

**Langsiktig planlegging i Forsvaret
– vitenskap i skjæringspunktet mellom politikk, byråkrati og
kommandostyring**

Ragnvald H. Solstrand

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

27.10. 2010

FFI-rapport 2010/01924

P: ISBN 978-82-464-1818-6

E: ISBN 978-82-464-1819-3

Emneord

Langtidsplanlegging

Forsvarsanalyse

Forsvarsstudier

Forsvarskommissjoner

Godkjent av

Paul Narum

Adm. direktør

Sammendrag

Rapporten handler om utviklingen av Forsvarets langtidsplanlegging fra tidlig på 1970-tallet og fram mot år 2000. Den beskriver den prinsipielle tilnærmingen, hvordan planleggingsmetodikken ble utviklet og hvilken rolle Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Et planleggingssystem kan best bedømmes ut fra de bidrag det gir til et godt beslutningsgrunnlag. Mye plass er derfor viet de planleggings- og styringsproblemene Forsvaret hadde å stri med fra Norge måtte lære seg å stå på egne ben etter at den amerikanske våpenhjelpen opphørte, fram til slutten av 1990-årene.

Den historiske gjennomgangen kan ha sin egen verdi, men hovedhensikten med de første sju kapitlene er å summere opp lærdommer og erfaringer av varig verdi og bidra til at dette blir brukt i årene som kommer når Forsvarets planleggingssystem skal utvikles videre. Kapittel 2 beskriver de datamaskinbaserte simuleringsmodellenes inntog i Systemgruppen på FFI i første halvdel av 1970-tallet. Et hierarki av slike modeller ble utviklet for å simulere forsvarsstrid hvor alle hovedkomponentene i Forsvaret deltok. Ideen om budsjettsimulering ble også til i denne perioden. Med dette analyseverktøyet kunne FFI gi kvantitative bidrag til langtidsplanleggingen basert på simulert kosteffektivitet.

Utgangspunktet for Forsvarskommisjonen av 74 var en tiltagende ubalanse mellom mål og midler i Forsvaret. Dette ga FFI en mulighet til å prøve ut et slikt integrert analyseverktøy gjennom den første forsvarsanalysen på FFI. Dette er tema for kapittel 3. Kapittel 4 dreier seg om analysenes evne til å påvirke beslutninger og dermed Forsvarets utvikling på sikt.

Kapittel 5 dekker det som skjedde på 1980-tallet da kommisjonens anbefalinger skulle følges opp. Stortingsmeldingene kom som planlagt, men de nødvendige grep ble ikke tatt. Vi måtte innse at det var grunnleggende systemfeil i styringen av Forsvarets strukturutvikling. Forsvarssjefene fant det vanskelig å skalere strukturmålene ned til et realistisk nivå. For FFI ble dette et tiår med metodeutvikling og operasjonsanalyse, men uten omfattende forsvarsanalyser. Kapittel 6 beskriver det dramatiske paradigmeskifte da Sovjetunionen gikk i oppløsning. FFI var ikke godt forberedt på dette. Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90) la opp til en grundig gjennomgang av den nye situasjonen, og FFI ble igjen tungt involvert. Kapittel 7 går grundigere inn på de analysene FFI gjorde fra 1988 til 1994 som ble en sentral del av grunnlaget for FK 90. Dette skulle vise seg å bli det siste helhetlige og helt selvstendige analysearbeidet av denne typen på FFI – enn så lenge.

Kapittel 8 retter blikket framover og drøfter hvordan erfaringer og innsikt kan brukes til å utvikle langtidsplansystem i Forsvaret videre. Grunnleggende prinsipper for et effektivt og robust plansystem beskrives, og sentrale praktiske spørsmål knyttet til den videre utvikling av dagens system diskuteres. En viktig konklusjon er at vi må finne en god balanse mellom de tre hovedbidragsyterne Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen og Forsvarets forskningsinstitutt, basert på deres rolle og egenart. FFI må styrke sine selvstendige og helhetlige bidrag.

English summary

This report addresses the development of long term defense planning in Norway from the early 1970s until the turn of the century. Basic principles are outlined with emphasis on the analytical tools used and the role of the Norwegian Defense Research Establishment (FFI). The value of a planning system can best be judged on the basis of its contributions to good decisions. Therefore, an outline of how the Norwegian Government dealt with the planning problems between 1960, when the US weapons aid program came to a halt, and the year 2000m, constitutes a major part of the report. The main purpose of the historical review in the first seven chapters, is to sum up lessons learned to contribute to further development of our planning process in the years to come.

Chapter 2 describes how computer based simulation models made their way into the analytical toolbox of the small Systems Analysis Group at FFI in the early 1970s. A hierarchy of combat simulation models was developed to assess the effectiveness of future force structures. The concept of “budget simulation” was also borne in this period. Together, these analytical tools provided FFI with a then unique capability to contribute to the long term planning process based on cost effectiveness. The first ever Force Structure Analysis in Norway, undertaken in support of the Parliamentary Defense Commission of 1974, gave FFI an opportunity to test these tools. The point of departure for the Commission was an increasing gap between goals and resources. This is the theme of chapter 3. Chapter 4 is about the actual impact of such analyses on the development of our defense forces.

Chapter 5 covers the 1980s, when the recommendations of the 1974 Commission were to be implemented. Rather than being reduced, the gap between force goals and budgets continued to increase. We had to face the fact of a fundamental flaw in the decision processes. An important element in this was that the Chiefs of Defense were not willing to scale their ambitions down to fit realistic future budgets. Chapter 6 describes the dramatic shift of paradigm in defense planning that came with the breaking up of the Soviet Union. FFI, like most of the actors in this area, was not well prepared to cope with this. The Parliamentary Commission of 1990 was tasked to analyze the new situation. FFI again became heavily involved. Chapter 7 gives an in depth survey of the force structure analyses undertaken by FFI between 1987 and 1994. This turned out to be the last comprehensive and fully independent force structure analyses at FFI, at least until today.

Chapter 8 looks ahead, discussing how experience gained over the past 35 years can be used to improve processes and methods, and the overall structure of the decision making system. Basic principles for an effective and robust system are outlined. One important conclusion is that a sound balance of responsibility and work sharing must exist between the three main actors, the Ministry of Defense, the Chief of Defense, and the Norwegian Defense Research Establishment, taking into account their different roles and capabilities. To fulfill its role as a strategic advisor in the defense sector, FFI must strengthen its independent and comprehensive contributions.

Innhold

	Forord	8
1	Innledning	9
2	Politikk og kvantifisering på 70-tallet	10
2.1	Datateknologi og politikk endrer rammene	10
2.2	Simuleringsmodellenes inntog	11
2.2.1	En tanke blir født	11
2.2.2	Simulering av stridsprosesser nedenfra og opp	12
2.2.3	Å simulere mennesker	17
2.2.4	Budsjettsimulering – nøkkelen til påvirkning	18
3	Den første forsvarsanalysen	19
3.1	Nye analysemuligheter framtvinger helhet	20
3.2	Integritetens imperativ	21
3.3	Simulert holdetid	22
3.4	I scenarioenes rike	24
3.4.1	Sikkerhetspolitikken slår rot på FFI	24
3.4.2	Scenarioenes plass i den analytiske tilnærmingen	25
3.4.3	Scenarier og strategisk tenking	26
4	Analyser og påvirkningskraft	28
4.1	Økonomien fester grepet	29
4.1.1	Dimensjonerende eller dimensjonert økonomi	29
4.1.2	Nye føringer krever ny analysemetodikk	30
4.1.3	Makt og avmakt i kostnadsberegningene	31
4.1.4	Teknologisk fordyrelse	32
4.1.5	Har du tall må de brukes	33
4.1.6	Prediktiv eller normativ modellbruk	34
4.1.7	Budsjettens kjøpekraft	36
4.2	Når velmente råd blir til dårlig politikk	37
4.3	Systemfeil i styringen	38
5	1980-tallet – et tiår med hodet under armen	43
5.1	Å ville målene, men ikke midlene	44
5.1.1	Femårsperioden 1979 til 83	45

5.1.2	Femårsperioden 1984 – 88	47
5.1.3	Femårsperioden 1989 – 93	52
5.2	Forsvarssjefens tapte muligheter	57
5.2.1	Stille inngang til 80-årene	58
5.2.2	Tunge grep – liten påvirkning	60
5.3	Operasjonsanalyse ved FFI inn i en ny fase	66
5.3.1	Nye oppgaver presser på	67
5.3.2	Stagnasjon i bidragene til forsvarsplanlegging	70
5.3.3	Ny giv for strukturanalysene ved FFI	76
6	Et paradigmeskifte i små skritt	77
6.1	Sikkerhetspolitikk i flyt	77
6.2	Gamle scenarioer for en ny tid	80
6.3	Forsvarskommisjonen av 1990 – paradigmeskifte og booppgjør	85
6.3.1	Statusanalyse med store utfordringer	86
6.3.2	Når utgangspunktet er som gales ...	89
6.3.3	... blir resultatet originalest.	93
6.3.4	Kalde gufs fra "de lukkede rom"	97
6.3.5	For smed at rette baker	99
7	Den siste helhetlige forsvarsanalyse ved FFI	101
7.1	Deler og helhet	101
7.1.1	Luftforsvarsanalysen	102
7.1.2	Sjøforsvarsanalysen	104
7.1.3	Hæranalysen	107
7.1.4	Forsvarsanalysen	112
7.2	Analyseresultater, anbefalinger og virkelighet	115
7.3	Hva er en "helhetlig forsvarsanalyse"?	117
8	En planleggingsprosess for framtiden	120
8.1	Trenger vi langsiktig planlegging for å avvikle Forsvaret?	120
8.2	Grunnleggende prinsipper	121
8.2.1	Politikkens beslutningsmakt tuftet på innsikt og rasjonalitet	122
8.2.2	Balanse mellom hovedaktørene	124
8.2.3	Kontinuitet i kompetanse og metodikk	126
8.2.4	Endringsbetinget langsiktighet	128
8.2.5	Konkretisering	130
8.3	Den vanskelige praktiseringen	132
8.3.1	Kontinuerlig langtidsplanlegging	132

8.3.2	Planlegging uten senarioer	136
8.3.3	Forskernes og vitenskapsmennesenes rolle	141
8.3.4	Jakten på den gode balansen	144

Forord

Som forsker, avdelingssjef og plansjef ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har jeg gjennom mer enn 40 år hatt gleden av å arbeide med mange utfordrende, meningsfulle og viktige problemstillinger. Uten tvil er instituttets engasjement i Forsvarets langsiktige strukturplanlegging det området som har opptatt meg mest. Her har jeg fått være med på en mer eller mindre sammenhengende prosess fra tidlig på 70-tallet, i oppløpet til Forsvarskommisjonen av 1974, til jeg overtok stillingen som Plansjef i 2004. Da hadde Forsvaret først vært gjennom et dramatisk hamskifte etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning og vi ble utfordret til å tenke nytt, og deretter hadde Forsvaret langt på veg flyttet ut av landet.

Det er utviklingen av Forsvarets langtidspanlegging og FFIs rolle i dette som er tema for denne rapporten. Men selv om mye av innholdet dreier seg om det som har skjedd, er dette ikke på noen måte en historiebok. Jeg har forsøkt å beskrive hovedlinjene i den lange utviklingen fram til i dag for å trekke lærdommer av dette som vi kan bygge videre på. Det er ønsket om å se framover og bidra til at instituttet også de neste 40 årene kan gi gode og nødvendige bidrag som har vært mitt siktemål og min drivkraft.

Derfor er dette ikke blitt noen vanlig forskningsrapport. Sant nok bygger den på mye forskning – forskning som er gjennomført ved Forsvarets forskningsinstitutt gjennom flere tiår, og som spenner bredt; fra framtidsteknologier og grunnlag for utvikling av nye systemer til prinsipper for offentlig styring og kostnadsanalyser. Men rapporten er noe mer enn det. Den viktigste ingrediensen som skiller den fra en ordentlig forskningsrapport, er *forfatterens tilsiktede og erklærte subjektivitet*. Etter å ha levd store deler av mitt yrkesaktive forskerliv midt i det spennende brytningsfeltet mellom politikere, byråkrater, høyere offiserer og forskere, som alle – hver og en fra sitt ståsted – vil det aller beste for Forsvarets de neste 15 – 20 årene, er det bare selvbedrag å fastholde forestillingen om absolutt objektivitet som vitenskapsmann og forsker. Denne erkjennelsen er ikke ny for mitt vedkommende. Som avdelingssjef for Avdeling for systemanalyse fra 1979 til 2004, var det min oppgave å sørge for at all vår forskningsbaserte kunnskap som hadde relevans for Forsvaret strukturutvikling, ble lagt fram og brukt. Det var i seg selv ingen tung bør å bære. For et engasjert menneske er det både umulig og uhensiktsmessig å ikke la sine tanker, vurderinger og råd påvirkes av egne meninger og skjønn. Det har vært krevende, inspirerende og innimellom ganske morsomt å skrive denne rapporten. Å se de lange linjer i prosesser som jeg selv har vært involvert i – for ikke å si oppslukt av – har satt tingene i perspektiv. Et perspektiv jeg skulle ønske jeg hadde tatt meg mer tid til å bygge og vedlikeholde under marsjen. Men jeg har vel som oftest vært for oppslukt av det som ligger foran meg. Jeg er svært takknemlig for at mitt kjære FFI ga meg muligheten til å skrive denne rapporten. Arbeidet har gitt meg selv bedre innsikt i hva jeg har vært med på, og forhåpentligvis kan rapporten komme til nytte for dem som skal bære denne arven videre.

1 Innledning

I vårt norske forsvar står den langsiktige planleggingen sterkt. Fra 1970-tallet til i dag har Forsvarsdepartementet (FD), Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) arbeidet systematisk med å utvikle en god metodikk og gode prosesser for strukturplanlegging i et 15-20 års perspektiv. Vi har fått internasjonal anerkjennelse for vår kompetanse både gjennom bilateralt samarbeid og i Nato. Når nye medlemsland skal gis starthjelp på dette viktige området, er det Norge som blir bedt om å bidra med sin systemtenkning og sin erfaring. Også på den politiske arena her hjemme har langtidspanleggingen i forsvarssektoren tiltrukket seg oppmerksomhet. Det er neppe noen annen del av statsforvaltningen som har en så velfungerende og godt innarbeidet prosess for sin langsiktige planlegging. Det var en tydelig bekreftelse på dette da den forrige forsvarsminister, Anne-Grete Strøm-Erichsen, i sin ”takkt for meg-epost” til ansatte i Forsvaret skriver følgende: ”Jeg har i mange sammenhenger blitt spurt om hva den viktigste politiske beslutningen jeg har tatt er. Det er ikke lett å trekke frem en enkelt beslutning. Det er likevel ingen tvil om at langtidspanen for Forsvaret er en milepæl i arbeidet for å få balanse mellom oppgaver og ressurser.”

Denne rapporten handler om Forsvarets langtidspanlegging, både om metodikk og prosess og om planenes innhold og beslutningene. Den snart 40-årige historien som har brakt oss dit vi står i dag, er interessant i seg selv. Den gir et innblikk i de problemene Forsvaret har stått overfor og delvis slitt tungt med. På den måten kan den bidra til bedre forståelse av hvor Forsvaret står i dag i utviklingen av forsvarsstrukturen. Men dette er ikke mitt egentlige hovedanliggende. Det jeg mest av alt vil med denne rapporten, er å se framover for å bidra til å utvikle denne viktige funksjonen i Forsvaret videre. De kommende 40 årene vil sikkert stille en del nye krav til god forsvarsplanlegging. Men nettopp derfor er det avgjørende å ha en sammenhengende linje av utvikling og erfaringer å bygge videre på. Så vet vi at nytteverdien av fortidens lærdommer avhenger av at vi kan skille klart mellom relevante og mindre gyldige erfaringer. Det er i seg selv en betydelig utfordring.

Som jeg allerede har nevnt i forordet til denne rapporten, er det mitt utgangspunkt at skjønn er en nødvendig ingrediens i noe så komplekst som å gi råd om Forsvarets langsiktige strukturutvikling. For oss på Forsvarets forskningsinstitutt må det dreie seg om godt, forskningsbasert skjønn. Men når temaet er så komplekst, er det ikke alltid like lett å forsikre seg om at det skjønn som utøves, er godt. Når denne erkjennelsen får grep i en forskerhjerne, kommer tvilen og kvalene. For mitt vedkommende var det bare en mulig utgang: Å erkjenne subjektivitetens nødvendighet, men også dens begrensninger – og begi meg inne på den vanskelige balansegangen det alltid er å kombinere solid kunnskap med eget skjønn, uten å falle utenfor stupet og bli er synser.

Det er sunt og riktig at vi med jevne mellomrom ser kritiske på hvordan vi driver den langsiktige strukturplanleggingen i Forsvaret. Det er alltid et potensial for å forbedre både prosess og innhold. Like sikkert er det at det er viktig å huske hvor vi kommer fra og trekke veksler på våre erfaringer der hvor de fortsatt har gyldighet. I Norge har vi en ubrutt linje av erfaring innen dette strategisk viktige området fra midt på 70-tallet som vi må vite å trekke på når vi nå ser framover for å forbedre. Disse erfaringene er ikke nedfelt på en helhetlig og lett tilgjengelig måte. Forsvarets deltakere i prosessen

har vært mange og dyktige, men de har kommet og gått uten overlapp og med liten tid til å legge etter seg skrevne erfaringer, ut over selve dokumentasjonen av konklusjoner og anbefalinger. Forsvarsdepartementet ble først en tung aktør etter innføringen av integrert strategisk ledelse 1. august 2003. Forsvarets forskningsinstitutt har representert kontinuiteten i denne prosessen, fra utviklingen av grunnlaget for den kvantitative analysetilnærmingen på 70-tallet, gjennom en serie av forsvarsanalyser, fram til i dag hvor instituttet er involvert i omlegging til en mer kontinuerlig planprosess. Vi som har fått lov til å bruke av vår tid og vårt intellekt for å bidra til denne utviklingen, har derfor både en rett og en plikt til å nedtegne de viktige og varige erfaringer vi har høstet, og tilby vårt erfaringsbaserte skjønn om hva som bør bevares og hva som bør fornyes i Forsvarets langtidsplanprosess.

Det er med dette utgangspunkt denne rapporten skrives. I de seks neste kapitlene trekker jeg opp de lange linjene i utviklingen av Forsvarets langtidsplanlegging med FFI som ståsted. Med det som grunnlag vil jeg beskrive det jeg mener er de varige grunnprinsippene som langtidsplanleggingen skal bygge på, og drøfte noen av de praktiske problemer vi møter når disse prinsippene skal omsettes til et velfungerende planleggningssystem – et system med gode interne og eksterne prosesser som bruker all tilgjengelig kunnskap og formidler resultatene på en balansert og brukertilpasset måte.

2 Politikk og kvantifisering på 70-tallet

2.1 Datateknologi og politikk endrer rammene

La oss starte vårt summariske historiske tilbakeblikk i 1970, ikke bare fordi forfatteren av denne rapporten da hadde slitt ut sine 3-års barnesko på FFI. Viktigere var det at datamaskiner med tilnærmet uendelig regnekraft, etter den tids målestokk, var på full fart inn, og at den kalde krigen ikke lenger var like iskald. Det ble skrevet og snakket om strategiske rustningsbegrensninger mellom Sovjetunionen og USA og balanserte styrkereduksjoner i Sentral-Europa. Men i Norge trodde vi bare sånn passe på slikt. FFI var et teknologisk forsvarsforskningsinstitutt med en voksende kime til vitenskaplig baserte analyser – analyser som var ment å skulle støtte viktige beslutninger Forsvaret ville stå overfor og dermed påvirke forsvarspolitikken i praksis. Denne kimen vokste fram i Systemgruppen, en samling av forskere med svært ulik bakgrunn, ledet av Erik Klippenberg. Gruppen ble oppfattet å være så vidt ”politisk risikabel” at den ble lagt direkte under direktør Finn Lieds overordnede styring. Ser vi tilbake på den utviklingen som skjedde gjennom 70-årene, er dette på ett vis lett å forstå.

70-tallet ble det tiåret da politikken forsøkte å ta et sterkere grep om Forsvarets langsiktige utvikling. Forsvarskommisjonen av 1946 hadde foretatt en bred gjennomgang av våre behov for et nasjonalt forsvar. Men innstillingen fikk ikke den tunge påvirkningen alle hadde forventet, fordi den på en måte ble ”kuppet” av vårt medlemskap i Nato som ble besluttet like før kommisjonen leverte sin innstilling. Det moderne norske forsvaret ble raskt bygget opp innenfor Nato-rammen med voksende nasjonale budsjetter og solid våpenhjelp fra USA. Gjennom 60-tallet ble våpenhjelpen avviklet, og i 1970 var forsvaret vårt – på grunn av våpenhjelpen – mye større enn det som de nasjonale budsjettene kunne opprettholde. Dermed var det duket for en maktkamp mellom politikere og militære ledere om

hvordan denne ”importerte ubalansen” skulle fjernes, en ubalanse som har plaget Forsvaret som en mare fram til i dag. Dette var en hovedårsak til at Forsvarskommisjonen av 1974 (FK 74) ble oppnevnt. Den gjorde et omfattende og viktig arbeid, men uten å få alt for store konsekvenser. Det skyldtes først og fremst at et grunnleggende styringsdilemma ikke ble avklart; Skal forsvarsstrukturen planlegges ut fra en vurdering av militære behov eller av framtidige budsjettammer? Og ikke minst, hvem skal gjøre disse helt sentrale vurderingene? Gjennom årene som har gått siden FK 74, har det skjedd en viss avklaring av dette sentrale spørsmålet om myndighet og makt, men endelig avklart blir det nok aldri. Myndighet, makt og ansvar skal vi komme nærmere inn på senere i denne rapporten. Men først skal vi finne ut hvordan planprosessen og planleggingsverktøyet bli utviklet og tatt i bruk gjennom 1970-tallet.

2.2 Simuleringsmodellenes inntog

Forskerne i Systemgruppen ved FFI tidlig på 70-tallet var ikke synderlig opptatt av dilemmaet i den politiske og militære styringen av forsvaret vårt. Sikkerhetspolitikken opptok oss nok, men der ble det meste oppfattet som statisk og i liten grad påvirkbart. Mer spenning lå det i å utforske hvilke muligheter datamaskinene kunne gi for å analysere stridsoperasjoner. De nye maskinene hadde en prosesseringskapasitet som skulle kunne gjøre det mulig å kjøre ganske så detaljerte og realistiske simuleringsmodeller av prosesser som ville foregå i en tenkt krig. Fikk vi dette til, skulle nye muligheter åpne seg for å studere hvordan valg av utstyr, våpen, prosedyrer og taktikk vil påvirke forløpet av striden, ja kanskje til og med utfallet av krigen. Denne erkjennelsen av hvilke nye muligheter som ville åpne seg, vokste nok fram stykkevis og delt. Det lå ingen ”masterplan” bak utviklingen, ingen overordnet strategi hvor målet var en dag å kunne gjennomføre strukturanalyser som favnet alle Forsvarets langsiktige problemstillinger. Veien ble til mens vi gikk, som det heter, og bra var nok det. Vi ville neppe ha vært i stand til å formulere en slik strategi på noen troverdig måte. Og skulle vi mot formodning ha lyktes med det, ville den neppe ha vært lett å ”selge” til våre foresatte, siden implikasjonene ville ha vært alt for mangfoldige og fallhøyden alt for stor. Kanskje ligger det innsikt i dette som også kan være nyttig i dag. Når forskere lykkes, er det oftest fordi de fasineres av nye muligheter og drives av nysgjerrighet etter å finne ut hva disse kan innebære. Slike drivkrefter skal vi vokte oss vel for å innordne for strengt i formelle målstrukturer og strategier. Da kan de kveles.

2.2.1 En tanke blir født

De første tydelige spor etter FFI-forskernes tanker om å simulere komplekse stridsoperasjoner på datamaskiner finner jeg i en intern rapport fra 1970 (70/IR-S-50, Reine, Vebjør, Mortensen: Simulering av bakkestrid – generell beskrivelse). Rapporten sammenfatter ett års arbeid med utvikling av en stridsmodell for Hæren som var ment å skulle brukes for våpenevalueringer og studier av stridsteknikk. Modellstrukturen inneholder alle de elementene som senere har blitt standard i modeller av denne typen; våpenmodeller, moduler for styrkegruppering og ildgivning, deteksjonsmodell, forflytningsmodell og en terrengmodell. En første versjon av modellen, programmert i SIMULA 67, ble utviklet og testet, men rapporten inneholder lite informasjon om hvor langt denne delen av arbeidet ble ført. Både på og mellom linjene kan vi imidlertid lese at arbeidet har vært vanskelig. Mange av delmodellene er svært forenklete første ordens representasjoner, og det er stor mangel på realistiske grunnlagsdata, blant annet terrengdata. I sluttkommentarene foreslås det et omfattende arbeid i Hærens

regi for å samle inn grunnlagsdata. Modellen ble bruk som en slags ”mal” for flere manuelle spill, blant annet i regi av et utvalg som skulle gi anbefalinger om framtidige panservernvåpen. Men det er tydelig at modellen som et selvstendig analyseverktøy ble møtt med betydelige innvendinger. Begrensningene ble nok også erkjent av FFIs forskere, men rapporten avslutter med et optimistisk utsagn om at modellen vil kunne utvides og sofistikeres uten særlige vanskeligheter.

Senere har mange FFI-forskere fått erfare at gode landstridsmodeller er krevende å utvikle. Men etter hvert som programmeringsspråkene ble mer brukervennlige og datagrunnlaget ble bedre og bedre, både ved vår egen innsats og gjennom samarbeid med andre land, ble modellene på stridsteknisk nivå mer realistiske og anvendbare. Reine og hans kolleger må imidlertid ha konkludert med at tiden ennå ikke var moden for å lage en slik modell. Eller kanskje hadde de rett og slett ikke tid. I alle fall ble de videre analysene innen dette området i hovedsak basert på relativt enkle simuleringer og utfallsberegninger på våpennivå, som i sin tur ga grunnlag for et omfattende sett av regler for manuelle krigsspill. Fram til slutten av 1970-tallet var slike krigsspill delvis en konkurrerende, delvis en supplerende analysemetode i forhold til simuleringer på datamaskin.

Analysen av ulike utforminger av Hærens operative enhet, som ble ledet av forsker Egil Reine og slutført i 1978 (78/NDRE-S-15, Reine, Eggestad, Sæthermoen, Wenstøp), var det siste arbeidet av denne typen der manuelle krigsspill var det viktigste analyseverktøyet. Dette var en analyse Hæren hadde stor nytte av for sine interne prioriteringer. Det var imidlertid et problem at disse manuelle og sterkt skjønnsbaserte analysene ikke lett lot seg sammenligne med, enn si integrere med, analyser basert på datasimulering. Som jeg skal beskrive nærmere i det følgende, ble slike simuleringsmodeller utviklet både for land-, sjø- og luftstrid i perioden fra 1970 til 1975, men da med sikte på analyser på operativt nivå. De viste seg å ha et stort potensial for komplekse og etterprøvbare analyser, ikke minst fordi vi kunne gjøre omfattende følsomhetsanalyser som belyste konsekvensene av usikkerhet og derved konklusjonenes gyldighet og begrensninger.

2.2.2 Simulering av stridsprosesser nedenfra og opp

Parallelt med analysene av Hærens utrustning og organisering ble tilsvarende analyser gjennomført også for Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Men her ble datasimuleringer raskt tatt i bruk, først på taktisk nivå, og etter hvert også for å analysere mer omfattende prosesser på operativt nivå. Forsker Jan-Erik Nilsson ledet arbeidet for Sjøforsvaret. I årene fra 1970 til -73 ble det utviklet modeller og gjort omfattende analyser av anti-ubåtoperasjoner og eskortering av sjøveis forsterkningstransporter fra Sør- til Nord-Norge. Kystartilleriets og TKRBenes (Torpedo-Kanon-Rakett-Båter) bidrag til sjøinvasjonsforsvaret ble også simulert. Dette ga et utmerket grunnlag for å bygge sammen en integrert modell av samlet innsats mot en sovjetisk invasjon i Nord-Norge. Men dette ble gjort under Forsvarsanalysen av 1974 som vi skal komme inn på senere.

Forfatteren av denne rapporten fikk gleden av å ta fatt i Luftforsvarets problemstillinger i starten av 1970-årene. Luftforsvarets utgangspunkt for å ønske seg analysestøtte fra FFI var primært planene om å anskaffe nye kampfly til erstatning for F-104 og F-5. Ledelsen i Luftforsvaret skulle nok gjerne se at en beslutning om dette ble tatt midt på 1970-tallet. FFI ble involvert i forberedelsene allerede i 1970.

To lovende unge offiserer, majorene Olav Aamoth og Eivind Schibbye, ble beordret til FFI for å delta i analysearbeidet. Dette var starten på en mangeårig tradisjon som gjorde at Luftforsvaret fikk god uttelling for de analysene som ble gjort. De stilte noen av sine beste folk til disposisjon, ikke for å kontrollere og rapportere tilbake, men for å være med på å definere problemene og bidra til å finne løsningene.

Og problemer manglet det ikke på. For å velge det rette jagerflyet var det nødvendig å vite hvilke prioriterte oppgaver det skulle løse. Kampfly på den tiden var på langt nær så multi-rolle som i dag. Enten var de jagerbombere, primært konstruert for å bære stor våpenlast og angripe mål på bakken, eller de var luftforsvarsfly som skulle stoppe angriperens offensive kampfly. Rolleprioriteringen for våre nye kampfly var på ingen måte avklart i utgangspunktet. Vi skjønnte raskt at det fantes to ”skoler” i Luftforsvaret, som stod ganske steilt mot hverandre; De som sverget til fly med offensiv kapasitet, og de som mente evne til selvforsvar måtte prioriteres. Å hjelpe til med å løse opp denne fastlåste situasjonen med godt begrunnede argumenter for og imot de to hovedalternativer, ble derfor vår første analytiske utfordring.

Besjelet av ønsket om å utforske datateknologiens nye muligheter for å simulere, satset vi betydelige ressurser på å utvikle modeller for de ulike delprosessene både i offensive og defensive kampflyoperasjoner. På den offensive siden ble det etablert et samarbeid med US Air Force som ga oss tilgang til våpeneffektmodeller og et svært omfattende ”Air to Ground Attack Computer Program” fra Texas Instruments, som vi med stor entusiasme gikk i gang med å tilpasse til strid i Norge. I løpet av årene 1971-74 ble det skrevet ikke mindre enn ti forskningsrapporter innen dette området. Innen luftforsvarsoperasjoner var det mindre å hente fra samarbeidet med USA, og vi måtte selv utvikle våre delmodeller for luft-til-luft engasjement mellom egne og angripende fly. De tekniske prosessene lot seg greit nok beskrive, men selvsagt var det usikkerhet om de tekniske ytelsene både for egne og motstanderens fly. Derfor måtte modellene lages slik at det var lett å variere de viktigste tekniske og taktiske parametrene og gjøre følsomhetsanalyser.

Det skulle vise seg at vi fikk både prinsipielle og praktiske problemer i våre bestrebelser på å løse Luftforsvarets rolleprioriteringsproblem for de nye kampflyene. De direkte virkningene av offensiv og defensive oppdrag som vi kom fram til gjennom våre simuleringer på taktisk nivå, kunne ikke sammenlignes. Den relative viktigheten av å stoppe angripende jagerbombere i forhold til å selv kunne gjennomføre vellykkede angrepstokt kunne bare forstås ved å studere innvirkningen på stridsforløpet i stort over tid. Dette visste vi nok da vi startet arbeidet med å utvikle delmodeller på lavere nivå, men vi hadde ikke tenkt gjennom hvordan vi skulle gjøre det – eller om det i det hele tatt var mulig å gjøre. Vårt arbeid var basert på en slags evolusjonær filosofi. Vi startet så langt nede i systemhierarkiet at delmodellene ble relativt konkrete og håndgripelige, og tenkte oss å knytte sammen delresultatene gjennom overordnede og mer aggregerte prosessmodeller. Bare ved å prøve og feile, og eventuelt prøve på nytt, kunne vi finne ut hvor langt dette ville bringe oss. Uttrykt med dagen populærspåk valgte vi altså en ”system-of-systems” tilnærming, hvor definisjonen av det helhetlige systemet ble til mens vi utviklet modeller og gjorde analyser.

Hovedprosessene innenfor Luftforsvarets ansvarsområde var kontroll- og varslingssystemets (K&V) evne til å detektere fiendtlige flyangrep og kontrollere egne fly på oppdrag, flystasjonssystemets evne til å få våre kampfly i lufta og flyenes evne til å gjennomføre sine oppdrag med ønsket effekt. Disse tre hovedelementene måtte være i balanse seg imellom. Det hadde liten hensikt å ha effektive kampfly med gode våpen dersom de sjelden kom på vingene i tide. Dersom vi fryktet at varslingen ville komme for sent eller at flystasjonene ville bli angrepet og stengt, kunne vi forsøke å holde våre fly på kontinuerlig luftpatrolje. Men dette var en svært krevende prosess både for flygerne og støttesystemene, og kunne bare brukes i korte perioder i nødssituasjoner. I løpet av årene 1972-74 utviklet vi modeller for disse prosessene og analyserte bidraget fra de enkelte delene til det totale luftoperative stridsforløp. Dette gjorde at vi kunne gi råd om hvordan K&V-systemet og flystasjonssystemet burde struktureres og dimensjoneres for å kunne støtte kampflyoperasjonene på best mulig måte innen gitte ressursrammer.

For ledelsen i Luftforsvaret var dette interessant nok, men ikke egentlig det de var mest opptatt av. Mye dreide seg om de nye kampflyene, og det er rimelig å anta at noen kanskje var en smule bekymret for at pengene kunne komme til å gå til bedre støttesystemer på bekostning av kampfly. Men med god dialog og sterkt engasjement fra dyktige tilbeordrede offiserer ble det solid lederoppslutning om vår helhetlige tilnærming til en balansert kampflysektor. Så kan vi filosofere over hvorfor FFI gjennom sine forskere gradvis fikk en så sterk posisjon. Var det på grunn av at Forsvarets ledere innså at våre bidrag var unike og uunnværlige? Eller snarere at de ble ansett som ufarlige og kunne brukes eller forkastes etter deres eget forgodtbefinnende? Eller kunne det ha noe å gjøre med FFIs selvstendighet og integritet, siden det var vel kjent at vi hadde kunnskap og lederstyrke – og ikke minst egne midler – til å gi de bidrag vi mente var til Forsvarets beste? Vi skal la dette ligge inntil videre og konsentrere oss om modellutviklingen og analysetilnærmingen på 1970-tallet. Men vi kommer tilbake til de overordnede problemstillingene om forskningens rolle og vilkår i langtidsplanleggingen senere i rapporten, når vi skal drøfte dagens situasjon og hvor veien bør gå videre.

I 1975 kom sluttrapporten fra analysen av hvordan kampflysektoren i Luftforsvaret burde bygges opp for å få en god balanse mellom alle komponentene (75/NDRE-S-12, Solstrand, Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren for perioden 1975-1990). Her gis det anbefalinger om hvordan ressursene som tildeles denne sektoren de neste 15 årene, bør fordeles mellom kampfly og støttesystemer og innbyrdes mellom støttesystemene. Dette ble gjennomført for ulike totale ressursrammer for denne sektoren, inkludert investeringer og drift. For å kunne gjøre dette, måtte to barrierer brytes. For det første måtte vi finne et målesystem, et sett av kvantitative kriterier, som vi kunne bruke for å sammenligne forskjellige strukturer innen kampflysektoren. For det andre måtte vi utvikle et analyseverktøy som gjorde oss i stand til å få fram troverdige verdier for disse målekriteriene. Det hadde allerede lenge ligget i kortene at analyseverktøyet skulle være et sett av prosessimuleringsmodeller som kunne spille sammen og representere helheten. Hvordan resultatene av denne helhetlige simuleringsprosessen skulle representeres, altså effektivitetskriteriene, ble derfor nøkkelproblemet.

En mulighet var å telle hvor mange kampflysorties av forskjellig type som ble produsert over en viss stridsperiode. Men en slik flermålstilnærming ville ikke bringe oss i mål, fordi vi ikke hadde et godt grunnlag for å fastlegge hvilken relativ vekt de forskjellige typene av kampflyoppdrag skulle tillegges, og hvordan vi skulle vurdere sorties i en tidlig stridsfase opp mot stridsbidrag i senere faser av krigen. Vi kunne ha valgt å fastlegge disse vektfaktorene på grunnlag av det beste tilgjengelige skjønn. Som forskere hadde vi nok en viss formenig, men vårt skjønn kunne ikke veie tungt. Dermed hadde vi vært like langt, fordi vi ble avhengige av det luftmilitære skjønn som gjennom en årrekke hadde vært sprikende og blokkert en enighet om prioritering av roller for de nye kampflyene. I sluttrapporten finner vi dette uttrykt i følgende hjertesukk: ”Det er ikke lett å bli enig om betydningen av f eks å senke et antall invasjonstropper lastet med tropper og materiell i forhold til betydningen av å avvise eller skyte ned et visst antall fly som skulle ha angrepet våre hærstyrker”. Den eneste farbare veien videre var altså å samles om ett felles, integrert effektivitetsmål som skulle representere kampflyenes bidrag til utfallet av forsvarskampen. Derfra var ikke veien lang til en prinsipiell løsning.

Gjennom flere år hadde FFI studert den sovjetiske trusselen mot Norge og utviklet scenarier for angrep på Nord-Norge. Varslingstiden for en sovjetisk invasjon ville være kort, og allierte forsterkninger ville trenge tid for å komme til unnsetning. Den alt overskyggende oppgaven for våre nasjonale forsvarsstyrker ville derfor være å holde kontroll over sentrale deler av Troms lenge nok til at allierte forsterkninger kunne komme inn. Skulle dette glippe, ville vi – sammen med våre allierte – stå overfor den langt vanskeligere og mer krevende oppgaven å gjenerobre en landsdel der sovjetiske styrker hadde etablert militær kontroll. Denne erkjennelsen gjorde det nærmest selvfølgelig å velge holdetid for sentrale områder i Troms som det integrerte effektivitetsmålet for vår analyse.

Like selvfølgelig var det ikke at vi ville klare å utvikle et sett av stridssimuleringsmodeller som på en etterrettelig måte kunne gi oss troverdige estimater av holdetiden i Troms. Men heldig vis hadde vi i de to andre forsvarsgrensanalysene allerede kommet langt med å utvikle delmodeller for sjøinvasjonsforsvar og en god forståelse av landstrid på brigadenivå. Derfor kunne vi i 1974 teste ut en modellstruktur hvor simulering av luftoperasjoner og sjøinvasjonsforsvar ga input til en landstridsmodell som simulerte oppholdende strid i Finnmark og påfølgende avgjørende forsvarstrid i Troms uten innsats av allierte forsterkninger.

Resultatene var interessante, men vi forstod at alle delmodellene måtte gjennomgå grundig og forbedres i en trinnvis prosess for å kunne gi resultater med akseptabel troverdighet.

Den første store brukertesten ble sluttanalysene under arbeidet med Luftforsvarets struktur og kampflysektorens utforming, eller Kampflyanalysen som ble den vanlige kortbetegnelse. I beskrivelsen av denne modellen finner vi et utsagn om at de delmodellene som beskriver det miljø flyene skal operere i, altså landstrid og sjøinvasjonsforsvar, ikke behøver å være særlig detaljerte. Her rører vi et av de mest sentrale spørsmålene som de som bedriver forskningsbasert rådgivning må tenke gjennom og forholde seg til. Hvilke krav til realisme og detaljert representasjon skal vi stille til våre modeller, og hvordan skal vi kunne kontrollere gyldigheten av de resultatene modellene gir? Dette blir spesielt utfordrende når vi skal simulere prosesser hvor det er vanskelig å skaffe seg gyldig empiri,

slik det heldigvis er for krig i Norge.

Vår tilnærming i Kampflyanalysen ble å trekke på relevant kunnskap gjennom krigspill. De simulerte stridforløpene ble gjenstand for grundige vurderinger av prosjektteamet med de tilbeordrede offiserene og gjennom manuelle krigspill hvor andre erfarne offiserer deltok. Dette ga oss en god følelse av at modellene representerte stridsdynamikken og alle de viktigste sammenhengene på en akseptabel måte. Hovedbegrensningen lå i at modellene ikke tok hensyn til "the fog of war" – alle de små og store friksjonsfaktorene som i sum vil gjøre at stridsprosessene bremses opp. Enkelt sagt førte dette til at det simulerte stridforløpet ble for raskt og holdetidene for korte. Krigspillene antydte at virkelige holdetider kunne være to til tre ganger lengre enn det modellene våre beregnet.

Denne innsikten tvang oss til å legge modellutviklingen til side og sette oss ned for å finne ut av noen av de mer fundamentale og prinsipielle problemene vi stod overfor. Hvilke krav skulle vi egentlig stille til modellene våre for at vi skulle kunne bruke dem? Vi kom til at vi måtte skille klart mellom to forskjellige bruksområder, nemlig prediksjon og sammenligning. Å prediktere stridforløpet og gi estimater av absoluttverdier med konfidensintervall på alle relevante parametre ville være svært krevende, i realiteten ikke gjennomførbart med den tid og de ressurser vi hadde til rådighet. Men vi mente at det å bruke simuleringresultatene til å sammenligne alternative løsninger ikke ville stille de samme høye krav til absolutt riktighet. Den strukturen av kampflysektoren som gir den lengste holdetiden, vil normalt være den beste. Men våre inputdata var usikre og modellene representerte stridsprosessene på en forenklet måte, og dette kunne slå forskjellig ut for de ulike løsningsalternativene, slik at størst simulert holdetid ikke alltid ville være ensbetydende med størst faktisk holdetid. Dette problemet mente vi at vi kunne håndtere ved følsomhetsanalyser og konfidensvurderinger. Hvor mye billigere enn antatt må det nest beste kampflyalternativet være for at det faktisk skal bli det beste? Og hvor stor er sannsynligheten for at den faktiske prisen kan bli så mye lavere enn vårt estimat? Å gjøre slike følsomhetsanalyser var også tidkrevende, men vi anså det som en reell mulighet og den eneste veien videre.

Så kan noen med rette spørre hvor støtt våre anbefalinger egentlig stod med de usikkerheter og begrensninger som uvegerlig ville følge med en slik tilnærming. Men den lille gjengen av forskere og offiserer som arbeidet med dette tidlig på 70-tallet fordypet seg ikke i slike vurderinger. Vi var mest opptatt av de nærmest uendelige mulighetene vi trodde lå i simuleringsteknikk og grublet vel ikke så mye over hva som faktisk var begrensningene ved den veien vi valgte og om vi kunne risikere å gi dårlige råd. I etterpåklokskapens klare lys er det lett å se at vår tilnærming ville gi oss mange utfordringer. Ville vi mestre balansegangen mellom forskningens nærmest absolutte krav til sannhet og rådgivningens krav til å gi de beste råd du kan gi, men uten å villedle? En ting er jeg i alle fall sikker på: Hadde vi på denne tiden stilt strengere krav til bevis for at vår metodiske tilnærming var vitenskapelig holdbar, ville utviklingen av strukturplanleggingen i det norske forsvaret de neste tiårene ha blitt ganske forskjellig. Jeg tror det ville ha gitt oss både en dårligere prosess og dårligere resultater. Men det må medgis at jeg er en så subjektiv part i denne saken at jeg ikke har noe krav på å bli trodd.

2.2.3 Å simulere mennesker

Jan-Erik Nilsson, som ledet analysen av Sjøforsvaret, var en allsidig forsker med en nese for nye og viktige problemstillinger som instituttet burde prøve sine analytiske evner på. Allerede i 1972 skrev han en rapport om temaet ledelse og kontroll på hovedkvarternivå (72/TN-S-277, Nilsson). Arbeidet ble kalt en foranalyse, og målet var å få avklart om FFI burde engasjere seg på dette viktige og krevende området. Hans utgangspunkt var operasjonsanalytikerens, men han strukturerte prosessene og definerte de sentrale problemstillingene på en måte som kunne ha blitt et svært hensiktsmessig grunnlag for en bred forskningstilnærming med både teknologiske og analytiske bidrag. Slik ble det imidlertid ikke, til det var problemene for komplekse og følsomme og instituttet for fragmentert. Det skulle ta nærmere 30 år før vi klarte å sette sammen en noenlunde helhetlig tilnærming til temaet, og da under overskriften ”Nettverksbasert forsvar”.

Heller ikke den operasjonsanalytiske vinklingen ble det noe av. I vår sammenheng er det interessant å se hvordan Nilsson vurderte de mulighetene som lå i å bruke formelle analytiske modeller. En avgjørende årsak til at ledelse og kontroll kom på dagsorden var de muligheter de nye regnemaskinene ville gi for lagring, filtrering og presentasjon av informasjon, og derved et bedre beslutningsgrunnlag for den operative sjefen. Nilsson formulerer den analytiske problemstillingen som ”—hvordan man skal kunne vurdere effekten av tekniske hjelpemidler på den operative ledelse. For å kunne gjøre dette må sammenhengen mellom beslutninger og stridsforløp studeres”. Med utgangspunkt i det han kaller moderne beslutningsteori, beskriver han de psykologiske faktorene som svært viktige. Han mener at kunnskapen om hvordan mennesker tolker informasjon og tar beslutninger er for dårlig, at den kan forbedres gjennom kontrollerte eksperimenter og godt strukturerte intervjuer. Og han mener at regnemaskinene ikke har nevneverdig nytte i denne sammenhengen. Kan hende er dette langt på veg riktig også i dag.

Skillet mellom vurderingene fra 1972 og det som i dag er god latin, gjelder først og fremst det Nilsson kaller ”—tekniske hjelpemidler brukt til formulering av handlingsalternativer og vurdering av hvorvidt konsekvensene av et alternativ er akseptable”. Han avviser dette kategoriske, ikke fordi det er for analytisk krevende, men fordi ”dette er genuine vurderingsfunksjoner hvor tekniske hjelpemidler ikke kan avlaste beslutningstageren uten samtidig å ta fra ham ansvaret for beslutningen”. I denne ånd foreslår Nilsson en analytisk tilnærming ensidig basert på intervjuer av offiserer med erfaring. Han maner til stor forsiktighet med å bruke analysemetoder som bare vi behersker og som kan gi Forsvaret en følelse av at vi trenger oss inn på deres enemerker. Det kan godt være at dette i 1972 var et hensiktsmessig utgangspunkt for å komme i inngrep med Forsvaret på dette området. Men om denne tilbakeholdenheten skulle ha fått bredere innpasse, ville det ha hatt svært negative konsekvenser for FFIs evne til utvikle og bruke de nye analysemetodene som datateknologien ga oss. Det ville ha vært en forsømmelse med strategiske konsekvenser. Å klarlegge konsekvensene av ulike handlingsalternativer skulle vise seg å bli et av de viktigste bruksområdene for datasimuleringer. Hadde vi ikke utnyttet disse nye teknologiske mulighetene, ville ha vært et klart brudd med instituttets vedtekter som gir oss en rett og pålegger oss en plikt til å gi Forsvaret råd basert på solid kunnskap om den teknologiske utviklingen. Denne helt sentrale målformuleringen har opp gjennom årtiene gitt FFI unike muligheter for god påvirkning. Men den har også gitt oss krevende utfordringer og vanskelige

valg når vi skal praktisere vår vedtektsfestede selvstendighet på en balansert måte. Dette vil bli et sentralt tema i senere deler av denne rapporten, når vi kommer inn på FFIs rolle og ”makt” i Forsvarets langtidsplanlegging.

Også i analysen av luftforsvarsoperasjoner ble vi klar over viktigheten av ”Human Factors” – men på et vesentlig mer avgrenset og håndterbart område enn ledelse og kontroll. I engasjement mellom jagerbombefly og motstanderens luftforsvarsfly har jagerflypilotenes stridstekniske beslutninger stor betydning. Når en angripende formasjon av jagerbombere observerer jagerfly som engasjerer, vil pilotene raskt måtte ta beslutninger om hvordan de skal reagere. Dette er de godt trent i gjennom fredstidøvelser, men hvordan de oppfører seg i en livstruende kampsituasjon vil likevel være noe annet. Den vanskeligste og viktigste beslutningen vil ofte være under hvilke betingelser de skal avbryte sitt offensive oppdrag og slippe sin utvendige våpenlast for å øke muligheten for å berge sitt fly og seg selv. Basert på intervjuer med erfarne jagerflygere laget vi reaksjonsalgoritmer hvor de viktigste usikre parametrene, som knyttet seg til reaksjonsevne og risikovillighet, kunne endres. Disse bygget vi inn i en ”mange-mot-mange” luftkampmodell og gjorde relativt omfattende simuleringer. Resultatene var så interessante at det ble skrevet en egen rapport (71/TN-S-236, Solstrand, Schibbye, Aamoth). Selv om vi ikke hadde gode empiriske data å bygge på, kunne vi kombinere ekspertvurderinger med systematiske følsomhetsanalyser og finne fram til reaksjonsmønstre som vi mente var både rasjonelle og rimelig forenlig med menneskelig adferd i slike helt spesielle situasjoner.

Kanskje tok vi feil. Den muligheten må alle være åpne for som vil studere virkeligheten ved hjelp av sterkt forenklede modeller som ikke kan verifiseres ved hjelp av empiriske data. Men her som så ofte ellers i livet gjelder det gamle ordtaket om at ”den som intet våger, intet vinner”. Nøkkelen til å lykkes, til tross for begrensninger i vårt analyseverktøy, ligger i å være bevisst om konsekvensene av de feil vi risikerer å gjøre og tilpasse innsatsen for å raffinere datagrunnlaget og verktøyet ut fra det. Slik bygger vi over tid opp både bedre analysemetoder og et mer solid erfaringsbasert skjøn. Vårt eksperiment med simulering av jagerflypiloters adferd var et lite, men interessant skritt i en slik prosess. Det ga oss litt mer trygghet for at det er mulig å lage simuleringsmodeller som kan gi verdifulle analyseresultater innenfor mange komplekse områder selv om de bare har en relativt enkel representasjon av menneskelig adferd. Men det ble ikke til at vi fulgte denne linjen systematisk opp for å få menneskene inn i våre modeller på en god nok måte. Dette var en forsømmelse av oss. Det kunne gjort at instituttet gradvis bygget opp kompetanse innen dette vanskelige feltet som ville ha kommet til nytte innen mange av instituttets forskningsområder. Men ressursene våre var knappe, og vi måtte prioritere innsatsen.

2.2.4 Budsjettssimulering – nøkkelen til påvirkning

Vårt arbeid med å simulere stridsprosesser hadde ett klart formål. Vi ønsket å få fram troverdige kvantitative utsagn om Forsvarets effektivitet, ikke bare nede på våpennivå, men for hele forsvarsstrukturen. Dette satte vi inn i den overordnede operasjonsanalytiske tankegangen om å finne fram til kosteffektive løsninger. Men nevneren i effektivitet/kostnad brøken opptok oss ikke synderlig mye de første årene. Vi levde vel i den tro at kostnadsdata kunne vi få fra de som styrte med økonomien i Forsvaret og fra forsvarsindustrien. Et stykke på veg var dette riktig. Under Kampflyanalysen fikk vi estimater av enhetskostnader fra ulike kilder. For flystasjonene hadde

Luftforsvaret selv tall for hva et flyreparasjonslag og er våpenlag kostet, mens vi måtte få kostnader for rullebanereparasjonslagene fra RAF, som tidlig på 70-tallet hadde bygget opp denne kapasiteten på sine taktiske flybaser i Europa. Investerings- og driftskostnader for de forskjellige kampflyklassene som ble vurdert, fikk vi fra amerikanske kampflyprodusenter som var interessert i å selge sine fly til Norge. For vårt K&V-system var det analyser og vurderinger i gang for å underbygge en beslutning om å styrke sambandet og overlevelsesevnen til systemet ”slik at vektorerte avskjæringsoperasjoner blir mulig også i krig”, som det ble formulert i sluttrapporten fra kampflyanalysen. Men vi hadde ingen begrunnet oppfatning av hva dette i sum ville koste, så analysen måtte gjøres som en parametrisk trade-off mellom fly og et styrket K&V-system. Vi konkluderte med at styrkingen av K&V-systemet ikke måtte koste mer enn 1 milliard kroner av en antatt total kostnad på 4 milliarder kroner til kampflysektoren over 15 år. Om dette hadde noen tellende innvirkning på hvordan pengene innen kampflysektoren ble benyttet, er ikke godt å si. Det ble etter hvert foretatt store investeringer i K&V-systemet blant annet ved bygging av godt beskyttede siloradarer. Men dette skjedde i all hovedsak etter at regningen for kampflykjøpet var betalt. Oppbyggingen av rullebanereparasjonskapasitet på flystasjonene ble derimot gjennomført relativt tidlig på 80-tallet.

Det er viktig å skille mellom to ulike formål med kostnadsberegninger i analysesammenheng. Beregningene kan brukes til å sammenligne forskjellige komponenter i en forsvarsstruktur ut fra deres kosteffektivitet, slik vi gjorde det i Kampflyanalysen. Da er kravene til nøyaktighet i kostnadsberegningene som regel ikke så store som når vi skal analysere hele forsvarsstrukturen og gi råd om hvordan den best kan utvikles over tid innenfor en gitt total kostnadsramme. Da må vi kunne beregne de samlede årlige kostnader for å vedlikeholde, utvikle og bruke Forsvaret over en lengre planperiode og sammenholde dette med relevante langsiktige budsjettammer. Dette var en av de store utfordringene vi måtte finne en løsning på da vi tok fatt på Forsvarsanalysen som skulle støtte Forsvarskommisjonen av 1974.

Det var under dette arbeidet at grunnprinsippene for Forsvarets langtidsplanlegging gradvis fant sin endelige form. Dette skal jeg gå grundigere inn på dette i neste kapittel. Her skal vi nøye oss med å slå fast at en troverdig evne til å ”simulere” kostnadskonsekvensene av å gjennomføre en konkret plan for strukturutvikling over en lengre tidsperiode er helt avgjørende for at våre analyser skal få innvirkning på beslutningene. Vi innså dette klart under arbeidet med forsvarsgrensanalysene og satte mye inn på å bygge opp en slik evne ved FFI. Den grunnleggende motivasjonen var vårt ønske om at Forsvaret skulle kunne gjøre sine prioriteringer på en velfundert og helhetlig måte. Vi innså at sterke sektorinteresser, ”kostnadsfortrengning” og ”kostnadsforskyvning” i det lange løp ville føre helt galt avsted. Så kan det sikkert hevdes at FFI ved å skaffe seg denne evnen til å beregne total kostnader, fikk for stor innflytelse – noen vil kanskje bruke ordet makt. Maktbalansen i en velfungerende planleggingsstruktur er et sentralt tema som vi skal komme tilbake til flere ganger i denne rapporten.

3 Den første forsvarsanalysen

I forrige kapittel nevnte jeg kort bakgrunnen for at Forsvarskommisjonen av 1974 (FK 74) ble oppnevnt 31. mars 1974. Den kalde krigen dominerte fortsatt sikkerhetspolitikken i vår del av verden.

Men for de mest optimistiske var det mulig å se tegn til en begynnende nedsmelting av den iskapen som i snart 30 år hadde lammet all dialog og ført til dyp mistillit og rustningskappløp mellom Øst og Vest. I vårt nærrområde var store endringer på gang. En utvidet norsk økonomiske sone og ikke minst vår nyvunne status som oljenasjon åpnet nye dimensjoner i vår sikkerhetspolitiske tenkning, både i form av muligheter og utfordringer. FK 74s mandat omfattet selvsagt den sikkerhetspolitiske utviklingen. Men når vi i dag leser kommisjonens innstilling, er det mulig å la seg forundre over hvor liten vekt dette ble tillagt. Vel ble framtiden beskrevet som usikker, men vi finner ingen tydelige spor av dette i de konkrete vurderingene av hvordan vårt forsvar burde utvikle seg. Her dominerte den kalde krigens logikk totalt.

3.1 Nye analysemuligheter framtvinger helhet

Kommisjonens skulle ha et 15-år perspektiv og la fram en langtidsplan for perioden 1979-1993. Dette var en dristig langsiktighet som det var svært delte meninger om. Kunne det ha noen hensikt å forsøke å se så langt inn i en usikker framtid og legge konkrete planer? For de av oss som bekjente oss til ”den usikre framtid” mer som et interessant teoretisk fenomen enn som en realitet, var svaret gitt. Typisk levetid for forsvarsmateriell er mellom 15 og 30 år, derfor må vi se så langt fram for å få med oss langtidsdynamikken i strukturendringene. Hadde vi hatt innsikt nok til å forestille oss og mot nok til å ta inn over oss de fundamentale sikkerhetspolitiske omveltningene som skulle finne sted de siste 5 årene av den planperioden vi arbeidet med, ville vi kanskje ha vært litt mindre skråsikre. Eller kanskje det tross alt var nødvendig å presse gjennom en formell langsiktighet, fordi alternativet var en – i styringssammenheng – totalt unyttig kortsiktighet? Her skraper vi igjen på overflaten av ett av de mest sentrale temaer i langsiktig planlegging, som vi skal komme tilbake til senere i rapporten.

Kommisjonens hovedanliggende ble altså ikke sikkerhetspolitikken, men hvordan vår forsvarsstruktur konkret skulle utvikle seg de neste 15-20 årene. De dominerende føringene lå i økonomi og teknologi. Å ”... drøfte hovedalternativene under ulike forutsetninger om økonomiske rammer og konfliktalternativer ...” ble hovedoppgaven. Vi skal merke oss at risikoen for å utvikle en dramatisk ubalanse mellom struktur mål og ressurstilgang allerede da var erkjent. Men viljen til å ta realitetene inn over seg varierte nok mellom de forskjellige aktørene. Hvilke konfliktalternativer som skulle legges til grunn for planleggingen, var også et vanskelig tema for kommisjonen. Hvor stor var egentlig den sovjetiske trusselen mot de ulike delene av landet og hvordan ville den utvikle seg? Hvilket teknologisk nivå ville de sovjetiske styrkene i framtiden ha? Og i lys av det, hvor teknologisk avanserte måtte våre egne styrker være?

Dette var i og for seg velkjente problemstillinger som før hadde blitt drøftet sporadisk, stykkevis og delt. Det virkelig tunge grepet som FK 74 valgte å ta, var å bestemme seg for å bygge sine vurderinger og sin innstilling på en sammenfattende analyse av hele Forsvaret sett under ett. I utgangspunktet skulle innstillingen foreligge ved utgangen av 1975, altså etter vel 1 ½ års arbeid. Men som det skrives i utredningens avsnitt 1.3 om kommisjonenes arbeidsopplegg: ”Det ble på et tidlig tidspunkt i kommisjonens arbeid klart at en slik tidsramme ville være altfor knapp. Dette hang bl a sammen med ønske om å kunne utnytte igangsatte og planlagte studier som både gjaldt de enkelte forsvarsgrener og en sammenfattende analyse av Forsvaret som helhet”. Oppstarten av de studiene det her siktes til, er

det analysearbeidet ved FFI som jeg har beskrevet i kapitlet ovenfor. At en slik offentlig utredning, som det i utgangspunktet hastet med å få gjennomført, fikk sin tidsramme økt fra 1 ½ til 4 år er ikke hverdagskost, så det må ha blitt ført vektige argumenter til torvs.

Det var nok først og fremst kommisjonsmedlemmet Erik Klippenberg som la fram disse argumentene. Han var forskningssjef ved FFI og ansvarlig leder for Systemgruppen hvor metodeutvikling og delanalyser hadde pågått siden 1970. Analysearbeidet var gjort på oppdrag fra og i nært samarbeid med Forsvarets overkommando, men det var neppe Forsvarets representanter i kommisjonen som la inn de tyngste argumentene for at analysene ved FFI måtte ligge i bunnen av kommisjonens vurderinger. Derimot hadde forsvarssjefen et viktig ord med i laget. General Herman Fredrik Zeiner-Gundersen hadde god kontakt med Klippenberg og forskerne hans ved FFI. Som den sterke og intellektuelle offiseren han var, må han ha sett hvilket potensial de nye analysemetodene hadde. Samtidig var han en skarpskodd, men konstruktiv kritiker. Hans forgjengere generalløytnant Øen og viseadmiral Hauger Johannesen var sterke forsvarssjefer som hadde samlet kompetanse og makt i Forsvarets overkommando. Det var her hovedtyngden av den militærstrategiske kompetansen satt, og Zeiner-Gundersen må ha sett FFIs nyvunne analysekapasitet mer som en støtte til enn en trussel mot forsvarssjefens hegemoni innen strategisk planlegging. Samspeillet og maktkampen mellom hovedaktørene i Forsvarets langsiktige planlegging er et fasinerende tema som blir sentralt når vi skal trekke sammen trådene mot slutten av denne rapporten.

3.2 Integritetens imperativ

Drivkraften i utviklingen av analysemetoder og analytisk tilnærming tidlig på 1970-tallet var, slik jeg har skildret det i kapitlet foran, først og fremst entusiasmen og gleden ved å prøve å utnytte de store mulighetene datateknologien åpnet for oss. Vi satte oss ikke ned for å beskrive hva som skulle være hovedpilarene i vår analytiske tilnærming. Og hadde vi gjort et forsøk på det, ville det ganske sikker ha blitt en flopp – i verste fall et kaos som hadde satt en effektiv stopper for utviklingen. Vi som arbeidet med dette i Systemgruppen, hadde ulik bakgrunn og forskjellig ståsted da denne prosessen skjøt fart. Lederen for gruppen, forskningssjef Erik Klippenberg, ga oss klare føringer om hvor viktig det var å ha nær kontakt og gode relasjoner med våre oppdragsgivere i Forsvaret. Dette har vært og er fortsatt en hjørnestein i FFIs strategi, og det var full prinsipiell enighet om dette også i Systemgruppen på 1970-tallet.

Men prinsipper er lite verdt dersom de ikke omsettes i god praksis. For et forskningsinstitutt med noe så spesielt som en instruksfestet rett og plikt til å gi råd til Forsvarets øverste ledelse, kan problemer og uenighet oppstå når vi skal finne den rette balansen mellom lydhørhet for Forsvarets meninger og vår egen selvstendighet og integritet. Hvordan vi skulle praktisere denne balansegangen var det i utgangspunktet uenighet om. Noen mente at vi bare måtte utvikle og ta i bruk nye analysemetoder når vi var sikre på at dette ikke ville skade vårt forhold til meningsdannere og ledere i Forsvaret. De mente derfor at krigsspill skulle være det primære analyseverktøy, og Forsvarets folk skulle selv være hovedaktørene. Så kunne vi gradvis forsøke å ”snike inn” kvantitative analysemetoder som støtteverktøy for spillene. Og modellene våre måtte bygge på militær logikk og inngangsdata som offiserene hadde full tillit til. Andre var av den oppfatning at denne framgangsmåten ikke ville ta oss i mål. Det ville være alt for mange offiserer, både dyktige og mindre egnede, som hadde ”vetorett” og

av forskjellige grunner ville vanskeliggjøre og blokkere utviklingen. Resultatet ville i heldigste fall bli et dårlig analyseverktøy i form av et ”minste felles multiplum”. I verste fall ville det aldri bli noe av. Selv tilhørte jeg så absolutt den andre kategorien. Men jeg må innrømme at dette nok var tuftet mer på min egen entusiasme og rastløse iver etter å få til noe, enn på veloverveide prinsipielle betraktninger. Gjennom årene som fulgte har jeg gradvis kommet til den erkjennelse at vårt eget ansvar for å utvikle og kvalitetssikre de metoder, verktøy og data vi trenger for vår forskning, er grunnleggende og ufravikelig. Vi kan ikke håndheve vår rett og utføre vår plikt til å gi råd dersom vi overlater dette ansvaret til våre oppdragsgivere.

Så mye for det prinsipielle. I praksis må vi selvfølgelig gjøre bruk av all relevant og god ekspertise og informasjon som finnes i Forsvaret når vi utvikler og bruker våre analysemodeller. Men likevel må vi selv stå ansvarlig for gyldigheten og riktigheten av de resultatene som modellene gir. Av og til vil dette uvegerlig skape gnisninger og konflikt i forholdet til oppdragsgiver. Dette er nok velkjente problemstillinger i alle organisasjoner som velger å gjøre bruk av uhildede råd i sin planlegging og styring. Men problemene i Forsvaret på dette området er spesielle fordi organisasjonen finnes i to svært ulike former. En effektiv krigsorganisasjon krever sterke ledere som kan ta raske beslutninger og lede sine styrker i en kamp på liv og død. Denne lederstilen kan av og til smitte over på deres adferd som ledere i den ”fredsorganisasjonen” som produserer kampkraften. Her er kommandostyring sjelden velegnet. I samspillet mellom forskningsbasert rådgivning og militært ledet styrkeproduksjon vil dette kunne skape problemer. Når vi utvikler våre stridsmodeller, må offiserenes kunnskaper stå sterkt. Dersom en erfaren ubåtskipper kritiserer den måten en simuleringsmodell representerer ubåttaktikk på, skal vi både lytte og agere. Slike tilbakemeldinger fikk vi mange av da grunnstammen av simuleringsmodeller ble utviklet på 1970-tallet. Dersom en generalinspektør sender sine håndgangne menn for å meddele at han – og bare han – vet hva nye fregatter skal koste, gir selvsagt det også grunn til ettertanke. Men vi må bygge våre egne kostnadsestimater på den beste tilgjengelige informasjon. Det skjedde også, men det var 20 år senere.

3.3 Simulert holdetid

Som jeg før har nevnt, var det arbeidet med tre forsvarsgrenanalyser som la grunnlaget for at FFI kunne gjennomføre en samlet analyse av hele forsvarsstrukturen som grunnlag for Forsvarskommisjonen av 1974. Men disse tre analysene var svært forskjellig i sin tilnærming. Hæranalysen konsentrerte seg om oppbyggingen av brigaden som skulle være Hærens operative enheter, og brukte krigsspill som integrert analyseverktøy, støttet av noen få detaljerte taktiske stridssimuleringer. Hærens regionale struktur, hærstyrkenes mobilisering og beredskap, og hvor raskt de kunne være kampklare i de forskjellige delene av landet ble ikke analysert. Under Sjøforsvarsanalysen ble alle hovedkomponentene i denne forsvarsgrenen studert grundig hver for seg. Men det ble ikke gjort noe forsøk på å underbygge en tverrprioritering mellom komponentene. Analysearbeidet for Luftforsvaret tok for seg alle deler av kampflysektoren, men behandlet bare i liten grad luftvern og dekket ikke maritim luftovervåkning og lufttransport. Det spesielle med analysen av kampflysektoren var, som beskrevet i kapittel 2, at kampflyene med sin fleksibilitet kan gi bidrag til alle deler og i alle faser av striden, slik at vi måtte finne et felles målekriterium for stridforløpet. Dette ble det samlede invasjonforsvarets holdetid for kjerneområdet i indre Troms, og vi måtte

utvikle et system av simuleringsmodeller som tillot oss å gjøre ”virtuelle eksperimenter” med forskjellige sammensetninger av kampflysektoren og sammenlignbare holdetider.

Da Forsvarkommisjonen startet sitt arbeid i 1974, var kampflysektoranalysen i det alt vesentlige gjennomført. Grunnlaget for valg av våre nye kampfly, eller jagerfly som det ble kalt på den tiden, var da lagt, og kommisjonen tok etter hvert dette valget til etterretning og konsentrerte seg om hvor mange fly vi skulle kjøpe. Men langt viktigere var det at rammeverket for et integrert analyseverktøy som i prinsipp kunne omfatte alle komponenter i forsvarsstrukturen, var på plass. I første avsnitt av dette kapitlet har jeg beskrevet hvordan dette ble brukt som en brekkstang for å gi FFIs analysekompetanse innpass i kommisjonens arbeid. Vi kunne tilby et verktøy som gjorde det mulig for kommisjonen å nå sitt mål om å gjøre ”en sammenfattende analyse av Forsvaret som helhet”. Uten det hadde det kanskje ikke blitt noen Forsvarsanalysen av 1974. Det var fortsatt mye arbeid som måtte gjøres for å raffinere dette analyseverktøyet. Vi måtte først og fremst få på plass en mer realistisk og fleksibel modell for landstridforløp på landsdelsnivå. Sjøinvasjonsforsvaret måtte også modelleres langt mer detaljert. Og sist, men ikke minst måtte vi kunne analysere forsterkningsoperasjoner til Nord-Norge. Sjøforsvarsanalysen hadde lagt et godt grunnlag gjennom detaljerte studier av antiubåtoperasjoner, men modell og grunnlagsdata for helheten manglet.

