

Dato: 10. januar 2011

## **NY LANGTIDSPLAN FOR FORSVARSSEKTOREN – FORSVARSPOLITISKE PRIORITERINGER SOM BAKGRUNN FOR UTARBEIDELSEN AV FORSVARSSJEFENS FAGMILITÆRE RÅD**

### **1. Innledning**

Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny langtidsplan for Stortinget våren 2012. Jeg ønsker at regjeringen og Stortinget skal ha tilgang til et helhetlig fagmilitært råd som grunnlag for å utforme og behandle den nye planen.

Forsvarsjefen er den øverste fagmilitære rådgiver og skal i henhold til instruks fremme uavhengige fagmilitære råd og utredninger. Dette notatet gir forsvarpolitiske prioriteringer som bakgrunn for utarbeidelsen av et helhetlig fagmilitært råd som innspill til ny langtidsplan for forsvarssektoren.

### **2. Grunnlag**

Gjeldende langtidsplan (St.prp. nr. 48 (2007-2008) – *"Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier"*) ble vedtatt av Stortinget 19. juni 2008. Denne planen representerte på mange måter avslutningen på den dyptgripende forsvarsreformen som ble innledet av Stoltenberg I-regjeringen i 2001. Omstillingen fra et invasjonforsvar til et moderne innsatsforsvar er nå gjennomført, men moderniseringen er ikke sluttført. Det er nå etablert et bærekraftig fundament som åpner for at den videre utviklingen kan foregå gjennom mer gradvise justeringer, fremfor hyppige og altomfattende reformer. Dette stiller nye krav til de strategiske plan- og styringsprosessene i forsvarssektoren. Disse må kunne ta opp i seg endringer kontinuerlig og håndtere disse i et tilstrekkelig langsiktig og helhetlig perspektiv.

Arbeidet med å utvikle sektorens langtidsplaner skal nå derfor i større grad skal foregå som en kontinuerlig prosess. Et mer kontinuerlig planarbeid og dynamiske styringsprosesser skal gjøre sektoren bedre i stand til å respondere på endringer og justere kursen underveis. Det understrekes samtidig at forholdet til Stortinget ikke endres. Stortinget skal fortsatt få seg forelagt og ta stilling til de overordnede langsiktige mål for forsvarssektorens innretning og virksomhet. Politisk vedtatte langtidsplaner skal fremdeles være et sentralt fundament for utviklingen av forsvarssektoren. Det er imidlertid åpnet for en større handlefrihet til å tilpasse omfang, innretning og hyppighet av de plan- og beslutningsdokumenter som presenteres for Stortinget.

Den vedtatte langtidsplanen har først og fremst fokus på perioden 2009–2012, men trekker også opp hovedlinjer, tiltak og mål som strekker seg ut over denne perioden. Regjeringen har lagt til grunn at en ny langtidsplan for forsvarssektoren skal bygge videre på det gode fundamentet som er etablert og de hovedlinjer som det er bred enighet om i regjeringen og på Stortinget. Det legges derfor opp til at en ny langtidsplan for forsvarssektoren i større grad enn tidligere langtidsplaner konsentreres om konkrete områder der det foreligger særlige utfordringer og behov.

### **3. Forsvarspolitiske ambisjoner og hovedprioriteringer for Forsvarets videre utvikling**

Det hersker bred politisk enighet om hovedelementene i forsvarpolitikken, herunder det overordnede oppgaveinnhold og ambisjonsnivået knyttet til oppgaveløsning. Disse hovedelementene er også solid begrunnet i Norges sikkerhetspolitiske mål og strategiske interesser. Regjeringen tar derfor sikte på å legge frem en ny langtidsplan som legger grunnlaget for at gjeldende oppgaveinnhold og forsvarsambisjon skal videreføres på lengre sikt. Regjeringen har som mål å utvikle et sterkt forsvar med relevante militære kapasiteter med tilstrekkelig reaksjonsevne, kampkraft, tilgjengelighet og utholdenhet, og som evner å samarbeide effektivt med både sivile aktører, allierte og partnere.

Regjeringen har i den gjeldende langtidsplanen lagt et styrket nivå for forsvarsrammen. I utarbeidelsen av sitt råd bes Forsvarssjefen ta utgangspunkt i dette nivået, samt de forutsetninger som er lagt med hensyn til inndekning av kampflyinvesteringen innenfor forsvarsrammen i den samme planen. Det understrekes i denne sammenheng at siktemålet er å legge frem en plan som danner grunnlaget for at gjeldende oppgaveinnhold og forsvarsambisjon skal videreføres på lengre sikt. Forsvarssjefen bes videre å angi eventuelle satsninger som bør vurderes i denne sammenheng.

