



DET KONGELIGE FORSVARSDPARTEMENT

Statsråden

Dato: 5. april 2019

Ny langtidsplan for forsvarsektoren – Anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret

Innledning

Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny langtidsplan for forsvarsektoren for Stortinget våren 2020. Forsvarssektorens langtidsplaner skal sikre en langsiktig og bærekraftig utvikling av Forsvaret og forsvarsektoren som helhet. Langtidsplanene angir hovedlinjene for sektorens utvikling. Dette inkluderer sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjonsnivå, samt tilhørende økonomiske og strukturelle rammer. Anbefalingene og tiltakene er vurdert ut fra sikkerhetspolitiske, forsvarspolitiske, økonomiske og strukturelle forhold.

I gjeldende langtidsplan har regjeringen startet arbeidet med å styrke forsvarsevnen. Planen er basert på prinsippet om at Forsvaret må utvikles med en langsiktig balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Det ble besluttet en nødvendig satsing for å ta igjen etterslepet på vedlikehold, etterfylle reservedels- og beredskapsbeholdninger, øke bemanning og aktivitet samt investere i helt sentrale kapasiteter.

Tiltakene begynner å gi resultater gjennom gradvis økt operativ evne. Utredningsarbeidet gjennomført så langt har vist at beslutningene som ble tatt var nødvendige og riktige. Gjeldende langtidsplan var starten på et mer omfattende og langsiktig arbeid for å videreutvikle forsvarsektoren. Det er avgjørende at tiltakene i planen gjennomføres slik at de besluttede målene kan nås.

Den kommende langtidsplanen skal bygge på dette fundamentet. I tillegg vil regjeringen styrke Forsvarets evne til å håndtere de mest krevende oppgavene. Den kommende planen skal adressere utfordringer som har kommet til etter at arbeidet med gjeldende plan ble avsluttet. Forsvarsektoren skal videreutvikles samtidig som langsiktig balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi opprettholdes.

Forsvarssjefen er forsvarsministerens øverste fagmilitære rådgiver og skal fremme uavhengige fagmilitære råd og utredninger. Som et sentralt innspill til arbeidet med en ny langtidsplan, ønsker regjeringen forsvarssjefens råd om den videre utviklingen av Forsvaret. Hensikten med dette mandatet er å gi sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og prioriteringer som bakgrunn for utarbeidelsen av forsvarssjefens råd, og å skissere områder hvor det er særlig behov for fagmilitær tilrådning.

Sentrale rammefaktorer

Norges sikkerhetspolitiske omgivelser er preget av et tydeligere alvor. Selve fundamentet for norsk sikkerhet er i bevegelse. Norge og norske interesser er gjenstand for sikkerhetsutfordringer gjeldende langtidsplan pekter på i våre omgivelser. Usikkerheten, endringstakten og sårbarheten øker. Vi må ta et større ansvar for egen sikkerhet i våre nærområder. Gjennom dette skal Norge også bidra mer til alliansens samlede avskrekkings- og forsvarsevne og til å opprettholde tette bånd med nære allierte.

Russisk adferd i våre nærområder og russisk virkemiddelbruk overfor NATO og våre allierte medfører at Russland utgjør en større sikkerhetspolitisk utfordring for Norge og alliansen enn på mange år. Militære reformer har gitt Russland bedre evne til å klargjøre og forflytte store militære ressurser i løpet av kort tid. Varslingstidene har blitt kortere, og geografisk avstand gir mindre beskyttelse enn tidligere. Langtrekkende missiler, elektronisk krigføring og utviklingen innenfor cyberdomenet er eksempler på økte sikkerhetsutfordringer som Norge står overfor.

Kina blir i økende grad ansett for å utgjøre en global sikkerhetsutfordring mot vestlige interesser. Den geopolitiske rivaliseringen med USA, Kina og Russland som hovedaktører er økende. Alle statens virkemidler blir tatt i bruk for regional og global posisjonering. Kina og Russland har på flere områder tatt igjen amerikansk og vestlig teknologisk forsprang. Dette innebærer at vesten er i ferd med å miste en rekke komparative fortrinn, i noen tilfeller også militært.

Situasjonen i Europas randsoner forblir ustabil. Dette har reelle konsekvenser for europeisk sikkerhet. Dette gjelder spesielt terroranslag og migrasjonsutfordringer som kilde til politisk uro og polarisering. Dette vil kreve innsats og oppmerksomhet fra NATO, våre allierte og Norge i overskuelig fremtid.

