

NORGES FORSVARSFORENING'S INNSPILL TIL FORSVARSKOMMISJONEN

Sammendrag

Kommisjonens mandat er svært bredt. Norges Forsvarsforening (NFF) har vektlagt å peke på det vi mener er grunnleggende utfordringer for norsk forsvarspolitik og for en nødvendig utvikling av Forsvaret. I dette innspillet pekes på to hovedutfordringer; *dimensjonering og finansiering og av Forsvaret*.

- *En fremtidig struktur må kunne håndtere de ambisjonene som ligger i Forsvarets ni oppgaver – alene og sammen med allierte. Dette kan bare skje gjennom en holdningsendring som gjennomsyrrer hele samfunnet og hvor viljen til å bruke betydelig større ressurser på Forsvaret er til stede. I en slik utvikling er det sentralt at også de sivile beredskapsinstitusjonene utvikles parallelt og gis en tilsvarende økt finansiering og handlefrihet.*
- *NFF er bekymret for at fellesskapets sikkerhet skal tape i ressurskampen.*
- *Finansiering av Forsvaret bør behandles grundig av kommisjonen, og det bør ses på om det finnes alternative måter å sørge for å skape en troverdig langsiktighet og forutsigbarhet for utviklingen av Forsvaret. I dette ligger også å se på systemer som kan sikre en reell finansiering av de vedtatte strukturer og de ambisjoner som er lagt.*
- *NFF fremhever i tillegg tre spesifikke områder av overordnet karakter som bør vektlegges særlig i kommisjonens arbeid: Verneplikt, Volum, Modernisering.*

Dette utdypes i det etterfølgende.

Innledning

Vi er forsiktige med å bruke ordet krig, men etter NFFs mening er Norge, Europa, Vesten og store deler av verden *de facto* i krig med Russland – på nesten alle andre områder enn gjennom væpnet konflikt. Ukrainas folk kjemper den kampen for oss. Ukraina sloss for sin eksistens og for en samfunnsform vi kjenner og er en del av, for at demokratiet skal bestå i vår del av verden og mot et diktatur som søker å styre andres lands utvikling.

Norsk økonomi er under press som følge av en periode med pandemi og uforutsigbarhet i verdens handel og logistikk, med uro i energimarkedet, økte renter og kraftig inflasjon samt fare for resesjon. Det er dyrtid og en reell fare for økt ustabilitet i Europa. Ikke minst pågår det en konvensjonell krig i Europa. En krig som skjer på vår dørterskel og hvor Norge og Vesten har valgt side.

Beredskap favner bredt og handler om å ivareta så godt som alle funksjoner og tjenester i samfunnet som vi har blitt vant med og nyter godt av. Dette gjelder ikke bare Forsvaret, men tjenester innen helse og medisin, matsikkerhet, vannforsyning, energiforsyning, brannberedskap osv. Flere av disse tjenestene bidrar til stabilitet og sosial trygghet.

Beredskap handler om å etablere planer og systemer for å sikre at de samme tjenestene fungerer i unormale tider og ved plutselige hendelser. Under pandemien sviktet beredskapen på flere områder, med uønskede konsekvenser for samfunn og økonomi.

Det er dessverre slik at hverken institusjoner, ledere eller politikere høster lovord for å bruke store midler på å lage planer, fylle lagre eller skape seighet i samfunnsfunksjoner. Beredskap synes ikke til daglig. Det er imidlertid viktig å merke seg at de samme lederne vil høste sterk kritikk den dagen systemene svikter og ikke leverer som forutsatt. Konsekvensene kan være store.

Det er en sterk bekymring for at beredskap ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt i årene som kommer. Vår privatøkonomi og velstand er viktig, men i dagens situasjon må Staten ivareta behovet for både raskt og langsiktig styrke landets sikkerhet gjennom Forsvaret og øvrige beredskapsinstitusjoner. Ressursene som legges inn i beredskapsarbeid må ses på tvers slik at utnyttelsesgraden og samfunnsnytteten blir best mulig i fred, krise og krig.