I den vedtatte langtidsplanen er regjeringens langsiktige forsvarspolitiske hovedprioriteringer konkretisert. Disse hovedprioriteringene skal danne utgangspunktet for utarbeidelsen av den nye langtidsplanen. Hovedprioriteringene er:

#### *Fortsatt modernisering*

Regjeringen vil ha et moderne forsvar med evne til å møte nye sikkerhetsutfordringer. Utviklingen i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser understreker behovet for et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan bidra til å håndtere et bredt spekter av oppgaver, både hjemme og ute.

#### *Forsvarevne og nordområdene*

Regjeringen legger vekt på å styrke Forsvarets evne til å utføre de grunnleggende nasjonale oppgavene, med fokus på tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nord. Regjeringen ser nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde i årene som kommer. Dette skal også reflekteres i den videre utviklingen av Forsvaret.

#### *Forsvarets konfliktforebyggende rolle*

Regjeringen legger stor vekt på Forsvarets konfliktforebyggende rolle. Forsvaret skal bidra til en stabil og fredelig utvikling både nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret vil i mange tilfeller være et virkemiddel for å bidra til å opprettholde stabilitet og medvirke til at Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser utvikles i en ønskelig retning. Dette vil ofte være den primære hensikten med anvendelse av militære styrker, enten det gjelder myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse eller episode- og krisehåndtering hjemme og ute. Forsvarets grunnleggende funksjon er likefullt avskrekking og håndtering av begrensede episoder, samt å hindre uvedkommende aktører adgang til norsk territorium og at disse skader vitale samfunnsinteresser.

#### *Internasjonalt samarbeid om fred, sikkerhet og forsvar*

Nasjonale behov og NATOs grunnleggende fellesbehov knyttet til forsvar av medlemslandene må være utgangspunktet for utviklingen av Forsvarets militære kapasiteter. Samtidig må det tilstrebes at den forsvarsstrukturen som utvikles er relevant og anvendbar også for andre operasjoner internasjonalt. Et vesentlig element i ivaretagelsen av Norges nasjonale sikkerhetsbehov innebærer å bidra til å dekke NATOs grunnleggende fellesbehov, og å bidra med relevante og etterspurte kapasiteter til operasjoner i NATO-, FN- og EU-regi.

Flernasjonalt forsvarssamarbeid vil i fremtiden bli enda viktigere med tanke på å kunne opprettholde en bærekraftig og robust nasjonal forsvarsevne. Regjeringen ønsker derfor å ha en aktiv og bred tilnærming til arbeidet med å videreutvikle konkrete samarbeidsløsninger med nære allierte og partnere.

#### *Effektivt sivilt-militært samarbeid*

I arbeidet med å forebygge og møte de sikkerhetsutfordringer Norge vil kunne bli stilt overfor, må det tilstrebes en helhetlig tilnærming til bruken av militære og sivile virkemidler. Videre må det tilstrebes en tilnærming der bidrag fra ulike myndigheter utgjør gjensidig forsterkende elementer i en samlet innsats. Regjeringen legger økt vekt på samfunnssikkerhet, og vil arbeide for at Forsvaret som ett av

flere sikkerhetspolitiske virkemidler er mest mulig relevant i forhold til de reelle sikkerhetsutfordringer Norge vil kunne bli stilt overfor i fremtiden. Et effektivt sivilt-militært samarbeid er avgjørende for håndteringen av våre sikkerhetsutfordringer, både hjemme og i operasjoner ute.

#### *Folkeforankring, forsvarsevne og forsvarsvilje*

Regjeringen ønsker at Forsvaret skal være solid forankret i samfunnet. Forsvarets innretning og virksomhet står i et gjensidig påvirkningsforhold til utviklingen i og forventningene fra det sivile samfunn. Dette må reflekteres i den videre utviklingen av Forsvaret.

Forsvarsvilje og forsvarsevne henger i denne forbindelse nært sammen. Forsvaret må oppfattes som relevant og troverdig, både av Norges omgivelser og av det norske samfunnet. Befolkningens støtte til Forsvaret må kontinuerlig bekreftes og vedlikeholdes gjennom å sikre en bred forankring av Forsvaret som en integrert del av samfunnet og ved å skape tillit til at ressursene brukes, og oppgavene løses, til fellesskapets beste. Dette stiller høye krav til den videre utvikling og modernisering av Forsvaret, og til åpenhet og aktiv kommunikasjon om Forsvarets virksomhet og resultater.

#### *Verneplikten som et fundament for Forsvaret*

Regjeringen vil opprettholde den allmenne verneplikten som et fundament for Forsvarets virksomhet, tilpasset en ny tid og Forsvarets behov. Førstegangstjenesten må utvikles kontinuerlig slik at den har god kvalitet, et meningsfullt innhold og er hensiktsmessig innrettet i forhold til de operative behov.

