

FFI RAPPORT

FFI- VURDERING AV OMFANG OG VIRKSOMHET EN OVERSIKT OVER OG ANALYSE AV FFIS STØTTE TIL FORSVARETS POLITISKE OG MILITÆRE LEDELSE I FORBINDELSE MED LANGSIKTIG PLANLEGGING OG UTVIKLING AV FORSVARET

OTTERLEI Jonny M
MOSSING Trond

FFI/RAPPORT-2003/01935

FFIN/910011/201.2

Godkjent
Kjeller 16. mai 2003

Henry Kjell Johansen
Avdelingsjef

**FFI- VURDERING AV OMFANG OG
VIRKSOMHET
EN OVERSIKT OVER OG ANALYSE AV FFIS
STØTTE TIL FORSVARETS POLITISKE OG
MILITÆRE LEDELSE I FORBINDELSE MED
LANGSIKTIG PLANLEGGING OG UTVIKLING
AV FORSVARET**

OTTERLEI Jonny M
MOSSING Trond

FFI/RAPPORT-2003/01935

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2003/01935 1a) PROJECT REFERENCE FFIN/910011/201.2	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	3) NUMBER OF PAGES 59
4) TITLE FFI- VURDERING AV OMFANG OG VIRKSOMHET EN OVERSIKT OVER OG ANALYSE AV FFIS STØTTE TIL FORSVARETS POLITISKE OG MILITÆRE LEDELSE I FORBINDELSE MED LANGSIKTIG PLANLEGGING OG UTVIKLING AV FORSVARET LKJ		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) OTTERLEI Jonny M MOSSING Trond		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN: a) <u>Defence research</u> a) <u>Militær forskning</u> b) <u>Defence planning</u> b) <u>Forsvarsplanlegging</u> c) <u>Long term planning</u> c) <u>Langtidsplanlegging</u> d) _____ d) _____ e) _____ e) _____		
THESAURUS REFERENCE: 8) ABSTRACT As a part of the evaluation of FFI, phase two, a working group was established in order to study FFI's support to Norwegian defence planning. The group had representatives from the Ministry of Defence, HQ Defence Command and FFI. This report gives an overview over FFI's role and contributions to Norwegian term defence planning in the past. Further, the report discusses alternative future models for FFI's support to the long-term defence planning to the integrated Ministry of Defence. The report then recommends that FFI in the future should keep its ability to do cost-effectiveness analysis of force structures, and in addition to this analysts from FFI should work in the MoD for a period of time.		
9) DATE 16. May 2003	AUTHORIZED BY This page only Henry Kjell Johansen	POSITION

ISBN 82-464-0722-8

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	FFIs VIRKE OG KOMPETANSE INNENFOR LANGSIKTIG STRUKTURPLANLEGGING	10
2.1	Innledning	10
2.2	Utøvelsen av en selvstendig rådgivende funksjon	10
2.3	Prosjekter til støtte for Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling	11
2.4	Basiskompetanse	12
2.5	Sentrale kompetanseområder innenfor langsiktig planlegging	14
2.6	Opprettholdelse og videreutvikling av FFIs kompetanse	16
2.7	Omfanget av FFIs støtte	17
3	ANALYSESTØTTE TIL FORSVARETS LANGTIDSPLANER	18
3.1	Innledning	18
3.2	Bidrag til FS-91, FK-90 og St.meld. nr. 16	20
3.3	Bidrag til FS-96 og St.meld. nr. 22	21
3.4	Bidrag til FS-2000, Forsvarspolitisk utvalg og St prp nr 45/nr 55	22
3.5	Bidrag til LTD-04 og MFU-03	25
3.6	Oppsummering	26
4	ANDRE BIDRAG TIL STØTTE FOR LANGSIKTIG PLANLEGGING	27
4.1	Innledning	27
4.2	Strategiske forsvarsteknologiarbeider og analysestøtte til store materiellanskaffelser	28
4.3	Trussel- og aktørstudier	29
4.4	Analyser av samfunnets sårbarhet	29
4.5	Andre analyser, bidrag med eksperter i møter og grupper og raske vurderinger til støtte for FDs og FMOs løpende aktiviteter	30
5	ORGANISERINGEN OG SAMSPILLET MED FD OG FMO	30
5.1	Klassisk modell (90-tallet)	30
5.2	Dagens situasjon (LTD-04 og MFU-03 arbeidet)	32
6	ALTERNATIVE SAMARBEIDSMODELLER	34
6.1	Alternative analysemiljøer	34
6.1.1	I Forsvaret	34
6.1.2	Nasjonale miljøer utenfor Forsvaret	35

6.1.3	Internasjonale miljøer	37
6.1.4	FFIs samarbeid med andre	38
6.2	Beskrivelse av hovedmodeller	38
APPENDIKS		
6.2.1	Modell A – FFI avviker langsiktige strukturanalyser	39
6.2.2	Modell B – FFI beholder langsiktige strukturanalyser og "tilbeordrer" analytikere til FD	40
6.2.3	Modell C – Klassisk modell	40
6.2.4	Modell D – FFI avviker strukturkostnadsberegninger	41
6.2.5	Modell E – FFI avviker langsiktige strukturanalyser og det integrerte Forsvarsdepartementet trekker tungt på andre aktører	41
6.3	Vurdering av modellene	41
6.3.1	Innledning	41
6.3.2	Evaluering av Modell C - Klassiske modell	42
6.3.3	Modell A – FFI avviker langsiktige strukturanalyser.	43
6.3.4	Modell E – FFI avviker langsiktige strukturanalyser og det integrerte Forsvarsdepartementet trekker tungt på andre aktører	44
6.3.5	Modell B – FFI "tilbeordrer" analytikere til FD for å gi løpende analysestøtte	45
6.3.6	Modell D – FFI avviker strukturkostnadsberegninger	45
6.4	Sammenfattende vurdering og anbefalinger	46
7	SAMMENDRAG OG KONKLUSJON	47
8	UTTALELSE FRA FO'S MEDLEMMER AV ARBEIDSGRUPPEN	50
APPENDIKS		
A	FORSLAG TIL ARBEIDSPAKKER MANDATPUNKT A	55
A.1	MANDATET	55
A.2	TIDSRAMME	55
A.3	ARBEIDSPAKKER	55
A.4	ORGANISERING	57
A.5	MØTEOPPLEGG	57
A.6	RAPPORTERING	57

FFI- VURDERING AV OMFANG OG VIRKSOMHET EN OVERSIKT OVER OG ANALYSE AV FFIS STØTTE TIL FORSVARETS POLITISKE OG MILITÆRE LEDELSE I FORBINDELSE MED LANGSIKTIG PLANLEGGING OG UTVIKLING AV FORSVARET

1 INNLEDNING

Denne rapporten gir en oversikt over og en analyse av FFIs støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret. Videre er det sett på noen alternative modeller for den fremtidige støtten opp mot det nye integrerte Forsvarsdepartement. Arbeidet inngår i et større utredningsarbeid rundt FFIs fremtidige omfang og virksomhet som angitt i St.prp. nr. 55 (2001-2002). Målgruppen for rapporten er utredningens sekretariat.