NFF er bekymret for at fellesskapets sikkerhet skal tape i ressurskampen.

To hovedutfordringer

NFF ønsker i dette innspillet å peke på to hovedutfordringer: *Finansieringen av Forsvaret* og *Dimensjoneringen av Forsvaret*.

Finansiering av Forsvaret

Det er en alvorlig og grunnleggende utfordring at Forsvaret utsettes for en *vedvarende og manglende* finansiering av den strukturen som Stortinget vedtar at forsvarsektoren skal ha. I det etterfølgende behandles utfordringer som knyttes til Forsvaret.

De fireårige forslag til langtidsplan for Forsvaret (LTP) utvikles av regjeringen etter råd fra forsvarssjefen, FFI og andre. De vedtas, normalt noe justert, av Stortinget. Langtidsplanene må sies å være forpliktende i ord, men ikke nødvendigvis i handling da de bare kan følges opp gjennom nødvendige bevilgninger i statsbudsjettet fra år til år.

Det er ikke noe galt i årlige tildelinger *per se*, men i realiteten blir det som er ment å være en helhetlig og sammenhengende plan og ambisjon over flere år, i stedet fragmentert gjennom en oppstykkning i de årlige bevilgningene som gjennom krav til effektivisering er for stramme.

Ambisjonene i en LTP skal være oppfylt innen utgangen av fireårsperioden. Forsvaret har svært langsiktige forpliktelser som til enhver tid må ivaretas først. Det gjelder forpliktelser overfor fast ansatte, daglige operasjoner på havet, i luften og grensen mot Russland mv, større planlagte øvelser, og det gjelder store forpliktete investeringer som løper over mange år. Uansett forsvarsbudsjett, så må det som er forpliktet ivaretas før midler benyttes andre steder i organisasjonen.

Investeringsandelen er for stor i forhold til driftsandelen av forsvarsbudsjettet. En ubalanse ett år akkumuleres til neste år, osv. Derfor opplever vi ved «hver» ny LTP at det må tas enda flere grep, det blir enda vanskeligere å opprettholde strukturelementer, avdelinger blir mindre, lagre reduseres, materiell og bygninger vedlikeholdes mindre, øving og trening reduseres, det utdannes færre, arbeidspresset blir stort og folk slutter. Det blir derfor mindre viktig om Forsvaret er stort eller lite, dersom det eksisterende ikke ivaretas og fungerer som forutsatt.

I dette systemet blir utviklingen av Forsvaret tilfeldig og planløs, fordi kutt må tas der det er mulig og der det er opportunt i øyeblikket. Resultatet er at vi får mindre forsvarseffekt enn vi hadde fått dersom reduksjoner var planlagt og forberedt.

En fullfinansiering av en vedtatt LTP og utvikling av Forsvaret burde være en selvfølgelighet, men er det ikke. Svakheten ligger derfor både i en årlig finansiering med manglende forpliktende langsiktighet, og en underfinansiering av driftskostnadene for vedtatt struktur og ambisjonen om hva den strukturen er ment å kunne utføre.

NFF oppfatter at det ligger en trøtthet og resignasjon i befolkningen og hos mange av Forsvarets ansatte, hvor langtidsplanens formuleringer og ambisjoner for Forsvaret i liten grad oppleves å samsvare med den faktiske utviklingen. En større ærlighet i beskrivelse av tilstand og de ambisjoner som en faktisk har til hensikt å oppfylle, har i et overordnet og lengre perspektiv med befolkningens tillit til myndighetene å gjøre. Det har betydning for å styrke demokratiske institusjoner og det har med bevaring av demokratiet i seg selv å gjøre. Demokratiet er fundamentet for det vi ønsker å ivareta som nasjon.

Spørsmålet om finansiering av Forsvaret bør behandles grundig av kommisjonen. Og det bør ses på om det finnes alternative måter å sørge for å skape en troverdig langsiktighet og forutsigbarhet for utviklingen av Forsvaret. I dette ligger også å se på systemer som kan sikre en reell finansiering av de vedtatte strukturer og de ambisjoner som er lagt.