Statlige og ikke-statlige aktører forsøker å utnytte motpartens sårbarheter og egne muligheter i samspillet mellom det sivile og militære. Utviklingen gjør væpnet konflikt mer uoversiktlig og mer krevende enn tidligere. Dette har implikasjoner for varslingstid, samtidighet, sårbarhet, kostnader og utholdenhet. I sum er det betydelig fare for strategiske misforståelser, utilsiktede følger av hendelser, og spillover fra en region eller eksisterende konflikt.

NATO har rettet større oppmerksomhet mot alliansens nordlige ansvarsområde og nære allierte prioriterer økt tilstedeværelse i nord. Øvelse Trident Juncture høsten 2018 bekreftet dette bildet. Dette er en positiv utvikling som tjener norsk og alliert sikkerhet. I denne situasjonen er det viktig å videreføre vår politikk overfor Russland, hvor balansen mellom avskrekking og beroligelse fortsatt må ha en fremtredende rolle.

Fra norsk side er det avgjørende at vi har god situasjonsforståelse, tilstedeværelse, reaksjonsevne og evne til å motta allierte. Dette bidrar til å sikre norsk innflytelse og balansen mellom avskrekking og beroligelse i våre nærområder. NATO møter utfordringene med å styrke tilstedeværelsen i andre regioner, tilpasse kommandostrukturen og ved å be om

flere styrker tilgjengelig på høyere beredskap. Dette er viktige grep for å verne om vår kollektive sikkerhet. Samtidig øker dette forventningene til medlemslandenes evne til å bidra.

Aktiviteter og trusler rettet mot individ- og samfunnssikkerheten må i større grad enn tidligere vurderes som en mulig del av en bredere strategi for å utfordre statssikkerheten og vår politiske handlemulighet. Styrket samfunnssikkerhet er viktig for hver enkelt sektor, men er også i økende grad nødvendig for å redusere sårbarheter og bidra til en mer robust forsvarsevne i rammen av totalforsvaret.

Områder med særlig behov for fagmilitær tilråding

Regjeringen ønsker forsvarssjefens fagmilitære vurdering av de sentrale områdene for den videre utviklingen av forsvarsevnen. Områdene som skisseres i dette dokumentet er følgelig ikke en avgrensning av forsvarssjefens mulighet for å gi råd, men angir tema regjeringen anser som særlig relevante for å videreutvikle Forsvaret.

1. Et forsvar med økt robusthet og reaksjonsevne og med tilstrekkelig utholdenhet og beskyttelse

Kravene til Forsvarets evne til å løse oppgaver og utfordringer, som i økende grad inntreffer samtidig hjemme og ute, øker. Forsvaret må fortsette utviklingen mot å kunne håndtere de viktigste nasjonale sikkerhetsutfordringene og ivareta nasjonal evne til krisehåndtering og forsvar. Dette må gjøres både i rammen av NATO og gjennom styrking av den nasjonale evnen til fellesoperasjoner.

Dagens skjerpede rammebetingelser medfører økte krav til tilgjengelighet, reaksjonsevne, utholdenhet, tilstedeværelse og evne til å håndtere samtidige hendelser. Samtidig øker norske sårbarheter i takt med at trusselbildet forverres. Behovet for bedre beskyttelse av kritiske samfunnsfunksjoner og Forsvarets egne systemer er nå tydelig. Samlet sett medfører dette at Forsvarets robusthet og reaksjonsevne må bedres. Forsvarssjefen bes gi råd om klartider og differensiering av disse.

I nær tid skifter Forsvaret ut mange hovedsystemer. Noen av disse skiftene sammenfaller i tid, noe som kan gi periodiske fall i operativ evne. Forsvarssjefen bes gi råd om hvilke tiltak som på kort sikt bør iverksettes for å opprettholde tilfredsstillende operativ evne i perioden der flere hovedsystemer skiftes ut og for å unngå varig redusert operative evne. Forsvarssjefen bes også gi råd om hvordan skifter mellom hovedsystemer i fremtiden kan gjennomføres slik at det periodiske fallet i operativ evne reduseres, og evnen til fellesoperasjoner opprettholdes.

