer hele statsforvaltningen. Forsvarssjefen vil i fremtiden bli delegert det utøvende, veiledende og kontrollerende ansvaret for den forebyggende sikkerhetstjenesten i hele den offentlige forvaltningen. En overveiende del av sikkerhetstjenestens ressurser benyttes dermed til å løse nasjonale sikkerhetsoppgaver utenfor Forsvaret.

Det finnes alternativer til å organisere en nasjonal sikkerhetstjeneste innenfor Forsvaret. Utvalget har ingen motforestillinger mot slike løsninger, dersom dette samlet fremstår som en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, og ikke går på bekostning av Forsvarets behov for en effektiv militær sikkerhetstjeneste. Dette spørsmålet bør imidlertid vurderes innenfor en bredere ramme, der de nasjonale etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetsressurser (EOS-tjenestene) ses i sammenheng. Utvalget vil i denne forbindelse også vise til de overordnede vurderinger som fremkommer i kapittel 3.6, og til arbeidet i Sårbarhetsutvalget.

Utvalget legger stor vekt på den synlighet og forankring som støtten til det sivile samfunnet i fredstid gir Forsvaret. Denne støtten viser at Forsvarets ressurser også i fredstid kan benyttes på en måte som tjener samfunnet som helhet, og utgjør i en rekke tilfelle en fornuftig samfunnsøkonomisk utnyttelse av offentlige ressurser. En slik støtte kan også tilføre Forsvaret verdifull kompetanse.

Den støtte Forsvaret yter til det sivile samfunnet i fredstid, må imidlertid ses i sammenheng med Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i krise og krig. Slik støtte bør derfor i størst mulig grad bidra til å skape positive synergieffekter mellom ulike aspekter av Forsvarets virksomhet, og bør i størst mulig grad innrettes mot samfunnsviktige områder som f.eks sikring av liv og helse. Utvalget vil også understreke at denne type støtte i sum krever betydelige ressurser. Mange av disse oppgavene er av en slik karakter at Forsvaret løpende kan bli utsatt for press i retning av å øke innsatsen. Ulike former for støtte til samfunnet må vurderes nøyere enn før. Nye og utvidede oppgaver kan ikke veltes over på Forsvaret uten at dette ledsages av nødvendige ressurser, jf kapittel 5.3.1. I de tilfelle hvor utførelsen av denne type oppgaver har negative konsekvenser for Forsvarets evne til å drive sin øvrige virksomhet, må Forsvarets behov komme først, og oppgavene overføres til eller utføres av andre. Utvalget vil advare mot bruk av Forsvaret som tilsynelatende billig arbeidskraft. Som en hovedregel bør Forsvaret ikke yte bistand til det sivile samfunn der oppgavene tilligger sivile myndigheters ansvarsområder, der oppgavene kan løses like godt av frivillige eller kommersielle aktører, eller der Forsvarets virksomhet kan bidra til å fortrenge kommersielle interesser.

3.6 Nasjonal samordning og koordinering

Skillelinjene mellom fred og krig, og mellom militære operasjoner og sivil virksomhet, er blitt stadig mindre tydelige. Samspillet mellom militære og siv-

ile virkemidler er blitt viktigere for å kunne møte utfordringer mot norsk sikkerhet og ivareta norske interesser. Dette har økt behovet for nasjonal samordning og koordinering i tilknytning til samtlige av Forsvarets oppgaver. Spesielt gjelder dette områdene nasjonal krisehåndtering, etterretning og overvåkning, sikring av vitale samfunnsfunksjoner, internasjonale operasjoner og i planleggingen for å kunne møte større utfordringer mot norsk sikkerhet innenfor rammen av totalforsvaret.

Behovet for nasjonal samordning og koordinering gjør seg gjeldende på flere nivåer – fra det sentrale politiske og administrative ledelsesapparatet ned til de utøvende ledd. Problemstillingene er mangeartede og kompliserte, og spenner fra utveksling av informasjon til spørsmål om organisering og ansvarsfordeling. Enkelte aspekter av den nasjonale samordnings- og koordineringsproblematikken er berørt tidligere, bl a i kapittel 3.4.4 og 3.5.7. Innenfor mandatet og med den tid som har stått til rådighet, har utvalget ikke foretatt en uttømmende vurdering av disse spørsmål. Parallelt med utvalgets arbeid har det også pågått andre utredninger som berører denne typen spørsmål, ikke minst i regi av Sårbarhetsutvalget.

Utvalget vil likevel påpeke behovet for å styrke den overordnede samordning og koordinering i tilknytning til ivaretagelsen av nasjonal sikkerhet innenfor et bredere og mer sammensatt trusselbilde. Dagens ordninger er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset de nye krav til overordnet og sektorovergripende kriseledelse, og til koordinering og samordning av planlegging. Utvalget mener derfor at det kan være grunn til å se nærmere på mulighetene for å etablere nye eller revitalisere eksisterende mekanismer for konsultasjoner mellom politiske myndigheter og militære og sivile ledere for krisehåndtering og beredskap, og for å ivareta behovet for koordinering og samordning i det sentrale embetsverket.

I lys av endringene i risiko- og trusselbildet vil utvalget særlig trekke frem behovet for en tett samordning og koordinering mellom Forsvaret og Politiet. Det er utvalgets oppfatning at det operative samarbeidet mellom Forsvaret og Politiet har fungert godt innenfor rammen av gjeldende lov- og instruksverk og i de situasjoner samarbeidet så langt er blitt satt på prøve. På enkelte områder, f eks beskyttelse av olje- og gassinstallasjoner offshore, er det imidlertid nødvendig med en nærmere gjennomgang av lover og bestemmelser med sikte på å kunne etablere effektive samarbeidsformer og klare ansvarsforhold. Dette gjelder særlig med tanke på sikkerhetspolitiske krisesituasjoner – også der krig ikke truer i norsk område hvor norske myndigheter i en rekke tilfelle vil være helt avhengig av å trekke på Forsvarets ressurser. Her er det viktig at forhold knyttet til ansvarsoverføring, kommando og kontroll koordineres, planlegges og øves i fredstid. Den overordnede målsetting må være å utnytte de samlede ressurser best mulig gjennom en ansvars- og oppgavefordeling som i størst mulig grad baseres på kapasiteter og kompetanse. I tillegg må de nasjonale ansvarsforholdene være innrettet slik at de underbygger evnen til å motta alliert assistanse og til å samvirke effektivt med allierte i de situasjoner hvor dette er påkrevet.

Utvalget vil også understreke betydningen av et nærmere samarbeid mellom etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenesten for å oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressursene. I lys av det endrede risiko- og trusselbilde

bør dette samarbeidet etter behov også inkludere nær kontakt med andre relevante etater.

Utvalget anbefaler at det på bakgrunn av denne utredningen og arbeidet i Sårbarhetsutvalget foretas en helhetlig gjennomgang med sikte på å skape en bedre koordinering og samordning i og mellom det politiske og administrative ledelsesapparat på de områder som er berørt ovenfor.

Kapittel 4

Konsekvenser for Forsvarets struktur og virksomhet

4.1 Innledning

Utvalget har konsentrert seg om å tilpasse norsk forsvarspolitik og innrettingen av Forsvaret til nye rammebetingelser. Det har derfor ikke tatt sikte på å utforme *detaljerte* retningslinjer for utviklingen av Forsvaret i årene fremover.

Forsvaret er det viktigste virkemiddelet i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det er av avgjørende betydning at Forsvaret kan oppfylle den sentrale rolle det er tiltenkt. Dette forutsetter at forholdene legges til rette for å møte de krevende utfordringene som er knyttet til utviklingen av det nye Forsvaret. I motsatt fall vil det på nytt kunne oppstå store sprik mellom retorikk og realiteter.

Utvalget vil i dette kapitlet belyse de mest sentrale spørsmål knyttet til Forsvarets fremtidige struktur og virksomhet. Det redegjøres først for viktige ramme faktorer og hensyn (kapittel 4.2). Utvalget drøfter deretter styrende prinsipper for utviklingen av Forsvaret (kapittel 4.3), Forsvarets styrker (kapittel 4.4), organisering av forsvarsgrenenes virksomhet (kapittel 4.5), Forsvarets øverste ledelse (kapittel 4.6), Forsvarets støttevirksomhet (kapittel 4.7), utdanningsvirksomheten (kapittel 4.8), personellpolitiske tiltak (kapittel 4.9) og verneplikt (kapittel 4.10).

4.2 Viktige rammebetingelser og hensyn

De viktigste rammebetingelsene for utviklingen av Forsvaret er hovedlinjene i norsk forsvarspolitik som i sin tur gjenspeiler de endrede sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelsene. Dette er behandlet i kapittel 2 og 3. I tillegg påvirkes Forsvaret av andre viktige rammebetingelser knyttet til bl a den økonomiske og teknologiske utviklingen. Videre er Forsvaret en viktig og betydelig del av statlig virksomhet. Forsvaret må derfor også vurderes i sammenheng med andre viktige områder. Dette gjelder særlig næringspolitikk og regionalpolitikk.

4.2.1 Økonomiske rammebetingelser

Norsk økonomi har vært inne i en langvarig konjunkturoppgang, som nå har flatet ut. På kort sikt omfatter de økonomiske utfordringene bl a knapphet på arbeidskraft, presstendenser i deler av økonomien, svekket konkurranseevne for norsk næringsliv og sterk variasjon i oljeprisene. Prognosene fra Finansdepartementet tilsier imidlertid en fortsatt og noe økende vekst i de nærmeste årene, jf St meld nr 1 (1999–2000).

På noe lengre sikt kan norsk økonomi stå overfor mer fundamentale utfordringer. Disse er særlig knyttet til den forventede økningen av de offentlige utgifter til pensjonsordninger, sosiale formål og helsevesen. Utfordringene vil forsterkes når de demografiske trendene medfører at byrdene legges over på færre arbeidstakere, samtidig som inntektene fra petroleumsproduksjonen vil kunne avta.

Selv om statens finansielle situasjon må betegnes som meget solid, vil utvalget understreke viktigheten av å bygge forsvarsplanleggingen på en realistisk fremtidig budsjettsituasjon. En sterk, vedvarende vekst i forsvarsbudsjettene for å utsette nødvendige omstillinger av Forsvaret, er etter utvalgets vurdering verken ønskelig eller realistisk.

De samfunnsøkonomiske utfordringene må ses i sammenheng med andre viktige utfordringer. Fortsatt økonomisk vekst i norsk økonomi vil gi handlefrihet til å videreutvikle og styrke prioriterte deler av offentlig sektor – også Forsvaret – så lenge satsningene er velbegrunnede og gir resultater. Utvalget vil særlig peke på at dersom forholdene legges til rette for en tellende omstilling av Forsvaret i en kort overgangsperiode, vil de samlede økonomiske kostnadene over tid bli vesentlig mindre sammenlignet med en situasjon hvor den nødvendige omstillingen utsettes eller trekkes i langdrag.

Det vises til særuttalelse fra medlemmet Mjælde i vedlegg 1.

4.2.2 Teknologiske rammebetingelser og militære operasjonskonsepter

Den teknologiske utviklingen har avgjørende betydning for hvordan militære styrker settes sammen og for hvordan militære operasjoner gjennomføres. Alliansetilknytningen som er en bærebjelke i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, krever at Forsvarets styrker har en teknologisk standard som gjør det mulig å operere effektivt sammen med allierte styrker både i og utenfor Norge. Ny teknologi skaper både nye trusler og sårbarheter, og nye muligheter for å løse militære oppgaver på kvalitativt nye og mer effektive måter. Eksempler på viktige felter av teknologiutviklingen i militær sammenheng er:

- informasjonsteknologi, herunder sensor-, overvåknings-, navigasjons-, kommando- og kontrollsystemer og informasjons- og kommunikasjonssystemer
- satellittsystemer for bl a overvåking, etterretning og kommunikasjon
- mikroteknologi
- langtrekkende presisjonsvåpen
- laservåpen
- ikke-dødelige våpen

Utviklingen preges av usikkerhet om hva som er politisk ønskelig og teknisk mulig, og om hva det vil koste å utvikle og ta i bruk slik teknologi. Den raske teknologiske utviklingen gjør det tvingende nødvendig at Forsvarets personell holder seg oppdatert om de utfordringer og muligheter teknologien representerer. Med andre ord vil utvikling og opprettholdelse av kompetanse være svært viktig for det nye Forsvaret.

Den meget raske utviklingen medfører at ledende teknologi og materiell kan bli utdatert for høyintensitets stridshandlinger etter kort tid. Det er også en tendens til at teknologiske forsprang i mange sammenhenger kan skape en total overlegenhet i taktisk og operasjonell sammenheng. Det skjer en endring i fokus fra tradisjonelle, kostbare og sårbare plattformer (eksempelvis fregatter, stridsvogner eller jagerfly) til våpen/sensor-systemer som er lite avhengige av en bestemt plattform. Utviklingen er også i økende grad ledet av sivile, kommersielle aktører. Dette gjør at moderne høyteknologi er lett tilgjengelig og ofte rimelig i pris. Likevel viser det seg ofte at tilpasning og

bruk for militære formål blir meget kostbart. Moderne, høyteknologisk forsvarsmateriell er som regel svært komplekst, slik at enhetskostnadene har en tendens til å øke dramatisk fra en generasjon til neste.

Det har oppstått et økende teknologisk gap mellom USA på den ene side og resten av verden – inkludert NATOs europeiske medlemsland – på den annen, jf kapittel 2.3.4. Dette kan på lengre sikt undergrave evnen til militært samvirke i NATO og stille Norge overfor store politiske og økonomiske utfordringer. Kostnadene gjør det uaktuelt for oss å følge med i den teknologiske utviklingen på alle felter. En hovedutfordring i fremtiden vil være å holde vårt forsvar på et teknologisk nivå som også i praksis gjør oss til et fullverdig medlem i alliansen, herunder å sikre at norske styrker opprettholder evnen til å operere sammen med våre alliansepartnere.

Utviklingen i Forsvarets materiellstruktur har hittil i stor grad vært preget av utskiftning av komponenter, dvs materiell har blitt skiftet ut med moderne utstyr som i hovedsak utfører de samme oppgavene, på stort sett samme måte, men med ny teknologi. Teknologi- og kostnadsutviklingen gjør det imidlertid nødvendig å vurdere når viktige oppgaver bør søkes løst på helt nye måter. For Norges del kan det bli nødvendig å søke nye konseptuelle løsninger. Dette vil kreve tunge og fremsynte beslutninger. Det er derfor viktig å legge opp til fleksibilitet i forsvarsplanleggingen, med færrest mulig tunge komponenter og strukturelle langtidsbindinger. Det er også ønskelig å begrense bruken av særegne norske spesifikasjoner, da disse som regel virker kostnadsdrivende.

Bildet av den teknologiske utviklingen som er skissert ovenfor, gjelder i hovedsak spissteknologi som er utviklet for høyintensitets stridssituasjoner. Det er imidlertid ikke vanskelig å finne eksempler på overdreven tiltro til teknologiens muligheter, og på at styrker med moderne høyteknologi har latt seg overliste ved bruk av enkle og rimelige motmidler – både av konvensjonell og *asymmetrisk* karakter. Etersom prisen på og kompetansekravene til spissteknologien øker, vil det fremdeles finnes et marked for enkle, men effektive og rimelige sensor- og våpensystemer.

Når det gjelder løsningen av Forsvarets fredstidsoppgaver, og også i fredsstøttende operasjoner og lavintensitets stridssituasjoner, er bildet noe annerledes. Her har tradisjonelle plattformer fremdeles sin fulle relevans.

Det er ingen entydig sammenheng mellom teknologisk nivå og evne til å avgjøre en konflikt til egen fordel. Militære konflikter i fremtiden kan by på helt andre utfordringer enn de det norske forsvaret tradisjonelt har vært innrettet for å møte. Nyere militær tenkning legger derfor vekt på overordnet systemutvikling hvor teknologi, organisasjon, operasjonskonsept og doktrine/taktikk utvikles helhetlig og parallelt.

Et effektivt og veltilpasset militært operasjonskonsept er en forutsetning for å kunne møte nye utfordringer og anvende ny teknologi best mulig. Etter den kalde krigen har Forsvaret, i likhet med flertallet av våre allierte, beveget seg mot et manøverorientert operasjonskonsept, med vekt på mindre, men samtidig mer mobile og fleksible styrker.

Det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom teknologiske rammebetingelser og militære operasjonskonsepter. Operasjonskonseptet er et svar på flere forhold: Teknologisk nivå hos egne styrker og hos mulige mot-

standere, hovedoppgaver for de militære styrkene, konfliktenes art (f eks med tanke på intensitetsnivå og symmetri), og alliansetilknytning.

Manøverkonseptet representerer i stor grad en tenkemåte, men overgangen til det nye konseptet får også konsekvenser for hele den militære virksomheten. Det stilles store krav til initiativ og hurtighet i alle ledd, et raskt og effektivt kommando- og kontrollapparat, mobile og fleksible styrker, og personell med høy kompetanse og treningsstandard på alle nivåer. Dette fordrer i sin tur avansert og fleksibelt materiell og stiller store krav til øvingsmønstre og områder for trening og øving. Det manøverorienterte operasjonskonseptet stiller like store krav til utdanning, trening og øving som til teknologi. Hvis ikke offiserene lærer å tenke i henhold til det nye og mer fleksible konseptet, vil de ikke kunne utnytte mulighetene som ligger i den nye teknologien fordi de vil bruke den ut fra et mer tradisjonelt tankesett.

4.2.3 Næringspolitiske hensyn

Norsk næringsliv leverer produkter til den militære sektor på en rekke områder. Dette gjelder særlig de varer og tjenester Forsvaret trenger til sin daglige virksomhet. Forsvaret trenger også materiell og utstyr som er særskilt tilpasset norske topografiske og klimatiske forhold. I slike tilfeller kan Forsvaret være best tjent med innenlandsk utvikling og produksjon. På enkelte sektorer er også norsk forsvarsindustri konkurransedyktig på et bredt internasjonalt marked. Videre kan norske forsknings- og industrimiljøer bidra til å sikre nødvendig nasjonal kunnskap på følsomme teknologiområder.

Tradisjonelt har det vært et ønske om å ha en nasjonal forsvarsindustri også av beredskapsmessige årsaker. Det er blitt lagt betydelig vekt på at den innenlandske industrien skulle ha en selvstendig evne til å etterforsyne Forsvaret med materiell, varer og tjenester. Dette vil fortsatt ha relevans i forbindelse med videreføringen av totalforsvarskonseptet og utviklingen av et bredere sivilt-militært samarbeid, jf kapittel 3.4.4. I tilknytning til leveranser av avansert materiell og våpensystemer har imidlertid slike betraktninger ikke lenger samme gyldighet. Utviklingen av internasjonale dynamiske eierstrukturer svekker vesentlig forutsetningene for denne type beredskap. Samtidig kan utviklingen av et globalt marked under visse forutsetninger gi økte muligheter for å anskaffe forsvarsmateriell.

USAs forsvarsindustri har de senere årene gjennomgått en omfattende rasjonalisering og omstrukturering. De samme tendenser gjør seg gjeldende også i Europa. Denne utviklingen er i hovedsak et resultat av avtagende og endret etterspørsel i den vestlige verden og en økende dynamikk og internasjonalisering av eierstrukturer. Dette vil i økende grad påvirke den norske forsvarsindustrien.