Dimensjoneringen av Forsvaret

Norges Forsvarsforening legger til grunn at Norge må ha et forsvar som er tilpasset de utfordringer vi realistisk kan stå overfor. Det mener vi ikke er tilfelle i dag. Langtidsplanen er for lite ambisiøs og i utakt med den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Den nåværende langtidsplanen kom i stand etter to runder i Stortinget, først gjennom Prop. 62 S, som ble kommentert av avtroppende forsvarssjef (FSJ), admiral Haakon Bruun-Hanssen, og den andre, Prop. 14 S, som i hovedtrekk er lik, og kommentert av påtroppende FSJ, general Eirik Kristoffersen. De to proposisjonene baserer seg tungt på anbefalinger i FSJs fagmilitære råd (FMR) fra 2019 hvor fire alternative ambisjonsnivåer ble stilt opp.

Forsvarssjefene kommenterer de to proposisjonene noe ulikt. Felles er at proposisjonen ikke legger opp til en tilstrekkelig styrking av Forsvaret, og at viktige investeringer som helikoptre, luftvern, langtrekkende presisjonsild, utviklingen av Sjøforsvaret, personelløkninger og den nødvendige økningen i volum er skjøvet ut i tid.

Ingen politiske partier stiller spørsmål ved beskrivelsen av rammene for den videre utvikling av Norges sikkerhet. I både Prop. 62 S og Prop. 14 S (s.7) heter det eksempelvis: *«Ikke siden slutten av den kalde krigen har Norge og våre allierte stått overfor et slikt omfang av samtidige sikkerhetsutfordringer – mot staten, samfunnet og individet»*. Dokumentene inneholder en rekke varianter av dette utsagnet og gir oss en kraftig påminnelse om den forverrede sikkerhetspolitiske situasjon vi befant oss allerede ved utarbeidelsen av langtidsplanen.

Når vi i dag kjenner utviklingen fra 2019, og særlig siden det siste angrepet på Ukraina den 24. februar 2022, så vil de fleste hevde at situasjonen har blitt betydelig forverret på en rekke områder; vi befinner oss i en sikkerhetspolitisk krise, og den vil ikke finne en snarlig løsning.

Dersom det skulle komme til konflikt i våre områder, så vil det ikke treffe Norge alene. Flere land vil kunne stå overfor en tilsvarende utfordring som vår. De enkelte land vil erfaringsmessig søke å ivareta egen sikkerhet først.

Det er, og bør være forsvarssjefens (FSJ) oppgave å anbefale det forsvaret som kan håndtere sikkerhetsutfordringene med et volum og en sammensetning som gir best mulig militær effekt. NFF ønsker å gi et bilde av omfanget av de utfordringer som Forsvaret står i:

- Sikkerhetssituasjonen stiller et økende krav til kontinuerlig nasjonal tilgjengelighet (reaksjonsevne) og tilstedeværelse i nordområdene og i havområdene.
- NATOs og allierte styrkers oppdaterte planverk, samt potensielt nye NATO-medlemmer, medfører at Norge må være forberedt på å motta et større volum av forsterkningsstyrker enn tidligere. Evnen til mottak må styrkes, slik at planene for forsvaret av Norge, og potensielt Norden, kan gjennomføres på en realistisk og effektiv måte.
- Reduserte varslingstider gjør at Forsvaret står i et dilemma mellom å ha styrker tilgjengelig nasjonalt eller som bidrag til NATOs hurtige reaksjonsstyrker. Krav til reaksjonstid nasjonalt og i NATO gjør at samme avdeling ikke kan løse begge oppgavene. Dagens struktur mangler volum for å møte dette dilemmaet.
- Det er behov for å styrke Forsvaret på en rekke områder:
 - Øke reaksjonsevnen:
 - Høyere beredskap på operative avdelinger
 - Økt bemanning
 - Styrket vedlikehold
 - Nødvendig trening og øving
 - Skjerme operative enheter fra å drive grunnopplæring
 - Styrke understøttelsen av operative avdelinger.
 - Øke utholdenheten:
 - Større utdanningskvoter, flere ansatte, flere vernepliktige)
 - Etablere en aktiv reserve for alle typer avdelinger
 - Større grad av mobiliserbare avdelinger
 - Øke beredskapsbeholdninger, særlig for ammunisjon
 - Fortsatt styrke samarbeidet med sivile partnere (støttefunksjoner).
 - Redusere sårbarheter:
 - Bedre beskyttelse mot kryssermissiler og ballistiske missiler
 - Bedre beskyttelse av våre systemer i cyberdomenet
 - Bedre beskyttelse av viktig militær og sivil infrastruktur
 - Øke motstandsdyktigheten i samfunnet (Seven Baseline Requirements).
 - Bidra til NATOs kollektive forsvar og ivareta både:
 - Artikkel 3, Nasjonal forsvarsevne

