

28. mai 2014

Først publisert på

[Forsvarslinjer](#) 21. mai

Forsvaret: Erkjent behov for nytenkning

En ny forsvarsstudie må fange opp både endrede utfordringer og nye teknologiske muligheter.

Forsvarsministeren, Ine Eriksen Søreide, og forsvarssjefen, admiral Håkon Bruun-Hanssen har ved flere anledninger gitt uttrykk for at Forsvaret har mangler som begrenser evnen til innsats i de mest krevende oppgavene. Stortingsdokumentene oppgir i alt ni hovedoppgaver for Forsvaret. Forsvarssjefen har fordelt disse i tre grupper: Løpende oppgaver hjemme, deltagelsen i internasjonale operasjoner, og beredskap for mulige militære trusler eller anslag mot landet. For de to første gruppene kan han rapportere en innsats som er tilfredsstillende i omfang og imponerende i kvalitet. Problemene knytter seg til den tredje gruppen oppgaver, krigsberedskapen. Det er denne oppgaven, evnen til såkalte høyintensitets operasjoner i forsvar av landet, som etter gjeldende politiske vedtak skal være dimensjonerende for Forsvarets struktur og for nivå i personelloppsetninger, materiell og øving. Men på grunn av budsjettbegrensninger er det mange huller og mangler i strukturen som begrenser den operative kapasiteten. Det er ikke offentliggjort noen helhetlig oversikt over Forsvarets kapasitet for krigsoppgavene, men detaljer er offentliggjort som samlet gir et bilde. En slik sammenstilling er gjort i Civita-rapporten "[Forsvarspolitikken ved et veiskille](#)". Konklusjonen i rapporten er at Forsvarets kapasitet for høyintensitets operasjoner, ut over løpende operasjoner hjemme og ute, er meget begrenset. Forsvarssjefen går ikke inn på manglene ut over et par eksempler, men han ser behovet for en grundig gjennomgang av oppgaver, struktur og budsjett.

En slik gjennomgang – eller forsvarsstudie – bør ha et perspektiv som fanger også forhold ut over den tradisjonelle forsvarsplanleggingen, og som vil være vesentlige for at Forsvaret skal kunne yte maksimalt for rikets sikkerhet i det spekteret av mulige utfordringer som nå tegner seg. At den praktiske gjennomføringen rimeligvis vil baseres på en oppdeling i del-studier, tildels sikkerhetsbeskyttede, er ikke tema her. Hensikten med dette innlegget er å peke på forhold som bør omfattes og til slutt vurderes samlet i studien.

Forsvarets kapasitet for oppgaveløsning i dag

Studiens utgangspunkt vil naturlig være en kartleggingsfase. Det må tas utgangspunkt i Forsvarets struktur og reelle kapasitet i dag. Et antall scenarier for tenkbare utfordringer innenfor rammen av stortingsdokumentenes løse oppgavebeskrivelser spesifiseres. Scenariene skal

dekke så vel tradisjonelle som tenkbare nye sikkerhetspolitiske konstellasjoner, samt tenkbare utfordringer mot indre sikkerhet som kan involvere Forsvaret. Deretter gjennomarbeides alternativer for Forsvarets respons i scenariene, dels ved spill og dels ved stabsmessig gjennomgang for kartlegging av begrensende faktorer i realistisk detalj. Aktuell dagssituasjon for avdelingenes personell, materiell og øvingsnivå legges til grunn, ikke idealiserte forutsetninger basert på planlagte tiltak. Slik klarlegges på en oversiktlig måte hvilken kapasitet og utholdenhet Forsvaret vil kunne stille for ulike typer utfordringer, under hensyn til realistisk varslingsstid for det enkelte scenario. Og like viktig, nødvendige forutsetninger presiseres. Begrensende faktorer kartlegges samlet, og struktureres etter virkning og mulighet for fjerning ved tiltak.

Ny vurdering av Forsvarets oppgaver

Kartleggingsfasen vil etter rimelig forventning vise at Forsvarets evne til innsats er vesentlig mer begrenset enn det forsvarsstrukturen ville gitt om det hadde vært balanse mellom struktur, investeringer og driftsbudsjetter. Resultatene vil danne grunnlag for en ny gjennomgang av oppgavespekteret. Oppgaver/ambisjoner som ligger klart utenfor dagens budsjettnivå må foreslås avskrevet, til fordel for et (eller flere) forslag til bedre balansert struktur for de oppgavene som det er innenfor rekkevidde å løse. Forslag om budsjettøkninger må kunne begrunnes ut fra hvilke tiltak som vil gi størst bidrag til (realistisk) oppgaveløsning. Fordi en eventuell avskrivelse av evne til å gjennomføre noen av de mest krevende, høyintensitets operasjonene, og også vesentlige budsjettøkninger, politisk vil være meget problematisk, er det viktig at denne delen av utredningen er grundig og gir god dekning for konklusjonene på sammendragsnivå.