Men dette kompliserte analyseverktøyet ville bare ha blitt et spennende leketøy for forskerne, og kanskje noen entusiastiske tilbeordrede offiserer, dersom ikke resultatene hadde hatt relevans og troverdighet. Her er vi tilbake til den viktige målekriterieproblematikken vi var innom i kapittel 2. Under analysen av kampflysektoren hadde vi klart å overbevise Luftforsvarets ledelse om at vi trengte et og bare ett effektivitetsmål. Ellers ville de sprikende subjektive vurderingene forbli evig fastlåste. Hæren assosierte seg som rimelig var, nokså spontant med holdetidsbegrepet. Å holde kontroll over terrenget og over viktig infrastruktur var jo selve grunnfjellet i Hærens oppgavespekter. Vanskeligere ble det med Sjøforsvaret. De hevdet med styrke at et holdetidskriterium i beste fall bare dekket en halvpart av deres oppgavespekter, og ikke den viktigste halvparten. De fant seg ikke til rette med å se på sjøkontroll utelukkende som et virkemiddel for å beholde landkontroll. For en kyststat som Norge, med store ambisjoner om å øke sin innflytelse over de ressursrike havområdene i nord, må maritim tilstedeværelse for å hevde vår suverenitet og avverge eller om nødvendig håndtere kriser ha stor egenverdi. Dette er synspunkter som jeg i dag deler fullt og helt. Men da vi stod midt oppe i Forsvarsanalysen, var det to ting som dominerte i mitt hode. For det første måtte vi kunne gi våre bidrag i rett tid i forhold til kommisjonens framdriftsplan. For det andre måtte det ikke rokkes for mye ved selve bærebjelken i vår tilnærming, nemlig tanken om at det aller meste – om ikke alt – av betydning måtte kunne måles med ett samlende effektivitetskriterium. Vi måtte for all del ikke forspille den unike muligheten vi hadde fått ved ikke å kunne levere. Og vi måtte ikke risikere å få tåkelagt de klare konklusjoner vi håpet å kunne levere, ved å slippe synsingen og subjektiviteten løs. Kanskje var dette både korttenkt og unødvendig angstbitersk. I etterpåklokskapens grelle lys er det ikke vanskelig å erkjenne dette, spesielt når innrømmelsen ikke får altfor store konsekvenser.

Så får det være en trøst at Sjøforsvarets synspunkter ble klart og tydelig framført for og hørt av kommisjonen. Dette går klart fram av innstillingen, der det skrives at det bør gjennomføres analyser

for også å belyse andre oppgaver for Sjøforsvaret enn sjøinvasjonsforsvar og beskyttelse av forsterkningstransporter. Kommisjonen vier dessuten et eget avsnitt til sine vurderinger av fregatter, korvetter og skolefartøy. Men FFI tok ikke opp utfordringen om å gjennomføre slike analyser av andre oppgaver for Sjøforsvaret på en helhetlig måte. Kanskje kjørte vi oss fast i vår egen suksess med holdetidstilnærmingen og klarte ikke å tenke annerledes. Kanskje hadde ikke Sjøforsvaret lenger slik tiltro til oss at de ønsket slike analyser gjennomført på FFI. For et operasjonsanalysemiljø som har ambisjoner om å støtte et helt forsvar med forskningsbaserte råd, er dette helt sentrale spørsmål. Her skal jeg imidlertid la dem ligge, og nøye meg med å konstatere to forhold: Holdetidstilnærmingen var i hovedsak en suksess på 1970-tallet og la grunnlaget for et langtidsplanleggingssystem som Forsvaret har hatt nytte av. Dessuten går det nok an å bruke dette systemet selv om vi ikke monomant insisterer på å ha bare ett effektivitetskriterium, men det kan fort bli for mange.

3.4 I scenarioenes rike

Vår tenkemåte og analytiske tilnærming, slik den utviklet seg gjennom arbeidet med Forsvarsanalysen 74, var tuftet på konkretisering og sporbarhet. Vi ville modellere den militære verden på en slik måte at de som levde i den, kjente seg igjen, og slik at vi forskere som skulle analysere den, kunne bli kjent med den og forstå sammenhengene og dynamikken. Modellutviklingen vår ble altså en slags testbed. Vi var opptatt av at modellene skulle representere virkeligheten på en, om ikke realistisk, så i alle fall så virkelighetsnær måte som mulig. Slik skulle vi sikre oss at analyseverktøyet både var relevant og hadde en kontrollerbar kvalitet. En sentral del av denne tilnærmingen var at vi måtte arbeide med konkrete militære scenarioer som grunnlag for analysene. Scenarioene skulle beskrive den overordnede militære situasjonen som våre modellsimuleringer skulle spille innenfor. Hvor disse scenarioene skulle komme fra, hadde vi i utgangspunktet bare vage forestillinger om.

3.4.1 Sikkerhetspolitikken slår rot på FFI

De som bygget opp Systemgruppens kompetansebase på 1960-tallet, var kloke nok til å innse at det var helt avgjørende å skjønne sikkerhetspolitikkenes vesen og grunnleggende prinsipper. Uten det ville vi lett kunne trække feil når vi skulle avgrense og definere de operasjonsanalytiske problemstillingene vi skulle arbeide med. Dette forsøkte de først å løse ved å invitere erfarne medarbeidere fra Utenriksdepartementet til å hospitere ved FFI. Det kom det nok ikke mye ut av, og løsningen ble å rekruttere forskere med statsvitenskaplig bakgrunn til FFI og bygge opp et lite, men spesialkompetent sikkerhetspolitisk forskningsmiljø. Så kan vi også legge merke til at det ikke ble gjort noe forsøk på å få inn slik kompetanse "på lån" fra Forsvarsdepartementet.

Sikkerhetspolitikkerne våre ble etter hvert viktige medspillere i arbeidet med å utvikle scenarioer for forskjellige analyseformål. Men i Forsvarsanalysen av 1974 var deres bidrag begrenset. Da tok det aller meste av vår sikkerhetspolitiske tenking utgangspunkt i at Sovjetunionens militære kapasiteter var den dominerende trusselen. Det var den militære etterretningstjenestens oppgave å følge med på hvordan disse militære kapasitetene utviklet seg, og dette ble lagt til grunn for nasjonale forsvarsplaner slik de var beskrevet i offisielle dokumenter. Alt dette var selvsagt høyt gradert informasjon, men FFI fikk tilgang til den slik at vi kunne lage angrepsscenarioer på det format vi trengte for våre stridssimuleringer. Dette var mer militært håndverk enn det var sikkerhetspolitikk i praksis. Sovjetiske

angrepsstyrker og hovedaksene for angrep ble hentet fra forsvarssjefens Plandokument nr.1, og arbeidet med å omsette dette i konkrete analyseforutsetninger ble gjort av forskere og tilbeordrede offiserer mer og mindre som en integrert del av modellutviklingen. For at instituttets sikkerhetspolitiske forskning ikke skal komme i et galt lys, må jeg presisere at etter den kalde krigens slutt ble scenariotenkning en integrert og sentral del av vår sikkerhetspolitiske forskning. Så viktig var den at da Forsvarsdepartementet tidlig på 2000-tallet strammet inn rammene for FFIs sikkerhetspolitiske forskning, var det to forskningstemaer som eksplisitt ble erklært ”lovlige”. Det ene var terrorisme, hvor vi da hadde bygget opp en internasjonalt anerkjent spisskompetanse. Det andre var sikkerhetspolitisk forskning som grunnlag for scenarioutvikling i forbindelse med Forsvarets langsiktige planlegging. (Tillerutvalget av 2003).

3.4.2 Scenarioenes plass i den analytiske tilnærmingen

Det var altså rimelig greit å lage konkrete militære forutsetninger om hvordan sovjetiske angrep mot Norge kunne bli gjennomført, slik at dette passet til det modellverktøyet vi ville bruke i Forsvarsanalysen. Men vår forståelse av hvordan vi skulle bruke scenarioer som en aktiv del av vår analytiske tilnærming, var ikke særlig godt utviklet. Det viktigste ved å bruke scenarioer er at de skal hjelpe oss til å tenke strukturert og konkret om en usikker framtid. Vi spente ikke ut noe bredt usikkerhetslerret for de 15-20 årene våre analyser skulle dekke. Det enerådende strategiske scenarioet var en stabil, gjensidig kjernefysisk avskrekking, og under denne paraplyen ville det foregå et konvensjonelt våpenkappløp mellom Sovjetunionen og Nato. Dersom vi sakket akterut i dette kappløpet, ville Sovjetstyrkene kunne vinne en konvensjonell krig i Europa. Innefor rammen av alliansens kollektive selvforsvar måtte Nato forhindre dette, og Norge hadde et lite, men viktig bidrag å gi ved å være en del av det framskutte forsvaret på den viktige Nordflanken. Dette var fastpunkter i vår analyseverden, og bruken av scenarioer ble begrenset til å tenke gjennom forskjellige konvensjonelle stridsforløp i stort og hvordan dette ville skape utfordringer for vårt norske forsvar. Selv om dette var en nokså avgrenset scenarioøvelse i den store strategiske sammenhengen, ga det oss mulighet til å drøfte militære utfordringer mot Norge på en strukturert måte. I stedet for å snakke om scenarioer, gikk vi over til å snakke om konfliktsituasjoner. Dette var heller ikke noe godt begrep. Det vi egentlig gjorde var å beskrive alternative måter Sovjetunionen kunne tenkes å angripe Norge på, avhengig av hvilke strategiske mål ledelsen i Kreml kunne ha – altså angrepssituasjoner.

Det ble tenkt nokså bredt og åpent på hvilke angrepssituasjoner som kunne være aktuelle, men vi tok oss dessverre ikke tid til å dokumentere dette godt nok. I sluttrapporten fra Forsvarsanalysen 74 finner vi bare omtalt to av de fire konfliktsituasjonene – eller angrepssituasjonene – som ble diskutert. Angrepssituasjon 2 er et isolert sovjetisk angrep på Nord-Norge. Den strategiske logikken bak dette fra sovjetisk side ville være å sikre sine baser og styrker på Kola, kanskje spesielt Nordflåtens strategiske undervannsbåter. Skulle lederne i Kreml vurdere situasjonen slik at sannsynligheten for en militær konflikt med Nato og USA var stor, kunne de ha mye å vinne på å sikre seg kontroll over det viktige forterrenget for Kolaområdet, både for å forhindre at Nato skulle bruke det og for selv å kunne bruke det som utgangspunkt for framskutte operasjoner. Vi forutsatte at angrepssituasjon 2 kunne settes i verk slik at vi bare fikk noen få dagers varsel for å trappe opp vår militære beredskap.

Angrepssituasjon 4 var et angrep på Norge som del av et storstilt sovjetisk konvensjonelt angrep på Vest-Europa. Vi antok at den viktigste militære mål for Sovjetunionen i en slik situasjon ville være å nedkjempe Natos styrkes i Sentral-Europa så raskt som mulig. Men det ville også være av stor betydning å sikre seg kontroll på nordflanken så tidlig som mulig. En invasjon i Nord-Norge ville derfor bli satt i verk allerede i krigens innledende fase. Invasjon i Sør-Norge ville komme noe senere, avhengig av hvor raskt de sovjetiske styrkene fikk kontroll over utløpene fra Østersjøen. Vi forutsatte også i denne situasjonen at varslings tiden for oppbygging av norske styrker ville være ganske kort, med start av mobilisering ca en uke før invasjonen i Nord-Norge.

3.4.3 Scenarioer og strategisk tenking

Slik ble altså "scenarioene" for Forsvarsanalysen 74 til. I dag kan vi nok synes at veien fra de brede strategiske og sikkerhetspolitiske vurderingen til de to enerådende angrepssituasjonene var faretruende kort, og at begrunnelsene for de valg som ble gjort, var tynne og ble dårlig dokumentert. At det ble slik, er ikke vanskelig å forstå. Det var mange i Forsvaret som arbeidet med den operative planleggingen, og den offisielle vurderingen av hvordan en krig med Sovjetunionen ville arte seg i stort var opplest og vedtatt. Vi så ingen grunn til å stille spørsmål ved dette, og hadde nok heller ingen spesielle forutsetninger for det. Dessuten hadde vi hadde knapt om tid, og måtte konsentrere oss om selve analysearbeidet. Her var det de konkrete forutsetningene om angrepssituasjonenes utvikling og militære innhold som opptok oss. Innen analyseteamet gikk diskusjonen høyt om hvilke forutsetninger vi skulle gjøre om varslings tid og egen styrkeoppbygging før angrepet på Norge. Var det riktig å være så pessimistisk og forutsette ekstremt korte varslings tider? Hvor dristige skulle vi tro at de sovjetiske militære lederne ville være i sin tro på egen evne til overraskende og raske framrykninger, både på land og til sjøs? Var det riktig av oss ikke å ta Nato-styrker eksplisitt med i noen av scenarioene? Gjorde vi oss ikke skyld i å velge en "worst case" tilnærming som ville gi misvisende resultater når vi skulle dimensjonere forsvaret vårt?

Dette er sentrale prinsipielle spørsmål for en forskningsinstitusjon som vil gi solide og nyttige bidrag til langsiktig planlegging. Jeg skal komme tilbake tid dem mot slutten av rapporten, satt inn i en mer dagsaktuell sammenheng. I resten av dette avsnittet vil jeg gå litt dypere inn i hva en scenariobasert tilnærming faktisk innebærer. Det er avgjørende at vi skiller klart mellom to vesensforskjellige, men nært relaterte formål med å bruke scenarioer. De kan brukes til å konkretisere vår verdensanskuelse og velge ut de elementer av spektret av "framtidige virkeligheter" vi vil ta hensyn til og analysere innen de kapasitets- og tidsrammer som gjelder. Dette kan vi kalle strategisk scenarioer. Så må vi konkretisere de strategiske scenarioene slik at vi kan bruke våre analysemetoder for å studere dem. Da trenger vi operasjonelle scenarioer med en slik grad av detaljering at analysene våre kan gi konkret og brukbare råd om hvordan vi best kan innrette oss. Satt på spissen kan vi si at de strategiske scenarioene skal brukes til å stille de rette spørsmålene, mens de operasjonelle scenarioene skal hjelpe oss til å finne de rette svarene. Gode operasjonsanalyse miljøer må mestre begge deler. Riktige svar på de gale spørsmålene er like unyttig som det motsatte.

Som vi har vært inne på, bygget vi under den første forsvarsanalysen på 1970-tallet opp metodikk og kunnskap som gjorde oss i stand til å gi mange relevante og nyttige svar innen rammen av det som da

var den enerådende strategiske tenkning. Svarene vi ga, dreide seg om hvordan Forsvarets stridsorganisasjon burde utvikles de kommende 15 årene, gitt ulike økonomiske rammeforutsetninger. Men spørsmålet er om disse svarene ville ha blitt annerledes og enda mer nyttige dersom vi hadde maktet å utfordre de strategiske dogmene. Et stykke på veg hadde vi forutsetninger for å gjøre det, og det var ingen som aktivt forsøkte å hindre oss. Våre sikkerhetspolitikere var faglig sterke og bredt orienterte. I samråd med Systemgruppens ledelse ble flere spenstige temaer, som skulle vise seg å bli svært viktige for norsk sikkerhetspolitikk, tatt opp. Det ble skrevet rapporter om den sikkerhetspolitiske og strategiske utvikling fram til 1990 (74/TN-S-344) og om den strategiske balansen mellom de to maktblokkene (75/TN-S-421). Vi var tidlig ute med å se de utfordringene som ville følge med norsk oljeutvinning og norske ambisjoner om utvidet jurisdiksjon på kontinentalsokkelen. Flere grundige rapporter ble skrevet, blant annet om mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av petroleumsvirksomheten på vår kontinentalsokkel (73/TN-S-295) og om nye oppgaver for Norge som følge av utvidet norsk jurisdiksjon over kystfarvannene (73/TN-S-325). I 1977 ble en interessant analyse av muligheter og utfordringer i forbindelse med oljefunn og oljeutvinning i Arktis avsluttet (77/TN-S-474).

Imidlertid finner jeg ingen spor etter forskning som kunne åpne vårt synsfelt på den interne utviklingen i Sovjetunionen. Hadde vi klart å utvikle en tradisjon for virkelig strategisk scenariotenkning, kunne vi kanskje ha hatt kunnskap og fantasi nok til, om ikke å spå, så i alle fall å være helt annerledes forberedt på den dramatiske utviklingen som skulle komme litt over 10 år senere.

Men for våre analyser til støtte for Forsvarkommisjonen av 1974 ville dette neppe ha fått tellende konsekvenser. I sin innstilling spanderer kommisjonen fem hele kapitler på sikkerhetspolitiske vurderinger, men uten å komme i nærheten av å åpne for nye strategiske scenarier. De som har forfattet teksten om de sikkerhetspolitiske rammene, er svært klare på dette punktet: "I første rekke er oppmerksomheten samlet om en del mer tradisjonelle og avgrensede sikkerhetspolitiske spørsmål, men andre forhold som også har visse sikkerhetspolitiske sider, er trukket inn i analysen". De vet at "militær makt og økonomisk styrke er de viktigste forutsetninger for at et land skal kunne øve innflytelse på omverdenen". De konstaterer at for Sovjetunionen har ønsket om et utvidet økonomisk samarbeid med USA og Vest-Europa vært en drivkraft i det som beskrives som avspenningspolitikken, og fastslår at "langtidsplanene for COMECON-landene viser klart at tilgang på vestlig teknologi og kapital er en viktig forutsetning den videre utbygging av deres økonomi".

Denne erkjennelsen av at teknologi og økonomi er avgjørende for utviklingen av militær makt, og at Sovjetunionens økonomiske utvikling var usikker, finner vi ingen spor av i de konkrete militære trusselvurderingene som ble lagt til grunn for Forsvarsanalysen og Forsvarkommisjonen av 1974. Det ble forutsatt at Sovjetunionen kunne sette inn store militære styrker med god treningsstandard og høyt teknologisk nivå i et angrep på Norge i de første ukene av en storkrig. Gjeldende etterretningsinformasjon tilsa at det laveste aktuelle trusselnivå var 13 motoriserte infanteridivisjoner, 3 marineinfanteriregimenter, 3 luftlandedivisjoner og 5 luftlanderegimenter, støttet av over 600 kampfly av forskjellige kategorier.

Alle involverte understreket selvsagt at det var betydelige usikkerheter i disse vurderingene, men flertallet i kommisjonen følte seg ikke beføyet til å stille spørsmålstegn ved dem.

I sluttrapporten fra Forsvarsanalysen finner vi imidlertid et tydelig spor av gryende tvil om realismen i disse vurderingene. Der skrives det at det fra Forsvaret var ”fremkommet synspunkter i retning av at den spesifiserte trusselen er urealistisk høy, spesielt i åpningsfasen av krigen”. Men vi rakk ikke å gjøre følsomhetsanalyser, og det hadde sikkert heller neppe hatt noen innvirkning på kommisjonens innstilling. Først ti år senere sprakk denne oppblåste trusselboblen, da det var helt åpenbart for alle som hadde førstehånds innsikt, at Warszawapaktens militære styrker var råtne og Sovjetunionen både økonomisk og politisk var nær et sammenbrudd. Og vi innså at vi hadde planlagt vårt forsvar mot en trussel som ikke eksisterte.

For oss på FFI er det verdt å vurdere nøye om vi kunne ha bidratt til å forhindre denne fatale utglidningen dersom vi hadde hatt en solid kompetanse inne strategisk scenariotenking. Det er i alle fall sikkert at det ikke ville ha vært tilstrekkelig bare å ha den på FFI. Vi måtte også ha gjort denne kompetansen tilgjengelig for kommisjonen på en praktisk nyttig måte, slik vi lyktes med for vår operasjonsanalytiske kompetanse. Forutsetningene for og betydningen av å få til en slik symbiose mellom et forskningsmiljø og de instansene som har et formelt ansvar for utforming av forsvarspolitik og forsvarsplaner, skal jeg diskutere senere i rapporten.

4 Analyser og påvirkningskraft

Med dette utgangspunktet kan det være på sin plass å se litt nærmere på analysenes plass i det større bildet. En grunnleggende motivasjonsfaktor for mange som arbeider med rådgivende analyser, er at det vi gjør skal komme til nytte, og at vi på den måten har påvirkning i positiv retning. Gjennom mine 30 år i denne bransjen har selvsagt også jeg av og til reflektert over om det jeg har vært med på har gjort noen forskjell. Når jeg i dag tenker tilbake, er jeg ikke i tvil. FFIs analyser til støtte for Forsvarets langtidsplanlegging har hatt påvirkning. Summen av bidrag over tid har vært betydelig, ja kanskje større enn noen annen enkelt faktor i prosessen. Jeg har allerede vært innom noen forhold som har bidratt til dette. Kontinuiteten i våre bidrag, det faktum at vi har vært førende i utviklingen av en relevant og pragmatisk metodikk for å knytte kvantitative analyser inn i en helhetlig, langsiktig planleggingsprosess, og ikke minst instituttets sterke integritet har vært avgjørende.

Men det har ikke alltid vært lett å se de dette bildet like klart. Det går som kjent opp og ned her i verden, og det gjelder også i forsvarsanalysenes verden. Da vi nærmet oss slutten av vårt arbeid for Forsvarskommisjonen av 1974, var vi på ingen måte sikre på at utviklingen på dette området ville vise seg å være bærekraftig, som det heter med dagens språkbruk. Vel hadde vi fått innpass med vår tilnærming og våre modeller, og våre resultater ble vurdert seriøst og brukt. Men vi hadde jo etter hvert skjönt at det var mange og til dels motstridende krefter som virket i dette systemet, og FFIs rolle var på ingen måte sikret. Det skulle utviklingen på 1980-tallet til fulle vise. Det var spesielt tre faktorer som ga oss grunn til ettertanke og stimulerte oss til å jobbe videre både med forståelsen av hele det planleggings- og styringssystemet vi ønsket å være en integrert del av, og med utvikling av

våre analysemetoder. For det første innså vi at veien til påvirkning også her gikk gjennom pengene, eller mer korrekt gjennom evne til å forstå kostnadskonsekvenser og dermed påvirke beslutninger om ressursbruk. For det andre begynte vi å ane hvor kompliserte sammenhengene mellom gode analyseresultater og riktige beslutninger faktisk er, og hvor lite vi egentlig forstod av disse mekanismene. For det tredje ledet dette oss til å stille spørsmål ved hvordan beslutnings- og styringssystemet var bygget opp og hvordan det fungerte.

Jeg tror disse spørsmålene først og fremst ble stilt av ren nysgjerrighet, men vi innså nok også at svarene ville gjøre oss til bedre analytikere med større påvirkningsmuligheter. I de tre neste avsnittene skal jeg oppsummere hva vi fant ut. Så kan den interesserte leser fundere på om dette faktisk kunne være kilde til inspirasjon eller snarere årsak til fortvilelse. I sannhetens navn skal jeg også presisere at disse observasjonene, slik jeg her skriver dem ned, har mine samlede erfaringer per i dag som fundament. Jeg ville neppe ha uttrykt meg på samme måte i 1978.

4.1 Økonomien fester grepet

Noe av mine lesere synes kanskje at en mer passende overskrift på dette avsnittet hadde vært ”Økonomene fester grepet”. Men det ville ha vært feil, for det skjedde langt senere. Økonomene i Forsvaret hadde nok allerede på 1970-tallet et godt grep om den løpende økonomistyringen. Men tungt innkoblet i den langsiktige planleggingen av hvordan forsvarsstrukturen skulle utvikles var de ikke. Som jeg beskrev i avsnitt 2.1, var erkjennelsen av de økonomiske realiteter en hovedårsak til at Forsvarskommisjonen av 1974 ble oppnevnt. På grunn av våpenhjelpen fra USA var forsvarsstrukturen vår blitt mye større enn hva som kunne opprettholdes med de nasjonale budsjettene. Det måtte legges langsiktige planer for hvordan denne ”importerte ubalansen” skulle fjernes. Kommisjonens mandat presiserer at ”Kommisjonen skal med utgangspunkt i de oppgaver den mener Forsvaret bør løse, legge særlig vekt på en vurdering av hovedalternativer når det gjelder strukturen i det norske forsvar. Den skal drøfte hovedalternativene under ulike forutsetninger om økonomiske rammer, konfliktalternativer, vernepliktsordninger, avveininger mellom stående beredskap og mobiliseringsstyrker, mellom kvantitet og kvalitet, og drifts- og investeringsutgifter”. Det kan se ut til å være en indre selvmotsigelse i denne delen av kommisjonens mandat. Først leser vi at evne til å løse oppgavene skal være utgangspunktet. Deretter står det at forsvarsstrukturene skal tilpasses gitte økonomiske rammer. Denne velkjente ”høna eller egget-problemstillingen” var både kommisjonen og FFIs analyseteam selvsagt fullt klar over. Kommisjonens tilnærming ble en slags ”ja takk, begge deler”. Håpet må ha vært at med god vilje fra alle parter kunne strukturmålene jekkes litt ned og budsjettene litt opp. Så ville de møtes på midten og balansen mellom mål og midler ville bli gjenopprettet. Vi ved FFI kom etter hvert til en annen konklusjon. Budsjettene er et resultat av politiske beslutninger. Den eneste farbare veg i det lange løp er å tilpasse strukturmålene til framtidige budsjetter, basert på en nøktern vurdering av den politiske virkelighet.

4.1.1 Dimensjonerende eller dimensjonert økonomi

Da FFI startet arbeidet med Forsvarsanalysen av 1974, hadde ikke kommisjonen fått sitt endelige mandat. Og om så hadde vært tilfelle, hadde det neppe endret grunntanken i vår tilnærming. Vi var forskere, og vår oppgave var å bruke instituttets kompetanse innen teknologi og analyse til å se

framover, utforme alternative løsninger og klarlegge konsekvensene av disse. Så fikk det være opp til politiske og militære ledere å vurdere dette og treffe valg, mente vi da. Dette holdt vi fast ved gjennom hele analysearbeidet. I sluttrapporten skriver vi følgende: ”Det avsluttende trinn i den langsiktige planleggingsprosessen består i å finne fram til ett endelig forslag til forsvarsstruktur. Dette kan gjøres fra to forskjellige synsvinkler, avhengig av om en ser forsvarsevne eller kostnader som den drivende faktor i prosessen. Under selve analysen ble forsvarsevne antatt å være den dimensjonerende størrelse. Resultatene presenteres slik at beslutningstakeren vurderer de alternative forsvarsstrukturer i forhold til krav som må stilles til evne til å løse oppgaver. Nødvendige kostnader blir en konsekvens av disse krav til forsvarsevne.” Dette må vi vel kunne kalle en sann forskertilnærming til livets harde realiteter. Men virkeligheten innhentet oss med sine krav om dualisme, om å kunne ha to forskjellige tanker i hodet samtidig og være både forskere, nyttig rådgiver og sågar konstruktive systemkritikere på samme tid.

Kommisjonens tilnærming var pragmatisk og enkel: Vurder alt som er kostnadsdrivende og tilpass forsvarsstrukturen til flere forskjellige økonomiske rammer. Finn så ut hvor godt disse strukturalternativene kan løse de prioriterte oppgavene, og anbefal på dette grunnlaget en strukturutviklingsplan – eller et langsiktig forsvarsprogram som kommisjonen kalte det – som gir et akseptabelt forsvar og ikke koster mer enn det våre bevilgende myndigheter vil kunne stille opp med. kommisjonen ville altså praktisere ”det muliges kunst”, og for det trengte de resultatene fra FFIs parametriske tilnærming med utgangspunkt i forsvarsevne. Enda så enkelt og logisk som dette kan virke, vist det seg å bli umulig å etterleve i praksis. Virkeligheten, og da den politiske sådanne, innhentet – som vi skal komme nærmere inn på i neste kapittel – ganske raskt anbefalingene fra Forsvarskommisjonene av 1974.

4.1.2 Nye føringer krever ny analysemetodikk

Kommisjonens arbeid innebar to vesentlige endringer i forhold til tidligere praksis. Den første og mest fundamentale har vi allerede nevnt, nemlig å sette en samlet prislapp på ulike ambisjonsnivåer for forsvaret vårt. Den andre var også viktig, og innebar at planleggingshorisonten ble økt fra 5 til 15 år. Dette var helt nødvendig for å få med seg den langsiktige kostnadsdynamikken som utviklingen av en forsvarsstruktur innebærer. Jeg kjenner ikke til detaljene i hvordan disse svært viktige forbedringene i planleggingsmetodikken ble argumentert fram og ble en sentral forutsetning for kommisjonens arbeid. Sikkert er det imidlertid at et slikt opplegg bare kunne gjennomføres ved hjelp av de analysemetodene og det datagrunnlaget FFI hadde utviklet.

Tidlig i arbeidet med Forsvarsanalysen innså vi hvor avgjørende det ville bli å kunne beregne budsjettbehovene for langsiktige strukturutviklingsplaner. For dette formålet trengte vi en type kostnadsmodell som var helt ny for oss, og som vi heller ikke var kjent med fantes i land som vi samarbeidet med. Vi utvekslet ideer med Försvarets Forskningsanstalt (FOA) i Stockholm, som var inne på det samme sporet, og vi utviklet en stund våre modeller i parallell. Men våre svenske kolleger fikk aldri brukt sin modell på virkelige problemstillinger. Jeg fikk inntrykk av at konseptet ble overtatt og videreutviklet av Försvaretsstabens og Försvarets Materielleverk, men jeg kjenner ikke til i hvor stor grad det egentlig ble brukt. Den første operative versjonen av FFIs modell var imidlertid klar til bruk i

1975 og ble døpt BUDSJ, fordi den skulle beregne budsjettbehov. Denne modellen, og den databasen den benytter, har siden vært gjennom en kontinuerlig prosess med bruk og forbedringer. På 1990-tallet ble den totalrenovert for å tilpasse den til ny datateknologi. Da byttet den også navn til det vi i dag kjenner den som, nemlig KOSTMOD.

Den første versjonen av BUDSJ var, etter datidens normer, en omfattende sak, og den var krevende å bruke. Modellen skulle holde orden på alle kategorier av avdelinger i forsvarsstrukturen og deres behov for materiell, personell og aktiviteter som krevde driftskostnader. Alt eksisterende materiell var registret i en database med alder og antatt levetid. Tilsvarende var alt personell representert med aldersfordeling og forventede avgangsfunksjoner. Den variable input til modellen var en langsiktig strukturutviklingsplan som år for år gjennom planperioden spesifiserte hvor mange avdelinger av hver kategori som skulle inngå i strukturen. For hvert enkelt år regnet så modellen ut strukturens samlede materiell- og personellbehov og sammenholdt dette med tilgjengelig materiell og personell etter at det var tatt hensyn til foreldelse og avgang. Det som manglet, ble forutsatt anskaffet eller tilsatt, og de tilhørende kostnader ble regnet inn i det årlige budsjettbehovet, sammen med summen av alle driftskostnadene.

4.1.3 Makt og avmakt i kostnadsberegningene

Denne nye muligheten for å beregne kostnader reiste noen prinsipielle og en hel del praktiske spørsmål. Det aller mest prinsipielle viste seg etter hvert å bli spørsmålet om hvem som skulle ha ansvaret for å videreutvikle og bruke dette svært viktige verktøyet. Nesten like fundamentalt var spørsmålet om hvem som skulle ha det siste ord når data for investerings- og driftskostnader skulle klubbes. Dette ville innebære store muligheter for å kontrollere, påvirke og sågar manipulere, om noen skulle komme på den tanken. I klartekst handler dette om makt, og makt vil alltid være viktig når sentrale samfunnsproblemer skal avgjøres. Forsvarets oppgaver og utforming er ett slikt spørsmål. Slik var det på 1970-tallet, og slik er det i dag. Da vi arbeidet med grunnlaget for Forsvarskommisjonens innstilling, var ikke denne maktdimensjonen så tydelig i fokus. Men det kom etter hvert. Utover på 1980-tallet spisset det seg til, og problemstillingen er like relevant og aktuell i dag. Dette vil være en viktig fasett av det bildet jeg etter hvert skal prøve å tegne av en balansert og helhetlig prosess for Forsvarets langtidsplanlegging, slik jeg ser det.

De praktiske problemstillingene vi hadde å stri med, var ikke så tungtveiende som de prinsipielle spørsmålene jeg har nevnt ovenfor. Men de var mange, og i sum hadde de så visst tyngde nok til å stoppe og kanskje velte hele "forsvarsanalyseteamet". Kort sagt dreide det seg om hvor troverdige resultatene fra våre BUDSJ-kjøringer var, og om de i det hele tatt kunne brukes for formålet.

Spørsmålene var mange og svarene ikke alltid lette å se klart i denne smått kaotiske innkjøringsperioden. Vi visste at kvaliteten på de grunnlagsdata vi klarte å få tak i fra ulike kilder, var svært varierende. Utgangspunktet for enhetskostnader for drift var regnskapstall for 1974 og 1975. Men allerede da kjente alle til den skumle trenden med driftskostnadsøkninger langt ut over det som lå i planene. I samråd med Plan- og budsjettstaben i Forsvarets Overkommando, som vi på 80-tallet fikk et nært og godt samarbeid med, begynte vi å samle fakta om og diskutere årsakene til denne trenden og hvordan vi skulle forholde oss til fenomenet. Men vi hadde verken ressurser eller tid til å gå dyp i dette, og konklusjonen ble lite offensiv, men kanskje ikke så gal. Vi mente dette var en

utvikling som ville fortsette med en ganske høy årlig økning i enhetskostnader for drift ut over den pris- og lønnsstigning som kompenseres i de årlige budsjettene. 3 % per år var vårt beste estimat, men vi skjønnte selvsagt at dette var usikkert, og at usikkerheten kunne få store konsekvenser.

Driftskostnadene utgjorde jo nærmere 70 % av budsjettet.

Dette var ett av noen få punkter hvor kommisjonen etter hvert kom inn og la føringer. Kommisjonens sekretariat utarbeidet en vekstprofil for framtidige driftskostnader som startet med 3 % og gradvis gikk ned til 1,4 % per år i siste femårsperiode. Jeg tror kanskje det er riktig å kalle dette et velbegrunnet ønske, snarere enn et realistisk mål. Denne nedtrappingen i driftskostnadsveksten ble brukt i sluttberegningene av kommisjonens anbefalte struktur, uten at det ble grundig drøftet hvordan dette skulle oppnås. Problemstillingen dukker opp i hver eneste stortingsmelding og stortingsproposisjon fram til 1998, uten at de tiltak som foreskrives, har den så sårt tiltrengte effekt. I sin innstilling pekte kommisjonen også på at Forsvaret ikke får full kompensasjon for den faktiske pris- og lønnsstigning, og oppfordret Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet til å finne fram til bedre løsninger. Men de erkjente at dette i siste instans dreier seg om politikk og nasjonaløkonomiske hensyn, og at full kompensasjon "kan bli vanskeligere jo større pris- og lønnsstigningen er". Det ble det også, like sikkert som våre forutsetninger om driftskostnadsvekst ble en sentral faktor i kostnadsberegningene våre gjennom de kommende tiårene.

4.1.4 Teknologisk fordyrelse

Å fastlegge riktige priser på militært materiell som vi kunne komme til å kjøpe en gang i framtiden, var om mulig enda mer problematisk. Her hadde regnskapstall fra tidligere anskaffelser svært begrenset brukbarhet. For det første hadde vi fått store rabatter på mye av vårt hovedmateriell som kom gjennom den amerikanske våpenhjelpen. For det andre foregikk det en rivende militært teknologisk utvikling. Fra en generasjon av materiell til den neste økte både ytelse og kostnader kraftig for de fleste materielle kategoriene, spesielt de mest teknologisk avanserte. Kampfly, som sto øverst på lista over planlagte viktige investeringer, representerte et ytterpunkt i teknologisk utviklingstakt. Selvsagt kunne vi få kostnadsinformasjon fra potensielle leverandører, men det var to alvorlige haker ved det. For det første hadde disse leverandørene en klar egeninteresse i å sette kostnadsestimatene lavt for å gjøre seg interessante i en forestående konkurranse. Erfaringer tilsa at slike estimater kunne ligge både 20 og 30 % under det som til slutt ble kontraktsprisen. For det andre lå mange av de aktuelle materielle prosjektene så langt fram i tid, at kostnadsestimater forsvarsindustrien kunne gi i dag, ikke ville være gyldige på grunn av teknologiutviklingen.

Denne problematikken, som vi slet med midt på 1970-tallet, er også høyst relevant i Forsvarets langtidsplanlegging i dag. FFI huskes som den institusjonen som oppfant begrepet "teknologisk fordyrelse". Vi identifiserte problemstillingen og utviklet den tilnærmingen som etter hvert ble en integrert del av planleggingsprosessen. Jeg skal derfor vie litt plass til å beskrive hvordan vi kom fram til den løsningen som ble valgt, og hva som er dens sterke og svake sider. Det skulle ingen store analyseferdigheter til for å skjønne at den kraftige teknologiske utviklingen ville få dyptgripende konsekvenser for stridsprosessene, og dermed for hvordan vårt forsvar burde se ut. Det helt grunnleggende spørsmålet var om Norge skulle henge med på denne utviklingen og satse på et høyteknologisk forsvar, eller om vi skulle melde oss ut av teknologialoppen og satse på et slags

geriljaforsvar med Heimevernet som utgangspunkt – ”ryggsekkforsvar” som det ofte ble kalt av motstanderne. Selv om dette ble et viktig tema i kommisjonens drøftinger, og resulterte i en egen særuttalelse fra medlemmet Arent M. Henriksen, var denne løsningen aldri aktuell for noen grundig behandling i Forsvarsanalysen. Vi på FFI tok som utgangspunkt at Sovjetunionen ville satse for fullt på moderne militære styrker med det beste de kunne oppdrive av teknologi, og at Norge skulle være et fullverdig Nato-medlem og stille opp med et høyteknologisk bidrag til alliansens kollektive forsvar. Vi skulle ikke nødvendigvis satse på det ypperste og aller dyreste av teknologi, men velge et teknologinivå som ga den rette balansen mellom kvalitet, altså teknologi, på den ene siden og kvantitet, altså budsjetttrammer og pris, på den andre siden. Vi ville håndtere teknologi og ytelser i analysene våre ved å operere med ulike kvalitetskategorier for alle aktuell typer av hovedmateriell. Dette var et godt prinsipp, men i praksis strakk tiden bare til for å gjøre dette for de dyreste og viktigste materiellkategoriene.

Den andre halvparten av problemet ble da å finne ut hvordan kostnadsutviklingen for de materiellkategoriene vi definerte, ville bli de neste 15 – 20 årene, den forventede teknologiske utvikling tatt i betraktning. Noe av det første vi gjorde var å ta kontakt med våre operasjonsanalysekolleger i Storbritannia. De hadde allerede i noen år vært klar over hvor viktig denne problematikken ville bli og begynt å samle historiske kostnadsdata for en del materiellkategorier, som kampfly, stridsvogner og artilleri. Tanken var at vi måtte se dette fenomenet over flere generasjoner for de forskjellige kategoriene og finne erfaringstall for kostnadsspranget fra en generasjon til neste. Dette kunne vi så regne om til en årlig teknologidrevet kostnadsøkning ut over den normale prisstigningen som det ble gitt kompensasjon for i de årlige budsjettene. Sammen med Forsvarskommisjonens sekretariat kartla vi Forsvarets hovedmateriell og fant fram de tilgjengelige erfaringstall for hva som hadde vært betalt for tilsvarende materiell på forskjellige tidspunkter. Dette sammenholdt vi med de britiske tallene og laget de beste estimatene vi kunne for det vi altså valgte å kalle teknologisk fordyrelse. Tallene varierte fra ca 1 til ca 4 % per år. De vanlige militære transportkjøretøyene lå lavest, mens kampflyene toppet statistikken.

4.1.5 Har du tall må de brukes

Så hadde vi altså fått oss et sett med tall for teknologisk fordyrelse, men skulle de brukes, og i så fall hvordan? Det var nok en god del skepsis til hele tankegangen i deler av Forsvaret. Men kommisjonen innså alvoret i problematikken og valgte å bruke de tallene for teknologisk fordyrelse vi hadde kommet fram til for alle materiellkategorier i planen, men med ett unntak. For anskaffelsen av F16-flyene var prosessen kommet så langt at de mente det var riktig å bruke de beste prisestimatene som så langt var kommet fram gjennom femlandsforhandlingene, som om dette var bindende kontraktsfestede tall. Etterpåkløkskap kan lett brukes til å fastslå at dette var feil, og at det hadde vært riktigere å regne med en viss fordyrelse fram til anskaffelsestidspunktet.

For hær- og sjøforsvarsmateriell, hvor hovedtyngden av investeringene kom i siste del av langtidspanperioden, ble imidlertid teknologisk fordyrelse regnet inn og slo kraftig ut i økte enhetskostnader – i tillegg til at en god del av investeringsrammen allerede var spist opp av kampflykjøpet. Dette falt mange tungt for brystet, og mye av ”skylda” ble lagt på denne nye ”FFI-

oppfinnelsen” teknologisk fordyrelse. Men denne tilnærmingen skulle etter hvert feste seg, ikke fordi FFI stod bak, men fordi de aller fleste skjønnte at å late som om disse mekanismene ikke eksisterte, ville føre Forsvaret helt galt av sted. Det var nok av andre faktorer som gjorde at Forsvaret hadde store problemer med å få samsvar mellom mål og midler, om vi ikke i tillegg skulle se bort fra at teknologi er kostnadsdrivende. Prinsippet om at vi skal synliggjøre og ta hensyn til de kostnadmessige konsekvensene av at vi har valgt kvalitet og riktig teknologi som fundament for vårt forsvar, slo altså rot og er i dag vel innarbeidet i vår planleggingsmetodikk. Og jeg tror det fortsatt er viktig å målbære dette tydelig, slik vår forrige forsvarssjef general Sverre Diesen gjorde med velformulert tyngde. Tendensen til å ”glemme” kostnader når rammene blir knappe, er nok fortsatt en reell svakhet blant ledere og planleggere i Forsvaret. De er jo bare mennesker.

Men våre utfordringer når vi skulle bruke modeller for å få bedre grep på Forsvarets ressursbehov, begrenset seg ikke bare til å skaffe gode nok inputdata. En av de første innvendingene vi møtte, var at modellen behandlet de stridende avdelingene i langt større grad av detalj enn de såkalte støtteavdelingene som stod for rekruttering og utdanning, logistikk av forskjellig slag og ledelse på ulike nivåer. Dette var en forenkling vi måtte gjøre på grunn av knapp tid. Kommisjonens primære anliggende var strukturen av kampenhetene. BUDSJ-beregningene ga oss et godt svar på kostnadene for disse delene av Forsvaret, som utgjorde ca 80 % av det totale budsjettet. For de øvrige 20 % måtte vi nøye oss med grove makroberegninger med utgangspunkt i de siste årenes budsjettall. Når vi kostnadsberegnet strukturer av forskjellig størrelse, skalerte vi dette ”hodet” på organisasjonen etter beste skjønn, ut fra den antagelsen at det ville være en betydelig forskjell i dynamikken når vi bygget opp og når vi reduserte. Når kampstyrkene ble redusert med eksempelvis 20 %, ville kanskje overheadkostnadene gradvis reduseres med ca 5 %. Vokste kampenhetene derimot i omfang, ville økningen i overheadkostnadene komme raskere og bli forholdsvis større. I Forsvarsanalysen varierte størrelsen på de alternative strukturene innen vide grenser, og den prislappen vi satte på de aller største og de aller minste strukturene var det nok all mulig grunn til å ta med flere klyper salt. Det som 15 år senere skulle bli ett av de dominerende temaer i forsvarsplanleggingen, nemlig rasjonalisering og effektivisering, hadde vi ikke mye peiling på. Men da vi kom så langt, var det utviklet nye generasjoner av kostnadsmodeller, og vi var klare til å ta fatt i organisasjonsutvikling og driftskostnadsproblematikk. For Forsvarskommisjonen av 1974 var ikke våre begrensninger innen dette området av stor betydning. Den kom ikke til å interessere seg så mye verken for spesielt små eller uvanlig store forsvarsstrukturer, og effektivisering og rasjonalisering var mer et postulat enn et reelt punkt på dagsorden.

4.1.6 Prediktiv eller normativ modellbruk

Vi hadde forutsett de fleste av de praktiske problemene med usikre data og forenklinger i modellens representasjon av virkeligheten. Men vi snublet inn i andre problemer som vi ikke riktig hadde skjønnet tyngden av. De hadde sin rot i at mange av dem vi arbeidet for og sammen med, oppfattet forskning som et virkemiddel for å beskrive verden slik den er, altså en deskriptiv tilnærming. Derfor mente de at våre modeller så langt som mulig skulle representere virkeligheten slik de kjente den. Vi hadde imidlertid et normativt utgangspunkt for vår forskning. Vi ville forandre virkeligheten til det bedre.

Det skulle derfor vise seg at den tankegangen som BUDSJ-modellen bygde på, var vanskelig å svelge for mange i starten. BUDSJ var i utgangspunktet bygget opp som en pedagogisk konsekvensberegningsmodell.

Den skulle beregne kostnadskonsekvensene av en detaljert spesifisert plan for hvordan Forsvarets stridende avdelinger skulle utvikle seg år for år gjennom en lengre tidsperiode. Dette skulle skje etter konkrete og relativt enkle retningslinjer for hvordan erkjente ressursbehov ville slå ut i betalingsforpliktelser og budsjettbehov.

Visjonen for vår normative problemtilnærming var å bidra til at det ble etablert et fullgodt samsvar mellom ressurstildeling og styrkemålene i Forsvaret. Det skulle skje ved at realistiske forutsetninger om budsjettene ble styrende, og styrkemålene ble tilpasset disse forutsetningene. BUDSJ-modellen var et helt nødvendig virkemiddel for å få dette til. For eksempel skulle det være slik at når modellen konstaterte at det et bestemt år manglet 8 artillerienheter i forhold til den ønskede utviklingsplan for Hæren, så ”anskaffet” modellen disse og summerte kostnadene inn i totalinvesteringene for dette året, som oftest for å påvise at behovene ble større enn de budsjettene vi kunne håpe på å få. Våre venner ved Hærens forsyningskommando hadde problemer med å innse at dette var fornuftig. Det var jo absolutt ikke sånn de ville håndtere en slik situasjon i sitt virkelige liv. Deres første tilnærming var å se på levetid som en mer eller mindre fri variabel. De mente at modellberegningene viste at vi måtte vurdere økt levetid for de 8 artillerienhetene som var gått ut på dato. Vi fastholdt derimot vårt grunnprinsipp om at operativ levetid måtte bestemmes ut fra en vurdering av den teknologiske utvikling hos vår motstander og hvor gammelt utstyret kunne bli før det ble uegnet til å løse sine oppgaver. Ellers ville de berørte avdelingene gradvis få en for dårlig kvalitet, og vi ville ende opp med et forsvar bestående av ”papirtigre”, som Kåre Willoch kalte det 15 år senere da Forsvarskommisjonen av 1990 avga sin innstilling.

Vi slet altså en stund med å få våre militære samarbeidspartnere til å forstå hva vi egentlig drev på med, og derfor med troverdigheten av det verktøyet vi brukte. Men gradvis fikk vi dette på plass. Vi gjorde modellforbedringer som ga en mer detaljert og ”riktig” beskrivelse av de økonomiske prosessene. For eksempel la vi inn muligheter for å representere større anskaffelser med en fastlagt betalingsplan som avvek noe fra de investeringsbehovene modellen beregnet ut fra alder og levetid for materiellet. I tillegg til å bli oppfattet som mer realistisk, og følgelig troverdig, bidro dette til å dempe en annen motforestilling, nemlig at BUDSJ kom opp med budsjettbehov som kunne variere ganske mye fra år til år. Fordi Statens økonomistyringssystem bare i svært begrenset grad tillater overføringer mellom de enkelte budsjettår, ville kostnadene i virkeligheten måtte tilpasses rammer som varierte lite fra år til år. Vi prøvde oss med enkle algoritmer for å glatte resultatene i BUDSJ, men fant fort ut at det var enklest og mest pedagogisk å gjøre dette manuelt – dersom det overhode skulle gjøres. Det var ofte de uglatte kostnadskurvene som ga oss mest relevant informasjon om dynamikken i Forsvarets ressursbehov og om behovene for å tilpasse planene til virkeligheten.

I analysene for kommisjonen ble det gjort en rekke slike beregninger. Det var klart at investeringsbehovene i alle tre forsvarsgrener ville være store tidlig i planperioden dersom strukturen

skulle opprettholdes og fornyes som ønsket. Beregningene viste at dette var det ikke rom for innenfor den budsjettprofilen kommisjonen la opp til, og det måtte gjøres tilpasninger. Kampflyanskaffelsen fikk selvsagt prioritet. Den prosessen var kommet så langt og hadde så sterke forankringer at den ikke kunne forskyves. Sjøforsvaret og Hæren måtte skyve sine anskaffelser mot slutten av 15-årsperioden, med store konsekvenser, spesielt for Hærens del. Det var mulig å ”tvinge” BUDSJ-modellen til å investere på denne måten. Brukt i en slik ”bakvendt modus” kunne den regne ut hvordan manglene på materiellsiden bygget seg opp gjennom planperioden på grunn av at nytt materiell ikke ble kjøpt og gammelt materiell, som for lengst var gått ut på dato, ikke ble erstattet.

4.1.7 Budsjettenes kjøpekraft

Som en avrunding på dette avsnittet om strukturkostnadsberegninger skal jeg gi noen korte betraktninger om begrepet kjøpekraft i forbindelse med utviklingen av Forsvarets struktur. Etter hvert som økonomigruppen ved Avdeling for Systemanalyse ved FFI fikk mer erfaring med strukturkostnadsberegninger, dukket uvegerlig et nært beslektet spørsmål opp. Hvordan utvikler egentlig forsvarsbudsjettet seg over tid? Det er mange måter å besvare dette spørsmålet på. De årlige bevilgningene i løpende kroner finnes i statsbudsjettet, men for å kunne sammenlignes, må de regnes om til samme kroneverdi ut fra en eller annen prisindeks. Som jeg har vært inne på, har Forsvarets kostnadsvekst innen flere områder vært vesentlig forskjellig fra den standardutviklingen som legges til grunn for kompensasjonsberegningene fra ett år til neste. Det normale har vært at forsvarsbudsjettene ikke blir kompensert fullt ut for den prisstigningen som Forsvaret faktisk erfarer. Det var, som vi har sett, allerede Forsvarskommisjonen av 1974 fullt klar over, og den gikk langt i retning av å akseptere dette som en nødvendig konsekvens av den politiske styringen av vår økonomi. Gjennom tiårene som fulgte, førte denne underkompensasjonen til en betydelig uthuling av budsjettene kjøpekraft. Dette var en av de faktorene som bidro sterkest til at gapet mellom strukturmål og bevilgninger fortsatte å øke.

Et riktig mål for budsjettene kjøpekraft er det vi trenger for å få det sanne bilde av budsjettutviklingen over tid. Når vi skal gjennomføre dette i praksis, møter vi imidlertid flere prinsipielt vanskelige problemer. Kjøpekraft bør egentlig knyttes til forsvarsevne, ikke til strukturvolum. Når forrige generasjons kampfly skal erstattes med nye, må vi ta hensyn til både antall som kan anskaffes og ytelsene for hvert enkelt fly. At den teknologiske fordyrelsen for denne strukturkomponenten ikke kompenseres fullt ut, betyr ikke nødvendigvis at forsvarsevnen vil gå ned. Men vi har fortsatt ikke funnet fram til noen enkel formel for å beregne teknologisk fordyrelse relatert til forsvarsevne. Vi må helt inn i våre mest kompliserte stridssimuleringsmodeller for å prøve å finne svaret, og det vil være sterkt avhengig av de forutsetningene vi gjør om våre framtidige motstandere. Tilsvarende problemer har vi i forbindelse med lønnskompensasjon. Når ansatte i Forsvaret har en sterkere lønnsutvikling enn andre offentlig ansatte, kan dette ha flere årsaker. Dersom det er nødvendig for at de skal kunne løse sine oppgaver på en bedre måte, vil lønnsøkningen bidra til bedre forsvarsevne. Men det betyr sannsynligvis ikke at vi kan klare oss med færre ansatte. Hvor mye av lønnsøkningen som faktisk bør kompenseres for å sikre at forsvarsevnen skal kunne opprettholdes, er absolutt ikke et trivielt spørsmål.

Under arbeidet med sitt innspill til St. prp. nr 48 (2007-2008) som dekker planperioden 2009- 2012, var et av forsvarssjef Sverre Diesens viktigste anliggender å bevisstgjøre våre politikere om det faktum at forsvarsstrukturen var blitt faretruende liten, og at bare en rask stabilisering av budsjettene kjøpekraft kunne hindre at store deler av strukturen ble underkritisk i størrelse og dermed ute av stand til å løse sine oppgaver. I en slik sammenheng er det hensiktsmessig å knytte begrepet kjøpekraft til gjenanskaffelse av en struktur med samme volum. Det er vanlig å anta at når vi nærmer oss grensen for en meningsfylt minste størrelse av de enkelte styrkekomponentene, vil deres bidrag til forsvarsevne falle raskt mot null. Men dette kan selvsagt også diskuteres. Begrepet nedre grense for et meningsfylt forsvar har vært med oss i debatten lenge, og denne grensen har vist seg å være ganske "flyttbar". Men Diesens poeng er selvsagt riktig og vel plassert. Ett sted går det en grense, og når vi vet at antallstangentene peker mot null i nær framtid, er det ugjendrivelig nødvendig å reagere.

I denne rapporten har jeg valgt ikke å gå dypere inn i denne kompliserte materien. Mitt anliggende er å belyse hvordan planleggingssystemet har utviklet seg, og hva som er de sterke og svake sidene ved det systemet vi har i dag. Det tror jeg det er mulig å gjøre uten at jeg følger opp spørsmålet om hvordan budsjettene faktiske kjøpekraft har utviklet seg. Svaret på dette spørsmålet er selvsagt viktig for de som arbeider med strukturplanleggingen. Men det er altså ikke lett å bli enig om hvordan vi skal finne det. Derfor er det en fare for at jeg, ved å gå dypere inn i denne problematikken her, kunne lede oppmerksomheten bort fra de hovedspørsmålene jeg ønsker å ta opp.

4.2 Når velmente råd blir til dårlig politikk

Etter dette dypdykket i kostnadsberegningenes og budsjettensimuleringenes forunderlige verden, skal vi tilbake på hovedsporet igjen. Gode analyser og grundige utredninger er bra. Men det gir ingen garanti for et godt sluttresultat. Da må det fattes kloke beslutninger, og så må forutsetningene for disse beslutningene følges opp over tid. Når det gjelder Forsvarets langsiktige utvikling, blir dette selvsagt et spørsmål om politikk på nasjonalt nivå. I prinsipp vil alle si seg enig i at det over tid må være samsvar mellom de politiske mål og den politiske vilje til å bevilge midler. Men i Norge har vi dessverre en noe variert, men for det meste bedrøvelig historikk på dette området. Forsvarssjefer, og innimellom forsvarskommisjoner, har argumentert med krav til Forsvarets yteevne som utgangspunkt og fra det avledet de nødvendige forsvarbevilgninger. Men forsvarsbudsjettene har år om annet blitt til gjennom en politisk prosess hvor forsvar og sikkerhet skal veies mot andre viktige fellesgoder, og hvor en rekke regionale og til dels taktiske politisk hensyn også spiller inn.

Som jeg har diskutert i forrige avsnitt, var Forsvarkommisjonen av 1974 relativt nøktern og prøvde i sin innstilling å finne en balanse mellom det som var ønskelig fra et forsvarsståsted og det som var budsjettpolitisk mulig. Det ble argumentert med åpenbare behov for fornyelse av materiell og bygg og anlegg, og for styrket utdanning og rekruttering for å erstatte unormalt stor personellavgang tidlig på 1980-tallet. Slik kommisjonen la opp moderniseringsplanene for Forsvaret, viste kostnadsberegningene at det var nødvendig med en årlig realvekst i budsjettene i den første femårsperioden på 4 %. For de to påfølgende femårsperiodene kunne veksten reduseres til respektive 3 % og 2 %.

Ved inngangen til langtidsperioden var budsjettveksten godt under 2 % per år, og det skulle vise seg at det ikke ble mulig for politikerne å prioritere opp forsvarsbevilgningene så sterkt som kommisjonen foreslo.

Oppfatningen i de fleste politiske partier var at Forsvaret i hovedsak var godt utrustet, men kunnskapen om hvordan det faktisk stod til varierte nok en god del. Målet om å kunne vedlikeholde og modernisere dette forsvaret med egne midler var generelt akseptert av flertallet, men noen mente vel at vi kunne se det an litt og ta dette over lengre tid. Denne oppfatningen hadde kanskje en sammenheng med den generelle trenden i retning av internasjonal avspenning. Andre holdt fast ved at trusselen fra Sovjetunionen selvsagt fortsatt var høyst reel, men kanskje ikke egentlig akutt. Så ble de politiske valgene og formuleringene, da som så mange ganger senere, preget av problemforskyvning og bevilgningsforskyvning. I neste års budsjett kunne ikke Forsvarets velbegrunnede behov tas hensyn til fullt ut. Men dette skulle være et kortvarig og forbigående etterslep som skulle tas igjen ved økte bevilgninger senere. Men slik ble det ikke. Politiske bindende vedtak som går ut over neste års budsjett og sikrer totalbevilgninger på et gitt nivå for en lengre periode, har vist seg tilnærmet umulig å få til i vårt politiske system med de budsjettekniske betingelser og spesielt de politiske forhold som rår. Slik var det også på slutten av 1970-tallet. Snart ble det valg, nye politikere kom til, og Kommisjonens sterke anbefalinger kom mer og mer på avstand. Og baugbølgen av udekkede behov i Forsvaret ble større og større.

Dette var det første bedrøvelige skritt på en jevnt nedadgående bane for vår forsvarsstruktur de kommende 15 årene. Da hadde det skjedd som nesten ingen kunne forestille seg på slutten av 1970-årene, nemlig at Sovjetunionen var borte som supermakt og hadde etterlatt seg kaos og maktvakuum i denne delen av verden. Forsvarkommisjonen av 1990 fikk i oppdrag å samle sammen restene av det forsvaret som det aldri ble noe av, gjøre opp status og stake ut en ny kurs. Det som skjedde og ikke skjedde mellom de to kommisjonene, og hvordan 1990-kommisjonen løste sitt oppdrag, skal jeg komme inn på i de neste kapitlene. Men først skal jeg gjøre et forsøk på å belyse hvorfor det gikk som det gikk, og hva som kanskje kunne ha vært gjort annerledes. Vi må aldri slutte å tro at det går an å lære av tidligere feil – både andres og særlig våre egne.

4.3 Systemfeil i styringen

Mitt hovedanliggende i dette avsnittet er mulige årsaker til den ganske tragiske utviklingen som fant sted i de 15 årene fra 1975 til 1990, og som dessverre henger med oss også i dag. Utviklingen av en så viktig samfunnsfunksjon som vårt vern mot ytre farer, er selvsagt et politisk ansvar. Altså kunne vi fristes til å trekke den raske konklusjon at årsaken til Forsvarets forfall gjennom denne perioden var dårlige politikere og gal politikk. Det er imidlertid verken en dekkende eller særlig nyttig observasjon. Dersom jeg så stiller meg utenfor og tar på meg den nøytrale observatørhatten, kan jeg komme med en annen observasjon, som heller ikke i seg selv er særlig til nytte for dem som vil forbedre. Det gikk galt fordi det ikke var samsvar mellom mål og midler. Eller for å si det i sterkt forenklete økonomiske termer: Når ikke inntektene dekker nødvendig drift, avskrivninger og moderniseringer, reduseres bedriftens evne til å produsere goder over tid. Dermed reduseres inntektene ytterligere. Til slutt er konkurs eneste løsning. I statsforvaltningen har vi som kjent ikke slike sikkerhetsmekanismer for å

avvikle virksomhet som ikke fyller sin funksjon og når sine mål, og virksomheten hangler videre. Men dette er heller ikke i seg selv noen nyttig konklusjon. Vi må grave dypere og finne ut av hvilke underliggende forhold som har gjort at det over lang tid ikke har vært samsvar mellom mål og midler i en stor og viktig statlig etat som Forsvaret.

De avgjørende spørsmålene her blir hvilke grunnprinsipper en statlig sektor som Forsvaret styres etter, og hvordan disse prinsippene praktiseres. Dette er selvsagt et svært omfattende og krevende tema som det kunne skrives doktoravhandlinger om. Her får jeg nøye meg med en enkel analyse som kan hjelpe oss til å forstå hovedsammenhengene og hvor skoen trykker mest. En statlig sektor skal produsere goder som samfunnet som helhet, og dermed det store flertall av innbyggerne, vil nyte godt av. Våre folkevalgte politikere har ansvar for å fastsette overordnede mål for de forskjellige sektorene og prioritere bruken av statens ressurser mellom dem. De forskjellige delene av statsforvaltningen har så oppgaven med å gjøre målsettingene så konkrete at det går an å bruke dem som styringsretningslinjer, og for å legge planer hvordan de bevilgede midlene skal brukes. I dag er såkalt mål- og resultatstyring i ferd med å gjøre sitt inntog i alle kriker og kroker av statsforvaltningen. Selve begrepet var ikke funnet opp på slutten av 1970-tallet, men den grunnleggende tankegangen var der.

I dette mangslungne styringssystemet er det legio muligheter for små og store systemfeil som kan føre til at resultatet ikke blir optimalt. I forsvarssektorens system er det, slik jeg kjenner det, fire dominerende muligheter for systemfeil. For det første kan de langsiktige, overordnede målene over lengre tid bli satt feil. For det andre kan konkretiseringen av målene og den tilhørende planlegging av tiltak og ressursbruk bli uhensiktsmessig for å nå de overordnede målene. For det tredje kan det være feil og begrensninger ved systemets evne til å "måle" hvordan graden av måloppnåelsen faktisk utvikler seg. Og for det fjerde kan det være svikt i tilbakemeldingen til overordnet nivå og i evnen til å justere mål, ressurser og planer i lys av endringer som skjer og erfaringer som høstes under veis. Og som om dette ikke skulle være nok, kan selvfølgelig et utall av forskjellige kombinasjoner av disse feilene oppstå. Mitt utgangspunkt for å gå inn på dette er analytikerens og planleggerens, og et ønske om å finne ut hvordan planleggingsfunksjonen best kan utformes og tilpasses de øvrige delene av systemet. Under veis vil vi ganske sikkert også bli konfrontert med noen mer fundamentale og nærmest etiske problemer. Hvordan skal vi forholde oss dersom vi mener å se at hele styringssystemet har innebygget noen grunnleggende feil? Skal vi forsøke å rette på disse feilene og tilpasse planleggingsfunksjonen til et "ideelt" system, eller skal vi ta verden rundt oss slik den faktisk er og skaffe oss en planleggingsmetode som forsøker å gjøre det beste ut av det? Jeg skal ta opp disse spørsmålene mot slutten av denne rapporten. Her skal vi nøye oss med å se litt nærmere på de nevnte fire kategorier av mulige systemfeil.

De strategiske målene for forsvarer vårt utviklet seg gjennom de siste 10 – 15 årene av Den kalde krigen mer og mer i utakt med den overordnede militærstrategiske situasjonen slik den i virkeligheten var. Som jeg har vært inne på flere ganger, forvitret Warszawapakt-landenes militære styrker gradvis. Dette førte til at Nato-landenes ensidige vekt på å avskrekke et stortilt sovjetisk angrep på Vest-Europa til slutt ble en gigantisk strategisk feilsatsing. Det ble brukt store ressurser på å opprettholde styrker som ikke hadde noen primær funksjon. Følgelig ble andre, mer framtidsrettede kapabiliteter

ikke prioritert. Hadde våre ledere innsett dette tidlig på 1980-tallet – og tatt konsekvensene av det – ville vi ha vært vesentlig bedre stilt ti år senere, og Forsvaret ville ha hatt et helt annet utgangspunkt for de dyptgripende omstillingene som måtte komme. Men Norge var selvsagt en liten og ubetydelig brikke i dette spillet. Det er kanskje ikke rimelig å forvente at vi skulle velge en annen strategisk hovedlinje enn de andre landene i Nato. Men i siste halvdel av 1980-tallet pågikk det en tautrekking innad i Nato om hvilke trusselforutsetninger den kollektive planleggingen skulle bygge på. Standpunktene varierte, etter hva jeg har hørt, ganske mye, og Norge lå klart på den siden som ikke ville nedskalere den sovjetiske trusselen på usikre premisser. Kanskje kunne det ha gjort en forskjell om Norge hadde gått inn for en mer dristig, men faktaoppdatert, linje. Det får vi aldri vite. Så vi får vel slå oss til ro med at den systemfeilen vi her snakker om, ligger i at de allierte landene samlet ikke maktet å utnytte sin kollektive etterretningskunnskap til å ta inn over seg at Sovjetunionen var på veg mot sammenbrudd og samles om et oppdatert strategisk grunnlag. Så må jeg føye til at det å forutse slike enkeltstående og dramatiske hendelser i seg selv er svært vanskelig. Og enda vanskeligere vil det være å ta de tunge grepene et slikt jordskjelv i vårt strategiske nabolag ville kreve, før seismografene begynte å slå ut.

Derimot kunne vi, mildt sagt, ha blitt betydelig bedre til å sette de riktige målene og legge realistiske planer for utviklingen av forsvarsstrukturen. Sovjetunionens sammenbrudd skyldtes et samspill mellom politiske og økonomiske krefter. Den militære utviklingen innen Warszawapakten var en konsekvens av dette, og selv om vi ikke klarte å forutse sammenbruddet, burde vi ha tatt konsekvensene av at forfallet i deres militære styrker var på gang. Det er vårt eget militære etterretningsapparat som, i samarbeid med våre allierte, skal holde våre nasjonale myndigheter oppdatert på dette området. Jeg kan huske at det etter 1985 ble reist spørsmål om ikke mange av de trusselstyrkene vi opererte med i våre planscenarioer, var sterkt overvurdert. Ett av eksemplene på dette var den sovjetiske kapasiteten for å gjennomføre omfattende og langt utgående sjøinvasjonsoperasjoner på Natos nordflanke. Et annet eksempel er realismen i et angrep mot Sør-Norge med 10 til 15 mekaniserte infanteridivisjoner i åpningsfasen av et sovjetisk angrep på Nato, hvor Sentralavsnittet åpenbart måtte ha førsteprioritet. Jeg har ingen dypere kjennskap til hvilken etterretningsinformasjon som var tilgjengelig for hvem og hvilke konkrete vurderinger som ble gjort på dette grunnlaget. Og om jeg hadde hatt det, ville mye av dette fortsatt ha vært gradert informasjon. Men det er grunn til å tro at det fantes mye spredt informasjon om manglende oppgradering og nyanskaffelse av materiell i deler av de enorme Warszawapakt-styrkene, om alt for få øvelser som kunne gi den nødvendige samtrening på strategisk og operativt nivå og om forfall i holdninger og stridsmoral hos befal og soldater.

Hvilke systemsvakheter i vårt planleggings- og beslutningsapparat var det så som gjorde at denne etterretningsinformasjonen ikke kom til nytte gjennom oppdaterte trusselsenarioer og et mer korrekt grunnlag for vår egen planlegging? Det er nok ingen enkel og åpenbar forklaring på denne type fenomener i store og komplekse organisasjoner. Som sagt har jeg ingen detaljkunnskap ”fra innsiden” å bygge mine vurderinger på. Men etter mange år med mye kontakt med menneskene og god kjennskap til prosessene, har jeg et grunnlag for å mene noe om hvilke hovedmekanismer som kan forårsake en slik dysfunksjonell adferd. Jeg tar altså som utgangspunkt at det fantes en god del

detaljinformasjon om den faktiske militære situasjon i Sovjetunionen og de andre Warszawapaktlandene. For at denne informasjonen skal komme til nytte for å avstemme vår egne forsvarsplaner riktig, er det tre forutsetninger som må oppfylles. For det første må den detaljerte informasjonen vurderes og settes sammen til et helhetlig bilde slik at det gir et best mulig grunnlag for analyser og vurderinger på overordnet nivå. Usikkerheter i dette bildet må komme klart fram. For det andre må det finnes motkrefter som forhindrer stagnasjon og ensretting, og som stiller velbegrunnede og kritiske spørsmål til etablerte sannheter. Og for det tredje må all denne informasjonen gis en form som gjør den forståelig ikke bare for eksperter, men også for byråkrater og politikere.