- Artikkel 5, Evne til å bidra i NATOs hurtige reaksjonsstyrker utenfor Norge.
- Øke volum og bredde i strukturen:
 - Styrke sjødomenet
 - Styrke landdomenet
 - Styrke evnen til å motta allierte forsterkninger
 - Styrke evnen til sømløs kommunikasjon og beskyttelse i cyberdomenet.

Av ovennevnte ønsker NFF å fremheve noen områder av overordnet karakter som bør vektlegges særlig i kommisjonens arbeid: *Verneplikt, Volum og Modernisering.*

Verneplikt. Av den oppvoksende befolkning er det hvert år ca. 85% (eller ca. 50 000 ungdommer) som aldri får noen tilknytning til Forsvaret. Slik Forsvarets struktur er i dag kan bare en begrenset del tas inn til førstegangstjeneste og gis en meningsfull opplæring. Det bærende prinsipp har vært å utdanne til Forsvarets struktur og ikke flere enn det er behov for. Dette prinsippet bør revurderes. NFF mener det vil ha en stor samfunnsverdi å sikre at en større andel gjennomfører en form for førstegangstjeneste i Forsvaret eller i annet beredskapsarbeid - med påfølgende verneplikt. Dette vil styrke forståelsen for beredskap og sikkerhet i et bredere lag av folket. Samtidig må det være en forutsetning at de ressurser som legges inn i dette, også må ha en nytteverdi i tilfelle krise og krig.

Volum. Til tross for god sensorkapasitet fra fartøyer og fly er Norges ressurser for overvåkning, kontroll og tilstedeværelse i våre havområder og forvaltningsområder på havet meget tynt i lys av områdets areal og strategiske betydning. Det gjelder både antall plattformer og systemer som kan gi effekt, og det gjelder ikke minst personell som bemanner og understøtter systemene. For å kunne styrke reaksjonsevne og utholdenhet må det etableres doble besetninger og crew. Det må også skapes en tilsvarende seighet for staber og de enheter som understøtter systemene.

Nordområdene vil forbli et svært sentralt område for USA og Russland, og dermed for NATO. Selv med nye NATO-medlemmer fra Norden, så vil Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet i stor grad forbli et norsk anliggende hvor det blir viktig med nasjonal innflytelse i et strategisk perspektiv og vår posisjon i NATO. Det vil også være sentralt å ha norske ressurser for å understøtte alliert mottak og forsyninger til den skandinaviske halvøy.

Hærstyrker er for alle praktisk formål knyttet til Nord-Norge. Sannsynligheten for at disse styrkene settes inn i andre deler av landet i en sikkerhetspolitisk krise, med tilsvarende reduksjon av kapasiteter i nord, er nærmest ikke-eksisterende og teoretisk. Resten av landet har Heimevern, men ikke hærstyrker. Forsvaret mangler reell hær-reserve som kan gi volum, seighet og utholdenhet i nord eller benyttes i andre deler av landet.