Det har lenge vært et mål at så mange som mulig av Forsvarets anskaffelser kommer norsk næringsliv og teknologiutvikling til gode, dersom dette er den mest kostnadseffektive anskaffelsesmåten for Forsvaret. Leveranse av avanserte militære systemer krever langsiktige og omfattende satsninger på industrisiden. Norsk forsvarsindustri er i internasjonal målestokk liten og sårbar, og underlagt restriktive eksportregler. Samtidig er all forsvarsindustri avhengig av å ha leveranser til sitt eget lands forsvar for å konkurrere effektivt på internasjonale markeder. Dette gjør det i sum viktig å sikre forutsigbarhet i Forsvarets anskaffelsesprogrammer. Å gjenskape realisme og stabilitet i

Forsvarets langsiktige planer vil etter utvalgets vurdering være et meget viktig bidrag til norsk forsvarsindustri. Dette skaper muligheter for norsk industri til å satse med den langsiktighet og på det internasjonale samarbeid som vil være nødvendig.

4.2.4 Regionalpolitiske hensyn

Å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet har vært en viktig målsetting i norsk politikk. Forsvaret er en betydelig regionalpolitisk faktor som gjennom sin omfattende virksomhet har stor betydning for bosetting, sysselsetting og annen aktivitet i mange deler av landet, jf kapittel 1.10.

Som nevnt i kapittel 3.5.1, har en viss spredning av Forsvarets virksomhet fortsatt en verdi i seg selv. Samtidig må Forsvaret tilpasses en ny sikkerhetspolitisk virkelighet og krav til effektiv virksomhet. Militær virksomhet må derfor i fremtiden samles langt færre steder.

De store og nødvendige endringene av Forsvaret vil forandre det militære aktivitetsnivået i alle landsdeler. Disse endringene vil få regionalpolitiske konsekvenser, særlig i de tilfeller hvor lokalsamfunn er ensidig avhengige av Forsvarets virksomhet. I regioner og lokalsamfunn som berøres særlig sterkt av reduksjoner eller nedleggelse av militær virksomhet, vil det være aktuelt å benytte regionalpolitiske virkemidler.

Utvalget vil imidlertid understreke at slike virkemidler bør brukes i en klart avgrenset periode og at endringene må skje så hurtig som mulig. Utvalget vil også understreke at det er staten som har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av slike omstillingsprosesser. Etter utvalgets vurdering vil imidlertid utsettelse av Forsvarets nødvendige omstilling være lite fremtidsrettet – både forsvarspolitisk og regionalpolitisk sett.

4.3 Utviklingen av Forsvarets struktur og virksomhet – styrende prinsipper

Som beskrevet i kapittel 1, er dagens forsvar preget av ubalanser. Dette må rettes opp. En ny, bredt anlagt oppgaveportefølje krever at Forsvaret må være et fleksibelt og effektivt virkemiddel for de politiske myndigheter. Det krever både en styrkestruktur og en fredsorganisasjon som er hensiktsmessig utformet for løpende å kunne ivareta de utfordringer Forsvaret blir stilt ovenfor. Styrkestruktur og fredsorganisasjon må følgelig tilpasses både dagens virkelighet og fremtidens utfordringer.

Utvalget anbefaler at følgende hovedprinsipper legges til grunn for omleggingen og utviklingen av Forsvaret:

- *Fleksibilitet*: Usikkerheten som preger fremtidens sammensatte risiko- og trusselbilde krever fleksibilitet i organisering og innretning av Forsvaret. Forsvaret må ha de kapasiteter og den reaksjonsevne som er nødvendig for å møte aktuelle utfordringer på kort sikt og samtidig kunne tilpasses en vesensforskjellig situasjon på lang sikt.
- *En kompetanserettet tilnærming*: Forsvarets brede oppgaveportefølje og kravene til fleksibilitet gjør kompetanse til en kritisk ressurs. Slik sett blir kravene til opprettholdelse og utvikling av kompetanse dimensjonerende

- for strukturen.
- *Evne til samvirke med allierte styrker*: Betydningen av å kunne operere sammen med våre allierte både i internasjonale operasjoner og i krevende operasjoner på norsk territorium gjør det nødvendig å utvikle Forsvarets evne til å samvirke med allierte styrker på alle nivåer.
 - *Konsentrerte strukturer og færre ansatte*: Forsvarets virksomhet må tilpasses endrede rammebetingelser, nye oppgaver, og økende krav til effektivitet. Dette nødvendiggjør reduksjoner i både styrkestrukturen og fredsorganisasjonen, og en organisasjon som har færre ansatte. Forsvaret driver sin virksomhet svært spredt, og mange like funksjoner bør kunne slås sammen. Dette forutsetter også et tettere samarbeid mellom forsvarsgrenene.
 - *En styrket strategisk ledelse og reduserte stabs-, støtte- og ledelsesenheter*: Forsvaret har en stor og komplisert ledelsesorganisasjon. Forsvarets stabs-, støtte- og ledelsesenheter er ikke redusert i takt med Forsvarets styrker. Disse enhetene må derfor reduseres sterkt og effektiviseres betydelig. De meget betydelige endringene Forsvaret står foran, gjør det samtidig nødvendig å styrke oppmerksomheten om overordnede og helhetlige spørsmål. Dette krever en styrket strategisk ledelse av Forsvaret.

Til sammen utgjør disse prinsippene en overordnet ramme for utviklingen av både styrkestruktur og fredsorganisasjon. De skisserer et forsvar som er kvantitativt mindre. Likevel vil det være et forsvar som er bedre tilpasset det nye oppgavespekteret og samtidig i stand til å rette opp ubalansene beskrevet i kapittel 1.

4.4 Forsvarets styrker – hovedtrekk

Forsvarets oppgaver utgjør grunnlaget for dimensjoneringen av den militære styrkestrukturen. De varierte og krevende oppgavene betyr at Forsvaret trenger et bredt spekter av militære kapasiteter. Innen hver kapasitet må minimumskravene til kompetanse ivaretas. Kompetanse er imidlertid ikke en statisk størrelse som kun skal evne å ivareta dagens utfordringer, det er en forutsetning for å skape handlefrihet for å kunne tilpasse Forsvaret til endringer og krav i omgivelsene. Særlig viktig er det å beholde og utvikle handlefrihet når trusselbildet er sammensatt og utviklingen er preget av usikkerhet.

Kravene til reaksjonsevne og kompetanseutvikling er styrende for opplegget av materiell og logistikk. Dette kan tilsi at det f.eks ikke kjøpes inn for lager, men bare for det som vil bli forbrukt i de nærmeste år. Dette gjelder spesielt høyteknologiske våpen.

Utvalget har tidligere behandlet den teknologiske utviklingen (kapittel 4.2.2) og forholdene knyttet til Defence Capabilities Initiative (DCI) (kapittel 3.4.2). Disse forholdene vil påvirke utviklingen av Forsvarets styrkestruktur, på enkelte områder i betydelig grad. Dette gjelder særlig kommando- og kontrollsystemer for å kunne operere sammen med allierte styrker. I et mer generelt perspektiv må utviklingen av Forsvarets styrkestruktur legge vekt på mobilitet og reaksjonsevne.

Utvalget er blitt orientert om forsvarssjefens fremlagte struktur slik denne er presentert i "Forsvarsstudien 2000" (FS 2000), jf vedlegg 2. FS 2000 har vært *ressursdrevet*, dvs i at den har tatt utgangspunkt i en forholdsvis flat budsjettprofil. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å beskrive en fullstendig og detaljert struktur for Forsvarets styrker. Utvalget vil likevel kommentere enkelte forhold fra et overordnet perspektiv.

I hovedtrekk samsvarer forsvarssjefens fremlagte struktur med de analyser og vurderinger som har vært gjort i utvalget. Utvalget vurderer likevel strukturforslaget til *ikke* å være fullt ut egnet til å løse de oppgaver som er beskrevet i kapittel 3.5. Strukturen må tilføres ytterligere elementer for å gjøre Forsvaret i stand til å vedlikeholde og videreutvikle de kapasitetene som er nødvendige. Samtidig ser utvalget at FS 2000 med sitt 20-årige perspektiv inneholder enkelte elementer som i begrenset grad reflekterer de nye oppgavene.

4.4.1 Landforsvaret

FS 2000 legger opp til en vesentlig redusert brigadestruktur, hvor Hæren vil bestå av tilnærmet to brigader i 2010. Utvalget er i tvil om en så redusert hærstruktur er i stand til å vedlikeholde og utvikle kompetanse for større hæroperasjoner, delta i fellesoperasjoner, samvirke med allierte styrker, håndtere verneplikten og sikre stabil rekruttering til internasjonale operasjoner. Dermed kan Forsvaret komme i en situasjon hvor Hæren gradvis mister evnen til å løse oppdrag knyttet til det nye oppgavespekteret.

Det vil etter utvalgets mening være riktig for Hæren å konsentrere sine ressurser om å etablere en brigadestruktur som ivaretar kravene til å videreføre og utvikle kompetanse og materiell, tilpasset dagens trusselbilde og de nye oppgavene. Utvalget mener at ressursene må prioriteres for å kunne opprettholde en hær bestående av tre brigader, også på sikt.

Utvalget mener at divisjonskompetansen i Hæren bør videreføres innenfor realistiske økonomiske rammer. Nasjonal kompetanse på dette nivået er viktig for å bevare evne til effektiv ledelse av større militære operasjoner på norsk jord og for å sikre handlefrihet til eventuell oppbygging av landmilitære styrker. Nasjonal divisjonskompetanse vil også kunne bidra til å styrke vår troverdighet i NATO.

Internasjonale operasjoner vil utgjøre en viktig og ressurskrevende oppgave for Hæren i fremtiden. Dette er forutsatt i St meld nr 38 og er også gjenspeilet i konklusjonene til FS 2000, selv om utvalget har merket seg at det på enkelte områder er avvik mellom konklusjonene i FS 2000 og St meld nr 38. Utvalget har tidligere lagt til grunn at det gjennom Stortingets behandling er etablert en bred politisk enighet om å gjennomføre St meld nr 38, jf kapittel 3.5.7. Her ble det samtidig påpekt at dette ikke utelukker at enkelte aspekter ved meldingen vil kunne vurderes på nytt, og eventuelt justeres, i lys av de praktiske erfaringer som høstes og den generelle utviklingen av Forsvaret. Utvalget vil påpeke at det vesentlige er at hovedtiltakene i St meld nr 38, herunder vektleggingen av kostnadseffektiv flerbruk av personellet og en styrking av fleksibilitet og reaksjonsevne, iverksettes i tråd med de forutsetninger og den timeplan som Stortinget har lagt til grunn.

4.4.2 Sjøforsvaret

Utvalget har hatt anskaffelsen av nye fregatter som et fastpunkt i sitt arbeid. Utvalget legger derfor til grunn at de nye fregattene sammen med dagens ubåter, mineryddere og kystvaktfartøy vil danne kjernen i vårt fremtidige Sjøforsvar.

FS 2000-strukturen innebærer at Kystartilleriet legges ned, med unntak av de mobile kystforsvarsavdelingene. Det er en tung beslutning å legge ned en tradisjonsrik våpengren, men utvalget mener den er riktig sett i lys av den sikkerhetspolitiske, militære og våpenteknologiske utviklingen. For å unngå betydelige driftsutgifter i årene som kommer, bør derfor faste kystartillerianlegg som kanonbatterier, torpedobatterier og mineanlegg fases ut så raskt som mulig.

MTB-våpenet inngår ikke i FS 2000-strukturen. Utvalget mener imidlertid at Norge må ha kystgående marinefartøyer, som kan løse både freds-, krise- og krigsoppgaver i kystsonen. Norge har her med sin lange og særegne kystlinje fortrinn som gjør at vi også på dette feltet vil kunne dekke nasjonale behov og samtidig yte et viktig bidrag til alliansen. På grunn av ressursituasjonen mener utvalget at det er nødvendig med en nærmere vurdering av vedlikehold og utvikling av slike kapasiteter.

4.4.3 Luftforsvaret

Kampflyvåpenet er en grunnforutsetning for å hevde suverenitet i eget luftrom, og en fleksibel og slagkraftig kapasitet. Kampfly er også et viktig bidrag til internasjonale operasjoner. Dagens kampflyflåte er under oppgradering, og vil være godt egnet til å løse sine oppdrag innenfor Forsvarets nye oppgavespekter.

Ved Stortingets behandling av Innst S nr 238 (1999–2000), jf St prp nr 58 (1999–2000), har regjeringen fått tilslutning til ikke å gjennomføre anskaffelsen av nye kampfly som tidligere planlagt. Utvalget ser en slik neddimensjonering av kampflyvåpenet som nødvendig. I dagens situasjon må ressursene prioriteres til å videreutvikle kapasiteten til de oppdaterte F-16 flyene, særlig i luft-til-bakke rollen.

Forventet levetid til de oppdaterte F-16 flyene er anslått til rundt 2015. Dermed det ikke anskaffes nye fly før dette, kan dette bety at *hele* kampflyflåten må fornyes på én gang. Et slikt kjøp vil kreve meget store ressurser, og må etter all sannsynlighet tilleggsfinansieres på samme måte som nå er tilfelle med fregattene. Utvalget vil understreke betydningen av å sikre mulighetene for å kunne erstatte deler av dagens flyflåte på et tidligere tidspunkt.

Stridshelikoptre er et fleksibelt våpensystem som kan tilpasses ulike krav og løse mange forskjellige oppdrag. Denne kapasiteten har vært fremme i diskusjonene om Forsvarets fremtidige anskaffelser. Analyser viser at slike helikoptre kan være godt egnet for det norske forsvaret. Utvalget kan imidlertid ikke med den rådende ressursituasjon se at det er rom for en slik anskaffelse.

4.4.4 Felles

Territorialforsvaret vil i hovedsak bestå av avdelinger fra Hæren og Heimevernet (HV). Avdelingene vil ha en felles, integrert ledelse, men ulike oppgaver. Hæravdelingene vil være mobile, og representerer den største slagkraften,

om enn med begrenset kapasitet. Hovedrollen for Heimevernets avdelinger vil være lokale sikrings- og overvåkningsoppgaver der Heimevernet har særskilt gode forutsetninger gjennom sin lokale tilhørighet og tilgjengelighet, beredskap, desentraliserte organisasjon og utstrakte samarbeid med det sivile samfunn.

Utvalget vil understreke betydningen av å utvikle Forsvarets spesialstyrker. Dette er en fleksibel kapasitet som på alle måter er tilpasset de nye oppgavene, både i forhold til nasjonale utfordringer og til internasjonale operasjoner.

Forsvaret må utvikle evnen til å kunne håndtere informasjonsoperasjoner. Det er nødvendig å utvikle denne evnen både når det gjelder defensive og offensive operasjoner. Det vises for øvrig til kapittel 3.5.5 og 3.5.8.

Norges handelsflåte besitter stor strategisk løftekapasitet som i den nye sikkerhetspolitiske situasjon bør kunne stilles til disposisjon for alliansen. Dette vil kreve at det utvikles et tilfredsstillende kontraktsregime.

Det vises til særuttalelser fra medlemmene Lysgaard, Mjelde og Solhjell i vedlegg 1.

4.5 Organiseringen av forsvarsgrenenes virksomhet

Slik Forsvarets fredsorganisasjon er utformet i dag, er den for stor, og lite egnet til effektivt å produsere en kvantitativt mindre styrkestruktur tilpasset nye oppgaver. Fredsorganisasjonen må derfor tilpasses den nye strukturen i utforming og innretning. Dette innebærer at virksomheten må drives på færre steder med færre ansatte, mer gjennomgripende samarbeid mellom forsvarsgrenene, og rettes inn mot å opprettholde og utvikle kompetanse og operativitet, slik det er beskrevet i kapittel 4.3.

En reduksjon i fredsorganisasjonen er, slik utvalget ser det, nøkkelen til å rette opp vesentlige deler av utfordringene knyttet til ubalansene beskrevet i kapittel 1. En betydelig mindre organisasjon som drives mer kostnadseffektivt er avgjørende både på kort og lang sikt for å frigjøre midler som kan bidra til å rette opp disse ubalansene.

Utvalget har tidligere understreket betydningen av å kunne opprettholde alliert øvingsvirksomhet i Norge, og å ha evne til å motta allierte forsterkninger i en kritesituasjon. Når Forsvarets struktur og virksomhet skal konsentreres, må dette gjennomføres på en måte som tar hensyn til behovene denne delen av Forsvarets virksomhet har for infrastruktur og skyte- og øvingsfelt.

Utvalget vil ikke gi konkrete anbefalinger om hvilke leire, avdelinger eller enheter som bør flyttes eller legges ned, men ønsker å peke på nødvendigheten av å legge ned *hele* organisasjonsenheter. Erfaringsmessig er det meget vanskelig å hente ut vesentlige effektiviseringsgevinster dersom ikke dette gjøres.

4.5.1 Landforsvaret

Landforsvaret består av Hæren og Heimevernet. Til tross for tilpasninger og reduksjoner gjennom hele 90-tallet har landforsvaret fortsatt en stor og komplisert struktur. Soldat- og befalsutdanning, øving, forberedelser til mobiliser-

ing og operativ virksomhet foregår svært geografisk spredt i mange avdelinger og enheter. Landforsvaret har også utfordringer med å balansere dagens struktur utstyrs- og materiellmessig. Videre tilsier kravene til kompetanse og operativitet endringer i så vel styrkeproduksjon som repetisjonstjeneste. Det er mot denne bakgrunnen nødvendig å forenkle landforsvarets organisasjon på alle nivåer, og konsentrere virksomheten slik at den drives mer effektivt på færre steder.

Ledelse

Både distriktskommandoene, de territorielle regimentene og HV-distriktene representerer etter utvalgets mening en overdimensjonert stabs- og ledelsesstruktur både i forhold til styrkestrukturen angitt i kapittel 4.4 og til mer allmenne krav til kostnadseffektiv drift av Forsvaret. Utvalget vil anbefale at ledelsen av landforsvaret i fremtiden konsentreres om to landsdelskommandoer og et mindre antall territorielle distrikter.

De nye territorielle distriktene får ansvar for styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Heimevernets rådsstruktur videreføres og kobles opp mot den territorielle organisasjonen både på lokalt nivå og distriktsnivå. En slik ordning kan gjøre slutt på det rivaliseringsproblemet som har eksistert mellom Hæren og HV på det regionale nivå, og bidra til å gjøre ansvarsforholdene klarere. Territorialforsvarets støttestruktur bør imidlertid fortsatt ligge under landsdelskommandoene.

Hæren

Utvalget mener at Hæren må være representert både i Sør- og Nord-Norge. Selv om det kunne ha blitt mer kostnadseffektivt å samle Hærens virksomhet i én landsdel, har militær tilstedeværelse en egenverdi som er beskrevet tidligere i kapittel 3.5.1 og 4.2.4. I tillegg er det en rekke andre forhold som gjør at den militære tilstedeværelse må ses i et bredere perspektiv. Men det er likevel nødvendig å foreta en betydelig reduksjon i antall virksomhetssteder. Hæren bør i fremtiden konsentrere sin virksomhet til Troms og Finnmark i Nord-Norge og til det sentrale østlandsområdet i Sør-Norge. Utvalget vil imidlertid understreke at det også er nødvendig å ha tilstedeværelse og infrastruktur i Trøndelag i forbindelse med mottak av og støtte til allierte styrker.