#### *Kompetanse og mangfold*

Forsvarssektorens evne til å forvalte og utvikle sektorens kompetanse vil være av avgjørende betydning for at sektorens mål skal nås og oppgavene løses i fremtiden. En sentral utfordring er å rekruttere, beholde og utvikle tilstrekkelig mennesker med rett kompetanse til sivile og militære stillinger fra alle deler av befolkningen. Regjeringen legger særlig vekt på tiltak som kan bidra til å ivareta og videreutvikle den avgjørende ressurs forsvarssektorens personell representerer. Den personellpolitiske dimensjonen må utgjøre en sentral del av langtidsplanleggingen. Forsvaret skal være en inkluderende arbeidsplass som gjenspeiler det mangfold som preger det norske samfunn for øvrig. Regjeringen legger videre stor vekt på å øke andelen kvinner i Forsvaret.

FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 setter fokus på kvinners særskilte behov for beskyttelse i krig og konflikt, og på behovet for å øke kvinners deltakelse og innflytelse i fredsprosesser og fredsbygging. Resolusjonen understreker behovet for å integrere et kjønnsperspektiv i alle internasjonale operasjoner for å styrke måloppnåelsen. For Forsvaret innebærer dette at kjønnsperspektivet skal integreres når operasjoner forberedes, planlegges, gjennomføres og evalueres. Forsvaret skal derfor fortsette utviklingen av spesifikk genderkompetanse i egen organisasjon i et bredt perspektiv, herunder også innen utdanning og operativ virksomhet.

#### *Nasjonalt og internasjonalt industrisamarbeid*

Regjeringen legger vekt på nasjonalt og internasjonalt forsvarsmaterielsamarbeid. Med utgangspunkt i Forsvarets behov og strategien for næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser, vil regjeringen fortsette arbeidet med et styrket strategisk partnerskap mellom Forsvaret og industrien.

#### *Kontinuerlig utvikling og tilpasningsevne*

Det må legges vekt på at Forsvaret er forandrings- og tilpasningsdyktig, og løpende kan tilpasse seg endringer i omgivelsene. Dette vil være en forutsetning for at Norge kan møte fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringer på en troverdig og effektiv måte. Utvikling og forbedring av sektorens ledelses-, styrings- og forvaltingsprosesser skal derfor gis prioritet.

### *Et helhetlig og langsiktig perspektiv*

Det må anlegges et helhetlig og langsiktig perspektiv på utviklingen av Forsvaret. Gitt de lange ledetider som knytter seg til Forsvarets materiellinvesteringer og til produksjon av militær kompetanse, er det verken mulig eller hensiktsmessig at det foretas gjennomgripende endringer i Forsvaret med utgangspunkt i kortsiktige prioriteringer. Et moderne forsvar kan bare videreføres gjennom kontinuerlige investeringer i kompetanse og materiell. I et langsiktig perspektiv er det samtidig sentralt å ha en forsvarsstruktur som kan utgjøre et robust og fleksibelt utgangspunkt for å kunne tilpasses alternative utviklingsretninger.

#### **4. utfordringer og sentrale tema for en ny langtidsplan**

Arbeidet med å tilpasse Forsvaret til endrede utfordringer skal føres videre i den nye langtidsplanen. Den internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen er i rask endring, og det er vedtatt et nytt strategisk konsept og en ny integrert militær kommandostruktur for NATO. Det er viktig at det i arbeidet med den nye planen også vurderes grundig hvilke implikasjoner utviklingen i NATO og hos våre allierte vil ha for den videre moderniseringen av Forsvaret. Sentrale allierte samarbeidspartnere har alt startet planleggingsarbeidet for omfattende reformer i sine forsvar. Dette vil ha stor betydning for Norge og utviklingen av Forsvaret.

Omstillingen av Forsvaret har gjort det mulig for Norge å yte mer substansielle bidrag til internasjonal fred og stabilitet, både i FN-, EU- og NATO-operasjoner. I dag løser vi svært krevende oppgaver internasjonalt. Samtidig har Forsvaret store og strategisk viktige oppgaver i våre nærområder. På begge områder er utfordringene dynamiske og i kontinuerlig utvikling. Det vil være viktig at utfordringene knyttet til å håndtere utfordringer både hjemme og ute på en best mulig måte omhandles i planen. Det vil i denne sammenheng være viktig at landforsvaret behandles spesielt, slik at det kan fastlegges en klar og langsiktig innretning og ambisjon for landstyrkene i planen.