På alle disse områdene hadde systemene våre under den kalde krigen klare mangler. Hovedproblemet var kanskje at systemet var for lukket. Etterretning vil alltid være belagt med hemmelighold. Slik er det også i dag, men det var nok mer markant og gjennomgripende i den bipolare verden under den kalde krigen. Det var ikke mange utenfor systemet som hadde grunnlag for, enn si mot til, å stille kritiske spørsmål og fremme begrunnede motforestillinger. Jeg vil ikke insinuere at de som var ”på innsiden”, bevisst feiltolket eller tilbakeholdt informasjon. Lukkede systemer har ofte sin egen indre gravitasjonskraft, og menneskene i systemet blir fanget i og hold fast av den. På toppen av dette kom vanskelighetene med å ta hensyn til usikkerhetene i basisinformasjonen på en praktisk måte. Slik vårt planleggingssystem var – og fortsatt er – bygget opp, syntetiseres trusselforutsetningene i form av utvalgte angrepssenarioer. I prinsipp kan usikkerhetene representeres gjennom et stort antall slike scenarioer som dekker hele det aktuelle spennet av mulige utfordringer. Så langt det var praktisk mulig ble dette gjort under analysene for Forsvarskommisjonen av 1974. Dette kan gi innsikt i sammenhengene mellom trussel og egne styrkebehov, men det fritar ikke de ansvarlige fra å velge hvilket eller hvilke angrepssenarioer som skal være dimensjonerende og dermed hvilken framtidig styrkestruktur vi skal sikte mot. På 1970-tallet var det i realiteten forsvarssjefen som hadde det tunge ansvaret for å treffe dette valget. Det store flertall av involverte politikere valgte å følge forsvarssjefens råd. Et svært lite mindretall ville ha et annet slags forsvar, utenfor Nato og basert på et geriljakonsept. Men dette var tuftet på prinsipielle standpunkter om hvordan vi burde forsvare oss, og ikke på en annen forståelse av hva vi ville måtte forsvare oss mot.

Hva skjer når en sterk etatssjef spiller en så vidt avgjørende rolle i et slikt styringssystem? Det åpenbare svaret er at han søker å påvirke systemet til beste for sin etat. Jeg har hatt gleden av å arbeide sammen med ni forsvarssjefer, og jeg er ikke i tvil om at de alle sammen har fylt denne funksjonen med styrke og de aller beste intensjoner. De fleste har brukt sin sterke posisjon til å gi klare råd om at Forsvaret må få større bevilgninger. Måten å gjøre det på under den kalde krigen var å demonstrere økte krav til våre styrker og de tilhørende behov for investerings- og driftsmidler. Det ble gjort ved å legge til grunn passende krevende scenarioer. Dette kan kanskje høres manipulerende ut, men jeg tror ikke ment slik. Det var åpenhet om scenarioene, og det kunne fra forsvarssjefens ståsted være god grunn til å framheve de mer krevende utfordringene. Under denne åpne argumentasjonen lå det imidlertid en slags gjensidig misstenksomhet mellom forsvarssjefen og politikerne.

Politikerne antok nok at forsvarsledelsen ville ”ta litt hardt i” og at det derfor var litt prutingsmann, mens forsvarssjefen på sin side var ganske overbevist om at uansett hvilke behov han argumenterte for, så ville politikerne kutte. Altså måtte han holde ”bevilgningsstrikken” stram gjennom et konstant ”overbud” for å kunne holde bevilgningene på et akseptabelt nivå.

Om disse mekanismene virkelig eksisterte eller var selvsuggesjon er vanskelig å si. Helt fram til 2000, under forsvarssjef general Sigurd Frisvolds lederskap, var det ingen som torde ta sjansen på å slakke på draget i ”bevilgningsstrikken”. Da var det aller meste endret. Det gamle regimet som rådet gjennom tre tiår, bidro til å skape store styringsproblemer i Forsvarets langsiktige utvikling. I en atmosfæren preget av rolleklarhet og gjensidig mistenksomhet, låste styringsprosessen seg i en modus som skapte stadig større sprik mellom mål og midler. Politikerne aksepterte tilsynelatende forsvarssjefenes dimensjonerende scenarioer og styrkemål, og utviklingsplanene for styrkestrukturen ble lagt opp etter det. Men når det kom til bevilgninger, slo de politiske tverrprioriteringsmekanismene som vanlig inn, og budsjettene ble år om annet et hakk lavere enn planene for strukturutvikling tilsa. Forsvarssjefene fulgte opp med krav om enda større budsjettvekst for å ta igjen det forsømte. Kanskje skulle de i stedet ha stukket fingeren i jorda og akseptere det faktum at politikken er, og bør være, styrende, og at styringen skjer gjennom faktisk ressurstildeling og ikke gjennom uforpliktende aksept av i og for seg ønskelige mål.

Denne fastlåste situasjonen varte helt til Sovjetunionenes sammenbrudd. Dette gikk spesielt ut over Hæren som ikke kunne slå i bordet med tunge, ufravikelige enkeltinvesteringer. Brigader kjøpes som kjent ikke hele, men stykkevis og delt over lang tid. Da FFI i 1993 på eget initiativ gikk gjennom materiellstatus for Hærens 13 brigader, viste det seg at bare to-tre av disse med rimelighet kunne sies å ha nok materiell til å være operative. Store mengder dyrt og kritisk materiell manglet, samtidig med at det sto transport- og annet støtemateriell på lager for alle 13 brigadene. Hvordan kunne dette skje? Mye av forklaringen ligger i de systemfeilene jeg har nevnt ovenfor. Og på toppen av dette sviktet på fatalt vis vår evne – eller kanskje snarere vilje – til å ”måle” graden av måloppnåelse under veis, slik at det kunne gis klare tilbakemeldinger til overordnede nivåer om tingenes tilstand og kursen endres. Dette er det siste av de kritiske elementene i et godt langsiktig planleggings- og styringssystem som vi ennå ikke har gått inn på.

Under den kalde krigen ble våre stridskrefter aldri ”målt” gjennom reell kampinnsats. Avskrekkingen virket, og krigen kom aldri. Det var selvsagt på en måte svært bra. Men for Forsvaret som en levende organisasjon i utvikling var det i høyeste grad problematisk. Det finnes mange eksempler på at organisasjoner som har en rent preventiv funksjon og aldri brukes, går i stå og forvitrer. Øvelser ble holdt jevnlig. De var primært lagt opp for trening, men ga også en viss mulighet for å måle ferdigheter på lavt nivå i organisasjonen. Hvor realistiske de tilbakemeldinger som ble gitt fra slike øvelser var, skal jeg ikke spekulere om. Men det er generelt vanskelig å sikre realisme og objektivitet i slike sammenhenger. For å kunne måle operativiteten for større deler av – for ikke å si hele – forsvarsstrukturen, var det som foregikk av øvelser, åpenbart ikke tilstrekkelig. Hovedproblemet her ble etter hvert de åpenbare manglene i materiellstrukturen: kampfly og stridsfartøyer uten våpen og brigader uten kritisk viktig materiell. Men disse manglene var jo selvsagt kjent mange steder i

systemet. Minst oversiktlig var som nevnt situasjonen i Hæren, men ikke verre enn at det tok to forskere og en offiser fra FFI, i samarbeid med Hærens forsyningskommando, noen få måneder å skaffe en oversikt som med all nødvendig tydelighet viste tingenes bedrøvelige tilstand.

Jeg tror dessverre vi må trekke den konklusjon at tilstrekkelig resultatmåling som grunnlag for god styring ville ha vært fullt mulig. Altså må det ha vært ”viljen” det stod på, ikke enkeltindividenes, men systemets vilje. Incentivene til endring var ikke sterke nok. For å knytte tråden tilbake til den økonomiske styringsanalogien vi startet denne drøftingen med: Alle som ville se det, visste at inntektene ikke dekket nødvendig drift, avskrivninger og moderniseringer. ”Bedriftens” evne til å produsere de forventede samfunnsprodukter som et godt forsvar skal gi, var over tid blitt kraftig redusert. Men konkursen truet likevel ikke. Normale markedsmekanismer fungerer ikke for offentlige tjenester, ganske enkelt fordi det ikke finnes noe velfungerende marked hvor konkurranse gjør at de dårlige aktørene taper for de gode. Så kan vi fortsette å forundre oss over at fornuften ikke slo gjennom selv om de såkalte markedsinsentivene ikke fungerte. Markedsmekanismer eller ikke; vi skulle uansett ha god grunn til å forvente at det ble tatt grep for å unngå åpenbart feil bruk av de midlene staten bevilget. Forklaringen er kanskje så enkel som at under de siste årene av den kalde krigen, var det ingen som trodde på ”den varme krigen”, men heller ingen som hadde tilstrekkelig mot og tyngde til å ta konsekvensene av det og restrukturere vårt eget forsvar. Så får det være en trøst, om enn mager, at de 35 årene fram til 1990 var en ganske spesiell unntakssituasjon, og vårt håp at vi har lært noe av den som har gjort oss bedre skikket til å styre Forsvarets utvikling.

5 1980-tallet – et tiår med hodet under armen

Forsvaret gikk inn i 1980-årene med et bedre gjennomarbeidet plangrunnlag enn noen sinne. Forsvarskommissjonen av 1974 hadde gjort en grundig jobb og funnet en tilsynelatende god balanse mellom det ønskelig og det mulige. På overflaten var det bred politisk enighet om fundamentet for den langsiktige utviklingen. Selv om målene var satt høyt, er det forståelig at mange kunne håpe på at ressurstildeling til Forsvaret skulle gjøre det mulig å nå dem. St. meld. nr 94 (1978-79) dekket den første 5-årsperioden 1979 – 83. Odvar Nordli, som ledet arbeidet med FK 74 det første året, satt som statsminister og leder av en arbeiderpartiregjering da denne meldingen ble utformet og behandlet i Stortinget. Da Willoch 1-regjeringen overtok i 1981, var det ikke duket for noen omkamp om Forsvaret, siden Høyre og Arbeiderpartiet hadde stått nokså samlet bak kommisjonens innstilling.

Men som jeg allerede har vært inne på flere ganger, skulle det vise seg at en forsvarskommisjon til eller fra ikke gjorde den store forskjellen. Den tilsynelatende politiske enighet i Forsvarskommissjonen av 1974 smittet ikke over på den årlige dragkampen om fordeling av statsbudsjettet, og forsvarsbevilgningene ble år om annet mindre enn hva kommisjonen hadde lagt til grunn. Systemfeilene som så langt hadde gjort det umulig å styre utviklingen mot en balanse mellom langsiktige mål og årlige bevilgninger, ble ikke forsøkt rettet opp. Etterslepet ble større og større, men uten at de nødvendige og tilstrekkelig grepene ble tatt. Ingen av de aktørene som hadde påvirkningsmakt i systemet, var villig til å ta belastningen med å jenne på sine standpunkter. På overflaten var de egentlig ikke uenige om noe som helst, med unntak av to tilsynelatende små, men

akk så viktige punkter. Bevilgende myndighet mente, på et hvert tidspunkt under gjennomføringen av kommisjonens 15-årsplan, at det måtte gå bra med en litt mer ”framtung” budsjettprofil enn hva kommisjonen hadde foreslått. Dette var et standpunkt som kanskje var forståelig for de første to-tre årene, men som blir stadig mer absurd etter som årene gikk. Forsvarsledelsen på sin side var, etter responsen å dømme, neppe enig i politikernes stadige påpekning av at rasjonalisering, effektivisering og reduserte lønnskrav ville være god medisin.

Med dette spennende, men nokså dystre bakteppet skal jeg i de neste avsnittene gå litt dypere inn i hva som skjedde, og ikke minst hva som ikke skjedde. Først skal jeg i grove trekk gå gjennom hvordan forsvarsbevilgningene faktisk utviklet seg og hvor langt de rakk i forhold til FK 74 sine mål. Så skal vi forsøke å se utviklingen fra den militære forsvarsledelsens side. Hvordan agerte forsvarssjefene, som fortsatt hadde stor påvirkningsmakt? Deretter må vi finne ut om FFI klarte å videreføre sitt engasjement og befeste sin posisjon som en selvstendig, forskningsbasert strategisk rådgiver. Og under veis i denne framstillingen kommer jeg ikke utenom, i tråd med overskriften på dette kapitlet, å stille spørsmål om hvordan det var mulig å gå så til de grader med hodet under armen som vi nok alle i større eller mindre grad gjorde, mens både Sovjetunionen og vårt eget forsvar – på hver sin måte – forfalt innenfra. Spørsmålene skal jeg i ærlighetens navn forsøke å stille. Når svarene skal gis, vil jeg nok delvis komme til kort, selv om jeg skal jeg prøve etter beste evne.

5.1 Å ville målene, men ikke midlene

La meg enda en gang gå tilbake til 70-årene og minne om hvorfor Forsvarkommisjonen av 1974 ble oppnevnt. Både den politiske om den militære ledelse i Forsvaret innså at vi stod overfor et potensielt altoverskyggende problem som måtte løses. Våpenhjelpen var ugjenkallelig avvirket, og vi måtte selv bevilge de nødvendige midler til å kjøpe det materiell et moderne forsvar trengte. Med utsikter til raskt stigende materiellpriser og et forsvarsbudsjett hvor 85 % av pengene gikk til løpende drift, slik det lå an i 1975, ville dette regnestykke absolutt ikke gå opp. For denne ”sykdommen” foreskrev kommisjonen en medisin som bestod av tre ingredienser. Budsjettene måtte vokse jevnt og trutt med 4 % de første årene og noe lavere etter hvert, investeringsandelen måtte doubles fra 15 til 30 %, og selv med dette på plass måtte kravene til så vel kvalitet som kvantitet for Forsvarets stridende avdelinger fastsettes med stor nøkternhet. Alle som hadde ansvar for ”pasientens” ve og vel, stemte som kjent i med et rungende ”Ja, og amen”. Så skulle det altså vise seg at dette etter hvert ble til et ”Ja, men...”.

For å finne ut av hvordan et amen egentlig ble til et men, må vi studere fire sentrale offentlige dokumenter, nemlig de tre stortingsmeldingene som ga hovedretningslinjene for Forsvarets virksomhet i de tre respektive 5-årsperiodene som kommisjonens plan dekket, og innstillingen fra Forsvarkommisjonen av 1990, som oppsummerer utviklingen gjennom hele perioden. Dette gir oss innsikt i hvordan det politiske nivå, Forsvarsdepartementet, Regjeringen og Stortinget, vurderte situasjonen, hvilke tiltak som ble besluttet iverksatt og hvordan det gikk med gjennomføringen og virkningene av disse tiltakene. Så skal vi i de påfølgende avsnittene se den samme saken fra den militære ledelsens og den strategiske rådgiver FFI sitt ståsted.

Stortingsmeldinger er på mange vis forunderlige dokumenter. På den ene siden omhandler de en håndgripelig og ofte nokså kompleks og vanskelig virkelighet. Men i tillegg til det kan det se ut som om de har sin egen indre, mystiske dynamikk. Mystikken dukker opp på de mest uventede steder og forunderligste vis. Jeg har av og til undret meg over nummereringen av de tre nevnte stortingsmeldingene, nemlig St meld *nr 94* (1978-79), St meld *nr 74* (1982-83) og St meld *nr 54* (1987-88). Det går altså lineært nedover, og som matematiker kan jeg konstatere at en ekstrapolasjon viser at nullpunktet nås i 2002. Som forsvarsplanlegger med litt fantasi fristes jeg til å se en skult symbolikk i dette. Meldingenes innhold satte Forsvaret på stø kurs mot et sammenbrudd. Så kom altså FK 90 og den tilhørende St meld *nr 16* (1992-93), med håp om å kunne berge *16/94* av FK 74s styrkeambisjoner. Den brøken er kanskje ikke så langt fra det som blir virkeligheten.

5.1.1 Femårsperioden 1979 til 83

Tilbake på det mer seriøse sporet igjen, kan vi raskt slå fast at de medisinene FK 74 foreskrev, dessverre ikke virket helt som planlagt. Selv om gyldig resept forelå, ble flere av medisinene overhode ikke kjøpt. Og de som ble kjøpt, ble ikke ble inntatt i de foreskrevne doser. Allerede i 1979 tar regjeringen Nordli, i St meld nr 94, flere skritt bort fra kommisjonens opplegg. Dette kommer litt ”stykkevis og delt” i teksten, men lest i sammenheng er budskapet tydelig nok. Av såkalte økonomiske grunner vil det ikke være mulig å gjennomføre planene så raskt som kommisjonen foreslo. Om budsjettveksten skrives det følgende: ”Som en arbeidsforutsetning for den videre planlegging i de to påfølgende femårsperioder, legges til grunn en årlig realvekst på gjennomsnittlig ca 3 pst”. Det er tydelig at Forsvarsdepartementet føler presset fra usikkerhet i sitt arbeid med planen. I meldingen til Stortinget presiseres det at: ”Det er nedsatt et statssekretærutvalg til å vurdere de mer langsiktige planer etter hvert som de pågående utredningsarbeider klarlegger en del kritiske inngangsverdier, særlig på personellsiden”. Selv om usikkerhetene sikkert var reelle nok, er det bemerkelsesverdig at FD allerede året etter at kommisjonen hadde avgitt sin innstilling, så klart signaliserer tvil om viktige deler av det grunnlag den bygget på.

Selv om Forsvarsdepartementet i meldingen sier seg prinsipielt enig i kommisjonens anbefalte strukturutviklingsplan, markeres det på flere områder en tydelig uenighet om hvordan planen skal gjennomføres. Følgende sitater fra St meld nr 94 illustrerer dette: ”Etter departementets mening vil det, selv med den angitte vekst i budsjettene, ikke bli tilstrekkelige midler til materiell- og bygg- og anleggsfornyelser, dersom driftsbudsjettet skal fortsette å stige så sterkt som hittil”. ”Det bør også være et mål at driftsbudsjettet på lengre sikt ikke skal øke mere enn 1 pst pr år. For de nærmeste 3 – 4 årene må det regnes med en noe høyere vekst i driftsbudsjettene enn dette, om lag 1 ½ pst årlig”. Og som om dette ikke var tydelig nok, finner vi følgende presisering av at kommisjoner og utredninger er en ting, men at det er Forsvarsdepartementet som har ansvar for politikken: ”De konkrete tiltak for å gjennomføre hovedretningslinjene hører hjemme i de årlige budsjetter, som må tilpasses den økonomiske og forsvarspolitiske situasjon som til enhver tid gjelder, og disse budsjetter vil sammen med vår evne til å disponere de tilgjengelige midler, være avgjørende for Forsvarets muligheter til å gjennomføre de planer og programmer som utarbeides”. Stort klarere kan vel ikke politikken styrke, men også dens svakhet, uttrykkes. Slik var det i Norge i 1979, slik er det også i dag.

I den samme meldingen finner vi flere klare signaler om at veksten i enhetskostnader, både innen drift og investering, skal komme til å bli et stort og vanskelig håndterbart problem. Selv om departementet ”jekkete opp” det akseptable nivå for vekst i driftsbudsjettet fra 1 til 1.5 % per år, ser de store utfordringer på dette området. Den nye Arbeidsmiljøloven er en hovedårsak. I Forsvarskommisjonens anbefaling er det eksplisitt sagt at kostnadene ved gjennomføring av loven om arbeidervern og arbeidsmiljø er forutsatt å komme i tillegg. St meld nr 94 slår fast at: ”Det er foreløpig meget vanskelig å beregne hvilke virkninger arbeidskapitlet i den nye lov om arbeidervern og arbeidsmiljø vil få for Forsvaret”. Departementets løsning er, ikke uventet, å sette ned en styringsgruppe med statssekretæren i Forsvarsdepartementet som leder og et arbeidende sekretariat for å foreta det som kalles ”en fortløpende gjennomgang av Forsvarets organisasjon”. Et slikt grep var nok ment å signaliserer handlekraft, men om kraften var tilstrekkelig til å rå med problemene er høyst tvilsomt.

Dette skulle vise seg å bli mer enn et vanskelig kostnadsregnestykke. Det var opptakten til en langvarig dragkamp mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner. Arbeidsmiljøloven innvarslet en ny tid hvor de ansatte i Forsvaret ville ha sin del av den generelle velstandsutviklingen i samfunnet. Og i tillegg ville de ha kompensasjon for de mange og til dels betydelige ekstra ulemper og belastninger yrket deres innebar. Kort sagt: Å være offiser i Forsvaret var i ferd med å skli over fra å være et kall til å bli et vanlig yrke – selv om det på mange måter fortsatt ville være uvanlig.

Jeg tror lederne i Forsvarsdepartementet allerede i 1979 var klar over at kostnadskonsekvensene av denne utviklingen ville komme til å slå sterk inn. Derfor ble det forsøkt å sette fullt trykk på arbeidet med å rasjonalisere Forsvarets fredsorganisasjon og det vi i dag kaller styrkeproduksjonen. Rasjonaliseringen skulle resultere i en reduksjon av antall ansatte og en overføring av personell fra staber og støtteavdelinger til ”den spisse enden”. Men slik gikk det absolutt ikke. Antall ansatte økte i stedet litt, og driftskostnadene fortsatte å stige i raskere takt enn før. Heller ikke de grep Forsvarets rasjonaliseringstjeneste forsøkte å ta, ser ut til å ha hatt noen tellende virkning. I dag er det litt ”søtt” å lese formuleringene om dette i St meld nr 94. ”Rasjonaliseringsarbeidet” i Forsvaret vil ha høy prioritet... Det vil ha følgende mål:

- Effektivisere datainformasjonstjenesten i Forsvaret med særlig vekt på datasentralisering
- Satse på en utvidet egenrasjonalisering ved alle avdelinger
- Skape effektive og meningsfulle arbeidsplasser ved at de ansatte får større medinnflytelse og medbestemmelse

Dette er ideer som også er levende i dag. Men vi vet en god del mer om hvor vanskelig det er raskt å få tellende resultater. På 70-tallet var det intet håp om at det som ble foreslått, skulle få tellende innvirkningen på en utvikling som jevnt og sikkert gikk mot stupet.

Hvordan gikk det så med den siste medisinen i kuren, nemlig å utvise den nødvendige nøkternhet i kravsettingen til nytt materiell? I denne femårsperioden var investeringssituasjonen helt ekstraordinær. Anskaffelsen av F16-flyene dominerte totalt. For året 1980 tok utbetalingene til dette programmet 79.5 % av alle investeringsmidlene, mens gjennomsnittet for hele femårsperioden var 71 %. Dette skyldtes

delvis at kostnadene for hele F16-programmet ble betydelig høyere enn det kommisjonen hadde forutsatte. Men mer avgjørende – og foruroligende – var den måten denne unikt krevende investeringen ”sklei inn” i langtidsplanen på. Da denne saken ble fremmet for Stortinget i 1975, var det en forutsetning at Forsvarskommisjonen ikke skulle være bundet av dette, men legge fram sine tilrådinger på fritt grunnlag. Hva de som var ansvarlig for denne tilnærmingen, faktisk tenkte om realismen i opplegget, vet jeg ikke. Men faktum er at de bindingene som alle innså måtte følge av femlandssamarbeidet om F16, ble så sterke at da kommisjonen avga sin innstilling i 1978, ble programmet i realiteten tatt for gitt. Kommisjonen konsentrerte seg derfor bare om å argumentere for økonomiske rammebetingelser som ville gjøre det mulig for resten av Forsvaret å komme levende ut av investeringstørka.

I den første femårsperioden dukket det som rimelig er ikke opp noen nye og akutte problemer. Selv om St meld nr 94 justerer og skyver litt på kommisjonens plan, ser det meste fortsatt akseptabelt ut, vel å merke dersom vi velger å stole på forutsetningene: Budsjettene skal begynne å vokse mer, driftskostnadsveksten skal komme under kontroll og da blir det rom for betydelige investeringer, spesielt i Hæren. Meldingen opererer med at Hæren allerede i perioden 1984 – 88 vil få 31 % av investeringsmidlene og komme langt på veg med innføringen av de nye brigadetyperne Brigade 90 og Brigade 90 Panserforsterket. Og i perioden 1989 – 93 skulle Hæren få hele 44.5 % av investeringsbudsjettene, mens Sjøforsvaret skulle nærme seg 30 %. Kort sagt ble kravene om nøkternhet i materiellanskaffelsene ettertrykkelig kamuflert under et røykteppe av økonomiske forutsetninger som det skulle vise seg ikke holdt stikk.

Så kunne det være fristende å forfølge tankerekken fra kampflyanskaffelse tidlig på 80-tallet tretti år fram i tid, og trekke paralleller med den anskaffelsesprosessen vi i dag står midt oppe i. Dagens situasjon er selvsagt på mange måter annerledes, men det er også en del fellestrekk som kan gi grunn til bekymring for dem som måtte ha anlegg for slikt. Kampflyene er prioritert inn i strukturplanen mer eller mindre på prinsipielt grunnlag uten at denne komponenten klart er bevist å gi oss mer forsvar per krone enn de som vil bli fortrenget av denne gigantiske investeringen. For en som har observert prosessen så langt bare fra utsiden, er det ikke lett å bli klok på hvordan ansvarlige myndigheter har sett for seg at prosjektet skal finansieres. Ekstraordinære bevilgninger kunne vel trenge, men erfaringene tilsier at såkalte tilleggsbevilgninger som oftest ikke gir så mye i tillegg ut over de normale budsjetten når regnskapet skal gjøres opp. Sikkert er det i alle fall at denne kampflyanskaffelsen, i likhet med den forrige, vil få svært store – for ikke å si dramatiske – konsekvenser for andre deler av Forsvaret. Kanskje vil det også denne gangen bli Hæren som må ta støyten. Forskjellen vil være at det denne gangen ikke er noe ”daukjøtt” å ta av. Hæren er allerede skrappt inn til beinet.

5.1.2 Femårsperioden 1984 – 88

I 1981 tok Willoch I regjeringen over styringen av landet. Allerede i løpet av det første året i posisjon måtte den ta fatt på arbeidet med den andre femårsperioden i gjennomføringen av FK 74s planer. St meld nr 74 (1982-83) ble lagt fram for Stortinget i vårsesjonen 1983. Den nye regjeringen gjorde et helhjertet forsøk på å ta igjen noe av etterslepet i forhold til den budsjettutviklingen FK 74 mente var nødvendig. I 1982-budsjettet la regjeringen opp til en realvekst på 4 %, men dette ble redusert til ca

3.5 % under budsjett-drøftingene i Stortinget. Dette ble også det erklærte mål for utviklingen i den kommende femårsperioden. I Forsvardepartementet var tydeligvis bekymringene mest knyttet til investeringene. På grunn av at veksten i driftskostnadene ikke var under kontroll, lå investeringsandelen fortsatt bare i overkant av 20 %, mens den etter kommisjonens forutsetninger nå skulle nærme seg 30 %. St meld nr 74 gir klar beskjed om at målene så langt ikke er nådd. Også den nye regjeringen signaliserer at nøkkelen til forbedringer ligger i å begrense driftskostnadsveksten, og målsetting blir igjen å komme ned fra ca 1.5 til 1.0 % reell vekst per år.

En halv prosent ned høres kanskje litt puslete ut. Men når vi vet at drift utgjorde nesten 80 % av utgiftene, er det klart at over tid blir det tellende beløp. Problemet var imidlertid at årene gikk uten at erklærte målsettinger ble nådd.

Med dette som utgangspunkt skulle vi forvente at meldingen til Stortinget foreskrev klare og kraftfulle tiltak for å begrense driftskostnadene. Det er det imidlertid ikke lett å finne. Oppskriften blir en videreføring av alle de utredninger og vurderinger som allerede er gjennomført eller i gang. Det som generelt beskrives som et ”omfattende rasjonaliseringsarbeid, sammenslåing og reduksjoner i fredsorganisasjonen og visse justeringer i mobiliseringsoppsetningene”, koker egentlig ned til at man vil prøve som best man kan, og holde Forsvarskomiteen løpende orientert. Det som kunne ha monnet, ville ha vært å bli kvitt personell i raskere tempo enn ved naturlig avgang. Men det var ikke politisk akseptabelt. En annen god medisin, som det heller ikke har vært spesielt lett å få politisk aksept for, er nedleggelse, sammenslåinger og flytting av virksomhet. Her ser det også ut som om regjeringen har gått opp i utgangspunktet: ”Erfaringer viser at slikt vekker motstand fra de ansatte samt de kommuner og lokalsamfunn som berøres” står det å lese i stortingsmeldingen. Så sant så sant! Når forsvarspolitikken får lov til å bli regional- eller sågar lokalpolitikk, blokkeres også denne type tiltak. Dermed blir resepten mer av den samme medisinen som ikke har virket før: ”Våre tiltak for å redusere personellforbruket og driftsutgifter må derfor konsentreres om forenkling og samordning av stabsmessige og administrative overbygninger, samt innen forvaltning og vedlikeholds- og reparasjonstjeneste.”

Stortingsmeldinger er av og til belemret med en overdose av ”ulne” formuleringer med uklart innhold som gir rom for en situasjonsbetinget tolkning tilpasset de politiske forhold. Slik kan spillet holdes i gang og politikken rulle videre uten at det får uoverskuelige konsekvenser. St meld nr 74 er i så måte ikke noe unntak. Men vi finner også noen utsagn som er både presist formulert, viktige og med et innhold som gir grunn til ettertanke. I kapitlet om økonomiske og personellmessige rammebetingelser finner vi følgende konkrete formulering av hvor stort problemet med å skape samsvar mellom mål og midler har rukket å bli: ”Etter Regjeringens oppfatning vil verken 3,5 pst eller 4 pst reell budsjettvekst kunne løse de problemer Forsvaret står overfor. Budsjettene måtte legges opp med en økning i størrelsesorden 6 – 7 pst pr år dersom problemet skulle kunne løses med budsjettvekst alene”. Jeg tror det er første gang denne erkjennelsen kommer klart til uttrykk i et offentlig planleggings- og styringsdokument for Forsvaret. Det mange på innsiden nok lenge har ant eller visst, får Stortinget nå en klar melding om fra den sittende regjering.

Jeg har lurt på hvilke beregninger av langsiktige strukturkostnader som kunne ligge bak utsagnet om 6

– 7 % årlig vekst. Som jeg skal komme tilbake til i neste avsnitt, finner vi lignende tall i Forsvarsstudien av 1985 (FS 85), som ble utarbeidet under forsvarssjef General Fredrik Bull-Hansen. Men han tiltrådte i juli 1984, og arbeidet med FS 85 ble først startet opp tidlig i 1985. Mest sannsynlig er det nok tall som Departementet har fått fra Plan- og budsjettstaben under Forsvarets overkommando (FO/Pl&B). Allerede i 1982 innledet FFI et samarbeid med FO/Pl&B med utgangspunkt i deres ønske om selv å kunne ta i bruk kostnadsberegningssystemet BUDSJ. I 1984 ble dette arbeidet formalisert gjennom FFI-prosjektet ”Langtidsplansystem for Forsvarets Overkommando” som i 1986 ble etterfulgt av ”Langtidsplansystem for Forsvarets Overkommando – implementering av informasjonssystem”. Dette skal jeg også komme nærmere tilbake til senere i rapporten. Men hvordan relasjonene var mellom FD og FO under utarbeidelsen av St meld nr 74, som ble gitt ut i april 1983, har jeg ikke klart å finne mange spor etter. Arkivert materiale ble først flyttet til et sentralt lager da først FD, senere også FO forlot Huseby. Deretter er trolig det meste blitt brent etter det Generalmajor (P) Gullow Gjeseth, som nå arbeider ved Institutt for forsvarsstudier, har fått opplyst. Stabssjef i FO på denne tiden var Generalmajor Rolv Eios, som fortsatt er i full vigør. Han kan imidlertid ikke huske at hans Plan- og Budsjettstab var formelt involvert i utarbeidelsen av grunnlaget for denne stortingsmeldingen. Jeg skal ikke se bort fra at Systemgruppen på FFI gjorde beregninger direkte på oppdrag fra FD. Det er mange detaljer som viskes ut av hukommelsen gjennom 28 år, og jeg har ikke funnet spor etter noe formalisert oppdrag i FFIs arkiver. Uansett hvor tallgrunnlaget måtte komme fra, så er dette utsagnet i St meld nr 74 svært interessant. Regjeringen hadde det altså klart for seg at for å realisere FK 74s strukturmålsettinger fram mot 1993, måtte kombinasjonen av reell budsjettvekst og innsparinger på drift utgjøre en årlig økning i Forsvarets kjøpekraft på 6 – 7 %. Realveksten i budsjettene var tenkt å skulle utgjøre ca halvparten av dette. I tillegg til dette ble det altså planlagt med en redusert vekst i driftskostnadene fra 1,5 % til 1,0 %, noe som selvfølgelig ikke kunne dekke opp for en manglende reell budsjettvekst på ca 3.5 %. I tillegg erkjennes det også at ”...det er oppstått flere endringer i prioritet som krever midler i tillegg til det som er forutsatt i kommisjonens beregningsgrunnlag”. Sett fra utsiden og i ettertid er det åpenbart at den eneste logiske følge av dette måtte bli at Forsvarskommisjonens strukturmål ble lagt til side og erstattet av en redusert plan for utviklingen av Forsvarets krigsstruktur. Det er klart at selv med regjeringens forutsetninger, som skulle vise seg å være alt for optimistiske, vil det økonomiske etterslepet bli på flere titalls milliarder kroner. Det kan altså ikke være bare mindre justeringer og forskyvninger i tid vi her snakker om.

Hvordan foreslår så regjeringen at disse tunge og krevende tilpasningene skal skje? Meldingens kapittel 6 om ”Hovedprinsipper og prioriteringer i Forsvarets struktur og materiellutvikling” forsøker å gi svar på dette. Det sies at strukturarbeidet er videreført fra 1981. Allerede innledningsvis slås tonen an ved følgende formulering: ”Det er i denne forbindelse spesielt sett på hvilke muligheter *en kvalitetssenkning av de enkelte våpen og våpensystemer* gir, for derved å oppnå tilstrekkelig antall stridsenheter”. Løsningen skal altså bygge på en tilnærming som i større grad prioriterer kvantitet foran kvalitet. Avveiningen mellom disse to sentrale dimensjonene i strukturplanleggingen er et velkjent problem som også FK 74 var opptatt av. Under avsnitt 16.3 i kommisjonens innstilling, ”Synspunkter på materiellpolitikken”, finner vi følgende viktige klargjøring av hvordan kommisjonen mener denne vanskelige balansegangen bør gås: ”Avveiningen mellom materiellstandard og styrkenivå er meget vanskelig. Bedre materiell kan i mange tilfeller berettige en reduksjon i antall

enheter. Men i de fleste sammenhenger er det en grense for hvor mye en kan redusere antallet før de operative konsekvensene blir for store”. Litt senere i avsnittet finner vi følgende motsats: ”Det finnes også forholdsvis klare nedre grenser for kvaliteten av det materiell avdelingene utrustes med. Underskrides disse grensene, faller avdelingenes evne til å løse sine forsvarsoppgaver sterkt, og en må regne med vesentlig større tap”.

I St. meld. nr. 74 slås det fast at ”Kommisjonens tilrådinger og prioriteringer vil i den grad det er mulig bli lagt til grunn også for den praktiske utforming av forsvarspolitikken”. Videre bygger meldingen på utredningsresultater som beskrives på følgende måte: ”Man kom fram til at levetiden for viktige materiellenheter, som marinefartøyer, fly og kanonluftvern måtte kunne forlenges, og et antall hæravdelinger ble beholdt med nåværende materielloppsetning”. Siden det ikke foreslås noen tellende grep for å redusere kvantiteten, må vi forstå dette slik at ingen av Forsvarets stridende enheter ble ansett å ville nærme seg en nedre grense for kvalitet i løpet av femårsperioden 1984 – 88. Det er ikke helt liketil å forstå grunnlaget for denne konklusjonen. Spesielt gjelder dette Hærens brigader og lokalvernavdelinger. Kommisjonens plan var at 88 % av hæravdelingene ved utgangen av perioden skulle være oppgradert til Brig 90 eller Brig 90 Panserforsterket standard. De analysene som FFI gjennomførte i tiden etter at kommisjonen avga sin innstilling, underbygget denne anbefalingen ved å klargjøre at disse to brigadestandardene representerte et nødvendig minimum av ildkraft, beskyttelse og mobilitet. I St. meld. nr. 74 legges det imidlertid opp til prioriteringer som fører til vi ”bare i begrenset grad vil kunne påbegynne moderniseringen i perioden 1984- 88”. Da vil altså ¾ av planperioden være forbi før man så vidt er kommet i gang med moderniseringen av Hæren. Konsekvensene av dette karakteriseres i meldingen som ”visse justeringer av brigadene når det gjelder materiellutrustning og materiellkvalitet”. Dette er i verste fall en bevisst løgn, men i alle fall et understatement som på en farlig måte dekker over den dramatiske virkelighet Hæren faktisk stod midt oppe i.

Det er vanskelig å tolke meldingens avsnitt 6.3 om ”Forsvarsprogram for planperioden 1984 – 88” og 6.4 om ”Skisse for utviklingen etter 1988” som noe annet enn en sum av store og små beslutninger om å skyve de tunge strukturendringen som vil måtte komme, foran seg inn i framtiden. Jeg har valgt ut to sitater som understreker dette, i tillegg til det jeg allerede har sitert om moderniseringstempoet i Hæren.

- ”Det vil *tidlig i perioden bli nødvendig å vurdere* om antall brigader kan opprettholdes, sett i lys av hvordan driftsutgiftene utvikler seg og derved hva som blir igjen til anskaffelse av materiell”.

Det er verdt å merke seg at Hærens struktur her knyttes ensidig og entydig til en heller usikker driftskostnadsutviklingen. Regjeringen Willoch 2 satt ved makten til 1986, og det skulle derfor være god tid til tidlig i perioden å gjøre disse vurderingene. Det eneste spor jeg kan finne etter noe slikt, er i Innst S nr 230 (1983-84), og her er konklusjonen uendret. Senere gjennomførte forsvarssjefen sin Forsvarsstudie av 1985, hvor det heller ikke ble ført noen argumenter for en mindre hær. I neste avsnitt skal jeg komme inn på hvordan Regjeringen Brundtland 2, som overtok i 1986, håndterte dette

sentrale spørsmålet i Stortingsmeldingen for den siste femårsperioden i kommisjonens langtidsplan. Om utviklingen i Sjøforsvaret har meldingen følgende lite lystige beskjed:

- ”Reduserte investeringsrammer i forhold til kommisjonens planopplegg gjør det imidlertid *nødvendig å utsette utskiftingen av eldre materiell...* De tiltak som i særlig grad berøres av en utsettelse, er bygging av nye kystartillerifort, nye undervannsbåter, luftvern til fartøyer og fort, nye missiltorpedobåter, nye mineryddingsfartøyer og modernisering av fregattene”.

I kort og klar tekst betyr dette at alle nyanskaffelser og moderniseringer i Sjøforsvaret vil bli ytterligere forsinket i forhold til kommisjonens plan.

For Luftforsvaret derimot ser det lysere ut, siden det ressurskrevende F-16 programmet i all hovedsak planlegges fullført i denne planperioden. Dette kan vel på ett vis sies å være det ene store lyspunktet i en ellers noe dyster periode for Forsvarets utvikling. Noe annet ville ha vært nesten utenkelig, siden dette programmet i mange år slukte mellom 60 og 80 % av alle materiellinvesteringene. Og når rammene er gitt, og de er for trange, vil nødvendigvis den enes lys blir den annens mørke. Og jeg stiller meg igjen spørsmålet om de som ”bestilte lyset”, egentlig innså hvor mørkt det etter hver skulle bli andre steder.

Jeg må dessverre runde av gjennomgangen av den politiske behandling av denne femårsperioden i Forsvarskommisjonens langtidsplan med å konstatere at alvoret i situasjonen etter hvert må ha blitt erkjent, men at viljen til å ta de nødvendige grep ikke var sterk nok. At Sovjetunionen om seks år skulle falle fra hverandre og hele det gamle, fastfrosne trusselbildet fordampe over natten, kan verken politiske eller militære myndigheter bebreides for ikke å ha innsett i 1983. Derimot skulle det allerede da ha vært tatt langt mer omfattende grep for å leve opp til den siste av de tre grunnsetningene i kommisjonens anbefaling, nemlig å utvise stor aktsomhet og nøkternhet i å tilpasse Forsvarets strukturmålsettinger til den økonomiske virkelighet. Spørsmålet om hva som ville være den riktige balanse mellom kvalitet og kvantitet i Hæren skulle ha vært tatt opp med tyngde og i full bredde og klare styringssignaler gitt allerede i St. meld. nr. 74 (1982-83).

Som jeg har påvist, var det allerede da mye som talte for at det ville ha vært riktig å sikte mot en betydelig mindre hærstruktur med en materiellmessig kvalitet som ville gjøre det mulig å løse Hærens primære oppgaver på en akseptabel måte. Men jeg innser at det var svært vanskelig å ta denne type beslutninger på politisk nivå dersom den militære ledelsen ikke kunne eller ville spille med. På denne tiden hadde Forsvarsdepartementet ingen tellende kompetanse til selv å vurdere operative ytelser og foreta avveininger mellom kvalitet og kvantitet. Ved Forsvarets overkommando må forkjemperne for å opprettholde de 13 brigadene i 1983 ha stått sterkt. Etter hvert skulle dette bli en Akilleshæl for hele Forsvaret. Som jeg skal komme inn på i neste avsnitt, ble dette helt sentrale spørsmålet heller ikke lagt på bordet, åpnet og løst under gjennomføringen av kommisjonens siste femårsperiode.

5.1.3 Femårsperioden 1989 – 93

Det skulle bli Regjeringen Brundtland 2 som fikk den krevende oppgaven å gjøre det beste ut av Forsvarets utvikling i den siste av de tre femårsperiodene i den langtidsplanen Forsvarskommisjonen av 1974 trakk opp. Da St meld nr 54 (1987-88) ble lagt fram for Stortinget i juni 1988, hadde forsvarsminister Johan Jørgen Holst hatt to år på seg til å gjøre opp status og vurdere hvordan de akkumulerte problemene med ubalanse mellom mål og ressurser skulle løses. Dette skulle borge for tilstrekkelig med tid til å sette sitt eget preg på meldingen og justere kursen på de områdene hvor det eventuelt måtte være klare forskjeller mellom sosialdemokratisk og borgerlig forsvarpolitikk. Vi skal også merke oss at Berlinmuren falt bare drøyt ett år etter at meldingen ble behandlet i Stortinget. Kanskje finner vi spor etter hvordan den politiske ledelse i Forsvaret vurderte muligheten for en slik skjellsettende begivenhet?

Men la meg starte der vi slapp i forrige avsnitt, med strukturutviklingen i Hæren. Jeg argumenterte for at det allerede i 1983 ville ha vært fullt mulig, og dessuten svært hensiktsmessig for utviklingen av Hærens kampevne, å satse sterkere på kvalitet og legge ned noen – for eksempel 5 – av de 13 brigadene. Dermed kunne de begrensede investeringsmidlene sikre oss brigader med en akseptabel stridsevne. Men heller ikke Regjeringen Brundtland 2 fant at grunnlaget for en slik strukturendring var til stede. Formuleringene i St meld nr 54 er til forveksling lik de vi finner i Willoch 2 regjeringens St. meld. nr. 74 av 1983. ”De økonomiske forhold Forsvaret nå står overfor tilsier at styrkemålet (13 brigader) blir tatt opp til fornyet vurdering” heter det i avsnittet om Hærens krigsorganisasjon. I de påfølgende vurderinger av hva disse vurderingene vil innebære, går St meld nr 54 imidlertid et betydelig skritt videre i å konkretisere problemstillingene og antyde mulige løsninger. Tre av brigadene skal som planlagt oppgraderes til Brig 90 Panserforsterket innen 1993, mens fire av de resterende ti da skal være på Brig 90 standard. De utredningene som varsles, skal avklare hva som bør skje med de resterende seks. Uansett politisk ståsted later det til at det anses som godt politisk håndverk å avsløre ubehagelige realiteter i små doser, med et løfte – eller kanskje snarere en trussel – om stadig flere utredninger.

Meldingen gir også noen føringer for hva som skal vektlegges i de planlagte vurderingene. Det er tre hovedfaktorer som må inngå i det som kalles ”en avveining av brigadestrukturen”, nemlig

- Sterkere differensiering av organisasjon, materiell og utrustning med sikte på tilpasning til forholdene i operasjonsområdet
- En bedring av brigadenes strategiske mobilitet
- Tilpasning av de regional og lokale støtte- og forsyningsavdelingene

Dette er en viktig presisering av hvilke faktorer som fra politisk nivå ble ansett å være de hovedvariable i denne vanskelige ligningen. Og det er viktig å legge merke til at antall brigader ikke eksplisitt nevnes i teksten som utdyper dette i meldingen. Jeg tolker dette slik at heller ikke denne gangen er politisk vilje til faktisk å legge ned deler av Hærens stridsorganisasjon. Løsningene skal først og fremst finnes gjennom det som kalles en lokalt tilpasset organisasjon. Om dette finner vi følgende interessante formulering i meldingens avsnitt 10.3 Krigsorganisasjonen: ”Tilpasningen vil innebære at man inngår kompromisser. En lokalt tilpasset organisasjon kan stå i et visst

motsetningsforhold til ønsket om mobile avdelinger som kan brukes fritt. Forskjellige avdelingsstrukturer i Nord- og Sør-Norge vil også skape visse utdannings- og øvingsproblemer. Det videre arbeid må omfatte tiltak for å motvirke slike svakheter”. Med fare for å bli oppfattet som ondsinnet, fristes jeg til å tenke at denne tilnærmingen må være bygget på følgende tese: ”Av to onder skal man alltid velge begge”.

For å forstå hva denne tilnærmingen faktisk innebærer, må vi huske at hærstrukturen på dette tidspunkt, i tillegg til brigadene, også inneholdt 6 lokale feltbataljoner og 22 lokalvern bataljoner. Mange hadde allerede reist kritiske spørsmål om hvilke stridsfunksjoner denne lokale organisasjonen med sin begrensede materiell- og treningsstandard skulle ivareta. Og nå skulle altså noen av brigadene slutte seg til. Men vi merker oss at meldingen fortsatt omtaler dem som brigader og ikke det de faktisk vil bli, nemlig lokalt bundne avdelinger med en utrustning og treningsstandard som ikke ville gjøre dem egnet til å gå i strid med det vi den gang forstod med en normalt godt utrustet sovjetisk avdeling. En mulig forklaring på hvilken tankegang som lå bak dette, ville være en nedjustert vurdering av den militære trusselen. Men vi finner i all hovedsak det velkjente trusselbildet, hvor den dimensjonerende utfordringen er et sovjetisk angrep på Vest-Europa, med oppbud av store Warszawapaktstyrker. Det argumenteres med at Nord-Europa har fått økt strategisk betydning fordi Sovjetunionen har etablert seg som en stormakt til sjøs. Nordflåten og Østersjøflåten er to av de fire sovjetiske flåtene, og Nord-Norge og Sør-Norge flankerer disse flåtestyrkenes utløp til verdenshavene. Dette har ikke vært så klart vektlagt i trusselvurderingene i de tidligere meldingene. Men det er mildt sagt tvilsomt om dette skulle tilsi et økt behov for andrerangs hæravdelinger.

Også en annen formulering i meldingen er kvalitativt annerledes en tidligere. Den inneholder en klar presisering av at det nå er mindre sannsynlig med et isolert angrep på Nord-Norge uten at vi får et strategisk varsel gjennom styrkeoppbygging. ”En slik operasjon kunne imidlertid utløse en omfattende konflikt. Risikoen står under de rådende forhold neppe i forhold til de mulige strategiske vinninger”, er meldingens konklusjon. Altså står vi igjen med storkrigstrusselen fra Sovjetunionen, en statskonstruksjon som de kommende to – tre år skulle vise seg å gå fullstendig i oppløsning. Etterpåklokskap er som kjent ingen spesielt anvendbar klokskap, og vårt forsvarsdepartement var ikke alene om å lukke øynene for det som var i ferd med å skje. Forsvarets forskningsinstitutt, i sin strategiske rådgiverrolle, ga ingen klare råd om å tilpasse plansenarioene til et forestående paradigmeskifte. Riktig nok skrev vi i flere av våre senariorapporter om utviklingstrekk som kunne peke i denne retningen, men vi trodde vel heller ikke egentlig på det vi kunne ane konturene av. Fra forskningsmiljøer i enkelte andre land, spesielt Storbritannia, ble det stilt klare spørsmålstegn ved realismen i vurderingen av de sovjetiske militære styrkene, både til sjøs og på land. Men dette synes ikke å ha slått inn i de nasjonale trusselvurderingene. Siden Natos etterretningsvurderinger ikke var noe annet enn et integral av nasjonale trusselvurderinger, fantes det heller ikke i alliansens dokumenter noen spor av det som skulle komme. Da var det neppe en realistisk mulighet for lille Norge å være den første nasjon som brøt ut av kaldkrigstenkningen.

Men selv om vi både kan forklare og på en måte forstå hva som skjedde, eller snarere ikke skjedde, må vi ikke bortforklare at dette var en viktig medvirkende årsak til at vi videreførte en politisk praksis

som over lang tid hadde styrt Forsvaret stadig nærmere stupet. En ting er i etterhånd å innse at Natoalliansen mot slutten av 80-tallet bygget både sine operative planer og sine planer for framtidig styrkeutvikling på en fundamental feilvurdering av motstanerens militære kapasiteter. Noe annet er det å trekke gale konklusjoner om styrkebehov og prioriteringer på grunnlag av det offisielle trusselbildet som nå en gang forelå. I Norge gjorde vi dessverre begge disse feilene, og de forsterket hverandre. Selv med den urealistisk høye trussel vi la til grunn, er det ikke lett å se at det fantes gode argumenter for å prioritere kvantitet foran kvalitet i våre landstridskrefter. Konklusjonen burde egentlig bli den stikk motsatte. Et militært sterkt Sovjetunionen som fant det hensiktsmessig å gå til et storstilt angrep på Nato i Europa, ville ikke stille med andrerangs hærstyrker i et angrep på Sør-Norge – som altså ville være et strategisk viktig område for dem. De allierte forsterkningene som vi ville være helt avhengig av for å kunne forsvare dette området, og som vi skulle kjempe sammen med, måtte også være kvalitativt fullt på høyde med invasjonstyrkene. Våre materiellmessig forsømte ”lokalt tilpassede styrker” ville ikke ha de nødvendige forutsetninger for et slikt samarbeid. Sannsynligvis ville de ha blitt anmodet om å holde seg på behørig avstand.

Hadde vi tatt de tunge grepene med raskt å skalere hærstrukturen ned til et vesentlig lavere nivå, ville dette ha bidratt til å begrense driftskostnadsveksten og dermed øke investeringsandelen i forsvarsbudsjettene. Dette hadde vært et sentralt økonomisk mål i hele perioden siden Forsvarskommissjonen av 1974 la fram sin innstilling i 1978. Selv om det meste av denne innsparingen i først omgang nok burde ha gått til moderniseringen av Hæren, ville det også på litt sikt kunne ha gitt Sjøforsvaret sårt tiltrengte muligheter til å ta igjen noe av det etterslepet som sulteforingen gjennom 80-årene hadde bygget opp. Dette kunne ha gitt oss mulighet til å bidra til Natos evne til sjøinvasjonsforsvar i Nordsjøen og Skagerrak, noe som kanskje ville ha vært et vel så viktig bidrag til forsvaret av Sør-Norge enn en ekstra brigade eller to. Men de vurderingene ble aldri skikkelig gjennomført. På slutten av 80-tallet arbeidet FFI med senarioforutsetningene og gjorde de første grove analysene av hvordan Sør-Norge best kunne forsvares. Men dette var ikke tidnok til å kunne ha noen innvirkning på St meld nr 74. Og så kom sammenbruddet av Warszawapakten og Forsvarskommissjonen av 1990, hvor FFI bidro med analyser basert på andre trusselforutsetninger.

Hva så med økonomien? I likhet med de to foregående stortingsmeldingene om hovedlinjene for Forsvarets virksomhet, konstaterer og St meld 54 (87-88) at ”norsk økonomi står i dag overfor store og alvorlige utfordringer”. Problemet bestod ikke i at vi ikke hadde penger, men at vi brukte mer enn vi produserte og på den måten presset kostnadsnivået i landet opp. Dette gjorde at bedriftene i konkurranseutsatte næringer utenom oljevirksomheten fikk konkurranseproblemer, og underskuddet i utenrikshandelen økte. Det var rimelig at også forsvarssektoren tok sin del av ansvaret for å dempe denne utviklingen, og i tråd med dette la Regjeringen opp til en gjennomsnittlig årlig realvekst i budsjettene på 2 %. Dette var i samsvar med kommisjonens forutsetning for den siste 5-års perioden. Men Regjeringen fant altså ikke å ville forsøke å ta igjen noe av etterslepet fra de to foregående periodene. I 1989 ble den faktiske veksten 2,2 %, men deretter skulle det vise seg at det gikk raskt nedover som en følge av at sannheten om vår potensielle motstander kom for en dag. Men denne delen av historien skal jeg komme tilbake til senere i rapporten.

Meldingen gir oss noen interessante makrotall for ressurstildelingen til Forsvaret gjennom hele 15-års perioden. Ser vi bare på summen av de årlige budsjettene, står det å lese at hele 98 % av kommisjonens anbefalte målsetting ville blitt oppfylt dersom veksten i siste 5-års periode hadde blitt 2 %. Men dette ble altså ikke fulgt helt opp. Dette betyr at det ikke er en fatal bevilgningssvikt vi står overfor, men snarere den interne kostnadsutvikling i Forsvaret som gjør at den reelle kjøpekraften av bevilgningene reduseres. Denne interne kostnadsutviklingen har to komponenter, som jeg har omtalt tidligere; kostnadsutviklingen for avansert militært materiell og driftskostnadsutviklingen. Begge disse faktorene er omtalt i kommisjonens innstilling og de tre langtidsmeldingene. Men disse skrevne ordene har altså ikke ført til at vi har fått den nødvendige kontroll med utviklingen. Den såkalte teknologiske fordyrelsen på materiell har, som jeg har nevnt tidligere i rapporten, vært forsøkt tatt hensyn til i planleggingen. Av forskjellige grunner har vi allikevel hatt betydelige kostnadsoverskridelser på flere store materiellprosjekter. Den teknologiske fordyrelsen er bare en del av forklaringen på dette. Men verre er det at forsøkene på å redusere veksten i driftskostnadene bare i begrenset grad har gitt resultater som planlagt. Det er her vi finner den viktigste enkeltfaktoren som har gjort at Forsvaret ved inngangen til den siste 5-års perioden ligger langt på etterskudd når det gjelder å realisere styrkemålsettingene.

Derfor er det ingen stor overraskelse når også St meld 54 legger stor vekt på å dempe veksten i driftskostnadene. De tiltakene som ble foreslått, er den samme kombinasjon av ”produktivitetsvekst og rasjonalisering som det til nå ikke har vært mulig å få til i Forsvaret”, for å sitere fra avsnitt 9.5.5 Drift i meldingen. Regjeringen kan absolutt ikke beskyldes for ikke å ha sett problemets alvor, ei heller for ikke å ha ambisjoner om å gjøre noe med det. Det forskrives et tøft opplegg for perioden, som i meldingen beskrives som en ”hestekur”. Gjennom 5-års perioden skal det spares inn til sammen 4000 årsverk. I tillegg legges det opp til en årlig produktivitetsvekst på 1-2 %. I meldingen behandles dette relativt detaljert i kapittel 15 ”Gjennomføring av regjeringens fornyelsesprogram for Forsvaret – Produktivitetsvekst – Rasjonalisering”. Her spennes det opp et bredt lerret, hvor de viktigste ingrediensene skal være målrettet bruk av informasjonsteknologi, resultatorientert økonomistyring, bedre personellpolitikk og lederskap, produktivitetsvekst og rasjonalisering. Dette er for det meste kjente tiltak, noen uten alt for konkret innhold. De har også tidligere har vært forsøkt, men kanskje litt mer spredt og mindre helhjertet. Men selv om vi denne gangen skulle lykkes med å få dem satt ut i livet, vil det åpenbart måtte ta langt mer enn fem år å høste fruktene av et så ambisiøst program som dette. I en oppstartperiode vil kostnadene snarere gå opp enn ned. I dag vet vi for eksempel mye mer om konsekvensene av innføring av EDB-systemer i Forsvaret. Av og til er det ingen innsparinger å hente. I alle fall kommer de først etter at vi har gjort betydelige investeringer i både systemutvikling og personelloplæring.

Planperioden 89 – 93 ble som kjent ganske annerledes enn Regjeringer så for seg i 1988. Trolig hadde dette også konsekvenser for gjennomføringen av den hestekuren som skulle få hull på den verkebyllen driftskostnadsveksten hadde blitt. Forsvarskommisjonen av 1990 beskrev det som hadde skjedd på dette feltet, med følgende korte og lakoniske formulering: ”Det har vært en svak økning av antall ansatte i 80-årene Det er i perioden foretatt enkelte mindre endringer og tilpasninger i organisasjonsstrukturen, men det er ikke ennå foretatt endringer som har hatt merkbar innflytelse på

det totale personellvolumet. St meld nr 54 (1987-88) forutsatte en produktivitetsvekst i Forsvaret på 1-2 pst årlig. Det er uklart om denne målsettingen er realisert”. At antall ansatte ikke endret seg nevneverdig gjennom 80-årene kunne være utgangspunkt for en interessant analyse. Kommisjonen av 1974 så for seg at den unormalt store aldersbestemte avgangen av personell på 80-tallet ville representere et problem fordi det ville øke utgiftene til utdanning. Men samtidig skulle dette, i lys av det økende behovet for å spare lønnskostnader, gi gode muligheter for å redusere antall ansatte gjennom naturlig avgang.

På den tiden kunne som kjent ikke yrkesbefal sies opp med mindre de ”på grunn av sykdom er funnet varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste”, som det heter i lov av 4. Mars 1983 nr 3. Vi kan undre oss over at Forsvaret lot den gyldne muligheten til å redusere årsverksproduksjonen ved naturlig avgang i første halvdel av 1980-tallet gå fra seg. Kanskje var ikke insitamentene i forsvarsledelsen sterke nok til å oppveie personellorganisasjonenes interesser. Først i 2005 ble dette oppsigelsesvernet fjernet gjennom lov 2004-07-02 nr 59 ” Lov om personell i Forsvaret”. Jeg kan fortsatt ikke forstå at det måtte ta så lang tid å gi Forsvaret sårt tiltrengte muligheter til å styre utviklingen av sin personellorganisasjon. Og jeg fortviles over de store beløpene som etter hvert måtte brukes på dyre avgangsstimulerende tiltak da nedskaleringen tvang seg fram mot slutten av 90-tallet. De milliardene skulle Forsvaret heller ha brukt på Hæren.

Vi må altså konkludere med at regjeringen Brundtland 2 videreførte den tidligere politiske praksis på 1980-tallet med å skyve problemene foran seg og love nye utredninger. Konsekvensene av denne politikken hadde blitt akkumulert til et stort etterslep, spesielt for Hæren. Men heller ikke i St meld nr 54 blir det gjort noe helhjertet forsøk på å beskrive konsekvensene av denne utviklingen. Meldingen er klar på at strukturmålene fra Forsvarskommisjonen av 74 ikke er nådd, men det ser ikke ut til at dette gir grunn til alvorlig bekymring. Men det er disse målene som er de overordnede og viktige, mens de forskjellige økonomiske delmålsettingene som meldingen bruker mye plass på, bare er virkemidler i den større sammenhengen. Selv om det i meldingen ”skrytes” av de investeringer som skal gjennomføres, blir også de vanskelige prioriteringene som Forsvaret står overfor blir omtalt. Følgende sitat fra meldingens innledende sammendrag er et eksempel på dette: ”Stridsevnen i alle forsvarsgrener vil øke. Den forsvarsmessige prioritering av Nord-Norge vil bli opprettholdt. Forsvarsressursene vil i første rekke bli styrt mot avdelinger som er plassert, eller planlagt overført til vår nordligste landsdel. Dette fører til mindre vektlegging av forsvaret av øvrige landsdeler”. Det Stortinget imidlertid ikke får, er en klargjøring av hva disse prioriteringene faktisk innebærer for forsvarevnen i de enkelte landsdelene, sett opp mot det svært krevende trusselbildet meldingen legger til grunn.

Alvoret i dette understrekes av det faktum at landets militære forsvar gjennom en 15-års periode hadde blitt styrt ut fra politisk godt forankrede strukturmål som konsekvent ikke ble oppfylt. Dette skjedde uten at de sittende regjeringer gjorde noe annet med dette enn å påstå at etterslepet ville bli tatt igjen senere. Siden St meld nr 54 dekker siste del av denne perioden, hadde det ikke vært urimelig å vente at den beskrev konsekvensene så klart som mulig og la fram forslag til omfattende tiltak som kunne iverksettes i løpet av perioden. Resultatet av disse forsømmelsene ble at de begrensede

materiellinvesteringene som gikk til Hæren, langt på veg var bortkastet. Brigader som mangler mye av sitt nødvendige hovedmateriell, er ikke brukbare i krig. Da kommer heller ikke støttemateriell og logistikk som var anskaffet for de 13 brigadene, til noen nytte. Gigantiske feilinvesteringer ble konsekvensen av styringssystemets manglende evne til å avdekke og løse denne type problemer.

La med avrunde denne noe dystre og kritiske framstillingen med å nevne et par viktig ting på den positive siden. I sammendragsavsnittet i St meld nr 54 erkjenner Regjeringen at meldingen har en klar begrensning når det gjelder tidsrommet etter 1993. Den presiserer at det i aller nærmeste framtid må gjøres et grundig arbeid for å få på plass en ny langtidsplan for Forsvaret når planperioden fra Forsvarskommisjonen av 1974 løper ut. "Departementet forutsetter at det blir tatt beslutninger om hvordan Forsvarets utvikling etter 1993 skal utredes tidlig i planperioden. Den vekstforutsetning Regjeringen foreslår å legge til grunn for Forsvarets virksomhet i tidsrommet 1989 – 93 inngår i opplegget for å gjenopprette balansen i norsk økonomi og er ikke ment å gi anvisninger for den langsiktige utviklingen inn i det neste århundre. Denne må utredes på samme grundige måte som Forsvarskommisjonen av 1974 utredet utviklingen for perioden 1979-93". En slik beslutning ble tatt, og resultatet ble en ny forsvarskommisjon. Dens rolle vil jeg komme tilbake til i neste kapittel, hvor jeg trekker linjene i forsvarplanleggingen inn i 90-årene med alle de muligheter og utfordringer som der møtte oss.

Kapittel 16 i St meld nr 54 har overskriften "Forsvarets langtidsplanlegging og gjennomføring av hovedretningslinjene for Forsvarets virksomhet i tiden 1989 - 93", men dreier seg i all hovedsak om den første delen; Hvordan skal langtidsplanleggingen foregå? Sentrale personer i departementet må ha hatt en klar forestilling om at vi gikk nye tider i møte. Selv om trusselbeskrivelsene i meldingen ikke bærer noe preg av det, var disse personene sikkert ikke uvitende om hva som skjedde i Sovjetunionen og de usikkerheter dette kunne innebære for planleggingen av vårt forsvar. Derfor tas problemene med planlegging under usikkerhet opp til en relativt grundig drøfting. Konklusjonen er blant annet at det trengs et godt gjennomtenkt opplegg for å bruke alternative langtidsplaner som grunnlag å styre utviklingen. "En hovedoppgave i langtidsplanleggingen i Forsvaret blir derfor å finne fram til en arbeidsmåte og forslag til langtidsplaner som kan fange opp usikkerhetene og samtidig gi den langsiktighet i beslutninger og disposisjoner som er en forutsetning for god utnyttelse av tilgjengelige ressurser". Dette velger jeg å se på som et ønske om å videreføre og videreutvikle de hovedprinsipper som FFI la til grunn for analysene vi gjorde for kommisjonen av 1974. Den videre teksten i dette kapitlet gir mange god og velbegrunnet innspill til hvordan et godt, helhetlig langtidsplansystem bør utformes og hvordan ansvar og myndighet bør fordeles. En del av de fundamentale sannheter som ligger til grunn for dette viktige kapitlet i St meld nr 54, kan ha kommet i bakgrunnen eller blitt glemt på vegen fram til i dag. Dette er et viktig tema i det siste kapitlet i denne rapporten.

5.2 Forsvarssjefens tapte muligheter

Som jeg har vært innom i forrige hovedkapittel, hadde forsvarssjefen på 1970-tallet store påvirkningsmuligheter i systemet. Formelt hadde forsvarssjefen ansvar for å utforme og legge fram forslag til langtidsplan og for å vurdere om planene ivaretok de militære utfordringene landet kunne bli stilt overfor. I praksis innebar dette at forsvarssjefen hadde ansvaret for den løpende

gjennomføringen av planleggingen. Under han lå kunnskapen som trengtes for å tolke de militære utfordringene, og i sin forsvarsstab rådet han – i alle fall i prinsippet – over ressurser som kunne utrede alternative militære løsninger og anbefale en egnet forsvarsstruktur. Den analysekompetanse hans stab manglet, ble – som jeg har beskrevet – på 1970-tallet dekket gjennom et strategisk samarbeid med FFI. Men det var selvfølgelig Forsvarsministeren som hadde det overordnede ansvaret for å sikre at planene bygget på politisk besluttede retningslinjer for vår forsvars- og sikkerhetspolitikk og for ressurstildeling til forsvarssektoren. Det var også han som la langtidsplanen fram for Stortinget for vurdering og godkjenning.

Det er også Stortinget som, for ett og ett år om gangen, bevilger midler til å gjennomføre av planen. Men dette rokker ikke ved min utgangsfurusetning for dette kapitlet, nemlig at forsvarssjefen hadde stor makt i dette systemet.

Makt i denne type komplekse styringssystemer kommer som kjent i to forskjellige varianter, som begge kan både brukes og misbrukes. Den aktive varianten innebærer mulighet til å få gjennomslag for sine egne meninger og løsninger, mens den passive begrenser seg til å forhindre eller trenere løsninger som man selv ikke ser seg tjent med. Fram til etableringen av den integrerte strategiske ledelse i Forsvarsdepartementet i 2003, kunne forsvarssjefen bruke både den aktive og den passive varianten av sin makt med betydelig tyngde. Men han var også underlagt klare begrensninger. Den aktive makten var klart begrenset gjennom de politisk gitte rammebetingelsene, men innefor disse kunne han i stor grad få gjennomslag for sine løsninger. Når det gjelder den passive makten, var situasjonen mer sammensatt og uklar. At Forsvaret som organisasjon hadde mulighet til å trenere, av og til også forhindre, at uønskede beslutninger ble gjennomført, er det ingen tvil om. Mer usikkert er det på hvilket nivå i den militære organisasjonen denne makten faktisk lå. Det var mange sterke sjefer med klare meninger under Forsvarssjefen, som ganske sikkert hadde sine egne agendaer som verken formelt eller reelt ble støttet av forsvarssjefen.

I dette kapitlet skal jeg konsentrere meg om hvordan jeg oppfatter at forsvarssjefene på 80-tallet brukte eller forsømte å bruke sin aktive makt. Bruken av passiv makt skal jeg også komme inn på, men dette er et komplekst og sensitivt område hvor jeg ikke har gode nok forutsetninger til å trekke bastante konklusjoner.