Utdanning av befal og mannskaper må vies stor oppmerksomhet. Tradisjonelt har det vært slik at befalsutdanningen i hovedsak har foregått i Sør-Norge av rekrutteringshensyn, mens store deler av soldatutdanningen har foregått i Nord på grunn av gode treningsforhold. Dette bør videreføres. Utvalget vil påpeke at soldatutdanningen må holde høy kvalitet og at den så langt som mulig gjennomføres i hele avdelinger i en operativ enhet. Organisering av førstegangstjenesten til utdanning i operativ enhet er også nødvendig for å utvikle operativ kompetanse hos befal og spesialister. Etter førstegangstjenesten bør soldatene overføres som hele avdelinger til mobiliseringshæren, og stå relativt begrenset tid i rullene.

Soldatutdanningen bør også ha som mål å rekruttere til internasjonale operasjoner. Reaksjons- og oppfølgingsstyrker samt trening av kontingenter

for et kontinuerlig internasjonalt engasjement bør organiseres i en brigaderamme.

En reduksjon i Hærens styrkestruktur må følges av reduksjoner i styrkeproduksjonsapparatet. Våpeninspektorater og kompetansesentre bør slås sammen og reduseres i antall, men fortsatt lokaliseres til det sentrale Østlandet. En tilsvarende konsentrasjon bør gjøres i befalsutdanningen. Dette vil styrke kompetansemiljøene og samtidig gi mulighet for betydelige driftsinnsparinger gjennom nedleggelse av overflødige garnisoner.

Den nye vernepliktsordningen som er skissert i kapittel 3.4.3 og utdypet i kapittel 4.10, innebærer at Hærens tradisjonelle konsept for repetisjonsstjeneste avvikles. Den vesentlig reduserte tiden i mobiliseringsrullene gjør det unødvendig å avholde repetisjonsøvelser for å opprettholde mannskaperes kompetanse. Fremtidens repetisjonsøvelser vil først og fremst sikte mot å opprettholde og videreutvikle kompetansen i befalskorpset. Dette vil innebære systematisk bruk av ledertrenere og datastøttede øvelser. Samtidig må Hæren fortsatt ha mulighet til å kalle inn mannskaper til repetisjonsøvelser, dels for å sikre operativitet i spesielle enheter, og dels for å kunne delta med norske styrker i nødvendig omfang under større allierte øvelser i Norge.

Heimevernet

Heimevernet (HV), med unntak av Sjøheimevernet og Luftheimevernet, inngår i territorialforsvaret, og er et viktig bidrag til landforsvaret med sin lokale forankring og sitt engasjement. Oppgavene i dag er konsentrert om vakthold, sikring og overvåkning. Dette vil bli videreført, samtidig som samfunnets økende sårbarhet gjør evnen til innsats på det lokale nivået viktig i fremtiden.

HV har en ledelsesorganisasjon som avviker fra forsvarsgrenene. På grunn av HVs helt spesielle stilling og lokale forankring er det – også innenfor den nye territorielle ledelsesstrukturen – både naturlig og ønskelig å videreføre rådsstrukturen.

4.5.2 Sjøforsvaret

Sjøforsvarets fredsorganisasjon består bl a av tre sjøforsvarsdistrikter (fra 2001) og et antall orlogsstasjoner og baser. Dette er et resultat av den pågående omstillingsprosessen "Poseidon", jf Stortingets beslutning i forbindelse med behandlingen av Innst S nr 203 (1998–99), jf St prp nr 33 (1998–99). Poseidon-prosessen har vært et viktig tiltak for å tilpasse Sjøforsvarets fredsorganisasjon. Utvalget mener imidlertid at det er nødvendig med langt flere innsparingstiltak for å avstemme fredsorganisasjonen mot fremtidens behov og rammebetingelser. Dette må ikke minst ses i sammenheng med de ressurser som vil kreves for å drifte de nye fregattene på en forsvarlig måte. Reduksjoner i fredsorganisasjonen må også ses i sammenheng med utfasingen av faste kystartilleriinstallasjoner og en del av Marinens fartøyer.

I dette perspektivet bør sjøforsvarsdistriktene legges ned, sammen med flertallet av baser og orlogsstasjoner. To hovedbaser – én i Nord-Norge og én i Sør-Norge – bør danne kjernen i Sjøforsvarets fredsorganisasjon i fremtiden. Videre bør Sjøforsvarets utdanningsvirksomhet kunne samordnes og konsentreres vesentlig i forhold til dagens situasjon.

Sjøheimvernets oppgaver er blitt stadig viktigere i forbindelse med reduksjonene i Sjøforsvarets regionale organisasjon. Sjøheimvernet har sitt personellgrunnlag i kystbefolkningen, og bygger på lokalkjennskap samtidig som det bidrar til å forankre og synliggjøre Forsvaret langs kysten. Utvalget mener at Sjøheimvernet bør videreføres etter dagens modell.

4.5.3 Luftforsvaret

Luftforsvarets organisasjon omfatter flystasjoner, luftkommando- og kontrollstasjoner og skole- og kompetansesentre. Organisasjonsutviklingen gjennomført i "Føniks"-prosessen, jf Stortingets beslutning ved behandlingen av St Innst nr 244 (1997–98) i forbindelse med St prp nr 45 (1997–98), har vært viktig for at de operative enhetene i Luftforsvaret skal få økt fleksibilitet og mobilitet. Antall operative enheter, stasjoner og bemanning er redusert. Gjennom investering i ny teknologi er antallet luftkommando- og kontrollstasjoner redusert, og tjenesten er betydelig effektivisert. Dessuten er skole- og kompetansesentrene blitt konsentrert.

Luftforsvarets fredsorganisasjon kan imidlertid forenkles ytterligere for å tilpasses fremtidens styrkestruktur og rammebetingelser. Utvalget vil understreke at også Luftforsvaret må være representert både i Nord-Norge og Sør-Norge. Antall baser med fly bør reduseres til et minimum for å sikre gode fagmiljø og lavere driftsutgifter. Utvalget vil likevel anbefale at det ikke baseres kampfly på færre enn to baser. Helikoptervirksomheten til støtte for henholdsvis Hæren og Sjøforsvaret bør sentraliseres til to baser, og ledelsesapparatet reduseres.

Reduksjonen av antall baser innebærer også at luftvern og baseforsvar kan konsentreres til færre baser, og arbeidet med effektivisering av kommando- og kontrollvirksomheten må opprettholdes. Videre må prosessen med å konsentrere Luftforsvarets skole- og kompetansevirksomhet fortsette.

Luftheimvernet har i forbindelsene med endringene i Luftforsvarets struktur fått tilpasset sine oppgaver. Denne utviklingen bør videreføres.

Det vises til særuttalelse fra medlemmet Hovind i vedlegg 1.

4.6 Forsvarets øverste ledelse

Nye sikkerhetspolitiske rammevilkår og behovet for driftsinnsparinger har skapt behov for grunnleggende reformer i Forsvarets øverste ledelsesstruktur, jf kapittel 4.3. Den nåværende ledelsesstrukturen er først og fremst tilpasset den kalde krigens trusselbilde, der forsvar mot omfattende invasjon av norsk territorium sto i første rekke.

Dagens ledelsesstruktur er dessuten dimensjonert for å drive styrkeproduksjon og ledelse av et stort mobiliseringsforsvar. Med et mer sammensatt trusselbilde er det behov for en øverste ledelse som kan utøve effektiv og fleksibel ledelse i et bredt spekter av kriser både hjemme og ute. Med en ny og slankere styrkestruktur er dagens ledelsesordning for stor og topptung. Det er også nødvendig å eliminere dobbeltarbeid og uklare ansvars- og arbeidsfordeling i dagens struktur. Utvalget har lagt vekt på at en fremtidig ledelsesstruktur må være klarere, slankere og ikke minst mer kostnadseffektiv.

4.6.1 Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando

Dagens ledelsesstruktur er basert på et skille mellom sivil og politisk ledelse i Forsvarsdepartementet på den ene side og fagmilitær ledelse i Forsvarets overkommando på den annen. Flere NATO-land har integrerte forsvarsdepartementer der den militære toppladelsen med sin stab er integrert i departementet. En liknende løsning er blitt vurdert for Norge flere ganger i løpet av etterkrigstiden, men skillet har blitt opprettholdt.

Utvalget har vurdert ulike ordninger som vektlegger en styrking av det strategiske fokuset og en reduksjon av de samlede kostnadene, og festet seg ved to modeller; en integrert modell og en delt modell. Utvalgets medlemmer vektlegger forhold ved de to modellene for fremtidig organisering av Forsvarets øverste ledelse på forskjellig måte. Derfor er begge modellene beskrevet.

Utvalget er samstemt om at organisering og virkemåte må tilpasses et nytt trusselbilde og et nytt oppgavesett. Organiseringen må bli mer fleksibel og effektiv for bedre å kunne møte hele spekteret av utfordringer mot norsk sikkerhet. Omfang og ressursbruk på ledelsesnivået må reduseres betydelig, samtidig som ansvarsforhold og kommandolinjer må avklares bedre enn i dag. Dette er spesielt viktig når det gjelder internasjonale operasjoner.

En integrert modell

En integrert modell innebærer at forsvarssjefen flytter til Forsvarsdepartementet med egen stab, og at Forsvarets overkommando nedlegges i sin nåværende form. Den fagmilitære strategiske delen av overkommandoen integreres i departementet, mens operativ og styrkeproduserende virksomhet flyttes til et nasjonalt hovedkvarter (jf kapittel 4.6.2), og til lokale og regionale avdelinger. Forsvarssjefen vil fortsatt være regjeringens og forsvarsministerens nærmeste militære rådgiver og ha alminnelig kommando over Forsvarets styrker. Det er i utvalget anført følgende argumenter for denne løsningen:

En integrert modell legger forholdene til rette for effektiv og fleksibel krisehåndtering tilpasset et nytt og sammensatt trusselbilde. Erfaringer fra bl.a. Norges deltakelse i Kosovo understreker behovet for en mer samordnet nasjonal krisehåndteringsevne på strategisk nivå. Samhandlingen med den øvrige utenriksledelse kan også styrkes gjennom en integrert modell.

Innenfor det internasjonale samarbeidet har dagens modell medført en viss uklarhet om norske militære representanter hevder norske militære syn eller uttaler seg på landets vegne. En integrert modell vil skape større entydighet i slike sammenhenger. Det blir enklere å utarbeide og gjennomføre en helhetlig, nasjonal strategi i NATO og i andre internasjonale organisasjoner der Norge er representert både sivilt og militært.

En integrert modell vil sikre at relevante fagmilitære momenter følger arbeidet helt frem til beslutning treffes av forsvarsminister eller regjering. Sivil side vil bedre kunne trekke på fagmilitær kompetanse, og den militære delen vil kunne nyttiggjøre seg sivil kompetanse og kontinuitet. En integrert løsning vil gi forsvarssjefens arbeid større gjennomslagskraft internt i departementet og styrke ledelsens evne til helhetlig prioritering mellom forsvarsgrenene. Problemer knyttet til rivalisering mellom sivil og militær forsvarsle-

delse nedtones og dobbeltarbeid i departement og fagmilitær ledelse reduseres. En integrert modell kan derfor bidra til et høyere tempo i gjennomføringen av politiske vedtak.

En fortsatt delt løsning kan svekke forsvarssjefens stilling. Dersom det blir opprettet et nasjonalt hovedkvarter i Norge, kan kraftlinjen i fremtiden komme til å gå direkte fra departementet til dette hovedkvarteret, noe som vil redusere forsvarssjefens betydning.

Det er av avgjørende betydning at integrasjon ikke bidrar til å skape uklare ansvarsforhold mellom det fagmilitære og sivile arbeidsfelt, og ikke virker til å svekke forsvarssjefens posisjon som Norges øverste fagmilitære sjef. Disse hensyn må ivaretas bl a gjennom utformingen av forsvarssjefens instruks.

I en situasjon der det er nødvendig å gjennomføre vesentlige personellreduksjoner i Forsvaret, er det av sentral betydning å oppnå tellende reduksjoner i Forsvarets øverste ledelse. Dette er det god mulighet for ved overgang til en integrert modell gjennom en markert effektivisering av de to øverste ledelsesnivåene.

En delt modell

En delt modell viderefører dagens skille mellom politisk ledelse i Forsvarsdepartementet på den ene side og fagmilitær ledelse i Forsvarets overkommando på den annen. Det er i utvalget anført følgende argumenter for denne løsningen:

Det er fortsatt av avgjørende prinsipiell betydning å ha avstand mellom politisk og fagmilitær ledelse. Dette er særlig knyttet til hvor politisk uavhengig forsvarssjefen oppfattes å være. Forsvaret må ha en sjef og en ledelse som i sin egen organisasjon ikke oppfattes som politisk i utøvelsen av sitt embete. Forsvarssjefens og offiserskorpsets fagmilitære tilrådinger må heller ikke oppfattes av offentligheten som farget av den sittende regjeringens synspunkter. Forsvarsledelsen må ha frihet og integritet til å ha fagmilitært nasjonalt ansvar, hvor forsvarssjefen utøver sin todelte rolle som regjeringens og forsvarsministerens militære rådgiver med alminnelig kommando over Forsvaret og som etatsjef for Forsvarets militære organisasjon. Dette ansvaret utøves best fra en posisjon utenfor departementet. Forsvarssjefens fagmilitære og forvaltningsmessige ansvar for sin organisasjon ivaretas best med tilstrekkelig myndighet dersom forsvarssjefen og hans stab er skilt som i dag. Heller ikke kan forsvarssjefen ved en integrert modell ivareta en uavhengig informasjonssoppgave overfor norsk opinion og det politiske miljø.

Den forvaltningspolitiske tradisjon og utvikling i Norge tilsier at etater bør være undergitt, og ikke en del av departementsstrukturen. Da blandes ikke rollene som politisk sekretariat for statsråden med det å være et utøvende forvaltningsorgan. Dette gir både etat og departement ryddige arbeidsforhold, klargjør ansvars- og myndighetsforhold i styringsdialogen mellom de to, og sikrer at Forsvarsdepartementet ikke atskiller seg i form og utøvelse av ledelse fra andre departementer. Forsvarets militære organisasjon er en stor og kompleks organisasjon, og det er helt nødvendig at den har en identifiserbar sjef også når det gjelder de mer forvaltningsmessige forhold. Dette oppnås best dersom forsvarssjefen og hans stab er plassert utenfor departementet.

En integrert modell kan lett føre til at forsvarssjefen mister sin formelle status, og ikke får det gjennomslag i Forsvarsdepartementet han ellers ville ha ut fra et mer uavhengig og formelt ståsted. En organisatorisk plassering av forsvarssjefen i departementet vil også kunne føre til han mister sin posisjon i forhold til et nasjonalt hovedkvarter hvor han ikke har en klar tilhørighet, jf kapittel 4.6.2. Dermed vil forsvarssjefens gjennomslagskraft i egen organisasjon svekkes.

Det er imidlertid nødvendig å gjennomføre en rekke tiltak både i departement og overkommando for å bedre evnen til krisehåndtering, strategisk planlegging og gjennomføring av politiske vedtak samtidig som unødig dobbeltarbeid elimineres. Dette vil få følger både for størrelse og arbeidsmåte for begge virksomhetene. Forsvarets overkommando bør reduseres betydelig i størrelse, og i langt større grad konsentrere sin virksomhet om *strategisk ledelse*, med fokus på en koordinert og systematisk utvikling av Forsvarets virkemidler og organisasjon for å oppnå de politiske målsettingene. Dette vil innebære både reelle reduksjoner og utflytting av funksjoner til Forsvarets operative ledd.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering av de momenter som er beskrevet foran, anbefaler medlemmene *Aspaker, Lysgaard, Mjelde, Olsen og Sunde* at dagens skille mellom departement og overkommando videreføres, mens medlemmene *Andreassen, Hovind, Solhjell, Stensønes og Tamnes* anbefaler at det vurderes å innføre en integrert ledelsesmodell.

4.6.2 Nasjonalt hovedkvarter

Norge har i dag to nasjonale operative hovedkvarter, ett på Reitan ved Bodø (Forsvarskommando Nord-Norge), og ett i Stavanger (Forsvarskommando Sør-Norge). Sistnevnte er også NATO-hovedkvarter med en egen alliert stab (Joint Sub-Regional Command North). Hver av de to forsvarskommandoene er ledet av en felles operativ sjef. De to operative sjefene har hver tre forsvarsgrensvise kommandører under sin kommando, hvorav landkommandøren i FKN er lokalisert i Harstad.

Utvalget mener at Norge ikke lenger har behov for to nasjonale hovedkvarter. Det bør i stedet opprettes ett samlet nasjonalt hovedkvarter under én sjef. Både militærfaglige og økonomiske årsaker taler for en slik løsning.

Ansvar for styrkeproduksjon er i dag lagt til forsvarsgrensvise generalinspektører, som sammen med sine grenstaber er plassert i Forsvarets overkommando. Denne ledelsesstrukturen er dimensjonert for å utdanne og lede et stort mobiliseringsforsvar. Et sammensatt trusselbilde gjør at det er nødvendig med en øverste ledelse som effektivt og fleksibelt kan utøve ledelse i et bredt spekter av kriser både hjemme og ute. Utvalget vil derfor foreslå at ansvaret for både operativ virksomhet og styrkeproduksjon plasseres i det nye nasjonale hovedkvarteret. Utvalget vil imidlertid sterkt understreke at dette tiltaket *ikke* må føre til at den gamle ordningen med forsvarsgrenssjefer igjen innføres.

Det nye hovedkvarteret vil skape et sterkt nasjonalt fellesoperativt miljø. Modellen vil gi betydelig rasjonaliseringsgevinst. Det er også et sentralt poeng at organisasjonen vil ha samme struktur i fred, krise og krig.

Det vises til særuttalelse fra medlemmene Lysgaard og Mjelde i vedlegg 1.

4.7 Forsvarets støttevirksomhet

Forsvarets *støttevirksomhet* er de deler av Forsvarets virksomhet som skal støtte styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Utvalget mener at støttevirksomheten i dag verken har en hensiktsmessig organisering eller størrelse, og det er derfor nødvendig med grunnleggende endringer i måten virksomheten drives på. Dette gjelder særlig logistikkdelen. Forsvarets støttevirksomhet har betydelig potensiale for ressursinnsparinger gjennom virksomhetskonsentrasjon, nedleggelse, bemanningsreduksjoner, optimalisering av arbeidsprosesser og ulike former for utsetting av arbeidsoppgaver. Restrukturering av Forsvarets støttevirksomheter vil være et av de viktigste tiltakene for å redusere driftsutgiftene og dermed bidra til å redusere ubalansene beskrevet i kapittel 1. For alle delene av Forsvarets støttevirksomhet er det imidlertid tvingende nødvendig at størrelse og innretning tilpasses et kvantitativt mindre Forsvar med et nytt oppgavesett.

4.7.1 Forsvarets logistikkfunksjoner

Forsvarets logistikkfunksjoner sysselsetter omkring 7.000 personer av Forsvarets 24.000 ansatte, omsetter for omlag 60 prosent av forsvarsbudsjettet, og driver svært geografisk spredt. En rekke utredninger har vurdert denne delen av Forsvarets virksomhet, og alle har konkludert med behov for økt samordning. Regjeringen fremmet i mai 2000 St prp nr 55 (1999–2000), og anbefaler der vesentlige endringer i Forsvarets logistikkfunksjoner. Utvalget mener at endringene i mål, konsept, oppgaver og struktur, gjør at tiltakene i St prp nr 55 er et langt skritt i riktig retning.