Det er som del av NATO at Norge er i stand til å oppnå tilstrekkelig avskrekking, sikkerhet og stabilitet. NATO og våre nære allierte har tatt et mer komplekst og krevende utfordringsbilde på stort alvor. NATOs økte oppmerksomhet mot alliansens nordlige ansvarsområde, og nære alliertes økte tilstedeværelse i nord er en ønsket utvikling. Vår evne til å ivareta god situasjonsforståelse, tilstedeværelse og evne til å understøtte alliert forsterkning, tilstedeværelse og trening i Norge er sentral for å opprettholde norsk innflytelse i våre nærområder. Medlemslandene står overfor økte krav, både når det gjelder ressurser til forsvarsformål, kapasitetsmål og styrkebidrag. Substansielle bidrag til kollektiv sikkerhet er byrdefordeling i praksis. Regjeringen ønsker å bidra til at NATO forblir en sterk og troverdig allianse og til at Norge forblir en relevant og troverdig alliert.

Forsvarssjefen bes gi råd om hvordan Forsvaret bør styrkes for å øke robustheten, tilpasse reaksjonsevnen, sikre tilstrekkelig utholdenhet, bedre situasjonsforståelsen og bedre beskyttelsen mot nye trusler.

2. Et alliansetilpasset forsvar

Forsvaret må ha evne til å operere sammen med allierte styrker, for å møte utfordringer i våre nærområder og for å levere relevante bidrag til allierte operasjoner. For å bidra til alliansens samlede avskrekkings- og forsvarsevne må det tilrettelegges for NATO-aktivitet og alliert nærvær i Norge. Dette må balanseres opp mot hvilke oppgaver det er mest hensiktsmessig å løse med nasjonale kapabiliteter. Regjeringen vil videreutvikle forpliktende forsvarssamarbeid med utvalgte allierte og partnerland, med vekt på forsvar av Norge. Forsvarssjefen bes vurdere hvordan Forsvarets struktur bør utvikles for å møte en økt betydning av alliert tilstedeværelse og forsterkning i Norge og legge til rette for et mer effektivt samarbeid med utvalgte allierte. I lys av dette bes forsvarssjefen også gi råd om hensiktsmessig utnyttelse og utvikling av sivil og militær infrastruktur for understøttelse av alliert nærvær, forsterkning og mottak.

Det er økt behov for tilstedeværelse og beredskap i Norge og økt behov for å bidra til NATOs beredskapsstyrker. Det er behov for mer øving og trening med allierte hjemme og ute og fortsatt behov for styrker til internasjonale operasjoner. Forsvarssjefen bes gi råd om hvordan den økende samtidighetsutfordringen best kan ivaretas. Forsvarssjefen bes videre gi råd om hvordan vi kan inngå mer forpliktende og langsiktig internasjonalt samarbeid, herunder vurdere eksisterende samarbeid, og angi prioriteringer slik at vi får økt effekt ut av de samarbeidsområdene som velges.

3. Fortsette utviklingen mot et moderne og relevant forsvar

Den teknologiske utviklingen fortsetter i raskt tempo og påvirker vår forsvarsevne. Det er en større utbredelse av irregulære metoder, som ved hjelp av lavteknologiske virkemidler utfyller høyteknologisk krigføring. Det er et behov for å identifisere hvordan Norges tilnærming til ny teknologi kan styrke forsvarsevnen. Det er også behov for å identifisere eventuelle trusler og nye metoder for krigføring som oppstår som følge av utviklingen hos potensielle motstandere. Forsvarssjefen bes gi råd om hvordan Forsvaret raskere og bedre kan hente ut effekt fra både eksisterende og ny teknologi. Forsvarssjefen bes også vurdere hvordan dette kan styrke evnen til fellesoperasjoner på kort og midlere sikt, og vurdere akseptabel risiko og sårbarhet.

4. Forbedret effekt gjennom samarbeid mellom Forsvaret og sivil sektor

Bruken av stadig mer sammensatte og sofistikerte virkemidler fra både statlige og ikke-statlige aktører, gjør det vanskelig å identifisere og definere et angrep eller en konflikt, å avgjøre hvem som står bak og å treffe tilpassede og effektive mottiltak. Det kan være krevende å skille mellom trusler rettet mot statssikkerheten og samfunnssikkerheten.

Sivil støtte til Forsvaret innenfor rammen av totalforsvaret har stor betydning for norske og allierte militære styrkers evne til å operere i våre nærområder. Behovet for støtte fra resten av samfunnet er også økende. Kompleksiteten i utfordringsbildet understreker betydningen av Forsvarets bidrag til samfunnssikkerheten slik at den totale nasjonale motstandsdyktigheten mot sammensatte trusler styrkes. I arbeidet med ny langtidsplan vil denne sammenhengen og

avhengigheten få en sentral plass. Forsvarssjefen bes gi råd om hvordan dette kan gjøres og beskrive hvilke utfordringer dette medfører for Forsvaret i henholdsvis fred, krise og væpnet konflikt, og hvilken type støtte og tiltak det er behov for.