5.2.1 Stille inngang til 80-årene

Forsvarskommisjonen av 1974 var på mange måter et tungt løft også for forsvarssjefen og hans organisasjon. Arbeidet ble sett på som svært viktig, og for Forsvarts overkommando var dette et nytt og krevende område hvor ny kompetanse måtte bygges opp. Det ville derfor være forståelig om noen trakk et lettelsens sukk, tenkte som så at nok er nok for en stund, og egnet seg til endre viktige sysler. General Sverre B. Hamre overtok som forsvarssjef i 1977. Hamre hadde lang og variert erfaring som offiser i Hæren og hadde vært tungt involvert i oppbyggingen av Forsvaret som sjef for Hærens forsyningsstab og senere for materiellavdelingen i Forsvarsdepartementet. Sett fra hans ståsted må kommisjonens innstilling ha vært et godt utgangspunkt for den videre utvikling, selv om han sikkert kunne ha ønsket seg enda større ressurser. I St meld nr 94 finner vi forsvarssjefens uttalelse til

innstillingen. Her slår han et slag for det gamle prinsippet om at forsvarsbehovene må være styrende for pengetildelingen, ikke omvendt. ”Styrkemålene har imidlertid på dette vis lett for å bli en funksjon av de midler man mener det er realistisk å kunne regne med, og er ikke nødvendigvis uttrykk for de forsvarsbehov man mener å ha”. Stort tydeligere kan vel neppe forsvarssjefens bilde av hvordan styringen av Forsvarets langsiktige utvikling burde skje, komme til uttrykk. Som sine forgjengere og de fem første etterfølgere la han stor vekt på å prøve å ”presse ut” en ekstra ½ % vekst i budsjettene. Men han skriver ingen ting om de negative konsekvensene av å planlegge for bruk av penger som ikke kommer. Men alt sett under ett var forsvarssjefens respons på planen for den første 5-års periode av kommisjonens langtidsplan, positiv og som forventet.

General Sven Hauge overtok som forsvarssjef etter Hamre i juli 1982. Da var arbeidet med St meld 74, som skulle dekke perioden 1984 – 88, så vidt kommet i gang. Som jeg har skrevet om i avsnitt 5.1.2, har jeg ikke helt klart å finne ut av hva Forsvarets overkommando faktisk bidro med i utarbeidelsen av denne meldingen. Dette var Plan & Budsjettstabens ansvarsområde. På denne tiden var deres kapasitet innen langtidsplanlegging begrenset, og jeg er usikker på om de gjorde analyser som hadde noen tung innvirkning på innholdet i meldingen. Det som i alle fall er helt klart, er at forsvarssjef Hauge ikke tok initiativ til å gjennomføre en egen studie for å supplere eller erstatte den planen kommisjonen hadde lagt for denne 5-års perioden. I Vedlegg 1 til St meld nr 74 gir imidlertid forsvarssjefen sitt syn på forsvarsprogrammet for 1984-88. Her kommer det fram at det har pågått vurderinger av strukturer som var tilpasset et lavere økonomisk nivå enn Forsvarskommisjonen la opp til. Forsvarssjefen gir en god begrunnelse for at dette er nødvendig, og han presiserer at det har vært en klar retningslinje for arbeidet at den nedre grense for kvalitet som settes av trusselen, ikke må underskrides. Det er interessant å legge merke til følgende formulering av utsiktene i et 15-års perspektiv: ”Med den forsvarsstruktur som da avtegner seg som oppnåelig i slutten av 90-årene, synes det i hovedtrekk bare mulig å opprettholde minimumskrav til kvantitet og kvalitet for stridsenhetene i Nord-Norge”. Dette er den første offisielle konkretiseringen av et minimumsforsvar jeg har kommet over. Etter hvert skulle det komme mange flere, og de ble stadig mindre. De tyngste konsekvensene av det bildet general Hauge så for seg, ville bli en utvikling preget av redusert virksomhet til fordel for materiellinvesteringer, utfasing av forsvarselementer som pga levetid krevde fornyelse som ikke nådde opp i prioritet og ellers reduserte kvalitetskrav og levetidsforlengelser.

Det lå mye verdifull klarsynhet bak disse formuleringene. Men de kom ikke mye til nytte. Dette kunne være oppspill til en styrt nedbygging av strukturen som ville ha gitt et vesentlig bedre sluttresultat for hele planperioden. Men i den konkrete beskrivelsen av de kommende fem årene, er imidlertid tanken om utfasing av forsvarselementer ikke fulgt opp. Selv for en forsvarssjef med luftforsvarsbakgrunn ble det altså for tungt å foreslå avvikling av brigader. Unnskyldningen for dette var at Forsvarets overkommando bare hadde rukket å gjøre ferdig planen for 84 – 88, mens planen for de etterfølgende 10 år ventes fullført i løpet av 1983. Om det skjedde, vet jeg ikke. Men i så fall kan det ikke ha hatt noen nevneverdig innvirkning verken på den offisielle strukturplanen eller på de beslutninger som faktisk ble truffet. Og de nødvendige nedskaleringer av strukturmålene lot dessverre vente på seg.

Ser vi første halvdel av 80-årene under ett, må vi nok karakterisere forsvarssjefens forsøk på å påvirke utviklingen av Forsvarets stridsorganisasjon som spredte og sporadiske. Årsaken til dette kan jeg bare spekulere om. Trolig har vi å gjøre med en kombinasjon av flere forhold. De to forsvarssjefene jeg har nevnt, var svært dyktige og vel ansatte ledere. Men muligens var det ikke den langsiktige planlegging som lå deres hjerte aller nærmest. Utad engasjerte de seg i alle fall ikke på noen tydelig måte, og innad tror jeg heller ikke de ble oppfattet som sterke pådrivere. Det spilte nok også en rolle at Forsvarskommisjonens innstilling sto sterkt, og at det kunne være kontraproduktivt å rokke ved dette fundamentet. Men under forsvarssjef Hauge ble det, som jeg har nevnt, tenkt klart i retning av nødvendige strukturreduksjoner. Men motet ser ut til å ha sviktet i siste instans. Denne passiviteten, om det må være lov å bruke et så vidt sterkt uttrykk, gjorde at viktige påvirkningsmuligheter ble skuslet bort. Det er kanskje ikke realistisk å tro at forsvarssjefen, selv med et sterkt og velfundert engasjement, kunne ha fått til store endringer i planene for de to første 5-års perioder av kommisjonens plan. Men kanskje kunne tangentene på de foruroligende utviklingskurvene ha begynt å vippe i riktig retning. Og det ville ganske sikkert ha gitt kommende forsvarssjefer et annet og bedre utgangspunkt for påvirkning i den kritiske fasen fram mot 1993. Hvordan det faktisk gikk, skal jeg legg fram mine synspunkter på i neste avsnitt.

5.2.2 Tunge grep – liten påvirkning

Forsvarssjefer er mennesker, og mennesker er som kjent forskjellige. Da general Fredrik Bull-Hansen tok over etter general Hauge som forsvarssjef i juli 1984, innebar det en mye større vekt på langtidsplanlegging i Forsvaret. Bull-Hansen representerte en spesiell blanding av intellekt og handlekraft, en mann med bred kunnskap, klare standpunkter og sine meningers mot. Med sin brede nasjonale og internasjonale yrkeserfaring hadde han et svært godt utgangspunkt for å se Forsvarets problemer i det rette perspektiv. Han var opptatt av at Forsvaret gjorde jobben sin så godt som mulig fra dag til dag, og samtidig engasjerte han seg sterkt i organisasjonenes langsiktige utvikling. Han hadde ikke sittet lenge i stillingen som forsvarssjef før han i klare ordelag ga uttrykk for sin bekymring for den stadig økende avstand mellom mål og midler. Allerede året etter at han hadde tiltrådt besluttet han at forsvarssjefen skulle gjennomføre det som ble kalt Forsvarsstudien 1985 (FS 85). Dermed skapte han presedens for at forsvarssjefen kunne gjennomføre selvstendige og helhetlige analyser som grunnlag for sine innspill til styringen av Forsvarets langsiktige utvikling.

En av flere spesielle ting med FS 85 var tidsfasingen i forhold til den normale femårssyklusen i rulleringen av langtidsplanen. Da Bull-Hansen kom inn som forsvarssjef, var St meld nr 74 for perioden 84-88 nettopp trådt i kraft. Da resultatene fra FS 85 forelå, var bare knapt to av de fem årene meldingen dekket, tilbakelagt, og det var ikke noe formelt inngrepspunkt for denne type innspill før arbeidet med neste langtidsmelding skulle starte i 1987. Det var sikkert flere grunner til at forsvarssjefen allikevel valgte å gjennomføre studien så tidlig i sin periode. Jeg tror kanskje det viktigste for general Bull-Hansen var å få temaet satt på den politiske dagsorden så raskt som mulig. Dermed kunne han komme i dialog med departementet og den politiske ledelse og få tid nok til å påvirke i forkant av neste stortingsmelding. Et ledd i hans strategi for å engasjere den politiske ledelse var også å drive "folkeopplysning" og skape offentlig debatt. Han mente det var viktig at forsvarssjefens vurderinger av de utfordringer Forsvaret stod overfor, ble gjort tilgjengelig for

offentlighet. Derfor fikk han laget en ugradert versjon av studien som ble utgitt i 1986. Det året tok regjeringen Brundtland 2 over styringen av landet, og dermed dukket en annen sterk personlighet, Johan Jørgen Holst, opp på scenen som forsvarsminister. Hva Holst mente om innholdet i FS 85 er jeg ikke sikker på. Men han mislikte i alle fall at forsvarssjefen på selvstendig grunnlag gikk ut offentlig med sine egne vurderinger, som Holst mente var klart politiske og derfor utenfor forsvarssjefens myndighetsområde. Nå er det som kjent sjelden noen skarp grense mellom fag og politikk, og de to herrene ble heller ikke enige om hvor grensen gikk i gråsonen mellom forsvarspolitik og militærfaglige vurderinger. Så tilspisset ble denne kontroversen at den gikk til behandling i Stortinget. Resultatet ble at begge fikk den noe kryptiske, men sikkert velmente tilbakemelding at de måtte trå varsom i denne gråsonen. Bull-Hansen klarte altså å få betydelig oppmerksomhet om det formelle ved saken. Men oppmerksomheten gikk på maktkampen mellom de to sterke sjefene, og dette overskygget ganske sikker hva denne viktige saken faktisk dreide seg om. Kanskje hadde forsvarssjefen stått betydelig sterkere i oppløpet mot neste langtidsmelding dersom han hadde valgt å trå ett skritt tilbake i markeringen av sitt ansvarsområde, og heller lagt større vekt på å få til en realdebatt om sakens innhold.

Hva var så det viktigste innholdet i Forsvarsstudien 1985? Hvordan ble tingenes tilstand beskrevet, og hvilke tiltak ble anbefalt for å få orden og balanse i Forsvaret strukturutvikling? I forordet til den ugraderte versjonen av FS 85 blir situasjonen karakterisert på følgende måte, med henvisning til St meld nr 74 (1982-83): "Forsvarets materiellpark og forsyningsstatus var, med enkelte unntak, preget av stor slitasje og av forbruk uten erstatning. Spesielt var dette tilfelle for Hæren, som i stor grad har en materiellpark fra 50-årenes våpenhjelpprogram. Deler av Sjøforsvaret og Luftvernartilleriet hadde også i det vesentlige gammelt materiell. *Det var på det rene at visse materiellkategorier ville bryte sammen før vi kunne foreta nødvendig oppdatering og fornying. Eksisterende planer ville ikke la seg realisere innenfor de ressursammer som forelå pr 1984, og det ble avdekket behov for tidlige og betydelige innsprøytinger for å komme ajour*" (utheving med kursiv i samsvar med originalteksten). Dette må vel kanskje karakteriseres som et litt "oppsprøytet" sammendrag av beskrivelsen i meldingsteksten. Bull-Hansen har skrappt bort det byråkratiske "overtrekket" og fått fram realitetene på en konsentrert og litt spissformulert måte. Men han kan neppe beskyldes for overdrivelser og ubegrunnet svartmaling. La meg spesielt henlede oppmerksomheten mot hans presisering av materielltilstanden i Hæren. Dette vil bli et nøkkelpunkt i mine betraktninger mot slutten av dette avsnittet, hvor jeg vil se med kritiske øyne på hva forsvarssjefen faktisk foreslo på grunnlag av studien, som altså hadde som utgangspunkt at Hæren i stor grad hadde materiell fra 50-årene.

Forsvarssjefen hadde tydeligvis ganske beskjedne forhåpningene om å begrense veksten i driftskostnadene. Han hadde følgende utgangspunkt for studien: "Utviklingen de senere år har videre dempet forhåpningen om vesentlige driftsreduksjoner pga økende krav til driftsmidler, først og fremst som resultat av vår alminnelige samfunnsutvikling. Vår høykostlinje har rammet Forsvaret særlig sterkt fordi Forsvaret av natur vil være en personellkrevende virksomhet". Nøkternt og realistisk vil noen kanskje si. Andre vil nok framholde at dersom etatssjefen ikke har høyere ambisjoner enn det som her signaliseres, er det ikke rart om det går smått med effektiviseringen og rasjonaliseringen i Forsvaret. Det er ikke helt enkelt å finne ut hvilke konkrete forutsetninger om driftsvekst som legges

til grunn når de to strukturutviklingsplanene som beskrives i FS 85, skal kostnadsberegnes. Erfaringene fra de forutgående årene om mellom 1,0 og 1,5 % årlig vekst nevnes, men det er uklart i teksten hvordan den årlige kompensasjonen for pris- og lønnsvekst forventes å bli. Jeg sitter igjen med det inntrykket at forsvarssjefen, til tross for sin noe dystre beskrivelse av mulighetene for å begrense driftskostnadsveksten, likevel må ha gjort sine kostnadsberegninger ut fra de samme forutsetningene som lå til grunn for St meld 74. Dersom dette holder stikk, er altså anslagene av tilgjengelig investeringsmidler i årene framover – etter hans egen vurdering – klart på den optimistiske siden. Dette skulle tilsi stor forsiktighet med å ”presse inn” ønskede materiellprosjekter i planene.

I min drøfting i kapittel 3 av analyseopplegget for FK 74, la jeg vekt på hvor viktig det er å utarbeide flere alternative strukturutviklingsplaner for ulike forutsetninger om trusselen og hvor store ressurser som blir bevilget. På 70-tallet var nok økonomi den viktigst av disse to hoveddrammebetingelsene. Jeg forklarte hvordan FFI etter hvert kom fram til at den eneste mulighet til å få balanse mellom mål og ressurser, lå i en planprosess som erkjente ”politikkens imperativ” og det faktum at forsvarsbudsjettene blir til gjennom en årlig politisk prosess for prioritering hvor mange nasjonale og sektorvise målsettinger må ses i sammenheng. Kort sagt må tvinge oss til å sette tæring etter næring. Samtidig er det selvfølgelig enhver etatssjefs rett og plikt å legge fram faglige baserte vurderinger og råd som innspill til de politiske prioriteringene.

For forsvarssjefene, spesielt under den kalde krigen, var imidlertid grunnlaget for denne type rådgivning problematisk. Målene for virksomheten i denne sektoren var på en måte virtuelle, og hva som skulle til for å nå dem var åpent for mye og vanskelig skjønn. En ting var å være ansvarlig for Norges statsbaner, hvor målene var å transportere mennesker og gods, og resultatene kunne observeres hver dag året rundt. Noe annet var det å bære ansvaret for rikets sikkerhet mot ytre fiender, hvor alt dreide seg om å forhindre krig. Konsekvensen er at om man lykkes, får etaten aldri brukt sine ressurser på en realistisk måte, og etatssjefen får ikke et reelt erfaringsgrunnlag for sine råd til den politiske ledelse. Mot dette bakteppet er det vi må vurdere forsvarssjef Bull-Hansens strategi for rådgivning midt på 80-tallet, og hvordan han la opp arbeidet med Forsvarsstudien 1985.

Forsvarssjefen valgte å legge fram to strukturalternativer. Den ene, som var hans anbefalte styrkenivå, ble kalt et *adekvat forsvar innen rammen av allianseforsvaret*. Den andre ble kalt en tilpasset struktur. Vi skal merke oss at selv om dette var en økonomisk tilpasset struktur, valgte ikke Bull Hansen å bruke den korte betegnelsen ressurstilpasset struktur, men brukte konsekvent den lengre betegnelsen *struktur tilpasset nå gitte ressursrammer*. Kanskje ville han på denne måten signalisere at de ”nå gitte ressursrammer” både måtte og kunne økes, og at dette er hans viktigste anliggende. Nettopp dette skulle vise seg å bli akilleshælen i hans strategi. Den adekvate strukturen var ment å skulle gi et nasjonalt balansert minimumsforsvar i alle deler av landet. Ved planperiodens slutt i år 2000 så strukturen ut som følger: Hæren bestod av 13 brigader med høy, men noe forskjellig kvalitet. 8 var av såkalt Brig 2000 eller Brig 2000 mekanisert standard. Dette var betydelig forbedrede varianter av Brig 90/Brig 90 Panserforsterket, som etter FK 74s plan skulle være på plass i 1993. Som jeg har nevnt tidligere, var denne moderniseringen egentlig ikke påbegynt i 1985. Sjøforsvaret var i hovedsak en fullt modernisert variant av den eksisterende strukturen, med 12 – 14 ubåter, 40 MTBer og 8-10 eskortefartøyer. Luftforsvaret skulle ha 92 kampfly, etter at F-5 flyene var erstattet med 20 nye fly på

90-tallet, 12 kamphelikoptre og moderne luftvern på flystasjonene. Resten av strukturen var oppdatert og modernisert. Legger vi ukritisk forsvarssjefens beskrivelse av den sovjetiske trussel mot Nato til grunn, er det greit å følge hans argumentasjon for at denne strukturen kunne være et godt norsk forsvar i år 2000. Men det var to alvorlige haker ved den, som på dramatiske vis svekket dens brukbarhet i dialogen med det politiske nivå. Den ene har med økonomisk realisme å gjøre, den andre med troverdigheten av trusselvurderingene.

I den ugraderte versjonen av FS 85 finner vi følgende utsagn om hvilke forsvarsbevilgninger som trengs for å realisere den adekvate strukturen i perioden 1985-2000: ”Anbefalt styrkenivå vil kreve en gjennomsnittlig årlig budsjettvekst på 6-7 % i perioden. For å kunne fange opp etterslep, og bringe forsvarsbudsjettene opp på et praktisk gunstig nivå, må budsjettutviklingen være 7-8 % i første femårsperiode, 5-6 i annen, og 3-4 i siste femårsperiode. Pga materiellparkens slitningsgrad vil en lavere vekst i årene 1986-1990 ikke uten videre erstattes av en tilsvarende høyere budsjettvekst for etterfølgende år”. Dette er gammelt nytt. Forsvarssjefens adekvate struktur er i hovedsak en videreføring av anbefalingene fra Forsvarskommisjonen av 1974, og allerede i St meld 74 (1982-83) slo Forsvarsdepartementet fast at det ville trenge 6-7 % reell budsjettvekst fram mot 1993 for å komme à jour med kommisjonens plan. Men den da sittende Willoch 2-regjeringen fant, etter å ha ført budsjettdebatter i Stortinget, at 3,5 % var det maksimale vi kunne håpe å få politisk tilslutning til.

Så er det selvfølgelig på et vis forståelig at forsvarssjefen bekrefter sin tilslutning til de strukturmål som ble utformet for 10 år siden. Bull-Hansen formulerte sin argumentasjon på en klar og stringent måte, noe som ikke alltid var tilfelle når forsvarssjefene opp gjennom årene framførte sin begrunnelse for å ”holde bevilgningsstrikken stram”. Men i praksis kunne ikke dette bli noe mer enn ett i rekken av mange lignende innspill. Og når etterslepet var blitt så stort at han må snakke om en årlig budsjettvekst som nærmer seg 10 %, er det ikke til å undres over at den politiske responsen begrenset seg til en skuldertrekning. Når realismen i forsvarssjefens anbefaling er så vidt langt fra det politisk mulige, kan det i verste fall skape tvil om seriositeten også i hans strukturforslag for en mer realistisk økonomisk ramme. Om dette faktisk skjedde, vet jeg ikke. Men det var i alle fall den adekvate strukturen og de dertil hørende behov for eksplosiv vekst i forsvarsbudsjettene som oftest ble gjenstand for diskusjon i forskjellige kretser av forsvarsinteresserte. I politiske kretser begrenset altså responsen seg til en viss undring over hva forsvarssjefen egentlig ville oppnå med å foreslå en adekvat struktur som lå så fjernt fra den økonomiske virkelighet.

En nødvendig forutsetning for at forsvarssjefens anbefalte struktur kunne anses å være adekvat, var at den ga Norge en mulighet for å reagere militært meningsfullt på et sovjetisk angrep med invasjon både i Nord- og Sør-Norge. Dette var en konsekvens av det trusselbilde forsvarssjefen tok utgangspunkt i. Han argumenterer med økt betydning av Kolabasen og at ”Sovjet har satset stadig sterkere på å utvikle Barentshavet så vel som Norskehavet, Grønlandshavet og Polhavet til strategiske buffersoner”, samt ”sterke indikasjoner på at Warszawapaktens maritime-, land- og luftstridskrefter i Baltikum er bygget opp og trent med sikte på å ta kontroll over danske sund og belter.” Under avsnittet ”Spesielle trekk i trusselutviklingen” i den ugraderte versjonen av FS 85 sammenfattes trusselvurderingen på følgende måte: ”Den kontinuerlige og omfattende styrkeoppbyggingen som har pågått på sovjetisk side har, til

tross for en del norske forsvarstiltak, ført til synkende relativ forsvarsevne for vårt vedkommende.... Som utgangspunkt for valg av fremtidig forsvarsstruktur har vi et styrkeforhold som er sterkt i vår disfavør”. Selv om det ikke presiseres akkurat på dette punktet i teksten, må vi selvsagt forstå dette utsagnet ikke som en styrkesammenligning mellom supermakten Sovjet og lille Norge, men med de relevante Nato-styrker også tatt med i ligningen.

Så skulle det altså vise seg at denne trusselvurderingen, som jeg tidligere har vært inne på, måtte underkjennes og fundamentalt endres fem år senere. Men det er ikke mitt poeng her. Jeg ønsker å se saken fra det ståsted forsvarssjefen faktisk hadde da FS 85 ble utgitt, og følge hans underliggende logiske tankerekke. Jeg tror nok at Bull Hansen, i likhet med en del andre som satt sentralt i forsvarsledelsen, var kjent med symptomene på problemer i det sovjetiske systemet. At han ikke ville bruke denne studien som brekkstang for å få tatt et oppgjør med den rådende trusselvurdering, finner jeg forståelig. Men jeg har større problemer med å forstå argumentasjonen for det forslaget til ressurstilpasset struktur som han la fram.

Den såkalte ”nå gitte ressursrammen”, som ble lagt til grunn for denne ressurstilpassede strukturen, forutsatte en gjennomsnittlig årlig vekst fram til 2000 på 3,1 % og en årlig driftskostnadsvekst på 1,8 %. Denne driftskostnadsveksten er nærmere dobbelt så høy som det regjeringen hadde hatt som mål så langt i FK 74s planperiode, men som det hadde vist seg umulig å nå. Samtidig skulle det vise seg at den faktiske realveksten i budsjettene raskt gikk nedover og passerte null allerede etter de første fem år av FS 85 sin 15-års planperiode. Sett under ett, og selvfølgelig også her i etterpåklokskapens grelle lys, må det være riktig å karakterisere rammeforutsetningene for det som burde ha blitt en nøktern og realistisk motpol til den adekvate strukturen, som særs optimistiske. Det gjorde nok sitt til at heller ikke den ressurstilpassede strukturen i FS 85 fikk den ønskede innvirkning på Forsvarets langsiktige strukturutvikling. I avsnitt 5.2 beskrev jeg hvordan en kombinasjon av unnfalighet og manglende vilje og/eller evne på politisk nivå til å erkjenne alvoret i situasjonen, hadde bygget opp et stort etterslep i den strengt nødvendige moderniseringen av forsvarsstrukturen. Gjennom sitt grundige arbeid i Forsvarsstudien av 1985 hadde forsvarssjefen fortsatt en god mulighet til å påvirke politikken og bringe sårt tiltrengt realisme og nøkternhet inn i St meld nr 54, som dekket den siste femårsperioden i FK 74s strukturplan. Jeg må dessverre slå fast at han forspilte denne muligheten. Dette skal jeg begrunne i resten av dette avsnittet.

Det bringer oss igjen inn på ett av de helt sentrale spørsmålene om hvordan den strategiske styringen av Forsvaret bør organiseres. Er det egentlig forsvarssjefens primære rolle å målbære nøktern rammetilpassning i denne styringsprosessen? Dette spørsmålet har både en prinsipiell og en praktisk side som jeg skal komme nærmere inn på senere i rapporten. Med utgangspunkt i situasjonen midt på 80-tallet, skal jeg her begrense meg til å gi noen synspunkter fra en praktisk og pragmatisk synsvinkel. Kjernes spørsmålet, så vel for politikerne som embetsverket og etatssjefen, var egentlig avveiningen mellom å beholde en stor organisasjonsramme som ga muligheter for regenerering av styrkene hvis ressurstilgangen senere skulle komme til å økte, eller å skalere strukturen ned for å sikre at de gjenværende enhetene raskest mulig kunne få den kvalitet de burde ha.

Selv om forsvarssjefen ikke direkte beskriver den slik, var FS 85s ressurstilpassede struktur en regenereringsstruktur. Dette gjelder spesielt for Hæren. Den skal, akkurat som den adekvate strukturen, ha 3 mobile divisjonskommandoer. Men de to som skal kjempe i Sør-Norge, har noe redusert kvalitet. Antall brigader er fortsatt 13, men alle er i år 2000 planlagt å ha en til dels dramatisk lavere materiellstandard enn i den adekvate hærstrukturen. 7 av disse brigadene skal oppdateres til et kvalitetsnivå som i noe varierende grad er ment å tilfredsstille minimumskravene til stridsytelse på 90-tallet. De resterende 6 brigadene kalles reduserte infanteribrigader og er av såkalt Brig 78 standard. Dette er de brigadene som Bull Hansen i innledningen til FS 85-rapporten selv beskriver som i stor grad har å ha materiell fra 50-årenes våpenhjelpprogram. Forsvarskommisjonen av 1974 anbefalte snarest mulig å oppdatere alle brigadene av 78-standard, fordi deres stridsevne allerede på 70-tallet ikke var god nok. I den ugraderte versjonen av Forsvarsstudien 1985 finner vi følgende vurdering av den militærtekniske utvikling i Sovjetunionen: "Det antas at Sovjet vil være i stand til å fortsette å forbedre sin eksisterende teknologi. Yteevnen til sovjetiske militære systemer vil innen perioden være av høy praktisk kvalitet". Og om spesielle trekk i trusselutviklingen skrives det: "Som utgangspunkt for valg av fremtidig forsvarsstruktur har vi et styrkeforhold som er sterkt i vår disfavør".

Så kan vi undre oss over hvilken rolle forsvarssjefen hadde tiltenkt 6 brigader av 1978-standard, under ledelse av divisjonskommandoer som også har redusert standard, i det stridsmiljøet han beskriver. Det finnes egentlig bare to mulige svar på dette. Enten kan valget ha vært drevet av et underliggende mål eller ønske å beholde en relativt stor fredsorganisasjon, eller hensikten har vært å beholde et stort rammeverk i stridsorganisasjonen som kunne gi håp om relativt raskt å bringe de dårligste brigadene opp til en akseptabel materiellstandard dersom det oppstod en vesentlig forverret trusselsituasjon og store ekstraordinære midler ble bevilget – altså regenereringstenkning. Jeg skal avstå fra å spekulere for mye om dette, men ser ikke bort fra at begge de to hensynene kan ha vært tellende, direkte eller indirekte. Som utgangspunkt for det videre antar jeg at regenereringstankegangen må ha vært dominerende. Både i Sverige og Norge kom regenereringsdiskusjonen i fokus tidlig på 90-tallet, etter at først Warszawapakten og så Sovjetunionen hadde gått i oppløsning og etterlatt naboene i vest i et trusselvakuum de færreste var forberedt på. Meg bekjent ble ikke drøftingen av regenereringselementer i styrkestrukturen brakt til noen formell avklaring. Men etter hvert som presset for å få skalert strukturen ned til et noenlunde realistisk nivå økte, forsvant ideen om å beholde noen "tomme skall" som senere – i en helt annen tenkt situasjon – kunne fylles opp igjen, ubemerket ut bakdøra.

Jeg har ikke funnet noen eksplisitte spor av regenereringstankegang i dokumentasjonen fra FS 85, men jeg vil allikevel tro at den må ha ligget der i bakhodene. Det må ha vært mulighetene for økte bevilgninger og for på sikt å få Hæren på fote igjen som var utslagsgivende for at forsvarssjefen beskrev en ressurstilpasset målstruktur for Hæren hvor omtrent halvparten av styrkene ikke var stridsdyktige. Å beholde disse avdelingene i strukturen må ha blitt ansett å være en form for forsikring mot framtidige, ekstraordinært vanskelige situasjoner. Bare dersom noe slikt skulle inntreffe, ville det være realistisk å forestille seg en så kraftig økning i forsvarsbudsjettene at det formidable etterslepet i investeringer i Hæren kunne hankes inn. Men en slik "forsikringstankegang" bærer i seg et

eksistensielt dilemma. Forsikringspremien som måtte betales, var så stor at den etter hvert truet med å kvele den levende delen av hærorganisasjonen. Den delen av organisasjonen som ikke var materiellmessig operativ, krevde betydelige driftskostnader. Og hva verre var, det ble også brukt store investeringsmidler til oppgradering av støttemateriell i de 6 brigaden av 1978-standard, som altså bare i en tenkt framtidig ekstraordinær situasjon ville kunne få sitt absolutt nødvendige hovedmaterielle. Resultatet ble at heller ikke de 7 brigadene som etter FS 85s ressurstilpassede plan skulle få en akseptabel stridsevne, fikk det hovedmaterielle de trengte. Kjøper du karosseri, hjul og styringssystem til 13 dyre biler uten å ha økonomi til å kjøpe motorene, blir det selvsagt ingen lang bilkortesje av det. Banal analogi kanskje, men det var dessverre slik det ble. Av de 13 gode brigadene forsvarssjefen ønsket seg som et adekvat forsvar i FS 85, var bare 2 ”kjørbare” i 1993. Det alt vesentlige av investeringene var lagt ned i de øvrige 11.

Dette skal jeg komme nærmere tilbake til i neste kapittel, hvor jeg skal følge Forsvarets strukturplanlegging og tilhørende beslutninger gjennom første del av tiåret etter Sovjetunionens sammenbrudd. Dette avsnittet om de tunge grepene som forsvarssjefen tok midt på 1980-tallet, må vi dessverre avslutte med en erkjennelse av at de fikk svært begrenset innvirkning på utviklingen. Så er det min vurdering at utfallet kunne ha blitt et helt annet dersom general Bull Hansen hadde valgt en annen påvirkningsstrategi. Selvsagt kan jeg ikke bevise det, men jeg tror kanskje at politikerne ville ha vært lydhøre for en argumentasjon fra forsvarssjefen om å ta de nødvendige grepene for raskest mulig å sette tæring etter næring. Da arbeidet med St meld nr 54 startet i 1986, var spriket mellom mål og midler blitt så stort og tydelig at det ville ha vært vanskelig å komme utenom et velbegrunnet og ”modig” innspill fra etatssjefen om å legge ambisjonsnivået for Hæren på 8 gode brigader, og snarest mulig avvikle de øvrige 5 og den tilhørende delen av krigs- og fredsorganisasjonen. Jeg tror det kan være grunnlag for å mene at det i mange politiske kretser faktisk var et ønske om, og ikke bare en slags forståelse for, denne løsningen. Men det var en så vidt tung, for ikke å si dramatisk, løsning at det ikke var rimelig å forvente at den på dette tidspunktet ble tatt fram og presset gjennom mot forsvarssjefens anbefaling. Min vurdering er altså at forsvarssjef general Fredrik Bull Hansen satt med den eneste nøkkelen til en løsning. Hadde han brukt den, og anbefalt en rask nedskalering av antall brigader til 8, hadde sannsynligheten vært stor for at Hæren hadde stått mye sterkere tidlig på 90-tallet. Willoch ville nok fortsatt ha funnet noen ”papirtigre” under arbeidet med FK 90. Men det hadde ikke vært 11 slike, men kanskje bare 5. Og de 3 siste ”papirbrigadene” ville kunne bli til kampdyktige avdelinger ved fornuftig prioritering gjennom resten av 90-årene. Men slik ble det altså ikke.

5.3 Operasjonsanalyse ved FFI inn i en ny fase

I kapittel 2 beskrev jeg hvordan Forsvares forskningsinstitutt kom tungt inn i arbeidet med Forsvarskommisjonen av 1974. Instituttet stod bak utviklingen av den helhetlige analytiske tilnærmingen som ble valgt og hadde også betydelig innvirkning på de anbefalingene som kommisjonen la fram i 1978. Dette var et pionerarbeid innen operasjonsanalyse, og i de tre – fire år arbeidet gikk for fullt, beslagla det omtrent 15 av de 25 forskerårsverkene Systemgruppen rådde over på den tiden. Tema for dette avsnittet er hvordan det gikk med oppfølgingen. Var det fortsatt behov for våre analyser? Hvordan mestret vi balansegangen mellom bidrag til Forsvarets langtidsplanlegging og de andre behovene for operasjonsanalyse i Forsvaret? Og klarte vi på permanent vis å etablere instituttet som en sentral aktør i langtidsplanleggingen?

5.3.1 Nye oppgaver presser på

Vi var fullt klar over at Forsvaret hadde store behov for operasjonsanalytisk støtte også på lavere nivåer i organisasjonen. Derfor kom det ikke som noen overraskelse at presset på Systemgruppen ble stort for å ta fatt på disse oppgavene da arbeidet med FK 74 var avsluttet. I tillegg til å videreføre de sikkerhetspolitiske studiene, gikk vi med liv og lyst i gang med å utvikle forskjellige typer datamaskinstøtte til spill på taktisk og operativt nivå. Her mente vi det lå et betydelig potensial for å forbedre en analyseteknikk som vi trodde ville ha framtiden for seg. Vi tok også de første, litt famlende skritt inn på Kystvaktens domene, og gjennomførte en studie av hvilke nye teknologiske muligheter denne viktige sektoren burde vurdere å ta i bruk de neste tiårene. I tråd med Systemgruppens opprinnelige ambisjoner tok vi opp igjen en begrenset, men viktig innsats innen feltprøver og operative evalueringer. På toppen av dette hadde vi en liste over nye våpensystemer som skulle fases inn, og hvor vi mente vi burde gi et bidrag til å sette riktige krav og gjøre fornuftige valg. Etter hvert kom vi i gang med analyseprosjekter i forbindelse med utrustning av Torpedo/kanon/rakett-båtene (TKRB), krav til en anti-skip versjon av Penguin-missilet, nye langtrekkende panservernvåpen og ildledning for bombekastere.

Ser vi 1980-årene under ett, gjennomførte Systemgruppen 20 prosjekter. Bare fire av disse er analyser på et overordnet strukturnivå. I tillegg ble det gjennomført to prosjekter som dreide seg om videreutvikling av analysemetodikk og informasjonssystem for langtidsplanleggingen. I neste avsnitt skal jeg gå nærmere inn på disse prosjektene og hvilket inngrep de hadde med den langsiktige planleggingsprosessen. Her skal vi litt summarisk se gjennom de øvrige 14 prosjektene, som altså kom til å bli den desidert tyngste analyseaktiviteten gjennom 1980-årene i Systemgruppen, eller Avdeling for systemanalyse (SYS) som den ble kalt fra 1984. Vi gjennomførte fire prosjekter som dreide seg om våpensystemer og taktikk. Luftvern på TKBer og beskyttelse av kystartillerifort og orlogsstasjoner var temaer Sjøforsvaret prioriterte høyt. For Luftforsvaret ga vi, sammen med kolleger fra Avdeling for elektronikk, analysestøtte til evaluering av Penguin Mk3 for F-16, og vi støttet Kongsberg Våpenfabrikk i utviklingen av et tredimensjonalt trianguleringssystem for det nye luftvernsystemet Norwegian Adapted Hawk (NOAH), som ble anskaffet som flystasjonsluftvern i 1986. Dette var oppgaver som gjorde at forskerne måtte gå dypt ned i både tekniske og taktiske detaljer, og dessuten bli kjent med de menneskene som drev "kjernevirksomhetene" i Forsvaret. Vi skjønnte etter hvert at dette var viktig – om ikke avgjørende – også for avdelingens evne til å gjøre gode og nyttige analyser på de overordnede nivåene. For at forskerne skal kunne forstå de større sammenhengene og utvikle gyldige modeller for de aggregerte prosessene, er det nødvendig at de kjenner til hvordan de enkelte systemene fungerer. Og den desidert beste måten å gjøre det på, er å bli skikkelig "svart på fingrene". Vi trenger altså mange operasjonsanalytikere som har flyttet seg opp og ned i problemhierarkiet gjennom sin karriere. Men det kan i praksis være vanskelig å få til, særlig innen rammene av en liten analyseavdeling.

Ledelse, kommando og kontroll var et annet område hvor Systemgruppen tidlig bestemte seg for å finne ut hvor langt vår analytiske kompetanse kunne føre oss. Innen dette området ble det gjennom 80-årene gjennomført tre prosjekter. Et naturlig sted å starte var ledelse og kontroll av luftvernet på våre flystasjoner, eller "flystasjonenes lavforsvar" som var den riktige betegnelsen tidlig på 80-tallet. Her

hadde vi allerede detaljerte simuleringmodeller for luftvernssystemenes effektivitet. Dessuten var prosessene for informasjonsinnhenting, distribusjon og beslutningsfatning så vidt oversiktlige at også de kunne simuleres relativt realistisk – selvfølgelig forutsatt at beslutningstagerne oppførte seg rasjonelt. Prosjektet var vellykket og la grunnlaget for valg av gode tekniske løsninger, både for selve ledelses- og kontrollsystemet og for luftvernåpningene.

Ganske annerledes komplisert ble det da vi ville ta spranget over til å stridsledelse for landoperasjoner. Vi skjønnte nok at det å lede landstrid på brigadenivå var mer komplekst enn å holde orden på et dusin fiendtlige fly i luftrommet over en flystasjon og sørge for at de knappe luftvernressursene våre ble brukt fornuftig. Derfor ble det først gjennomført en såkalt "Forstudie operativ EDB". Betegnelsen operativ EDB signaliserte et relativt moderat ambisjonsnivå. Snarere enn å starte med blanke ark og utvikle et nytt og optimalt ledelseskonsept, skulle vi ta utgangspunkt i den ledelsesorganisasjonen Hæren allerede hadde, og finne ut hvordan moderne datateknologi kunne brukes for å støtte og forbedre prosessene i denne organisasjonen. Hovedprosjektet ble gjennomført i 1984-85, og hovedoppgaven var å fremme forslag til videreføring av et prosjekt som allerede formelt var igangsatt for innføring av automatisk datastøtte i felthærens Kommando-, kontroll- og informasjonssystem (KKIS). Dette kan kanskje også høres ut som en relativt moderat ambisjon, men i gjennomføringen forsøkte vi oss på et langt mer krevende analyseopplegg. Vi ville bruke spill og stridssimuleringer til å studere nytteverdien av forskjellige former for datastøtte i hele ledelseshierarkiet fra bataljons- til forsvarskommandonivå. Spillene skulle belyse sammenhengene mellom beslutningsgrunnlaget og de beslutninger som ble tatt, mens stridssimuleringene skulle vise hvordan ulike beslutninger påvirket stridsforløpet. Opplegget var like helhetlig som det var urealistisk, men ambisjoner skal man jo ha. De driver oss videre. Spill ble gjennomført med interessante, men ikke banebrytende resultater. Modellen for stridssimulering på dette nivået – DYNACOM – ble først ferdig til bruk i 1988. Og kostnadsberegningene for de alternative tekniske KKIS-løsningene ble svært usikre. Vi trakk den eneste fornuftige konklusjon, nemlig at neste skritt burde være å utvikle et prøvesystem hvor de aktuelle tekniske løsningene kunne prøves ut i felt. Av flere ulike årsaker ble dette ikke helhjetet fulgt opp, verken av Hæren eller FFI. Men vi hadde tatt et først, viktig skritt på noe som skulle vise seg å bli en lang og svært krevende veg. Først i 2004 lå forholdene til rette for at FFI kunne etablere en egen avdeling som i hovedsak skulle arbeide med analyse og utvikling av ledelsessystemer.

Innenfor det vi kan kalle analyser på operativ nivå, gjennomførte avdelingen tre relativt omfattende prosjekter i perioden fra 1981 til 1986. Hæren var svært opptatt av å få et best mulig grunnlag for den videre utvikling av hærstrukturen, og Systemgruppen på FFI ble betrodd viktige oppgaver i denne sammenheng. I prosjektet "Brig 90 Sammensetning og strid" utviklet vi stridssimuleringmodeller på taktisk nivå og knyttet resultatene fra simuleringene sammen gjennom krigsspill i en brigaderamme. Dette ga en solid begrunnelse for hvordan stridsdyktige brigader på 90-tallet burde være utrustet. Men som jeg har beskrevet i de to foregående avsnittene, ble denne kunnskapen dessverre til liten nytte. Som jeg skal komme tilbake til flere ganger, tapte Hæren kampen om knappe ressurser. Og det til tross for at brigaden var den best analyserte og underbygde styrkekomponenten i forsvarsstrukturen. Tungt for engasjerte operasjonsanalytikere å innse, ja vel. Men systemfeil på det overordnede beslutningsnivå kan dessverre aldri bøtes på med førsteklasses analyser på komponentnivå.

For Luftforsvaret gjennomførte vi en omfattende analyse av ”Anti-sjøinvasjonsoperasjoner med F-16”. Våre nye kampfly bevæpnet med Penguin Mk 3 skulle bli en sentral ny kapabilitet i vårt forsvar mot sovjetisk sjøinvasjon, både i Nord- og Sør-Norge. Analysen ga grunnlag for utforming av taktikk under ulike forhold og operarive retningslinjer for bruk av denne svært effektive, men også kostbare ressursen. Det var en nær sammenheng mellom dette prosjektet og det siste av de tre prosjektene på operativt nivå. Det hadde tittelen ”Sårbarhet av egne flystasjoner”, men dreide seg egentlig om hvilke tiltak som måtte settes i verk for at flystasjonene skulle kunne gi F-16 skvadronene muligheter til å komme i lufta og utføre sine oppgaver. Bedre flystasjonsluftvern ville snart være på plass, men våre analyser hadde vist at det ikke ville ha tilstrekkelig kapasitet til å forhindre angrep på flystasjonene, bare redusere antall våpen som ble sluppet og dermed skadene som måtte repareres. Krav til kapasitet for rullebanereparasjon og valg av tekniske løsninger for en slik kapasitet på de prioriterte flystasjonene ble de viktigste resultatene fra denne analysen. Og her ble anbefalingene raskt satt ut i livet.

De siste fire prosjektene som ikke var en fullt integrert del av vårt bidrag til langtidsplanleggingen, var sikkerhetspolitiske studier. I 1979 fikk vi godkjent et prosjekt med tittelen ”Konflikt på lavt nivå”, som ga interessante resultater. Dette var grunnlaget for at vi fra 1981 til 1985 gjennomførte en relativt omfattende og på mange måter banebrytende studie av ”Forsvaret og konflikter i fredstid”. Flere av de erfarne sikkerhetspolitikere på Systemgruppen hadde lenge vært opptatt av å fylle det ”innsikts- og interessevakuum” som eksisterte for de lavere nivåene i trusselhierarkiet. Under den kalde krigen ble krig og fred ofte oppfattet som de to eneste interessante sikkerhetstilstandene. Vi mente at det fantes en bred og interessant gråsoner mellom disse ytterpunktene, som også var relevant for Forsvaret. For det første hadde Forsvaret også da viktige støttefunksjoner å utføre under ekstraordinære forhold i fred. Men viktigere var det at det i denne gråsonen mellom normale fredsforhold og full krig lett kunne oppstå episoder og konflikter mellom Sovjetunionen og Norge. Vi mente denne type situasjoner ville innebære risiko for utilsiktet eskalering og væpnet konflikt. På 80-tallet innebar kanskje dette en vel så stor risiko som et villet og planlagt sovjetisk angrep. Under prosjektet beskrev vi fem konkrete scenarioer for konflikt på lavt nivå som vi mente skulle gi et dekkende bilde av de ulike typer utfordringer som norske myndigheter og vårt militære forsvar måtte være forberedt på. Scenarioene ble analysert, og det ble gjennomført spill med deltagere fra forskjellige nivåer i myndighetshierarkiet. Resultatene var interessante og vakte oppsikt, ikke bare fordi de viste hvor kinkige slike situasjoner kunne være å håndtere, men fordi de også viste med all ønskelig tydelighet at det her lå et potensial for eskalering som ikke hadde vært viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Dette utløste en rekke spill for øvingsformål, som resulterte i bedre rutiner og retningslinjer, og ikke minst i økt bevissthet om disse problemstillingene. Dette ga støtet til av FFI etter hvert ble involvert i tilsvarende spill bilateralt med USA og senere med Storbritannia. Men det er en annen interessant del av Avdelig for systemanalysens historie som vi må la ligge.

Det andre av de fire sikkerhetspolitiske prosjektene jeg skal nevne, var et direkte bestillingsverk fra Johan Jørgen Holst, som i 1988 var forsvarsminister i Brundtland 2-regjeringen. Oppgaven var å utforme og vurdere det Holst kalte ”tillitskapende tiltak til sjøs”. Han var en sterk tilhenger av de tillitskapende tiltakene som var framforhandlet for Sentral-Europa under Konferansen for sikkerhet og

samarbeid i Europa (KSSE), og var nå opptatt av om tilsvarende tiltak kunne være relevante og nyttige for havområdene i nord. Her kunne det også være fare for en utilsiktet opptrapping av spenning til sjøs på grunn av mistillit og mangelfull kommunikasjon. I prosjektet skulle vi først vurdere risikoen for at spente situasjoner til sjøs kunne "spre seg til landjorden" som det het i prosjektforslaget. Så skulle vi på prinsipielt grunnlag vurdere hvordan dette kunne motvirkes, og deretter skulle vi utforme konkrete tillitskapende tiltak og vurdere både de tilsiktede og de utilsiktede virkningene de kunne ha. Vi kom oss raskt gjennom det prinsipielle, og brukte – i beste FFI stil – mye tid på en systematisk vurdering av de 14 tiltakene vi mente kunne være interessante. Selv om vi bare endte opp med å finne fire virkelig lovende tiltak, ble rapporten godt mottatt. Meg bekjent er dette den eneste FFI-rapporten som er blitt oversatt til russisk, noe som kanskje var direkte medvirkende til at FFI ikke lenge etter at Sovjetunionen var avvirket fikk formelt besøk av to høyere offiserer fra den russiske Nordflåten.

Det fjerde og siste sikkerhetspolitiske prosjektet på 80-tallet dreide seg om "Scenarier for forsvarsplanlegging" og ble gjennomført i perioden 1988-90. Dette var, som tittelen sier, tenkt som et direkte innspill til neste runde med forsvarsanalyse som vi mente måtte komme når sluttoppgjøret for FK 74s planperiode skulle gjennomgås og en ny 15-års plan skulle legges. Derfor utsetter jeg gjennomgangen av dette prosjektet til avsnitt 5.3.3, hvor vi skal se nærmere på hvordan de gikk med våre ambisjoner om å revitalisere FFIs bidrag til forsvarsplanleggingen ved inngangen til 1990-årene.

5.3.2 Stagnasjon i bidragene til forsvarsplanlegging

Ved inngangen til 1980-årene var altså Systemgruppens kapasitet fullt belagt med tradisjonelle analyseoppgaver. Som jeg har beskrevet i avsnittet foran, var det gjennom hele 80-tallet rikelig tilgang på denne type oppgaver. Det var heller ikke noe press for umiddelbart å videreføre arbeidet med forsvarsanalyser. Både politikerne, departementet og den militære organisasjonen trengte nok å trekke pusten etter det tunge løftet FK 74 representerte. Mange mente at planene nå var lagt for mange år framover, og at det var bare gjennomføringen som gjenstod. Ved FFI innså vi at det ville bli behov for nye analyser og revisjon av planene lenger før 15 år var gått, og ambisjonene var så absolutt til stede. Men flere forhold gjorde at det ikke ble noen direkte videreføring på tangenten fra arbeidet for FK 74.

Systemgruppens mangeårige leder og sterke pådriver for instituttets engasjement i forsvarsplanleggingen, forskningssjef Erik Klippenberg, ble i 1979 tilsatt som direktør for Natos forskningsinstitutt i Haag, SHAPE Technical Centre (STC). Forfatteren av denne rapporten tok over som leder for Systemgruppen ved FFI. Mitt engasjement for forsvarsanalyser var også sterkt, og jeg aktet å videreføre den linjen Klippenberg hadde trukket opp. I 1979 var jeg allerede i full gang med et Dr Ing studium innen offentlig planlegging ved Norges tekniske høgskole. Tema for avhandlingen var teori og konsept for bruk av kvantitative metoder i offentlig langtidsplanlegging, og den skulle selvsagt bygge på de praktiske erfaringene instituttet hadde fra arbeidet for FK 74. Jeg hadde sett for meg at jeg skulle ta et halvt års studiepermisjon fra FFI for å slutføre arbeidet med avhandlingen, men nå ble det ikke rom for det. Arbeidet måtte gå videre på fritiden, og avhandlingen ble levert i september 1982.

Den bidro til at Forsvaret fikk et formalisert og gjennomarbeidet metodegrunnlag for sin langtidsplanprosess, så på den måten var mitt arbeid med doktorgradsstudiet nyttig. Men det gjorde

nok også at min kapasitet ikke strakk helt til for å støtte medarbeiderne i våre forsøk på å få på plass nye prosjekter for strukturanalyser i Forsvaret.

Arbeidet med St meld nr 74, som skulle dekke den andre femårsperioden i langtidsplanen som Forsvarskommissjonen av 1974 la fram, begynte tidlig i 1982. Som jeg har nevnt tidligere, har det vært vanskelig å finne arkivmateriale som viser hvem som gjorde hva i denne prosessen. Men av teksten i stortingsmeldingen går det fram at det har foregått en del analysearbeid, trolig i regi av Plan- og budsjettstaben ved Forsvarets overkommando (FO/PI&B). På dette tidspunktet hadde også FO innsett hvilken påvirkningsmulighet og makt som lå i å beherske kostnadsberegningens kunst. De hadde overtatt en versjon av FFIs kostnadsberegningsmodell BUDSJ som ble benyttet i arbeidet. Jeg mener å huske at FFI hjalp til med disse beregningene på uformell måte. FO hadde generelt dyktige offiserer med på dette laget, men kostnadsanalyse var ikke deres sterkeste felt, og de fikk store problemer med kontinuitet i kompetansen. I FOs arbeid med denne stortingsmeldingen var det ikke absoluttnivået av de samlede strukturkostnadene som sto i fokus, men som det står i meldingsteksten, ”en vurdering av konsekvensene for kostnadene av mulige kombinasjoner av reduserte strukturmål”. I klartekst innebar dette å finne ut hva man på kort sikt kunne spare ved ikke å gjennomføre planlagte moderniseringer og nyanskaffelser. Det trengs det ingen avansert kostnadsmodell à la BUDSJ for å gjøre. Den blir bare nyttig dersom man er interessert i å finne ut hva en slik ”struping” av investeringskostnader på sikt gjør med aldersfordelingen for viktige materielle kategorier, og dermed operativiteten av avdelingene i strukturen. Etter teksten i meldingen å dømme, var dette ikke et primært anliggende. Det kan virke som om både departementet og Forsvarets Overkommando ikke var innstilt på å ta opp etterslepsproblemer for alvor. Det går tydelig fram av den lange rekken av utsagn om utsettelse vi finner i meldingsteksten. Dette har jeg allerede skrevet en del om i avsnitt 5.1.2, så her skal jeg nøye meg med å gjengi følgende fire direkte sitater fra meldingens kapittel 6 ”Hovedprinsipper og prioriteringer i Forsvarets struktur og materiellutvikling (parentesene i teksten er mine forklarende tillegg):

1. ”Man kom fram til at levetiden for viktige materielle enheter, som marinefartøyer, fly og kanonluftvern måtte kunne forlenges, og at antall hæravdelinger ble beholdt med nåværende materielloppsetning”.
2. ”Man vil bare i begrenset grad kunne begynne moderniseringen (av brigadene) i perioden 1984-88. ... Hoveddelen av Hærens materiellprogram omfatter anskaffelser for å bringe dagens oppsetninger opp til gjeldende målsettinger”.
3. ”Det vil tidlig i perioden (1984-88) bli nødvendig å vurdere spørsmålet om antall brigader kan opprettholdes, sett i lys av hvordan driftsutgiftene utvikler seg og derved hva som blir igjen til nyanskaffelse av materiell”.
4. ”Reduserte investeringsrammer i forhold til Forsvarskommissjonens planopplegg gjør det imidlertid nødvendig å utsette utskiftingen av eldre materiell (i Sjøforsvaret), og det vil være nødvendig å foreta modernisering og oppgraderinger for å få forlenget levetiden. De tiltak som særlig berøres av dette er byggingen av nye kystartillerifort, nye undervannsbåter, luftvern til fartøyer og fort, nye missiltorpedobåter, nye mineryddingsfartøyer og modernisering av fregattene”

Dette viser med all beklagelig tydelighet at de som arbeidet med oppløpet til St meld nr 74, ikke fant det hensiktsmessig å foreta en grundig gjennomgang og ressurstilpassing av forsvarsstrukturen. Hovedtemaet var å utsette viktige, men kostnadskrevende tiltak. Kanskje kunne FFI ha endret dette dersom vi hadde vært på banen, men jeg tviler på det. "Utsettelsestankegang" rådet fortsatt grunnen i mange sentrale kretser. Vår oppmerksomhet og vår vilje var rettet inn mot andre oppgaver, og vi hadde mistet en del av våre nære relasjoner til dem som arbeidet med disse sakene, både i Forsvarets overkommando og i forsvarsdepartementet. Etter at St meld nr 74 (1982-83) var behandlet, satte vi oss ned og tenkte gjennom på nytt hvilke målsettingene vi skulle ha for våre bidrag til Forsvarets langtidsplanlegging. Konklusjonen ble like enkel å trekke som den skulle vise seg vanskelig å gjennomføre: Klart vi fortsatt skulle være en sentral aktør! Men kjernes spørsmålet var hvordan vi skulle gjenvinne tapt terreng. Vi innså at vi måtte komme i gang med denne "fornyelsen" så raskt som mulig, og at den måtte ha følgende tre hovedelementer: For det første måtte vi styrke arbeidet med å forbedre våre analysemetoder. For det andre måtte vi bygge opp avdelingens kunnskap om de grunnleggende problemstillinger Forsvaret stod overfor i langtidsplanleggingen. Og for det tredje måtte vi styrke kontakten med våre oppdragsgivere på bred front.

Avdelingen var allerede tungt involvert i mange viktige analyseoppgaver, og vi hadde ingen ledig kapasitet for å øke innsatsen innen langtidsplanlegging. Løsningen på dette ble å ansette noen nye medarbeidere med økonomikompetanse, som skulle videreutvikle våre metoder og grunnlagsdata for strukturkostnadsanalyse. Dette skulle vi gjennomføre i nært samarbeid med Forsvarets overkommando, slik at vi fikk den nødvendige nærhet og stabilitet i disse viktige relasjonene. Det andre fornyelsespunktet ble det vanskeligste. Grunnkunnskap om de sentrale problemstillingene i strukturplanleggingen kunne vi bare få gjennom selv å gjennomføre, eller være sentrale medspillere i analysearbeid som gikk dypt og grundig inn i de problemstillingene som faktisk ville bli skjellsettende for Forsvarets utvikling på lang sikt. Vi hadde et bra grunnlag for dette innen flere områder. For Hæren var et viktig prosjekt om "BRIG 90 Sammensetning og strid" allerede i full gang. Dette ga oss god innsikt i prosesser og problemstillinger innen brigaderammen. Men vi manglet både analysemetoder og nødvendig problemforståelse for å kunne ta fatt på analyse av landstridsoperasjoner på landsdelsnivå. Det var denne kompetansen som hadde skaffet oss en sentral plass i FK 74s utredninger. For Sjøforsvaret og Luftforsvaret var grunnlaget vårt enda mer fragmentert, selv om vi hadde gode modeller for viktige delprosesser som for eksempel innen luftvern, sortieproduksjon fra flystasjoner under angrep og noen komponenter innen sjøinvasjonsforsvaret. Vår beste mulighet for å bygge opp den nødvendige grunnkunnskap og analysemetodikk trodde vi lå i forarbeidet til neste stortingsmelding, som muligens kunne komme i gang allerede i 1986. Her måtte vi satse på å få viktige oppgaver og en sentral rolle. Som jeg allerede har vært inne på i avsnitt 5.2.2, kom det en sterk forsvarssjef inn i bildet, som ville det litt annerledes.

Den delen av vår "gjenreisningsstrategi" skal jeg straks komme tilbake til. Men la meg først fortelle kort om det vi lyktes ganske godt med, nemlig å bygge opp vår kompetanse innen kostnadsanalyse sammen med FOs Plan- og budsjettstab. I 1984 fikk vi formelt godkjent et viktig prosjekt for Forsvarets Overkommando som skulle utvikle et formelt opplegg for et langtidsplansystem i Forsvaret. Dette skulle basere seg på strukturplanlegging som grunnprinsipp og dermed en gang for

alle skrinlegge programplanleggingens tankegang om at når bare behovene er godt nok beskrevet og begrunnet, så vil de nødvendige midler bli bevilget. Teori- og metodegrunnlag fant vi i avdelingens analyser på 1970-tallet og min doktorgradsavhandling "Quantitative Methods for Long-term Defence Planning – Towards Structural Planning" fra 1982. Framdriften i prosjektet gikk opp og ned i motfase med Plan- og Budsjettstabens arbeid med Forsvarsstudien av 1985. Dette ble startet omtrent samtidig, og jeg skal komme tilbake til det litt senere i dette avsnittet. Men da prosjektet ble avsluttet i 1986, var mye gjort og gode relasjoner etablert. Budsjettsimuleringsmodellen BUDSJ var blitt grundig omarbeidet slik at den også var bedre egnet for å brukes av medarbeiderne i FO/Plan og budsjett i deres løpende arbeid. Modellen hadde blitt overført til et eget dedikert og sikret N 530 dataanlegg ved FO og behørig dokumentert med de nødvendige spesifikasjoner og brukerveiledning.

Da dette prosjektet startet, var vi fullt klar over at det datagrunnlaget vi hadde fra tidligere på langt nær var tilfredsstillende. Først og fremst var det vanskelig å skaffe troverdige estimater for framtidige kostnader. Dette gjaldt både drift og investeringer, men driftskostnadsproblematikken var spesielt kritiske og krevende. Det eneste formelle grunnlag for driftskostnadsestimatet var Programregnskapet, som vi visste var beheftet med store feil og usikkerheter, og hvor dataene ikke var tilpasset det aggregeringsnivå som BUDSJ trengte. Disse problemene ble godt belyst under arbeidet med å formalisere strukturplanleggingen og oppdatere metodene. Det ble etter hvert klart at Forsvarets overkommando ikke ville ta systemet i bruk før bedre kostnadsdata forelå. Derfor ble dette den viktigste oppgaven for oppfølgingsprosjektet "Langtidsplansystem for Forsvarts overkommando – implementering av informasjonssystem", som ble gjennomført i perioden 1986 – 88. Men det skulle vise seg at både vi og FO hadde undervurdert vanskelighetene med å få på plass et system for innhenting og bearbeiding av kostnadsdata som ville kunne holdes "i live" under normale forhold i de forskjellige delene av organisasjonen som måtte bidra. Forsvarsgrensstabene og forsyningskommandoene var viktige informasjonskilder og aktører. Men der var arbeidsbelastningen med andre løpende – og ofte høyere prioriterte – oppgaver stor. Heller ikke i Forsvarets overkommando strakk kapasiteten alltid til. Ved forsyningskommandoene, der mye av det relevante datagrunnlaget var å finne, var problemene spesielt store. Da FFI avsluttet arbeidet med prosjektet senhøstes i 1988, var det formelle opplegget avklart og beskrevet i detalj, men bare Luftforsvarets forsyningskommando hadde maktet å gi den støtten prosjektet trengte for å komme i mål.

Vi innså etter hvert at dette langt på veg skyldtes at den ansvarlige ledelse for dette arbeidet i Forsvarets overkommando ikke hadde klart å formidle til alle underlagte ledd hvor viktig det var for Forsvaret og at det måtte gis høy prioritet. Ofte ble våre forskere møtt av offiserer som mente at de ikke kunne bruke mye av sin travle tid på å skaffe data til FFIs forskning, som om denne forskningen ikke hadde noen direkte verdi for Forsvaret. Men selv om vi ikke kom helt i mål, representerte dette prosjektet på ett vis et gjennombrudd og en avklaring. For det første hadde vi fått en svært god beskrivelse av hvilke datakilder vi kunne bruke og hvordan de skulle brukes. Men enda viktigere var det at det fikk oss til å innse at Forsvaret selv ikke var beredt til å overta ansvaret for å skaffe fram grunnlagsdata for BUDSJ på permanent basis. Forsvarets forskjellige bidragsytere ville kunne stille opp med ekstrainsats når noe spesielt skulle gjennomføres, som for eksempel en forsvarsstudie eller en kommisjonsutredning. Men kontinuiteten og grunnkompetansen måtte vi på FFI ivareta. Derfor ble

forsvarsanalysearbeidene prioritert opp på relativt permanent basis mot slutten av 1980-tallet. Og godt var det. For, som jeg skal skrive mer om i neste kapittel, stod det store oppgaver for døren.

Men hvordan kunne det da ha seg at det skulle gå et drøyt tiår før FFI igjen kom med i analysene av Forsvarets langsiktige strukturutvikling? Som jeg allerede har beskrevet, glapp det av forskjellige grunner da stortingsmeldingen for den andre femårsperioden i FK 74 skulle utarbeides. Men det skulle jo også komme en St meld nr 54 for perioden 1989 – 93 som det ville ha vært enda viktige å ha innvirkning på. Og hvor ble det av FFIs bidrag da? Bakgrunnen for dette har jeg allerede skrevet mye om i avsnitt 5. 2 Forsvarssjefens tapte muligheter. På ett vis ”kuppet” forsvarssjef general Fredrik Bull Hansen oppløpet til denne meldingen med sin Forsvarsstudie 1985. Han kjente godt til FFIs arbeid med strukturanalyser på 70-tallet, først som sjef for Etterretningstjenesten fram til 1979 og deretter som kommandør for Landstridskreftene i Nord-Norge til 1981, hvor han var involvert i opplegget for vårt store og langvarige hærprosjekt ”BRIG 90 Sammensetning og strid”. Da forberedelsene til arbeidet med FS 85 startet senhøstes 1984, ble det fort klart at forsvarssjefen ikke fant det hensiktsmessig å involvere FFI tungt med stridssimuleringer. Det var kontakt om dette, og det var flere forhold som kom fram og bidro til denne konklusjonen. På den praktiske siden måtte vi fra FFIs side innrømme at vi ikke var særlig godt forberedt når det gjaldt modeller og grunnlagsdata. Vi kunne vel ha pusset støvet av de modellene som var i bruk fram til avslutningen av arbeidet for FK 74 i 1978. Men dette ville ha krev innsats og tatt tid som ikke ville ha vært forenlig med Bull Hansens tidsplan. Og dessuten var det på langt nær sikkert at kvaliteten av resultatene vi kunne legge fram i løpet av et snaut år, ville ha vært tilfredsstillende.

Men det var nok også andre hensyn enn de rent praktiske som spilte inn. Forsvarssjefen gir selv en oppsummering av begrunnelsen i forordet til den ugraderte versjonen av FS 85: ”Som utgangspunkt for studien har det vært min oppfatning at de analyser som la grunnlag for det strukturforslag som ble framlagt av Forsvarskommisjonen av 1974 i 1987, fortsatt var relevante, men det var nødvendig å gjennomdrøfte det materiale som forelå med spesiell vekt på utviklingen innen trussel, teknologisk utvikling, alliert støtte og økonomi. Med sikte på å motvirke en tankemessig rekapitulasjon av de tidligere analyser, ble valgt en noe annen tilnæringsform enn den som ble anvendt i Forsvarsanalysen av 1978. Det ble valgt å ta utgangspunkt i de operative hovedfunksjoner som et militært forsvar totalt sett må kunne utføre. Drøftingen fanget da også opp enkelte funksjoner som Forsvarsanalysen og FK 74 ikke behandlet, og den tjente til å oppdatere de tidligere vurderinger og slutninger”. Satt litt på spissen kan dette tolkes som at forsvarssjefen velger ”drøftinger” – altså skjønn – framfor kvantitative metoder som verktøy for sin analyse. Og begrunnelsen for dette er å ”motvirke tankemessig rekapitulasjon”, noe som må bunne i at han mener at kvantitative analyser kan bli bundet på en negativ måte av modeller og resultater fra tidligere analyser.

Det kunne ligge mye interessant filosofi i å forfølge denne tankerekken videre, men jeg skal avstå fra det. Jeg vil nøye meg med å presisere den prinsipielle plattform jeg har hatt for alt analysearbeid jeg har vært involvert i på FFI: Linjene fra utgangspunkt til konklusjoner skal være så tydelige og etterprøvbare som mulig. I dette perspektivet har kvantitative modeller en styrke. Jeg forneker på ingen måte viktigheten – i de fleste sammenhenger nødvendigheten – av å bruke skjønn i tillegg. Men

skjønn alene har store svakheter som analytisk tilnærming. I verste fall smitter ”skjønnsutøverens” preferanser på en uhensiktsmessig måte over på konklusjonene. Så må jeg også føye til at jeg er enig med Bull Hansen i at det var viktig å dekke de funksjonene eller delene av virksomheten i Forsvaret hvor gyldige kvantitative metoder ikke var tilgjengelig. Det gjorde også Forsvarskommisjonen 1974 ved å supplere resultatene fra Forsvarsanalysen av 1978 med skjønnsmessige vurderinger.

Kostnadsberegningene av de forsvarsstrukturene som ble langt fram i FS 85, ble i hovedsak gjort ved hjelp av den versjonen av BUDSJ-modellen som da var tilgjengelig ved Plan- og budsjettstaben. Forskere fra FFI, som da arbeidet med å få på plass et oppdatert planleggingssystem, var involvert i disse beregningene. Men FFI ble altså ikke trukket inn i vurderingene av strukturytelser. De ble gjort av offiserer ved Forsvarets overkommando, og jeg tror også at forsvarssjefen selv bidro med sitt eget skjønn og sine egne vurderinger. Så kan vi spekulere på hva som hadde skjedd om FFI hadde vært involvert. Det ville som sagt ganske sikkert ha ført til ett års forsinkelse. Dermed ville resultatene ha kommet i starten av arbeidet med stortingsmeldingen, noe som kanskje kunne ha ført til at de fikk større innvirkning på meldingen. Avsporingen som skjedde på grunn av kontroversen mellom Forsvarsministeren og forsvarssjefen, hadde vel kommet i alle fall. Men vi ville ha frarådet å investere mye av forsvarssjefens ”argumentasjonskapital” i en såkalt ”adekvat struktur” som lå langt utenfor alle realistiske økonomiske rammer. Hvorvidt dette ville ha påvirket Bull Hansens tilnærming kan bare bli spekulasjoner. Litt mindre spekulativt er det å hevde at FFIs analyser ville ha godtgjort med god sikkerhetsmargin at den ressurstilpassede strukturen burde inneholde nedbygging til en mindre hær. Allerede med det grunnlaget som forelå da konklusjonene ble trukket i Forsvarsanalysen av 1978, vippet våre konklusjoner i retning av 8-9 brigader. Men på det tidspunktet var det forståelig at kommisjonen la til grunn en velment forhåpning om en god utvikling i Forsvarets økonomi. I 1985 var denne forhåpningen redusert til i beste fall et superoptimistisk scenario – eller snarere en drøm. I avsnitt 5.1.3 Forsvarssjefens tapte muligheter har jeg gjort rede for hvorfor det var katastrofalt feil å tviholde på en urealistisk målsetting om 13 brigader. Men om FFIs medvirkning med kvantitative analyser ville ha fått forsvarssjefen til å endre sine vurderinger, vil vi aldri få vite.