Utvalget har merket seg understrekningen i St prp nr 55 om at den nye logistikkorganisasjonen skal ha omstillingsevne i forhold til endringer i primærvirksomheten og til det eksterne marked. Dette innebærer at tiltakene for logistikkfunksjonene, slik de er beskrevet i St prp nr 55, må koordineres med den øvrige omleggingen av Forsvaret som utvalget foreslår. Prinsippene som utvalget har lagt til grunn for utviklingen av Forsvaret, jf kapittel 4.3, må også legges til grunn for utviklingen av Forsvarets logistikkfunksjoner. Det er derfor nødvendig å tilpasse flere av tiltakene skissert i St prp nr 55. Dette omfatter særlig tidsplan, bemanningsreduksjoner, tilknytningsform og geografisk konsentrasjon av virksomheten.

Det er den overordnede tidsplanen for den planlagte omleggingen av Forsvarets struktur og virksomhet som må være styrende også for støttevirksomhetene. Tilpasningen til nye oppgaver og en oppretting av ubalansene er en meget kompleks og krevende prosess som er kritisk avhengig av at tiltakene er tilfredsstillende samordnet.

Utvalget ser det som nødvendig å tilpasse antallet ansatte i Forsvarets logistikkfunksjoner slik at denne delen av virksomheten skal kunne bidra til at primærvirksomheten når sine mål. St prp nr 55 anbefaler en sammenslåing

av forsyningskommandoene under én felles ledelse. Det er i denne sammenheng lagt opp til noe bemanningsreduksjoner. Sett i forhold til den reduserte strukturen mener utvalget at det er langt større potensiale for reduksjoner enn St prp nr 55 legger opp til.

Videre er det viktig at logistikkfunksjonene får fleksible tilknytningsformer som gjør Forsvaret i stand til å regulere forholdet til og størrelsen på delvirksomheter slik at disse raskt kan tilpasses endringer i Forsvarets struktur og oppgaver. Dette er også et sentralt moment når det gjelder evnen til å tilpasse seg endringer i trusselbildet og den teknologiske utviklingen. Denne tilnærmingen gjør at fremtidens logistikkonsepter må være smidig organisert og vil på en rekke områder avvike fra tradisjonell oppfatning av hvordan logistikkfunksjonene bør utøves.

En integrasjon av alle ledd i logistikkfunksjonene vil sammen med en konsentrasjon av Forsvarets virksomhet gjøre det mulig å forenkle verksteds- og lagerorganisasjonen slik at den tilpasses Forsvarets øvrige struktur og virksomhet.

Logistikkfunksjonene i Forsvaret har også beredskapsmessige oppgaver, men disse er etter utvalgets mening fullt ut håndterbare selv med en radikal omlegging. En del av aspektene knyttet til dette er diskutert i kapittel 3.4.4.

4.7.2 Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg

Forsvaret har omkring 28.000 bygningsobjekter på til sammen 6 millioner kvadratmeter. Vedlikehold og forvaltning av dette sysselsetter omkring 2.300 personer, de fleste sivile. De totale kostnadene knyttet til dette ligger på mellom 3,5 og 4 milliarder kroner per år.

Som nevnt i kapittel 1.4, ligger det samlede volumet av Forsvarets infrastruktur på samme nivå som ved avslutningen på den kalde krigen. Målsettingen om en kraftig reduksjon av eiendommer, bygg og anlegg på 90-tallet har således ikke ført til noen nevneverdig netto reduksjon. Eiendommer, bygg og anleggsmasse er derfor overdimensjonert i forhold til dagens behov. En tilpassing til en konsentrert og redusert forsvarsstruktur som beskrevet ovenfor vil derfor bety en meget vesentlig reduksjon av Forsvarets infrastruktur.

En rekke av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg har kommersielt potensiale og kan selges på vanlig måte. Andre deler av infrastrukturen må avhendes uten netto inntekter. Selv om avhending kan bety netto utgifter for Forsvaret i avhendingsprosessen, vil utvalget likevel understreke betydningen av avhending for å redusere driftsutgifter over tid og sikre et forsvarlig vedlikehold av resterende EBA-masse. Som nevnt i kapittel 1.4, er det klare indikasjoner på manglende vedlikehold innenfor EBA-sektoren i dag.

Selv etter avhending i stort omfang vil Forsvaret fortsatt ha en meget omfattende EBA-masse. Denne vil kreve betydelige investeringer i forbindelse med nødvendig modernisering og utvikling, også i årene fremover. En konsentrasjon av Forsvarets struktur og virksomhet vil også gjøre det nødvendig å investere i ny EBA.

Det vises til særuttalelse fra medlemmet Hovind i vedlegg 1.

4.7.3 Forsvarets forskningsvirksomhet

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har en samlet omsetning på om lag 360 mill kr og rundt 540 ansatte. Instituttets virksomhet finansieres gjennom basistilskudd fra Forsvarsdepartementet (45 prosent) og inntekter fra oppdrag for Forsvaret og eksterne oppdragsgivere (55 prosent).

Utvalget har ikke foretatt noen nøyte gjennomgang av FFIs arbeidsoppgaver. Utvalget forventer imidlertid at den teknologiske utvikling vil påvirke sikkerhet og forsvar i sterkere grad enn før, jf kapittel 2.2.3. Utvalget har understreket at teknologi- og kostnadsutviklingen gjør det nødvendig å vurdere når viktige oppgaver bør søkes løst på helt nye måter, og at det for Norges del kan bli nødvendig å søke nye konseptuelle løsninger, jf kapittel 4.2.2. Videre har utvalget pekt på at selv om bruken av særegne norske spesifikasjoner må begrenses, trenger Forsvaret også materiell og utstyr som er særskilt tilpasset norske topografiske og klimatiske forhold, og at norske forsknings- og industrimiljøer kan bidra til å sikre nødvendig nasjonal kunnskap på følsomme teknologiområder, jf kapittel 4.2.3.

Utvalget vil derfor peke på betydningen av å ha et kompetent nasjonalt miljø som kan gi Forsvarets ledelse råd av vitenskapelig og militært teknisk art. Utvalget finner det likevel naturlig at også FFIs ansvarsområder, oppgaver og arbeidsomfang blir vurdert på nytt. Dette tilsier en grundig gjennomgang av FFIs samlede arbeidsoppgaver og ressursbruk.

4.8 Forsvarets utdanningssystem

Utdanning er et avgjørende element i kompetanseoppbygging. Forsvaret har et godt utviklet utdanningssystem, spesielt for militært personell. Livslang læring har lenge vært et konsept med reelt innhold. Men også utdanningen i Forsvaret må omstilles og tilpasses endrede økonomiske, operative og teknologiske rammebetingelser.

For å tjene det nye Forsvarets behov, må utdanningssystemet organiseres på en mer helhetlig måte enn i dag. Sammenhengen mellom skolene må avstemmes slik at man oppnår mer kostnadseffektive ordninger. Det er behov for et mer hierarkisk utdanningssystem, der én sjef får det overordnede ansvaret. Utdanningsvolumet vil måtte reduseres som en konsekvens av at Forsvaret blir tallmessig mindre. Denne reduksjonen vil imidlertid slå forskjellig ut på ulike sektorer og fagområder.

Organisasjonsmessig er utdanningen i Forsvaret preget av mange små og driftsmessig kostbare enheter. En mer helhetlig organisering, med større geografisk konsentrasjon og økt vekt på felles løsninger, vil gi rom for økonomiske innsparinger og bidra til å skape mer slagkraftige kompetansemiljøer. Det kan i denne forbindelse også ligge potensielle gevinster i større bruk av fjernundervisning.

Forsvaret må prioritere den spesifikt fagmilitære kompetanse også på utdanningssiden. Dette gjør det også nødvendig å videreutvikle forsknings- og utviklingsmiljøet innenfor Forsvaret på felter der slik kompetanse ikke finnes andre steder. Større vekt på flernasjonale operasjoner og på interoperabilitet stiller dessuten økte krav til utdanningen. Dette understreker betydningen av utveksling av studenter, og av at Forsvarets skoler styrker kontakten med tils-

varende utenlandske institusjoner. I en tid der det stilles økte krav til kostnadseffektive løsninger, må man vurdere om flere former for kompetanse primært bør erverves gjennom utdanning i utlandet.

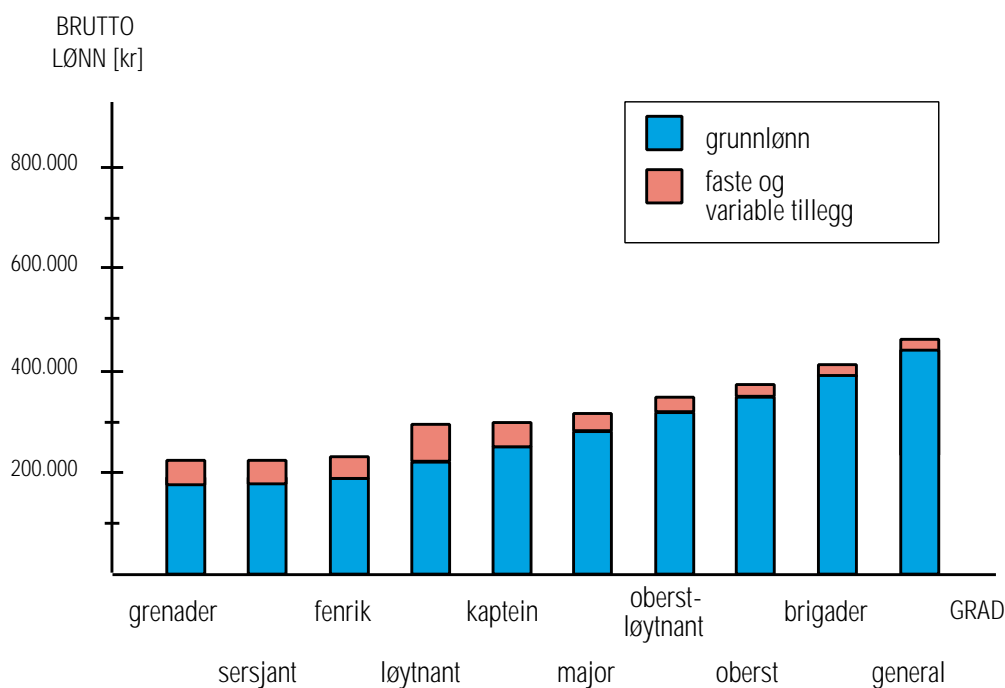
Samtidig er det nødvendig å arbeide videre med sikte på å tilpasse Forsvarets utdanning til det sivile utdanningssystem, slik at militær utdanning gir uttelling i det sivile høgskole- og universitetssystemet. På en rekke områder kan det dessuten være hensiktsmessig i større grad å kjøpe sivil utdanning fremfor å opprettholde egen militær skolevirksomhet. Dette vil f.eks. gjelde innenfor områder som økonomi og administrasjon, tekniske fag, språk og samfunnsfag.

Forsvaret bør dessuten i sterkere grad rekruttere studenter ved sivile skoler og universiteter til offisersyrket ved å tilby tilskudd til studiefinansieringen i bytte mot pliktjeneste. Mens de fullfører sin sivile utdanning, kan studentene tjenestegjøre i Forsvaret utenom studiesemestrene, og etter endt sivil utdanning kan de eventuelt gå kortere militære kurs for å kvalifisere seg for offisersyrket. Mer omfattende bruk av en slik rekrutteringsform kan sikre en bredere og mer variert bakgrunn blant dem som arbeider i Forsvaret. Ikke minst vil en slik rekrutteringsform kunne øke kvinneandelen i Forsvaret.

4.9 En tilpasset personellstruktur

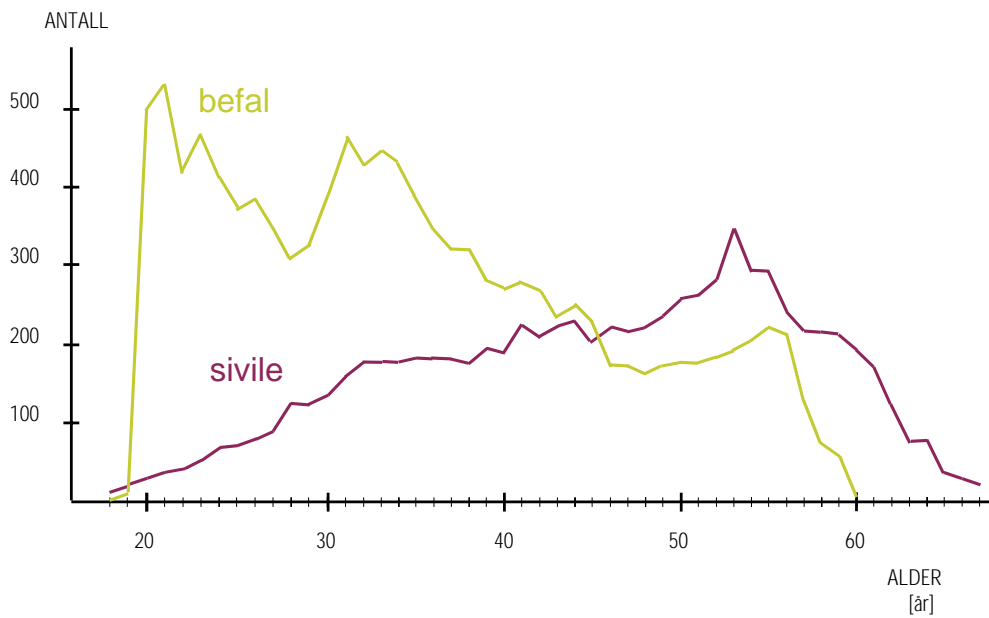
Det er helt avgjørende at det nye Forsvaret evner å opprettholde og videreutvikle kompetanse for å løse dagens oppgaver og møte nye utfordringer i fremtiden. Kompetansen ligger hos Forsvarets personell, både på militær og sivil side. Som nevnt i kapittel 1.4, har omstillingen på 90-tallet ført til en viss reduksjon av antall årsverk i Forsvaret. Likevel har Forsvarets samlede lønnsutgifter økt i løpet av denne perioden. Det er et åpenbart behov for å oppnå vesentlige reduksjoner i de samlede lønns- og driftsutgiftene. For å oppnå dette, er det nødvendig å redusere antall ansatte i Forsvaret betydelig. Forsvaret må derfor føre en personellpolitikk som er egnet til å tilpasse personellstrukturen til skiftende krav, samtidig som den bidrar til å motivere personellet og opprettholde kompetansen i Forsvaret.

Som figur 4.1 viser, har Forsvarets militært ansatte i hovedsak en adekvat lønnsstruktur. Visse uheldige utslag bør likevel avdempes, især når det gjelder tjeneste ved avdelinger hvor en stor del av lønnen er knyttet til aktivitetsavhengige tillegg. Arbeidstidsavtaler som er særlig kostnadsdrivende, bør reforhandles.

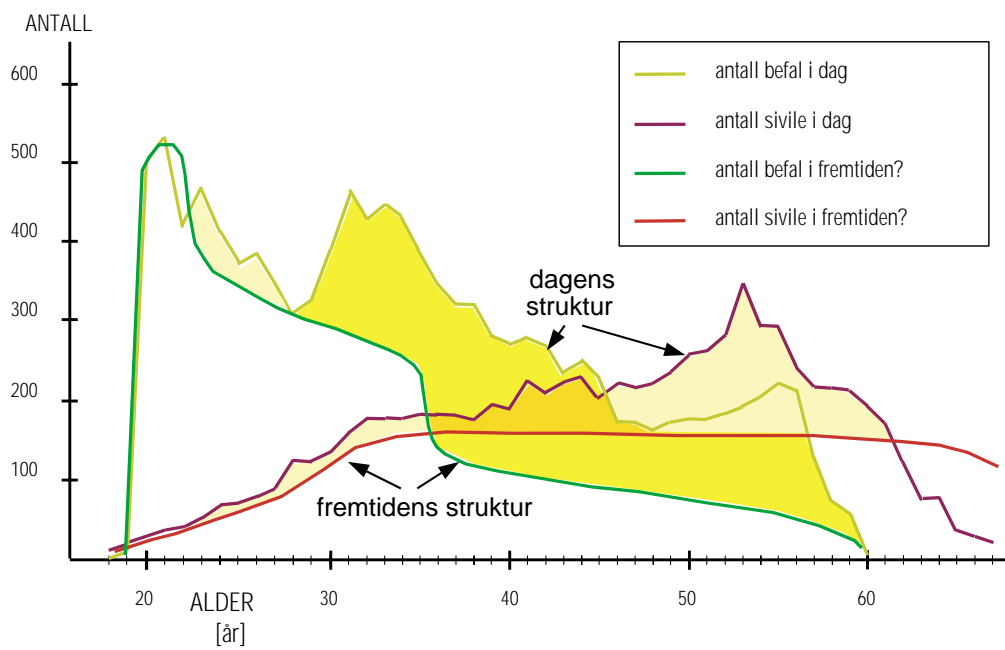


Figur 4.1 Lønnsstruktur blant Forsvarets militært ansatte, basert på gjennomsnitt fra oktober og november 1998 (1998-kr). Omfatter befal og grenaderer i Hæren, Luftforsvaret og Heimevernet med unntak av befal i internasjonal tjeneste og i Forsvarets etterretningstjeneste. Gradene fenrik og løytnant inkluderer også Sjøforsvarets befal.

Aldersfordelingen blant Forsvarets personell har visse skjevheter, som vist i figur 4.2. En stor andel av de sivile arbeidstakerne er over 50 år, mens det også blant befalet er en forholdsvis stor andel arbeidstakere i de eldre årsklassene. Det er et mål at stabs-, støtte- og ledelsesenheter reduseres, mens operativ kompetanse og reaksjonsevne tillegges økt vekt, jf kapittel 4.3. I befalskorpset vil en større andel av personell i de yngre aldersgruppene, dvs under ca 35 år, legge forholdene til rette for å ha en størst mulig del av befalet i aktiv tjeneste ute ved operative avdelinger. Behovet for offiserer på de midlere og høyere gradsnivåene vil da bli mindre. Blant de sivilt ansatte vil sannsynligvis en forholdsvis jevn aldersfordeling være gunstig, bl a for å opprettholde en best mulig kombinasjon av kontinuitet og evne til fornyelse. Samtidig må antall ansatte reduseres betydelig både på militær og sivil side. Konsekvensene av Forsvarets endrede behov på personellsiden er illustrert i figur 4.3.



Figur 4.2 Aldersfordelingen blant Forsvarets befall og sivilt ansatte, 1999.



Figur 4.3 En illustrasjon av konsekvensene for personellstrukturen som følge av Forsvarets endrede behov i fremtiden.

Det finnes en rekke mulige virkemidler for å redusere antall ansatte i Forsvaret. På inntakssiden kan en innføre ansettelsesstopp eller redusere inntaket ved Forsvarets skoler. Disse tiltakene vil lett ha negative effekter, ved at det raskt oppstår mangler på viktig kompetanse og ved at ubalansene i aldersstrukturen forsterkes. Et mindre forsvar gjør imidlertid at inntakene til Forsvarets skoler kan reduseres noe i forhold til dagens nivå. De aktuelle tiltakene på inntakssiden har følgelig et begrenset potensiale for å redusere antall ansatte i et betydelig omfang.