Mandatet for utredningen favner hele FFIs forskningsvirksomhet. Denne delutredningen tar utgangspunkt i del A av mandatet hvor det angis følgende

En oversikt over og analyse av FFIs støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret inkludert med hensyn til kostnadsberegninger.

Dette punktet er delt i to deler

- Aggregert oversikt over hvilken støtte FFI gir til FD og FO og hvilken type kompetanse som involveres og kostnader
- En vurdering av hvorvidt slik støtte kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter

Utredningens sekretariat har konkretisert mandatet i form av i alt seks arbeidspakker, jfr. vedlegg A. Rapporten fra arbeidet har etter godkjenning fra styringsgruppen blitt utsatt til 15 november.

Hovedinnholdet i hver pakke er som følger:

- Tidligere bidrag under de tre siste langtidsplanperiodene for å kunne vurdere FFIs bidrag i utformingen av Forsvaret
- Bidrag til FD og FMO i forbindelse med MFU03 og LTD04
- Annen støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse av betydning for den langsiktige planleggingen og utviklingen av Forsvaret
- Sentrale kompetanseområder for understøttelse av den langsiktige planleggingen og utviklingen av Forsvaret
- Alternative eksterne analysemiljøer innenfor de sentrale kompetanseområdene.
- Mulige samarbeidsmodeller
 - Nye samarbeidsmodeller mellom aktuelle miljøer i Forsvaret
 - Etabler forutsetninger med hensyn til organiseringen av det nye FD/FO
 - Muligheter for bruk av leverandører utenfor Forsvaret for understøttelse av langtidsplanleggingen
 - Konsekvenser for FFI

Arbeidsgruppen har lagt stor vekt på å beskrive hvilken kompetanse FFI har på området langsiktig utvikling og planlegging av Forsvaret samt å gi en grundig beskrivelse av hva FFI har bidratt med på området de siste 10-12 år. Vi anser det som viktig å få frem bredden i den kompetanse FFI har og som har vært grunnlaget for FFIs sentrale posisjon i langsiktig norsk forsvarsplanlegging. Denne posisjonen er fremhevet i en internasjonal evaluering av avdeling for systemanalyse (FFISYS) i 1997:

“The highest priority activity in the division is to carry out force structure analysis in support of the Defence Studies and the breadth of coverage to the issues involved, although inevitably incomplete, is impressive. We know of no other government operational research group, which is so closely involved in the development of defence policy at this high level.”

Arbeidsgruppen har ikke funnet det relevant å vurdere kvaliteten av det arbeid som er gjort ved FFI. Vi anser at det er relativt bred enighet både i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando om at bidrag fra FFI gjennomgående har holdt høy faglig standard. Arbeidsgruppen har funnet det mer relevant, gitt bestemte forutsetninger om et fremtidig integrert departements behov for ytterligere å styrke langtidsplanleggings-kapasitet og -evne, å fokusere på om FFIs arbeidsform og samarbeidsmåte med FD og FO er hensiktsmessig for fremtiden. Dette aspektet er også vurdert i lys av administrerende direktør (AD) FFI's rolle som selvstendig rådgiver for forsvarssjefen og forsvarsministeren om spørsmål knyttet til Forsvarets langsiktige strukturutvikling. Et slikt fokus betyr at arbeidsgruppen i denne utredningen har lagt hovedvekt på å vurdere mulige nye samarbeidsmodeller mellom FFI og et fremtidig integrert forsvarsdepartement.

En nærmere utdyping av innholdet og forutsetningene ble behandlet av styringsgruppen 30 september og er som følger:

1. Det vil fortsatt etableres planer for Forsvarets langsiktige strukturutvikling
2. Langtidsplanlegging blir en kontinuerlig prosess. Hovedsyklusen er at beslutninger om den langsiktige utvikling treffes av Stortinget hvert fjerde år. For interne planformål etableres langsiktige strukturinnretninger, typisk 20 år frem i tid. Det vil være behov for en tettere kobling mellom kortsiktig og langsiktig planlegging for å kunne tilpasse endringer i de sikkerhetspolitiske og budsjettmessige rammebetingelser samt sikre omstillingen av Forsvaret.
3. Den integrerte Forsvarsdepartement er etablert per 1 august 03. FD innehar ansvaret for langtidsplandokumenter og skal besitte en tung egenkapasitet til langtidsplanlegging. Imidlertid kan det tenkes alternative modeller for analysestøtte. Planleggingskapasiteten bygger på følgende basiskompetanse: Forsvarspolitik, militærfaglig innsikt og annen nøkkelkompetanse som beskrevet i NATO RTO/SAS-025 Handbook on Long Term Defence Planning.
4. Administrerende direktør (AD) FFI fortsetter som selvstendig rådgiver for forsvarsminister og forsvarssjef og bidrar med forskningsbaserte råd over et bredt spektrum av forsvarsrelaterte problemstillinger inkludert Forsvarets langsiktige utvikling.

Styringsgruppen drøftet 1. november mandatet knyttet til spørsmålet om vurdering av hvorvidt slik støtte kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter. FOs representant fremhevet at en slik vurdering er svært arbeidskrevende og lite forenlig innenfor den tidsramme som er trukket opp. Styringsgruppen konkluderte med at dersom utredningen viser at det er mulig å skaffe tilveie slik støtte andre steder, kan en gå inn å vurdere kostnadseffektiviteten knyttet til alternativene.

Som et bakteppe for hele utredningsarbeidet knyttet til FFIs fremtidige omfang og virksomhet kan en også vise til Forsvarsministerens ”Rammer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning” av 1 oktober 2002 der det bl.a. er anført:

”En tidsmessig FoU-virksomhet vil være av stor betydning for fremtidens forsvar. Spesielt viktig for Forsvaret blir det å drive mer effektiv FoU innenfor sin kjernevirksomhet, da særlig konsept- og doktrineutvikling. Dessuten må det på helt annen måte enn tidligere etableres løpende kontakt mellom disse miljøene, de som arbeider med langtidsplanlegging og strukturutvikling og de som driver frem den teknologiske delen av virksomheten”

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) utgjør en hjørnestein i Forsvarets FoU-virksomhet. Det er igangsatt to utredninger om aktiviteten ved FFI, som også i fremtiden vil dekke viktige deler av Forsvares forsknings- og utviklingsaktivitet. Den ene fokuserer hovedsaklig på mulighetene på mulighetene for kostnadsreduksjoner ved sterkere vektlegging av prioriterte områder, og vil avsluttes primo november d.å. Den andre tar for seg helheten av FFIs virksomhet og vil avsluttes i februar 2003. I den grad et anses hensiktsmessig, vil supplerende føringer for FSJ MFU 2003 bli utarbeidet på det grunnlag.