De lange utviklingslinjene i Forsvaret påvirkes av mange faktorer og forhold, og ikke minst av sterke og engasjerte menneskers. Slik var det også ved inngangen til den siste femårsperioden av den 15-års plan Forsvarskommisjonen av 1974 la. Politikere, byråkrater og ledere i den militære organisasjonen var der og hadde påvirkning i forskjellig grad og på ulike måter. FFI var der egentlig ikke, og skylden for det må vi nok selv ta på oss. Instituttet har alltid hatt som oppgave å være en sentral strategisk rådgiver for Forsvarets ledelse. I instituttets vedtekter punkt 1 ”Formål” finner vi følgende setning: *Spesielt skal instituttet holde seg underrettet om trekk ved den vitenskapelige og militærtekniske utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen, og ta nødvendige initiativ til at slik innsikt blir meddelt Forsvarets politiske og militære ledelse.* Det har instituttets ledelse gjort i mange sammenhenger. Men vi må innrømme at vi ikke helt maktet å leve opp til dette som strukturanalytikere på 1980-tallet. Så får det være en liten trøst at vi innså at dette måtte vi gjøre noe med så raskt som mulig. Neste avsnitt handler om hvordan det gikk, og hva vi lyktes og mislyktes med.

5.3.3 Ny giv for strukturanalysene ved FFI

FFI var, som jeg har skrevet om i avsnittene foran, ikke tungt med i Forsvarets langtidsplanlegging gjennom det meste av 1980-årene. Vi arbeidet med å videreutvikle det metodiske grunnlag for strukturplanlegging, men var langt på veg ute av stand til å bidra med overordnede effektivitetsanalyser og påvirke innretningen av Forsvarets langsiktige plan for strukturutviklingen. St meld nr 54 (1987-88) ble behandlet av Stortinget uten at det ble gjort noen tellende forsøk på å bringe strukturutviklingen i Forsvaret på rett spor. Neste avgjørende korsveg ville bli å få på plass en ny 15-års plan når FK 74s plan utløp i 1993. Det stod helt klart for oss at da måtte vi gjøre alt som stod i vår makt for å komme på banen igjen. Vi ville følge samme oppskrift som på 1970-tallet, med parallelle strukturanalyser for forsvarsgrenene som hver for seg skulle dekke et ganske stort spenn av tildelte ressurser. Dette skulle være input til en sammenfattende forsvarsanalyse for å avklare tverrprioriteringer og anbefale helhetlige forsvarsstrukturer for minst tre forskjellige nivåer av forsvarsbudsjetter. Våre sikkerhetspolitiske forskere skulle være med på å utforme scenarioene som analysene skulle bygge på, og økonomene skulle stå for de langsiktige kostnadsberegningene. Vi tok som utgangspunkt at nå måtte de problemene som hadde hopet seg opp gjennom 1980-årene, måtte tas opp og finne sin løsning i nøkternhetens og ressurstilpasningens navn.

Som tenkt, så gjort. Vi fant raskt ut at det beste stedet å rulle i gang snøballen var i Luftforsvaret. En av våre tilbeordrede offiserer fra arbeidet med prosjektet ”Analyse av alternative anvendelser av ressurser i kampflysektoren for perioden 1975-1990”, som ble avsluttet i 1975, var daværende major Olav Aamoth. Han tiltrådte i 1985 stillingen som generalinspektør i Luftforsvaret. Da vi tok kontakt et par år senere, skjønnte han umiddelbart hva som måtte gjøres og satte sine beste medarbeidere inn i arbeidet med å utforme et prosjektforslag – eller jobbforslag som det het på den tiden. I oktober 1987 ble prosjektet ”Luftforsvarets fremtidige struktur. Analyse av luftoperasjoner i Norge” startet, og vi var i gang. De neste to årene ble dette fulgt opp med scenarioanalyser, to andre forsvarsgrensanalyser og en sammenfattende forsvarsanalyse. Dette skal jeg gå grundigere inn på i kapittel 7.

Midt oppe i dette falt altså først Warszawapakten fra hverandre. Deretter gikk også hovedfienden Sovjetunionen i oppløsning. Mer eller mindre som en følge av dette ble det oppnevnt en ny forsvarskommisjon i Norge. Jeg kan ikke huske at vi ved FFI så for oss at det ville komme en ny forsvarskommisjon da vi startet det omfattende arbeidet med en ny langtidsplan. Det finnes i alle fall ingen skrevne spor etter det i grunnlagsdokumentene for de fire strukturanalyseprosjektene på FFI. Men allerede i januar 1990 ble Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90) oppnevnt ved Kongelig resolusjon. Og ingen ringere enn Kåre Willoch, som hadde vært statsminister fram til 1986, ble satt til å lede arbeidet. Da var det noen måneder siden tyske borgere hadde startet rivingen av Berlinmuren, og Sovjetunionen stod igjen uten allierte og som taper av den kalde krigen. Arbeidet i FK 90 ble lagt opp etter de samme hovedlinjene som for FK 74. Den største forskjellen var nok at FK 90 gjennomførte et omfattende internasjonalt besøksprogram for å finne ut hvordan andre land så på det som ble betegnet ”de raske og dyptgående endringene i internasjonal politikk”. Men selve arbeidet med å komme fram til en plan for Forsvarets strukturutvikling, ble gjennomført etter samme mønster som under FK 74. Kommisjonen hentet grunnlaget for sine vurderinger fra FFIs analyser og fra forsvarssjefens konkrete innspill i form av en anbefalt struktur. Den eneste formelle forskjellen var at

Forsvarsjefen nå, i tillegg til analysearbeidet ved FFI, også støttet seg på en egen forsvarsstudie. Denne omfattende analyse- og utredningsprosessen og FFIs rolle i den er tema for de to neste kapitlene.

6 Et paradigmeskifte i små skritt

Oppløpet til en ny gjennomgang av Forsvarets langtidsplan, som jeg kort beskrev i kapitlet foran, skulle altså vise seg også å bli overgangen til en ny tid. De omveltninger som skjedde innenfor Warszawapaktens område i 1989 og 1990, var i sin karakter svært dyptgripende, og konsekvensene kunne ha blitt langt mer akutt dramatiske enn de faktisk ble. Det sier seg selv at når den ene av de to dominerende maktpolene i verden forsvinner i løpet av et par år, endres mange av de grunnleggende forutsetningene for internasjonal sikkerhet. Og dermed rokkes det også ved fundamentet for forsvar og nasjonal sikkerhet i en lang rekke land. Uttrykket paradigmeskifte er kanskje blitt litt forslitt, men det er så absolutt på sin plass å bruke det om disse omveltningene. Det er allerede gjort mange grundige analyser av hvordan Nato som forsvarsallianse responderte på disse dramatiske og uforutsette eksterne begivenhetene. Det skulle vise seg at Nato var fullt levedyktig, selv om motpolen Warszawapakten fordunstet. Alliansen var fortsatt viktig for mange europeiske land, kanskje spesielt fordi den borget for amerikansk engasjement i forsvars- og sikkerhetspolitikken i vår verdensdel. Dette er ikke mitt tema her, men et viktig bakteppe når jeg i dette kapitlet skal utdype hvordan vi i Norge, og spesielt ved FFI, reagerte på disse dramatiske endringene.

6.1 Sikkerhetspolitikk i flyt

Hvordan så vi i Norge på disse endringene i det sikkerhetspolitiske landskapet, og hvilke konsekvenser fikk det for våre konkrete vurderinger av militære utfordringer og krigsrisiko? For å belyse dette, skal jeg, som i kapitlene foran, ta utgangspunkt i offisielle dokumenter og rapporter fra de fire hovedaktørene i Forsvarets langtidsplanprosess; Forsvarsdepartementet, Forsvarskommisjonen av 1990 (FK 90), forsvarsjefen og Forsvarets forskningsinstitutt. Det ble skrevet hundrevis av sider om dette temaet i prosessen fram til Stortinget fikk seg forelagt St meld nr 16 i januar 1993. Bare i denne meldingen finner vi to kapitler på til sammen ca 50 sider om de sikkerhetspolitiske perspektiver og grunnlaget for utformingen av Forsvaret. FK 90 var sterkt opptatt av dette temaet, som rimelig er. Med stort og smått spanderte den ca 100 av innstillingens 210 sider på endringene i vårt nærområde og konsekvensene for vår sikkerhetspolitikk og forsvarspolitik. FFI skrev to rapporter på til sammen 160 sider spesielt om trusselutviklingen og scenarioene vi la til grunn for våre analyser. Det jeg her kan få med på noen få sider i denne rapporten, må selvsagt bli et bilde i stort av de tanker som ble tenkt og de vurderinger som ble gjort. Så må jeg igjen presisere at dette er sett gjennom mine øyne i dag, og at det bildet jeg presenterer kan ha blitt noe fortegnet, og i alle fall forenklet.

La meg ta den største forenklingen, men også den mest interessante observasjonen først. Sett i forhold til hvor mye kunnskap, tankekraft og skriveferdighet som ble lagt inn i alt dette arbeidet, synes jeg i dag at det er forbausende nesten til de ufattelige hvor lite nytt som konkret kom ut av det når det gjaldt de ytre forutsetninger og mål og oppgaver for vårt eget forsvar. Men en god del mer ”ulne” utsagn om endringer finner vi selvsagt. Felles for alle de analysene som ble lagt fram, er påpekingen av at nå vil

alt bli mer usikkert. Den stabile situasjonen med høyt spenningsnivå under den kalde krigen er erstattet med en langt mer uoversiktlig og usikker situasjon. Den akutte trusselen om militært angrep omtales ofte som lavere, men vi vet svært lite om hva som vil komme etter Sovjetunionen. Det er heller ikke like sikkert som før om Nato vil ha militær styrke og beslutningsevne nok til å komme oss til unnsetning om vi skulle bli angrepet. Mest klart og kanskje litt spissformulert kommer dette til uttrykk i forsvarssjefens anbefaling som er tatt inn i Forsvarskommisjonens innstilling under avsnitt 11.8. "I den tiden arbeidet med FS 91 har foregått har det skjedd endringer i Europa som har verdenshistoriske dimensjoner. I øyeblikket kan det konstateres at den sikkerhetspolitiske situasjonen er meget uoversiktlig, og det hersker en fundamental usikkerhet med hensyn til den videre utvikling. Jeg finner derfor ikke å kunne tilrå store nedskjæringer i Forsvarets krigsorganisasjon".

Den siste setningen er interessant sett i et langsiktig perspektiv. Forsvarssjefen fulgte opp denne setningen med å anbefale en Hærstruktur med 1 divisjon og 9 brigader. Dette tilsvarer en reduksjon på ca 30 % i forhold til de formelle langsiktige strukturmålene som hadde stått i alle offentlige plandokumenter siden 1978. Det får meg til å tenke at forsvarssjefen må ha tenkt mest på realitetene når det gjelder bevilgninger og innsett at budsjettene neppe ville fortsette å vokse. Derfor tok han inn over seg det faktum at han aldri ville få penger til å gjøre noe brukbart ut av de siste 4 brigadene. Det trusselmessige alibi for dette finner vi i den første av de tre slutningene forsvarssjefen trekker av "utviklingen i vårt interesseområde", nemlig at "Sør-Norge er nå langt mindre utsatt enn tidligere". Kort sagt har forsvarssjefen tatt et viktig skritt i retning av å akseptere grunnforutsetning nummer en i FFIs konsept for strukturplanlegging: Forsvarets utvikling styres av politikerne gjennom tildeling av penger, og forsvarsstrukturen må tilpasses de rammer dette medfører. Men det måtte altså en "endring i Europa av verdenshistorisk dimensjon" til for å få en forsvarssjef til å ta dette inn over seg.

Dette gjaldt forsvarssjefens innspill til FK 90. Kommisjonen selv er langt mer mangfoldig og "luftig" i sine vurderinger av den sikkerhetspolitiske utviklingen. I kapittel 3 om "Endring, usikkerhet og konfliktpotensial i internasjonal politikk" får behovet for det som kalles "internasjonal autoritet" relativt stor oppmerksomhet. Avviklingen av Sovjetunionen beskrives som det store veiskillet i denne sammenhengen. Her gikk nok mye internasjonal autoritet opp i røyk, på godt og vondt. På den positive siden pekes det på at Sovjet ofte blokkerte FNs handlingsmuligheter i vanskelige saker, og at den nye situasjonen kan bidra til at land med ambisjoner om økt innflytelse ser seg best tjent med å fremme disse inne FN. Men det er usikkerheten og de potensielle farene som opptar kommisjonen mest. "Faresignalene er mange og alvorlige. 1990-årene tegner til å bli en omformingsperiode preget av vedvarende ustabilitet" skriver de i avsnitt 3.1. I tillegg til de omveltningene som fulgte av at Sovjetunionen falt fra hverandre, er de også bekymret over utviklingen i Nord-Afrika og Midt-Østen. Det konkluderes med at "til sammen vil slike faktorer bidra til ustabilitet og motsetninger i Europa".

I avsnitt 3.2 om "Europeisk sikkerhet i 1990-årene" viderefører kommisjonene disse overordnede vurderingene i et forsøk på å trekke opp klarere linjer for hva som blir avgjørende for den sikkerhetspolitiske utviklingen i vår verdensdel. Jeg må innrømme at for meg blir ikke disse linjene spesielt hjelpsomme for å forstå sakens kjerne, nemlig hva slags forsvar Norge vil trenge. Det uttrykkes stor bekymring for situasjonen på Balkan, og konkluderes med at væpnet konflikt fortsatt er

mulig i Europa. Men denne erkjennelsen, som egentlig ikke kan sies å være spesielt banebrytende, følges ikke videre til hva det konkret kan bety for norsk sikkerhet. Da er det mer "krutt" i utsagnet om at "Europeisk sikkerhet synes på denne bakgrunn i økende grad å være et spørsmål av økonomisk og sosial karakter, i mindre grad av rent militær". Men for meg blir det uklart om og på hvilken måte dette skal tillegges vekt i dimensjoneringen av vårt forsvar. Og den potensielle "fredsdividenden" som måtte ligge her, oppveies kanskje av følgende vurdering i samme avsnitt: "Øst-Europa vil i 1990-årene fortsatt ha en militært sterk, men ustabil og uforutsigbar stormaktsnabo i øst". Jeg tror at flertallet i kommisjonen tenkte Nord-Norge inn i denne sammenhengen og tilla dette vekt i sine vurderinger. Men det skulle altså vise seg at Russlands militære styrke, som var basert på ruinene av den sovjetiske militærmakten, var totalt utilstrekkelig for offensiv militær maktbruk utenfor sitt eget territorium. I dag, 20 år senere, kan vestlige russlandskjennere enes om at en viss grad av orden og militær kompetanse er gjenopprettet, og at Russland igjen er å regne med som en betydelig militær aktør i regional sammenheng.

Med det feilaktige utgangspunkt at Russlands militære kapasitet i våre nærområder fortsatt vil være meget stor, går kommisjonen nærmere inn på risikoen for militære aksjoner mot Norge og hvordan disse kan arte seg. De avskriver et isolert og planlagt angrep på Norge som svært lite sannsynlig. Derimot ser de for seg at interne konflikter i det tidligere sovjetiske området, spesielt mellom Russland og Ukraina, kan føre til at militære styrker blir brukt i en politisk maktkamp. En annen potensielt farlig utvikling vil være en intern oppløsning og oppsplitting av Russland. Aktører med lokale eller regionale styrker kan da komme til å se seg tjent med å involvere norsk område. Et tredje scenario er det som kalles "et mulig tilbakefall til et nasjonalistisk, ekspansivt russisk autoritært styre" som kommer i konflikt med Finland og de baltiske statene. Dette kan få spredningseffekter som berører Norge. Om risikoen for et angrep på Sør-Norge, inkludert Trøndelag (absolutt unødvendig presisering for en trønder), mener kommisjonen at den er lav "så lenge allierte sjøstridskrefter kan operere i Norskehavet og langs norskekysten". Dette tilsynelatende velkjente forbeholdet gir grunn til ettertanke. Hvordan kunne det tenkes å skje at allierte sjøstridskrefter ikke kunne operere der? En mulighet er selvsagt at Nato oppløses og at det skjer en omfattende nedrustning i disse landene. Men det er vel neppe det kommisjonen har i tankene. Det er mer sannsynlig at de så for seg en svekkelse av Nato, mens Russland beholdt og utviklet videre sin evne til langt utgående maritime operasjoner. For meg blir dette en av mange tydelige indikasjoner på hvordan "worst case" betraktninger gjennomsyret mye av det som ble tenkt og skrevet i denne perioden.

I dag er det lett å trekke på smilebåndet og riste litt på hodet av denne type spekulasjoner. Vi vet jo hvordan det gikk og kan lene oss tilbake og peke på kunnskap som var tilgjengelig i Norge og hos våre allierte, som mer enn antydte at forutsetningene for kommisjonens vurderinger var sviktende. Men denne kunnskapen var selvsagt også beheftet med usikkerheter, den var spredt og ikke uten videre lett tilgjengelig. Kanskje var den heller ikke verken ønsket eller etterspurt. Selvfølgelig var det kommisjonens ansvar å skaffe seg den informasjonen den trengte. Men som naturlig var, gikk den "tjenestevei" fra toppen og ned i de offisielle strukturene. Det som kom på bordet, var nok mest "gode, gamle kaldkrigsvurderinger" – litt justert og i ny innpakning – sannsynligvis gitt i best mening ut fra et føre var prinsipp. I en slik situasjon blir realistisk og konstruktiv scenariotenkning svært vanskelig.

Egentlig hadde nok scenariotilnærmingen, i alle fall midlertidig, utspilt sin rolle i den langsiktige forsvarsplanleggingen. Både "the Establishment" og politikere flest fant det riktigst å se utviklingen an og ikke ta noen drastiske grep. Men scenarioer var en del av vår normale prosess, så da fikk vi bare finne noen som kunne underbygge en slik "vente og se" tilnærming. Det falt det i FFIs lodd å gjøre. Ikke slik å forstå at vi fikk noen klare føringer, enn si ordre, i denne retningen. Men vi var også, som jeg skal komme tilbake til, en del av "the Establishment" og like "hjernevasket" av kaldkrigs påvirkning som mange av de andre aktørene. Vi gjorde det vi mente vi måtte gjøre, og vi gjorde det så helhjertet at det i ettertid er litt vanskelig for meg å forstå. Dette er tema for det neste avsnittet.

6.2 Gamle scenarioer for en ny tid

Det er kanskje ikke god forskningsskikk å forske på sin egen fortid uten innspill og motforestillinger fra andre. Jeg fortsetter imidlertid med det, i samsvar med den erklæringen om "forfatterens tilsiktede og erklærte subjektivitet" som jeg avga i innledningen til denne rapporten. Jeg må også presisere at denne delen av historien som nå følger, er et eksempel på at egne meninger og skjønn ikke alltid holder mål. Dersom vi vil arbeide med virkelige og aktuelle samfunnsproblemer, er det uunngåelig at slikt skjer når gamle sannheter utfordres og mye eksisterende kunnskap går ut på dato. For meg blir derfor ikke spørsmålet hvor vidt vi skulle ha avstått fra å bruke vårt beste skjønn, men hvordan vi kan lære av det som skjedde, slik at vi kan bruke vårt skjønn på en bedre måte neste gang vi kommer i en lignende situasjon.

Jeg har tidligere i denne rapporten vært kritisk til den trusselvurdering forsvarssjef general Fredrik Bull Hansen la til grunn for Forsvarsstudien 1985. Den inneholdt ikke mange spor av det vi allerede da ante om store problemer internt i det sovjetiske systemet. Men jeg skrev også at det var forståelig at forsvarssjefen ikke valgte å bruke denne anledningen til å ta et oppgjør med den rådende trusselvurdering. Hans primære mål med studien var jo å argumentere for en vekst i forsvarsbudsjettene som kunne ta igjen det store økonomiske etterslepet som hadde bygget seg opp. Dette var i 1985. Et par år senere startet vi et prosjekt på FFI med overskriften "Scenarier for forsvarsplanlegging". Det skulle være instituttets bidrag til et oppdatert trussel- og utfordringsgrunnlag for de analysene som måtte gjøres når neste 15-årsplan skulle legges. La oss åpne rapportene fra dette prosjektet og se om FFIs vurderinger og anbefalinger kan stå seg mot den samme kritikken som jeg har rettet mot andre.

De to rapportene jeg vil bruke er FFI/Notat-87/5011 "Trusselen mot Sør-Norge" og FFI/Notat-89/5010 "Scenarier for forsvarsplanlegging – interimrapport". Begge er fortsatt graderte, så jeg må begrense min bruk av sitater og kan ikke gå inn i detaljerte vurderinger. Men poengene skal det ikke være vanskelig å få fram på en ugradert måte. Den første rapporten var en relativt kortfattet sammenskriving av vurderinger som hadde pågått over noe tid ved Avdeling for Systemanalyse ved FFI. Den var ment som et bidrag til å ta fatt i en problemstilling som vi så ville tving seg fram, nemlig hvordan begrensede ressurser skulle prioriteres mellom forsvaret av Nord- og Sør-Norge. Analysen var på en måte FFIs oppfølging av FS 85s behandling av dette temaet. Der var problemstillingen kamuflert av en trusselbegrunnet påstand om "ja takk – begge deler". Vi mente derimot at gapet mellom planer og

ressurser allerede var så stort at spørsmålet om landsdelsprioritering måtte på agendaen snarest mulig. På forfatterlista for denne rapporten stod selvsagt våre sikkerhetspolitiske forskere, og i tillegg forfatteren av denne rapporten og en tilbeordret hæroffiser ved navn Sverre Diesen, en faglig solid og formuleringssterk offiser som vi allerede da skjønnte hadde et unikt karrierepotensial. Vår tilnærming til dette komplekse temaet var først å få belyst de forskjellige landsdelenes strategiske betydning og den militære trussel de var utsatt for. Det ble innledningsvis gjort et poeng av at slike trusselvurderinger nødvendigvis ville være usikre, og at vi ville ”ha som siktemål å drøfte variasjonsspektret i den mulige styrkeinnsatsen mot Sør-Norge og alternative handlemåter” – altså sovjetiske angrepsplaner. I avsnittet om sovjetisk strategi for en konflikt i Europa, finner vi for det meste konvensjonelle og velkjente tanker. Det hadde alltid vært god latin at Sovjetunionen ville gjøre det de kunne for å avgjøre en angrepskrig i Europa til sin fordel så raskt som mulig. Men i vår begrunnelse for dette la vi vekt på et moment som tidligere ikke hadde vært så mye framhevet. Vi mente at de sovjetiske lederne ville være bekymret for at samholdet innen Warszawapakten ikke ville holde i en langvarig konflikt. Signalene om mulige indre problemer i denne alliansen var tydelige allerede i 1987. Vi på FFI kjente til dette, men det er ikke mange spor å finne etter denne viktige erkjennelsen i de scenarioene vi laget.

Om Sør-Norges strategiske betydning har vi heller ikke mye nytt å bidra med. Vi gjør et poeng av hvor viktig dette området kan bli som base for sovjetiske operasjoner mot Nato-kontrollerte områder. Dette var vel egentlig bare et tellende argument i en langvarig krig med Nato på vikende front, og de hvor de sovjetiske marinestyrkene vil ha behov for å bruke base- og verftskapasitetene i Østersjøområdet. Så allerede her har vi problemer med å følge opp vår egen nyvunne innsikt om usikkerheten rundt samholdet innen Warszawapakten. Vi bøter litt på dette ved å påpeke at Sør-Norge neppe vil ha en helt avgjørende betydning for stridsforløpet i Sentral-Europa. Den utslagsgivende faktoren er hvor store styrker Sovjetunionen vil måtte sette inn for å nå sine mål i Sør-Norge. Samtidig legger vi opp til en av konklusjonene som kommer, ved å presisere at dersom invasjonforsvaret i Sør-Norge er for svakt i åpningsfasen, kan det være svært fordelaktig for russerne å få kontroll over begrensede områder på Sørlandet og Sør-Vestlandet så tidlig som mulig. Men jeg kan ikke se at vi noe sted i rapporten følger opp dette viktige punktet med en vurdering, sett fra russisk side, av hvor store styrker som måtte til for å sikre kontrollen over disse områdene på en varig måte, og hvordan dette ville øke risikoen for å tape de avgjørende slagene på Sentralavsnittet.

Vår vurdering av den konkrete trusselen mot Sør-Norge er den forbilledlig framstilt i den forstand at den tar utgangspunkt i et bredt spenn av mulige handlingsalternativer. Sovjet har fire hovedalternativer for en invasjon av Sør-Norge som ledd i en storstilt offensiv mot Nato i Europa:

1. Et tidlig angrep, en til tre uker etter at offensiven på sentralavsnittet starter, mot begrensede mål langs Skagerakkysten eller på Sør-Vestlandet
2. En invasjon i Trøndelagsområdet for å forhindre våre forsterkninger til Nord-Norge. Dersom forsvaret vårt i Sør-Norge ikke er drastiske redusert, kan dette neppe skje før på et relativt sent tidspunkt, etter at sovjetiske styrker har sikret kontroll over Danmark og Nord-Tyskland og ført fram friske styrke og forsterkninger
3. På et enda senere tidspunkt, etter at sovjetiske styrker også har sikret full kontroll over Troms og Finnmark, kan det komme et tungt framstøt mot Sør-Norge primært fra nord, med sikte på å sikre seg kontroll over alle strategisk viktige områder i tilfelle krigen skulle bli svært langvarig
4. Etter at sovjetiske styrker eventuelt har nådd sine mål både i Sentral-Europa og i Nord-Norge, kan sovjetiske styrke foreta en omfattende invasjon av hele Sør-Norge for å befeste sine posisjoner i Europa med sikte på en varig kontroll.

Her har vi åpenbart tenkt både bredt og strategisk. Men uten at vi gjør rede for hvor store styrke Warszawapakten vil ha å sette inn i disse operasjonene, blir dette selvsagt bare teori. Dette var i 1987, og Natos forskningscenter i Haag, Shape Technical Centre, hadde nettopp gjennomført en omfattende studie av forsvaret i Natos nordregion, kalt "the Northern Region Study". En forsker fra FFI deltok i dette studiearbeidet, så vi hadde god tilgang til de vurderinger som ble gjort. For denne studien ble angrepsstyrkene mot Baltic Approaches (BALTAP) og Sør-Norge anslått til mellom 5 og 16 divisjoner, med 12 divisjoner som en "gjennomsnittstrussel". Disse divisjonene har forskjellig grad av beredskap og trenings- og utrustningsnivå, og noen av dem vil bli bundet opp i angrepet på Nord-Tyskland og Danmark. Så her er det betydelig usikkerhet om hvor store styrker med hvilket kvalitetsnivå som vil kunne gjøre invasjon i Sør-Norge. I vår rapport anslår vi at dersom striden i Sentralområdet følger et antatt "normalmønster", vil denne angrepsstyrken ligge mellom 2 og 6 divisjoner, avhengig av om Sjælland angripes eller bare nøytraliseres. Det laveste styrkenivået anser vi som en minimumsstyrke for å kunne angripe et begrenset område langs Skagerakkysten, mens det høyeste gir mulighet for å angripe Oslofjordområdet og sentrale deler av Østlandet.

Både polske og øst-tyske styrker var forutsatt å delta i angrepet på Nato. Når vi i dag vet at Warszawapakten på dette tidspunkt ikke var noen solid og velfungerende allianse, og at landstridskreftene delvis var i en svært dårlig forfatning, må hele grunnlaget for en slik operasjon ha fortonet seg som svært usikkert. Ser vi bort fra dette, var vår analyse av trusselen mot Sør-Norge ikke så gal. Derimot var den vel egentlig nokså unyttig. Totalbildet var nemlig slik at de sovjetiske lederne burde innse det hasardiøse i å forsøke seg på et slikt angrep, og vi burde ha konkludert med at krigsrisikoen var tilnærmet lik null. Og skulle et angrep mot all fornuft bli iverksatt, ville Nato vise seg å være militært overlegen. Slik tenkte vi imidlertid ikke. I rapporten uttrykker vi sterk bekymring langs mange dimensjoner. Om vår avhengighet av Nato skriver vi følgende: "Den sterke allianseavhengigheten i Sør-Norge er meget betenkelig, sett i lys av de forsterkningsprioriteringer Nato vil stå overfor". Vi er også redd for ikke å få nok dybde i forsvaret av Sør-Norge: "Det ville være en meget betydelig risiko for Norge forbundet med en utvikling hvor vår eneste tellende mulighet til å bekjempe en sjøinvasjon mot Sør-Norge lå i det framskutte invasjonsforhindrende forsvaret. Det er

sterkt ønskelig også å ta opp kamp mot de styrker som vil kunne bli landsatt”. Så vår konklusjon ble at vi selvsagt må sette realistiske og begrensede mål for forsvaret av Sør-Norge, men at de ikke må være meningsløst lave. Vi antydte at den beste løsningen lå i styrker med en viss ”strategisk mobilitet” mellom de mest utsatte invasjonssområdene i Sør-Norge. Det skulle vise seg at denne måten å tenke på kom til å få gjennomslag også i arbeidet med Forsvarsstudien 1991 og Forsvarskommisjonen av 1990. Hvor stolte vi på FFI egentlig skal være av det, er jeg imidlertid usikker på. Vel innebar dette en slags gradvis overgang fra kaldkrigstenkning til en ny tid. Men vi gjorde oss skyld i en kraftig overvurdering av trusselen, og det bidro til at den sårt tiltrengte, gjennomgripende omstillingen som måtte komme, kom alt for gradvis og 10 år for sent.

Dette var den ene av de to ”scenarioreportene” fra FFI som jeg ville gå litt dypere inn i. Den var datert 1987 og hører formelt til i den kalde krigens epoke, noe som delvis kan forklare at vi tenkte slik vi gjorde. Den unnskyldningen kan vi derimot ikke bruke med noen styrke for rapporten ”Scenarier for forsvarsplanlegging – interimrapport”, som er datert 20. desember 1989. Da hadde Berlinmuren, det tydeligste symbolet på det kommunistiske regimet i DDR, falt, og i 1990 opphørte DDR å eksistere. I løpet av 1991 skulle det utenkelige skje at Warszawapakten først ble oppløst og så falt hele det sovjetiske imperiet fra hverandre. La oss se hvilke scenarioer vi kom til ved inngangen til disse dramatiske årene. Men først må vi merke oss ordet ”interimrapport” i tittelen. Det ble satt inn nettopp for å markere at noe var i ferd med å skje som gjorde at vi nok måtte arbeide videre med scenarioene våre. Men vi fant det likevel riktig å dokumentere hva vi hadde gjort så langt, og vi tok ikke særlig mange klare forbehold i rapporten. Altså må vi ha tenkt at noe måtte justeres, men at innholdet i rapporten i hovedsak ville være gyldig og nyttig. Konsekvensene av det som var i ferd med å skje, kan vi dessverre ikke ha hatt noen god forståelse av, i alle fall tok vi dem ikke inn over oss.

Rapportens utgangspunkt er at vi må beskrive et tilstrekkelig antall scenarioer til å dekke alle aktuelle typer og nivåer av militære utfordringer. Vi presiserer at alle scenarioene må være relevante, rasjonelle, rimelige med hensyn til gjennomførbarhet og konsistente. Dette er et viktig og grunnleggende prinsipp i scenarioutvikling for strukturanalyser, selv om krig ikke alltid styres av normale og rasjonelle vurderinger. Når det gjelder trusselnivå, gjøres det et poeng av at de såkalt styrende scenarioene må ha et styrkenivå som går ut over episoder og kriser, og som utfordrer vårt forsvar slik at det blir satt inn i en alliert forsvarsramme. I 1989 skulle det nok ikke så mye til før vår forsvarsledelse i en virkelig situasjon hadde funnet det riktig å ta kontakt med Nato. Det er også interessant å se hva vi skriver om ”en gradvis oppmykning av alliansesystemene som vi nå kan se konturene av”. Stabiliteten i forholdet mellom de to store alliansesystemene hadde vært en viktig beroligende faktor i forsvarsplanleggingen vår. Nå var vi bekymret for at ”mer usikre forutsetninger om motpartens adferd kan føre til ønske om overforsikring og tro på at man kan involvere seg i konflikt uten at den annen supermakt reagerer”.

Det vi så for oss ved årsskiftet 1989 – 90 var altså at både Nato og Warszawapakten (WP) kunne ”mykes opp” på en slik måte at det oppstod usikkerhet, også om hva Nato ville gjøre i en spent situasjon. Stabiliteten var altså i ferd med å bli erstattet av usikkerhet, og noe positivt kan vi ikke å ha sett i denne såkalte ”gradvise oppmykningen av alliansesystemene”. I rapportens kapittel 3

”Sovjetunionen – militær strategi og ressursprioriteringer” bygger vi våre vurderinger i all hovedsak på åpent tilgjengelig informasjon. Helt siden den andre verdenskrig, med de enorme tap og lidelser som Russland da ble påført, hadde det sovjetiske forsvaret vært planlagt ut fra et offensivt militært konsept som skulle gjøre det mulig å føre en krig i hovedsak utenfor eget territorium og uten uakseptable tap. Men i 1987 lot Gorbatsjov offentliggjøre en ny offisiell militær doktrine for Warszawapakten. Den legger avgjørende vekt på å forhindre at en krig bryter ut og legger opp til et defensivt militært konsept. I rapporten trekker vi den konklusjonen at det ut fra sovjetisk tenkning har skjedd endringer i de faktiske forhold som gjør at de militære ambisjonene må endres på en fundamental måte. ”Dette betyr at Sovjetunionen ikke lenger tror at de nåværende styrkeforhold mellom Nato og WP gjør det mulig for Sovjetunionen å nå sine politiske mål med militære midler, og at de er pessimistiske med hensyn til den framtidige Øst-Vest-balanse på det økonomiske, militære og politiske området”. I følge deres egen militære doktrine vil en langvarig krig avgjøres av partenes totale økonomiske og samfunnsmessige styrke. At det er store problemer i den sovjetiske økonomien har lenge vært klart. Vi antyder i rapporten at det i beste fall kan ta et par tiår å løse disse problemene, og at det i denne sammenheng spesielt er hva vi kaller ”den sovjetiske teknologiske tilbakestående” som kan bli avgjørende. I mange artikler skrevet av sovjetiske eksperter ble det også uttrykt stor respekt og bekymring for Natos ”smart wapons”, kanskje mer enn det egentlig var saklig grunnlag for.

I sum var dette tydelige indikasjoner på at sovjetiske ledere på et rasjonelt grunnlag absolutt ikke burde fristes til å yppe til strid med Nato. Enda tydeligere blir denne konklusjonen når vi legger til det vi etter hvert fikk vite om den dårlige tilstanden i store deler av Warszawapaktens militære styrker. I rapporten skriver vi mest om de strukturendringene som pågår i sovjetarmeen og bestrebelsene for å få på plass et fungerende logistikk-system. Rapporten understreker vanskelighetene med å forutsi den militære utviklingen i Sovjetunionen. I planperioden 1991-95 regner vi med lavere forsvarsproduksjon og en viss reduksjon i antall våpensystemer. Vi tror at ”målet for perioden 2000-2010 kan være igjen å ha et forsvar som kan avgjøre en krig til sovjetisk fordel snarest mulig, dersom den skulle komme”. Men vi understreker at dette er vår tolking av det som skjer i det militære systemet, og at vi vet lite om hvordan den politiske ledelse i Sovjetunionen i årene framover ville prioritere ressurser til forsvarssektoren. Så sant, så sant!

Hvilke forslag til styrende scenarier kom vi så fram til? Rapporten beskriver tre hovedscenarier som vi mener må analyseres grundig, og som alle må tillegges vekt i utformingen av framtidige forsvarsstrukturer. Det første er hva vi kaller et ”ikke-oppbygget angrep med invasjon i Nord-Norge”. Bare styrker med relativt høy beredskap benyttes, slik at varslingsstiden blir kort og større allierte forsterkninger ikke er på plass. Men det er ikke så rent lite disse styrkene med høy beredskap er forutsatt å kunne gjennomføre. I åpningsfasen skal de kunne angripe militære installasjoner i hele Norge, med luftangrep, spetsnazoperasjoner og sabotasje. Så skal de kunne ta kontroll over Finnmark med styrker ført fram over land og ved taktiske landsetninger fra sjøen. Maritime operasjoner i Norskehavet skal avskjerme operasjonsområdet. Og så skal Troms tas ved en sjøinvasjon som raskt forsterkes av styrker over land. Det er grunne til å tro at denne beskrivelsen ville ha fått sovjetiske militære sjefer til å heve øyenbrynene. Vi understreker riktig nok at dette i praksis bare kan gjennomføres ved bruk av såkalte kategori C divisjoner som krever betydelig tid for å mobiliseres.

Hva så med den korte varslings tiden? På dette punktet finner vi følgende korte tekst som mer enn antyder at det må ha vært en klar forskjell mellom hva forfatterne og "the Establishment" mente: "For planleggingsformål kan det være aktuelt å regne med de vanlige 48 timer, selv om dette virker helt urealistisk kort". Stort tydeligere kan vel ikke en forskers dilemma komme til uttrykk når han må balansere mellom å stå for sine egne meninger og samtidig ikke bryte så mye med vedtatte sannheter at han gjør seg selv irrelevant.

Det andre hovedscenariot kalles "oppbygget angrep med invasjon i Nord-Norge", og skiller seg fra det første ved at styrkeoppbygging prioriteres foran overraskelse i den sovjetiske planleggingen. Her skriver vi om "et langt politisk varsel med et forverret forhold mellom supermaktene" og "et strategisk varsel på flere uker" før angrepet finner sted. Det meste av våre egne styrker som er tiltenkt en primærrolle i forsvaret av Nord-Norge, vil enten være på plass eller under vei når invasjonen finner sted. Siden dette må være en del av en større militær konfrontasjon i Europa, er vi svært usikre på hvor store forsterkningsstyrker som vil komme til Norge. Vi mener at dette nok bør bli en viktig del av selve analysen. Hvor store angrepsstyrker som kan bli satt inn er vi også usikre på, men vi antyder 6-7 sovjetiske divisjoner.

Det tredje og siste hovedscenariot er "angrep på og invasjon av hele Norge". Vi spekulerer litt over forskjellige sekvenser i angrepene på Norge. Konklusjonen blir at vi bør bruke et scenario hvor vi først får en invasjon i Nord-Norge, helt i åpningsfasen av krigen, og så en invasjon av Sør-Norge når Warszawapaktstyrker har tatt kontroll over Sund og Belter. Dette scenariot ser vi egentlig bare på som en slags forlengelse av scenario nummer 2, og vi går i svært liten grad inn på forutsetningene om styrkeinnsats og stridsutvikling over tid. Det var nok med velberådd hu at vi kalte dette en interimrapport. Her slår vår usikkerhet om hva som er i ferd med å skje med Warszawapakten inn for fullt. Det kan se ut som om vi trodde at usikkerheten bare ville slå ut i styrkenivåer og angrepsplaner. Vi maktet ikke å leve opp til våre egne krav om at alle scenarioene måtte være "relevante, rasjonelle, rimelige med hensyn til gjennomførbarhet og konsistente". Dette er det vanskelig for meg i dag å forstå, når jeg leser disse rapportene og ser hvilke kunnskaper våre medarbeidere faktisk satt inne med. Men en ting er intellektuelt å forstå, noe annet er å ta de fulle konsekvenser inn over seg. Kanskje er det menneskelig å ha noen mentale sperrer når noe som griper så dypt inn i det vi driver med, slår inn over oss.

6.3 Forsvarskommisjonen av 1990 – paradigmeskifte og booppgjør

Det var ingen selvfølge at det skulle komme en ny forsvarskommisjon når planperioden for FK 74 var slutt i 1993. Men så kom de store omveltningene i øst, og allerede i januar 1990 ble Forsvarskommisjon av 1990 (FK 90) oppnevnt ved kongelig resolusjon, med Kåre Willoch som leder. Dette var under Jan P. Syses koalisjonsregjering. Men den overtok i oktober året før, så en del av forarbeidet til oppnevningen må ha vært gjort under regjeringen Brundtland 2. I november 1990 overtok Gro Harlem Brundtland igjen som statsminister, nå for sin tredje regjering. Det ble den som skulle få ansvaret for å følge opp kommisjonens innstilling, anført av forsvarsminister Johan Jørgen Holst. Holst var for øvrig oppnevnt som nestleder for Forsvarskommisjonen fram til han ble statsråd. Jeg tar med disse faktaopplysningene for å understreke at det må ha vært en solid politisk oppslutning

om oppnevningen av kommisjonen. Det forbauser vel ingen, når vi vet hvilke dramatiske endringer som foregikk i det internasjonale sikkerhetspolitiske landskap og hvor tungt disse endringene kunne komme til å slå inn i vår norske virkelighet – både politisk og militært.

At dette ”ytre paradigmeskiftet” var hovedbegrunnelsen for at regjeringen fant det riktig å oppnevne en ny forsvarskommisjon med deltakelse fra de riksdekkende politiske partier i Stortinget, framgår klart av dens mandat: ”I lys av den pågående politiske utvikling i Øst-Europa og i øst-vest-forholdet, og de positive tendenser i nedrustningsforhandlingene, skal kommisjonen foreta en vurdering av sikkerhetspolitiske, teknologiske og strategiske utviklingstrekk som antas å ha betydning for vårt land i tiden framover. På denne bakgrunn skal kommisjonen vurdere hovedtrekkene i Forsvarets plass og utforming som ledd i norsk sikkerhetspolitikk”. Videre sies det at kommisjonen skal vurdere hvilke økonomiske rammer som bør legges til grunn for Forsvaret i de kommende 15 årene. Det presiseres at alternative utviklingslinjer skal analyseres, og at kommisjonen forutsettes å anbefale en hovedkurs.

Men FK 90 ble også utfordret på en litt mer prosaisk, men helt sentral problematikk. Gjennom flere tiår var det akkumulert et så stort sprik mellom Forsvarets offisielle, langsiktige strukturplaner og de litt mindre langsiktige– men akk så tvingende – årlige budsjettildelinger til Forsvaret. Dette har jeg skrevet nokså utfyllende om i tidligere kapitler. La meg her bare minne om at Regjeringen i St meld nr 54 (1987-88) hadde erkjent at denne ubalansen var bekymringsfull, og at alle forsøk på å gjenopprette balansen ved rasjonalisering og effektivisering absolutt ikke hadde gitt tilstrekkelige resultater. Utviklingen i perioden 1989-93 karakteriseres som usikker. Regjeringen fant det derfor ikke riktig å angi styrkemål ut over denne perioden, noe som var svært spesielt. Derimot presiseres det i klartekst at ”Departementet forutsetter at det blir tatt beslutninger om hvordan Forsvarets utvikling etter 1993 skal utredes tidlig i perioden”. Så her har altså FK 90, på toppen av de uventede internasjonale omveltningene som kanskje trigget oppnevningen, også en tydelig varslet mulig ”konkurs” i vårt nasjonale forsvar å ordne opp i. Da var det godt at kommisjonens formann, Kåre Willoch, hadde flere erfarne, kunnskapsrike og kloke medspillere med seg i de to årene arbeidet skulle pågå. Her finner vi kjente navn som stortingsrepresentantene Erna Solberg og Sylvia Brustad, konsulent Jens Stoltenberg, programsekretær Stein Ørnøy, generalmajor Gullow Gjeseths og direktørene Geir Lundestad og Erik Klippenberg. I de neste avsnittene skal jeg se nærmere på hvordan disse kloke kvinner og menn håndterte de store utfordringene. Klarte de å stake ut en ny kurs som både kunne rydde opp etter fortidens forsømmelser og gi Norge et veltilpasset forsvar for en ny tidsepoke?

6.3.1 Statusanalyse med store utfordringer

Det er mange måter å lese innstillingen fra en forsvarskommisjon på. Med det utgangspunktet jeg har skissert overfor, er jeg spesielt opptatt av å finne ut om kommisjonens tilnærming først og fremst var preget av nytenkning og raske tilpasninger eller av behovet for kontinuitet og stabilitet. Innstillingen starter med en kortfattet og god beskrivelse av hovedtrekkene i utviklingen av Forsvaret og hvordan status var innen de sentrale områdene i 1990. Dette er et godt utgangspunkt for å bedømme hvor ”nytenkende” kommisjonen fant det riktig å være.

Når det gjelder Forsvarets plass i den nasjonale beredskap, var utgangspunktet vårt godt innarbeidede totalforsvarskonsept. Beredskapsloven av 1950 slår fast at Regjeringen har ansvar for den overordnede ledelse av Totalforsvaret ”under krig, krigsfare og lignende forhold”, som det heter i lovens formelle navn. Det militære forsvaret skulle kunne trekke veksler på sivile ressurser med hjemmel i Rekvisisjonsloven av 1951, slik at alle tilgjengelige ressurser kunne settes inn i forsvarskampen. Det var Det sivile beredskaps hovedoppgave å planlegge og forberede denne støtten. Denne måten å tenke på hadde åpenbart sin forankring i forestillingen om krig som en eksistensiell utfordring mot Norge som selvstendig stat.

Hvordan vurderte så kommisjonen denne formen for eksistensiell trussel i lys av ”den pågående politiske utvikling i Øst-Europa og i Øst-Vest-forholdet”, som det står i mandatet? I beskrivelsen av hovedretningslinjene for den videre utvikling av Forsvaret, slås det klart fast at ”Totalforsvaret, som forutsetter at landets samlede ressurser skal bidra til forsvarskampen, bør *likevel* fortsatt være rammen for utviklingen av det fremtidige norske forsvar”. Den reservasjon som ligger i ordet *likevel*, viser ikke – slik vi kanskje skulle tro – til en smule usikkerhet om Russland i framtiden vil kunne representere en tung og eksistensiell trussel mot Norge. Nei, den bunnet i at strukturendringene i bosettingsmønster og næringsliv hadde redusert Forsvarets mulighet for å rekvirere sivile ytelser og ressurser i en krisesituasjon, slik at det kanskje i større grad måtte bygge opp egne lagre av viktige varer.

Det skulle imidlertid vise seg at i de ti årene som fulgte etter FK 90, ble totalforsvarskonseptet i sin opprinnelige form i praksis forlatt. Det ”moderniserte Totalforsvaret” som gradvis oppstod, var langt mer løst fundert og vagt formulert. Hovedvekten skiftet over mot at Forsvarets ressurser skulle kunne støtte det sivile beredskap ved større ulykker og kriser i fredstid, noe som tidligere hadde vært en klart underordnet funksjon i totalforsvars-sammenheng. Denne gradvise endringen gjenspeilte endringene i den gjengse oppfatning at trusselen om en eksistensiell krig i Norge egentlig ikke lenger var reell. Som vi vet, gikk denne utviklingen så langt at vi nesten ikke trodde på noen form for væpnet konflikt i vårt land, og at Forsvaret bare skulle være til for fredsopprettende og stabiliserende oppgaver utenfor Natos område. Men heldigvis er nå denne trenden i ferd med å snu.

En annen fundamental forutsetning for vårt forsvar er den allmenne verneplikten. Verneplikten hadde også faren for en altomfattende og for nasjonen eksistensiell krig som utgangspunkt. Den ble nedfelt i vår grunnlov med det mål for øye å utnytte den fulle og hele vernekraft som ligger i vår lille befolkning, i kampen mot det lovskriverne innså ville være en stor overmakt. Også før 1990 hadde det vært en del diskusjon om hvordan verneplikten skulle praktiseres og hvordan begrepet allmenn skulle praktiseres. Store ressurser ble brukt på den grunnleggende utdanningen og på trening av soldater som ble stående i rullene uten å få nødvendig vedlikehold og oppdatering av sine kunnskaper og ferdigheter. Men så lenge vi så behov for en stor krigsorganisasjon som skulle kunne mobiliseres og settes på krigsfot i en kamp for nasjonens overlevelse, ble verneplikt i en ganske omfattende form ansett som en nødvendighet. Så hører det dessverre med til historien at de økonomiske forutsetningene for å utnytte de mulighetene verneplikten i prinsipp ga oss, gradvis forsvant.

Som forventet tok ikke Forsvarskommisjonen av 1990 et oppgjør med verneplikten, selv om den var fullt klar over at det var så som så med kosteffektiviteten av den måten vi praktiserte den på. Men den

presiserer at framtidens stridsmiljø vil stille strenge krav til personellet og foreslår at dette må reflekteres i de krav som stilles ved sesjon. Den ønsker seg også, av hensyn til effektiv ressursutnyttelse, en sterkere differensiering av tjenestemønstret. Den går til og med så langt som å erkjenne at ”Et visst innslag av vervede antas totalt sett å kunne bedre ressursutnyttelsen”. Når vi i dag vet hvordan utviklingen av Forsvarets struktur faktisk ble gjennom den planperioden kommisjonen skulle dekke, kan vi stusse over at ”problemet verneplikt” ikke ble grundigere drøftet. Men verneplikten har alltid vært – og er fortsatt – nesten hellig i Norge. Mens Sverige i dag har avskaffet den, sliter vi fortsatt med en svært lav operativ nytteeffekt av de store ressursene vi bruker på å utdanne vernepliktige mannskaper. Likevel skal vi kanskje ikke undres over at FK 90 ikke maktet å løfte blikket nok til å se at det som skulle komme, også ville utfordre verneplikten som grunnpilar for Forsvaret.

I sin drøfting av fortid og status vier FK 90 en god del plass til det som er det gjennomgående hovedtema i denne rapporten. Hvordan skal planleggingen av Forsvarets langsiktige utviklingen og den tilhørende tildelingen av ressurser faktisk foregå? I utgangspunktet prises den langsiktighet og stabilitet som ligger i ordningen med 5-årige stortingsmeldinger utformet innen rammen av et 15 års konkret planperspektiv. Men så dukker de ned i tingenes virkelige tilstand og kommer opp igjen med en ganske lang liste over vanskeligheter og ting som ikke har vært slik de burde være. Det handler om overfladisk enighet om langsiktige mål som sikkert skal nås, men alltid litt senere enn det som er anbefalt. Om påstått reell økning i budsjettene kjøpekraft som aldri blir helt som påstått på grunn av lønns- og prisvekst som aldri blir fullt ut kompensert. Om at Forsvaret får seg pålagt nye oppgaver uten at det følger friske midler med, og at Forsvaret også må følge den generelle velstandsutvikling i samfunnet og bære kostnadene ved det. Om en serie av halvhjertede forsøk på å begrense veksten i driftskostnadene gjennom omfattende rasjonaliseringsplaner med tilhørende personell-reduksjoner, som i utgangspunktet var dømt til å mislykkes. Men først og fremst handler det om ledernes unnfalighet og manglende vilje til å ta konsekvensene av sin innsikt i tingenes tilstand og foreskrive den eneste medisinen som kunne virke, nemlig å tilpasse målene til den økonomiske virkelighet.

Denne ”lidelseshistorien” har jeg drøftet ganske inngående i de to foregående kapitlene. Jeg er fullt klar over at dette fra min side nok kan være ispedd en god porsjon etterpåklokskap. Men medlemmene i FK 90 hadde altså innsikt og klokskap nok der og da til å se dette bildet helt klart, etter å ha gått gjennom stortingsmeldingene som dekket FK 74s 15-års planperiode, de beslutninger som ble truffet – og de som ikke ble truffet – og virkningene av de tiltak som ble satt i verk. Med disse svært ubehagelige erkjennelser som grunnlag burde kommisjonen ha et godt utgangspunkt for å anbefale målrettede og tilstrekkelig kraftige tiltak for å få ”bedriften Forsvaret” raskest mulig på fote igjen. Resten av dette kapitlet skal, i korte trekk, handle om hvordan det gikk. Mestret de den store utfordringen det var å skulle løse et ”offentlig konkursbo” trygt gjennom et strategisk paradigmeskifte i det ”markedet” Forsvaret skulle operere i? Min framstilling er bevisst – og overdrevent ensidig – vinklet mot de vanskelige sidene av det mandat kommisjonen måtte forholde seg til. Hensikten min er selvsagt ikke, med grunnlag i etterpåklokskap, å sverte kommisjonens ettermæle ved å raljere over dens behandling av vanskelige spørsmål. Jeg prøver derimot å følge det jeg har ønsket skal være en ledetråd gjennom denne rapporten, nemlig å sette et konstruktivt kritisk lys på det som har skjedd i den langsiktige styringen av vårt forsvar. Bare gjennom det kan vi lære av våre feil. Men for at bildet ikke

skal bli urimelig ubalansert, la meg understreke at FK 90 ga et svært viktig bidrag til Forsvarets videre utvikling i en særdeles vanskelig tid. Den sikret fortsatt bred politisk oppslutning om Forsvaret, den bidro til å unngå panikkartede beslutninger om kraftige budsjettkutt, og den satte mange av de sentrale og velkjente styringsproblemene på dagsorden igjen på en måte som bidro til å finne løsninger.

6.3.2 Når utgangspunktet er som gales ...

Da Forsvarskommisjonen av 1990 la fram sin innstilling i januar 1992, var selve jordskjelvet i det gamle sovjetiske imperiet over. Warszawapakten var oppløst og Sovjetunionen avvirket. Men store forandringer pågikk fortsatt, og det hadde ikke vært mye tid til å analysere og fordøye det som hadde skjedd under veis. I lys av dette er det ikke rart at den desidert mest omfattende delen av FK 90s innstilling omhandler de sikkerhetspolitiske rammebetingelser og utfordringer. Det er også lett å forstå at beskrivelsen blir bred og nærmest altomfattende. Men det rettfærdiggjør ikke det faktum at det er vanskelig å trekke linjene i framstillingen sammen mot det som var kommisjonens hovedtema, nemlig konsekvensene for norsk sikkerhet og utformingen av forsvaret vårt.

En av de få røde trådene som er lett å følge, er den gjennomgripende følelsen av stor usikkerhet om hva fremtiden vil bringe. Hva ville egentlig skje med Russland og med forholdet mellom denne stormakten og de andre tidligere sovjetrepublikkene? Hva med det uavklarte og spente forholdet mellom Russland og Ukraina? Hvor stor var egentlig faren for at også Russland, som den innhomogene og multietniske statsdannelse landet var, ville brytes opp av indre motsetninger? Disse og flere liknende spørsmål ble stilt, men kunne ikke besvares. I dette usikre framtidsbildet så nok kommisjonen både positive trekk og mulige farer. På den positive siden ble usiktene til videre nedrustning nevnt som den viktigste trenden. At verken Warszawapakten eller Sovjetunionen eksisterte lenger, og at dette ville bidra til en redusert militær trussel nevnes på flere steder i teksten: "Europeisk sikkerhet synes på denne bakgrunn i økende grad å være et spørsmål av økonomisk og sosial karakter, i mindre grad av rent militær". "Den sovjetiske armé, som i etterkrigsperioden har spilt en betydelig rolle i europeisk politikk, står som en konsekvens av den faktiske unionsoppløsningen midt inne i en vanskelig oppløsningsprosess". "Den tidligere røde armé går raskt mot en oppsplitting". "Verdens største militære styrker vil deles inn i nasjonale styrker, men opprettelsen av disse vil ta tid". "Kommando- og kontrollapparatet for de væpnede styrkene er ikke beregnet for å kunne håndtere de påkjenninger som er oppstått ved oppløsningen av den gamle unionen og framveksten av nye suverene stater". "De tidligere sovjetstyrkene kan splittes opp etter regionale og lokale maktforhold, Samveldets (SUS) fremtidige utvikling fremstår i tiltagende grad som en politisk og sosioøkonomisk, ikke lenger noen militær og ideologisk, utfordring overfor det øvrige Europa".

Men til tross for disse militært sett positive trekkene i utviklingen ble det utfordringene og farene som kom til å dominere kommisjonens tenking. Mangel på en felles internasjonal autoritet som kunne skape en ny og stabil orden, risiko for tilbakeslag i Øst/Vest-forholdet, nasjonale og etniske motsetninger som kunne føre til konflikt og fare for at en væpnet konflikt kunne bryte ut i Øst-Europa og spre seg også til vårt område. Og over hele dette hang en mørk sky av stor og uvant usikkerhet. I tider med usikkerhet er det våre avveininger mellom sikkerhetsgevinst og risiko som til slutt avgjør hvilken kurs vi velger. Kommisjonens grunnholdning ser ut til å ha vært basert på føre var prinsippet.

Risikosiden ble tillagt stor vekt, og villigheten til å satse på sikkerhetsløsninger som ville være gode om alt gikk bra, men som hadde en viss grad av innebygget risiko, var derfor ikke stor. Dette kan være en sunn grunnholdning når det gjelder noe så fundamentalt som vår nasjons sikkerhet. Men det skulle vise seg at kommisjonens risikooversjon fikk den til å gi avkall på noen muligheter for omstrukturering av Forsvaret som ville ha vært god medisin mot den indre ubalansen i vårt forsvar.

Hvordan kunne så kommisjonen komme til en så vidt klar konklusjon om at det i et 15 års perspektiv fortsatt ville være behov for et invasjonforsvar i Norge? Svaret er todelt. For det første la den avgjørende vekt på ”sikkerhet i Nord”. For det andre la den til grunn at Russland i hovedsak ville kunne opprettholde sine væpnede styrker i Leningrad militærdistrikt, både i kvantitet og kvalitet. Norge hadde fortsatt sin geografiske nærhet til de viktige russiske baseområdene og til de strategiske havområdene i Nord. Den sjø- og luftmilitære oppbyggingen som Sovjetunionen tilsynelatende hadde foretatt på 1980-tallet, skapte fortsatt bekymring. Vurderingene var nok at det fortsatt ville være svært viktig for Russland å sikre kontroll over tilgangen til basene på Kola, spesielt i lys av endringene i Østersjøområdet. Og Nato ville fortsatt ha stor interesse av å kunne møte eventuelle russiske ambisjoner om økt kontroll i Nord. Dette kunne føre til styrkeopptrapping, konfrontasjoner og i verste fall krig.

Så langt er det lett å følge kommisjonens tankegang og generelle vurderinger, selv om det i ettertid også er lett å erklære seg uenig på flere punkter. Men jeg finner vesentlig tyngre ankepunkter i innstillingens Del III ”Forsvarspolitisk grunnlag”. Det gjelder både hvordan en krig kan tenkes å oppstå, hvilke angrepsstyrker vi vil kunne stå overfor og hvordan krigen kan utvikle seg. Kommisjonen ser den største krigsrisikoen knyttet til det som omtales som ”alvorlig politisk tilbakeslag i øst, særlig i Russland, og motsetninger mellom land i det østlige Europa, særlig mellom Russland og Ukraina”. Konflikt mellom Russland og Ukraina dukker opp en rekke steder i innstillingen som den store risikoen. Potensialet for en slik konflikt vurderes som betydelig, og den kan spre seg og komme til å berøre Norge. Hvordan en slik spredning skulle skje er det imidlertid ikke lett å forstå, og jeg finner ingen dekkende forklaring i kommisjonens innstilling.

Væpnede konflikter kan spre seg på to måter. Enten ved at partene ser sin sak tjent med det, og dessuten har militære ressurser til å gjennomføre spredningen, eller gjennom en serie hendelser som blir misoppfattet, feiltolket og dermed reagert feil på. Den første forklaringsmuligheten er vanskelig å følge. Skulle krigen komme til den nordlige delen av Europa, måtte det skje ved at noen av de vestlige landene besluttet å støtte Ukrainas kamp, enten ved å gå til angrep på Russland i nord eller iverksette tiltak som fra russisk side ble oppfattet som så potensielt aggressive at de burde møtes med et forkjøpsangrep. At noen av de nordiske landene skulle starte en slik offensiv er utenkelig. At stormakter i Europa eller USA skulle gjøre det og trekke andre land med seg, er heller ingen plausibel forutsetning å bygge det norske forsvaret på. Da gjenstår den mulighet at Russland, basert på sin tolkning av situasjonen, skulle se seg tjent med å utvide krigen til to fronter gjennom en form for forkjøpsangrep. Logikken i dette må i beste fall anses som svært tynn. Skulle Russland en gang i en fjern framtid komme dit at de har den nødvendige militære styrke til å ta et militært oppgjør med Nato, vil det i alle fall ikke være militært fornuftig å gjøre dette samtidig med at de er i krig med en nabostat.

Da gjenstår bare faren for utsiktet eskalering som grunnlag for risikovurderingene. Men jeg tror neppe det var denne muligheten kommisjonen hadde i tankene. Dette er en form for farlig utvikling som vi tidligere hadde lagt svært liten vekt på i våre trusselvurderinger. Så dersom det var dette kommisjonen siktet til, er det rimelig å anta at den ville ha gjort et tydelig poeng av det i sin framstilling.

Forsvarskommisjonen gikk i den samme fella som så mange andre etter at den kalde krigen var over, inkludert FFI. I den bipolarer verden som var den eneste mange av oss kjente, var krigsrisiko et helt fundamentalt aksiom. Nå forsøkte vi å erstatte dette ved å forstå og beskrive rasjonale bak en tenkt framtidig krig. Vi følte et behov for å sannsynliggjøre en trussel som grunnlag for vår forsvarsplanlegging, noe vi var dømt til å mislykkes med. Men det finnes et alternativ. Det består ganske enkelt i å ta det motsatte utgangspunkt og bygge forsvaret vårt på aksiomet om at en hver stat trenger et forsvar for å sikre sin suverenitet og ivareta sine strategiske interesser. Gradvis har denne erkjennelsen slått rot i de fleste land i vår fredelige del av verden. Men det har tatt tid å operasjonalisere en slik erkjennelse i form av konkrete utfordringer og oppgaver som vårt forsvar må kunne ivareta, og ikke minst å prioritere mellom dem. Dette blir tema for det siste kapitlet i denne rapporten, hvor jeg skal skissere de grunnleggende prinsippene for og hovedelementene i en god langtidsplanprosess slik jeg ser det.

For fullstendighetens skyld vil jeg allerede her nevne at det fantes noen få som tenkte annerledes og riktig om dette allerede tidlig på 90-tallet. Johan Jørgen Holst var i flere sammenhenger inne på denne problematikken. Den som artikulerte de nye tankene klarest og med mest styrke var nok sjøoffiseren, skribenten og tenkeren Jacob Børresen. Vi hadde flere diskusjoner om dette, men jeg klarte ikke fullt ut å forstå hans tenkemåte og argumentasjon. Men jeg tror nok han klarte å så en kime til konstruktiv tvil. Den formen for ”trusseluavhengig forsvarsplanlegging” han for snart 20 år siden gjorde seg til talsmann for, er enda mer aktuell i dag.

Hvordan konkretiserte så Forsvarskommisjonen av 1990 sitt ”trusselbevis” i form av en framtidig militær utfordring mot Norge som kunne brukes til både å dimensjonere og strukturere Forsvaret? Den første tilnærmingen til dette problemet finner vi i avsnittet om militære styrker i Norges nærrområder. Her får vi en klar indikasjon på hvor den konkrete trusselen er tenkt å komme fra. Avsnittet inneholder en kortfattet, men dekkende vurdering av hvilke russiske styrker som kan være relevante for norsk sikkerhet. Framstillingen er på ett vis nøktern og viser at kommisjonen hadde en klar forståelse av hvilken vanskelig situasjon Russland stod oppe i. Både for Nordflåten og de russiske luftstridskreftene i Leningrad militærdistrikt reises det spørsmål ved om det vil være mulig for Russland å opprettholde et tilfredsstillende operativt nivå, gitt de store økonomiske problemene landet står overfor. Om hærstyrkene i dette område nevnes derimot ikke de interne russiske problemene som noen sterkt begrensende faktor. Vurderingene heller snarere i den motsatte retningen. Disse styrkene ville få tilført moderne materiell fra de avdelingene som trekkes ut av Øst-Europa. Avtalen om Conventional Armed Forces in Europe (CFE) satte et felles styrketak på de to russiske flankeområdene, og kommisjonens vurdering er at nordflanken vil få høyere prioritet enn sørflanken, slik at styrkenivået i nord i hovedsak vil kunne opprettholdes. De interne problemene med mangelfull trening, dårlig ledelse og forfall i moral som sovjethæren slet med, nevnes ikke.

Konklusjonen ble at styrkene på Kola-halvøya i løpet av ca 14 dager vil kunne "bygge opp en offensiv evne som kan representere en betydelig utfordring mot de øvrige land i regionen". Dessverre lukter dette mer av innestengt kaldkrigstenkning enn av åpenhet for en ny tid. Kommisjonen drøfter også mulige utfordringer mot Sør-Norge i et strategisk perspektiv. Utgangspunktet sies å være "et mulig framtidig tilbakefall til et nasjonalistisk, ekspansivt russisk autoritært styre", altså et Russland som er militært sterkt nok til å kunne forsøke å gjenvinne kontrollen over tidligere sovjetrepublikker og muligens også true de europeiske Nato-landene. Det første var en fare som de nye selvstendige statene i høyeste grad anså å være reell, og som de ønsket å sikre seg mot gjennom medlemskap i Nato. Det andre, derimot, vil vel mange i dag si var så virkelighetsfjernt at det ikke skulle ha vært tillegges noen vekt for utformingen av vårt forsvar. Men Forsvarskommisjonen av 1990 så altså for seg muligheten for en russisk regional stormakt som kunne dominere Norges nærområder. Og som en del av denne dominansen vurderte den også muligheten for et russisk angrep mot Sør-Norge, og konkluderte med at dette "synes lite sannsynlig så lenge allierte sjøstridskrefter kan operere i Norskehavet og langs norskekysten". Videre står det å lese at "Evne til å sikre allierte forsterkninger og trygge sjøforbindelsene til Norge vil fortsatt ha avgjørende betydning for norsk sikkerhet. En sterk russisk Nordflåte vil fremdeles ha kapasitet til å avskjære sjøtransporter både til Norge og til land på kontinentet". Dette skulle vise seg å være milevidt fra den situasjonen som kom til å råde gjennom den 15-års periode kommisjonen skulle planlegge for. I dag, 20 år senere, er Nordflåten i ferd med å komme inn i et mer normalt aktivitetsmønster. Men den har ikke en operativ kapasitet som gjør det mulig å gjennomføre omfattende avskjæringsoperasjoner mot sjøtransporter til og innenfor Europa, og den vil neppe få det i overskuelig framtid heller.

Selv lest med den største velvilje og i lys av tingenes tilstand da den ble skrevet, er det ikke lett å følge en logisk tankerekke i kommisjonens framstilling som leder fram til et klart trusselbilde for vår forsvarsplanlegging. Egentlig var dette en umulig oppgave. Dramatikken i de omveltninger som pågikk er forstått og beskrevet, men når konsekvensene for de militære utfordringene skal beskrives, dominerer det gamle tankegodset fra Den kalde krigen. Samme trussel som før, bare litt mindre av alt. Dette inntrykket forsterkes når vi leser kapitlet om Forsvarets oppgaver. At invasjonforsvaret fortsatt framheves som en kjerneoppgave er naturlig. Konklusjonen om at Nord-Norge fortsatt vil være den mest utsatte landsdelen synes riktig i et langsiktig strategisk perspektiv, siden Kola-halvøya fortsatt vil ha stor strategisk betydning for Russland. Men det er langt mindre innlysende at vi også må legge vekt på en russisk invasjon i Sør-Norge. Dette ble kommisjonens konklusjon, til tross for at vi i kapitlet om Norges plassering i et strategisk perspektiv finner følgende vurdering: "Sør-Norge vil ligge mer avskjermet enn i etterkrigsperioden, da Tysklands samling og Warszawapaktens opphør ved siden av sovjetisk/russisk tilbaketrekking fra områdene sør for Østersjøen, gjør det uaktuelt med raske militære operasjoner mot Nordvest-Tyskland og Danmark. Mulighetene for å åpne sund og belter for fiendtlig gjennomseiling vurderes som vesentlig redusert, og tysk kontroll over områdene sør for de danske sund og belter bidrar ytterligere til å gjøre Sør-Norges posisjon tryggere". Her er det mangel på sammenheng mellom de strategiske vurderingene og trusselbeskrivelsen.

6.3.3 ... blir resultatet originalest.