På avgangssiden er den naturlige avgangen forutsigbar og stabil. Den tilfeldige avgangen er derimot svært konjunkturavhengig og er som regel skjevt fordelt. De som slutter, er gjerne yngre mennesker med høy og spesialisert kompetanse. Dette skaper lett kompetansegap og behov for ekstraordinære og kostnadskrevende tiltak for å beholde og rekruttere personell innenfor spesielle fagområder. Den tilfeldige avgangen er for øvrig vesentlig større på sivil side enn på militær side.

Når det gjelder avgangsstimulerende tiltak, har de viktigste virkemidlene hittil vært: avgangskontrakter for utdanning, avgang på redusert lønn og førtidspensjonering. Et fellestrekk for de to siste ordningene er at de er meget kostbare for Forsvaret. Dessuten er de lite forenlige med fremtidens langsiktige, samfunnsmessige utfordringer når det gjelder forholdet mellom pensjonister og arbeidsstyrke. Utdanningskontraktene har vært mest attraktive for de personellkategoriene som Forsvaret selv har hatt mest bruk for. Oppsigelse har vært et særdeles lite anvendt virkemiddel, i hovedsak på grunn av den beskyttelse Forsvarets ansatte har gjennom Yrkesbefalsloven og Tjenestemannsloven, men også fordi Staten som arbeidsgiver har vært svært tilbakeholdende med å gå til oppsigelser.

Sluttvederlag har ikke vært benyttet som avgangsstimulerende virkemiddel i Forsvaret så langt. Sluttvederlagene kan fortone seg attraktive for arbeidstaker dersom de er av en viss størrelse, anslagsvis 2¹/₂ årslønner. Sluttvederlag gir rask effekt, de er – sett på lengre sikt og sammenlignet med f.eks. førtidspensjon – relativt rimelige for Forsvaret, og de kan styres og rettes inn mot de arbeidstakergruppene der avgangsbehovet er størst.

Etter utvalgets vurdering er sluttvederlag det klart beste, og et helt nødvendig, virkemiddel i en så omfattende endringsprosess som den Forsvaret nå står overfor. Utvalget anbefaler derfor sterkt at målrettet bruk av sluttvederlag innføres i omstillingsprosessen i Forsvaret.

Utvalget mener også at relativt enkle virkemidler som tilleggspensjon kan bidra til å gjøre førtidspensjonering eller avgang på redusert lønn betydelig mer aktuelt enn i dag. Samtidig kan bruk av slike virkemidler totalt sett bli rimeligere for Forsvaret. Dette fordrer imidlertid en oppmyking av dagens regelverk og praksis, for enkelte tiltak også lovendringer.

Utvalget anbefaler at Forsvaret gis betydelige fullmakter og fleksibilitet når det gjelder bruk av virkemidler i den betydelige endringsprosessen som må komme. Utvalget anbefaler at det snarest tilrettelegges en styrt omstillingsspakke for Forsvarets personellstruktur som helhet. En illustrasjon på hvordan en slik pakke kan se ut, er vist i figur 4.4. Det er av avgjørende betydning at endringene gjennomføres raskt. Dette er nødvendig for at omleggingen skal være minst mulig smertefull for dem som berøres, og for at Forsvaret skal

kunne håndtere de akselererende ubalansene, jf kapittel 1. I denne sammenheng vil sluttvederlag være et helt dominerende virkemiddel. En slik rask omstillingsprosess vil kreve ressurser, særlig på kort sikt. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.3.1.

	År 1	År 2	År 3	År 4
INNSPARINGS- MÅL [antall]	3.500	1.500	500	500
førtidspensjon	150	150	150	150
tilfeldig avgang – militære – sivile	100 350	100 350	50 250	50 200
TILTAK naturlig avgang – militære	50	50	50	50
diverse	50	50	50	50
sluttvederlag	2.800	800	---	---
KOSTNAD [mill kr]	2.140	670	100	130

Figur 4.4 Reduksjon av antall ansatte i Forsvaret – illustrasjon av en mulig pakkeløsning som legger stor vekt på meget rask og tellende innsparing. Sluttvederlag blir dermed et helt dominerende virkemiddel i en begrenset tidsperiode. Samtidig er det vist tilbakeholdenhet med tiltak som gir langvarige kostnader.

Det er enighet i utvalget om at ansvaret for personellforvaltning av offiserer fra gradsnivået major/orlogskaptein og oppover bør være en felles funksjon som tillegges forsvarssjefen. En slik ordning er en naturlig konsekvens av en felles stabs- og forvaltningsutdanning. En slik ordning vil gi et felles utvelgelses- og avansementssystem, og bidra til å fremme fellestankegangen i Forsvaret.

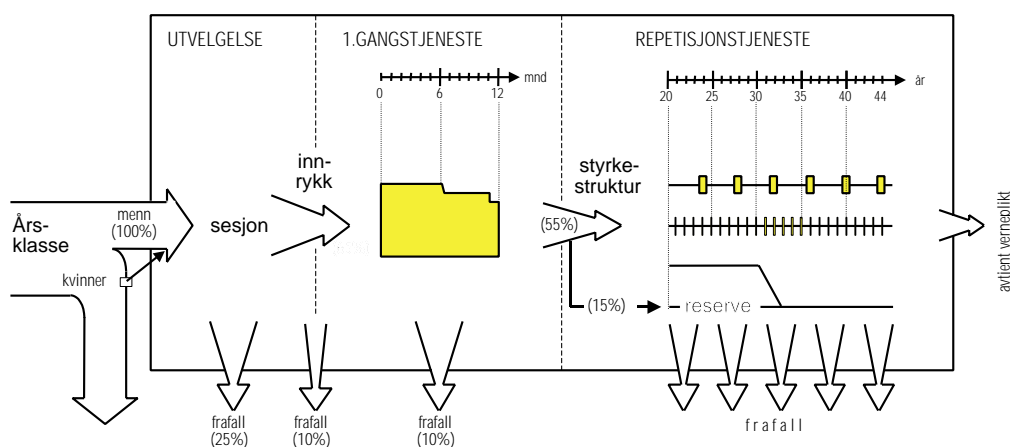
På lengre sikt er det sterkt ønskelig med en ny befalsordning i Forsvaret. Utvalget anbefaler at en slik befalsordning tar utgangspunkt i kontraktsansettelse for en periode på 10-12 år for befalet basert på krigsskole I-utdanning. Yrkestilsetting bør skje på basis av krigsskole II-utdanning for en begrenset av befalet. Utredning og innføring av en slik ny befalsordning er meget tidkrevende, og bør derfor påbegynnes så raskt som mulig.

4.10 En ny vernepliktsordning

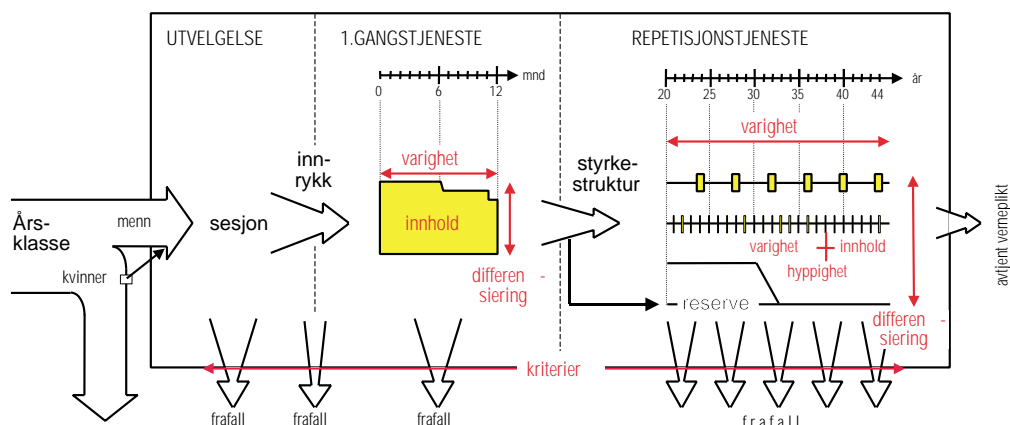
Utvalget har anbefalt at prinsippet om alminnelig militær verneplikt videreføres, jf kapittel 3.4.3. Samtidig har utvalget beskrevet store svakheter i dagens praktisering av verneplikten som over tid vil kunne svekke verneplik-

tens forankring i Norge, jf kapittel 1.11. Utvalget anbefaler derfor at det foretas betydelige endringer i den praktiske gjennomføringen av verneplikten.

Vernepliktsordningen kan deles inn i tre faser: *Utvelgesdelen* hvor årsklassen sesjoneres og klassifiseres. De best skikkede kalles inn til militær førstegangstjeneste. Deretter følger *førstegangstjenesten*, og til slutt *repetisjonstjeneste*, jf figur 4.5. Det finnes en rekke muligheter til å endre og tilpasse verneplikten til nye krav og rammebetingelser, jf figur 4.6. For det første kan kriteriene for utvelgelsen til, og fritak fra, militærtjeneste forandres. For det andre kan førstegangstjenesten endres – både når det gjelder varighet, innhold og forskjeller i tjenesten for ulike kategorier av mannskaper. For det tredje kan opplegget for repetisjonstjenesten endres. Dette bestemmer hvor lenge mannskapene skal stå i mobiliseringsoppsetningene og varighet, innhold og hyppighet på repetisjonsøvelsene. Forskjeller i øvelsesmønsteret for ulike kategorier av mannskaper kan også være aktuelt.



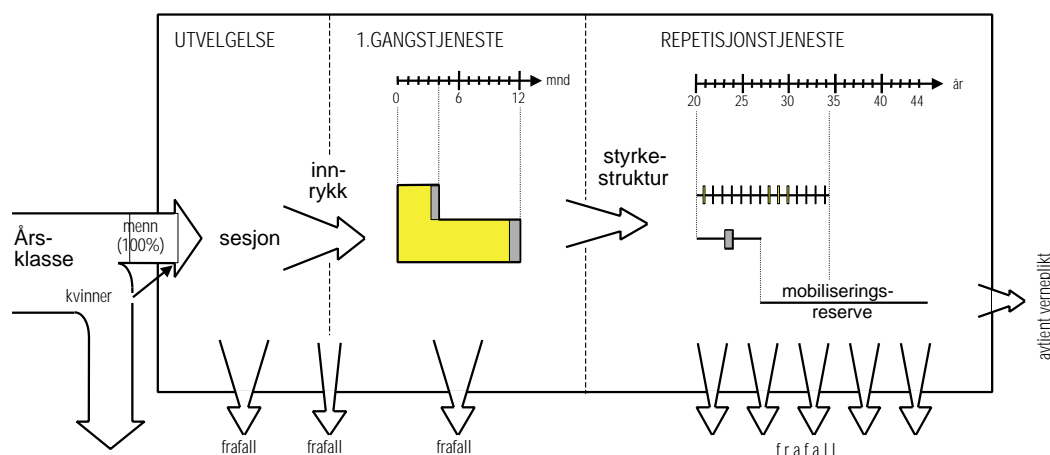
Figur 4.5 En skisse av dagens vernepliktsordning.



Figur 4.6 Mulige endringsparametere (i rødt) i vernepliktsordningen.

Utvalget har vurdert ulike modeller for gjennomføring av den militære verneplikten. Utvalgets anbefaling bygger på en prioritering av, og avveining mellom, tre overordnede hensyn: å dekke Forsvarets behov, å tilby meningsfull tjeneste, og å sikre bred forankring og fordeling av byrdene, jf kapittel 3.4.3. Samtidig har utvalget også lagt en viss vekt på andre forhold, bl a hensynet til skolegang. Videre legger St meld nr 38 (1998–99) opp til en ny modell for rekruttering til Hærens styrker i internasjonale operasjoner. Utvalget legger til grunn at en slik modell forutsetter at en relativt stor andel vernepliktige kalles inn til førstegangstjeneste.

Utvalgets anbefalte vernepliktsordning bygger på to vesentlige endringer sammenlignet med dagens ordning, jf figur 4.7. For det første en vesentlig redusert tid i mobiliseringsoppsetningene. For det andre en langt mer differensiert førstegangs- og repetisjonstjeneste.



Figur 4.7 Utvalgets anbefalte vernepliktsordning.

Utvalget ser det som både naturlig og nødvendig å redusere belastningen som verneplikten kan representere med dagens system. Dette bør gjøres gjennom en vesentlig redusert tid i mobiliseringsoppsetningene. I dag gjennomfører vernepliktige mannskaper repetisjonstjeneste opp til 44 års alder. Dette anbefales redusert til 34 år for territorialforsvaret og 27 år for forsvarsgrenene. En slik reduksjon av tiden i mobiliseringsoppsetningene bidrar også til at avdelingene jevnt over blir oppsatt med fysisk godt skikkede mannskaper med rimelig friske militære kunnskaper og ferdigheter. Frafall på grunn av helsemessige og sosiale årsaker vil også være mindre for denne aldersgruppen. Redusert tid i oppsetningene er også forenlig med et større reelt behov for fritak fra mobilisering for nøkkelpersonell i sivile beredskapsfunksjoner, jf kapittel 3.4.4.

For å beholde langsiktig handlefrihet vil utvalget anbefale å opprettholde dagens lovverk som gir Forsvaret adgang til å kalle inn mannskaper til repetisjonstjeneste inntil fylte 44 år. I tiden fra mannskapene går ut av mobiliseringsoppsetningen og frem til fylte 44 år, vil de være rulleført i en mobiliseringsreserve.

Med utgangspunkt i Forsvarets behov og krav til meningsfull tjeneste finner utvalget det riktig å anbefale en differensiert tjeneste som er tilpasset de meget ulike krav i hhv territorialforsvaret og forsvarsgrenene. For territorialforsvaret anbefales en kort førstegangstjeneste på 4 måneder. En slik tjeneste etablerer et tilstrekkelig kompetansenivå som opprettholdes over tid gjennom korte, årlige repetisjonsøvelser basert på dagens øvingskonsept for Heimevernet. Utvalget minner i denne sammenheng om at dette øvingskonseptet fungerer tilfredsstillende, jf kapittel 1.8. En komprimert førstegangstjeneste forutsetter imidlertid terskler med klare minimumskrav til tjenestens innhold og kvalitet.

For forsvarsgrenene anbefales en lang førstegangstjeneste på 12 måneder. Dette kompenseres av kort tid i mobiliseringsoppsetningene og maksimalt én repetisjonsøvelse. Samlet disponering av avdelingene etter førstegangstjenesten sammen med kort tid i mobiliseringsoppsetningene vil

gjøre repetisjonstjeneste overflødig for å opprettholde mannskapenes kompetansenivå. Repetisjonsøvelser vil imidlertid være aktuelt i forbindelse med større allierte øvelser og i spesielt krevende avdelinger, og helt nødvendig for vernepliktig befall, jf kapittel 4.5.1.

Kombinasjonene av hhv kort førstegangstjeneste/lang repetisjonstjeneste og lang førstegangstjeneste/kort repetisjonstjeneste vil bidra til at den samlede belastningen ved førstegangs- og repetisjonstjenesten ikke skaper unødige store ulikheter. Samtidig vil den reduserte vektleggingen av repetisjonstjeneste i forsvarsgrenene, og i særdeleshet i Hæren, motvirke de alvorlige svakhetene i dagens øvingskonsept, jf kapittel 1.8.

For å bidra til at tjenesten oppfattes som meningsfull, bør det legges opp til en viss fleksibilitet for å imøtekomme individuelle ønsker og behov. Selv om de to tjenestemønstrene vil være attraktive hver på sin måte, anbefaler utvalget at det tas i bruk virkemidler for å kompensere for og utjevne forskjellene mellom bl a det samlede antall tjenstedager i de to alternativene. Eksempler på slike virkemidler kan være:

- høyskolepoeng/fortrinnsrett til enkelte skoler
- høyere tjenestetillegg for dem med lengre tjeneste
- bonusordninger/dimitteringstillegg som er progressivt økende med lengre tjenestetid
- bedre ordninger for permisjoner og hjemreiser
- bidrag til studiefinansiering eller ettergivelse av studielån
- skattemessige fordeler

Utvalget vil imidlertid understreke at slike virkemidler kun skal benyttes i den grad de bidrar til å utjevne forskjeller, ikke som elementer i en yrkesmessig avlønning.

Dagens praktisering av verneplikten er beskrevet i kapittel 1.8. For å sikre bred forankring av verneplikten og bred fordeling av byrdene, anbefaler utvalget at omfanget av førstegangstjenesten som et minimum opprettholdes på dagens nivå.

Utvalget vil også understreke at mulighetene til å få utsatt førstegangstjenesten må begrenses. Dette må ses i sammenheng med kravene til personelletts skikkethet, at avdelingene skal disponeres mest mulig samlet i mobiliseringsoppsetningene, og økende behov for fritak av sivile beredskapshensyn med økende alder.

Kravene til kompetanse er i endring. Selv om de fleste mannskapene klassifiseres som tjenestedyktige, betyr ikke det at alle kan gjennomføre sin tjeneste hvor som helst i Forsvaret. For en rekke stillinger er kravene høye. For at alle som kalles inn til tjeneste skal ha rimelige forutsetninger for å gjennomføre denne, vil det være nødvendig å utvikle sesjonen for å kunne velge ut de kvalifiserte mannskapene.

Utvalgets anbefalinger vil innebære en vesentlig endring av dagens vernepliktsordning. Utvalget ser det derfor som naturlig at erfaringene med den nye ordningen etter noen år evalueres grundig, og at det er rom for nødvendige justeringer for å få vernepliktsordningen til å fungere best mulig.

Utvalget vil imidlertid peke på at visse sider ved verneplikten berører spørsmål som favner bredere enn det utvalget har hatt mandat og ressurser til

å vurdere. Utvalget vil særlig fremheve to slike spørsmål. For det første kan det synkende behovet for militære mannskaper i fremtiden gjøre det aktuelt å opprette en tredje kategori tjeneste i tillegg til militærtjenesten og siviltjenesten. En slik tjeneste kan omfatte oppgaver knyttet til samfunnets sårbarhet, sivile humanitære oppgaver og dagens sivilforsvar. For det andre kan hensynet til å opprettholde et forsvar med bred forankring i samfunnet, aktualisere spørsmålet om kvinnelig verneplikt. Etter utvalgets vurdering finnes det i dag ingen prinsipielle argumenter mot kvinnelig verneplikt. Imidlertid vil et slikt forslag ha store samfunnsmessige konsekvenser og by på betydelige utfordringer for Forsvarets organisasjon og økonomi.

Utvalget anbefaler at disse spørsmålene vurderes i sin fulle bredde når bl a Sårbarhetsutvalgets innstilling foreligger, ved at det gjennomføres en egen utredning om verneplikten. En slik utredning vil bidra til at samfunnets ressurser utnyttes best mulig. Utvalget vil imidlertid understreke at Forsvaret må sikres handlefrihet til å kunne møte en vesensforskjellig endret sikkerhetsspolitisk situasjon også på mannskapssiden. Videre må kvinnene fortsatt ha adgang til all militær utdanning og tjeneste på frivillig basis på samme måte som i dag.

Det vises til særuttalelse fra medlemmene Lysgaard, Olsen, Stensønes og Tamnes, og særuttalelse fra medlemmene Hovind, Mjelde og Solhjell i vedlegg 1.