Videre sies det om ikke-operativ virksomhet at ”Mitt syn er at det er betydelige gevinster å hente på ikke-operativ drift, knyttet til både styrkeproduksjon, logistikk, infrastruktur, forskning og utvikling og utdanning og kompetanse.”

Når det gjelder mulighetene for å hente ut gevinster fra området som faller inn under denne arbeidsgruppens mandat, har det ikke vært adressert spesifikt ettersom at konsekvensene av nedtrekk ved FFI som helhet håndteres i oppdrag 2.

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

- Trond Mossing (FD) – leder og kontaktpunkt mot Sekretariatet
- Jonny M Otterlei (FFI) – leder
- Else Helene Feet (FFI)
- Kommandørkaptein Tor Jørgen Melien (FO)
- Oberstløytnant John-Arne Nyland (FO)
- Seniorrådgiver Paul Torvund (FO)

På møtet i Sekretariatet 27 august ble det bestemt at ledelsen av arbeidsgruppen skulle være delt mellom Mossing og Otterlei. Arbeidsgruppen ble etablert 30 august og var fulltallig 10 september. Medlemmene utenfor FFI og FD har i svært liten grad fått frigjort tid utenom møter. Totalt har det vært avholdt 12 møter.

Denne utredningen har i stor utstrekning trukket på medlemmens erfaring og innsikt fra deltakelse i langtidsplanleggingsarbeidet, evalueringen av FFISYS, tidligere rapporter, NATO RTO Handbook in Long Term Defence Planning og interne diskusjoner i FD, FO og ved FFI.

2 FFI's VIRKE OG KOMPETANSE INNENFOR LANGSIKTIG STRUKTURPLANLEGGING

2.1 Innledning

FFI har over de siste 30 år bidratt med råd og innsikt i forbindelse med Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling. Innspillene har vært gitt både innenfor rammen av AD FFI sin utøvelse av en selvstendig rådgivende funksjon og innenfor ulike prosjekter som har støttet opp under langtidspanprosessen i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. Den mest direkte og synlige støtten har vært gjennomført innenfor rammen av forsvarsanalysene som har kunnet trekke på en bred forståelse av den militærteknologiske utvikling, de langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer, de strukturelle utfordringer, Forsvarets langsiktige ressursbehov og forsvarsytelsen knyttet til ulike strukturvalg. Dette arbeidet har bidratt til å gi FFI en tung kompetanse innenfor langsiktig strukturplanlegging.

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av FFIs virksomhet innenfor dette området beskrevet gjennom utøvelsen av en selvstendig rådgivende funksjon og de prosjekter som er gjennomført til støtte for Forsvarets langsiktige planlegging på 90-tallet. Deretter følger en beskrivelse av den kompetanse som FFI besitter per i dag som et resultat av dette arbeidet.

2.2 Utøvelsen av en selvstendig rådgivende funksjon

I vedtektene for Forsvarets forskningsinstitutt virksomhet som er fastsatt ved kongelig resolusjon 9 desember 1994 og oppdatert 30 juni 1999 heter det:

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har til formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. FFI skal være Forsvarets politiske og militære ledelses rådgiver i faglige spørsmål innenfor instituttets arbeidsområde. 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

Dette er konkretisert ned til følgende hovedoppgaver. FFI skal

- *gjennom egen forskning, og i samarbeid med andre nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer, holde seg a jour med den alminnelige så vel som militærvitenskapelige og -teknologiske utvikling, og vurdere dens konsekvenser for det norske forsvar*
- *holde seg underrettet om gjeldende planer og vurderinger for Forsvarets struktur og større materiellanskaffelser, og gi råd og medvirke til at den løpende bearbeiding og gjennomføring av hovedelementene i disse planer kan skje med støtte av instituttets faglige innsikt.*
- *utforske norske naturmessige særpreg og andre forhold av grunnleggende betydning for landets forsvar og gi råd om hvordan militærtekniske nyvinninger kan anvendes under disse forhold,*
- *i den utstrekning det er forenlig med instituttets formål, bidra til industriell og teknologisk utvikling i Norge, herunder påta seg materiellutviklingsoppdrag for Forsvaret og oppgaver for sivile myndigheter, industri og næringsliv på områder av felles interesse, og*

- *samarbeide med landets øvrige vitenskapelige institusjoner i den utstrekning det er rasjonelt og sikkerhetsmessige forhold tillater det.*

Innenfor området langsiktig strukturplanlegging og utvikling av Forsvaret er det særlig de to første punktene som har betydning.

Vedtektene sier også at ”Administrerende direktør utøver instituttets rådgivende funksjon overfor Forsvarets politiske og militære ledelse”. Dette betyr at AD FFI har direkte tilgang til forsvarsminister og forsvarssjef i sin utøvelse av denne funksjonen.

Den sentrale rollen som AD FFI har i forhold til forsvarsplanleggingen har ført til at han har blitt involvert i alle de tre hovedrundene som har vært gjennomført på 90-tallet. I forbindelse med Forsvarsstudien av 1991 (FS-91) var AD FFI også medlem av Forsvarskommisjonen av 1990 i tillegg til å være aktiv deltaker i styringsgruppen for FS-91 og den påfølgende strategiske dialog for utformingen av St.meld. nr. 16 (1992-93). Også i Forsvarsstudien 1996 (FS-96) og i Forsvarsstudien 2000 (FS-2000) deltok AD FFI i Forsvarssjefens styringsgruppe for studien. Han var også med i de overordnede diskusjonene om utformingen av langtidsdokumentet.

Særlig under FS-2000 var AD FFI en sentral talsmann både innad og utenfor Forsvaret når det gjaldt å understreke betydningen av å få en kraftig forbedret balanse mellom Forsvarets planer og en antatt realistisk ressurstilgang. Hans råd på dette området var forankret i instituttets virke og innsikt i strukturkostnadsberegningene og langsiktige strukturalternativer.

2.3 Prosjekter til støtte for Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling

En betydelig andel av prosjektene har vært og er innrettet mot bidrag til forsvarssjefens forsvarsstudier og FDs utarbeidelse av langtidsdokumenter for Forsvaret på 90-tallet. Forsvarsstudiene har kommet inn i et regelmessig spor med en rapport typisk hvert fjerde år som grunnlag for forsvarssjefens innspill til langtidsdokumentene som dekker den påfølgende 4 års periode.