Forsvarssjefen bes videre gi en vurdering av Forsvarets rolle i å håndtere hybride trusler i gråsonesituasjoner i samspill med sivile aktører. Forsvarets behov for å både motta støtte fra, og bidra til, resten av samfunnet er økende. Dette gjelder i hele spekteret fra daglig drift og operasjoner via krisehåndtering til væpnet konflikt. Erfaringene fra Trident Juncture 2018 bekrefter dette. Forsvarssjefen bes gi råd om hvordan samarbeids- og beredskapsorganer og øvelser kan videreutvikles.

5. Tilrettelegge for rett kompetanse og en balansert personellsammensetning

Forsvaret må kunne rekruttere, utvikle og beholde rett personell med relevant kompetanse. I gjeldende langtidsplan har vi påbegynt en rekke tiltak for å tilrettelegge for en bærekraftig personell- og kompetansestruktur. Forsvarssjefen bes gi råd om hvordan Forsvarets operative evne kan styrkes gjennom eventuelle ytterligere tiltak innenfor personell- og kompetanseområdet.

6. Tilrettelegge for en kostnadseffektiv og bærekraftig forsvarsstruktur

Det er iverksatt en rekke tiltak for å forbedre og effektivisere forsvarssektoren. Forsvarssjefen bes gi råd om ytterligere tiltak for forbedring og effektivisering. Dette gjelder både for å videreutvikle virksomheten, og for å kunne opprettholde en bærekraftig utvikling av forsvarsstrukturen. Forsvarssjefen bes i denne sammenheng også gi råd om hvordan forholdet mellom drift og investeringer i forsvarssektoren kan optimaliseres.

Utarbeidelse og fremlegging

Forsvarssjefens fagmilitære råd skal ta utgangspunkt i de planforutsetningene som ligger til grunn for gjeldende langtidsplan. Det skal gis råd om en forsvarsstruktur som virker sammen på ulike økonomiske ambisjonsnivå. Alternativene skal være reelle og prioriterte handlingsvalg som styrker forsvarsevnen på en helhetlig og bærekraftig måte på ulike forsvarspolitiske og økonomiske ambisjonsnivåer.

Helheten av de anbefalingene som utarbeides må være tilstrekkelig fleksible til å kunne håndtere at rammebetingelsene endres. Alternativer skal utarbeides gjennom en skalerbar tilnærming som bygger videre fra de økonomiske planforutsetningene i gjeldende plan.

Det skal utredes et alternativ som tar utgangspunkt i gjeldende langtidsplan, inkludert etterfølgende forlik i Stortinget om landmakt, økte kostnader som følge av uforutsette utgifter til NH90-programmet og andre økte kostnader som følger av oppdaterte kostnadsberegninger for inneværende langtidsplan, jfr. FFIs innspill til ny langtidsplan pkt. 3.4, samt allerede vedtatte kompenserende tiltak for bortfall av en fregatt.

I tillegg skal det vurderes alternativer i tråd med ambisjonen om at neste langtidsplan har som premiss at Norge tar sikte på å bevege seg ytterligere i retningen av to-prosentmålsettingen. Dette vil gjøres gjennom en årlig økning av forsvarsbudsjettet. Det må legges til grunn et langtidsperspektiv som ser helheten minst frem til 2028.

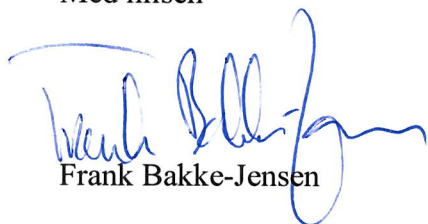
Forsvarssjefens utredninger og anbefalte tiltak skal kostnadsberegnes, prioriteres og fremlegges innenfor rammen av, og relatert til, et helhetlig økonomisk langsiktig perspektiv og dokumenteres innenfor en flerårig ramme.

De fagmilitære rådene er forventet å anbefale hvordan Forsvaret på best mulig måte kan ivareta de dimensjonerende oppgaver og ambisjon.

Forsvarssjefens fagmilitære råd til regjeringen skal offentliggjøres.

Jeg ber om at forsvarssjefens fagmilitære råd foreligger innen 8. oktober 2019.

Med hilsen



Frank Bakke-Jensen