Kapittel 5

Et forsvarspolitisk forlik – hovedelementer

5.1 Etterkrigstidens største omlegging av Forsvaret

5.1.1 Omlegging er nødvendig

Utvalget har anbefalt en omlegging av forsvarspolitikken og en ny innretning av det norske forsvaret, jf kapitlene 3 og 4. Dette er etter utvalgets syn helt nødvendig for å tilpasse Forsvaret til de realiteter og vesentlig endrede utviklingstrekk som er beskrevet i kapitlene 1 og 2.

Til tross for gode intensjoner og høye ambisjoner har resultatene av Forsvarets omstilling på 90-tallet ikke stått i forhold til forventningene. Dette gjelder først og fremst målet om betydelige reduksjoner av driftsutgiftene, jf kapittel 1. En langvarig omstillingsprosess hvor man ikke oppnår de resultatene som er forutsatt underveis, vil skape frustrasjon i enhver organisasjon. Dette vil over tid svekke motivasjonen og dermed organisasjonen som helhet. Etter utvalgets vurdering kan derfor ikke omstillingen av Forsvaret viderføres langs de linjer som ble trukket opp i første halvdel av 90-tallet. Den langvarige omstillingsprosessen leder også til et spørsmål om Forsvaret nå både trenger og fortjener ro i organisasjonen. Utvalget har utelukket et slikt kortsiktig alternativ ut fra den helt nødvendige omlegging som Forsvaret uansett står foran for å kunne møte fremtidens utfordringer.

Et nytt, fremtidsrettet forsvar forutsetter derfor vesentlige endringer i de kommende år. I motsatt fall vil den betydelige og selvforsterkende avstanden mellom retorikk og realiteter kunne lede til sammenbrudd i norsk forsvarspolitikk. Utvalget har lagt stor vekt på å legge de overordnede rammene til rette for denne helt nødvendige – men samtidig særdeles krevende – omleggingen av Forsvaret.

5.1.2 Omlegging er mulig

Gjennom sitt arbeid har utvalget vært i kontakt med mange avdelinger og miljøer i Forsvaret. Det har gjennomgående blitt tegnet et dramatisk bilde av Forsvarets situasjon på en rekke ulike områder. Mange erkjenner at vesentlige endringer er helt nødvendige. Åpenheten og realismen i beskrivelsen av Forsvarets problemer tyder etter utvalgets vurdering på sterk endringsvilje i organisasjonen. Dette er en viktig betingelse for å lykkes med den kommende omleggingen av Forsvaret.

Tradisjonelt har langtidsplanene for Forsvaret fokusert på langsiktige mål. Dette er både naturlig og nødvendig. Samtidig har de langsiktige målene alltid vært i gradvis forandring. I dagens situasjon hvor usikkerhet preger utviklingen i våre sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser og hvor Forsvaret sliter med akselererende ubalanser, er hovedutfordringen å finne en farbar vei som sikrer et vel fungerende forsvar år for år og handlefrihet på lengre sikt. Disse forholdene tilsier større oppmerksomhet om utviklingen og endringen av Forsvaret i de nærmeste årene.

Med de rette rammer og virkemidler vil Forsvaret klare den nødvendige omleggingen. Utvalget vil i denne sammenheng legge avgjørende vekt på fem slike forhold.

For det første forutsetter en så krevende endringsprosess som den Forsvaret nå står foran, *forutsigbare rammebetingelser* fra start til slutt. Det må følgelig etableres en bred og forpliktende politisk enighet om rammene og hovedprioriteringene for omleggingen av Forsvaret. En slik enighet bør ta utgangspunkt i utvalgets samlede anbefalinger og må skapes gjennom de påfølgende politiske prosesser. Utvalget har utdypet dette i kapittel 5.4.

For det andre må endringsprosessen være *klart avgrenset i tid*. Alle har felles interesse av å gjennomføre den nødvendige omleggingen raskt. Unødige utsettelse vil utelukkende bidra til å forsterke problemene og skape nye omstillingsbehov senere. Utvalget legger til grunn at omleggingen gjennomføres i løpet av de kommende fire årene, dvs i tidsrommet 2002–2005.

For det tredje må endringene *gjennomføres med kraft*. Dette forutsetter en sterk, helhetlig ledelse av prosessen. Utvalget legger i denne sammenheng vekt på de anbefalte endringene i Forsvarets øverste ledelse, jf kapittel 4.6. Likevel vil ikke en effektiv toppladelse alene være tilstrekkelig for å sikre det nødvendige tempo i gjennomføringen. Ansvar og myndighet må delegeres til de utøvende ledd med klare forutsetninger og incentiver. Om nødvendig må også Forsvaret tilføres ekstern kompetanse i de mest krevende deler av gjennomføringsprosessen.

For det fjerde må *nye virkemidler for omstilling* tas i bruk. Dette gjelder først og fremst muligheten til å kunne tilby sluttvederlag til utvalgte personellgrupper i Forsvaret. Slike virkemidler vil være ekstraordinære tiltak i en ekstraordinært vanskelig og klart tidsbegrenset situasjon. Utvalget har imidlertid også anbefalt andre og permanente personellpolitiske virkemidler for å styrke Forsvarets operative virksomhet over tid.

For det femte: Forsvaret er i dag lokalisert på omkring 300 steder i landet. For å oppnå driftsinnsparinger i det omfang som omleggingen sikter mot, må Forsvarets virksomhet lokaliseres på *adskillig færre steder* i fremtiden. Dette krever vilje og evne til endringer og nedleggelse. For å motvirke negative konsekvenser i de lokalsamfunn som berøres, må staten være villig til å gå inn med ekstraordinære tiltak i en overgangsperiode.

5.1.3 Omlegging og motivasjon

Utvalget vil fremheve at omleggingen av Forsvaret ikke er noe mål i seg selv. Omleggingen tjener utelukkende én hensikt: Å skape et fremtidsrettet forsvar som er i stand til å møte fremtidens utfordringer mot norsk sikkerhet både på kort og lang sikt. Dét er den beste garanti for oppslutningen om Forsvaret på sikt.

Prioritering av Forsvarets kompetanse og kvalitet er en rød tråd gjennom utvalgets innstilling. Det vil bidra til å skape nye utfordringer og muligheter for Forsvarets ansatte, vernepliktige og frivillige personell, og fremme rekrutteringen.

Den nødvendige omleggingen kan i enkelte sammenhenger bli fremstilt som en ensidig nedbygging av Forsvaret. Dette kan i så fall utløse både motivasjons- og rekrutteringssvikt som rammer både selve omleggingen og Forsvaret på sikt.

En bred og solid politisk forankring sammen med en sterk, helhetlig ledelse i Forsvaret vil imidlertid bidra til å etablere klare og tydelige mål, prioriteringer og planer for omleggingsprosessen. I kombinasjon med en klart avgrenset endringsperiode og hensiktsmessige personellpolitiske virkemidler vil dette kunne skape ryddige forutsetninger for Forsvarets personell. Gjennom å være konkret og tydelig om fremtiden vil det etter utvalgets vurdering være fullt mulig å motivere Forsvarets personell for omfattende forandring.

5.2 Forsvarets forankring i samfunnet

Et troverdig norsk forsvar forutsetter bred støtte i samfunnet. Den brede oppslutning om Forsvaret gjennom etterkrigstiden må derfor videreføres.

Forsvarets forankring i samfunnet dreier seg først og fremst om *troverdighet*. Forsvaret må tilpasses dagens virkelighet og fremtidens krav. Utvalgets anbefalte endringer av forsvarspolitikken og den nye innrettingen av Forsvaret vil bidra til å sikre denne troverdigheten.

En fremtidsrettet, effektiv og innholdsrik vernepliktsordning og et revitalisert sivilt-militært samarbeid basert på Totalforsvaret vil også i fremtiden være nøklene til bred kontakt mellom Forsvaret og det sivile samfunnet. Denne kontakten skapes også gjennom Forsvarets støtte til det sivile samfunn i fredstid gjennom kystvakt, redningstjeneste og bistand i andre sammenhenger. Dette vil fortsatt utgjøre viktige deler av Forsvarets oppgaver.

Forsvarets synlighet i det øvrige samfunn er viktig for befolkningens holdning til og kunnskap om vårt forsvar. Ringvirkningene av militær virksomhet for bosetting, sysselsetting, næringsliv, forskning og kompetansebygging vil fortsatt være meget betydningsfulle for det sivile samfunn. Informasjon og åpenhet bidrar også til å synliggjøre Forsvaret og forsvarsspørsmål.

Forsvaret bruker i dag betydelige ressurser på bevaring av historiske festningsverker og støtte til frivillige organisasjoner, institusjoner, foreninger og kulturell virksomhet. Ressursbruken på disse områdene må imidlertid ses i sammenheng med de store innsparinger og kutt som må gjøres innenfor andre deler av Forsvaret.

5.3 Rammer for omleggingen

Utvalgets arbeid har vært konsentrert om videreutviklingen av norsk forsvarspolitik og den nye innrettingen av Forsvaret. Utvalget har ikke hatt som ambisjon å utforme *detaljerte* retningslinjer for utviklingen av Forsvaret i årene fremover. Dette er heller ikke forutsatt i utvalgets mandat.

Utvalget har imidlertid ønsket å legge rammene best mulig til rette for utviklingen av Forsvaret. I denne sammenheng er *helheten* avgjørende – ikke at alle detaljer er på plass.

5.3.1 Økonomiske rammer

De økonomiske rammer for Forsvaret vil ha avgjørende betydning for omleggingsprosessen.

Etter markante fall i forsvarsbudsjettene i en rekke vestlige land fra starten på 90-tallet, har det nå skjedd en utflating og til dels en forsiktig styrking av budsjettene, jf kapittel 1.2. Det norske forsvarsbudsjettet for 1999 var om lag 8 prosent lavere enn det var i 1990, målt i reell kroneverdi. Som andel av Norges brutto nasjonalprodukt (BNP), har imidlertid reduksjonen vært vesentlig større – fra 3,1 prosent i 1990 til 2,2 prosent i 1999. Dette plasserer oss rundt gjennomsnittet i NATO-landene, både når det gjelder utviklingen på 90-tallet og dagens nivå på forsvarsbudsjettet.

I NATO-sammenheng møter Norge spørsmålet om vi bærer en rimelig del av byrdene. Det pekes bl a på vårt naboskap til en ustabil stormakt, vårt langstrakte land, vårt beskjedne folketall og vår sterke økonomi. Utvalget legger stor vekt på at Norge fremstår med troverdighet i alliansen. Selv om dette ikke kan reduseres til et spørsmål om økonomiske nøkkeltall, har utvalget synliggjort anslagene på forsvarsbudsjettets utvikling i forhold til BNP i 4-årsperioden, jf tabell 5.1.

Tabell 5.1: Økonomiske rammer for Forsvaret. Anbefalingene gjelder årene 2002–2005. Tallene for 2000 er fra St prp nr 1 (1999–2000), mens tallene for 2001 og 2006 indikerer mulige trender.

År	00	01	02	03	04	05	06
RAMMER FOR FINANSIERING							
Ordinær forsvarsramme	24,7	24,7	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Inntekter salg EBA (brutto)	(0,1)	(0,1)	0,1	0,7	0,9	0,3	(0,0)
Tillegg fregatter	---	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tilskudd til omlegging	---	---	2,6	1,3	0,6	0,5	---
Tillegg internasjonale operasjoner (merutgifter)	BEVILGES SÆRSKILT						
RAMMER FOR OMLEGGING							
Personellavgang	---	---	2,1	0,7	0,1	0,1	(0,1)
Andre omstillingskostnader (utredning, regionale tiltak, ...)	---	---	0,5	0,6	0,5	0,4	---
Merinvesteringer EBA			1,0	1,8	0,7	---	---
Operative strakstiltak	---	---	0,5	---	---	---	---
RESULTATER AV OMLEGGING							
Drift før omlegging	17,1	17,4	17,6	17,9	18,1	18,4	18,7
(inkl driftspress, 1,5% pr år)							
Brutto driftsinnsparinger (gradvis til – 15% av 2000-nivå)	---	---	---	1,0	1,5	2,0	2,6
Prioriterte operative tiltak (utdanning, øving, reaksjonsevne)	---	---	---	1,0	1,0	1,0	1,5
Overføring fra drift til materiellinvestering	---	---	-0,5	---	0,5	1,0	1,1
Omdisponering investering (fra EBA til materiell)	---	---	-0,9	-1,1	0,2	0,3	(0,4)
HOVEDSTØRRELSER (uten internasjonale operasjoner)							
Sum forsvarsbudsjett	24,7	25,7	28,7	28,0	27,5	26,8	26,0
Sum drift (inkl omlegging)	17,1	17,4	20,7	19,2	18,2	17,9	17,6
Sum materiellinvestering	5,7	6,5	5,2	5,2	6,8	7,1	7,0
Sum EBA-investering	1,8	1,8	2,8	3,6	2,5	1,8	1,4
Andel materiellinvestering	23	25	18	19	25	26	27
Forsvarsbudsjettets andel av BNP [%]	2,0	2,1	2,4	2,2	2,1	2,0	1,9

I kapittel 4.2.1 understreket utvalget at forsvarsplanleggingen må bygge på realistiske forutsetninger om den fremtidige budsjettsituasjonen. Videre har utvalget fremhevet at dersom budsjetttrammene legges til rette, kan omleggingen av Forsvaret gjennomføres i en kort, avgrenset overgangsperiode. Med en intensiv omlegging vil de samlede økonomiske kostnadene over tid bli vesentlig mindre sammenlignet med en situasjon hvor de nødvendige endringene utsettes eller trekkes i langdrag.

Siden 50-tallet har NATOs ressursprogrammer dekket meget betydelige utgifter i forbindelse med oppbygging av militær infrastruktur i Norge, jf kapittel 1.6. Utvalget regner imidlertid ikke med at disse programmene vil gi noen netto tilførsel av midler til militære formål i Norge i de nærmeste år.

Usikkerhetene ved et så klart veiskille som Forsvaret nå står foran, er meget betydelige. Nye og ukjente løsninger må velges. Erfaringene fra omstillingen av både vårt eget forsvar på 90-tallet og fra tilsvarende prosesser i andre land, viser at kostnadene som regel undervurderes og besparelsene overvurderes i slike sammenhenger.

Gjennom 80- og 90-tallet har Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt lagt ned et betydelig arbeid for å forbedre kostnadsanslagene i forsvarsplanleggingen. Slike langsiktige anslag vil alltid være beheftet med betydelig usikkerhet. Likevel har det økonomiske beslutningsgrunnlaget i ettertid vist seg utilstrekkelig, jf kapittel 1.3. Utvalget anbefaler derfor bruk av ekstern kompetanse i dette arbeidet for å bidra til et best mulig beslutningsgrunnlag i fremtiden.

Selv om utvalget ikke har hatt som ambisjon å utforme fremtidens forsvar i detalj, og heller ikke har hatt tilgang til fullgode verktøy for å anslå kostnadene på lang sikt, vil utvalget likevel understreke at klare økonomiske rammer er et viktig politisk styringsinstrument i seg selv.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget følgende retningslinjer for de årlige forsvarsbudsjetter i perioden 2002–2005:

- en *flat, ordinær forsvarsramme* i bunn som tilsvarer 25 mrd 2000-kr
- et *tilskudd til omlegging* på til sammen 5 mrd 2000-kr som tillegg til rammen; dette fordeler seg med 2,6 mrd i 2002, 1,3 mrd i 2003, 0,6 mrd i 2004 og 0,5 mrd i 2005
- *inntekter ved salg av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg kan nyttes fullt ut* under forsvarsbudsjettet; det forutsettes brutto inntekter fra dette salget på til sammen 2 mrd 2000-kr over 4-årsperioden
- *mer- eller mindreforbruk kan overføres* mellom de enkelte år i perioden 2002–2005 under forutsetning av at de samlede rammer for perioden sett under ett, overholdes
- forutsetningen om *tilleggsfinansiering av fregattanskaffelsen* jevnt fordelt med 1 mrd 1998-kr hvert år fra og med 2001 til og med 2006, videreføres
- prinsippet om *tilleggsfinansiering av merutgiftene ved internasjonale fredsoperasjoner* videreføres

I tillegg forutsetter utvalget at materiellinvesteringene i årene 2002 og 2003 reduseres med til sammen 2,5 mrd kr sammenlignet med et alternativ uten omlegging av Forsvaret. Dette beløpet omdisponeres i hovedsak på investeringssiden og motsvares av økte materiellinvesteringer fra 2004. De økonomiske rammene er beskrevet i tabell 5.1.

Utvalget ser det som avgjørende viktig å skape handlefrihet for omleggingen av Forsvaret. Denne omleggingen vil være en helt ekstraordinær utfordring i den kommende 4-årsperioden. Derfor er et ekstraordinært økonomisk tilskudd til omleggingen helt nødvendig. Tilskuddet har et volum og en profil som tilrettelegger endringsprosessen, men vil bare finansiere *deler* av endringsprosessen.

Forsvaret har fortsatt nesten like mange eiendommer, bygg og anlegg som ved avslutningen av den kalde krigen, jf kapittel 1.4. Utvalget ønsker å sette et sterkere press på den helt nødvendige avhending av infrastruktur som Forsvaret kan klare seg uten. Å nytte inntekter ved salg av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg fullt ut under forsvarsbudsjettet, innebærer en omlegging av dagens praksis hvor inntil 75 prosent av disse inntektene kan nyttes på investeringssiden. Den nye anbefalte praksis er i tråd med de regler som gjelder ved avhending av Forsvarets boliger.

Omfanget av salgsinntektene fra avhendingen er usikkert. Markedsverdien av eiendommer, bygg og anlegg avhenger i stor grad av den geografiske lokaliseringen av det som avhendes. Dette kan ikke konkretiseres før de detaljerte planer er lagt for utviklingen av Forsvaret. Utvalgets forutsetning om et brutto salgsvolum på til sammen 2 mrd kr over 4-årsperioden innebærer en meget vesentlig økt takt i avhendingsprosessen. Utvalget ser et slikt taktskifte som helt nødvendig for å kunne ivareta og utvikle Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg på en forsvarlig måte i fremtiden. Avhending av en overdimensjonert infrastruktur er en viktig del av den helhetlige omleggingen av Forsvaret. Utvalget understreker også at lokalisering av Forsvarets virksomhet på adskillig færre steder vil gi muligheter for å avhende hele garnisoner og enheter. Dette øker potensialet for salgsinntekter betydelig sammenlignet med et stykkevis salg av infrastruktur.

Utvalget har hatt fregattanskaffelsen som et fastpunkt i sitt arbeid, og har følgelig lagt til grunn at tilleggsfinansieringen av fregattprogrammet skjer i tråd med Stortingets vedtak ved behandlingen av Innst S nr 207(1998–99), jf St prp nr 65(1998–99).

Utvalget har også forutsatt at prinsippet om tilleggsfinansiering av merutgiftene ved internasjonale fredsoperasjoner videreføres i tråd med Stortingets behandling av Innst S nr 245 (1997–98), jf St meld nr 22 (1997–98). Utvalget viser i denne sammenheng også til Budsjettinnst S nr 7 (1999–2000). Dette prinsippet ble introdusert for å skape større forutsigbarhet i Forsvarets planlegging. Utvalget vil understreke at betydningen av forutsigbarhet vil være om mulig enda større i en periode preget av omlegging.