Den korte perioden mellom utredningene har ført til at FFI har etablert en tilnærmet kontinuerlig analyseaktivitet på dette området. I mellomperiodene prioriteres utvalgte problemstillinger og utvikling av metodisk grunnlag, mens hovedanalysene – forsvarsanalysene – er innrettet direkte mot de utredningsmessige behov for den kommende planperioden.

Bidragene i forsvarsanalysene faller typisk innenfor følgende hovedkategorier;

- konkretisering av sikkerhetsmessige utfordringer (nasjonalt og internasjonalt)
- utarbeidelse av langsiktige strukturalternativer
- effektivitetsanalyser av operativ struktur for å beskrive system- og strukturytelser innenfor ulike utfordringer (scenarier)
- langsiktige kostnadsberegninger
- teknologiutviklingens betydning for Forsvaret
- mindre utredningsoppdrag

Selv om den mest synlige støtten har foregått innenfor rammen av selve forsvarsanalysene, har det i tillegg blitt gjennomført en rekke prosjekter som har hatt til formål å gi et bredest og best mulig grunnlag for dette analysearbeidet. Dessuten har analysene kunnet trekke på FFIs innsikt innenfor ulike teknologiområder og teknologiske implikasjoner for Forsvarets utvikling når det gjelder å anskaffe nye kapasiteter og å fase ut eksisterende kapasiteter. Også andre analyser knyttet til større materiellanskaffelser, f eks Kampflyanalysen 1996, har gitt viktige

grunnlagsdata for gjennomføringen av både effektivitetsanalyser og langsiktige kostnadsberegninger.

Eksempler på viktige problemstillinger som er analysert i mellomperiodene for å støtte arbeidet med forsvarsanalysene er¹

- Kartlegging av forsvarsgrenvise utfordringer og mulige strukturinnretninger (forsvarsgrensvise analysene forut for FA-91)
- Identifisering av sikkerhetsmessige utfordringer og håndtering av disse
 - Scenarier (prosjekt 558)²
 - Militære endringer i våre nærområder (prosjekt 642)
 - Nedrustning og verifikasjon (prosjekt 611)
 - Implementering av fredsavtaler (prosjekt 715)
 - Krisehåndtering (prosjekt 641 og 684)
 - Russisk utvikling (prosjektene 731, 781, 847)
 - Terrorisme (prosjektene 776 og 828)
- Metoder for prioritering mellom Forsvarets oppgaver (prosjektene 601, 779 og 825)
- Norsk militær doktrineutvikling (prosjekt 612)
- Internasjonale institusjoners rolle og utvikling – NATO og EU (prosjekt 773)
- Modellering og simulering av militære operasjoner
 - Modellgrunnlag for analyser av landstrid (prosjekt 734)
 - Simulering av landstrid på operativ nivå inkludert fremskutte operasjoner (prosjektene 525, 601, 732 og 779)
 - Simulering av taktisk strid mellom kampfly og simulering av flykampanjer (prosjekt 650)
 - Simulering av stridshelikopter i et norsk forsvar (prosjektene 563, 683, 777)
- Kostnadsberegninger
 - Videreutvikling av KOSTMOD (prosjektene 732 og 779)
 - Driftskostnader forbundet med Forsvarets styrkeproduksjon (prosjekt 732)
- Analyse av Forsvarets logistikkbehov i krise og krig (prosjektene 717 og 811)

Som en viktig del av forberedelsen til den Militærfaglige utredning (MFU-03) (tidligere omtalt som Forsvarsjefens forsvarsstudie) og arbeidet med langtidsdokumentet (LTD-04) ble det igangsatt flere prosjekter for å ta for seg utvalgte problemstillinger på et overordnet forsvarsnivå og innenfor den enkelte forsvarsgren. Med fremskyvingen av MFU-03 har det også vært nødvendig å samle alle disse prosjektene under et program, Program Forsvarsanalyse 03 (PFA-03). Disse er nærmere omtalt i kapittel 3.5.

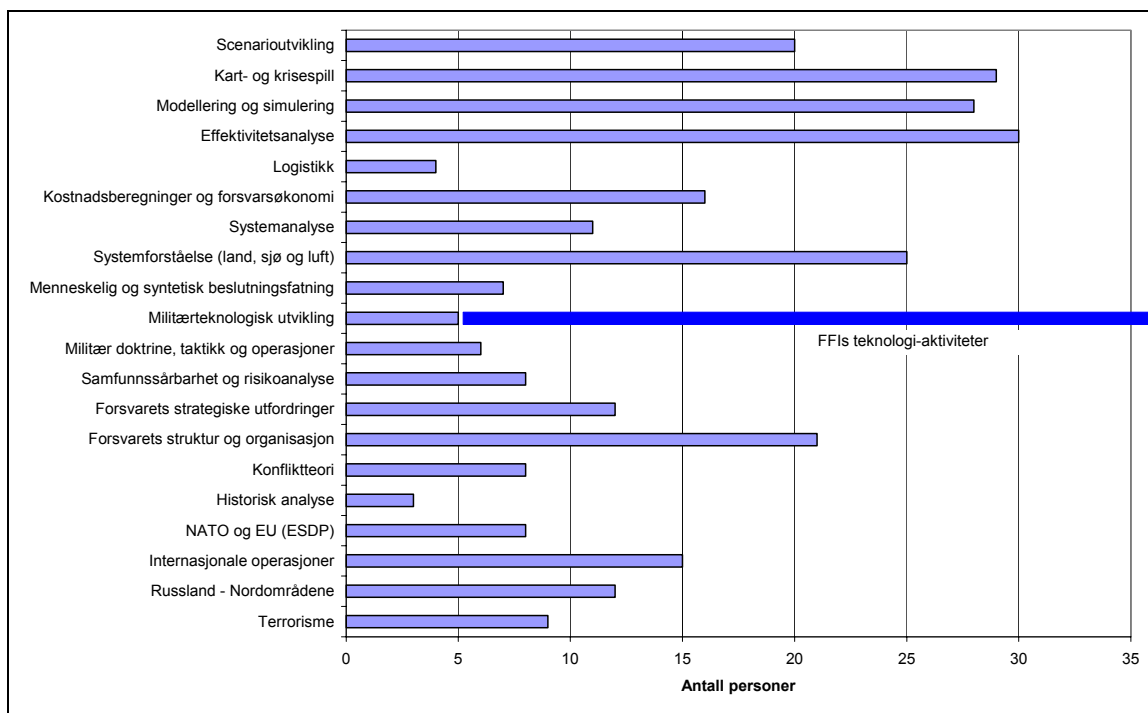
2.4 Basiskompetanse

Den direkte støtten til Forsvarets langsiktige planlegging og utvikling er nært knyttet til FFIs Avdeling for systemanalyse (FFISYS). Avdelingen består i dag av 67 medarbeidere hvor ledelse (3), forskere (51) og tilbeordrede/pensjonerte offiserer (6) utgjør avdelingens faglige basis. Forskerne har enten doktorgrad eller hovedfag innen realfag, operasjonsanalyse, informatikk, statsvitenskap, historie og økonomi ved siden av variert analyseerfaring. Totalt produserer avdelingen ca 42 forskerårsverk.