Etter denne kritiske gjennomgangen av kommisjonens trusselvurderinger, skal jeg se nærmere på dens veg fram mot en plan for vårt forsvar i en ny tid. Overskriften på forrige avsnitt i dette kapitlet antydde, med Peer Gynts ord, at det var grunn til å stille flere kritiske spørsmålsteget ved disse vurderingene. La oss prøve å finne ut om resultatet ble så originalt som Peer Gynts ordspråk skulle tilsi.

Kommisjonen slår fast at krigsoppgavene i hovedsak skal være styrende for utformingen av Forsvarets struktur de kommende 15 årene. Den lille reservasjonen ”i hovedsak” dukker opp flere steder i teksten, men er ikke utdypet mer konkret. Mest trolig refererer den til de nødvendige bidrag fra Forsvaret i fredstid, så som suverenitetshevdelse og episode- og krisehåndtering. Med utgangspunkt i den lange rekken av tilbakeslag forsvarsplanleggingen hadde bak seg på dette tidspunktet, med manglende økonomisk oppfølging av gode intensjoner, kunne det tenkes at reservasjonen også innebar en omskriving av den litt mindre byråkratiske formuleringen ”så langt pengene rekker”. Altså at pengetilgangen også skulle være styrende. Men når jeg leser videre i innstillingen, tror jeg neppe at det var tanken. I likhet med FK 74 ser det ut som også FK 90 tar som en gitt forutsetning at når strukturutviklingen er besluttet, vil de nødvendige tiltak på økonomisiden bli iverksatt og vellykket gjennomført. Som jeg allerede har påpekt flere ganger, er dette et forkjært utgangspunkt som har vært sterkt medvirkende til styringsproblemene i Forsvaret.

Et betydelig islett av nytenkning er det derimot i beskrivelsen av de dimensjonerende krigsoppgavene. Her tar kommisjonen et nødvendig, men dessverre ikke tilstrekkelig skritt i for å skalere ambisjonene ned i lys av at den nærmest overveldende trusselen fra Sovjetunionen er erstattet av en potensiell trussel fra et Russland med en usikker framtid. Nå skal målet ikke være et balansert forsvar i hele landet, men bare i Nord-Norge. I resten av landet skal oppgavene være å ”sikre sentrale ledelsesorganer, nøkkelressurser og framføring av forstekninger” i tillegg til å kunne yte en viss militær motstand. Teksten kan bære bud om en betydelig nedskalering. Men i virkeligheten var det en presisering av mål som lå høyt over den kapasitet Forsvaret faktisk hadde hatt i de siste ti årene. Som jeg har nevnt tidligere, gjennomgikk FFI i samarbeid med Hærens forsyningskommando i 1992 alt tilgjengelig hærmateriell og sammenlignet det som fantes hærstyrkenes behov i henhold til krigsoppsettingsplanene. Det ble konstatert store mangler innen flere helt nødvendige materiellkategorier, noe som gjorde at det maksimalt ville være mulig å sette opp 3 kampdyktige av de totalt 13 brigadene som da fantes på papiret. Denne studien ble ferdigstilt etter at FK 90 hadde avgitt sin innstilling, men hovedtrekkene i resultatene var kjent for kommisjonen. Behovet for bedre styring av materiellinvesteringene var et tema, og kommisjonens leder Kåre Willoch ga i flere sammenhenger klart uttrykk for hva han mente om Hærens ”papirtigre”.

Selvfølgelig ville det ikke ha vært riktig av FK 90 å dimensjonere framtidens forsvar ut fra fortidens forsømmelser. Men det ville ha vært klokt å legge større vekt på de store materiellskjevhetene som faktisk eksisterte når en realistisk målstruktur skulle fastlegges. Fortidens synder vil alltid, enten vi liker det eller ei, være med oss et godt stykke inn i framtiden. For Hærens vedkommende innebar disse syndene at tilgjengelig materiell ved inngangen til den nye planperioden var kraftig skjevfordelt. Selv med et redusert styrkemål på 6 brigader, slik kommisjonen anbefalte, var det svært store mangler i det

tilgjengelige materiell. Det ville derfor ta lang tid bare å rette opp de mest kritiske manglene som var en arv fra fortiden, selv med de svært optimistiske investeringsforutsetningene som kommisjonen la til grunn. Dermed er vi igjen tilbake til det fundamentale spørsmålet om hva som skal sette rammene for Forsvarets struktur og virksomhet; oppgaveambisjonene eller realistiske vurderinger av tilgjengelige ressurser.

Kommisjonen presiserer flere steder i sin innstilling at oppgavene må og skal være styrende, men underforstått innefor en økonomi som er realiserbar. Totalrammen for budsjettene ble lagt ut fra en forutsetning om nullvekst gjennom hele perioden. Dette var både framsynt og viktig. Mens mange andre europeiske land raskt skalerte forsvarsbudsjettene ned for å ta ut den såkalte fredsdividenden, klarte Norge å stabilisere forsvarsbudsjettene. Forsvaret fikk dermed en rimelig forutsigbar og etter forholdene romslig totaløkonomi å planlegge innenfor. Dette var selvsagt bra, men det hadde også en nedside. Vi unngikk, på godt og vondt, den sjokkerte impulsen til dramatiske omstillinger som forsvaret i mange andre land fikk gjennom kraftige budsjettkutt. Overgangen ble mer gradvis og dermed lettere å administrere. Men det gjorde at en del velkjente og etter hvert kritiske problemstillinger ikke ble tatt fatt i og løst raskt nok.

FK 90s tilråding om framtidige struktur mål for Forsvarets krigsorganisasjon innebar altså ikke mange uventede og dramatiske endringer. For Sjøforsvaret og Luftforsvaret var det bare mindre justeringer i forhold til den eksisterende struktur. Noen elementer skulle oppgraderes med nytt materiell. For Sjøforsvaret medførte dette en viss reduksjon i antall enheter. Eksempelvis skulle de 7 Osloklasse fregattene erstattes med 6 nye eskortefartøyer. Luftforsvaret skulle opprettholde kampflyparken på ca 80 fly. Halvparten av disse skulle være oppdaterte F-16, resten nye fly til erstatning for F-5 flyene. Heimevernet skulle opprettholdes for å gi en landsdekkende tilstedværelse, sikre mobilisering av totalforsvaret og hindre sabotasje mot viktig infrastruktur. Den eneste endringen som kanskje kunne sies å ha et stenk av dramatik, var at Hæren skulle reduseres fra 13 til 6 brigader. 4 skulle ha Nord-Norge som innsatsområde og 3 av disse under en divisjonskommando med tilhørende støtte og forsyningsavdelinger. De 2 brigadene i Sør-Norge skulle være i Trøndelag og på Østlandet. Av 28 eksisterende feltbataljoner skulle 17 bli med i den nye strukturen, noen utrustet for spesielle oppdrag. Dette kunne nok, da det skjedde, bli oppfattet som en svært dramatisk nedskalering av hærstrukturen. Men den må ses i lys av det faktum at det var mange år siden vi hadde hatt noe i nærheten av 6 kampdyktige brigader. Og det var i en tid hvor Sovjetunionen fortsatt eksisterte og med en viss grad av rimelighet kunne oppfattes å utgjøre en direkte militær trussel mot Norge også i sør. Nå var denne trusselen definitivt borte, og erstattet av et Russland med store utfordringer og uten tilstrekkelig militær kapasitet til i overskuelig framtid å kunne angripe Norge fra sør. Derfor må vi kunne slå fast at den smule dramatik som lå i nedskalleringen av målene for Forsvarets krigsstruktur, ikke stod i forhold det drama som hadde skjedd ved at bunnen falt ut av den sovjetiske maktblokken.

Det mest sentrale problemet som måtte løses for å kunne gjennomføre FK 90s planer med et forsvarsbudsjett uten vekst, var å få til en økning av materiellinvesteringene. Et velkjent problem fra utviklingen av Forsvaret de siste 20 årene, men da vel å merke med en betydelig årlig budsjettvekst. Kommisjonen la opp sin strukturplan ut fra en forutsetning om at investeringsandelen over 10 år

skulle øke fra 24 til 31 % av de årlige budsjettene. Når budsjettveksten nå skulle opphøre, ville driftskostnadene måtte reduseres enda kraftigere enn man tidligere hadde forsøkt. Da hadde vi konstant mislyktes med å begrense veksten i driftskostnadene. Nå la kommisjonen opp til å redusere driftskostnadene med 1 % per år i 10 år slik at ca 16 milliarder kroner kunne frigjøres til nødvendige investeringer. Dette ville være akkurat nok til å dekke opp de materiellmanglene Hæren hadde med seg som arv ved starten av planperioden. Dermed er et nytt ambisjonsnivå for organisasjons- og driftsendringer satt og kommisjonen gjør sitt beste for å skape forståelse for at dette må gjennomføres. I innstillingens avsnitt 13.5.1 "Nærmere om fordeling innen budsjettammen" leser vi følgende formulering, som virker velkjent fra tidligere dokumenter: "Kommisjonens flertall vil i denne sammenheng understreke nødvendigheten av at reduksjonene skjer innen foreslått tidsrom og med den profil som er antydning". De er åpenbart ikke uvitende om tidligere tiders feilslåtte forsøk på å begrense driftskostnadsveksten, og vet at driftskostnadene har vært jevnt økende de siste 10 årene: "Kommisjonens flertall er innforstått med at en slik utvikling har funnet sted, men vil samtidig understreke at denne kan motvirkes dersom det er vilje til det". I sannhet et utsagn verdt å reflektere over!

Kommisjonens flertall må altså ha ment at det var manglende vilje som var hovedårsaken til at den lange rekken av stortingsmeldinger med velbegrunnede forslag til driftskostnadsbegrensninger, og tilhørende oppskrift på hvordan dette skulle skje, ikke hadde fått den ønskede virkning. Jeg kan ikke lese meg fram til hvem sin vilje de nå mener må oppjusteres kraftig. Er det politikerne eller etatslederne? Eller er det de ansatte som må vise større vilje til å begrense sine krav til lønns- og velstandsutvikling – eller kanskje til frivillig og uten kompensasjon å forlate en jobb i Forsvaret som er beskyttet av et svært sterkt oppsigelsesvern? Forvirringen blir ikke mindre av at kommisjonens flertall umiddelbart etter sin påstand om at større vilje må til, skriver følgende: "Kommisjonens flertall vil i denne sammenheng vise til arbeidet med et nytt opplegg for økonomistyring i Forsvaret hvor oppheving av bindinger i eksisterende økonomiforvaltning skal gi rom for innsparinger". Innen det området kommisjonen her pirker borti, skulle det vise seg at det først og fremst var andre og mer praktiske problemstillinger enn manglende vilje som førte til at det heller ikke her kom raske og tellende bidrag til å løse driftskostnadsproblemene.

I avsnitt 13.7 "Retningslinjer for driftsinnsparinger" gir kommisjonen en mer strukturert framstilling av sitt syn på hvordan driftskostnadsproblemene skal løses. Tre tiltakskategorier beskrives, nemlig omlegging av førstegangstjenesten, nedleggelse av avdelinger med tilhørende konsentrasjon av virksomheter og reduksjoner i antall ansatte. Siden Hærens avdelinger skulle mer enn halveres, ville det bli behov for færre vernepliktlige. Dermed lå det an til innsparinger. Til grunn for kommisjonens forslag lå det ganske omfattende analyser og kostnadsberegninger ved Forsvarets overkommando og ved FFI. Den foreslår skjerping av kriteriene for tjenestedyktighet og en differensiert tjeneste både når det gjelder lengde og konkret innhold. Dette ville imidlertid bare kunne reduksjonene kostnadene på en tellende måte dersom verneplikten ble omorganisert slik at kapasiteten i systemet som skal håndtere årskullene, kunne reduseres tilsvarende på permanent basis. Omleggingen av førstegangstjenesten skulle vise seg å bli en viktig, men krevende og langvarig prosess for Forsvaret. I FK 90s innstilling finner vi ingen tall for forventede innsparinger. Dette er saklig sett lett å forstå. Mange og delvis

motstridende forhold ville måtte tas hensyn til. Det ville ta lang tid å komme i gang og enda lengre tid før innsparingene ble tellende. Men det er mindre forståelig at kommisjonen med dette utgangspunktet tok sjansen på å forskutere innsparingene som en betydelig del av et svært ambisiøst spareprogram.

Situasjonen er omtrent den samme også for innsparinger ved rasjonaliseringer i det som på den tid ble kalt fredsstrukturen. Behovet for omfattende omstillinger er stort, og kommisjonen legger spesielt vekt på de store driftsutgiftene knyttet til den eksisterende bygg- og anleggsmassen. Virksomheter som ikke har en viktig selvstendig funksjon, må nedlegges eller slås sammen med andre virksomheter, slik at bygg og anlegg kan avhendes. Konsentrasjon av Forsvarets virksomhet har alltid blitt møtt med motstand fra lokalt og regionalt hold, og kommisjonen velger en nokså mild formulering av sin kritikk av disse motkreftene når den ”erkjenner nødvendigheten av at Forsvaret konsentrerer virksomheten til færre tjenestesteder”. Den følger opp med å tilrå at Forsvaret gis en stor grad av frihet når det gjelder rasjonalisering av fredsvirksomheten. Men det gjelder spesielt for Sør-Norge og egentlig ikke fullt ut for visse deler av Østlandet, Vestlandet og Trøndelag. Det er tvilsomt om dette kunne ha noen særlig gjennomslagskraft når de mange motkreftene mot nedleggelse garantert ville slå inn med lobbyaktivitet og krav om stadig flere utredninger. I tillegg ville det innledningsvis være behov for betydelig økte kostnader før innsparingene kunne innkasseres. Kommisjonen innser at ”omorganiseringen vil på kort sikt ikke kunne gjennomføres uten visse utgifter i forbindelse med nybygg”. Men den mener at dette langt på vei kan dekkes av inntekter fra salg av avhending av bygg og anlegg. Senere har Forsvaret lært mye om hvor vanskelig det er å tjene penger i dette markedet. Det kan se ut som om FK 90 også her undervurderer problemene med å få ting til å skje raskt gjennom komplekse og krevende offentlige omstillingsprosesser.

Men FK 90 var nok fullt innforstått med at det ville være langt fra tilstrekkelig å satse bare på endringer i verneplikten og fredsorganisasjonen for å få Forsvarets driftskostnader ned. Den peker på at ca 55 % av driftsutgiftene er lønnsutgifter. Derfor er det helt avgjørende å få lønnsutgiftene ned ved å redusere antall ansatte i Forsvaret. Her finner vi for første gang i dette avsnittet av innstillingen noen måltall. Til sammen skulle 6.400 ansatte ut av Forsvaret, fordelt omtrent likt på befall og sivile. Dette tilsvarer en reduksjon på 25 %, og den skulle gjennomføres over en 10 års periode. Det var ikke lite dramatisk i å foreslå en så kraftig endring i personellstrukturen i en organisasjon som ingen tradisjoner hadde for omstillinger. Men de store og akutte behovene for økte investeringer gjorde det uomgjengelig nødvendig. Tre virkemidler forslås tatt i bruk: Opphevelse av retten til yrkestilsetting, stimulering til frivillig avgang blant offiserer over 57 år og tilbud om kompensasjon ved frivillig tidlig avgang for utvalgte personellkategorier. Av disse kunne bare det første og det siste egentlig monne, sett i forhold til ambisjonene. Og begge disse hadde store innebygde vanskeligheter. Det var nok kommisjonen helt og smertelig klar over, noe særuttalelsen fra medlemmet Esther Kostøl viser. Hun presiserer at kommisjonens forslag om å fjerne rett og plikt til yrkestilsetting av befall etter gjennomgått krigsskole, må innebære at befalet da kommer inn under Tjenestemannsloven. Med krigsskole og påfølgende plikttjeneste vil befalet ha mer enn 4 års midlertidig tjeneste i Staten og følgelig rett til tilsetting i Staten. Så dette ville ikke bli noen rask og enkel sak for Forsvarsdepartementet å få gjennomført. Avgangsstimulerende tiltak for utvalgte personellkategorier var det også grunn til å se på med en viss skepsis, kanskje mest fra Forsvarets side. Det ville trolig

kreve ganske gode avgangspakker for å få flere tusen ansatte til å takke for seg i en garantert sikker og for mange engasjerende stilling i Forsvaret.

Så gikk det som det måtte gå. Personellreduksjonene uteble, og det skulle gå nesten 10 år før Forsvaret følte seg presset til å begynne å betale seg ut av problemet med fristende avgangspakker som raskt summerte seg opp til kostnader i milliardklassen. Og det var først i 2005 at loven som ga befal en tilnærmet uoppsigelig, livsvarig tilsetning, ble endret. I mellomtiden hadde driften spist langt mer av forsvarsbudsjettene enn Forsvarskommisjonen 1991 la til grunn for sin anbefalte langtidspan. Resultatet ble at problemforskyvningen og den tilhørende nedbyggingen av Forsvaret fortsatte også gjennom 1990-årene

6.3.4 Kalde gufs fra "de lukkede rom"

Når jeg i dag leser kommisjonens innstilling, er det med andre øyne enn da jeg leste den for første gang i 1992. Og jeg stusser over en del av de vurderingene som ble gjort og den logikk de var bygget på. Dette gjelder, som jeg har utdypet i forrige avsnitt, først og fremst KF 90s vurderinger av den militære trussel mot Norge og de konklusjoner den trakk om behovet for styrker i Sør-Norge. Slik reagerte jeg absolutt ikke da innstillingen forelå i 1992. På det tidspunktet var jeg involvert i, for ikke å si oppslukt, av de utredningene som ble lagt til grunn for Forsvarskommisjonens vurderinger. Kommisjonen hadde et godt sekretariat, men det hadde ingen egen analyse- og utredningskapasitet. Forsvarssjefen ga sine fagmilitære innspill under veis, og spesielt hans etterretningsstab var tungt inne med informasjon om utviklingen av den militære situasjonen i de tidligere sovjetiske områdene. FFI hadde lang erfaring med å utvikle scenarioer og samarbeidet nært med etterretningstjenesten om dette. Og på toppen av dette var det vi ved FFI som brukte disse scenarioene i omfattende strukturanalyser som gikk inn i forsvarssjefens Forsvarsstudie 91, som igjen ble et sentralt utgangspunkt for kommisjonens strukturanbefaling.

I praksis hadde Forsvarets overkommando med støtte fra FFI monopol på trusselvurderinger og scenarioutvikling. Som jeg har skrevet om i et tidligere avsnitt i dette kapitlet, var mye av arbeidet med det vi hadde planlagt skulle bli scenariogrunnlaget for en kommende forsvarsanalyse, allerede gjort da jordskjelvet i Øst-Europa inntraff. Da dette skjedde, burde vi egentlig ha tatt en grundig "time out", åpnet dører og ører mot verden rundt oss og stilt oss konstruktivt spørrende til alle de gamle tankene og forutsetningene. Men det gjorde vi altså ikke, og det er lett nok å finne forklaringer og unnskyldninger for det. Da kommisjonen kom i gang med sitt arbeid, gjenstod det fortsatt mye av arbeidet på FFI med de tre forsvarsgrensanalysene. Og den sammenfattende strukturanalysen for hele Forsvaret var bare så vidt påbegynt på metodesiden. Så vi følte et betydelig tidspress. Men den egentlige årsaken til at vi ikke gikk ut av våre "lukkede rom", var nok at vi ikke fattet dybden og omfanget av det som var i ferd med å skje. Vi hadde rett og slett sittet for lenge i disse rommene, sammen med andre som kanskje var enda mer "innestengt" enn oss. Så ble våre analysesenarioer for den nye tid langt på veg bare nedskalerte versjoner av de velkjente kaldkrigssenarioene. Og den kritikken av Forsvarskommisjonens strategiske trusselvurderinger som jeg målbar i avsnittet foran, må jeg innse er minst like berettiget overfor oss selv.

Hvordan kunne det ha seg at vi havnet i en slik situasjon, og hva kan vi lære av det som skjedde? Å tenke langsiktig og riktig om grunnlaget for forsvar og nasjonal sikkerhet er i seg selv vanskelig. Når det skjer så brå og dyptgripende omveltninger som de vi opplevde i Europa omkring 1990, blir dette spesielt krevende. I kaldkrigsperioden fra 1945 til 1990 hadde flere generasjoner av offiserer, forsvarseksperter og forskere utviklet og stadig fått bekreftet et statisk verdensbilde. Sikkerhetsstrukturene var de samme, og de endringene som skjedde, var overfladiske og langsomme. Dette gjorde noe med menneskenes persepsjon og tenkemåte. Vår årvåkenhet for endringer ble svekket, nyssgjerrigheten på det nye forsvant, og vi så mest etter bekreftelser på at det vi hadde tenkt og gjort, også ville være gyldig for det som skulle komme. Dette tror jeg er ganske grunnleggende menneskelige trekk. Det fantes nok noen få unntak også i våre ”lukkede rom”, men de var så absolutt i mindretall. De fleste som følte seg litt tankemessig innestengt i vår verden, fant seg et annet sted å utfolde sitt intellekt. Slik hadde det seg at da vi ved Avdeling for systemanalyse ved FFI to uker før murens fall i 1989 gjorde en spørreundersøkelse ved avdelingen om hvor lenge det kommunistiske regimet i DDR kunne holde, var svarene fra noen få år til aldri. Denne endringsmuligheten hadde noen altså faktisk sett for seg. Men det var ingen som fant på å spørre om når Warszawapakten ville bli oppløst og når Sovjetunionen ville falle fra hverandre. Jeg vet det ikke sikkert, men jeg tror kanskje situasjonen ikke var så mye annerledes i andre deler av Forsvaret eller blant våre forsvarsinteresserte politikere.

Åpenhet for endringer og nyssgjerrighet på det som kan skape dynamikk er svært viktige egenskaper hos dem som skal bidra til langsiktig planlegging. Jeg snakker ikke om evne til å forutse endringene lenge før de skjer, men om å ha en mental beredskap for å fange opp endringssignaler og tenke gjennom hvilke konsekvenser mulige endringer kan få. En slik beredskap er spesielt viktig i de miljøene som skal bidra med forskningsbasert kunnskap og forståelse. Den kommer sjelden av seg selv, men må bygges inn i vår strategi og våre konkrete forskningsplaner og komme til uttrykk i de spørsmål vi stiller oss i vår forskning. Jeg er opptatt av at vi må kunne knytte denne årvåkenheten for hva fremtiden kan bringe inn i alle våre forskningsaktiviteter. Spesialister på framtidforskning plassert i en ”tenke-tank” vil lett kunne miste kontakten med virkeligheten og lage seg sin egen verden. I stedet må vi ha vår oppmerksomhet rettet utad. Vi må ha god kontakt med andre institusjoner som er opptatt av de samme problemstillingene, men gjerne fra et annet ståsted. Og vi må aktivt og kontinuerlig formidler våre tanker og meninger om fremtiden til de vi arbeider for og sammen med. Kort sagt må vi gjøre framsynthet til en naturlig og integrert del av vår kompetanse og vår profesjon.

Så kan noen hevde at vi ikke må generalisere og legge for stor vekt på at det som skjedde da supermakten Sovjetunionen raste sammen, fordi dette var et helt spesielt unntakstilfelle. Det er riktig at når det gjelder omveltningenes omfang og potensielle konsekvenser, representerte nok dette et ytterpunkt i den dramatiske enden av skalaen. Men desto større grunn er det til å forvente at vi skulle ha hatt årvåkenhet nok til å ane hva som kunne skje og beredskap god nok til å reagere fornuftig. Og jeg snakker altså fortsatt ikke om å forutsi noe. I de 20 årene som har gått siden Murens fall, har dynamikk og nye sikkerhetsutfordringer blitt en del av dagsorden. Nato har vært i krig utenfor sitt eget geografiske område, og terrorsimen har ”gjenoppstått” som en fundamental utfordring. Vi kan være ganske sikre på at dette ikke er et overgangsfenomen, men en normaltilstand. Endringer vil komme.

En av dem vil bli Natos avvikling av sitt relativt tunge ”out of area” engasjement. For de nasjonene som har satset tungt og ensidig på dette, kan det bli en krevende overgang. Derfor burde vi bygge opp beredskap til å kunne formulere, og ikke minst akseptere, en tyngre rolle for Forsvaret i vårt totale nasjonale spekter av sikkerhetsoppgaver.

6.3.5 For smed at rette baker

Jeg er klar over at den gjennomgangen jeg har gjort i avsnittene foran av Forsvarkommisjonen av 1990, kan virke overdrevent kritisk. Og jeg varslet om det i innledningen til dette kapitlet. Men likevel kan det vel være noen av mine lesere som sitter med en følelse av at jeg gjør som dommeren i Johann Herman Wessels dikt ”Smeden og Bageren”, nemlig å dømme bakeren til døden for noe smeden har gjort og bekjent. La meg derfor gjenta her det jeg skrev, nemlig at kommisjonen ga et svært viktig bidrag til Forsvarets videre utvikling i en særdeles vanskelig tid. Den sikret god politisk oppslutning om Forsvaret, bidro til å unngå panikkartede beslutninger og satte mange av de sentrale og velkjente styringsproblemene på agendaen igjen på en måte som etter hvert bidro til å finne løsninger. Jeg mener på ingen måte at FK 90 har hovedskylden for de problemene Forsvaret har slitt med de siste 20 årene. Men jeg tror at kommisjonen kunne ha lyktes enda bedre med å styre Forsvaret inn på en god kurs dersom den hadde hatt egen innsikt – og ikke minst gode nok rådgivere – til å se klarere hva som egentlig ville være nasjonens behov for forsvar i de kommende 20-30 årene. Den burde også ha tatt mer hensyn til de begrensninger som faktisk lå i vårt politiske system og i våre institusjoner når det gjaldt å drive gjennom omfattende endringer som kunne gi innsparinger på forsvarsbudsjettens driftsside.

I dag vet vi altså hvordan det gikk med FK 90s tilrådinger både om selve planen for strukturutvikling og de dramatiske innsparingsforslagene som måtte iverksettes – og lykkes – for at denne planen kunne gjennomføres. Kommisjonens forslag om kraftige reduksjoner i hærstrukturen ble tatt inn i St meld nr 16 (1992-93) for perioden 1994-98 med noen mindre modifikasjoner. Antallet selvstendige avdelinger på bataljonsnivå og lavere ble ikke spesifisert, men det ble nevnt at Hæren ville opprette en bataljonsstridsgruppe som skulle være vårt nasjonale bidrag til Natos Immediate Reaction Force. For Sjøforsvaret ble det også noen justeringer. Antall undervannsbåter skulle ikke reduseres til 10, men opprettholdes på samme nivå som i 1992, nemlig 12. Derimot ble antall nye fregatter redusert fra 6 til 5, som etter en del fram og tilbake også ble det antallet som ble anskaffet. For Luftforsvaret ble ikke kommisjonens anbefaling om raskt å erstatte F-16 flyene med nye kampfly tatt til følge. Alle F-16 skulle oppdateres og 14 av de 20 F-5 flyene skulle beholdes til år 2000. I sum ble investeringsbehovene gjennom 90-tallet på denne måten betydelig redusert og skjøvet ut i tid. I dag, år 2010, har vi fortsatt ikke skrevet kontrakt på våre nye kampfly, og ingen vet helt sikkert når de faktisk vil komme i tjeneste, ei heller hvordan de skal finansieres.

Også når det gjaldt planene for finansiering av strukturen, ble kommisjonens tilråding i all hovedsak tatt inn i St meld nr 16 (1992-93). Men lite skjedde – bortsett fra nedsetting av utvalg og produksjon av utredninger. I den neste stortingsmeldingen, St meld nr 22 (1997-98) leser vi riktig nok at omstillingen har bidratt til mer effektiv ressursbruk. Men det skrives ”de samlede effektene av omstillingen kommer til syne i et lavere tempo og omfang enn tidligere antatt”. Her der det lite nytt

under solen. Tingene har heller ikke utviklet seg som ønsket på andre områder. Det har oppstått en såkalt ”ekstraordinær situasjon i deler av virksomheten” som har gjort at det må ”etableres bedre balanse mellom investeringsprosjektene og ressursene som skal gjennomføre disse på en forsvarlig måte”. Sagt i klartekst: Forsyningskommandoene hadde mistet en god del av sitt nøkkelpersonell i den turbulensen som oppstod etter at FK 90 nedskaleringssplan ble forsøkt satt ut i livet. Det merkes raskt når et knøttlite forsvar skulle holde seg med tre forsyningskommandoer, alle med den nødvendige kompetanse for å gjennomføre krevende materiellanskaffelser. I St meld nr 22 legges det derfor inn, ikke bare et hvileeskjær, men en fireårs hvile- og tenkepause hvor ambisjonen om driftsreduksjon ble erstattet med det som kalles ”konsolidering av dagens driftsnivå”.

Og det er nok ikke bare problemene ved forsyningskommandoene som utløser dette formelle og nokså dramatiske bruddet med en av hovedforutsetningene i FK 90s plan for å rette opp ubalansene i Forsvarets økonomi. Utviklingen har ikke gått som planlagt, og departementet står uten gode virkemidler å ty til. Det tydeligste tegnet på det er beskjednen om at nå skal det utarbeides en overordnet strategi for ledelse, styring og utvikling av personellressursene. Listen over viktige områder og tiltak som skal vurderes, er tilnærmet heldekkende. Og Forsvarets overkommando sies allerede å ha startet arbeidet med en ny personalstrategi. I prinsipp er det ikke noe galt med å utarbeide en god strategi og hensiktsmessige gjennomføringskonsepter. Men i seg selv løser slike dokumenter ingen ev livets reelle problemer. Å ville gå tilbake til startpunktet og prøve å finne opp alt på nytt igjen har vært et av de sikreste tegn på styringsproblemer i Forsvaret. Mange vil huske da vår første kvinnelige forsvarminister Eldbjørg Løwer i 2000 innkalte media for å vise fram den 6 meter lange – eller var det 8 meter – listen over utredninger som ikke hadde hatt noen innvirkning på utviklingen. Hun proklamerte handling, formodentlig under mottoet bedre sent enn aldri. Resultatet av mangeårig mangel på handling ble at flere av de viktige grepene som FK 90 tilrådte for å få samsvar mellom mål og midler i utviklingen av Forsvaret, først ble tatt 10 år etter at innstillingen forelå.

Så var det kanskje likevel slik Forsvarskommisjonen av 1990 hadde antydnet, at det var viljen det skortet på. Men jeg er fortsatt usikker på om det var mest vilje eller evne som manglet, og hvem det var som manglet hva. I mens hadde selvsagt Forsvarets struktur utviklet seg ganske annerledes enn det kommisjonen tilrådte og karakterisert som ”en nedre grense for hva som i overskuelig framtid kan antas å utgjøre et krigsforebyggende forsvar”. Men det var ikke mange av oss som av den grunn gikk rundt med skrekk for en russisk invasjon. Så vanskelig kan det av og til være å se klart 10 år framover i en verden som plutselig blir normalt usikker og uoversiktlig. Dette er en erkjennelse som absolutt ikke gjelder bare for forsvarskommisjoner. Forsvarets eget forskningsinstitutt, der jeg har tilbrakt hele min karriere som operasjonsanalytiker og bidragsyter til langtidsplanleggingen i Forsvaret, hadde betydelig innvirkning på grunnlaget for kommisjonens innstilling. Forsvarssjefens anbefaling om strukturutviklingen var hentet nokså direkte fra Forsvarsanalysen ved FFI. Riktig nok hadde vi laget strukturalternativer for et ganske bredt spenn av økonomiske rammer, og vi ga ingen direkte anbefaling om hvilket av disse som burde velges. Formelt sett var vi heller ikke ansvarlige for de scenarioer som ble lagt til grunn. Men vi hadde påvirkningsmuligheter gjennom vårt nære samarbeid med etterretningsstaben. Det vi ikke hadde, var – som jeg har vært inne på tidligere i dette kapitlet – evnen til å skifte tankesett og forstå fullt ut implikasjonene av de endringer som skulle snu opp ned på

mange av de grunnleggende forutsetningene for vår forsvarsplanlegging. Denne erkjennelsen tror jeg var et godt utgangspunkt for vår videre utvikling

7 Den siste helhetlige forsvarsanalyse ved FFI

I min gjennomgang så langt av Forsvarskommisjonen av 1990 har jeg en rekke ganger vært innom den rolle Forsvarets forskningsinstitutt spilte og de bidrag vi ga. I dette kapitlet skal jeg gå dypere inn i disse prosessene. Lenge før FK 90 ble oppnevnt begynte forsvarssjefen så smått å forberede seg på å gi sitt innspill til Forsvarsdepartementets forventede langtidsmelding, og en liten arbeidsgruppe ble etablert i FO allerede i 1988. Men det var først i 1990, i admiral Torolf Reins tid som forsvarssjef, at det ble nevneverdig tyngde i dette arbeidet, som etter hvert fikk betegnelsen Forsvarsstudien 91 (FS 91). I klar motsetning til forgjengeren FS 85 var det hele tiden et nært samarbeid mellom FFI og Forsvarets overkommando (FO). Det var selvsagt ingen automatikk i at analyseresultater fra FFI skulle aksepteres av forsvarssjefen. Men det nære samarbeidet både om forutsetninger, problemformulering og aktuelle forsvarsstrukturer sørget for en konstruktiv gjensidig påvirkning. I Forsvarsanalysen ble det utformet en rekke alternative strukturer innen tre forskjellige kostnadsrammer, og vi beskrev strukturenes evne til å møte de forskjellige militære utfordringene som planscenarioene innebar. FO hadde ingen tellende kapasitet til å gjøre detaljerte kvantitative analyser. Resultatene fra FFIs stridssimuleringer ble derfor brukt som grunnlag for de militærfaglige vurderingene i FS 91 og forsvarssjefens anbefalinger til FK 90. Kommisjonen fikk selvsagt også direkte tilgang til resultatene fra analysene ved FFI, både skriftlig og gjennom flere muntlige orienteringer.

7.1 Deler og helhet

Snøballen begynte å rulle da vi i november 1988 fikk godkjent et prosjekt for generalinspektøren for Luftforsvaret, kalt "Luftoperasjoner i Norge, forstudie". Dette gikk videre i prosjektet "Luftforsvarets fremtidige struktur". Prosjektet "Scenarier for forsvarsplanlegging" ble også påbegynt i 1987 og avsluttet i 1989. "Hæranalysen. En analyse av alternative avdelingsstrukturer på operativt nivå" og "Sjøforsvarsanalysen. Analyse av Sjøforsvarets oppgaver i krig" ble begge startet i januar 1989 og avsluttet i oktober 1991. "Forsvarsanalysen 91. En analyse av Forsvarets krigsoppgaver og struktur" ble prosjektet som skulle binde forsvarsgrensanalysene sammen til balanserte forsvarsstrukturer på forskjellige ambisjonsnivåer. Det ble startet i januar 1991 og formelt avsluttet i februar 1994.

Fra metodeaktivitet på sparebluss gjennom store deler av 1980-tallet ble langtidsplanlegging nå ganske brått den dominerende aktiviteten på Avdeling for systemanalyse. I løpet av perioden 1987-93 ble det brukt ca 85 forsker-ingeniør-årsverk på analyser på strukturnivå. Dette var, selv i internasjonal målestokk, en svært omfattende innsats. I de seks prosjektene som ble gjennomført fra 1987 til 1992, ble det skrevet et stort antall rapporter. Bare de 7 mest sentrale rapportene utgjorde til sammen over 900 sider. I tillegg ga vi en lang rekke presentasjoner for Forsvarets ledelse og mot slutten av perioden også for kommisjonen. Scenarioarbeidene våre, med sine utfordringer og feilskjær, har jeg beskrevet ganske omfattende i avsnitt 6.2 Gamle scenarioer for en ny tid. Her vil jeg derfor begrense meg til de tre grenanalysene og den sammenfattende forsvarsanalysen. Jeg skal beskrive den metodiske tilnærmingen vi valgte og skissere resultatene vi kom fram til. Men i tillegg til faktabeskrivelsen må

jeg også her gi plass for en god porsjon selvkritikk, slik at begrensningene ved resultatene våre kommer klart fram.

7.1.1 Luftforsvarsanalysen

Allerede i den første av forsvarsgrensanalysene, som dekket Luftforsvarets strukturutvikling, finner vi den metodiske tilnærmingen som ble grunnlaget også for de andre grenanalysene og for Forsvarsanalysen av 1991. Grunntanken var den samme som på 70-tallet, med scenariobasert effektivitetsanalyse og langsiktige kostnadsberegninger for alternative strukturutviklingsplaner. Gjennom den metodeutviklingen som var gjort på 80-tallet både innen effektivitets- og kostnadsanalyse, hadde vi fått et vesentlig bedre analyseverktøy og bedre grunnlagsdata. Men den viktigste forskjellen lå nok i måten vi ville bruke dette analyseapparatet på. Fra å være et verktøy for langsiktig planlegging under stabile og forutsigbare ytre betingelser, måtte vi nå bruke vår metodikk først og fremst som et verktøy for å få belyst alle viktige konsekvenser av den store usikkerheten om framtiden, både når det gjaldt oppgaver, målsettinger og ressurser for Forsvaret.

I Luftforsvarsanalysen ble det lagt stor vekt på å dekke et bredt spenn av såkalte styrende forutsetninger. Tre forskjellige kostnadsnivåer ble analysert for planperioden 1995 til 2012; En lav ramme som tilsvarte en nedtrapping av bevilgningene fram til år 2000 til 80 % av 1990-nivået, deretter nullvekst, en middels ramme med 0,5 % årlig vekst fram til 1997, deretter nullvekts og en høy ramme med 2.5 % årlig vekst gjennom hele perioden. Basert på historiske tall for ressursfordelingen mellom forsvarsgrenene tilsvarte dette for Luftforsvaret et spenn i ressurstilgang fra 64 til 99 milliarder kroner. For scenarioene som ble brukt var variasjonen enda større. I alt seks scenarioer ble utviklet. Det mest omfattende av disse var basert på trusselforutsetninger som åpenbart hørte fortiden til, mens det minste – en russisk styrkemarkering i Finnmark – ble vurdert å være for begrenset til å ha noen betydning for dimensjoneringen av Luftforsvaret. Dermed satt vi igjen med fire scenarioer, tre i Nord-Norge og ett mot Sør-Norge som ledd i en storoffensiv mot Sentral-Europa. Det siste forutsatte angrep gjennom Sverige, slik at Sør-Norge først ble angrepet etter relativt lang tid. Avhengighet av allierte forsterkninger i de forskjellige scenarioene var også en viktig planleggingsparameter som ble belyst gjennom stridssimuleringene. Også på systemnivå forsøkte vi å ta hensyn til usikkerheter ved å definere klasser av plattformer, våpen og utstyr som dekket et vidt spenn av ytelser. Hovedstrukturene inneholdt det vi mente ville bli de mest aktuelle klassene av systemer. Men det ble også utviklet et antall såkalte variantstrukturer som ville bli aktuelle dersom forutsetningene endret seg. Tanken bak dette var at Forsvaret skulle være i stand til raskt å endre kurs under veis i planperioden dersom det ble behov for det.

Effektivitetsanalysene for de forskjellige kombinasjoner av struktur og scenario ble gjort med grunnlag i tre effektivitetskriterier; Antall effektive offensive sortier våre kampfly klarte å gjennomføre, tilgang på åpne rullebaner på flystasjonene og antall kampfly som overlevde den første kritiske fasen av luftstriden. Simuleringene ble gjort med en tysk luftkampmodell, mens vi hadde norskutviklede modeller for luftvern, operasjonene på flystasjonene og for avskjæring av angripende fly. Det hele ble knyttet sammen i en omfattende luftkampanjemodell som analyserte luftstridsforløp i stor skala over en lengre tidsperiode med en lang rekke forskjellige angrep og trefninger. Dette var en

norsktilpasset variant av en modell US Air Force hadde utviklet for Sentralregionen. Kostnadsanalysene ble gjennomført med vår egenutviklede KOSTMOD, som jeg har beskrevet i et tidligere kapittel. Også her var det betydelige usikkerheter å ta hensyn til. Anslag for investerings- og driftskostnader for nye klasser av materiell ble laget på grunnlag av erfaringer med lignende materiell som eksisterte, supplert med data oppgitt av potensielle produsenter. Vi måtte også bruke våre egne beste estimater av den såkalte teknologiske fordyrelsen, altså prisvekst ut over den normale inflasjon som ikke ville bli kompensert i budsjettene.

Dette skulle vise seg å bli en av nøkkelfaktorene på kostnadssiden. 5 % prispåslag årlig, slik vi anslo for de mest avanserte kampflyklassene, akkumuleres til anselige beløp over tid. Driftskostnader var et annet spesielt vanskelig område. FFI hadde fulgt den urovekkende og ukontrollerte driftskostnadsveksten gjennom 80-årene, og vi var nå innstilt på å bidra til at FK 90 kunne bli et vendepunkt i denne gradvis lammende utviklingen. Dette ble et hovedtema i den integrerende Forsvarsanalysen. Under Luftforsvarsanalysen ble det gjort omfattende arbeider som er dokumentert i en egen rapport. Alle de mest kostnadsdrivende avdelingene i fredsstrukturen ble vurdert med sikte på innsparinger. To nivåer for reduksjoner ble definert; Et lavt som innebar bare effektiviseringstiltak uten endring av oppgavene og et høyt som ville kreve omorganisering og reduksjon av enkelte oppgaver. Det høyeste ambisjonsnivået ville redusere kostnadene i de berørte avdelingene med ca 7 %. I tillegg til dette fikk vi også med driftsreduksjoner som følge av at de fleste strukturalternativene ville måtte få en mindre krigsorganisasjon etter hvert. For den lave kostnadsrammen ville det totale antall stillinger i Luftforsvaret måtte reduseres fra 6800 til 4400 i 2003. Dette var uttrykk for sunn økonomisk fornuft for å få mest mulig stridsevne igjen for pengene. Men heller ikke vi tok tilstrekkelig hensyn til alle de politiske, juridiske og praktiske problemene som måtte løses for at bemanningsreduksjonene og de øvrige innsparingstiltakene faktisk kunne kjenneomføres.

Som sagt laget vi et stort antall mer eller mindre forskjellige strukturer for Luftforsvaret. Dette var ment som støtte til valget av anbefalt løsning og grunnlag for å kunne justeres strukturmålene dersom forutsetningene skulle endre seg under veis. Her skal jeg bare kort gjengi hovedkonklusjonene om den mest sentrale strukturen. Utgangspunktet var at Luftforsvaret skal kunne gjennomføre en vellykket defensiv luftoperasjon i Nord-Norge for å hindre at angriperen raskt fikk kontroll over luftrommet. Klarte vi ikke dette, vil Hæren få svært vanskelige betingelser for å møte en invasjon. En sentral forutsetning var at vi ikke kunne regne med tellende allierte forsterkninger av kampfly i den innledende fasen av en krig hvor vi ville få bare noen få dagers varslings- og varslingstid før angrepet skjedde. Hovedelementene i Luftforsvarets struktur er kampfly, luftvern, flystasjoner og varslings- og kontrollsystemet. Strukturene var tilpasset den midlere økonomiske rammen, med 0,5 % årlig vekst fra 1990 til 1997 og deretter flate budsjetter. For planperioden 1995-2012 var det antatt å gi 78 milliarder kroner. Av dette ble 34 milliarder forutsatt brukt til investeringer.

Kjøp av 24 nye kampfly i perioden 2000-2002 til erstatning for F-5 var den største enkeltinvesteringen. Det ble forutsatt et kampfly av klasse II, som var en neste generasjons variant av F-16. Sammen med en omfattende oppdatering av eksisterende F-16, ville dette gjøre at Luftforsvaret i hovedsak opprettholdt antall fly på 1990-nivå, minus normale tap under fredsoperasjoner. Det ble også

forutsatt omfattende investeringer i luftkampsmissiler for kampflyene. Til sammen utgjorde kostnadene for nye våpen et beløp omtrent tilsvarende selve kampflyinvesteringen. Da F-16 ble anskaffet, ble det dessverre ikke satt av midler til våpenkjøp, og flyene opererte i 10 år uten tilfredsstillende bevæpning. Vi mente det var helt avgjørende ikke å gjøre denne feilen om igjen. Investeringene i kampflysektoren ville ta 45 % av de samlede investeringsmidlene i Luftforsvaret. Investeringer i flystasjonsinfrastrukturen i Nord-Norge utgjorde 21 %. Dette var nødvendig for å sikre evnen til å holde kampflyoperasjoner i gang under tunge flystasjonsangrep. Ellers ble 13 % av investeringene brukt til å styrke systemet for luftvarsling og kontroll i Nord-Norge og 11 % til å gjennomføre allerede godkjente planer for kjøp av luftvern på flystasjonene.

Som vi vet ble ikke denne strukturplanen realisert. Atter en gang sviktet de økonomiske forutsetningene. Budsjettutviklingen i første del av perioden ble dårligere, og de omfattende driftskostnadsreduksjonene tidlig i perioden uteble, som på 70- og 80-tallet. Og på toppen av dette endret både de formelle og de faktiske trusselvurderingene seg etter hvert som det ble klart for alle hvordan det stod til i det russiske forsvaret. Derfor ble kampflyanskaffelsen utsatt, og er som vi vet fortsatt ikke gjennomført.

7.1.2 Sjøforsvarsanalysen

Sjøforsvarsanalysen, som lå ca et halvt år etter Luftforsvarsanalysen i løypa, ble gjennomført over samme lest og med de samme hovedforutsetninger om scenarioer og økonomi. I dette arbeidet tok vi i alle fall delvis inn over oss de dramatiske omveltningene i det som før var Sovjetunionen. Sjøinvasjonstrusselen mot Sør-Norge ble ansett å være så liten at dette ikke ble tillagt nevneverdig vekt i utviklingen av sjøstrukturer. Unntaket var at forslag om å beholde noen kystartilleriinstallasjoner som sikring mot raid fra sjøen. Det aller meste av analysearbeidet ble konsentrert om strukturer som kunne møte en sjøinvasjon i Nord-Norge og sikre sjøverts transport av to forsterkningsbrigader fra Trøndelag. Disse to hovedfunksjonene ble først behandlet hver for seg for å klarlegge hva som ville være akseptable minimumsnivåer for kapasitet og hvordan denne best kunne bygges videre ut dersom ressursene tillot det. Ytelsesresultatene for disse delstrukturene skulle så balanseres mot hverandre ved bruk av en integrert stridsmodell for det samlede forsvaret av Troms. Dette innebar at det overordnede kriteriet for Sjøforsvarsanalysen skulle være bidraget til "vårt forsvars evne til å motstå territoriale utfordringer i områder som er avgjørende for nasjonens videre eksistens", som det står i sluttrapporten. Dette betyr at holdetid fortsatt var det enerådende effektivitetskriteriet.

Her er vi tilbake til en strategisk problemstilling for Sjøforsvaret, som ble satt på spissen under arbeidet med Forsvarskommisjonen av 1974. Dette har jeg beskrevet i avsnitt 3.3 Simulert holdetid. Da var Sjøforsvarets ufravikelige grunnholdning at tilstedeværelse, overvåking og kontroll over våre viktigste nære havområder var en like sentral oppgave som landkontroll. I dag må jeg si meg prinsipielt enig i dette. Men i 1991 kom ikke denne problemstillingen så tydelig i fokus som i 1974. I oppløpet til Sjøforsvarsanalysen etablerte vi et nært samarbeid med Sjøforsvarsstaben (SST) og andre kompetansemiljøer i forsvarsgrenen og ble enige om en arbeidsdeling. SST skulle ha ansvar for en såkalt Sjøforsvarsstudie, som skulle ta vare på de generelle, overordnede og ikke-kvantifiserbare

aspektene. FFI skulle gjennomføre en Sjøforsvarsanalyse, med et team bestående av forskere og tilbeordrede fagmilitære, som skulle dekke de kvantifiserbare problemstillingene. Samarbeidet mellom studien og analysen var omfattende og foregikk i en god tone. Selvsagt var det meningsforskjeller, men disse ble som oftest håndtert på en konstruktiv måte. De fagmilitære medarbeiderne på Sjøforsvarsanalysen var toneangivende i å definere alternative styrkekomponenter og tilhørende kostnadsestimater. I dette arbeidet var også SST, Sjøforsvarets forsyningskommando og de ulike inspektoratene involvert. De først grovtkastene til styrkestrukturer ble utarbeidet av analyseteamet på fagmilitært grunnlag, og det ble gjennomført omfattende konsultasjoner innen Sjøforsvaret anført av analysens fagmilitære medarbeidere.

Resultatene både fra Sjøforsvarsstudien og Sjøforsvarsanalysen ble grundig drøftet med Forsvarets overkommando og forsvarssjefen og brukt som grunnlag for hans fagmilitære tilråding til kommisjonen. I argumentasjonen for Sjøforsvarets struktur finner vi ingen sterk presisering av sjøkontroll i fredstid som en selvstendig og tungtveiende oppgave. Men det foreslås at kystvaktfunksjonen styrkes ved anskaffelse av tre nye fartøyer. Sjøkontroll i våre kystnære farvann i krig er derimot sterkt understreket gjennom oppgavene sjøinvasjonsforsvar og sikring av forsterkningstransporter langs kysten fra Trøndelag til Nord-Norge. Disse oppgavene er direkte koblet til forsvaret av sentrale områder i Troms og dermed vår kontroll over landområdene i nord. Og de dannet grunnlaget for forsvarssjefens anbefaling om en oppgradering og betydelig styrking av viktige elementer i Sjøforsvarets struktur. Når Sjøforsvaret nå tilsynelatende hadde frafalt sin sterke markering av sitt prinsipielle synspunkt på hvordan forsvarsgrenens ulike oppgaver skal formuleres og vurderes, kan det ha flere årsaker. Jeg tror at deres engasjement i utredningene og analysene og det nære samarbeidet med FFI var én viktig faktor. Dette bidro nok til at diskusjonen ble dreiet fra det prinsipielle over mot det praktiske, og at ulike synspunkter dermed kom fram og ble pragmatisk veid mot hverandre.

Men ambisjonen om å ha en fullverdig havgående styrkekomponent i marinen var på ingen måte skrinlagt. Den lå innbakt i spørsmålet om erstatning av de gamle Oslo-klasse fregattene og kom til uttrykk i Sjøforsvarsanalysens arbeid med å vurdere størrelse og utrustning for disse fartøyene. To alternativer ble grundig vurdert, kalt eskorte klasse A og B. Klasse A var en ny og moderne båt med tilsvarende størrelse og utrustning som Oslo-klassen, som kunne utføre anti-ubåtoperasjoner i sjøgang 6, altså bølgehøyde opp til 6 meter. Klasse B hadde et deplasement som var ca halvparten av klasse A og skulle kunne utføre anti-ubåtoperasjoner i sjøgang 5. Den hadde heller ikke sjømålmissiler og var bare utstyrt med lett rakettluftvern for å tvinge angripende fly til å bruke avstandsleverte våpen. Investeringskostnader, inkludert oppdateringer gjennom hele levetiden var anslått til respektive 1,1 og 0,5 milliarder 1990-kroner.

Sjøforsvarsanalysens konklusjon var at for den midlere budsjetterrammen var klasse B det beste valget, fordi det ga mulighet til å anskaffe 10 fartøyer og dermed få en bedre a/u-dekning av vår lange kyst og samtidig spare noen milliarder kroner som kunne brukes til andre, høyst tiltrenge investeringer. Så bør vi merke oss at når dette skulle inn i forsvarssjefens anbefaling til kommisjonen, hadde noe skjedd. Forutsetningene om økonomi og oppgaver var uendret, og det samme var investeringsrammen for nye

fregatter. Men nå var antallet som skulle anskaffes, redusert fra 10 til 8 – altså et 20 % dyrere fartøy. Dette var starten på en lang og vanskelig prosess for Forsvaret, fram til vi i dag har fått 5 nye fregatter med et helt annet repertoar av ytelser og selvsagt også en helt annen kostnad. Vi kan se denne nokså dramatiske endringen fra to forskjellige synsvinkler. Enten som en konsekvens av at Forsvaret gjennom 90-tallet gradvis forlot forestillingen om et russisk angrep på Nord-Norge som en dimensjonerende utfordring, eller som en følge av at Sjøforsvaret fortsatt hadde sin ambisjon om en havgående marine fullt intakt og var villig til å bruke mange forskjellige virkemidler for å få dette til. Begge deler kan ha mye for seg. Men dette er igjen ett av mange interessante sidespor som jeg må la ligge her.

Sjøinvasjonsforsvaret i Troms var tema for den andre viktige delanalysen som ble gjennomført. Her satte vi opp ganske så krevende, for ikke å si urealistiske, forutsetninger om varsling og beredskapsopptrapping. I beste kaldkrigsånd antok vi at forberedende beredskap iverksettes tre døgn og enkel beredskap bare ett døgn før sjøinvasjonen i Troms finner sted. I løpet av denne korte tiden måtte alle elementene i sjøinvasjonsforsvaret være kampklare og på plass, i tillegg til de viktigste delene av landstridskreftene. Hovedelementene i sjøinvasjonsforsvaret er missil-torpedobåter (MTB), undervannsbåter (UVB), miner og det vi kalte ”det aksespesifikke forsvaret”, som i utgangspunktet var vårt Kystartilleri (KA) og som kunne suppleres med miner og mobile missilbatterier. For at angriperen skal kunne gjennomføre en sjøinvasjon med landgang i sentrale deler av Troms måtte han først nøytralisere KA på innseilingsaksene. Dette ville binde betydelige angrepsstyrker og dessuten gi et svært viktig varsel til våre styrker om hvor invasjonen vil komme. Dermed fikk de mobile enhetene sårt tiltrengt tid for å kraftsamle om disse aksene.

I hovedscenarioet som ble brukt, bestod sjøinvasjonsstyrken av en først bølge på 16 landgangsfartøyer med 3 stridsgrupper av marineinfanteri, og en andre bølge med 1 mekanisert infanteridivisjon lastet opp på 32 transportfartøyer. Styrken var beskyttet av ca 40 eskorte-fartøyer, 15 minesveipere og 20 helikoptre. For å kunne forhindre at sentrale deler av Troms raskt ble tatt fra sjøen, ble det satt et minstekrav til tap påført sjøinvasjonsstyrken på 20 %. Med 4 timers forvarsel om hvor innseilingen ville finne sted, vil dette kunne oppnås med en kombinert marinestyrke bestående av 14 UVBer og 30 MTBer. Her hadde vi forutsatt en ny type enkel, hurtig og lite kostnadskrevede MTB basert på et såkalt Surface Effect Ship (SES)-type skrog. Sjøforsvarets forsyningskommando gjennomførte en teknisk forstudie av et slikt fartøy, og resultatene var lovende. Men det måtte selvsagt gjøres flere teknisk/operative vurderinger og økonomiske analyser for å verifisere de forutsetningene vi hadde benyttet. Dette var opptakten til en lang og litt kronglete prosess som endte opp med at vi nå, i år 2010, har 6 Skjold klasse fartøyer operative. Men de er verken lette eller billige, og sjøinvasjonsforsvar er heller ikke ment å være deres primæroppgave. Da invasjonstrusselen mot Nord-Norge fordampet gjennom 90-årene, endret også dette prosjektet helt sin innretting, på samme måte som fregattprosjektet.

Med den midlere ressursrammen ble konklusjonen at det aksespesifikke forsvaret i hele landet burde bestå av 7 nye KA-fort, hvert med 3 stk 155 mm kanoner, hvorav bare 2 i Troms. I tillegg kom de 3 eksisterende 120 mm tårnkanonfortene, hvorav ett var i Troms, ett i Vestfjorden og ett i Trøndelag. På

denne tiden begynte vi å bli klar over at teknologiutviklingen ville føre til våpen med ekstrem presisjon som ville bli en stor, kanskje avgjørende trussel mot stasjonære anlegg. I

Sjøforsvarsanalysen ble dette forsøkt tatt hensyn til ved at vi analysert en alternativ løsning basert på landmobile missilbatterier med 35 km rekkevidde. Vi fant at en akseptabel minstekapasitet i Troms ville være 8 slike middelstunge missilbatterier (MTMB).

Til slutt endte vi dessverre opp med å anbefale den tradisjonelle stasjonære løsningen. Det var flere årsaker til dette. Vi som hadde hovedansvaret for analysene ved FFI, var nok ikke tilstrekkelig årvåkne for dramatikken som lå i utviklingen av presisjonsstyret våpen. Dette tror jeg vi kunne ha unngått ved et nærere samarbeid med ekspertmiljøene på Avdeling for elektronikk. Kostnadene ved å etablere et nytt organisasjonselement i Sjøforsvaret var usikre, og det var betydelig risiko for at det ville føre til økte driftskostnader fordi det kunne drøye lenge med nedlegging av KA-fortene. Vi ble sikkert også påvirket av at forslaget om landmobile missilbatterier ble møtt med en ganske negativ holdning i Sjøforsvaret, rett og slett fordi de ble sett på som en direkte konkurrent til MTBene. Vi kom ikke i mål med en klar anbefaling om hvordan sårbarhetsproblemet for de stasjonære anleggene skulle løses. En mulig løsning som ble nevnt, var å montere 155 mm kanonene på terrenggående vogner som kunne øke overlevelsessannsynligheten gjennom mobilitet, både utenfor og inne i et sentralt fjellanlegg. Det ble gjort noen nærmere vurderinger av dette ved FFI, men uten å vekke den store entusiasmen i Sjøforsvaret. Også denne delen av sjøinvasjonsforsvaret mistet etter hvert sitt militære rasjonale. Tilskyndet av en økende erkjennelse av trusselen fra presisjonsstyrte våpen ble fortene etter hvert nedlagt uten noen form for erstatning.

7.1.3 Hæranalysen

Denne delen av analysearbeidet gikk i parallell med Sjøforsvarsanalysen, og hadde den litt misvisende undertittelen ”En analyse av alternative avdelingsstrukturer på operativt nivå”. I tillegg til å vurdere alternative bataljons-, brigade- og divisjonsstrukturer, dekket analysen også forslag til hærstruktur i hovedoperasjonsområdene og på nasjonalt nivå. Også denne analysen hadde sitt motstykke i Hærstaben i form av en hærstudie som skulle studere fredsorganisasjonen, mens FFIs skulle bruke kvantitative metoder for å analysere krigsorganisasjonen. Grunnforutsetningene om økonomiske rammer og scenarier var samordnet med de to andre grenanalysene, men vi skal se at tolkningen og bruken av de ulike scenarioene ble noe annerledes.

Ved inngangen til 1990-årene var Hæren er på mange vis vesensforskjellig fra de to andre forsvarsgrenene. Stridsorganisasjon var en ”masseorganisasjon” som, når den var klar til forsvarskamp, bestod av ca 210 00 befal og menige og ca 1600 forskjellige materiellkategorier. De aller fleste mannskapene var vernepliktige med en nokså varierende treningsstandard. Avdelingene skulle settes opp med et mylder av smått og stort utstyr. Av totalt 1600 materiellkategoriene stod de 100 dyreste for ca 85 % av den samlede verdi av materiellparken. Hæren hadde en relativt komplisert flernivåstruktur som inneholdt et stort antall forskjellige typer avdelinger. Dette gjorde at både strids- og kostnadsanalysene ble kompliserte. Arbeidet måtte starte på det laveste nivået og resultatene aggregeres opp over flere nivåer for å kunne analysere Hæren som helhet. Som utgangspunkt var det gitt at den overordnede strukturen skulle beholdes, men at antall avdelinger ville måtte reduseres. Det

ble selvsagt også diskutert om det høyeste nivået i strukturen, altså divisjonen, kanskje måtte utgå. Men i hærledelsen var det ingen stemning for dette. Og FFIs analyser viste klart at dersom pengene ville rekke til minst 4 brigader, ville det være stor operativ nytteverdi i å ha en divisjonsoverbygning som kunne lede striden og disponere kostbare fellesressurser som oppklarting, samband og artilleri.

Det var først og fremst Hæren som hadde blitt skadelidende gjennom de mer enn 20 årene med mangelfulle bevilgninger i forhold til vedtatte strukturplaner. Dette skyldtes delvis at Hæren ikke hadde de store og spektakulære enkeltinvesteringene som kunne konkurrere med fly og fartøyer om politisk og industriell oppmerksomhet. På toppen av dette hadde Hæren store problemer med styring av sine materiellinvesteringer. En undersøkelse, som jeg har nevnt tidligere, gjort i 1992 av FFI i samarbeid med Hærens forsyningskommando viste at det manglet hovedmateriell til en samlet verdi av 12 milliarder kroner for å kunne sette opp de 13 brigadene Hæren skulle bestå av. Samtidig stod det på lager overskuddsmateriell med en verdi på ca 5 milliarder kroner. Konsekvensen av dette var at bare 3 av brigadene hadde materiell nok til å være operative dersom kravet var at 80 % av hovedmaterielle skulle være tilgjengelig. Dersom kravet økes til 90 %, noe som ikke er urimelig i lys av at avdelingene skulle settes inn i en krevende høyteknologisk krig, ville bare en brigade kunne være operativ. Med dette utgangspunktet var det klart at selv om Hæren i den nye strukturen ville bli betydelig redusert, ville materiellinvesteringene måtte bli store.

Utgangspunktet for samarbeidet med Hæren var godt. FFI hadde gjennom 80-årene gjort grundige analyser av forskjellig våpensystemer og av strid på bataljonsnivå. Derfor var det uproblematisk å finne en god arbeidsdeling. Grunnlagsdokumenter i form av prinsipper for styrkestrukturering og føring av strid på de forskjellige nivåene ble utarbeidet av Hærstaben. FFI gjorde stridssimuleringer og kostnadsberegninger, og dyktige tilbeordrede offiserer deltok i dette arbeidet. Alle analysemodellene som ble brukt, var utviklet på FFI. På taktisk nivå ble den interaktive stridsmodellen DYNCOM benyttet. Resultatene fra disse simuleringene ble aggregert og brukt i DIVMOD, som var den overordnede modellen på operativt nivå. DIVMOD ble også den integrerende modellen når vi i Forsvarsanalysen skulle analysere det samlede stridsforløpet i hovedoperasjonsområdene i samspill mellom hær-, sjøforsvars- og luftforsvarsheter. Beregningene av strukturkostnader for Hæren ble først gjort med en oppdatert versjon av den gode, gamle BUDSJ-modellen. Men da Forsvarsanalysen skulle gjøre de samlede strukturberegningene for hele Forsvaret, var også Hæren over på den nye KOSTMOD-modellen.

Når ulike hærstrukturer skulle bygges opp og analyseres, var grunntanken at avdelinger på lavere nivå skulle dimensjoneres ut fra de oppdrag som måtte kunne løses innen rammen av et gitt scenario, brutt ned til det aktuelle nivået. På de lavere nivåene er det altså kravene til oppgaveløsning som blir styrende, og kostnadene per avdeling blir en konsekvens av dette. Bataljon, brigade og divisjon ble valgt som de tre aktuelle nivåene. Disse avdelingene ble så byggeklosser for hærstrukturen. Med dette opplegget kom hensynet til totale kostnader for Hæren først inn når strukturen for hele landet skulle settes sammen innenfor den antatte totale kostnadsrammen. Allerede våren 1990 hadde FFI laget et utgangspunkt for avdelingsstrukturene som var godt samkjørt med Hæren.

Det påfølgende året ble disse strukturene testet og modifisert gjennom et stort antall stridssimuleringer med varierende trussel og ulike forutsetninger om hvilke typer oppdrag de skulle kunne gjennomføre i forskjellige typer terreng.

På bataljonsnivå ble analysene konsentrert om motoriserte infanteribataljoner, panserbataljoner og jegerbataljoner, og konkrete strukturer ble foreslått. I rapporten finner vi en klar erkjennelse av at det var to kritiske forutsetninger som måtte gjøres på dette nivået. For det første måtte vi forutsette at ledelse, kommando og kontroll fungerte godt nok. Nødvendige avdelinger og systemer for dette formålet ble tatt med basert på erfaringer og militært skjønn. Her ble nok betydelige investeringer som senere skulle vise seg nødvendige i forbindelse med et nettverksbasert forsvar, neglisjert eller sterkt undervurdert. For det andre hadde mange tidligere analyser vist oss at våre hærstyrker ville få en vesentlig vanskeligere oppgave dersom de måtte løse oppgavene sine under en alvorlig lufttrussel. Det ville lett kunne gi så store tap og så sterke begrensninger at hæravdelingene ikke kunne løse sine oppdrag. Dimensjoneringen av avdelingene ble derfor gjort under forutsetning om svært begrensede tap til fiendtlige fly. For at denne forutsetningen skulle holde, måtte våre egne kampfly kunne holde luftkontroll i de aktuelle områdene – i samspill med det som måtte finnes av bakkebasert luftvern. Her var det altså en nær og svært viktig kobling mellom Hæranalysen og Luftforsvarsanalysen.

Den sammenfattende analysen som skulle munne ut i en nasjonal hærstruktur, ble konsentrert om de to hovedoperasjonsområdene Troms og Østlandet. Strukturalternativer ble satt sammen innen en gitt økonomisk ramme for hvert område, og alle strukturene ble testet mot den antatte invasjonstrusselen. For Troms ble analysen basert på det som i rapporten kalles ”et tradisjonelt Troms-scenario med prioritet til en angrepsakse gjennom Finskekilen og med en sekundær angrepsakse gjennom Finnmark”. Rapporten bygger på grunntakegangen fra FFIs tidligere scenariorapporter om den videre utvikling av russiske militære kapasiteter i Leningrad militærdistrikt. Men det trekkes nok litt mer bastante konklusjoner om det som kalles den dimensjonerende trussel. Vi la til grunn at disse styrkene ville bli oppgradert med nytt materiell og få økt sin kapasitet innen viktige områder som indirekte ildstøtte og panserstrid. Altså ville vi i framtiden stå overfor en motstander som på hærsiden bestod av en kombinert armé med tre til seks motoriserte infanteridivisjoner støttet av en til to artilleribrigader, logistikk og helikoptre. Den konkrete minimums invasjonstrussel som vi måtte være i stand til å motstå, var satt til 2 motoriserte infanteridivisjoner med artilleri- og logistikkstøtte. Dette skulle vise seg å bli milevidt fra virkeligheten slik forholdene i de russiske landstridskreftene utviklet seg.

Stridssimuleringene for Troms-området viste at alle de tre strukturvariantene som var utviklet for våre egne landstridskrefter, ville kunne løse sitt oppdrag på en akseptabel måte. Men den sikreste og mest fleksibel løsningen var en såkalt middels tung divisjon med en panserbrigade, en mekaniserte brigade og to infanteribrigader, pluss to såkalte festningsbataljoner. Jeg tviler ikke på at dette var en holdbar konklusjon med de forutsetningene vi bygde på. Men jeg stusser igjen over hvor lite selvkritiske vi var når det gjaldt holdbarheten av forutsetningene. Som jeg har skrevet om tidligere, hadde vi kunnskap om problemene med ledelse, utdanning, øvelser og moral innen de russiske militære styrkene. Og vi visste at Russlands økonomi ville være svært vanskelig i lang tid framover, men selvsagt ikke hvor sterkt dette ville slå inn i den militære sektoren. I avsnitt 5.1 ”Forutsetninger om Orange” i

sluttrapporten fra Hæranalysen klargjør vi på et vis vår situasjonsforståelse og hvordan vi underbygge våre konklusjoner. Her slår vi fast at trussel er et produkt av kapasitet og intensjon, og at intensjon vil kunne skifte raskt og i stor grad er et vurderingsspørsmål, som vi underforstått ikke kan legge særlig vekt på i vår langsiktige planlegging. Kapasitet er det viktigste, og vi omtaler dette som et etterretningsteknisk problem, uten å gå inn på usikkerheter og mulige feilkilder i etterretningen. Vi ordlegger oss som om dette egentlig ikke er noe FFI har ansvar for. Men vi innser at det vi kaller ”de dramatiske endringene i den politiske og militære geografi” må få konsekvenser for hvordan Norge bør strukturere sitt forsvar. Og vi ville gjøre dette ved å analysere hvordan ”strukturen bør endres for på best mulig måte å møte alle potensielle trusselbilder de neste 10-15 år”.