For ytterligere å ivareta behovet for handlefrihet i gjennomføringsfasen av den krevende omleggingen, har utvalget anbefalt at mer- eller mindreforbruk kan overføres mellom de enkelte år i perioden. Dette innebærer en omlegging av dagens praksis hvor adgangen til å overføre midler fra et budsjettår til et annet, har en rekke begrensninger. Utvalget vil sterkt understreke at den utvidede adgangen til overføringer ikke skal brukes for å redusere tempoet i eller omfanget av omleggingen.

Utvalget har tidligere pekt på at den støtte som Forsvaret yter til det sivile samfunn i fredstid, til sammen krever betydelige ressurser, og at mange av disse oppgavene er av en slik karakter at Forsvaret løpende kan bli utsatt for press i retning av å øke innsatsen, jf kapittel 3.5.8. For å skape en balansert utvikling, anbefaler utvalget at det etableres finansieringsordninger som sikrer nødvendig moderasjon på disse områdene, bl a gjennom en sterkere vektlegging av prinsippet om brukerfinansiering.

Til sammen vil de anbefalte retningslinjene for de årlige budsjettene gi en samlet *omstillingspakke* på om lag 9 mrd 2000-kr. Dette skaper nødvendig han-

dlefrihet for omleggingen. Tilskuddet til omlegging på 5 mrd kr øremerkes i forbindelse med personellavgang (3 mrd kr) og utredning og gjennomføring av omleggingen, samt regionale tiltak (2 mrd kr). De resterende omstillingsmidlene vil bli benyttet til utvikling og avhending av eiendommer, bygg og anlegg som følge av omstillingen (3,5 mrd kr), og strakstiltak for å styrke Forsvarets operative virksomhet (0,5 mrd kr). Omleggingen skaper brutto driftsinnsparinger på til sammen 4,5 mrd kr i perioden 2003–2005, og deretter årlige innsparinger på 2,6 mrd kr etter at omleggingen er gjennomført i 2005.

De økonomiske rammene for personellavgang muliggjør en brutto nedbemanning av Forsvaret med inntil 6.000 ansatte i et tempo som harmonerer med utvalgets forutsetninger om tempoet i omleggingen. Rammene sikrer også et nødvendig minimum av nyrekruttering for å ivareta operative hensyn og unngå ekstreme utslag i personellkorpsets alderssammensetning.

Utvalget understreker at det er staten som har det overordnede ansvaret for bruken av eventuelle regionalpolitiske tiltak i regioner og lokalsamfunn som berøres særlig sterkt av endringene i Forsvaret, jf kapittel 4.2.4. Omleggingen av Forsvaret til nye kostnadseffektive strukturer vil nødvendigvis føre til nedlegging og reduksjon av forsvarsvirksomhet i mange lokalsamfunn. Etter utvalgets mening vil det være nødvendig at staten forbereder, finansierer og iverksetter næringspolitiske utviklingsprogram som reelt fremmer nye arbeidstilbud i områder som rammes av Forsvarets omorganisering. De regionale tiltak som finansieres innenfor de økonomiske rammer som utvalget har trukket opp, og som ligger innenfor forsvarsbudsjettets rammer, vil først og fremst bestå av overdragelse til redusert vederlag av eiendommer, bygg og anlegg som fristilles gjennom omleggingen av Forsvaret.

Utvalget vil også understreke betydningen av nødvendige investeringsmidler til utvikling og avhending av eiendommer, bygg og anlegg. Manglende tilgang på slike midler vil føre til at driftskrevende organisatoriske løsninger må videreføres og at overflødig infrastruktur beholdes.

De økonomiske størrelsene viser omfanget av endringene som utvalget mener er nødvendige for å utvikle det nye Forsvaret. Videre innebærer de anbefalte rammene at tiltakene for omlegging har prioritet i overgangsperioden fra 2002 til 2005.

Hovedeffekten av omleggingen vil komme gradvis til syne. I mellomtiden vil Forsvaret stå i en vanskeligere situasjon. Utvalget ser det derfor som viktig at det gjennomføres betydelige omdisponeringer på driftssiden for å styrke kompetanse og kvalitet i Forsvarets operative virksomhet allerede fra det første omstillingsåret. Dette vil være nødvendig for å sikre at vi har et forsvar som er i stand til å ivareta norske interesser og møte de utfordringer som kan oppstå i de nærmeste årene – både nasjonalt og internasjonalt. Omleggingen dreier seg følgelig ikke bare om å tilrettelegge for et forsvarlig nivå på fremtidens materiellanskaffelser. Videre er prioritering av kompetanse og kvalitet avgjørende for å synliggjøre de positive effektene som omleggingen medfører, og bevare entusiasmen i Forsvaret gjennom den meget krevende endringsprosessen, jf kapittel 5.1.3.

5.3.2 Investeringer

For å fange opp mindre totalbudsjetter og mindre driftsinnsparinger enn forutsatt, har Forsvaret ofte måttet ty til reduksjoner i planene for materiellinvest-

eringer. Slik sett representerer de synkende investeringsandelene i siste halvdel av 90-tallet et symptom på Forsvarets ubalanser, jf kapittel 1.5.

Behovet for en rask og tellende omlegging av Forsvaret skal ikke minst bidra til å gjenopprette en sunn balanse mellom investeringer og drift. Selv om omleggingen vil føre til reduserte materiellinvesteringer i de første to årene av perioden, vil den gi en *klart styrket* investeringssevne i de påfølgende år, jf figur 5.1.



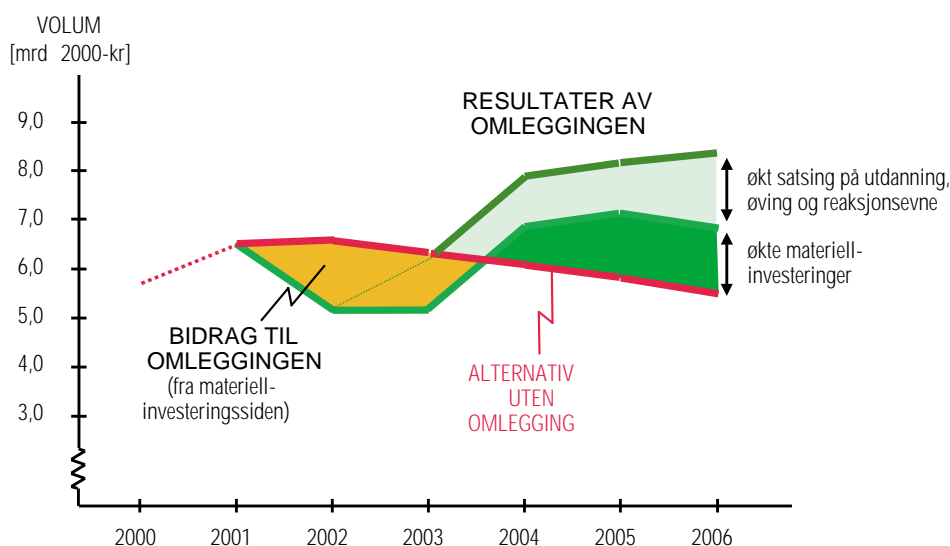
Figur 5.1 Forsvarets materiellinvesteringer

Norsk forsvarsplanlegging har tradisjon for materiellfiksert investering og overambisiøse investeringsplaner. Dette har bidratt til etterslep, mangler og feilinvesteringer, og har eliminert all handlefrihet på investeringssiden.

En vellykket omlegging forutsetter at Forsvaret ikke iverksetter ambisiøse investeringsplaner før omleggingen skaper de resultater som er forutsatt. Fregattprosjektet vil kreve meget betydelige deler av investeringsmidlene gjennom hele omstillingsperioden. Utvalget har som tidligere nevnt, hatt denne anskaffelsen som et fastpunkt i sitt arbeid. Utvalget anbefaler imidlertid at igangsettingen av andre store investeringsprosjekter skjer med den største varsomhet for å sikre handlefrihet i, og resultater av, omleggingsprosessen.

Etter utvalgets vurdering bør det legges et bredere investeringsperspektiv til grunn hvor investeringene i materiell veies opp mot investeringene i kompetanse og utvikling. Hovedmålet er ikke å tilføre mest mulig nytt materi-

ell, men å utvikle Forsvarets samlede operative evne i tråd med fremtidens krav og utfordringer, jf figur 5.2. Videre vil utvalget også understreke betydningen av tiltak som kjøp av mindre serier, bruk av opsjoner, kjøp av brukt materiell, og leie/leasing for kortere perioder eller for høyteknologisk utstyr, jf St meld nr 22 (1997–98). Dette vil bidra til å sikre sikkerhetspolitisk og teknologisk handlefrihet og en balansert utvikling av Forsvaret. De langsiktige anskaffelsesplanene bør ut fra samme hensyn også inneholde en ikke-prosjektspesifisert ramme.



Figur 5.2 Materiellinvesteringenes bidrag til omleggingen sammenlignet med forventede resultater av omleggingen

Utvalget understreker at forsvarsplanleggingen krever et langsiktig tidsperspektiv. I lys av usikkerheten på lang sikt om bl a den sikkerhetspolitiske utviklingen, den teknologiske utviklingen og prisstigningen på forsvarsmateriell, ser utvalget det som lite hensiktsmessig å gi konkrete anbefalinger om budsjettnivåer etter kommende 4-årsperiode. Utvalget vil likevel påpeke at med flate budsjetter etter 2005, vil et underliggende driftspress på 1,5 prosent per år kunne svekke investeringsnivået med omkring 5 prosent årlig. Dette er ensbetydende med en gradvis nedbygging av Forsvaret.

Forsvarets fremtidige oppgaveportefølje, behovet for investeringer i moderne forsvarsmateriell og hensynet til Norges troverdighet som reell bidragsyter i NATO-samarbeidet, kan gjøre det nødvendig å øke realrammene for forsvarsbudsjettet etter at omleggingen av Forsvaret er fullført i 2005. Eksem-

pelvis kan budsjettnivået knyttes til gjennomsnittet for tilsvarende bevilgninger i andre NATO-land og til forsvarsbudsjettets andel av Norges BNP.
Det vises til særuttalelser fra medlemmene Mjelde og Solhjell i vedlegg 1.

5.4 Den videre politiske prosess

Selv om ikke alle utviklingstrekk er negative, viser trendene i kapittel 1 til sammen et bilde av et forsvar i dyp krise hvor det gjennom en rekke år har utviklet seg et alvorlig misforhold mellom retorikk og realitet. Utviklingen *må* derfor skyves over i et annet og langt mer fremtidsrettet spor. I kapittel 5.1.2 understreket utvalget at en så krevende endringsprosess må ha forutsigbare rambetingelser fra start til slutt. En slik forutsigbarhet kan bare etableres gjennom en bred og forpliktende politisk enighet.

Utvalget anbefaler å skape en slik enighet gjennom inngåelsen av et *forsvarspolitisk forlik* mellom de politiske partiene. Dette forliket bør ta utgangspunkt i utvalgets samlede anbefalinger slik de er beskrevet gjennom denne innstillingen, men forliket må skapes gjennom nye politiske prosesser.

Et bredt forsvarspolitisk forlik i dagens spesielle situasjon fremstår etter utvalgets vurdering som en logisk viderføring av den brede enighet som har vært om norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk gjennom de siste tiår. Hovedutfordringen i norsk forsvarspolitikk har vært å omsette denne enigheten i forpliktende beslutninger om budsjetter og organisasjonsendringer. Denne utfordringen blir enda større i kommende 4-årsperiode hvor målet er å gjennomføre en rask og tellende omlegging av Forsvaret.

Forliket må derfor legge særlig vekt på de økonomiske rammene for Forsvaret, endringer i Forsvarets styrkestruktur og fredsorganisasjon, og endringer i Forsvarets personellstruktur og bruken av personellpolitiske virkemidler. Forliket må også an vise meget klart hvordan de deltakende politiske partier skal holdes orientert om utviklingen og involveres ved beslutninger som utfyller eller endrer forliket.

Utvalget mener videre at dets anbefalinger bør følges opp så raskt som mulig, og at omstillingen i størst mulig grad må besluttes og gjennomføres som én hel pakke slik at både de samlede ulemper og fordeler kommer frem. Dette er avgjørende for å initiere og gjennomføre denne prosessen selv om mindre justeringer kan måtte gjøres under veis. I motsatt fall blir prosessene for lange og omkampene for mange.

Boks 5.1 Tverrpolitisk samarbeid om forsvarspolitikken – modeller i Danmark og Sverige

Et tett tverrpolitisk samarbeid om forsvarspolitikken har bidratt til å skape forutsigbare rammer for utviklingen av andre lands forsvar. I denne sammenheng kan det være nyttig å se på de ulike modellene i Danmark og Sverige.

I **Danmark** er *forsvarsforlig* blitt en tradisjon. Siden 1981 har varierende konstellasjoner av de politiske partiene i Folketinget med jevne mellomrom inngått slike avtaler om hovedlinjene i forsvarspolitikken. Avtalene gjenspeiler

et meget bredt politisk samarbeid hvor de deltakende partiene har hatt 75–85 prosent av representantene i nasjonalforsamlingen.

Det gjeldende danske forsvarsforliket ble inngått i mai 1999 ved et forlik mellom seks av partiene i Folketinget. Forliket har gyldighet for fem år (2000–2004). Forliket tar utgangspunkt i de forsvarspolitiske mål og behovet for omstilling, og gir forholdsvis detaljerte retningslinjer for utviklingen av Forsvarets struktur, inkludert personellrammer, og omstillingsprosessen. Forliket munner ut i budsjetttrammer for årene frem til 2004 med rom for omdisponeringer mellom de enkelte budsjettår.

De danske forsvarsforlikene forberedes og forhandles frem gjennom ulike prosesser som involverer både politiske, administrative, akademiske og militære miljøer. Forlikene anses som forpliktende, og kan bare fravikes etter nye forhandlinger mellom de opprinnelige avtalepartene.

I **Sverige** har regjeringen med mer eller mindre jevne mellomrom utredet forsvarets fremtid og fremmet sine anbefalinger for Riksdagen i form av *Försvarsbeslut*. Riksdagens påfølgende vedtak har hatt gyldighet for perioder på fem år og har blitt ansett som forholdsvis forpliktende for hovedlinjene i forsvarspolitikken og bevilgningsnivået. Gjeldende *Försvarsbeslut* ble vedtatt i 1995–1996 og omfattet perioden 1997–2001.

I 1992 opprettet den svenske regjeringen *Försvarsberedningen* som fra 1995 har fungert som et forum for samråd mellom representanter for regjeringen og partiene i Riksdagen. Hensikten er å nå en så bred parlamentarisk enighet som mulig om *Försvarsbeslutet* og stimulere til en bred debatt om forsvars- og sikkerhetspolitikken. *Försvarsberedningen* blir ledet av statssekretæren i forsvarsdepartementet. Foruten representanter for de politiske partiene deltar også sakkyndige fra utenriksdepartementet og finansdepartementet for å sikre bred forankring av beredningens arbeid. Beredningen har videreført sitt arbeid også under gjennomføringen av *Försvarsbeslutet*.

I dagens situasjon har en allianse mellom Centern og regjeringspartiet Socialdemokraterna skapt flertall i Riksdagen for hovedlinjene i forsvarspolitikken. Proposisjonen "Det nya försvaret" som ble vedtatt i mars 2000, gir detaljerte retningslinjer for den mest dyptgripende omleggingsprosess i det svenske forsvaret i nyere tid.

Vedlegg 1**Særuttalelser****1 Særuttalelser til kapittel 2.5**

Utvalgets medlem *Mjelde* vil peke på at Norge sikkerhets- og forsvarspolitisk står i et triangel hvor USA, NATO og EU danner hjørnene. Ut fra de tre aktørers vilje og evne til å sikre de norske behov for støtte i vår sikkerhets- og forsvarspolitikk må vi søke mot det rette hjørne; det må ikke være et norsk mål i seg selv å finne en posisjon like langt fra alle hjørnene. Dette medlem vil i denne forbindelse peke på to sentrale forhold: (1) blir Norge utfordret sjømilitært i vårt nærrområde, så er det bare USA som i overskuelig fremtid har kapasitet til å støtte med betydelige sjømilitære stridskrefter; (2) Russlands militære kompleks på Kola vil kunne oppfattes forskjellig av USA og EU mht strategiske implikasjoner, og derved kan USA i større grad enn EU ha felles oppfatning med Norge av situasjonen, og dermed av prioriterte tiltak.

Dette medlem vil derfor peke på at bilaterale løsninger i tillegg til vårt medlemskap i NATO i fremtiden kan få større betydning enn dette har i dag.

Utvalgets medlem *Solhjell* mener at de viktigste forhold som påvirker sikkerhetspolitisk stabilitet på lang sikt er globale økonomiske, sosiale og økologiske utviklingstrekk. Uten at økonomisk og sosial ulikhet og fattigdom blir redusert, vil grunnlaget for væpnet konflikt være stort. Miljøproblemene har potensialet i seg til å lede til konflikt om knappe resurser. Ved siden av manglende enighet om politiske strukturer og regler på overnasjonalt nivå er dette hovedutfordringene mot global sikkerhet. Norges mest vesentlige bidrag til å hindre framtidige konflikter er derfor ikke investeringer i vårt eget forsvar, men våre økonomiske og politiske valg i møte med de nevnte utfordringer.

For det første bør Norge i større grad bidra til å redusere forskjeller mellom land og å begrense de globale miljøproblemene. For det andre bør vi støtte utviklingen av demokrati og rettsapparat på overnasjonalt nivå. Dette stiller krav til oss selv og våre allierte om å følge reglene, men også om å bruke flere ressurser på å sanksjonere brudd. Til sammen vil dette bety et betydelig økonomisk ekstraløft for Norge til styrking av global sikkerhet. I kapittel 2 beskriver imidlertid utvalget en sikkerhetspolitisk situasjon der den militære trusselen mot Norge har blitt kraftig redusert det siste tiåret. På bakgrunn av det er det naturlig at vi fortsetter å redusere utgiftene til det militære forsvaret og øker innsatsen på de nevnte sikkerhetspolitiske felter.

Den fremste utfordringen for europeisk sikkerhet er å etablere et sterkt alleuropeisk samarbeid som inkluderer Russland fullt ut. Dette må gjøres gjennom at de viktigste institusjonene blir åpnet opp og utvidet til å omfatte hele Europa. Det er særlig viktig at NATO ikke blir en organisasjon som opptrer aggressivt overfor Russland, men en samarbeidspartner. NATOs "out of area" strategi – som åpner for bruk av militær makt utenfor eget område uten etter oppdrag fra FN – er i så måte et svært dårlig signal. Det faktum at NATO fastholder førstebruk av atomvåpen som en mulighet, viser også at organisasjonen ikke i tilstrekkelig grad er innrettet mot samarbeid. Norge har som

nabostat til Russland en særlig interesse av å reservere oss mot disse sidene ved NATO-medlemskapet.

2 Særuttalelser til kapittel 3.3

Utvalgets medlem *Mjelde* kan slutte seg til flertallets overordnede mål som en målsetning for forsvarspolitikken med utgangspunkt i sikkerhetspolitikken. Men disse overordnede mål blir for vage og generelle som et styringsverktøy for hvilken retning Forsvaret skal utvikle seg. De forsvarspolitiske mål må sammen med forsvarskonseptet være utgangspunkt for å definere Forsvarets oppgaver, og dette triangel av mål, konsept og oppgaver danner derved norsk forsvarspolitik.