Medarbeiderne i den faglige basis utgjør til sammen en bred utdanningsmessige og erfaringsmessige kompetanse (basiskompetanse). I figur 2.1 er det gitt en oversikt over de 60 fagmedarbeidernes basiskompetanse. Den enkelte medarbeider er registrert innenfor flere kompetanseområder – typisk 4-5 områder for hver enkelt.

¹ Henvisningene til prosjektnummer er gjort for å spore arbeidet til egen rapport utarbeidet av Arbeidsgruppe B.

² Scenariearbeidet har blitt integrert i forsvarsanalysene i både 1996 og 2000



Figur 2.1: Oversikt over avdelingens basiskompetanse. Den enkelte medarbeider er registrert innenfor flere områder

Dette er en grovmasket kartlegging, men fanger likevel opp noen viktige karakteristika ved hele FFISYS.

Avdelingen har en bred og betydelig dekning innenfor de fleste kompetanseområdene og særlig innenfor de områdene som faller inn under betegnelsen *Operasjonsanalyse*. Dette gjelder:

- Scenarioutvikling
- Kart- og krisespill
- Modellering og simulering
- Effektivitetsanalyse
- Logistikk
- Kostnadsberegninger og forsvarsøkonomi
- Systemanalyse

Avdelingen har valgt å prioritere kompetansebredde for å kunne adressere overordnede, komplekse og bredt anlagt problemstillinger for Forsvaret hvor integrering av ulike kompetanser er avgjørende for analysen.

Hver medarbeider dekker i gjennomsnitt 4-5 områder. Den faglige dybde innenfor hvert område varierer for den enkelte medarbeider og er i stor grad bestemt av den faglige fordypning over tid. FFI har også spilt en sentral rolle i internasjonale akademiske fora samt i NATO's analysegrupper. Støtten til Forsvarets langsiktige planlegging ledes av to forskningssjefer hvor begge har doktorgrad innenfor langsiktig planlegging og en har ett professorat i strategi. I tillegg til løpende analyserapporter publiseres det år om annet 20-30 engelskspråklige vitenskapelige publikasjoner

Innenfor tre av områdene er en kritisk avhengig av de to øvrige avdelingene og/eller tilbeordrede offiserer. Dette gjelder områdene:

- Militærteknologisk utvikling
- Militær doktrine, taktikk og operasjoner
- Systemforståelse (land, sjø og luft)

Selv om området Systemforståelse (land, sjø og luft) har god dekning, er avdelingen helt avhengig av den tekniske innsikt som innehas ved Avdeling for beskyttelse og materiell (FFIBM) og Avdeling for elektronikk (FFIE) for å kunne forstå de tekniske parametere og løsninger forbundet med militære systemer (f eks et bakkebasert luftvernssystem).

Det har ikke vært denne studiens mandat å se på den faglige kvaliteten innenfor kompetanseområdene. Dette ble sist gjort i 1997 i forbindelse med evalueringen av FFISYS. I stort bekrefter den at medarbeiderne holder et faglig nivå som er godt tilpasset de oppgaver som avdelingen er forutsatt å løse og på enkelte områder et anerkjent internasjonalt nivå. Det er gitt konkrete anbefalinger om tiltak innenfor visse områder.

2.5 Sentrale kompetanseområder innenfor langsiktig planlegging

Av de 60 medarbeiderne som utgjør avdelingens faglige basis er ca 25 medarbeidere³ til en hver tid involvert i aktiviteter knyttet opp mot langsiktig planlegging. Nylig er det etablert en gruppe for Forsvarsøkonomi bestående av fire medarbeidere slik at det fremover vil være ca 30 medarbeidere som er knyttet til prosjekter av relevans for Forsvarets langsiktige planlegging.

De øvrige forskere er tilknyttet prosjekter innenfor strategisk materiellevaluering, konseptutvikling av våpen og ledelsessystem, samfunnsbeskyttelse og terrorisme, analyser av operasjoner og øvelser og høyere nivå ledertrening. Disse prosjektene gjennomføres enten som selvstendig prosjekter ved FFISYS eller gjennom deltakelse i prosjekter ledet fra FFIBM eller FFIE.

Det er vanskelig å etablere en dekkende beskrivelse av de sentrale kompetanseområder innenfor langsiktig planlegging. Avdelingens faglige kompetanse består av enkeltmedarbeidernes formelle kompetanse, deres erfaringskompetanse og deres og organisasjonens evne til å utnytte denne kompetansen innen avdelingens virksomhet. For denne vurderingens formål er det hensiktsmessig å søke å gruppere både basiskompetansen beskrevet i forrige kapittel og den erfaring som er etablert gjennom ulike prosjekter innenfor noen sentrale kompetanseområder for gjennomføring av langsiktige planlegging⁴:

- Langsiktig strukturperspektiv
 - Forsvarsanalyser
 - Forsvarsgrenanalyser og sektoranalyser
 - Analyser av langsiktige strukturelle problemstillinger
- Langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer
- Nasjonal og alliert militær utvikling
- Struktur-, kapasitet- og systemforståelse
- Militært teknologisk utvikling
- Ytelsesvurderinger
 - Strukturnivå (helhet)
 - Kapasitets-, oppgave og sektornivå
 - Systemnivå
- Kostnadsberegninger

I forbindelse med den langsiktige planlegging er det flere aktører som bidrar innenfor de enkelte kompetanseområdene. De mest sentrale er FD, FO og FFI. Tett knyttet til utformingen av en militærfaglig anbefaling og et langtidsdokument i form av en stortingsmelding eller –

³ Anslag gitt i forbindelse med Heimdal-vurderingen.

⁴ Denne inndelingen er tilpasset norske forhold, men inkluderer i hovedsak de områder som er identifisert i NATO RTO SAS-025 Handbook in Long Term Defence Planning.

proposisjon er også vurdering og syntese av den innsikt som har fremkommet innenfor områdene. Ansvar for dette arbeidet ligger hos FO og FD støttet av FFI.