Mulige nye kapasiteter og konsepter

Parallelt med vurderingen av oppgaver og mulige forslag til justert struktur må det belyses hvordan ny teknologi og nye operasjonskonsepter kan bidra til kosteffektiv oppgaveløsning. I denne sammenheng er det viktig at perspektivet løftes til struktur, organisasjon og operasjonskonsept for det samlede forsvaret, og ikke begrenses til effektivisering av den enkelte våpenart eller forsvarsgren. Stikkordsmessig må teknologier innen sensorer, satellittsystemer, ubemannede systemer, mobilitet og cyberkrigføring gis bred vurdering. Her ligger en utfordring internt i Forsvaret. Studier av systemer og taktiske løsninger som kan erstatte noe bestående møter erfaringsmessig sterk motstand.

Fra planer til virkelighet

Så langt momenter for forsvarsstudien. Men utformingen av et balansert forsvar for tidens utfordringer krever mer enn studier. Det er blitt en del av vår kultur at vi er dyktigere til å utrede enn til å ta konsekvensene av utredningene. Derfor kan det være på sin plass å minne om noen politiske og militære forutsetninger for en vellykket gjennomføring av de planer man kommer frem til.

- Den viktigst enkeltfaktor for en realistisk forsvarsplanlegging er et politisk forankret budsjettgrunnlag, og herunder håndteringen av teknologidrevet kostnadsvekst som

ligger utenfor nåværende praksis for budsjettmessig kompensasjon. Dette kan best gjøres ved at budsjetttrammene knyttes til Forsvarets kapasitet for oppgaveløsning, snarere enn som i dag til en nominell forsvarsstruktur.

- All planleggings fokus må være *tilgjengelig kapasitet for oppdrag*. For krigsberedskapen uttrykkes kapasiteten for oppdrag gjennom øvelser og regelmessig kontroll av kritiske forhold som ikke fremkommer i øvelser, f.eks. beredskapsbeholdninger og skadebegrensning etter mulig angrep. Øvelser gir erfaring om tidsbehov og begrensninger i operasjoner, en innsikt som er en nødvendig forutsetning for vellykket improvisasjon når det uforutsette inntreffer.
- Forsvarskonsepter som av politiske eller strukturelle årsaker ikke kan øves bør man se bort fra.
- I fortsettelsen må alle omstillinger så vidt mulig foregå gjennom "likevektstilstander", dvs. på slikt vis at kapasitet opprettholdes gjennom omstillingen. Under de nåværende, uforutsetbare forhold kan vi ikke, som f.eks. ved fregattanskaffelsen, nedlegge eksisterende kapasitet og vente ti år på den nye.
- Militært/sivilt samvirke skal både dekke Forsvarets bidrag for indre sikkerhet, under sivil ledelse, og sivile forvaltningers assistanse til Forsvaret for ytre sikkerhet, under militær ledelse. Begge funksjonene krever tydeligere ansvarlinjer for planlegging, og klarere kommandolinjer for operasjoner enn man hittil synes innstilt på. Koordinering – vårt foretrukne prinsipp – er greit så lenge de koordinerende går rimelig i takt og instinktivt reagerer likt på det uforutsette, men slik er det jo sjelden. Etatene konkurrerer om å utvide sine ansvar med overlappende oppgaver og overlappende, utilfredsstilte ressursbehov som konsekvens. Til lands, til sjøs og i luften.
- Uviljen mot tverrsektoriell styring er dypt forankret i vår politiske kultur og forvaltningskultur. Skal endring skje, må dagens begrensninger eksponeres regelmessig. Også dette hensynet tilsier at det må gjennomføres regelmessige, stort anlagte øvelser som også involverer det politiske nivå. (Jf. kaldkrigsøvelsene – men selvsagt med tidsmessig øvelsestema.)

Oppsummering

Ubalanse i forholdet mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett gjør det nødvendig å gjennomføre en bredt anlagt forsvarsanalyse som grunnlag for politiske valg for Forsvarets videre utvikling. Analysen må fange opp delvis nye utfordringer mot landets indre og ytre sikkerhet, og også de mulighetene som ny teknologi skaper for å løse oppgavene bedre og billigere. Endelig, hvis vi skal ta sikkerhetsutfordringene på alvor, må sivil og militær beredskap – inklusiv politisk ledelse – øves regelmessig.

5