Oppbygging av reservestyrker vil kunne øke volumet, særlig av landstyrker. NFF vil påpeke viktigheten av at en reserve må organiseres i enheter som har materiell og at personellet og enhetene øves og trenes. En ren oppbygging av reservepersonell vil i liten grad gi økt volum til Forsvaret, men det vil gi større og etterlengtet seighet til de avdelinger som mottar personell, f.eks staber og hovedkvarter.

Modernisering. NFF mener det er særdeles viktig å ta i bruk ny teknologi i Forsvaret. Norges forsvar vil relativt sett alltid være lite. Derfor vil den fremste teknologien kunne bidra til å skape avgjørelser på slagmarken, hvor gammel teknologi ikke ville bidratt tilsvarende. Det gamle Forsvaret skal ikke bevares, garnisoner eller systemer skal ikke fredes, men Forsvaret må utvikles og moderniseres i takt med den teknologiske utviklingen og de muligheter som gis i form av økt effekt som rekkevidde, presisjon og hurtighet. Digitale systemer må utnyttes for å gi sikker og tidsriktig informasjon i og mellom domeneene.

Det bør også ses på om beredskapsressurser kan utnyttes og koordineres bedre enn de gjør i dag mellom Forsvaret og øvrige deler av totalforsvaret og mellom de nordiske land. Hvordan kan ressursene finne hverandre for best samfunnsøkonomisk lønnsomhet og utnyttelse?

Avslutning

NFF mener det er nødvendig å ta konsekvensene av en langvarig, forverret sikkerhetssituasjon. Alliertes interne stabilitet eller deres prioriteringer kan endre seg på kort varsel, og NFF mener derfor at det er nødvendig å bygge opp en større selvstendig evne til å håndtere egen sikkerhet og trygghet i tråd med NATO-traktatens artikkel 3. Samtidig må kollektivt forsvar i NATO fortsatt utgjøre fundamentet for norsk forsvar og sikkerhet.

Det sterk grunn til å påpeke at Norge har forpliktet seg til å bruke minst 2% av BNP til forsvar. Et måltall med åpenbare svakheter, men i dag ligger Norge godt under denne forpliktelsen.

Alle utfordringene til Forsvaret kan ikke løses på kort sikt, men utfordringene kan og må gripes fatt i og løses i et betydelig hurtigere tempo enn i dag. For å få til et slikt løft må ambisjonene økes og Forsvaret gis mulighet til å stille om til «*krigsproduksjon*». Finansiering må være langsiktig og forutsigbar. Midlene må dekke investering, drift, vedlikehold og lager for den strukturen som vedtas.

På kort sikt er det likevel mye som kan bedres raskt dersom viljen er der: bl.a. vedvarende større kvoter på krigsskolene samt økt utdanning av befal og spesialister på lavere nivå. Beholde det dyktige personellet vi har i dag gjennom å styrke incentivordningene som over tid har blitt svekket for de ansatte. Økt inntak til førstegangstjeneste med oppbygging av en større reserve som øves og som har utrustning. Bestille kritisk ammunisjon med lang ledetid nå, fyller opp ammunisjonslagre der det er tilgang, øke reservedelslagre og tette gap i andre beholdninger, hurtige anskaffelser av mer og langtrekkende luftvern, hurtige anskaffelser av helikoptre til kystvakt og fregatter, transporthelikoptre til Hæren og gi FSJ mandat til å foreslå et forsvar tilpasset dagens utfordringsbilde.

En fremtidig struktur må kunne håndtere de ambisjonene som ligger i Forsvarets ni oppgaver – alene og sammen med allierte. Dette kan bare skje gjennom en holdningsendring som gjennomsyrrer hele samfunnet og hvor viljen til å bruke betydelig større ressurser på Forsvaret er til stede. I en slik utvikling er det sentralt at også de sivile beredskapsinstitusjonene utvikles parallelt og gis en tilsvarende økt finansiering og handlefrihet.

Det er grunn til å peke på behovet for tempo. FSJs anbefaling (Alt. A) i siste fagmilitære råd var et nøkternt minimum for å løse Forsvarets oppgaver under daværende sikkerhetstrussel (2019). Truslene og utfordringsbildet er vesentlig skjerpet siden den gang.