Området Langsiktig strukturperspektiv favner den innsikt som opparbeides gjennom å utføre analyser av deler eller hele Forsvarets struktur 10-20 år frem i tid. Det mest helhetlige perspektiv etableres gjennom det som tidligere er kalt forsvarsanalyser og -grenanalyser. Slike analyser synliggjør sammenhengen mellom fremtidige budsjettnivåer for Forsvaret, mulige strukturalternativer og i hvilken grad de ulike alternativene oppfyller de overordnede målsettinger for Forsvaret. FFI anser at de forberedende aktiviteter knyttet til prosjektene "Forberedelser til forsvarsanalysen" og det planlagte prosjektet "RMA og Forsvaret etter 2014"⁵ er også svært viktige for å vedlikeholde og videreutvikle FFIs langsiktige strukturperspektiv. En anerkjennelse av FFIs kompetanse og internasjonale posisjon på dette området ligger i det faktum at Norge ved FFI ledet en gruppe innenfor NATO Research and Technology Organisation som vurderte nasjonale og NATO's erfaringer innenfor området langtidsplanlegging og utarbeidet en håndbok innenfor militær langtidsplanlegging (Handbook in Long Term Defence Planning, 2002). Gruppen hadde deltakelse fra Australia, Canada, Danmark, Frankrike, Tyskland, Italia, NC3A, Nederland, SHAPE, Storbritannia, Tyrkia og USA. Opprettholdelse av kompetansen innenfor dette området er også svært avhengig av at kompetansen innenfor de øvrige områdene opprettholdes og videreutvikles.

Området Langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer omfatter trussel- og aktørstudier som tar sikte på å identifisere og konkretisere utviklingstrekk i våre omgivelser som kan ha betydning for nasjonens sikkerhetsmessige utfordringer i et lengre perspektiv. De antatt meste relevante utfordringer konkretiseres i form av scenarier. Avdelingens basiskompetanse om Russland og nord-områdene, terrorisme og internasjonale operasjoner er svært viktig for å sikre en relevant og konsistent beskrivelse av militære utfordringer. Dette området inkluderer også mulige langsiktige utviklinger i NATO og EU av betydning for Forsvaret.

Området Nasjonal og alliert militær utvikling omfatter innsikt i doktriner, taktikk og operasjoner. Det økende samvirke med nøkkelallierte medfører også at vår innsikt i deres militære tekning og løsninger må vies større oppmerksomhet. Dette området inkluderer også konkrete NATO-initiativ og -styrkeforpliktelser som skaper bindinger for forsvarsplanleggingen f eks Defence Capability Initiative, Prague Capability Commitment og NATOs styrkemål.

Området Struktur-, kapasitets- og systemforståelse omfatter innsikt i dagens løsninger og mulige fremtidige løsninger. Systemforståelsen inkluderer en teknisk oppløsning som gjør det mulig å danne seg en oppfatning av ulike systemers effektivitet.

Området Militærteknologisk utvikling inkluderer innsikt i grunnleggende teknologiske utviklingstrekk. Denne utviklingen har betydning for

- De langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer ved at ulike aktører kan ta i bruk nye våpen og teknologi (f eks masseødeleggelsesvåpen, informasjonskrigføring⁶)
- Den nasjonale og allierte militære utvikling ved at alliertes bruk av teknologi stiller krav til interoperabilitet
- Struktur-, kapasitets- og systemforståelsen ved at teknologien gir muligheter for nye militære kapasiteter

Som nevnt over, er dette et område hvor samvirke og innspill fra FFIE og FFIBM er helt nødvendig. Det har imidlertid vært og er fortsatt en betydelig utfordring å få løftet instituttets perspektiv fra prosjektnivået til et overordnet og helhetlig teknologiperspektiv tilpasset den

⁵ Prosjektet er inkludert i FFI's langtidsprogram og er forutsatt finansiert av basisbevilgningen

⁶ Informasjonskrigføring inkluderer alle virkemidler som en kan benytte seg av for å endre en motstanders informasjonstilstand. FFI fokuserer særlig på de muligheter og sårbarheter som åpner seg med bruk av ny teknologi.

langsiktige strukturplanleggingen. FFI anser at arbeidene innenfor Forsvarsanalysen 2000 utgjorde et betydelig løft sammenlignet med tidligere, men en bør diskutere organisatoriske løsninger ved FFI som kan gi instituttet en enda bedre evne til å etablere et langsiktig og helhetlig teknologiperspektiv som underlag for Forsvarets langsiktige utvikling.

Området Ytelsesvurderinger omfatter effektivitetsanalyser på forskjellig nivåer. Det er sentralt å sikre en sporbarhet og konsistens i de vurderinger som gjøres på overordnet nivå og de antagelser bygget på teknisk innsikt som gjøres på systemnivå.

- Strukturnivået favner vurderinger av strukturalternativ eller styrkepakker innenfor ulike scenarier. De sentrale dimensjoner for ytelsesvurderinger på dette nivået er styrkegenerering, deployering, operativ kapasitet og utholdenhet. Både kvalitative og kvantitative metoder er viktig for gjennomføringen av denne type vurderinger. Kartspill med deltakelse fra Forsvarets operative avdelinger og skoleavdelinger støttet av kvantitative delanalyser som kan trekke på systemnivå og kapasitetsnivå analyser, har vært foretrukket metodisk tilnærming.
- Kapasitets-, oppgave- og sektornivået omfatter de analyser som gjøres for å beskrive sektorytelser som kan realiseres ved å anskaffe gitte kapasiteter. For eksempel omfatter dette analyser av hvor godt kampfly og luftvern evner å forsvare norsk luftrom overfor et fiendtlig luftangrep. Det kan også være studier av ulike kombinasjoner av systemer som til sammen bidrar til å realisere en gitt kapasitet.
- Systemnivået omfatter analyser av konkrete militære systemer f eks kampfly hvor effektiviteten til ulike kandidater skal undersøkes i forskjellige scenarier. Denne type analyser krever en tett kobling til FFIE og FFIBM for å etablere tilstrekkelig systemforståelse slik at en kan skille mellom kandidatenes tekniske spesifikasjoner. Selv om slike detaljerte analyser gjennomføres i forbindelse med strategiske materiellevalueringer, bidrar de likevel til en nødvendig innsikt for gjennomføringen av de mer overordnede ytelsesvurderinger. Som følge av ressursmessige begrensninger ved FFISYS har både FFIE og FFIBM i større grad gjennomført slike analyser selvstendig og derfor selv vært nødt til å bygge opp operasjonsanalyseinnsikt.

For alle nivåer medfører Forsvarets økende vektlegging av internasjonal styrkedeltakelse og et bredere oppgavespektrum at denne kompetansen må videreutvikles både metodisk og modellmessig samt at nødvendig datagrunnlag oppdateres.