Vi fikk dessverre, og egentlig som forutsebart, problemer med å leve opp til denne målsettingen. For det første skulle vi ha tatt hensyn til de usikkerhetene og begrensningene som lå i de militære etterretningsvurderingene. For det andre burde vi ha innsett at vi bare ville rekke å gjennomføre en grundig analyse for et svært lite antall scenarioer, og altså på ingen måte kunne dekke ”alle potensielle trusselbilder”. Og sist, men ikke minst skulle vi ha tatt inn over oss det enkle faktum at det i praksis ikke var mulig å finne en måte å dekke alle mulig trusselbilder på. Vi ville uvegerlig måtte velge noen få dimensjonerende trusler og gi råd om hvordan vi best kunne møte disse. Det var det vi faktisk gjorde, og det var også slik Forsvarskommisjonen av 1990 tolket det de fikk. Et medlem av kommisjonen sier i dag at han – satt litt på spissen – hadde inntrykk av at kommisjonens leder tok som utgangspunkt at FFI kunne ”regne ut” med nokså stor sikkerhet hvilket forsvar vi trengte og hva det kostet. Så var det kommisjonens oppgave å sørge for at strukturutviklingsplanen fikk bredest mulig politiske støtte slik at de nødvendige midler ble bevilget. Det var ikke slik vi på FFI så på oss selv. Men i vår entusiasme for å legge fram gode analyseresultater som ville bli brukt, var vi ikke tilstrekkelig klare om begrensningene ved de forutsetninger analysene bygde på. Når sant skal sies, hadde vi vel heller ikke alle disse begrensningene klart for oss.

Dette er en selvkritikk som gjelder alle analysene våre. Men problemet kom klarest til uttrykk i Hæranalysen og spesielt vår analyse av landstrid og styrkebehov i Sør-Norge. Vi presiserte at det nå hadde oppstått en buffersone mellom Russland og Sentral-Europa, og at dette ”vil måtte få relativt store konsekvenser for hvordan en konflikt som involverer Sør-Norge, kan utvikle seg”. Den såkalte ”D-dags-trusselen” er betydelig redusert, og det kan bety en ”drastisk forsinkelse for når en slik trussel overhode kan materialisere seg så langt vest i Europa”. Skulle det bli en invasjon mot sentrale deler av Sør-Norge, mente vi at den mest sannsynlige invasjonsaksen ville være gjennom et militært svekket Sverige. Den dimensjonerende trusselen mot Sør-Norge ble den samme som for Nord-Norge, uten at det er gitt noen klar begrunnelse for dette. I sluttrapporten argumenteres det med at også i sør er 2 motoriserte infanteridivisjoner med nødvendig artilleri- og logistikkstøtte en nødvendig minstestyrke dersom russerne har ambisjon om å ta kontroll over viktige områder i denne landsdelen. Men bak dette lå det nok ikke tilstrekkelig god vurderinger av hvordan en slik invasjon i Sør-Norge kunne inngå i en russisk militær offensiv mot Nato, og hvor rasjonelt begrunnet og gjennomførbar – og dermed sannsynlig – en slik kampanje ville være de kommende 15 årene.

Det er under slike betingelser en senariobasert dimensjonerende analysetilnærming kan lede oss helt galt av sted. Å dimensjonere Forsvarets kampstyrker mot noe som er svært lite sannsynlig, kan føre til at Forsvaret får midler som blir brukt på en måte som ikke gir økt sikkerhet. Men verre er det at tildelingene sannsynligvis vil bli mindre enn det planen i sin helhet krever. Da vil pengene delvis gå til de ”unyttige” komponentene som er basert på overdrevne trusselvurderinger, på bekostning av de som det er et stort behov for. Stridssimuleringene for Sør-Norge viste at med den dimensjonerende trusselen vi forutsatte, var det behov for en divisjon med en panserbrigade, to mekaniserte brigader og en infanteribrigade for å nå ambisjonen om landkontroll i de viktigste områdene. Men hvorvidt dette kunne bli et realistisk mål for Hærens styrker i Sør-Norge, ville selvfølgelig avhenge av hvordan den totale ressursrammen for Hæren ble, og av prioriteringen mellom de forskjellige landsdelene.

Også i Hæranalysen ble det utarbeidet strukturforslag for tre forskjellige ressursrammer. Det ble lagt mest arbeid i strukturen på den midlere rammen, som innebar 122 milliarder kroner til Hæren over planperioden. Prioriteringsmetodikken var basert på det vi kalte en total preferansefunksjon for de syv aktuelle områdene Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Vestlandet, Sørlandet og Østlandet. For hvert av disse områdene definerte vi fem forskjellige ambisjonsnivåer for Hærens styrker, fra det høyeste som var å beholde kontroll, til det laveste som bestod i å ha enn evne til forstyrre angriperen. Styrkestrukturen ble så bygget opp trinnvis i de enkelte områdene ut fra deres innbyrdes prioritet, til den gitte ressursrammen var brukt opp. For middels ramme resulterte dette i at vi kunne ha kontrollambisjon bare i ett område, nemlig Troms. For Nordland, Trøndelag og Østlandet måtte vi redusere ambisjonen til det som ble kalt anti-nektelse, altså å kunne forhindre at angriperen kunne nekte oss å bruke området i gjennomføringen av forsvarsstriden. På Vestlandet og i Trøndelag var ambisjonsnivået anti-forstyrrelse, som innebar å forhindre at angriperen effektivt kunne forstyrre våre forsvarsaktiviteter. I det mest utsatte området Finnmark ble ambisjonen satt til å kunne forstyrre og forsinke angrepsstyrkene.

Dette ga en styrkestruktur med en divisjon bestående av en panserbrigade, to mekaniserte brigader og en motorisert infanteribrigade. I tillegg var det plass for tre selvstedige brigader og til sammen 15 frittstående bataljoner av forskjellig slag. Heimevernet ble ikke analysert grundig, men det ble forutsatt opprettholdt som tidligere med en total styrke på ca 85 000 mann. Dette var altså en struktur som vi mente ville ligge i nærheten av det som ble Hærens del av et forsvarsbudsjett med 0,5 % realvekst de første fem årene av planperioden og deretter konstante budsjetter. Dette skulle vise seg å være en for optimistisk forutsetning. Men ”optimismen” var betydelig mer overdrevet når det gjaldt fordeling av disse midlene mellom drift og investeringer. Våre forutsetninger om driftsinnsparinger for Hæren var så optimistiske at hele 43 % av de tilgjengelige 122 milliarder kronene kunne brukes til investeringer. Av de forutsatte 53 milliarder kronene som Hæren trengte for å anskaffe og oppdatere det nødvendige materiell til denne strukturen, forsvant en betydelig andel ned i ”driftssluket”. Jeg har ikke de eksakte tallene, men jeg vil anslå at mankoen raskt akkumulerte seg opp til mellom 10 og 20 milliarder kroner. Nedbyggingen av Hæren fortsatte altså, men nå på en langt mer synlig og delvis villet måte. Og selv om budsjettreduksjonen i Norge etter 1990 ble langt mindre enn i de aller fleste andre vestlige land, har vi ikke klart å unngå en utvikling som peker mot null.

Dette kom klart til uttrykk da generalinspektøren for Hæren ca 15 år senere måtte konstatere at hans hær neppe kunne ha kontrollambisjon for mer enn en bydel i landets hovedstad.

7.1.4 Forsvarsanalysen

Med utgangspunkt i resultatene fra forsvarsgrensanalysene var det forsvarsanalysens oppgave å gi et best mulig samlet grunnlag for alle de beslutninger som måtte tas om Forsvarets struktur på lang sikt. Forsvarskommisjonen av 1990 var den egentlige mottaker av resultatene fra prosjektet, selv om det formelt rapporterte til forsvarssjefen som så benyttet resultatene som grunnlag for sitt innspill til kommisjonen. I praksis var det en direkte orienteringslinje fra FFI til FK 90, i en tidlig fase av kommisjonens arbeid om sikkerhetspolitisk utvikling og alternative scenarioer og gjennom det siste halvåret om konkrete strukturalternativer. Det meste av arbeidet ble gjennomført under stort tidspress fra mai 1991 til mars 1992 da sluttrapporten fra fase 1 ble levert.

Når jeg nå blar i de plansjene vi brukte for å orientere kommisjonen om sikkerhetspolitikk og scenarioer, blir jeg igjen slått av hvor sprikende tankene og vurderingene våre var. Vi trekker opp et bredt lerret med mulige politiske og militære utviklingslinjer i vår del av verden, fra et alleuropeisk sikkerhetssystem der stormaktene knyttes stabilt inn, til det vi kalte en europeisk maktballanse hvor gamle blokkdannelser blir brutt og nye, kortvarige allianser blir dannet. I dette siste ytterpunktet finner vi restene av det tidligere Sovjetunionen som en løs og ustabil konføderasjon, et Tyskland som gradvis gjenvinner sin stormaktsstatus og et innadvent USA som kun har et marginalt engasjement i Europa. Våre modeller for den militære utviklingen er nesten like spenstige. Ytterpunktene her er en omfattende konvensjonell nedrustning i Europa på ensidig, frivillig basis, og en omfattende og fragmentert nasjonal opprustningsprosess uten allianseføringer og med amerikanske styrker inne bare i form av flyktige bilaterale forsterkningsavtaler. Vi hadde, som jeg har skrevet om tidligere, sittet alt for lenge i våre "lukkede rom" og ble, forståelig nok, overveldet av all denne usikkerheten om framtiden. På toppen av det hadde vi ikke innsikt nok i de økonomiske og samfunnsmessige endringsmekanismene som var i sving i restene av Sovjetunionen. Vi var aldri i nærheten av å legge inn noen konsekvenser av dette i våre scenarioer. Så ble resultatet slik jeg har beskrevet det tidligere i dette kapitlet; tradisjonelle, men litt nedskalerte kaldkrigsscenarioer.

Som jeg også har nevnt flere ganger tidligere, hadde vi ved FFI et sterkt ønske om å bruke den kompetansen vi hadde opparbeidet oss innen forsvarøkonomi til å finne en vei ut av uføret med de stadig økende driftskostnadene i Forsvaret. Mye av dette ville dreie seg om endringer i fredsorganisasjonen, og her maktet vi dessverre ikke å gjøre noen grundig analyse av. Dette problemkomplekset var delvis behandlet i grenanalysene, men det meste ble gjort i forsvarssjefens forsvarsstudie. Det ble skissert en rekke tiltak som ville kunne bidra i riktig retning – vel å merke dersom de ble iverksatt. Men kommisjonen valgte å videreføre den lite vellykkede linjen fra tidligere utredninger og stortingsmeldinger med å bygge sin innstilling på forutsetningen om at store driftsreduksjoner måtte gjennomføres. Den listet også en rekke forslag til tiltak, sammen med en i og for seg viktig klargjøring av hvilke hindringer som måtte overvinnnes for at tiltakene skulle kunne settes ut i livet.

Men denne delen av innstillingen var nokså prinsipiell og overordnet, og den fikk tydeligvis ikke den nødvendige politiske gjennomslagskraft. Det ble for lett å si ja til gode prinsippene, men uten å omsette dem i praktisk politikk.

Jeg liker å tenke at dersom vi ved FFI hadde hatt større kapasitet og ikke minst mer erfaring innen struktur- og kostnadsanalyse for fredsorganisasjonen, kunne vi ha gitt et vesentlig bedre bidrag. Kanskje kunne vi ha klart å beskrive de forskjellige tiltakene på en mer nøktern måte og sortert dem etter gjennomførbarhet og viktighet, og på den måten tvunget fram i alle fall noen beslutninger om handling. Men dette var vi altså ikke godt nok forspent for tidlig på 90-tallet, selv om vi hadde god grunnkompetanse og behersket metodikken. Dette er et sentralt og meget krevende felt der mange interesser møtes og brytes, og det trengs både tyngde og erfaring for at en ”utenforstående part” skal slippe til og påvirke. Ti år senere hadde FFI opparbeidet en slik tyngde og erfaring på dette området. Men våre viktigste bidrag til forsvarskommisjonen handlet altså om krigsorganisasjonen. Vi belyste funksjonssammenhengene mellom styrkekomponentene i alle forsvarsgrenene, beregnet kostnadene for denne delen av strukturen og ga råd om tverrprioritering innen alternative økonomiske rammer. Vi brukte også resultatene fra stridsanalysene våre til å vurdere hvilken samlet forsvarsevne vi kunne få ut av de tre ulike ressursrammene som lå til grunn for alle våre analyser. Den analytiske tilnærmingen i forsvarsanalysen var en kombinasjon av den vi hadde brukt i de tre forsvarsgrensanalysene. Det overordnede effektivitetsmålet var Forsvarets evne til å beholde kontroll over de ulike delene av landet. Her kunne vi bruke analysemodellen og metodikken fra Hæranalysen, med inndeling i hovedområder og ulike ambisjoner for forsvarsinnsatsen i hvert område, fra å beholde full kontroll til bare å forstyrre og forsinke angriperens militære aktiviteter. Bidragene til forsvarsevne fra de to andre forsvarsgrenene kom til uttrykk gjennom en rekke stridsbidrag som påvirket striden i hovedoperasjonsområdene. Tap av styrker, funksjonsnedsettelse og forsinkelser var de viktigste av disse delkriteriene. Stridsforløpet i de enkelte områdene ble så simulert med alle de aktuelle delbidragene, og deretter ble det brukt militært skjønn for å avgjøre hvilken grad av kontroll våre styrker hadde når striden var over.

Det ble gjort simuleringer for hele 7 forskjellige scenarioer hvor det russiske ambisjonsnivået spente vidt. Dette ble hovedprioriteringsaksen for valg av struktur. I det som ble kalt hovedscenarioet, var angriperens ambisjon kontroll i Finnmark og Troms, bare forstyrrelse på Vestlandet og Sørlandet og en mellomting som ble kalt nektelse i de andre delene av landet. Hovedprioriteringsaksen supplerte vi med en prioriteringsakse for styrkeoppbygging i de forskjellige operasjonsområdene. Styrkestrukturene bygde vi så opp trinnvis, med evne til å motsette oss forstyrrelse eller selv å forstyrre angriperens operasjoner i alle områdene som en basis. De to første oppbyggingstrinnene derfra var å kunne motsette oss at angriperen nektet oss evnen til militære operasjoner i Troms og på Østlandet. De to siste trinnene i oppbyggingen var å kunne beholde kontroll i Troms, på Østlandet og i Finnmark. For alle de tre ressursrammene prøvde vi oss så fram for å finne en struktur som tok oss så langt som mulig oppover denne ”oppbyggingstrappa”. Dette ble en svært tidkrevende prosess, med omfattende stridssimuleringer, strukturutforming og kostnadsberegninger. Derfor måtte vi bruke mesteparten av den tiden vi hadde til rådighet på den midlere ressursrammen, som vi trodde ville bli den mest relevante.

Men vi gjennomførte også analyser for den lave og den høye rammen, slik at vi i det minste kunne gi kommisjonen en førsteordens forståelse av hvordan ressurstilgangen påvirket forsvarsevnen.

For den midlere ressursrammen ble flere strukturalternativer vurdert. Vi la fram et hovedforslag som skulle kunne gi oss evne til å beholde kontroll i Troms mot en invasjonstyrke på 3 motoriserte infanteridivisjoner støttet av 350 fly. Dette ville kreve en divisjon med fire brigader pluss noen mindre hæravdelinger i Troms, 84 kampfly med godt utbygde støttesystemer og et sjøinvasjonsforsvar bestående av et akseptespesifikt forsvar langs de to hovedaksene for sjøinvasjon, 10 UVBer, 1800 miner og 32 MTBer. På grunn av usikkerheten om sårbarhet og overlevelsessevne, tok ikke forsvarsanalysen stilling til hvordan det akseptespesifikke forsvaret skulle utformes. Her pågikk det en grundigere analyse i et eget prosjekt ved FFI. Kostnadsberegningene ble imidlertid gjort ut fra et statistisk kystartillerikonsept. Forsvaret i Troms fikk støtte fra 10 eskortefartøyer og 20 mineryddere for å sikre de sjøveis forsterkningsaksene fra Trøndelag. I tillegg var det 10 lokalvern bataljoner for å sikre nøkkelområder i Nordland og Troms mot raid, og et kanonfort i Trondheimsfjorden. På Østlandet ble det beholdt en selvstendig brigade og et innløpsforsvar i Oslofjorden for sikring mot begrensede luft- og sjølandsatte styrker. På Sør- og Vestlandet var det bare mindre styrker og Heimevern som kunne sikre viktige objekter mot raid.

Vi merker oss at denne strukturen er vesentlig mindre på hærsiden enn det Hæranalysen kom fram til for den midlere rammen. Antall brigader er redusert fra 7 til 5, og antall selvstendige bataljoner fra 15 til 10. Dette skyldes primært to forhold. Det viktigste er at forsvarsanalysens struktur bygger på relativt nøkterne forutsetninger om hvor mye det ville være mulig å redusere driftskostnadene. Dermed ble det mindre til investeringer. Forsvarsanalysen skulle også finne den beste balanse mellom de tre forsvarsgrenene, og resultatene viste at det minst skadelige ville være å la dette tapet i kjøpekraft primært gå ut over Hæren. Med forsvar i Nord-Norge som en klar førsteprioritet måtte Sjøforsvarets og Luftforsvarets bidrag til ikke bli for tynne. Uten sikre transportlinjer fra sør og med fare for å få en russisk sjøinvasjonsstyrke i ryggen, ville Hæren raskt få uhåndterbare problemer med å holde Tromsområdet. Det samme ville bli resultatet dersom Luftforsvaret ikke maktet å holde lufttrusselen på et akseptabelt lavt nivå.

Vi klarte, som jeg allerede har nevnt, ikke å bygge opp god nok kompetanse om driftskostnadsproblematikken. Men vi hadde i det minste en god grunninnsikt og evne til å utøve skjønn. I rapporten presiserer vi at den anbefalte strukturen for middels ramme bygger på en moderat form for tilpasset verneplikt, hvor andelen av vernepliktige som kalles inn reduseres fra 80 til 70 %. Videre tror vi at det mest optimistiske anslag av mulige stillingsreduksjoner i forsvarsgrenene er 3900 ansatte fram til 2004. Større og raskere reduksjoner enn dette mener vi vil kreve en kombinasjon av lovendringer som vil svekke oppsigelsesvernet for befal, og store midler avsatt til avgangsstimulerende tiltak. Dette mener vi det ikke er realistisk å forutsette. Både forsvarsjefens og forsvarskommisjonens anbefalte struktur bygger på vesentlig mer optimistiske forutsetninger enn dette. Det skulle vise seg at FFIs vurderinger lå nærmere det som ble sannheten.

7.2 Analyseresultater, anbefalinger og virkelighet

Analysene ved FFI, som jeg har beskrevet i avsnittene foran, utgjorde mer enn 90 % av all den innsats som ble lagt ned for å gi Forsvarskommisjonen av 1990 et best mulig grunnlag. I forsvarsanalysen brukte vi mye tid på å legge fram flere varianter av strukturer og drøfte sterke og svake sider ved disse. Vi mente det var nødvendig for at den militære ledelsen og kommisjonen skulle få et godt grunnlag for sine anbefalinger. Men vi kom også med våre egne klare anbefalinger om strukturvalg for hvert av de tre ressursnivåene. Hvordan flettet så alt dette seg sammen til det som etter hvert ble realitetene i Forsvarets utvikling etter 1995?

Alle parametervariasjoner til tross kom den midlere økonomiske rammen, ikke uventet, til å bli plattformen for innspillene til en ny langtidsplan. Det var mange gode argumenter for at vi i Norge skulle bruke såpass mye av våre store nasjonale ressurser på sikkerhet og ikke la oss friste til å ta ut noen stor "fredsdividende", slik mange andre land i Europa gjorde. På dette punktet tror jeg kommisjonens tilråding hadde en betydelig innvirkning og var hovedårsaken til at forsvarsbudsjettene i Norge stabiliserte seg etter noen få år med reduksjoner. Men disse reduksjonene ble dratt med gjennom hele planperioden. Sammen med etterslep fra tidligere år og underkompensasjon i de årlige budsjettene akkumulerte dette seg til store avvik fra den økonomiske rammen som planen var tuftet på. Ubalansen mellom mål og midler, som hadde blitt betydelig redusert ved at strukturmålene ble skalert ned, bygget seg altså gradvis opp igjen. Så heller ikke Forsvarskommisjonen av 1990 klarte å løse dette helt sentrale problemet.

Forsvarsanalysens anbefalte styrkestruktur for midlere ressursramme var klart den minste. Vi anbefalte en hærstruktur med en divisjon, totalt 5 brigader og 10 selvstendige bataljoner. Gjennom FS 91skaffet forsvarssjefen seg grunnlag for å anbefale en betydelig større struktur. For Hæren var anbefalingen til forsvarskommisjonen 7 brigader og 18 bataljoner. Forsvarskommisjonen landet i sin innstilling et sted imellom disse anbefalingene. Etter en god del diskusjon ble kommisjonens flertall enige om en hærstruktur med 6 brigader og 17 selvstendige bataljonsenheter.

For Sjøforsvarets struktur var variasjonene betydelig mindre. Fra forsvarsanalysen kom en anbefaling om å ha 32 MTBer for å sikre oss godt nok mot sjøinvasjon i Nord-Norge, og 10 små eskortefartøyer – som Sjøforsvaret vel med rette omtalte som kystkorvetter – for å få en god nok dekning av våre kritiske sjøtransporter fra Trøndelag til Troms mot ubåttrusselen. Forsvarssjefens anbefaling var å gå ned til 8 eskortefartøyer som måtte være vesentlig større og bedre utrustet. Dette innebar, selv med et mindre antall fartøyer, en meget tellende kostnadsøkning. Det var kommisjonen klar over og anviste dekning for dette ved en omprioritering innen Sjøforsvaret. I dens anbefalte struktur finner vi bare 6 "fullverdige" eskortefartøyer og et antall MTBer som er redusert til 22, fra forsvarssjefens anbefaling om 30 MTBer. Strukturforslagene for Luftforsvaret er i hovedtrekk like i alle de tre innstillingene, med 80 kampfly og et godt og tilstrekkelig sikret basesystem i nord.

Når tre strukturforslag for samme ressursnivå kan bli så vidt forskjellige, skyldes det selvfølgelig at de bygger på forskjellige forutsetninger for kostnadsberegningene. Hovedforskjellen ligger, som så mange ganger før, i ulike forutsetninger – eller snarere forhåpninger – om nedbemanning og

tilhørende reduksjoner i driftskostnadene. Men det var også sprik i kostnadsestimatene for noen av de store materiellinvesteringene. Anskaffelsen av nye kampfly og fregatter var de største enkeltbidragene, men også materiellkostnadene for de ulike brigadekategoriene var det forskjellige estimater av.

Forsvarsdepartementet fulgte opp innstillingen fra kommisjonen gjennom St meld nr 16 (1992-93) som skulle dekke perioden fram til og med 1998. Den tilrådingen Stortinget fikk gjennom denne meldingen fulgte i det alt vesentlige kommisjonens innstilling, men var betydelig mer uklar på en del punkter. De mest tellende forskjellene ligger i at antall eskortefartøyer reduseres fra 6 til 5, og at det ikke sies noe konkret om hvor mange kampfly som skal erstatte F-5 og når dette skal skje – bortsett fra at det vil bli etter 2000. Dessuten fastlegger heller ikke meldingen hvor mange selvstendige bataljoner hærstrukturen skal inneholde. Det er tydelig å lese, både på og mellom linjene i meldingen, at departementet er usikre på om økonomien vil holde for å realisere kommisjonens anbefalte struktur. De skriver riktig nok at "I tråd med FK 90s forutsetninger må Forsvarets personellstyrke reduseres med ca 6 440 personer over en 10-års periode". Men de følger opp med en presisering av det akk så velkjente faktum at personellreduksjoner er vanskelig å få til i praksis. Derfor må ikke dette anses som det eneste virkemidlet, og at Forsvaret må gjøre alt som er mulig for å spare driftsmidler gjennom rasjonalisering. Hvordan rasjonaliseringen skal kunne gi tellende bidrag til redusert drift uten at det skjer gjennom reduksjon i årsverk, finner vi ingen god forklaring på. Det tydeligste forsøket på å snakke seg bort fra problemene er følgende utsagn: "Hovedproblemstillingen knyttet til de store personellreduksjonene er derfor ikke begrenset til spørsmålet om å redusere antall ansatte. I like stor grad dreier det seg om å sikre en best mulig dekning av freds- og krigsorganisasjonens samlede personellbehov". Forsvarsdepartementet var altså fullt klar over at den driftskostnadsutviklingen kommisjonsinnstillingen foreskrev, ikke kunne realiseres. Det ville derfor bli behov for en god del tilpassninger i planen for strukturutvikling, både i tempo og omfang.

De grepene som ble gjort på grunnlag av forsvarskommisjonens innstilling og hele det omfattende analyse- og utredningsarbeidet den bygde på, var viktige for å unngå brå budsjettkutt og kaos i plangrunnlaget. Men Forsvarets glideflukt nedover mot stadig lavere og fjernere struktur mål fortsatte altså. Her jeg nå sitter kan jeg ikke unngå å gremmes litt over at alt det vi egentlig skjønnte og la fram, ikke fikk mer innvirkning på utviklingen. Og enda mer gremmes jeg over det vi ikke skjønnte – eller ikke forstod dybden i – og det vi kanskje kunne ha fått til dersom vi hadde vært mer klarsynte og "på hugget". Det viktigste ville ha vært å få Forsvaret bort fra forestillingen om at det var behov for å kunne stå imot en russisk invasjon i Sør-Norge. Det kunne ha gitt Hæren mulighet til raskt å konsentrere sine begrensede ressurser om en mindre struktur slik at glideflukten kunne ha flatet ut lenge før vi – med referanse til generalinspektøren for Hæren sitt utsagn fra 2008 – stod igjen med "et bydelsforsvar i Oslo".

Skulle noen i dag finne på å spørre meg om jeg tror resultatene var verdt de ca 85 årsverkene vi la ned i dette analysearbeidet fra 1987 til 1992, er jeg redd jeg ville bli svar skyldig. Det jeg vet med sikkerhet er at den innsikt i overordnede sammenhenger mellom økonomi, struktur og forsvarsevne som vi bidro med, gjorde drøftingene mer konkrete og konvergente og dermed mer etterprøvbare. Og så tror jeg at dette ga riktige beslutninger, med det kan selvsagt ikke bevises. Men det egentlige

spørsmålet er jo om disse riktige beslutningene faktisk ble satt ut i livet. Her er altså svaret et nokså nedslående ”nei, bare i begrenset grad”. Vi gjorde det vi gjorde fordi vi fortsatt hadde vår grunnholdning fra arbeider for FK 74 i behold. Vår plikt var å bruke de ressurser og den kunnskap vi hadde og påvirke på best mulig måte. Noe annet ville ha vært et svik mot instituttets rett og plikt til å gi de beste råd vi kunne gi. Men jeg tror – igjen i etterpåklokskapens lys – at vi kunne ha brukt ressursene våre på en vesentlig bedre måte

7.3 Hva er en ”helhetlig forsvarsanalyse”?

Tittelen på dette kapitlet i rapporten signaliserer at Forsvarsanalysen av 1991 skulle vise seg å markere inngangen til en periode der FFIs rolle i Forsvarets langtidspanlegging i gradvis endret seg mot mer fragmenterte og mindre selvgenererte bidrag. Denne utviklingen var først og fremst drevet av at Forsvarsdepartementet ønsket mer innvirkning på og styring av prosessen. Alle var klar over at St meld nr 16 (1992-92) som bygde på FK 90s innstilling, bare var et overgangsdokument. Omfattende problemer stod fortsatt i kø både når det gjaldt målene, oppgavene og ikke minst forsvarsstrukturens størrelse. Departementet hadde ansvaret for å utarbeide den neste langtidsmeldingen som skulle dekke perioden 1999 -2002 og kunne vanskelig fylle denne funksjonen godt nok uten selv å ha den nødvendige ”bestillerkompetanse” for utredninger og analyser, og god evne til å forstå, etterprøve og bruke resultatene. Det er grunn til å tro at FD tidligere kunne ha følt en viss avmakt, stilt overfor de omfattende og tunge innspillene både fra FO og FFI. Sett mot denne bakgrunn er det ikke vanskelig å skjønne departementets ønske om en bredere og sterkere plattform for sine viktige oppgaver. Dette utviklet seg imidlertid de kommende årene til en dragkamp mellom FD og FO som det ikke alltid var lett å se var hensiktsmessig. Den kulminerte i 2003 med etableringen av den såkalte integrerte strategiske ledelse i departementet og en tilhørende samling av makt og ambisjoner om sterk sentral styring. Dette innebar at departementet ikke bare fikk ansvar for langtidspanokumentene, men det skulle også ha en tilstrekkelig egenkapasitet til å drive langtidspanlegging. De menneskene som skulle utgjøre denne kapasiteten, ville da bli sittende svært nær den politiske ledelsen, på godt og vondt.

Men de grepene FD tok våren 1995 for å sikre seg et bedre grep om strukturplanleggingen, lå altså på et vesentlig lavere ambisjonsnivå. En rekke delutredninger ble iverksatt under overskriften Grunnlagsutredningen 96 (GU 96). I alt 11 hovedområder skulle utredes, tre av disse skulle FD selv ha ansvar for, de øvrige 8 skulle FO ta seg av. Også denne gangen ble det opprettet en forsvarsstudie, FS 96, nå med høyere ambisjoner og større innsats fra starten av enn tidligere. At FFIs kompetanse skulle brukes også i denne runden var det ingen diskusjon om. Prosjektet ”Forsvarsanalysen 96” ble etablert i mai 1995 med en planlagt innsats på 38 årsverk over 2 ½ år. Men i motsetning til tidligere utformet ikke FFI selv en helhetlig, samlet analytisk tilnærming med sikte på å gi egne anbefalinger på strukturnivå. Oppgavene vi skulle løse ble valgt ut og avgrenset gjennom en dialog med FD og FO. I prosjektforslaget settes rammene relativt vidt: ”Prosjektet skal gjennom analyser av sikkerhetspolitiske forhold, militære operasjoner og kostnader forbundet med alternative forsvarsstrukturer gi innspill og anbefalinger til støtte for Forsvarsstudien og utarbeidelsen av neste langtidsmelding om Forsvaret for perioden 1999-2003”. Vi skal merke oss at FFI skulle bidra til å utforme alternative strukturforslag. Men den formelle målsettingen for FA 96 var altså ikke å fremme en anbefaling om Forsvarets strukturutvikling.

I løpet av det drøye året hvor hovedarbeidet med strukturalternativene foregikk, ble innretningen av FFIs arbeider nøye fulgt opp gjennom prosjektrådet og tilpasset behovene i FD og i FOs forsvarsstudie. Det ble også innført en strengere kontroll med forsvarsanalysens rapporteringsveier. Som mange av de andre små inngrepene i helheten og selvstendigheten i FFIs bidrag, hadde også dette fullt forståelige og akseptable praktiske grunner. Tiden var knapp og en hensiktsmessig arbeidsdeling var avgjørende for et godt resultat. Når ledere på ulike nivåer skulle orienteres, måtte dette selvsagt koordineres. Og jeg må presisere at jeg ikke kan erindre at vi ved FFI en eneste gang ble aktivt hindret i å legge fram våre resultater og meninger. Men summen av det som skjedde fikk oss etter hvert til å innse at vi var på veg inn i en ny tid med andre rammer for FFIs bidrag til forsvarsplanleggingen.

Vi fikk klare signaler om dette allerede under arbeidet med prosjektforslaget til forsvarsanalysen. Arbeidet startet i februar 1995, men uten at vi hadde klart å få på plass et godkjent prosjektforslag. Det skjedde først 18. mai samme år, etter mange runder med både FO og FD. Den tydeligste markeringen av at vi var på veg inn i et ”bestillingsregime” kom på møtet i Forsknings sjefenes råd/utvidet da prosjektforslaget endelig skulle godkjennes. Midt under forhandlingene ba sjefen for Sentralstaben i Forsvarets overkommando, generalmajor Trond Moltzau, om ”time out” for en avklaring med FFIs direktør, Nils Holme, om finansieringen av prosjektet. Tidligere hadde forsvarsanalyser ved FFI vært dekket av FFIs basismidler med henvisning til vår rett og plikt til å gi selvstendige råd i denne sammenheng. Da de to sjefene kom inn igjen og møtet kunne forsette, hadde Holme akseptert et sterkt ønske fra FO om at de skulle betale 10 av de totalt 20 millioner kronene prosjektet skulle koste. Dette betydde selvsagt ikke at nå var FFI med ett slag ”kjøpt og betalt” på linje med et hvilket som helst konsulentfirma. Men en barriere var brutt. Vi merket tydelig under prosjektets gang at en oppdragsgiver som har bestilt og betalt for vår forskning og våre analysebaserte råd, kommer oss nærmere inn på livet, på godt og vondt. Nærheten til oppdragsgiver og forståelsen av problemene ble styrket, men det blir tyngre å legge fram selvstendige – og særlig uønskede – råd. Dette var altså starten på en periode med tilspisset maktkamp mellom FD og FO, der FFIs sterke posisjon gradvis ble svekket. Den integrerte strategiske ledelsen i FD ble etablert 1. august 2003, og forsvarssjefen ble plassert i en problematisk tohattet posisjon og fratatt sitt eget stabsapparat for overordnede utredninger. Fram til da eksiterte det en slags påvirkningsmessig maktbalanse mellom de tre hovedaktørene i denne prosessen. Etter dette vendepunktet har systemet fått en helt annen karakter, med alle tråder og tilsvarende mye ansvar og myndighet samlet i departementet. Diskusjonen om hensiktsmessigheten av de organisasjonsendringene som ble gjort gikk høyt. Konsekvensene spente selvsagt videre enn det som har direkte med den langsiktige strukturplanleggingen å gjøre, men dette var ett av de viktigste aspektene ved reformen. Siste ord i denne viktige og komplekse saken er neppe sagt. I neste kapittel skal jeg komme tilbake til mine synspunkter på hvordan arbeidet med Forsvarets langtidsplanlegging best kan organiseres.

Men selv om FA 96 altså manglet litt på å være et selvstendig og helhetlig bidrag fra FFI til planleggingsprosessen, er sluttrapporten interessant lesning. I de fem årene som hadde gått siden FA 91, hadde vi langt på veg klart å komme oss ut av den tette ”usikkerhetståka” som la seg over våre sinn og tanker da vårt gamle verdensbilde raste sammen. I avsnitt 2.3 ”Endrede ytre betingelser” uttrykker vi dette i følgende, mer formelle vendinger: ”Nå – i 1997 – er usikkerhetene om framtidens

Europa fortsatt store. Men vi har hatt bedre tid på oss til å studere de pågående endringsprosesser og analysere konsekvensene. Dette gjør at Forsvarsanalysen 96 i langt større grad enn Forsvarsanalysen 91 bør være i stand til å ta hensyn til den fulle bredden av omveltningene i det europeiske sikkerhetsbildet”. Til dette vil noen med rette kunne replisere at det skulle ikke mye til for å gjøre det bedre en forrige gang. Men når jeg nå leser sluttrapporten fra FA 96, er jeg glad for – ja, nesten stolt over – hvor langt vi hadde kommet på disse årene. Vi innså at Russland ikke ville bli noen global militær stormakt, og at det først og fremst ville være den indre politiske og økonomiske utviklingen som ville bestemme landets vei videre. Vi vurderte det slik at det ville gå lang tid før Russland igjen kunne bli en tung militær aktør i regional sammenheng.

Om aktuelle militære trusler mot Norge skrev vi følgende:” I et tidsperspektiv ut over ca 10 år kan vi ikke se bort fra at Russland utvikler seg til å bli en antagonistisk stormakt i Europa, med et potensial for regionale eller lokale konfrontasjoner med andre stater. Dette gjelder også Nordregionen hvor Russland vil ha viktige strategiske og ressursmessig interesser. Ulike motiver for utløsning av en konflikt i dette området kan beskrives, uten at slike spesifikt bør tillegges stor vekt i den langsiktige planleggingen. Men som allerede nevnt vil Russlands militære styrkenivå trolig sette relativt snevre geografiske grenser for hva som er realistiske operative alternativer for de neste 10-15 år”. Dette var ikke så galt gjettet. I dag er Russland i ferd med å få en viss orden på sine militære styrker, men kan heldigvis ikke karakteriseres som en antagonistisk stormakt i Europa. Når vi skal planlegge vårt forsvar på lang sikt, bør vi imidlertid – uten å spekulere for mye på konkrete motiver og utløsende faktorer – ta hensyn til at vi har en stormakt som nabo og at vi må ha en selvstendig, nasjonal militær evne til å møte en geografisk begrenset invasjon i nord og andre former for begrensede militære aksjoner mot vårt område. Det skrev vi i 1997, og det er etter min mening like relevant i 2010.

Jeg tror også vi kan lære mye av den prinsipielle tilnæringsmåten som vi kom fram til i arbeidet med FA 96. Vi planla å gjøre effektivitetsanalyser av de strukturalternativene som ble utformet, for fem hovedklasser av utfordringer; fredsoppgaver, krisehåndtering i gråsonen mellom fred og krig, begrensede angrep både mot kritiske samfunnsfunksjoner og militære funksjoner, invasjon for å ta kontroll over en del av landet og deltakelse i internasjonale operasjoner. Dette er fortsatt en gyldig og dekkende kategorisering, men prioriteringene ville sikkert blitt en god del annerledes om vi skulle gjøre en liknende analyse i dag. Utformingen av alternative forsvarsstrukturer ble gjort etter det vi kalte en strukturkjernetilnærming. Alle strukturene skulle innholde en kjerne av elementer som til sammen kunne opprettholde den grunnleggende kompetanse og være grunnlag for en utvidelse i flere alternative retninger, avhengig av hvordan vi prioriterte de fem utfordringsklassene. Det ble lagt mye arbeid i å diskutere oss fram til denne strukturkjernen. På militær side var det en viss skepsis til hele tenkemåten, fordi strukturkjernen kunne bli oppfattet som et akseptabelt minimumsforsvar. Derfor brukte vi også betegnelsen *strukturkjerne* og ikke *kjernestruktur*, og vi passet nøye på å understreke at det var et politisk ansvar til slutt å velge en struktur som dekket våre sikkerhetsbehov godt nok – og bevilge de pengene som måtte til. Denne diskusjonen er fortsatt med oss i forsvarsdebatten, men dessverre med et dramatisk mye lavere styrkenivå som utgangspunkt. Skulle vi i dag på fritt grunnlag forsøke oss på en tilsvarende øvelse, er jeg redd mange ville komme fram til at dagens forsvarsstruktur ikke en gang kan sies å være en akseptabel strukturkjerne.

8 En planleggingsprosess for framtiden

I dette siste kapitlet i rapporten skal jeg forsøke å trekke historiens mange tråder sammen til en syntese av hvordan jeg ser for meg at den langsiktige strukturplanleggingen bør organiseres og praktiseres for på beste måte å møte de utfordringer Forsvaret vil stå overfor i de kommende tiårene. Jeg gjør det ut fra en overbevisning om at den utviklingen som har skjedd og de erfaringer vi har høstet gjennom snart 40 år med kvantitativt basert langtidsplanlegging, er et verdifullt grunnlag. Jeg vil forsøke å trekke veksler på summen av all innsikt og alle erfaringer FFI har samlet som en viktig aktør i prosessen. Dette gjelder både når våre bidrag har vært vellykket, men i minst like stor grad når vi har mislyktes.

I forrige kapittel tegnet jeg et bilde av utviklingen i vår planprosess som gjennom de siste 15 årene, slik jeg ser det, på enkelte områder har gått i gal retning. Dette gir grunn til bekymring både for langtidsplanleggingen som helhet og for FFIs bidrag. Det er derfor ikke til å unngå at min beskrivelse av den planprosessen jeg mener Forsvaret trenger i framtiden, på enkelte områder vil framstå som kritikk av dagens system. Men jeg vil understreke så sterkt jeg kan at min hensikt ikke er å presentere en ensidig kritikk av Forsvarsdepartementets opplegg for langtidsplanleggingen slik det er i dag. Jeg tar som utgangspunkt at departementet også er i en prosess hvor erfaringer fra de senere årene legges til grunn for forbedringer. Mitt håp er at denne endringsprosessen kan stimuleres og suppleres på en konstruktiv måte av de synspunkter jeg her legger fram.

8.1 Trenger vi langsiktig planlegging for å avvikle Forsvaret?

Forsvaret vårt blir mindre og mindre. Denne trenden har vært der helt siden tidlig på 1970-tallet, men de første 20 årene ble den delvis kamuflert ved at antall enheter ble opprettholdt, mens kvaliteten av enkelte enheter ble redusert til det ubrukelige. Etter at Forsvarskommisjonen av 1990 hadde påpekt dette og stukket ut en ny kurs for Forsvaret, ble det ryddet opp slik at en enhet skulle være en stridsdyktig enhet. Spesielt for Hæren gjorde dette at organisasjonens volum falt raskt. 13 brigader ble til 6, 6 Brigader ble til 3 og i dag kan vi knapt påstå at vi har en hel kampklar brigade. En tilsvarende, om ikke fullt så dramatisk utvikling er i gang for de to andre forsvarsgrenene. Tangentene peker altså mot null, og pessimistene vil påpeke at bare en "ordentlig krig" der norsk sikkerhet direkte står i fare kan snu denne trenden. Siden få, hvis noen, ser for seg dette som en reell mulighet i såkalt overskuelig framtid, blir pessimistenes konklusjon at vårt forsvar er under avvikling. Etter hvert som denne "halvveis styrte avviklingen" pågår, blir forsvarsstrukturen meningsløst liten, og da har det heller ikke har noen mening å prøve å styre utviklingen med utgangspunkt i tanken om mest mulig forsvarsevne per forsvarskrone.

Jeg skal innrømme at jeg selv, i mørke stunder, heller i retning av det bildet jeg her skisserer på vegne av dem jeg kaller pessimistene. Men rett betenkt er jeg overbevist om at det ikke vil gå slik. Jeg er sikker på at om vi spør norske politikere om landet vårt trenger et militært forsvar, vil de – uten forbehold – svare ja. Jeg tror denne overbevisningen sitter dypt og vil vise seg å være varig. Om 50 år kan selvsagt mye ha endret seg, både i den ene og den andre retningen. Men i dag mener jeg vi skal ta som utgangspunkt at våre politikere ønsker – og trenger – et best mulig grunnlag for å treffe

beslutninger om Forsvarets utvikling. Og det gjelder selv om forsvaret vårt allerede i dag er faretruende lite, og selv om den glidende og egentlig ikke villete reduksjonen skulle fortsette enda en stund.

Det er heller ikke slik at vårt lille forsvar er så oversiktlig at planleggingen lett kan gjøres av noen få kompetente enkeltmennesker og skrives ned på baksiden av en konvolutt. Selv om antallet enheter er lite, har vi i prinsipp de samme prioriterings- og strukturingsproblemene som andre små og mellomstore land. I tillegg er det slik at siden forsvaret vårt er så lite, står vi overfor noen spesielt vanskelig og avgjørende prioriteringsproblemer. Konsekvensene av å "tynne ut" deler av forsvarsstrukturen som allerede er marginalt små, vil bli dramatiske. Vi vil derfor bli tvunget til å ta opp spørsmålet om strukturen skal være såkalt balansert. Skal vårt lille forsvar ha alle de kapabilitetene som et moderne forsvar forventes å inneholde, eller gjør vi klokest i å avvikle noen slik at de andre kan opprettholde en meningsfylt kampevne. Disse problemstillingene står vi i Norge allerede midt opp i. St.prp. nr 48 (2007-2008) legger, med basis i forsvarssjefens sterke tilskyndelse, opp til at forsvarsbudsjettens kjøpekraft skal stabiliseres. Men likevel tror jeg vi gjør klokt i å være forberedt på at "avviklingsproblematikken" vil melde seg med enda større tyngde ved neste korsveg i strukturplanleggingen.

Min konklusjon blir derfor at vi også i årene som kommer trenger et velfungerende og troverdig planleggingsystem i Forsvaret. Planleggingsprosessen må ta utgangspunkt i det vi vet og det vi tror om framtidige utfordringer og oppgaver. Vi må kunne belyse konsekvensene av ulike valg på en konsistent måte og legge fram for besluttede myndigheter alternative helhetlige løsninger som er tilpasset aktuelle nivåer for ressurstilgang. Kort sagt, vi trenger fortsatt et plansystem som det Forsvaret har utviklet og brukt gjennom de siste 40 årene. Men vi må sørge for at det vi har erfart og lært gjennom disse årene, brukes til å utforme et system som trekker veksler på all tilgjengelig kompetanse og sikrer godt samvirke og god balanse mellom hovedaktørene i planleggings- og beslutningsprosessen. Det er dette resten av kapitlet skal handle om.

8.2 Grunnleggende prinsipper

Når utviklingen av en stor og kompleks offentlig etat som Forsvaret skal planlegges, kommer vi ikke utenom at prosessen må bli relativt mangfoldig og omfattende. Flere hovedaktører og støttespillere må delta, og disse har ulike funksjoner og så forskjellig bakgrunn og utgangspunkt at kommunikasjonen av og til kan bli krevende. Store mengder informasjon om relevante forhold og faktorer må være tilgjengelig. Rammene for Forsvarets samlede virksomhet må fastlegges, gjerne i form av alternativer der hvor usikkerheten på lengre sikt er betydelig. Her dreier det seg om både penger og personell, og om en rekke andre forhold både av politisk og praktisk art som planleggerne må forholde seg til. Informasjon og tilgjengelige fakta må kunne brukes konsistent og verifiserbart som grunnlag for å utforme konkrete alternative planer for hvordan Forsvaret kan tenkes å utvikle seg i et lengre tidsperspektiv. Disse planene må så vurderes opp mot Forsvarets oppgaver og de konkrete målene for Forsvaret bidrag til nasjonal sikkerhet. Og det må gjøres på en slik måte at resultatet av planarbeidet både blir forståelig og egnet som grunnlag for de beslutninger som myndighetene må fatte. Verken mer eller mindre kreves.

I dette avsnittet skal jeg beskrive de ”pelene til grunnfjellet” som jeg mener plansystemet trenger for å stå støtt. Det dreier seg om grunnleggende prinsipper og sentrale forutsetninger som må gjennomsyre tankesett og prosesser for at systemet skal være velfungerende og troverdig. Jeg tror som sagt at den 40-årige historien om utviklingen av Forsvarets system for strukturplanlegging som jeg tatt leserne med på i denne rapporten, er et godt utgangspunkt for dette. Taket i den planleggings- og beslutningskonstruksjonen jeg ser for meg er politikken. Det støttes opp av en kraftig sentersøyle som er prinsippet om politikken beslutningsmakt tuftet på innsikt og rasjonalitet. Rundt denne søylen finner vi fire pilarer som bærer sideveggene. De kan karakteriseres ved følgende overskrifter: Balanse mellom hovedaktørene, kontinuitet i kompetanse og metodikk, endringsbetinget langsiktighet og konkretisering.

Et lite forvarsel til dem som vil lese resten av dette avsnittet, kan være på sin plass. Dersom dere, etter å ha studert mine tanker om grunnprinsipper for forsvarsplanleggingen, skulle sitte igjen med en følelse av at de er håpløst urealistiske, så kan jeg på ett vis forstå det. De som kjenner situasjonen i Forsvarets langtidspanlegging godt, vil med rette kunne påstå at slik jeg beskriver den, kan det aldri bli. Men da må jeg også presisere at prinsipper ikke må forveksles med realiserbare mål. De skal være fyrlykter vi kan navigere etter slik at vi kan holde utviklingen av plansystemet vårt på rett kurs.

8.2.1 Politikken beslutningsmakt tuftet på innsikt og rasjonalitet

Senterpilaren i den bærende plankonstruksjonen er politikken beslutningsmakt tuftet på innsikt og rasjonalitet. Grunnforutsetningen er at de planene som legges, skal være grunnlaget de politiske beslutningene. Dette innebærer at våre politiske myndigheter må forstå plansystemets muligheter og begrensninger og hvordan vekselvirkningene mellom politikutforming og planlegging skal være. Men det i seg selv er ikke tilstrekkelig. De politiske beslutninger må også være målrettet rasjonelle og tilstrebe både en riktig tildeling av ressurser til Forsvaret sett i et nasjonalt perspektiv og en best mulig bruk av disse ressursene.

Allerede her kan det være på sin plass å stoppe opp og tenke gjennom forholdet mellom prinsipper og virkelighet. Når forskjellen mellom liv og lære blir stor, skal da læren tilpasses det virkelige livets realiteter, eller skal vi holde fast ved våre ideelle, grunnleggende forutsetninger og se det som en del av planleggingens hensikt å påvirke slik at det virkelige liv blir mest mulig i samsvar med læren? Eller sagt på en mer direkte måte: Har det noen hensikt å lage planer som forutsetter langsiktig rasjonalitet i de politiske beslutningene når vi har erfart at politikernes beslutningsadferd rett så ofte ikke ser ut til å benytte seg av den rasjonaliteten vi legger opp til? Et pragmatisk svar på dette spørsmålet kan vi bare finne dersom vi forstår og aksepterer at rasjonalitet i menneskers hoder har mange dimensjoner. Politikere på nasjonalt nivå har selvsagt som oppgave å bidra til god politikk og optimale beslutninger for nasjonen. Men også det å oppnå noe for partiet og for sine lokale velgere – ja kanskje til og med for seg selv – vil være viktige. Kontinuitet i politiske organer er – opp til en viss grense – et gode, og gjenvalg av dyktige politikere er derfor et relevant mål, ikke bare for politikerne, men også for det politiske styringssystemet. Her har vi altså å gjøre med en flerdimensjonal rasjonalitet. Vi forsvarsplanleggere må forstå og akseptere at mange, hver for seg relevante og legitime hensyn vil spille sammen når beslutninger fattes. Vår oppgave blir å sørge for at forsvarsdimensjonens

rendyrkede rasjonalitet blir så tydelig som mulig, slik at den kan få sin rettmessige plass i beslutningsprosessene. Så vil det alltid være politikernes rett og plikt å veie dette opp mot andre mål og hensyn. Og vi må leve med – og til og med akseptere – at for eksempel regionale næringspolitiske hensyn kan resultere i nye fartøyer som ikke representerer en optimal ressursbruk sett fra Forsvarets ståsted. Planleggernes oppgaver må være å sørge for at de negative konsekvensene for Forsvaret er godt belyst og kjent for dem som tar beslutningen.

Men i tillegg til denne problematiske flerdimensjonale rasjonaliteten har vi et mer alvorlig problem med det noen vil oppfatte som irrasjonell beslutningsadferd. Egentlig dreier det seg om en form for rasjonalitet, men der noen av faktorene ikke er legitime i den forstand at de er formelt erkjent som en del av den åpne prosessen. Skoleeksemplet på denne typen ”skjult og illegitim rasjonalitet” i forsvarssektoren er de mekanismene som har bidratt til at planene for strukturutvikling og aktivitet konsekvent og over lang tid ikke har blitt fulgt opp med de nødvendige bevilgninger. Denne tilstanden er ofte blitt kalt ”å ville målene, men ikke midlene”, og både politikere, etatsledere og byråkrater har – på forskjellig vis – gitt sine bidrag. For politikere som vil både sitt eget og Forsvarets beste, vil det kunne være belastende i klartekst å fastslå at Forsvaret må bygges ned. Det er mer akseptabelt å erkjenne at akkurat nå vil nok budsjettet bli litt lavere enn ønskelig, men påstå at dette skal tas igjen senere. Dette til tross for at de nok innerst inne vet at muligheten for at det skal skje er ganske begrenset, og i beste fall må karakteriseres som et selvbedrag, i verste fall på grensen til en løgn. Og på toppen av dette har de alle nødvendig forutsetninger for å forstå at konsekvensene for Forsvaret vil bli svært negative når denne praksisen vedvarer over lengre tid. Byråkratene i departementet sitter i en rolle hvor det blir oppfattet som viktig å skjerme statsråden mot problemer som kan få negative konsekvenser. De har derfor ofte svake insitammenter til å kjempe for vanskelige beslutninger og klare formuleringer.

Forsvarssjefene fram til 1999, må ha handlet ut fra en oppfatning av at politikerne måtte ”presses” til å bevilge mer penger ved å anbefale en plan som ville kreve nettopp dette. Forsvarssjefene visste nok at selv om denne planen langt på veg skulle bli formelt akseptert, ville den ikke bli fulgt opp med de nødvendige bevilgninger. For politikerne var denne formelle ”nesten-aksepten” minst belastende. For forsvarssjefene var overbud et mantra som skulle signalisere vilje og evne til å kjempe for Forsvarets bevilgninger. Resultatet ble, som vi vet, at økonomisk urealistiske planer ble styrende for de løpende beslutningene, med en stadig mer ubalansert forsvarsstruktur som konsekvens.

Med slike mekanismer som en tellende – av og til dominerende – realitet i forsvarsplanleggingen må vi forsvarsplanleggere altså spørre oss selv om et plansystem tuftet på åpen rasjonalitet er liv laga. Jeg er ikke i tvil om svaret: Den åpne, rent forsvarsrelaterte rasjonaliteten er nødvendig. Den må praktiseres slik at denne rasjonalitetsdimensjonen får den vekt den fortjener i kampen om beslutningstakernes oppmerksomhet når også andre, fullt legitime hensyn skal tas inn. I tillegg skal den utgjøre en tung motvekt mot beslutningsadferd som er påvirket av utenforliggende hensyn, ofte av personlig og mer kortsiktig karakter, som rasjonelt sett ikke skal tillegges vekt. Konsekvensene av at slike hensyn får innpass skal, som et minimum, være kjent, og det må være aktører i planprosessen som kan utgjøre en motkraft mot den formen for ”skjult og illegitim rasjonalitet”. Et eksempel på at

kampen for den forsvarsrelaterte rasjonaliteten nytter skjedde i 1999. Da general Sigurd Frisvold tiltrådte som forsvarssjef, endte det med et lenge etterlengtet paradigmeskifte. Han erklærte at forsvarssjefens oppgave er å legge fram sin vurdering av hvordan forsvarsvnen vil påvirkes av økte eller reduserte bevilgninger, ikke å være en sterk forkjemper for en størst mulig forsvarsstruktur. Det er udiskutabelt politikernes oppgave å bestemme hvor stort og hva slags forsvar vi skal ha. Det ansvaret må de være seg bevisst. Dette tenkesettet ble fulgt opp med stor tyngde av Frisvolds etterfølger som forsvarssjef, general Sverre Diesen.

For planleggingsprosessen må erkjennelse og aksept av politikkenes beslutningsmakt ha den ufravikelige konsekvens at de politisk besluttede ressurstildelingene skal være styrende. Strukturplanene må tilpasses realistiske forventninger om bevilgninger til Forsvaret. Vi må selvsagt ta hensyn til at framtidige bevilgninger vil være beheftet med usikkerhet, og dette må gjøres på en mest mulig nøytral og balansert måte. Når vi ser tilbake på de siste 40 år, har utviklingen av forsvarsbudsjettet vært ganske så forutsigbar. Det er neppe ressursusikkerheten som sådan som har vært vårt største styringsproblem, men snarere viljen og evnen til å innrette planene etter en sikkerhet vi ikke likte konsekvensene av.

8.2.2 Balanse mellom hovedaktørene

Den først av de fire støttepilarene rundt grunnprinsippet om politisk beslutningsmakt tuftet på rasjonalitet og innsikt, gjelder forutsetningene for en riktig balanse mellom hovedaktørens påvirkningsmuligheter. Siden påvirkningsmuligheter i plansammenheng hører nøye sammen med innflytelse og dermed makt, kunne jeg ha brukt ordet maktbalanse i stedet. Men jeg har allerede valgt å knytte ordet makt til de politiske beslutningsmekanismene. Her vil jeg følge dette opp ved å se nærmere på hvordan forholdet bør være mellom dem som gjennom planleggingsprosessen bidrar til å legge premissene for denne maktutøvelsen. Som jeg har skrevet om i de tidligere kapitlene, var rollefordelingen mellom de tre hovedaktørene Forsvardepartementet, forsvarssjefen og Forsvarets forskningsinstitutt ganske stabil fram til midt på 90-tallet. Etter det har departementet gradvis styrket sin formelle rolle i planarbeidet og trukket flere sentrale oppgaver inn i sin organisasjon, i dag representert ved avdeling for Forsvarspolitik og langtidsplanlegging (FD IV).

Forsvarssjefen har i dag en formell rolle gjennom sin plass i den integrerte strategiske ledelsen i departementet. Han skal gi fagmilitære råd og innspill til planarbeidet og kan basere disse på egne utredninger. Om dette skal skje i form av en helhetlig forsvarsstudie eller gjennom mer avgrensede utredninger synes å være uklart. En viktig begrensning har vært at han som etatssjef ikke har hatt noe eget utredningsapparat, men vært henvist til å bruke tilgjengelige ressurser i departementet. Disse ressursene vil ofte være knappe, noe som vil sette praktiske grenser for hvor omfattende og grundige utredningene kan bli. At dette har vist seg å være et problem i den strategiske ledelsen av Forsvaret, kommer klart til uttrykk i avsnitt 6.4.1 i St. prp. nr 48 (2007-2008) som omhandler den strategiske ledelsen av Forsvaret. Her står det at "Forsvarsstaben skal videreutvikles til et dedikert stabsapparat for å støtte forsvarssjefen i rollen som etatssjef. Den nye Forsvarsstaben vil sammen med Forsvardepartementet utgjøre forsvarssjefens stabsapparat for å støtte ham i utøvelsen av begge hans funksjoner – som øverste fagmilitær rådgiver i departementet, og som etatssjef".

I september 2010 er status at generalinspektørene med sine respektive grenstaber er flyttet ut, både organisatorisk og geografisk. Organisasjonsavdelingen i Forsvarsstaben har som oppgave å gjennomføre vedtatte planer, men har fortsatt ingen formell funksjon eller kompetanse innen langtidsplanlegging. I rollen som øverste fagmilitære rådgiver i departementet har forsvarssjefen altså fortsatt bare utredningsressursene i FD IV å støtte seg på når han skal gi råd om den langsiktige utviklingen av Forsvaret. Disse utrederne har en svært vanskelig oppgave når de både skal lytte til og gi råd til den politiske ledelsen og utgjøre forsvarssjefens faglig baserte utredningskompetanse. I tillegg til vanskelighetene med denne "tohattetheten" i utredningssammenheng ligger det også sterke føringer og begrensninger i forsvarssjefens delte funksjon som øverste sjef for det militære Forsvarets og som medlem i Forsvarsdepartementets integrerte strategiske ledelse. Departementets nærhet til politikken og forsvarssjefens ansvar for sin etat kan i vanskelige saker komme til å skape tunge lojalitetsproblemer. Denne problematikken var med i vurderingene da den integrerte strategiske ledelsen ble innført i 2003.

Også FFIs rolle i langtidsplanarbeidet har endret karakter de siste ti årene. Vi gjør ikke lenger selvstendige og helhetlige forsvarsanalyser og utformer forslag til strukturutviklingsplaner som administrerende direktør FFI står bak. Men instituttet bidrar med delanalyser som selvsagt er sett i en helhetlig sammenheng. Mest helhet er det i våre kostnadsanalyser, der vi fortsatt reelt sett har ansvaret for datagrunnlaget, metodikken og beregning av kostnadskonsekvensene av alternative strukturutviklingsplaner. I tillegg har vi dybdekompetanse innen flere områder og bidrar med kostnadsanalyser når sentrale delproblemstillinger skal avklares. Valg av kampfly og basestruktur for disse er eksempler på dette. Når det gjelder utforming og analyse av alternative styrkestrukturer, var bidragene våre fram til 2005 fragmenterte. Som enkeltbidrag var de sikkert viktige og gode, men de utnyttet ikke den kompetanse og erfaring FFI har med å utvikle scenarioer og gjøre kvantitative effektivitetsanalyser for alternative forsvarsstrukturer basert på prioriterte forsvarsoppgaver. Etter 2005 har analysene ved FFI igjen blitt noe mer helhetlige. Hovedtyngden av analysearbeidet gjøres i delprosjekter som til sammen dekker de fleste sentrale problemstillingene. Men på grunn av den rollen instituttet har fått i planarbeidet, blir resultatene fra våre delanalyser utnyttet på en fragmentert måte. Jeg har sagt min mening tidligere i denne rapporten om hvor viktig det er å supplere godt skjønn med robuste og etterprøvbare kvantitative analyser. Jeg tror at den svekkelsen som har skjedd av den kvantitative delen av planarbeidet, har ført til at våre politikere har fått et klart dårligere grunnlag for å gjøre riktige strukturvalg.

Jeg skal ikke gå videre med min vurdering av sterke og svake sider ved dagens organisering og praktisering av langtidsplanleggingen i Forsvaret. Mitt anliggende her er å understreke viktigheten av å holde en god balanse mellom de tre hovedaktørene som skal samarbeide om et best mulig plangrunnlag. Departementet, forsvarssjefen og FFI har selvsagt ulike roller i prosessen og også forskjellig kompetanse. Med utgangspunkt i denne ulikheten må det eksistere en indre balanse mellom deres funksjoner og bidrag som er tuftet på likeverdighet. Denne likeverdigheten innebærer at de tre aktørene skal legge fram sine analyser og vurderinger av helheten i langtidsplanen, og at disse innspillene skal tas inn i de sammenfattende vurderingene under hensyn til deres spesielle rolle og kompetanse. Medarbeiderne i departementet må i denne sammenhengen bære to forskjellige hatter: En

”dialoghatt” som samtalepartner og rådgiver i samspillet med det politiske nivået, og en ”faghatt” når plangrunnlaget skal utformes. Det er særdeles viktig, men også krevende, å skille disse funksjonene fra hverandre. Under arbeidet med å vurdere sterke og svake sider ved ulike styrkestrukturer må faghatten brukes. Men når fakta, analyseresultater og faglige vurderinger er på plass og en stortingsproposisjon skal formuleres, skal dialoghatten på. Å praktisere denne vanskelige dualismen blir lettere når det skjer i nært samvirke med likeverdige medspillere med et annet ståsted og supplerende kompetanse.

Forsvarssjefen har ansvar for all virksomhet i Forsvaret og er dessuten regjeringens nærmeste militære rådgiver. I hans organisasjon finnes hovedtyngden av den fagmilitære kompetansen. FFI er Forsvarets sentrale forskningsinstitutt og har en vedtektsfestet rett og plikt til å gi Forsvarets politiske og militære ledelse faglig baserte råd innenfor instituttets kompetanseområde. Alle disse rollene må supplere hverandre, og det er viktig at de kan spilles med full bruk av den kompetanse organisasjonene har. Dersom én organisasjon får en for sterk stilling, vil dette på sikt få flere negative konsekvenser. For det første vil det bli mangel på konstruktive meningsbrytninger og motforestillinger. Dette er en avgjørende forutsetning for en bred belysning av vanskelig saker og et balansert beslutningsgrunnlag. For det andre vil det ikke bli trukket fulle vekslers på de to andre institusjonenes kjernekompetanse. Og for det tredje vil den dominerende institusjonen ofte forsøke å bygge opp egen kompetanse som allerede finnes hos de to andre. Resultatet blir duplisering og at god kompetanse byttes ut med noe som kanskje ikke fullt ut holder mål.

Det er et velkjent fenomen i store organisasjoner at det svinger mellom sentralisering og desentralisering av strategiske støttefunksjoner. Det finnes ikke noen oppskrift på hva som er den riktige balansen, og forskjellige krefter drar i hver sin retning. Sentralisering av kompetanse og makt kan være riktig når organisasjonen er i krise og tunge grep må tas. Men under normale forhold er det hensiktsmessig med mer delegering basert på en god arbeidsdeling. Det stilles imidlertid ganske strenge krav til aktørene for at en slik ”konstruktiv maktfordeling” skal være stabil. Oppgavedelingen må være godt tilpasset aktørenes rolle og kompetanse, og den må være kjent og akseptert av alle. Samarbeidet må være åpent og konstruktivt, og preget av gjensidig forståelse og respekt. Jeg har tro på at Forsvaret kan finne en slik god og stabil likevekt i sitt planarbeid. Pendelen har svingt mellom for sterk dominans av FFIs stramme, kvantitativt baserte planmetodikk, via bestrebelsers fra forsvarssjefens side på å styrke Forsvarets overkommandos rolle, til departementets samling av flere funksjoner og prosesstråder enn det vil ha kompetanse og kontinuitet til å kunne håndtere godt nok. Dette er et unikt erfaringsgrunnlag som vi må bruke til å finne en balansert samarbeidsmodell der de tre institusjonene gjensidig spiller hverandre gode med utgangspunkt i sine forskjellige roller og sterke sider.

8.2.3 Kontinuitet i kompetanse og metodikk

En velfungerende planprosess er helt avhengig av at det er tilstrekkelig kontinuitet i alle viktige delfunksjoner. Kontinuitet er derfor den andre av de fire grunnpilarene som plansystemet skal stå på. Dette betyr selvfølgelig ikke at det skal arbeides kontinuerlig og med samme innsats med alle funksjonene til enhver tid. Det er to aspekter av kontinuitet jeg er spesielt opptatt av at vi har. For det første må vi ha kontinuitet i den kompetansen som er avgjørende for at planarbeidet skal kunne

gjennomføres på en god måte. For det andre må vi ha god sammenheng over tid i vår konseptuelle tenking om hvordan planprosessen skal være og i de arbeidsmetoder og verktøy som skal benyttes, slik at vi ikke kaster bort tid og krefter på stadig vekk å finne opp hjulet på nytt.

Mangel på kompetansekontinuitet i viktige planleggingsfunksjoner i Forsvarets har vært et stort og vedvarende problem. Det er flere årsaker til dette. For det første har Forsvarets beordringssystem ført til at offiserer normalt blir sittende relativt få år i de stillingene som skal bidra til planarbeidet. For det andre har stabskapasiteten i Forsvaret ikke vært stor nok til å dekke behovet når det skal gjøres mer omfattende utredninger, for eksempel i form av en forsvarsstudie. Det har derfor vært nødvendig å hente inne tilleggs kapasitet ved enda mer kortsiktige beordringer, ofte på kort varsel. Selv om det gjennomgående har vært mange dyktige og erfarne offiserer inne i disse arbeidene, stiller de i starten med svært varierende formell kompetanse og liten eller ingen erfaring innen planlegging og utredningsarbeid. Dette gjør at de trenger en god del tid for opplæring før de egentlig kan bidra i planprosessen. Opp gjennom årene har dette vært et sentralt problem for forsvarssjefens bidrag til langtidsplanleggingen. Fagmilitær kompetanse er helt avgjørende for god strukturplanlegging. Men offiserene har sjelden kunnet være med som fullverdige kompetansebærere i planarbeidet, på grunn av de begrensningene som ligger i utdannings- og beordringssystemet.

I Forsvarsdepartementet har kontinuiteten vært høy blant de sivilt ansatte medarbeiderne. I dagens organisasjon er imidlertid mange av stillingene som er viktige for langtidsplanleggingen, besatt av offiserer. Her møter vi den samme diskontinuiteten som har skapt problemer i forsvarssjefens organisasjon. Flinke offiserer kommer inn og gjør ofte en engasjert og god jobb. Men for de fleste er dette en mellomstasjon i deres faglige utvikling, og de skal videre i sin militære karriere. Kontakten og samarbeid mellom offiserer og sivile tjenestemenn gjennom en slik ordning har nok vært nyttig for en god organisasjonsutvikling. Det skaper gjensidig respekt og forståelse for de oppgavene som skal løses i den sivile og militære delen av organisasjonen. Men for kompetanseutvikling og kontinuitet medfører det klare begrensninger. Mange av funksjonene i langtidsplanprosessen er spesialiserte og krevende. Formell utdanning innen dette området er et viktig startgrunnlag, men langt fra alle offiserer som får denne type stillinger i departementet, har dette grunnlaget. Mye kan læres på jobben, men det vil ofte ta lang tid, og det er svært sjelden mulighet for tellende overlapp i forbindelse med stillingsbytter. Dermed blir også Forsvarsdepartementets arbeid med den langsiktige strukturplanleggingen preget av diskontinuitet og manglende kompetanse.

Forsvarets forskningsinstitutt har gjennom flere tiår vært kompetansebæreren innen planleggingsmetodikk og kvantitative analyser. Rotasjonen av medarbeidere har ikke vært så stor at det har skapt problemer for utvikling og overlevering av kompetanse innen egne rekker. Da FFI selv gjorde helhetlige forsvarsanalyser og la fram egne strukturalternativer, var det et påtrengende behov for å få inn fagmilitær kompetanse gjennom tilbeordringer fra Forsvaret. Dette skapte en del problemer med diskontinuitet. Med forsvarsanalyser hvert femte år, måtte det et nytt team av offiserer til for hver analyse, og også underveis i en analyse hendte det ofte at offiserer ble frabeordret og nye kom inn.