Vi har de senere år sett fremveksten av nye trusler. Teknologisk infrastruktur på informasjons- og kommunikasjonsfeltet kan utsettes for angrep eller manipulasjon, også fra ikke-militære eller ikke-statlige aktører. Dette tema forventes også å stå sentralt i planen. Vi må utvikle vår egen informasjonsinfrastruktur slik at vi både kan beskytte den mot ytre påvirkning og utnytte den for å styrke vår egen operative evne.

Regjeringen har konkludert med at F-35 Joint Strike Fighter skal erstatte dagens F-16 fly, og Stortinget har sluttet seg til den videre prosessen. Kampflyene utgjør en hjørnestein i forsvarsstrukturen og har blant annet en avgjørende funksjon knyttet til løsning av Forsvarets nasjonale oppgaver. Det legges opp til at anskaffelse og innfasing av de nye kampflyene vil utgjøre et sentralt tema i den nye langtidsplanen, herunder ambisjonsnivå/antall fly, lokalisering, totalramme for anskaffelsen og en plan for inndekning av anskaffelsen og driftskostnader.

Det vil i denne sammenheng være viktig med en grundig gjennomgang av støttevirksomheten, den operative virksomheten og basestrukturen tilknyttet Luftforsvaret. Virksomheten i Luftforsvaret bør i fremtiden konsentreres til færre baser med utgangspunkt i at like fagmiljøer samlokaliseres der det er rasjonelt. Det vil være viktig at forsvarssjefen gjennom sitt fagmilitære råd bidrar til at det kan fremlegges et funksjonelt og balansert beslutningsgrunnlag med hensyn til implementering av nye kampfly og den videre utviklingen av Luftforsvarets struktur.

En viktig utfordring for forsvarssektoren fremover vil være å sikre effekt av den omfattende moderniseringen av Forsvarets materiell, samtidig må nye investeringsbehov vurderes og avdømmes i

et helhetlig perspektiv. I denne sammenheng må langtidsplanen utnyttas som et virkemiddel for å etablere avstemte målsettinger basert på helhetlig tenkning om sektorens videre utvikling.

De viktigste økonomisk-administrative målene for omstillingen frem til 2008 er nådd, og de krevende omstillingsmålene for inneværende planperiode blir aktivt fulgt opp. De store og viktige strukturelle grepene er i stor grad nå gjennomført. Denne omstillingen har vært vellykket, samtidig finnes det fortsatt en rekke områder der virksomheten og den etablerte praksis kan forbedres og effektiviseres. Etter ti år med omfattende administrative reformer, er det viktig å bygge videre på de løsningene som har vist seg vellykkede, og å rette fokus mot sider ved virksomhetene der vi så langt ikke har oppnådd ønsket effekt. Et særlig fokus skal rettes mot virksomhetens ledelses-, styrings- og forvaltningsprosesser, med det siktemål å bedre sektorens evne til kontinuerlig og dynamisk planlegging, styring og utvikling.

Det forventes i denne sammenheng at det i det fagmilitære rådet er lagt til grunn et systematisk og kontinuerlig effektiviserings- og forbedringsarbeid, og at realistiske effekter av dette arbeidet er lagt til grunn for de økonomiske forutsetningene for rådet. Dette krever at det fagmilitære rådet også omfatter gjennomarbeidede tiltak for å sikre bedret driftsmessig kostnadseffektivitet per år i planperspektivet. Det er et generelt krav og en klar forventning om at enhver sektor systematisk arbeider for å kontrollere den interne kostnadsutviklingen, og sikre at oppgaver og formål ivaretas mest mulig effektivt. Et kontinuerlig effektiviserings- og forbedringsarbeid, som en integrert del av sektorens styrings- og ledelsesprosesser, er grunnleggende for å bringe kostnadsutviklingen til et nivå som realistisk vil kunne sammenfalle med bevilgningsutviklingen. Et kontinuerlig effektiviserings- og forbedringsarbeid samt en økt vekt på kostnadseffektive investerings- og driftsløsninger vil derfor være av avgjørende betydning for sektorens videre utvikling.

## **6. Utarbeidelse og fremlegging**

I tråd med grunnprinsippene for den vedtatte ledelsesmodellen forventes det at utarbeidelsen av de fagmilitære råd og vurderinger foregår som en integrert del av planprosessen i Forsvarsdepartementet, men i regi av forsvarssjefen. Det presiseres i denne sammenheng viktigheten av det fagmilitære rådet utarbeides i en inkluderende prosess med bidrag og forankring i berørte virksomheter, i nært samarbeid med de ansattes representanter og med solid vitenskapelig forankring.

Det bes om at Forsvarssjefens fagmilitære råd knyttet til en ny langtidsplan foreligger innen utgangen av november 2011.

Grete Faremo