Området Kostnadsberegninger omfatter den betydelige innsikt som FFI besitter innenfor langsiktige strukturkostnadsberegninger. Denne kompetansen er sammen med kostnadsberegningsverktøyet KOSTMOD sentralt for å kunne beregne nødvendig investerings- og driftsbehov innenfor en 20-års periode. Slike beregninger er sentrale ikke bare for å sikre en konsistens mellom de langsiktige planer og den forventede budsjettutvikling, men også for å omsette den langsiktige strukturplanleggingen til et kortsiktig og implementeringsrettet perspektiv som omfattes av langtidsdokumenter til Stortinget. Beregningene er også svært viktige for å underbygge Forsvarsdepartementets argumenter om fremtidig ressurstildeling til Forsvaret. Betydningen av dette har tiltatt i forbindelse med de siste to års langtidsdokumenter. Denne kompetansen har det siste året blitt forsterket ytterligere gjennom etableringen av Gruppe for forsvarsøkonomi (GFØ) finansiert av FO.

2.6 Opprettholdelse og videreutvikling av FFIs kompetanse

Systemavdelingens kompetanse forvaltes gjennom:

- Ansettelser av nye medarbeidere
- Arbeid i prosjekter
- Doktorgradsstudier
- Tilleggstudier og forskningsopphold ved nasjonale og internasjonale høyere læresteder.

I gjennomsnitt ansettes 3-4 forskere årlig for å dekke opp for personellmessig avgang. På 90-tallet har en vært i stand til å rekruttere godt kvalifiserte medarbeidere. Dekningen innenfor de ulike kompetanseområdene er likevel så liten at når erfarne medarbeidere slutter tar det lang tid å gjenopprette nivået. Det har også vist seg vanskelig å rekruttere medarbeidere som allerede besitter ønsket erfaringsnivå. Nasjonalt finnes kun et begrenset antall personer med ønsket bakgrunn og disse er også svært ettertraktet hos sine nåværende arbeidsgivere. Med nedgangen i ungdomskull og en stadig mindre andel som studerer realfag er det grunn til å anta at kampen om å tiltrekke talenter til langsiktig strukturplanlegging vil bli hardere. Det har over en rekke år vært satt grense på antall årsverk ved FFIs avdelinger som har begrenset videre vekst og styrking av prioriterte områder.

Over tid tilstrebes at den enkelte medarbeider er innom et spektrum av prosjekter for å gi en bredest mulig bakgrunn. På enkelte områder har det likevel vært naturlig å knytte enkelte medarbeidere sterkere inn mot spesifikke områder for å ivareta en kritisk kompetanse. Den grunnleggende karrieremodell er at nylig tilsatte medarbeidere knyttes inn mot mer grunnleggende arbeider som f.eks. fregattanalyser, kampflyanalyse og konkrete trussel- og aktørstudier. Deretter utvides horisonten gjennom gradvis mer overordnede arbeider i form av sektor- og strukturanalyser og overordnede sikkerhetsmessige utfordringer. Typisk tidshorisont for å utvikle en medarbeider til å kunne favne et bredt spektrum av analysenivåer er inntil 10 år.

Noen medarbeidere tar også sin doktorgrad ved avdelingen. Dette gjelder både innenfor operasjonsanalyse og statsvitenskap. De siste fem årene har to personer tatt sin doktorgrad, mens fire er i gang med doktorgradsarbeider. I tillegg har også flere personer blitt ansatt med doktorgrad fra universiteter.

Avdelingen søker å til en hver tid å ha 1-2 medarbeidere ved utenlandske universiteter for å øke deres formelle kompetanse innen områder som er relevante for avdelingens arbeidsområder. I løpet av 90-tallet har et lite antall medarbeidere tatt videreutdanning ved BI, Harvard University, Norges Handelshøyskole, Massachusetts Institute of Technology, Northwestern University, Stanford University, Universitetet i Oslo og Universitetsstudiene på Kjeller (UNIK). De fleste tar en høyere grad – typisk MSc eller PhD.

2.7 Omfanget av FFIs støtte

FFIs støtte til Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling inkluderer mer enn 30 prosjekter i tidsrommet 1984-2004⁷. Disse prosjektene inkluderer forsvarsanalysene og et bredt spektrum av prosjekter relatert til de sentrale kompetanseområder og er samlet innenfor en felles kategori - Forsvarsplanlegging. En oversikt er gitt i kapittel 3.

For hele perioden utgjør innsatsen 300 forskerårsverk eller ca 14 årsverk i gjennomsnitt per år. Imidlertid har etterspørselen etter FFIs analysestøtte øket på 90-tallet slik at gjennomsnittet for perioden 1995-2004 er ca 18 årsverk per år. I forbindelse med gjennomføringen av forsvarsanalysene/program forsvarsanalyse stiger årlig ressursbruk til ca 25 forskerårsverk.

Til og med 1994 ble prosjektene innenfor området forsvarsplanlegging i all hovedsak finansiert over basisbevilgningen. Fra 1995 har det vært en betydelig økning i ekstern finansiering, og samlet for alle prosjektene i perioden 1995-2004 har det vært 56 % ekstern finansiering⁸. I all hovedsak er det FO som har vært med å finansiere aktivitetene i dette tidsrommet. FD har ikke

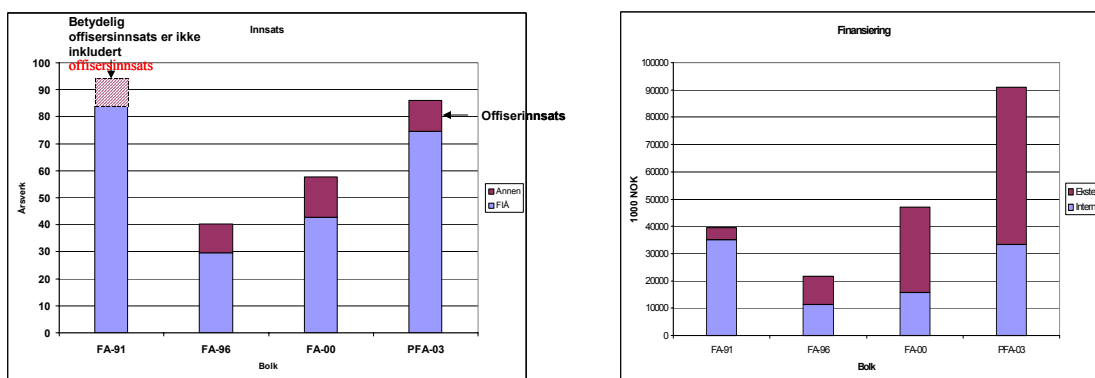
⁷ Se oversikt utarbeidet av arbeidsgruppe B – FFIs arbeid med konkrete materiell og teknologiprojekter, Delrapport I – FFI-prosjekter (2002)

⁸ Dette inkluderer alle prosjektene fra og med 683 til og med Støtte til strukturkostnadsberegninger under Gruppe for forsvarsøkonomi (GFØ)

bidratt med direkte finansiering siden 1995 da FDs behov for analyser innenfor området Forsvarsplanlegging har vært forutsatt finansiert gjennom basisbevilgningen.