Dette medlem ser det følgende som de sentrale mål for Forsvaret i de kommende år:

- evne til suverenitetshevdelse og krisekontroll i egne områder
- evne til deltagelse med militære styrker i internasjonale operasjoner
- evne til hurtig styrkeoppbygging for forsvar av Norge, herunder mottak av og deltagelse i allierte styrker

Dette medlem ser det slik at disse forsvarspolitiske mål gir de nødvendige føringer mht utvikling av operasjonell og teknologisk kompetanse, styrkeproduserende kapasitet og krav til en mobiliseringskapasitet i sammenheng med et totalforsvar hvis situasjonen skulle gjøre dette nødvendig på lengre sikt.

3 Særuttalelser til kapittel 3.5.7

Utvalgets medlem *Solhjell* understreker at krisehåndtering og fredsoperasjoner er svært komplekse operasjoner som ikke bare stiller store militære krav men også politiske. Norsk militær deltagelse i internasjonale operasjoner må følge de folkerettslige bindinger for bruk av militær makt som vi har sluttet oss til gjennom FN-pakten. Det vil si at det må foreligge et uttrykkelig mandat eller en forespørsel fra FNs sikkerhetsråd.

4 Særuttalelser til kapittel 4.2.1

Utvalgets medlem *Mjelde* slutter seg til konklusjonen om at norsk økonomi har vært inne i en langvarig konjunkturoppgang, men ser ikke noen umiddelbar fare for nedgang hverken nasjonalt eller internasjonalt. Norsk økonomi er i første rekke preget av høy sysselsetting og store overskudd på statsregnskapet pga de store petroleumsinntektene. Disse inntektene kan forventes å bli høye over hele utvalgets omstillingsperiode (frem til 2006) selv ved varierende oljepriser. Med andre ord så er statens inntekt er betydelige.

Dette medlem vil videre peke på at forsvarsbudsjettets andel av BNP har siden Koreakrigen (1951) ligget på anslagsvis 3 prosent, mens det for 2000 ligger på ca 1,9 prosent. Man må tilbake til mellomkrigstiden for å finne et slikt lavt nivå. Forskjell i kroner mellom disse to nivåer representerer ca 14 milliarder pr år.

Dette medlem vil da også peke på at en økonomisk ramme for det fremtidige forsvaret ikke primært er økonomisk bestemt, men avhenger av den sikkerhetspolitiske situasjon og politisk vilje til å tilføre Forsvaret de ressurser det er behov for. Statens inntekter tillater betydelige økninger til Forsvaret hvis det er behov for dette. Herunder vil man peke på at innkjøp av høyteknologiske våpensystemer fra utlandet uten gjenkjøpsavtaler ikke har pressvirkning på norsk økonomi.

5 Særuttalelser til kapittel 4.4

Utvalgets medlem *Lysgaard* viser til forsvarssjefens studie, FS 2000. Den økonomiske ramme i denne studien er tilnærmet sammenfallende med det ressursgrunnlag som legges til grunn i utvalgets innstilling. Utvalget innfører nye kapasiteter/strukturelementer som forsvarssjefen ikke har gitt prioritet av operative eller økonomiske grunner. Når utvalget foreslår nye strukturelementer, bør disse i så fall tilleggsfinansieres, eller det bør angis hvilke strukturelementer i FS 2000 som bør utgå.

Utvalgets medlem *Mjælde* finner at det er et betydelig gap mellom den skisserte oppgaveportefølje og den anbefalte styrkestruktur. Videre er det også et gap mellom anbefalt styrkestruktur og den anbefalte økonomiske ramme. Dette medlem finner det nødvendig å foreslå følgende tilpasninger:

En mobil divisjonskommando har sin primære bruk ved artikkel 5 operasjoner på norsk territorium, og anses derfor som lavt prioritert under dagens forhold. Videre anser dette medlem en mekanisert brigade (ny) og en mekanisert brigade (arv) som utilstrekkelig for både å ivareta norsk forsvar av eget territorium og som rekrutteringsbase for internasjonale operasjoner. Dette medlem vil derfor foreslå at antall nye brigader økes til to, og at den mobile divisjonskommando nedlegges.

Dette medlem anser fravær av kamphelikopter i Forsvaret som en stor svakhet i et multidimensjonalt stridsscenario. Denne kapasiteten bør derfor vurderes anskaffet ved moderniseringen av våre panserstyrker, og i mellomtiden bør man ved avtale med våre allierte sikre seg at slike stridselementer inngår i allierte øvelser på norsk område og ved forsterkningene. Mulighet for leie/leasing av kamphelikopter bør også vurderes i en slik mellomperiode.

Dette medlem stiller seg tvilende til behov for 8 mineryddingsfartøyer ut fra dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Et slikt antall er det primært bruk for under forsterkninger ved en artikkel 5 operasjon på norsk territorium. Det anbefales derfor at dette antallet vurderes opp mot anskaffelse og operasjon av et lite antall nye missil/kanonbåter av type Skjold-klasse.

Dette medlem sier seg enig i at man i dag ikke anskaffer nye kampfly, men vil finne det rimelig at man på et senere tidspunkt (2006–2008) vurderer anskaffelse av et mindre antall nye kampfly ved leasing. Dette vil tillate en ”mykere” overgang til nye fly og våpen.

Dette medlem ser ingen grunn til å endre HVs totale mannskapsramme (80.000 mann) idet drift av denne koster relativt lite, og er et system som fungerer bra både som del av territorialforsvaret, og som støtte til samfunnet for øvrig under ulykker/katastrofer.

Dette medlem anser den økonomiske ramme for omleggingen (jf kapittel 5) som utilstrekkelig for den struktur som Forsvaret nå skal fremskaffe. Med en utvidelse av verneplikten (6 mnd) i forhold til FS 2000 vil det være behov for anslagsvis 300 mill kr i tillegg, samt at en ekstra brigade vil kreve anslagsvis 1,5 mrd kr mer pr år. Bortfall av den mobile divisjonskommando vil kompensere noe av denne merkostnad. Videre pekes det på at Forsvaret bruker nærmere 200 mill kr årlig på kulturaktiviteter som bevaring av festningsanleggene etc; det bør vurderes å etablere en stiftelse for slike anlegg med deltagelse av andre statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører. Stiftelsen bør operere på kommersiell basis til nytte for samfunnet.

Dette medlem foreslår derfor en total ordinær ramme for forsvarsbudsjettet på kr 26,7 mrd, hvor et antatt årlig driftspres på 1,5 prosent kompenseres utenom. I omstillingsperioden tilføres det 5 mrd kr i friske omstillingsmidler. Det forutsettes at bevilgninger til store prosjekter kan skje utenfor rammen, og at man i hvert enkelt tilfelle vil vurdere om det er hensiktsmessig med gjenkjøpsavtaler. Ellers slutter man seg til flertallets innstilling.

Utvalgets medlem *Solhjell* mener at den strukturen som er presentert i FS 2000 inneholder komponenter som ikke er nødvendige i fremtidens forsvar. Den gir også lite handlefrihet for Forsvaret til å foreta andre typer investeringer som aktualiseres i fremtiden.

Innen landforsvaret bør den foreslåtte struktur fra FS 2000 legges til grunn for Hæren i fremtiden. Det ville være en feilprioritering å øke tallet på brigader utover de 2+ som der er foreslått. Fremtidens trusselbilde gjør det lite trolig at vi vil være involvert i store hæroperasjoner på norsk jord. Kompetansen kan bibeholdes i tilstrekkelig grad med to brigader. Det framstår da heller ikke som en klok prioritering å opprettholde en mobil divisjonskommando. Så lenge dette kun vil bli aktuelt i forbindelse med større allierte operasjoner, kan det ikke prioriteres i dagens sikkerhetspolitiske situasjon.

Den framtidige anskaffelsen av nye kampfly vil stille Forsvaret overfor store økonomiske utfordringer. All den tid en fornyelse blir nødvendig, må man vurdere løsninger som begrenser kostnadene ved dette. Det betyr i praksis å kjøpe billigere fly med noe lavere kapasitet enn de man i dag vurderer, eller å redusere tallet på fly.

Dette medlem er sterkt kritisk til FS 2000 sin anbefaling om innføring av kryssermissiler i strukturen etter 2010. Russland har gjennomført store reduksjoner i sine militære kapasiteter. Som naboland til Russland, bør Norge ikke opprette offensive, langtrekkende kapasiteter. Bruk av eller trussel om bruk av et offensivt våpen med stor ødeleggende kraft vil virke eskalerende på en konflikt. Det bryter med en forsvarspolitik som vektlegger defensivt forsvar av territoriet.

Det bør vurderes å bygge ut kapasitet for informasjonsoperasjoner, for miljøforsvar og en utvikling av mindre luft- og sjøbårne enheter som kan brukes i forbindelse med krisehåndtering.

6 Særuttalelser til kapittel 4.5

Utvalgets medlem *Hovind* understreker at en kvantitativt mindre styrkestruktur, med større fokus på de operative enheter og økt delegering av myndighet,

vil kreve en redusert fredsstruktur. Et forenklet ledelses- og støtteapparat vil også ha samme resultat. Imidlertid vil en storstilt konsentrasjon av den gjenværende struktur for å oppnå stor driftsfordeler, sannsynligvis utløse behov for store investeringer i bygg og anlegg, med tilhørende økte driftsutgifter, til erstatning for tilsvarende anlegg som må legges ned andre steder. Hvis en slik endring skal gjennomføres, må de dokumenterte fordeler for Forsvaret langt overstige de samfunnsmessige ulemper et slikt tiltak måtte medføre. De samfunnsmessige ulemper må i så tilfelle kompenseres gjennom omstillingstiltak.

7 Særuttalelser til kapittel 4.6.2

Utvalgets medlem *Lysgaard* påpeker at forsvarssjefen ikke er enig i at ansvaret for styrkeproduksjon, herunder generalinspektørene (GIene), flyttes fra Forsvarets overkommando til det fellesoperative hovedkvarter. GIene er forsvarssjefens faglige rådgivere. Deres plassering i Forsvarets overkommando styrker fellestanken og er et viktig element i forsvarssjefens myndighetsutøvelse. Hvis styrkeproduksjonsansvaret legges til det fellesoperative hovedkvarter, kan dette svekke den operative oppmerksomheten og føre til at GIene/kommandørene utvikler de facto myndighet som "forsvarsgrensjefer".

Utvalgets medlem *Mjelde* slutter seg til forsvarssjefens betenkning, og kan derfor ikke støtte overføring av ansvaret for styrkeproduksjon til det fellesoperative hovedkvarteret.

8 Særuttalelser til kapittel 4.7

Utvalgets medlem *Mjelde* vil understreke at Forsvarets Sanitet står overfor nye ansvarsområder, oppgaver, kompetansebehov og kapasitet i relasjon til den fokus som Forsvaret nå har på internasjonale operasjoner. Mellom 3–4000 mannskaper vil hvert år tjenestegjøre i områder som kan betegnes som stridsområder, og mannskapene kan der bli utsatt for fysiske og psykiske skader.

Dette medlem mener at Forsvarets Sanitet må sikre at mannskapene er tilstrekkelig forberedt for slike oppdrag, og videre at Saniteten må være ansvarlig for å følge opp (også etter tjenesten) skadede mannskaper mht behandling og rehabilitering. I relasjon til norsk helsevesen må disse mannskaper gis første prioritet mht behandling og støtte/omsorg.

Dette medlem vil peke på de betydelige investeringer som Forsvaret har foretatt og vil foreta i fremtiden; oppbygging av 6. Divisjon i 90-årene og fregatprosjektet i dette tiår er eksempel på slike. Slike komplekse våpensystemer stiller store krav til pålitelig, våpennøyaktighet og operativitet. Forsvaret har i dag ingen uavhengig avdeling eller enhet som sikrer at disse systemer fungerer etter hensikten, og at operativ utprøving blir foretatt slik at dette eventuelt kan fastslås. De forskjellige nasjoner i NATO har forskjellige modeller for hvorledes dette ivaretas (det henvises til f.eks. US Director, Operational Test & Evaluation). Dette medlem vil foreslå at Forsvarssjefens internrevisjon får utvidet sin kompetanse og oppgave til også å kvalitetssikre at anskaffet utstyr og systemer fungerer iht operative krav og forventninger.

9 Særuttalelser til kapittel 4.7.2

Utvalgets medlem *Hovind* viser til særuttalelse gjengitt under kapittel 4.5.

10 Særuttalelser til kapittel 4.10

Utvalgets medlemmer *Hovind*, *Mjelde* og *Solhjell* slutter seg til flertallets anbefaling mht to forskjellige lengder på førstegangstjenesten, men anbefaler 12 måneder og 6 måneder (2 inntak årlig). Man har i dag god erfaring med 6 måneders førstegangstjeneste for HVs mannskaper, og bør bygge videre på denne fremfor å eksperimentere med en 4 måneders tjeneste, som i realiteten vil tilsi 3 1/2 måneder med reell tjeneste.

Utvalgets medlemmer *Lysgaard*, *Olsen*, *Stensønes* og *Tamnes* vil understreke at behovet for reduksjon av driftsbudsjettet tilsier at Forsvarets behov må dimensjonere gjennomføringsgraden av førstegangstjenesten i omstillingssperioden.

11 Særuttalelser til kapittel 5.3

Utvalgets medlem *Mjelde* viser til særuttalelse gjengitt under kapittel 4.4.

Utvalgets medlem *Solhjell* vil vise til utvalgets beskrivelse av rammene for finanspolitikken i kapittel 4 og særlig påpeke de mange godt begrunnede ønsker om økte bevilgninger som finnes i mange sektorer i samfunnet. På bakgrunn av dette er det svært viktig at de tilleggsbevilgninger som skal gjøres i forbindelse med omleggingen er velbegrunnede og realistiske og at det settes strenge krav til å oppnå resultater av denne.

Forsvaret fikk i forbindelse med kjøpet av de nye fregattene en ekstrabevilgning på 6 mrd kroner, fordelt med 1 milliard i året over 6 år. En vesentlig begrunnelse for dette fra Stortingets side var at Forsvaret i denne perioden fikk en rekke større materiellinvesteringer samtidig (Innst S nr 24 (1997–98) og Innst S nr 140 (1998–99)). Denne forutsetningen er borte når investeringer i jagerflyvåpenet og MTB-våpenet er utsatt. På bakgrunn av dette synes det mer rimelig at bevilgningen til fregattene omgjøres til et tilskudd til omlegging på 5 milliarder kroner. En slik omgjøring vil være logisk. For det første vil omleggingen av Forsvaret være den største utfordringen i perioden 2002–2006. For det andre har forutsetningene som nevnt endret seg. Det bør legges til grunn realistiske forventninger om bevilgningene til Forsvaret, det vil si dagens ramme med de tilleggsbevilgninger som allerede er vedtatt av Stortinget. Dette medlem foreslår derfor at rammene rundt omleggingen settes slik:

- En flat ordinær forsvarsramme i bunn på samme reelle nivå som budsjettet for år 2000, dvs en årlig ramme som tilsvarer 24,7 mrd 2000-kroner.
- Et tilskudd til omlegging på til sammen 3–5 mrd 2000-kroner i tillegg til rammen. Det er lagt til grunn at det meste av tilleggsfinansieringen av fregattprogrammet omgjøres til et tilskudd til omlegging som i sum utgjør samme beløp.
- Det forutsettes brutto inntekter ved salg av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg på opptil 2 mrd kroner i fire-års perioden.

- Prinsippet om tilleggsfinansiering av merutgiftene ved internasjonale operasjoner videreføres.
- 3–5 mrd kroner overføres fra investeringer til drift i løpet av den samme perioden.
- Regionalpolitiske tiltak til kommuner som blir hardt rammet av omleggingen skal gå inn som del av forliket, selv om dette finansieres via andre budsjetter.

Dette gir en omstillingspakke på et noe høyere nivå enn flertallet. Midlene forutsettes brukt på samme måte som flertallet, med unntak av at regionalpolitiske tiltak er tatt med innen rammen.

Det er medlemmets oppfatning at de helt nødvendige endringer som Stortinget må gjøre i struktur og virksomhet, og oppfølgingen av dette i Forsvaret, er langt viktigere enn størrelsen på ekstrabevilgninger. Økte bevilgninger til å fortsette som før ville forverret situasjonen i Forsvaret, helt nødvendige bevilgninger til selve omleggingen vil derimot virke positivt. Tilleggsbevilgningene vil imidlertid bare ha begrenset effekt dersom ikke Stortinget samtidig vedtar nødvendige endringer i ledelse og struktur.

På bakgrunn av de store kostnadene ved omleggingen er det helt sentralt at det sikres en god oppfølging av denne. Dette krever et sett av tiltak som kan sikre at omleggingen har førsteprioritet og at man venter med andre kostnadsdrivende tiltak til omleggingen har gitt resultater:

- Stortinget bevilger tilskuddet til omlegging på årlig basis, og baserer seg på en egen rapport fra departementet om gjennomføringen og oppfølgingen;
- Det innføres en investeringspause t o m 2003 for alle prosjekter som er bindende for forsvarets struktur og har en ramme på over 1 milliard kroner. Det planlegges ikke store framtidige investeringer før man ser resultater av omstillingen;
- Midlene som er satt av til personellpolitiske og regionalpolitiske tiltak øremerkes til disse formål og trekkes tilbake dersom de ikke er brukt;
- For å sikre fortgang i avhendingen av EBA må tungsolgte objekter om nødvendig avhendes gratis/med redusert fortjeneste til andre deler av det offentlige for ikke å holde oppe utgifter til drift og vedlikehold.

Forsvarets budsjettnivå må bestemmes av trusselbildet, ikke av størrelsen på BNP eller gjennomsnittlig nivå i andre land. Så langt man kan lese den sikkerhetspolitiske utviklingen fremover er det ikke grunnlag for å øke forsvarsutgiftene, snarere tvert om. En omlegging etter den ovenfor gitte rammen og med de nevnte krav til gjennomføring vil imidlertid gi grunnlag for et bedre og billigere forsvar i fremtiden.

Vedlegg 2**Forsvarssjefens fremlagte struktur – "FS 2000**

Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Felles
1 mobil divisjonskommando	5 fregatter m/helikoptre	48 kampfly	1 fellesoperativt hovedkvarter
1 mekanisert brigade	6 ubåter	3 EK og VIP-fly (DA-20)	kommando-, kontroll- og informasjonsorganisasjon
innsatsstyrke for internasjonale operasjoner	8 mineryddere	4 maritime patruljefly	spesialstyrker
H M Kongens Garde	1 logistikkfartøy	6 transportfly	
1 jegerbataljon	1 minelegger	12 transporthelikoptre	
1 grensevaktkompani	miner	2 basesett	
1 mobil logistikkavdeling	1 kystjegerkommando	3 flystasjoner	
1 mekanisert brigade (arv)	1 minedykkerkommando	1 helikopterbase	
	2 orlogsstasjoner	3 MSAM-batterier (luftvern)	
selvstendige feltkompanier	Kystvakten	Redningstjenesten	Heimevernet
støtteavdelinger			

Oversikten viser forsvarssjefens fremlagte styrkestruktur for 2005 i Forsvarsstudien 2000. I 2010 anbefaler forsvarssjefen at mineleggeren utgår, at det anskaffes moderne miner til Sjøforsvaret, og at det innføres Unmanned Aerial Vehicles (UAV), dvs "droner", som et felles element. Den mekaniserte brigaden basert på arv vil i 2010 ha kritiske mangler. På dette tidspunktet må gjenanskaffelse av erstatning for kampflyene være besluttet.