Men kontinuiteten blant forskerne, som etter hvert også opparbeidet en betydelig innsikt i fagmilitære forhold, gjorde at problemene med diskontinuitet blant offiserene ble håndterbare. Også i dag er det viktig for FFI å ha tilbeordrede offiserer, både som fagpersoner og som bindeledd til Forsvaret.

Konsekvensene av vedvarende diskontinuitetsproblemer kan bli så store at de svekker plansystemets effektivitet og evne til å ivareta sine kjernefunksjoner, og dermed brytes også troverdigheten ned. Noe av det første som rammes, vil være organisasjonens evne til å lære av egne begrensninger og feil og dermed skaffe seg et bedre utgangspunkt for det videre planarbeidet. Dette vil skade både evnen til problemforståelse og til å utvikle gode løsninger. Også mulighetene til skrittvis over tid å forbedre analyseverktøyene og den grunnlagsinformasjon som disse trenger, vil raskt svekkes dersom organisasjonen ikke har tilstrekkelig kontinuitet. Resultatet vil bli at både effektiviteten i prosessene og kvaliteten av resultatene forringes. Forståelse som eksisterte må gjenoppbygges, og kjente løsninger som fortsatt kan brukes, må finnes på nytt.

Dette kan gå så langt at planorganisasjonen nærmest gir opp – i alle fall utsetter – sitt arbeid med de reelle problemene og flytter hovedtyngden av innsatsen over på metaproblemer – problemstillinger som angår hvordan de egentlige problemene kan systematiseres og formuleres. I forsvarssammenheng vil dette ofte bestå i å skrive dokumenter om strategi og overordnede konsepter. Når vi står overfor en fundamentalt ny situasjon, vil en slik gjennomgang være nødvendig. Under forhold med en mer normal utvikling kan det være nyttig med en regelmessig oppdatering av slike dokumenter, for eksempel hvert tiende år. Men vi må huske at enten det dreier seg om skriving om forsvars- og sikkerhetspolitikk eller ”maktkonsepter”, så løser dette i seg selv ingen av de virkelige problemene. Og det er disse planleggerne må bruke storparten av sin tid på.

Som en avrundning av dette tilløpet til forherligelse av all slags kontinuitet, hører det absolutt med noen reservasjoner. Her som så ofte i det virkelige liv gjelder det å unngå de ekstreme ytterpunktene på skalaen og finne et balansepunkt. Varig diskontinuitet er ødeleggende og må unngås. I den andre enden av skalaen lurer manglende evne til fornying, stagnasjon og innavl. Det er kanskje et hakk verre enn den store diskontinuiteten, fordi diagnosen ofte er vanskelig å stille for de involverte og grepene som må til for å ”gjenåpne” miljøet, kan være vanskelig å ta. I Forsvarets plansystem er det nok byråkratene i departementet og utrederne i de etablerte forskningsmiljøene som bør være mest på vakt mot en slik utvikling.

8.2.4 Endringsbetinget langsiktighet

Et av de vanskelige dilemmaer i planlegging og styring av store og komplekse organisasjoner er å finne den rette balansen mellom planfasthet og fleksibilitet for å kunne tilpasse seg endringer i de ytre rammebetingelsene. Langsiktighet i kombinasjon med endringsberedskap må derfor være den tredje støttepillaren i plansystemet vårt. I Forsvarets strukturplanlegging er det et absolutt krav om å se langt fram i tid fordi mange av tidskonstantene for endring er store. Konsekvensene av materiellanskaffelser vil være med oss i flere tiår. Endring av personellstrukturen må skje innen gjeldene lover og regelverk og krever langt tid, spesielt dersom det dreier seg om mer omfattende reduksjoner. Omorganiseringer vil også være tidkrevende dersom de medfører større relokaliseringer, nybygging og flytting av

personell. Strukturutviklingsplanen må synliggjøre konsekvensene av slike endringer i sum over tid, slik at beslutningstagerne kan stake ut en kurs som er konsistent målrettet og i samsvar med de rammebetingelser som er satt.

Men grunnlaget for de politiske beslutningene må også ta hensyn til usikkerheter. Derfor må en slik enkelt plan ikke få bli statisk og enerådende. Vi trenger alternative planer som konkretiserer strukturutviklingen tilpasset andre utviklingslinjer for de planfaktorene som det hefter størst usikkerhet ved. Dette vil først og fremst gjelde ytre rammebetingelser som vi selv har liten eller ingen innvirkning på. De klassiske eksemplene på dette er sikkerhetspolitiske rammer med tilhørende utfordringsscenarioer og prioriterte oppgaver for Forsvaret. Også de økonomiske faktorene som påvirker Forsvarets utvikling, vil være usikre. Erfaringstall kan gi oss brukbare anslag for prisutviklingen for militært materiell, men usikkerheten blir som regel stor når vi må se et stykke fram i tid. Lønnskostnadene kan vi i prinsipp selv påvirke. Men de mekanismene som driver utviklingen, er så komplekse at det er vanskelig å forutsi hva som vil skje. Det samme gjelder størrelsen på forsvarsbudsjettet, selv om det er våre egne politikere som i framtiden skal bevilge pengene. Økonomiske nedgangstider som vil legge press på forsvarsbevilgningene, er vanskelige å forutse.

Når vi kombinerer usikkerhetene i disse planfaktorene, får vi raskt et så stort antall forskjellige planforutsetninger og alternative planer at det blir umulig for beslutningstakerne å forholde seg til dem. Som planleggere kan vi ikke bare strø om oss med alternativer og tro at vi da har gjort jobben vår. Vi må ha kunnskap nok til å velge ut et håndterbart antall alternative planforutsetninger som best kan belyse de viktigste konsekvensene av usikkerhet. Vanligvis vil dette gjelde usikkerhet om økonomi og oppgaveprioritering. Når et svært kostnadskrevenne prosjekt, som for eksempel anskaffelse av kampfly, skal innpasses i en trang økonomi, blir det avgjørende å lage alternative planer som viser hvordan dette vil kunne påvirke andre viktige investeringer og omfanget av den løpende virksomhet, avhengig av prosjektets totale kostnad og betalingsprofil.

Et forslag til en langsiktig hovedplan med et lite sett av alternativer som belyser konsekvensene av usikkerhet, er det beste grunnlaget vi som planleggere til enhver tid kan tilby de som har ansvar for å ta beslutningene. Valg av hovedplan er en politisk beslutning. Den skal legges til grunn for en mer konkret og detaljert gjennomføringsplan for de nærmeste årene. Men på toppen av dette må vi ha en konstant beredskap for å fange opp endringer som vil kunne slå sterkt inn i dette plangrunnlaget. Under normalt stabile forhold vil dette kunne ivaretas gjennom en regelmessig gjennomgang av planforutsetninger og oppdatering av planer hvert fjerde år. Men når vi aner at større endringer kan komme, må vi raskt kunne bruke vår kunnskap og våre analysemetoder til å rette søkelyset mot de utfordringer dette innebærer og hvordan det bør påvirke den hovedplanen Forsvaret styres etter.

I dag er vi i en slik situasjon, fordi oppgaveprioriteringen raskt kan forskyves fra internasjonale operasjoner mot tradisjonelle forsvarsoppgaver i Norge og våre nærområder. Dette vil få konsekvenser for materiellbehov, øving og ikke minst for personalpolitikk. Det er denne vekslingen mellom velfundert langsiktighet og responsivitet overfor endringer som kjennetegner god planlegging. Men uansett hvor godt vi analyserer og planlegger, må vi være klar over at vi ikke kan løse politikernes

beslutningsproblemer en gang for alle. Beslutninger under usikkerhet vil alltid være vanskelig. Det finnes ingen strukturplan som er robust nok overfor de endringer som kan skje innenfor de tidsrammer som Forsvaret må forholde seg til i strukturutvikling. Politikerne må støtte seg til planene, men i tillegg bruke sin klokskap og sitt gode skjønn når vanskelige beslutninger skal tas. Den viktigste hjelpen vi som planleggere kan gi, i tillegg til å sikre en oppdatert hovedplan, er å sørge for at vi selv har innsikt, årvåkenhet og den nødvendige endringsberedskap.

8.2.5 Konkretisering

Det fjerde grunnprinsippet for et godt plansystem er kravet om størst mulig grad av konkret beskrivelse av alle viktige forutsetninger, analysemetoder, resultater og anbefalinger. Denne konkretiseringen har to formål. For det første skal den bidra til sporbarhet og etterprøvnbarhet i hele prosessen fra mål, rammeforutsetninger og inngangsdata til en ferdig dokumentert langtidsplan. For det andre skal den framvinge klarhet og motvirke dårlig fundert synsing. Disse formålene henger til en viss grad sammen, men er ikke to sider av en og samme sak. Sporbarheten angår selve prosessen, mens klarhet først og fremst har å gjøre med prosessens saklige innhold. Men selvfølgelig bidrar også klare formuleringer av substans til etterprøvnbarhet.

For selv å følge dette grunnprinsippet skal jeg konkretisere hva jeg egentlig mener med konkretisering i denne sammenhengen. I praksis vil det finnes et spekter av mulig typer og grader av konkretisering. Det kan enten dreie seg om enkeltfaktorer eller om kausale sammenhenger i de prosesser vi analyserer. Enkeltfaktorer kan vi konkretisere ved tallfesting i en anerkjent måleenhet eller bruke egendefinerte måleskalaer. I det siste tilfellet brukes ofte en relativ skala som det kan være krevende å få en felles oppfatning av mellom alle involverte. Konkretiseringen kan prinsipielt også være i form av skrevet tekst. Men dette setter snevre grenser for hvor anvendbar den er, og vi kommer raskt inn i et grenseland hvor sporbarheten og etterprøvnbarheten blir dårligere. Sammenhenger og prosesser kan konkretiseres ved ulike typer formelle modeller, men også som skrevet tekst. Velprøvde analytiske modeller av fysiske prosesser kan brukes i analyse av tekniske systemer. Dette er vanlig i arbeidet med de systemanalysene som strukturanalysene bygger på. På strukturnivå er databaserte simuleringmodeller med en relativt grov og forenkelt prosessrepresentasjon den vanligste formen for konkretisering. Manuelle spill, hvor deltagerne simulerer aktørene i prosessene, er fortsatt en aktuell form for formalisert modell. Konkretisering i denne sammenhengen krever dekkende og tilstrekkelig detaljerte situasjonsbeskrivelser og tekst som beskriver spillernes vurderinger og begrunner deres beslutninger. Det har vist seg at dette ofte blir så krevende at det begrenser sporbarhet og etterprøvnbarhet sterkt.

+Konkretisering er tidkrevende, og vi må prioritere. De forskjellige delene av planarbeidet stiller heller ikke like strenge krav til konkretisering. Alle viktige forutsetninger og grunnlagsdata må selvsagt dokumenteres. De overordnede sikkerhetspolitiske rammer og forutsetninger krever en klar og entydig tekst, mens de scenarioene som skal brukes i analysearbeidet, må konkretiseres både gjennom tekst, styrkeoversikter og kart som viser styrkedeployering og akser for framrykning. I analyse- og synteseprosessene må vi konsentrere den metoderelaterte konkretiseringen om de mest utslagsgivende delene av prosessen. Øverst på denne lista står de metodene vi skal bruke til å finne ut hvilken forsvarsevne en definert forsvarsstruktur representerer og hva det vil koste å implementere

den. I dagens planleggingsprosess er behovet for et godt fundert og dokumentert verktøy for kostnadsanalyse fullt ut forstått. FFI har den sammenbindende kompetansen på dette området, og samspillet med departementet og de relevante fagmiljøene i Forsvaret er godt.

Konkretiseringen blir mer komplisert og krevende i arbeidet med effektivitetsanalysene. Som jeg har vært inne på tidligere i rapporten, må disse analysene gjøres først på komponentnivå – eller kapabilitetsnivå, for å være i samsvar med dagens terminologi – og deretter på strukturnivå. Kapabilitetsanalysene må gi svar på hvilke ytelser de aktuelle strukturkomponentene vil ha i ulike operative situasjoner. Optimaliseringen av hele styrkestrukturen kan imidlertid ikke skje ved at vi fastsetter krav på styrkekomponentnivå og så summerer disse komponentene til en struktur. Vi må gjøre en totalprioritering mellom alle komponentene basert på en effektivitetsanalyse på strukturnivå. Metodikken må gi oss mulighet for samspill mellom modellene på komponent- og strukturnivå. Vi må kunne arbeide oss inn på vanskelige strukturproblemstillinger ved å gå både nedenfra og opp og ovenfra og ned i problemhierarkiet. Og som om dette ikke var komplisert nok, må vi også ta hensyn til at forsvarsevne på strukturnivå må uttrykkes i flere dimensjoner på en måte som gjenspeiler Forsvarets oppgaver.

Analyseverktøyet må altså være basert på den type fleroppgavetilnærming som ble benyttet under Forsvarsanalysen av 1996 og som er videreutviklet av FFI. Bare med et slikt analyseapparat kan vi bearbeide de overordnede strukturproblemene i Forsvaret på en forsvarlig måte. Selv om vi har et godt grunnlag gjennom den metodeutviklingen som har vært gjort, er det innen dette området at behovene for videre arbeid med konkretisering er mest påtrengende. Uten et oppdatert og kvalitetssikret verktøy vil vi bli henvist til å gjøre de vanskelige og helt avgjørende tverrprioriteringene på strukturnivå ved hjelp av det beste tilgjengelige skjønn, eller implisitt ved å skyve prioriteringene nedover i strukturhierarkiet. Ingen av disse tilnærmingene er tilfredsstillende.

Konkretisering skal være en grunnholdning og en ”levemåte” i planleggingsarbeidet. Den skal bidra til ryddighet, grundighet og etterrettelighet i alt vi gjør. Men vi må være på vakt mot overdrivelser. Gode forsetter som overdrives, kan bli en avsporing og et onde. Det gjelder også prinsippet om konkretisering. Konkretisering må ikke bli et mål i seg selv, men brukes pragmatisk som et virkemiddel for å kunne gjøre gode og etterprøvbare analyser. Viktige deler av planarbeidet, med et innhold som ikke enkelt passer inn i de vanlige formene for konkretisering, må ikke av den grunn bli nedprioritert. Da må kravene til formell konkretisering justeres. Mange viktige problemstillinger som må inngå i grunnlaget for strukturanalysene, er komplekse og ”diffuse” og kan ikke behandles med de analysemetodene vi vanligvis bruker. For eksempel lar menneskers adferd, enten det er i skarpe stridsoperasjoner eller i lønnskamp, seg ikke studere ved hjelp av de operasjonsanalysemetodene vi vanligvis bruker. Det gjør imidlertid ikke problemstillingene mindre viktige, men de blir langt mer krevende å bearbeide på en måte som kan fylle kravene til god metodekonkretisering og etterprøvbare resultater. Denne problematikken har bidratt til at forskningsinstituttet FFI har hatt problemer med å finne en egnet tilnærming til analyse av menneskelig adferd, og temaet har ikke fått den plass viktigheten tilsier.

En av hindringene har nok vært at våre egne vitenskaplig baserte krav til metodekonkretisering har en tendens til å springe ut av vårt arbeid med problemstillinger dominert av teknologi.

8.3 Den vanskelige praktiseringen

Prinsipper er vel og bra, noen – inkludert meg selv – mener at de er helt nødvendige. Men all verdens gode prinsipper til tross, vil vi møte livets virkelige problemer når vi skal omsette disse prinsippene i praksis. I dette avsnittet skal jeg ta for meg noen praktiske problemstillinger som Forsvaret vil stå overfor i årene framover i det løpende arbeidet med å planlegge utviklingen i et langsiktig perspektiv. Alle de problemene jeg tar opp, er der i dag, og jeg har vært innom dem med forskjellig vinkling tidligere i rapporten. Noen er allerede satt tydelig på dagsorden og under bearbeiding, mens andre er av en litt mer latent og ”diffus” karakter. Men de er ikke mindre viktige av den grunn. Jeg vil forsøke så å klargjøre hva disse problemene faktisk innebærer og etter beste evne bidra med konstruktive innspill til løsninger.

8.3.1 Kontinuerlig langtidspanlegging

En god planprosess må selvsagt utformes ut fra hensynet til den overordnede politiske beslutningsprosess den skal støtte. Jeg tar som utgangspunkt at utviklingen av Forsvaret fortsatt skal styres gjennom langsiktige politiske beslutninger i Stortinget. Disse beslutningene må være basert på en helhetlig og tilstrekkelig langsiktig framstilling hvor alle relevante fakta og vurderinger kommer klart fram. Det generelle format som har vært benyttet i de siste stortingsproposisjonene, vil også være egnet så langt vi kan se framover. Men det er ønskelig med større vekt på de langsiktige aspektene av Forsvarets utvikling. Fireårsperspektivet er for kort til å fange opp mange av de viktige konsekvensene av de beslutninger som må fattes. Disse stortingsbehandlingene må skje regelmessig, slik at det politiske system kan gjør gode forberedelser. Stortingets skal gjennom sine beslutninger se til at vår nasjonale sikkerhet er godt ivaretatt ved de bevilgninger som gis, og at bevilgningene som helhet brukes på best mulig måte. Ved hver enkelt stortingsbehandling vil det vanligvis være noen store og viktige enkeltsaker som kommer i fokus. Men disse sakene må alltid settes inn i den større sammenheng. Dersom ikke denne større sammenheng konkretiseres og legges fram for politisk behandling med jevne mellomrom, vil vår øverste politiske bevilgende myndighet gradvis miste grepet om Forsvarets utvikling og dermed om vår nasjonale sikkerhet. Det ville være særdeles uheldig, grensende til konstitusjonelt uforsvarlig, om behandlingen av Forsvarets langsiktige utvikling i Stortinget ble redusert til å gjelde enkeltsaker.

I et tidligere avsnitt gjorde jeg meg til talsmann for et grunnleggende prinsipp om kontinuitet i kompetanse og metodikk innen langtidspanleggingen. I praksis er det mange måter å sikre denne kontinuiteten på. Og det betyr ikke at alle deler av planarbeidet må foregå kontinuerlig og med samme innsats. I St.prp. nr 48 (2007-2008) legger Regjeringen opp til en prinsipiell endring i måten den strategiske langtidspanleggingen drives på. Den nye ordningen blir omtalt som ”en mer kontinuerlig tilnærming til langtidspanleggingen”, men det er ikke bare kontinuitetsaspektet som tas opp. Følgende formulering i proposisjonens avsnitt 10.6 utdyper hva endringene skal innebære: ”Regjeringen legger derfor opp til at den framtidige utviklingen av forsvarssektoren bør skje gjennom et mer kontinuerlig

og langsiktig utviklingsarbeid innen rammen av det integrerte departementet". Formuleringen inneholder to utsagn. For å starte bakfra, slås det fast at planleggingen skal skje innen rammen av Forsvarsdepartementet. Dermed stadfestes beslutningen fra 2003 om integrert strategisk ledelse av Forsvaret. Men dette er et nokså generelt utsagn som trenger presisering. Det er for eksempel uklart hva forsvarssjefen som etatssjef skal bidra med og hvordan han i praksis skal få utarbeidet sitt bidrag på en forsvarlig måte. Så sies det at planarbeidet skal være mer kontinuerlig strategisk og langsiktig. Jeg leser dette med hovedvekt på kontinuerlig, men jeg håper og tror at det også betyr at det skal legges mer vekt på langsiktighet i planleggingen.

Videre fastslår teksten at det langsiktige utviklingsarbeidet "skal være en naturlig, tydelig og mer permanent aktivitet... ..og i mindre grad framstå som ekstraordinære og altomfattende skippertak". Hva departementet legger i de to første adjektivene, er jeg usikker på. Jeg har vanskelig for å oppfatte forsvarsstudier og forsvarsanalyser, som har blitt gjennomført mer eller mindre regelmessig siden midt på 1970-tallet, som unaturlige og utydelige. Det er nok den siste delen av setningen som er mest substansiell. Ekstraordinære og altomfattende skippertak er ikke en helt misvisende karakteristikkk av de forsvarsstudiene som har vært gjort i forsvarssjefens regi. Men for at beskrivelsen skal være dekkende, må det også føyes til at disse studiene, med unntak av FS 85, i stor grad bygde på analyser gjort ved FFI. Siden siste halvdel av 1980-tallet har denne analyseaktiviteten pågått kontinuerlig, og med en økning av innsatsen i forbindelse med forberedelsene til en ny stortingsmelding eller stortingsproposisjon. Jeg tolker derfor teksten i St.prp. nr.48 slik at hensikten er å dempe "av-på dynamikken" i forbindelse med de skippertak forsvarsstudiene har representert. Disse studiene er ekstraordinære i den forstand at de krever en kraftig økning i arbeidsinnsats over ett til to år som må dekkes med midlertidige beordringer eller deltidsinnsats fra personell som sitter i andre krevende stillinger.

I tillegg til bemanningsproblemene er det også problematisk at opplegget for forsvarsstudiene har vært for altomfattende. De har hatt en tendens til å begynne fra grunnen av og gjenåpne mange problemstillinger som ble behandlet fire år tidligere. For de nye medarbeiderne som var kommet til, og de utgjorde ofte flertallet, var dette sikkert interessant og til en viss grad nødvendig. Men det gikk med mye tid og arbeidsinnsats til å "finne opp kruttet" på nytt, og det ble heller ikke bestandig bedre krutt av det. Siden disse altomfattende studiene kunne oppfattes å reise spørsmål ved alle tidligere beslutninger, hendte det nok at framdriften i den normale saksbehandlingen ble redusert. Om dette skyldtes reel usikkerhet om hvorvidt tidligere beslutninger fortsatt stod ved lag eller rett og slett var en uskyldning for ikke å gjøre noe, skal være usagt. Kanskje var det litt av begge deler.

Det er altså flere gode grunner til å finne en mer ressurseffektiv prosess som ikke har så mange uønskede sideeffekter. Jeg skal ikke forsøke å beskrive og vurdere hvordan departementet så langt har gjennomført denne omleggingen. Det er ikke hensikten med dette avsnittet i rapporten, og jeg kjenner heller ikke detaljene i prosessen godt nok til å kunne gjøre det. Det jeg kan bidra med, er mine egne vurderinger av disse problemstillingene på et mer generelt grunnlag. Først er det viktig å slå fast at arbeidet med langtidspanleggingen må pågå kontinuerlig med best mulig utnyttelse av de personellressurser som har dette som sin primære oppgave. Slik det er i dag, finnes disse ressursene i

FD IV og ved FFI. Jeg tror denne kapasiteten normalt vil være tilstrekkelig til å drive den løpende planaktiviteten i de første 2-3 årene etter at Stortinget har vedtatt en langtidsplan.

Planleggingskapasiteten må kunne variere over tid. Det ligger i sakens natur at det vil være behov for økt innsats det siste ca 1 ½ året før en ny langtidsproposisjon skal legges fram for Stortinget. Da bør det trekkes ekstra veksler både på forsvarssjefens og FFIs kompetanse. Snur vi oss mot FFI, har instituttet mulighet til å planlegge en økt innsats på dette feltet i disse periodene, innenfor sine ressursrammer. Jeg mener at den innsats instituttet i dag bruker til støtte for Forsvarets langtidsplanlegging i sum er tilstrekkelig. Derimot er det rom for betydelige forbedringer når det gjelder hva FFIs kompetanse faktisk brukes til i planarbeidet. Dette skal jeg komme nærmere inn på i et senere avsnitt. I forsvarssjefens etat finnes det også relevant og viktig kompetanse som bør trekkes inn, både i grenstabenes plankontorer og Forsvarsstabens organisasjonsavdeling. Også denne innsatsen må være en normal og planlagt del av deres virksomhet. Den eneste årsaken til at dette eventuelt skulle forbli ”ekstraordinære skippertak”, er fortsatt usikkerhet om hvorvidt og på hvilken måte disse ressursene skal benyttes i planarbeidet. En slik usikkerhet kan departementet fjerne en gang for alle.

Når klare beslutninger er tatt om hvilke ressurser som skal brukes i planarbeidet gjennom en normal fireårs syklus, gjenstår det helt avgjørende spørsmålet om hvilke problemstillinger som skal bearbeides og hvilke oppgaver som skal løses – altså om oppgaveprioritering. For å kunne prioritere det løpende planarbeidet riktig, må vi ta utgangspunkt i hvilken ny innsikt og hvilke nye anbefalinger som trengs for at Stortinget skal ha et best mulig grunnlag for sine beslutninger. Her tror jeg det vil være nyttig å skille mellom to hovedkategorier av beslutninger, nemlig strukturelle beslutninger og enkeltsaksbeslutninger. De strukturelle beslutningene er i omfang og innhold slik at de i betydelig grad vil kunne påvirke hel styrkestrukturen sett under ett, mens konsekvensene av en enkeltsaksbeslutning vil være avgrensede og ikke ha ringvirkninger i store deler av strukturen.

Eksempler på strukturelle beslutninger er endringer i prioritering av hovedoppgaver og avvikling av en kapabilitet i forsvarsstrukturen. En beslutning om omfanget av en større investering, for eksempel i nye kampfly, vil også være strukturell fordi det vil ha stor betydning for mulighetene til å opprettholde andre deler av styrkestrukturen. Typiske enkeltsaksbeslutninger kan være begrensede organisasjonsendringer, omlokalisering av enkelte aktiviteter innen styrkeproduksjon og justering av enkelte mål på kapabilitetsnivå. I praksis vil det være en flytende overgang mellom disse to beslutningskategoriene, og grenseoppgangen må gjøres i hvert enkelt tilfelle. Et forhold som må tas i betraktning, er at summen av flere enkeltsaksbeslutninger kan bli en strukturell beslutning. Det formelle skillet jeg gjør meg til talsmann for, vil ha en del vanskelige sider, både av prinsipiell og praktisk art. Likevel tror jeg det vil gi et viktig bidrag til prioritering av utredningsinnsatsen – forutsatt at det praktiseres på en pragmatisk og målrettet måte.

Utgangspunktet for arbeidet gjennom en fireårs planperiode er Stortingets behandling av siste proposisjon og det utredningsgrunnlag den bygde på. Første skritt i prosessen må være å legge en utredningsplan fram mot stortingsbehandlingen av neste proposisjon som supplerer det grunnlaget som allerede finnes. Perioden deles inn i en første fase på ca 2 ½ år for delutredninger og en andre fase på

ca 1 ½ år for en sammenfattende strukturanalyse. Vi må utarbeide en oversikt over saker som krever videre utredning og analyse, og avklare hvilke av disse som vil ha tilknytning til strukturelle beslutninger. Arbeidet med disse problemstillingene må gis nødvendig prioritet i fase 1 for å skaffe et godt nok grunnlag for den sammenfattende strukturanalysen og utarbeidelse av anbefalinger i fase 2. Enkeltaksbeslutninger som ikke allerede er godt nok underbygget ved tidligere analyser, må også forberedes. I fase 1 vil det måtte settes av kapasitet til oppdatering av datagrunnlag og videreutvikling av analyseverktøy. I størst mulig grad må dette være en integrert del av arbeidet med de prioriterte utredningstemaer, men det vil også med jevne mellomrom være behov for mer omfattende arbeider med data og metodikk. Den permanente analyse- og utredningskapasiteten bør normalt strekke til for å dekke de prioriterte behovene i fase 1. Men dette vil kunne variere, og det må finnes øremerkede ressurser som kan trekkes inn ved behov. Dette må avklares så tidlig som mulig i perioden.

De overordnede analysene på strukturnivå skal ha hovedprioritet i fase 2. Her vil behovet både for kapasitet og faglig bredde normalt øke, og det må hentes inn forberedt tilleggskapasitet med den nødvendige fagmilitære innsikt og analysekompetanse. Et sentralt hensyn i denne sammenhengen er at tverrprioriteringsproblematikk blir behandlet med bred fagmilitær deltakelse. Arbeid med enkeltaksanalyser vil vanligvis kunne fortsette inn i fase 2 dersom tilgjengelig kapasitet og kompetanse gjør dette mulig. Mer komplisert enn dette behøver ikke syklusen i planarbeidet å være for å ivareta både hensynet til nødvendig kontinuitet og riktig prioritering av utredningsinnsatsen.

Når et slikt opplegg skal gjennomføres, vil vi selvfølgelig måtte finne pragmatiske løsninger på en del praktiske spørsmål. To forhold vil bli avgjørende for om det lykkes. For det første må vi opprettholde en saks- og problemtilpasset kontinuitet i balansen mellom hovedaktørens bidrag gjennom hele fireårssyklusen. Selv om arbeidet skal skje ”innen rammen av det integrerte departementet” som det skrives i stortingsproposisjonen, må kompetanse både fra forsvarssjefens organisasjon og fra FFI trekkes inn for å sikre en bred og balansert behandling. Dette er nødvendig for å få best mulig kvaliteten i utredningsarbeidet, og ikke minst for at partene som blir berørt av de beslutningene det legges opp til, skal føle et eierskap til det som legges fram. Dette er spesielt viktig for de strukturelle problemstillingene. Jeg tror ikke at en prosess med sentrale utredninger og påfølgende høringer, slik praksis er i noen deler av statsforvaltningen, er velegnet i arbeidet med Forsvarets langtidspan.

For det andre er det avgjørende, som jeg har vært inne på tidligere, at det ikke slurves med den integrerte strukturanalysen i fase 2. Stortinget skal ta stilling til hvordan Forsvaret som helhet skal utvikle seg på lengre sikt, og proposisjonen må gi politikerne et godt begrunnet og tydelig formulert forslag å ta stilling til. Dette prinsippet må følges selv om det saklig sett ikke skulle ha skjedd store endringer siden forrige stortingsbehandling. Ønsket om bedre kontinuitet i langtidspanleggingen krever at proposisjonen legger større vekt på den langsiktige utviklingen. En strukturanalyse må dekke en periode på minst 15-20 år for å få med seg de langsiktige konsekvensene av beslutninger som skal tas. Tidligere forsvarsstudier og forsvarsanalyser har hatt en slik tidshorisont, men i stortingsproposisjonene har den langsiktige utviklingen som oftest vært svært skissemessig beskrevet. Avsnitt 10.6 om Videreutvikling av langtidspanleggingen i St.prp. nr 48 inneholder følgende gode formulering om balansen mellom langsiktig stabilitet og evne til kortsiktige tilpasninger: ” Det

innebærer på den ene siden at utviklingen av forsvarssektoren må ta utgangspunkt i konkretiserte og langsiktige mål som ligger fast over tid. Både planleggings- og gjennomføringsarbeidet må ha en tilstrekkelig tidshorisont... Samtidig må langtidsplanleggingen innrettes slik at sektoren settes i stand til å respondere på endringer, og slik at kursen kan justeres ved behov". Samspillet mellom langsiktig og kortsiktig dynamikk er helt avgjørende når strukturbeslutninger skal tas. Men dette kan i praksis være vanskelig å få til. En forutsetning for å lykkes er at vi fortsetter å gjøre langsiktige strukturanalyser, og at den langsiktige utviklingen får en mer framtrædende plass i Stortingets behandling.

8.3.2 Planlegging uten scenarier

Den problemstillingen jeg her tar opp, er nok den mest intellektuelt utfordrende blant dem jeg har valgt ut for en litt grundigere gjennomgang. I tillegg vil den kunne få svært dyptgripende konsekvenser, med positive konsekvenser dersom vi klarer å finne en god tilnærming – og like klart i negativ retning dersom vi kommer til kort. Problemstillingen kom på dagsorden allerede da den kalde krigen opphørte. Det aller meste av den planleggingsmetodikken som vi i dag fortsatt benytter, ble utviklet i denne perioden. Da var det en selvfølge at Forsvarets oppgaver ble konkretisert i form av angrepsscenarioer som skulle brukes som målestokk for forsvarsstrukturens ytelse. Som jeg har vært inne på i kapittel 6, skapte Sovjetunionens sammenbrudd og oppløsningen av Warszawapakten fundamentale problemer da scenarioene måtte tilpasses den nye situasjonen. Vi konkluderte med at vi fortsatt kunne bruke russiske angrepsscenarioer som grunnlag for å begrunne og dimensjonere forsvarsstrukturen. Men de første fem årene maktet vi ikke helt å ta innover oss hvor omfattende endringene ville bli. Etter hvert ble trusselen om en russisk invasjon erstattet av langt mer begrensede angrep og supplert med scenarier for deltakelse i internasjonale operasjoner.

I årene etter 2000 var den internasjonale innsatsen i fokus, men nå er pendelen i ferd med å svinge tilbake. Natos operasjoner i Afghanistan går mot nedtrapping og avvikling, og jeg har vanskelig for å forestille meg at vi de neste 15 åren kan begrunne og dimensjonere vårt forsvar primært ut fra denne type innsats. Vektstangen vil vippe over mot sikring av vårt eget territorium og våre interesser i nærområdene.

Dette gjør at vi bør tenke grundig gjennom hvordan vi forholder oss til to sentrale problemstillinger i forsvarsplanleggingen. Det mest grunnleggende er hvordan vi begrunner behovet for et nasjonalt forsvar. Det andre er hvilke egenskaper dette forsvaret som et minimum må ha og hvilket grunnlag vi skal bruke for å prioritere mellom de forskjellige delene av forsvarsstrukturen. La meg først ta opp de eksistensielle problemstillingene om hvordan vi skal argumentere for at Norge trenger et forsvar. I dag er det vanskelig å finne et plausibelt grunnlag for å formulere noen dimensjonerende trusselscenarier mot Norge. Terrortrusselen må oppfattes som reell, men dette kan neppe være den dimensjonerende utfordring for våre militære styrker. Så langt som vi kan se framover, er det ingen tegn som tyder på at Russland vil kunne se seg tjent med å gjennomføre en militær operasjon mot norsk område. Mer tenkelig er det at landet, etter hvert som det gjenvinner sin militære styrke, kan forsøke å få en militær dominans i de viktige havområdene i nord og dermed utfordre våre muligheter til å hevde vår interesser der. Her er det mulig å lage nyttige scenarier for å vurdere hvordan sjøstyrker og

overvåkning fra fly og satellitter kan bidra til å motvirke en slik utvikling. Men spørsmålet om hvordan vi kan konkretisere en plausibel trussel mot vårt landterritorium er langt vanskeligere å besvare. Selvsagt er det mulig å skissere hypotetiske framtidige situasjoner der Russland angriper Norge, enten det nå er villet og planlagt eller skjer ved at en konflikt trappes opp og ender i et angret uten at dette var tilsiktet. Men det avgjørende spørsmålet blir uansett hvor troverdige disse senarioene blir oppfattet å være.

Her er vi ved et kjernesporsmål som jeg har berørt flere ganger tidligere. Er det hensiktsmessig i det lange løp å bygge Forsvarets langtidsplan, og dermed også begrunnelsen for at vi trenger et forsvar, ensidig på hypotetiske senarioer som vil ha liten eller ingen troverdighet i befolkningen og blant våre politikere? Vi kan selvsagt vise til at utviklingen på lang sikt er usikker og argumentere for senarioene våre som noe som kanskje kan komme til å skje i en fjern framtid. Men dersom dette er vårt eneste rasjonale, er jeg stygt redd det blir et alt for vaklevorent bein å stå på for vår nasjonale sikkerhet mot ytre trusler. Forsvaret vil primært ha en preventiv funksjon. Det skal være der for å forhindre at vi utsettes for militært press og avverge krig. Slike offentlige goder, som kommer til uttrykk ved at ingen ting skjer, har lett for å bli tatt for gitt og underprioritert i det lange løp. Derfor er jeg redd for at dersom vi baserer Forsvarets eksistens på tenkte framtidige krigssenarioer som stadig færre legger noen vekt på, er vi dømt til å tape i kampen om politisk oppmerksomhet og tildeling av fellesskapets midler. Det er bare så alt for mange åpenbare og påtrengende behov som vil måtte gå foran.

Betyr dette at Forsvaret er dømt til å dø en langsom sultedød så lenge det er fred og en rimelig grad av fordragelighet i vårt hjørne av verden? Som jeg var inne på i innledningen til dette kapitlet, tror jeg ikke det behøver å bli slik. Jeg begrunner dette i en visshet om at det store flertall av norske politikere i dag ikke er for en gradvis nedbygging av Forsvaret. Dette kom klart til uttrykk gjennom stortingsbehandlingen av den siste langtidsproposisjonen. Skulle nedbyggingen likevel fortsette, er det fordi vi ikke har skaffet politikerne våre en grunnleggende og situasjonsrobust argumentasjon for hvorfor Norge må ha et forsvar med visse generiske egenskaper. Forståelsen av dette "basisbehovet" må ikke finnes bare hos våre politikere. Skal den være varig, må den være forankret i befolkningen. På det personlige plan er vi jo absolutt ikke fremmede for en lignende type tankegang. Vi forsikrer oss mot brann selv om vi aldri selv har blitt rammet, og heller ingen i vår omgangskrets. Begrunnelsen ligger i bevisstheten om at det tross alt kan skje og erkjennelsen av at det i så fall vil ramme oss svært hardt. Vi satser på forebyggende tiltak som vil redusere risikoen for at noe skjer, og tar gjerne imot den reduksjonen i forsikringspremie som følger med. Men vi forlanger ikke at forsikringsselskapet skal begrunne behovet for en forsikringspolise med konkrete senarioer som illustrerer hvem som kan tenne på, hvilke motiver de måtte ha og hvordan de får huset til å ta fyr. Dette er selvsagt ingen fullgod analogi til den forsikringen som nasjonen kan kjøpe seg gjennom å ha et forsvar. Den mest fundamentale forskjellen er at brannforsikringen ikke primært er ment å være risikoreducerende, men skadebøtende. Hensikten med dette eksemplet, er bare å illustrere at det er fullt mulig å underbygge et behov for forsikring uten at det argumenteres med konkrete senarioer.

Det er to krevende problemer som må løses dersom vi skal klare å fastholde en generisk og robust argumentasjon for et forsvar, som har rot i befolkningen. For det første må det eksistere en bevissthet om at krig kan bli en realitet igjen også i vår del av verden. For det andre må vi få nordmenn flest til å forstå hvilken katastrofe en krig i vårt område vil være for landet vårt og for oss som bor her. La meg ta den andre utfordringen først. Hvordan kan vi få innbyggerne i fredelige Norge til å ta inn over seg hvilke tap og lidelser selve krigen vil påføre oss, hvilke verdier og goder vi kan miste og hva vi risikerer å få i stedet? Dette er en krevende, men forhåpentligvis ikke uoverkommelige pedagogiske oppgaver. Mye kan oppnås gjennom god informasjon og oppmerksomhet om Forsvaret, spesielt rettet mot de unge. Eksempler på krigens grusomheter og ødeleggelser er det nok av. Men igjen er det kanskje de psykologiske sperrene mot å ”dytte dette på” mennesker som bor i et fredelig hjørne av verden, som vil sette grensene for hva vi får til.

Men hva så med vår bevissthet om at krig som berører oss direkte og sterkt, igjen kan bli en realitet? Det monner lite å spre forståelse for krigens konsekvenser dersom en slik bevissthet ikke lenger finnes. Dette er kanskje den mest krevende utfordringen. Det ligger i bunnen av de fleste menneskers natur å fortrenge det ubehagelige. Selv om det ikke er mer enn 65 år siden en grusom og ødeleggende verdenskrig med utspring i vår verdensdel ble avsluttet, og til tross for at antall kriger rundt oss i verden er mangedoblet etter 1990, er det lett å tenke at dette ikke angår oss. Situasjonen i dag er som sagt at flertallet av våre politikere på nasjonalt nivå har en grunnleggende forståelse av at vi trenger et militært forsvar. Dette må bero på at de fortsatt bærer på erkjennelsen av krigens realitet også for vårt land. Men vi kan ikke gå ut fra at dette vil vare ved uten at vi gjør noe for å sikre oss at også framtidens politikere vil ha en slik grunnleggende erkjennelse. Jo lengre tid som går siden den sikkerhetspolitiske situasjonen gjorde det mulig for oss å skrive plausible trusselsenarioer, jo mer påtrengende viktig blir det å finne en annen strategi for å forankre vårt forsvar i befolkningen og blant våre politikere. Jeg mener tiden er moden for å ta denne utfordringen nå.

Generelt formulert består denne utfordringen i å formulere og målbare en tidløs og fundamental argumentasjon for at Forsvaret er en nødvendig garantist for at vi aldri skal miste de verdier som er grunnlaget for vår nasjon. Jeg mener altså at vi må begrunne Forsvaret med utgangspunkt i de nasjonale verdiene som vi ønsker å beskytte, ikke med hvem vi skal beskytte oss mot. I tillegg er det avgjørende at vi bygger opp under denne argumentasjonen ved å opprettholde en grunnleggende forståelse av krig som en reell mulighet også i vår del av verden. Det kan vi best gjøre ved å se både bakover og framover på en balansert og nøktern måte. En passende dose krigshistorie må inn i den historieundervisningen vi gir framtidige velgere og derigjennom våre politikere. Samtidig må vi spre grunnleggende kunnskap om den sikkerhetspolitiske situasjon og de usikkerheter som ligger i utviklingen i et 20-års perspektiv.

Dette er viktige og krevende oppgaver som mange må bidra til å løse, og jeg er overbevist om at den nødvendige kompetanse finnes. Men det trengs initiativ, god organisering og en langsiktig strategi for å lykkes. En viktig forutsetning er et velorganisert og langsiktig samarbeid mellom Forsvaret, skolemyndighetene, relevante forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Mye må skje på de unges premisser. Jeg mener Forsvarsdepartementet må være initiativtaker og pådriver for en slik

langsiktig og krevende kampanje som både skal informere nøkternt og saklig og forankre en grunnleggende bevissthet om behovet for et militært forsvar av landet vårt og det prinsipielle grunnlag det må bygges på.

Så mye om behovet for å bevare og styrke folkets og politikernes oppslutning om Forsvaret. Min tro er vi kan lykkes med dette dersom vi tar de rette grepene. Men for dem som skal stå for den konkrete planleggingen av Forsvaret, gjenstår det fortsatt et mer praktisk, men ikke mindre kritisk spørsmål. Hvordan skal vi argumentere for hvilke egenskaper Forsvaret som et minimum må ha, og på hvilket grunnlag skal vi prioritere mellom de forskjellige delene av forsvarsstrukturen? Her kommer vi ikke utenom at vi må bygge på noen konkrete forutsetninger om hvilke utfordringer Forsvaret skal kunne møte – altså scenarioer i en eller annen form. Spørsmålet om hva som er et norsk minimumsforsvar har dukket opp med jevne mellomrom de siste 20 årene, hver gang vi har innsett at de tildelte ressurser ikke vil strekke til for å opprettholde den strukturen vi har. Det er primært forsvarssjefen som har måttet målbare denne problematikken, og hver gang har minimumsforsvaret blitt litt mindre. Hvorfor plager vi egentlig oss selv med å definere et absolutt minimumsforsvar, og finnes det noen måte å begrunne det på? Hensikten hittil har vært grei nok. Vi har lett etter gode begrunnelser for å stoppe innskrumpingen av Forsvaret ved å kunne vise til at vi står i fare for plutselig å gå utfor ett eller flere stup. Viktige kompetansemiljøer blir så tynne at de ikke er selvoppholdende. Noen styrkekomponenter blir så små at de ikke kan oppfylle forpliktelser vi har påtatt oss i alliansesammenheng. Eller vi mener ganske enkelt at færre enn to brigader anstår det seg ikke for et langstrakt og rikt land som Norge å ha. Men det er vanskelig å argumentere for at slike grenser egentlig er absolutte. Vårt forsvar blir ikke utradert om ett kompetansemiljø eller to blir for tynne. Hvem vet at absoluttgrensen for landmilitær kapasitet går ved to brigader? Våre forpliktelser i Nato er resultat av en politisk prosess, og de kan endres og til og med brytes. For meg blir konklusjonen at på samme måte som vår forsvarsstruktur til enhver tid er et resultat av politiske beslutninger, så er det også våre politikere som til syvende og sist må sette grensen for hvor lite og svakt vårt forsvar kan være. Og vår oppgave som forsvarsplanleggere blir å skape bevissthet om denne problematikken og legge til rette for at beslutningene blir tatt eksplisitt og på et best mulig grunnlag.

Det siste spørsmålet jeg skal drøfte i dette avsnittet blir derfor hvordan vi best kan løse denne oppgaven og hvilken rolle scenarioer skal spille. Metodemessig har problemene med å identifisere et minimumsforsvar og prioritere mellom de forskjellige hovedkomponentene i forsvarsstrukturen mye felles, så jeg vil behandle dem under ett. Begge forutsetter at vi kan si noe konkret og etterrettelig om hva en gitt forsvarsstruktur kan utrette. Hvilke oppgaver kan den faktisk løse, og hvilke kan den ikke løse? For å besvare slike spørsmål, må vi – som jeg har diskutert ovenfor – ta utgangspunkt i hva vi vil at Forsvaret skal beskytte. På dette grunnlaget kan vi så utarbeide en liste over generiske deloppgaver som må løses. Så må vi gi disse oppgavene et konkret innhold ved å definere egenskapene til den tenkte framtidige militære motstanderen vi ønsker å kunne forsvare oss mot. Her kommer altså scenarioene inn, men nå i en generisk form – ikke som en beskrivelse av en eksisterende trussel. Men vi slipper ikke unna problemet med scenarioenes troverdighet. De må være plausible i det langsiktige sikkerhetsperspektivet som hele vår forsvarstenking er tuftet på.

Dette må være det samme perspektivet som utgjør grunnlaget for å opprettholde erkjennelsen av krigens realitet i befolkningen og hos våre politikere.

Grunntanken er altså å gå over til en oppgavesentrert tilnærming. Dermed flytter vi både spørsmålet om et minimumsforsvar og om prioritering mellom forsvarskomponentene over på oppgaveplanet. Vi kan i første omgang forholde oss til disse oppgavene som generiske elementer i en "utfordringsverden" og danne oss et bilde av hvor godt en definert forsvarsstruktur kan håndtere utfordringene. Med de analysemetodene vi i dag rår over, kan vi analysere hvilken evne de relevante delene av en aktuell forsvarsstruktur vil ha til å løse deloppgavene. På dette grunnlaget kan våre politikere så, ut fra sitt beste skjønn – og med støtte av fagmilitær kompetanse og gode analyser – gjøre seg opp en mening om summen av evne til oppgaveløsning er tilfredsstillende. Og de kan bearbeide prioriteringsproblemer ved å drøfte hvor viktige de enkelte deloppgavene er, justere utfordringsnivået i noen av oppgavene og se hvilke konsekvenser dette vi få for forsvarsstrukturen.

I prinsipp var det nettopp med en slik tilnærming forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen gjennomførte sin Forsvarsstudie 85. I praksis var imidlertid hans tilnærming forskjellig fra den jeg har skissert ovenfor på to vesentlige punkter. For det første var graden av konkretisering i analysearbeidet vesentlig lavere. Vurderingene av hvordan oppgavene kunne løses var i all hovedsak basert på skjønn, ikke på bruk av stridssimuleringsmodeller. For det andre foregikk hele studieprosessen i et "lukket militært rom". Departementet og den politiske ledelse fikk seg bare forelagt konklusjonene med en kortfattet begrunnelse. Kvintessensen av den tilnærmingen jeg skisserer er nettopp at de som skal ta strukturbeslutningene, selv må være direkte innkoblet i vurderingsprosessene. Så kan vi lure på hvor realiserbart det vil vise seg å være. Og jeg kan bare bidra med å presisere at i den tiden vi nå går inn i, vil mye stå og falle med det politiske engasjementet i Forsvaret saker, og at vi må gjøre alt som står i vår makt for å legge tilrette for dette.

Tilbake på metodesporet igjen, gjenstår det bare en viktig presisering av forholdet mellom en senariosentrert og en oppgavesentrert analytisk tilnærming. Disse to tilnærmingene henger nært sammen. De generiske forsvarsoppgavene og konkretiseringen av aktuelle utfordringsnivåer for disse må henge sammen på en konsistent måte. For å få dette til, må de tas ut av en tenkt totalsituasjon hvor militær makt brukes mot oss – altså et scenario. Vi kan ikke prioritere mellom de ulike oppgavene uten å ta hensyn til hvordan de spiller sammen. Dette kan vi best få et grep på ved å analysere det totale stridsforløp i det aktuelle scenarioet. For oss som skal støtte med analyser, er derfor de to tilnærmingene to sider av samme analytiske problemstilling. Forskjellen ligger i den prosessen som skal ta oss fra utgangspunkt til konklusjon. Dersom konklusjonene skal bli akseptert, må det være enighet om utgangspunktet – eller i det minste en felles forståelse av hvorfor det er uenighet. I den senariosentrerte tilnærmingen er scenarioene det forutsetningsmessige utgangspunkt. Enighet om dette utgangspunktet vil nesten uvegerlig føre til at vi må sannsynliggjøre scenarioene, siden de skal brukes som en form for sannhetsbevis for at vil trenge et forsvar også i framtiden. I årene som kommer vil en slik "bevisførsel" ikke være lett å følge, selv for dem som i utgangspunktet er positivt innstilt. Den oppgavesentrerte tilnærmingen har de generiske oppgavene som er utgangspunkt. Siden disse oppgavene på en klar måte skal være knyttet til de grunnleggende verdier vi vil beskytte, tror jeg det

vil være langt lettere å få beslutningstakerne til å akseptere dem som utgangspunkt. Dette forutsetter selvsagt at det er gjort et grundig arbeid med å beskrive disse verdiene og klargjøre og forankre hvilke militære oppgaver som hører til. Når vi så er i gang, kommer scenarioene inn som en form for ”reality check” og støtte til prioriteringen mellom de forskjellige delene av forsvarsstrukturen. Selvsagt må vi også i denne tilnærmingen sørge for at de scenarioene vi bruker er relevante. Men vi kan unngå å miste fotfestet i starten på grunn av en lammende usikkerhetsfølelse fordi vi ikke kan sannsynliggjøre scenarioene.

Denne måten å kombinere et oppgaveutgangspunkt med scenariobaserte analyser på, inneholder mange av de elementene som i dag finnes i FFIs tilnærming til strukturanalyser. Jeg vil derfor utfordre forskerne ved avdeling Analyse til å videreutvikle de tankene jeg har skissert i dette avsnittet. Jeg er ikke sikker på om de fullt ut deler min frykt for at en rendyrket scenariobasert tilnærming vil kjøre den formelle langsiktige strukturplanleggingen – og FFIs analysebidrag med den – ut på et sidespor. Jeg tror likevel de vil la seg inspirere av de intellektuelle utfordringene ved å tenke nytt og se om dette kan bidra til å styrke FFIs posisjon på et område som gjennom årene har betydd mye for instituttets posisjon og påvirkningsmuligheter.

8.3.3 Forskernes og vitenskapsmennesenes rolle

I dette avsnittet skal jeg snu kameraet mot den stand jeg selv tilhører og spørre om vi fortjener en spesiell plass i forsvarsplanleggingens mangfoldige verden. Som det framgår av overskriften, vil jeg ta utgangspunkt i menneskene, og ikke begrense meg til å mene noe generelt om forskningens og vitenskapens rolle i denne delen av offentlig planlegging. Så får mine kvinnelige lesere ha meg unnskyldt at jeg ikke har funnet et godt kjønnsnøytralt ord for mennesker som arbeider i vitenskapens tjeneste. Selv har jeg tro på ordet ”en vitenskaper”. Å skape ny viten er vel den aller viktigste ingrediensen i det vi driver med. Men det hadde nok vært en uakseptabel form for språklig selvtukt, så jeg får skrive om vitenskapsmennene – og gjøre det med fortrøstningsfull henvisning til at vi alle fortsatt er nordmenn.

Å generalisere om hva som kjennetegner gode forskere kan lett føre galt av sted. Men la meg likevel forsøke å formulere hvordan jeg tenker om dette. For meg har det å være forsker i fellesskapets tjeneste, for å bidra til nasjonens sikkerhet mot ytre farer, tre grunnelementer: Kunnskap, helhetsperspektiv og integritet. Dette er honnørord som ikke bare mennesker i forskerstillinger vil kunne bekjenne seg til. Derfor må vi også ta med de spesielle egenskapene som trengs for å binde disse tre grunnelementene sammen til god forskning. Det dreier seg først og fremst om vår tilnærming til komplekse problemstillinger og hvilke arbeidsmetoder vi bruker. Våre forskningsmetoder må bygge på anerkjente vitenskapelige prinsipper. Stringens og logikk i problemformuleringene og metoder som gjør at resultatene kan etterprøves og kritiseres av andre er fundamentalt. Gyldigheten av resultatene våre må i størst mulig grad kunne verifiseres med utgangspunkt i empiri. Men vi må også kunne legge fram forskning innen områder hvor det empiriske utgangspunkt er begrenset. Og av og til vil vi bli stilt overfor utfordringer som krever at vi løsriver oss fra vedtatte sannheter og bruker summen av vår innsikt til å tenke nytt.

Mange av de problemstillinger et moderne forsvar står overfor, er av en slik karakter at en vitenskapsbasert tilnærming har mye å tilby – gjerne i tillegg til og samarbeid med mer skjønns- og erfaringsbaserte arbeidsmåter. Men den gir oss også noen utfordringer.

Begrepet vitenskap omfatter så mangt, og forskere arbeider så visst ikke bare med å få fram grunnleggende ny kunnskap. Like viktig er det å kunne stille sammen eksisterende kunnskap på nye måter for bedre å kunne forstå den verden vi lever i. Det dreier seg selvsagt ikke bare om å forstå de fysiske prosessene, men også menneskers adferd som enkeltindivider og i organisasjoner. Ny innsikt vil alltid ha en egenverdi i seg selv. Men i tillegg må forskerne kunne bruke både gammel og ny innsikt til bedre å forstå hvordan vi bør innrette oss for å nå de mål vi setter oss. Vi kan kalle dette normativ forskning, og FFIs bidrag til Forsvarets langsiktige planlegging hører hjemme i denne kategorien. Vi trekker veksler på all den forskningsbaserte kunnskap instituttet har om tekniske forhold og om Forsvarets organisasjon og operasjoner. Og vi bruker vitenskaplig baserte analysemetoder for å gi råd om hvordan bidragene til nasjonal sikkerhet kan bli størst mulig innenfor de politisk besluttede rammer. Dette er en form for ”vertikalt integrert forskning” som FFI har svært gode forutsetninger for å gjennomføre. Det er to hovedgrunner til dette. For det første har instituttet stor faglig bredde og kan sette sammen et team av forskere som mellom seg har god kunnskap om de aller fleste relevante faktorer og forhold. For det andre har vi nære relasjoner med andre forskningsmiljøer og ikke minst med fagmiljøene i Forsvaret. Dette gjør at vi kan supplere vår egen kompetanse inne de områdene hvor det trengs.

Gjennom mine kontakter med forskere i andre land opp gjennom årene har jeg fått forståelsen av at den måten vi arbeider med strukturplanlegging på i Norge, er relativt spesiell – for ikke å si unik. Mange av mine utenlandske kolleger har sett styrken i den ”norske modellen” og undret seg over hvorfor den ikke brukes i deres eget land. Det kan skyldes en rekke forskjellige forhold som det vil føre for langt å komme inn på her. Men når vi har fått det til i Norge, tror jeg det først og fremst skyldes helhetstenkingen og framsyntheten hos de lederne som gjennom de to første tiårene etter krigen la fundamentet for det moderne norske forsvaret og ga forskningen en sentral og pragmatisk rolle. Forskningen skulle være et fleksibelt og nyttig verktøy for Forsvaret, og måtte ikke bli et mål i seg selv. At bidrag til langtidspanleggingen etter hvert ble en integrert del av dette, var en naturlig konsekvens av den grunnleggende tanken at all den forskningsbaserte kunnskap vi hadde, måtte brukes fullt ut til Forsvarets beste. Når en slik filosofi holdes fast over lengre tid, gir det gode resultater. Det vil neppe være mulig å få den ”norske modellen” tatt i bruk over natten i et land der relasjonene mellom forsvaret og forskningen – eller rettere sagt mellom de militære og forskerne – ikke er så fast skrudd sammen som de er her hos oss. Denne erkjennelsen bør vi ta ett skritt videre ved å innse at tidskonstantene for oppbygging og nedbygging er helt forskjellige. Det tar årtier å bygge opp gjensidig tillit og forståelse og gode relasjoner i en slik organisasjon. Men det vil bare ta noen få år å bryte dette ned.

Så langt om kunnskapsproduksjon og vitenskaplige arbeidsmetoder. Det tredje grunnelementet i det å være forsker, nemlig kravet til integritet, må vi også se litt nærmere på. Utgangspunktet er forskernes oppgave som sannhetssøkere, og den grunnleggende forestillingen at det finnes bare en sannhet. På vår

jakt etter de fundamentale sannhetene må vi forskere ikke la oss påvirke av dem som måtte ha et ønske om at disse sannhetene ikke kommer fram, eller at de måtte bli fordreid. Og vi må heller ikke forblindes av egoisme og trang til å demonstrere vår dyktighet gjennom å legge fram halve eller hele usannheter – eller utgi andres sannhetsfunn som våre egne. Når vi i vår forskningshverdag skal forholde oss til disse absolutte kravene, må mange vanskelige grenser gås opp og overholdes. Det gjelder for den grunnleggende deskriptive forskningen, men i enda større grad innen normativ forskning hvor sannhetsbegrepet blir vanskeligere å tolke. Ser vi på strukturanalyse som et svært komplekst matematisk optimeringsproblem, vil det i prinsipp finnes en udiskutabelt beste løsning – en sannhet. Men denne sannheten er ikke mer absolutt enn vår optimeringsmodell er representativ for problemstillingen. Og jeg ser ingen mulighet for at de problemstillingene jeg har latt meg fascinere av gjennom 30 år som strukturanalytiker i Forsvaret, noen gang vil la seg fullstendig og riktig representere ved et sett av optimeringsalgoritmer. Til det er de alt for dominert av uklare og sprikende mål kombinert med menneskelige adferdsmekanismer vi ikke forstår særlig godt. Vi må derfor forholde oss til den realitet at sannheten om hva som vil være den beste bruk av våre forsvarsbudsjetter, ikke er absolutt, men betinget av aktørenes delvis subjektive forståelse av virkeligheten og vektlegging av de forskjellige sikkerhetsmålsettinger Forsvaret skal bidra til.

Dette betyr altså at forskere som arbeider med denne type problemstillinger, må tolke kravet til integritet i en utvidet kontekst hvor sannhetsbegrepet har et sterkt element av både subjektivitet og relativitet. Og vi må erkjenne at dette gjelder også, både prinsipielt og i praksis, vår egen sannhetstolkning. Vår integritet må derfor ha tre elementer. For det første må vår ”sannhetsanalyse” bygge på god og relevant kunnskap. Selv om vi ikke kan føre matematiske bevis for at vi kjenner svaret, må våre oppdragsgivere og de vi samarbeider med vite at våre råd står på et solid grunnlag. For det andre må vi være uhildet i den forstand at vi ikke har egeninteresser eller relasjoner til partene i saken som er av en slik karakter at de kan påvirke våre vurderinger og råd. Og for det tredje må vi ha en selvstendighet som gjør at vi kan legge fram våre vurderinger og råd uten at dette får negative konsekvenser for våre muligheter til fortsatt å gi uhildede kunnskapsbaserte råd.

Noen vil kanskje mene at denne tolkningen av integritet er for bred, og at det egentlig er det å være uhildet som er den dominerende ingrediensen i vår integritet. Jeg ser det ikke slik. Sett i en pragmatisk sammenheng gir det absolutt mest mening å se disse tre elementene under ett, og jeg velger derfor å bruke ordet integritet som betegnelse på denne helheten. I praksis er det nytteløst å være uhildet dersom vi ikke har kunnskap nok til å komme med gode råd. Dumskap avslører seg selv ganske raskt, og dette kan vi aldri bøte på ved å påberope oss at vi ikke er påvirket av utenforliggende hensyn. Det ville heller ikke være holdbart i det lange løp om gode og uhildede råd, som av en eller annen grunn måtte være uønsket, skulle føre til represalier overfor rådgiveren – eller kanskje snarere rådgiverens organisasjon. I historien finnes det eksempler på at vitenskapsmenn har måttet bøte med livet for å legge fram sannheter. I det Herrens år 1600 etter Kristi fødsel ble italieneren Giordano Bruno henrettet, blant annet for sin absolutte støtte til det heliosentriske verdensbildet. I dag er denne problematikken fortsatt aktuell, selv om det er andre represaliemetoder som brukes.

8.3.4 Jakten på den gode balansen

Integritetens innhold er tidløst og dens viktighet i vår søken etter sannhet er fundamental. Men sannhetens kår skifter. Situasjonen i det offentlige Norge i dag er jevnt over god når vi ser oss selv i et internasjonalt perspektiv. Men vi gjør nok klokt i å ta som utgangspunkt at også hos oss er det viktige sannheter som aldri ser dagens lys, eller som ikke får den plass i beslutningsprosessene de hadde fortjent. Årsaksbildet er sammensatt, og det varierer sikkert fra sektor til sektor. Jeg tror hensynet til posisjon og makt ofte kommer inn med en viss tyngde. Dette gjelder også i forsvarsplanleggingen. Begrepet makt brukt i en slik sammenheng må ses fra to forskjellige vinkler: Makt til å utrette noe for den organisasjonen vi er en del av, og makt for egen vinning. Den første er konstruktiv, den andre kan i varierende grad være destruktiv. Makten og de muligheter for påvirkning og utvikling som følger med den, er ofte en viktig stimulans og drivkraft for mennesker som vil noe. Derfor blir ofte mennesker med sterkt engasjement, vilje og initiativ tiltrukket av posisjoner med makt. Slik er det også i forsvarssektoren, og den delen som har ansvar for forsvarsplanleggingen er heldigvis ikke noe unntak. Dette er et godt utgangspunkt for organisasjonens videre utvikling. Men for at de konstruktive kreftene skal få full uttelling, må vi sørge for at makt ikke blir et mål i seg selv. Ut over en viss grense vil kamp om makt lett kanalisere organisasjonens energi bort fra hovedoppgavene.

I avsnitt 8.2.2 gjorde jeg meg til talsmann for et hovedprinsipp om en god og pragmatisk balanse mellom de tre hovedaktørene i planleggingsprosessen: Forsvarsdepartementet, forsvarssjefens organisasjon og Forsvarets forskningsinstitutt. Denne balansen må være tuftet på likeverdighet, ta utgangspunkt i aktørenes kompetanse og innebære at alle legger fram sine analyser og vurderinger av helheten i langtidsplanen. Det er krevende å finne og vedlikeholde en slik balanse, men jeg er sikker på at vi i Norge har gode forutsetninger for å lykkes. Organisasjonen er ikke stor og menneskene kjenner hverandre. Vi har utviklet en planleggingsmetodikk som utmerker seg, både i norsk og internasjonal sammenheng. Og ikke minst viktig: Vi har 35 års sammenhengende erfaring å bygge på.

Slik jeg ser det, har vi i dag beveget oss et godt stykke bort fra den gode balansen i planarbeidet. Utviklingen har gått for langt i retning av konsentrasjon av oppgaver og ansvar i Forsvarsdepartementet. Jeg er bekymret for at mengden av krevende oppgaver som departementet skal ivareta, kan komme til å overstige den kompetanse og kapasitet det er mulig å opprettholde. I tillegg til de mange krevende faglige oppgavene, må medarbeiderne også mestre utfordringen å skille mellom sin faglige rolle i utredningsarbeidet og rollen som samtalepartner og rådgiver for det politiske nivå. Nærheten og lojaliteten til det politiske miljø gjør det vanskelig å være uhildet og objektiv i faglige spørsmål. Da er korrektiver fra de andre hovedaktørene en helt nødvendig motvekt. Jeg vil advare mot en utvikling hvor departementets stilling blir så sterk at disse korrektivene ikke slipper til, eller i verste fall, ikke finnes. Derfor er det avgjørende at forsvarssjefen kan ivareta sitt ansvar for å legge fram en selvstendig analyse av helheten i forsvarsstrukturen, og at denne når fram til Stortinget. Han må ut fra sine egne vurderinger beslutte hvilke utredninger som skal ligge til grunn og hvordan de skal gjennomføres. Dette krever at det finnes et permanent element i hans egen organisasjon som har ansvar for å legge til rette for dette og et nødvendig minimum av permanent, kompetent bemanning.

Forsvarets forskningsinstitutt har en vedtektsfestet rett og plikt til å gi selvstendige råd til Forsvarets politiske og militære ledelse i viktige saker hvor instituttet har kompetanse. I dag består alle instituttets direkte bidrag til langtidsplanleggingen av utredningsoppdrag som er bestilt og betalt av Forsvarsdepartementet. Den offisielle betegnelsen er forvaltningsoppdrag. Dette innebærer at departementet i prinsipp, og langt på veg også i praksis, bestemmer hvilke analyseoppgaver som skal prioriteres. Det er selvsagt ikke noe prinsipielt galt i at et departement bestiller utredninger fra en underlagt etat. Men dette kan ikke være det eneste grunnlaget for administrerende direktør ved FFIs selvstendige rådgiving. For at våre råd skal stå støtt på et selvstendig grunnlag, har instituttet egne basismidler som blant annet skal brukes til prosjekter direkte rettet mot rådgivingsfunksjonen. I dag bruker vi altså ikke denne finansieringsmuligheten til langtidsplanlegging. Dette har to gjensidig forsterkende negative konsekvenser. For det første vil de oppdragsfinansierte delanalysene for departementet ikke gi instituttet det nødvendige grunnlag for å gi selvstendige råd om helheten i Forsvarets strukturutvikling. For det andre kan det skape tvil om FFIs integritet og om rådene er uhildede. La meg understreke at vi aldri har vært i en situasjon hvor departementet har forsøkt å påvirke resultatene fra våre analysebidrag. Men vi vet at nærhet og lojalitet til oppdragsgiver kan føre til at oppdragsgivers meninger og forventninger ”smitter over” på resultatene. For meg er imidlertid hovedpoenget ikke hvordan det faktisk er i dag, men hvordan det kan komme til å bli oppfattet av dem som står utenfor. Jeg mener derfor at FFI må gjenoppta sin tidligere praksis med å gjøre selvstendige, helhetlige strukturanalyser for å ivareta sin vedtektsfestede rådgivingsfunksjon. Dette analysearbeidet må være finansiert av instituttets basisbevilgning.

Det er sikkert enkelte gode grep som kan tas på det utførende nivå for å rette opp noe av ubalansen i planleggingsprosessen slik den er i dag. Men god og stabil balanse i et system av den typen vi her har å gjøre med, kan bare oppnås ved å se på systemet som en helhet. Dette er et lederansvar. Jeg tror derfor det ville være klokt av Forsvarsdepartementets ledelse å invitere forsvarssjefen og FFIs administrerende direktør til en grundig drøfting av disse problemstillingene med sikte på starte en endringsprosess. Hva er systemets sterke og svake sider slik det fungerer i dag, sett fra de tre hovedaktørens ståsted? Hvordan ser de for seg at en godt balansert rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene i langtidsplanarbeidet bør være, og hvilke endringer må gjøres for å skape en slik balanse? Med et slikt initiativ fra øverste nivå, er jeg overbevist om at de som har ansvar for de løpende oppgavene i planprosessen, vil følge helhjertet opp. De kjenner systemet fra innsiden og vet godt hvor skoen trykker. Forsvaret står foran store utfordringer i årene framover. Oppgavene vil være mange og ressursene knappe. Vanskelige prioriteringer må gjøres i et langsiktig perspektiv. Vi har et godt utgangspunkt for å mestre disse utfordringene. Men jeg tror det nå er maktpåliggende raskt å reversere sentraliseringsprosessen og sørge for bedre balanse og samspill i det laget som skal gjøre det krevende arbeidet med Forsvaret langtidsplan. Dette krever at lederne på høyeste nivå tar ansvar. De utfordringene vi står overfor må klarlegges, og gode tiltak må finnes og settes ut i livet. For å lykkes, må vi evne å sette hensynet til helheten foran egne delmål og egen prestisje.