Figur 2.2 viser at spesifikt for forsvarsanalysene og nært tilknyttede prosjekter var innsatsen på topp i forbindelse med FS-91 og St.meld. nr. 16 (1992-93) med en samlet innsats på ca 75 forskerårsverk.⁹ En oversikt over hvilke prosjekter som er inkludert i forsvarsanalysene er vist i figur 3.1. For FS-96 ble denne støtten mer en halvert for så å bli gradvis trappet opp til mer enn 70 forskerårsverk i forbindelse med PFA-03.

Kostnadsutviklingen fra FA-91 til PFA-03 kan fremstå som noe inkonsistent i forhold til at forskerinnsatsen ligger omtrent på samme nivå. Forskjellen skyldes at beløpene er i nominelle kroner og at indirekte og direkte kostnader har hatt en vekst i løpet av perioden som følge av pris- og lønnsutviklingen.



Figur 2.2: Viser årsverkinnsett og finansiering av forsvarsanalysene og nært tilknyttede prosjekter på 90-tallet. FIA angir forsker- og ingeniørårsverk. Kostnadene er angitt i nominelle kroner. Intern finansiering angir finansiering over basisbevilgningen

Graden av ekstern finansiering har økt fra ca 10% i FA-91 til over 60% i PFA-03. Innenfor PFA-03 har prosjektene FFA-04, LAOS, ANSJOS, LUOS, LOGIKK og Gruppe for forsvarsøkonomi en ekstern finansiering på 84%.

I forbindelse med FFIs Heimdal-prosessen ble det foreslått at FFIs rolle som rådgiver for nasjonale myndigheter på områder av forsvars- og sikkerhetspolitisk viktighet tilsier finansiering fra instituttets bevilgning for strategiske forskningsprogrammer.

3 ANALYSESTØTTE TIL FORSVARETS LANGTIDSPLANER

3.1 Innledning

De tre siste langtidsplanperiodene omfatter

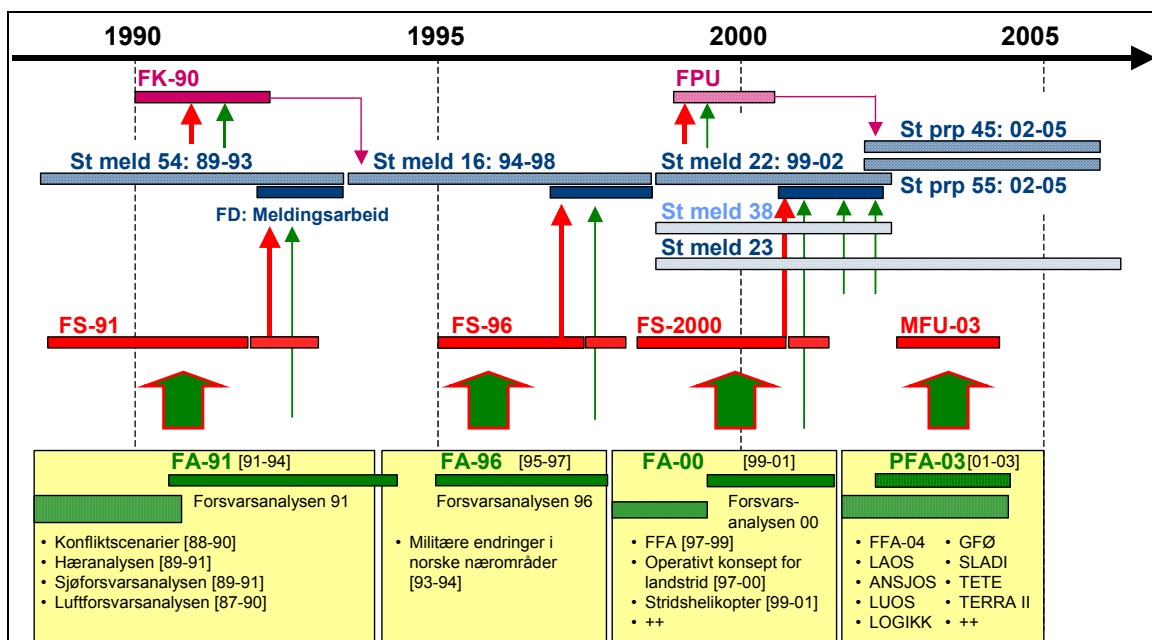
- St.meld. nr. 16 (1992-93) som favner perioden 1994-98¹⁰
- St.meld. nr. 22 (1997-98) som favner perioden 1999-2002
- St.prp. nr. 45 (2000-2001) og senere St.prp. nr. 55 (2001-2002) som favner perioden 2002-2005

Langtidsdokumentene i form av en Stortingsmelding eller -proposisjon beskriver Forsvarets utvikling fire år frem i tid samt de mer langsiktige perspektivene. Dette for å fange opp at

⁹ I tillegg kommer betydelig offisersinnsats som ikke har vært inkludert i prosjektregnskapet

¹⁰ St.meld. Nr. 54 (1987-88) dekket perioden 1989-1993

omstilling og anskaffelser av nye kapasiteter må ses i et lengre perspektiv. En illustrasjon er vist i figur 3.1.



Figur 3.1: En oversikt over forsvarsanalysene og nært tilknyttede prosjekter. Figuren viser også koblingen til forsvarsstudiene og departementets arbeid med langtidsdokumentene

I forkant av disse langtidsdokumentene har det vært gjennomført et omfattende utredningsarbeid i Forsvarsdepartementet og i Forsvarets overkommando støttet av Forsvarets forskningsinstitutt. For å sikre en synlig militærfaglig anbefaling har forsvarssjefen gjennomført egne forsvarsstudier i forkant. På 90-tallet er det gjennomført tre forsvarsstudier (FS), FS-91, FS-96 og FS-2000. FS-91 var også en viktig leverandør til Forsvarskommisjonen av 1990 som ble etablert for å sikre en bredest mulig parlamentarisk forankring for Forsvarets utvikling i lys av de dramatiske sikkerhetspolitiske omveltningene.

Forsvarets forskningsinstitutt har med sine tre forsvarsanalyser støttet tungt opp under arbeidet med forsvarsstudiene. Etter at forsvarsstudiene har vært avsluttet har forsvarsanalysene i all hovedsak blitt innrettet mot å støtte Forsvarsdepartementets arbeid med selve langtidsdokumentet. I den forbindelse har det vært en tett koordinering med Forsvarets overkommando. Tilsvarende forsvarsstudiene har det blitt gjennomført tre forsvarsanalyser på 90-tallet; FA-91, FA-96 og FA-00.

Forsvarsanalysene har hatt som formål å bidra til et best mulig grunnlag for Forsvarets langsiktige planlegging gjennom å direkte støtte arbeidet i FO og FD. FFI anser at forsvarsanalysene har vært svært viktig for at AD FFI har kunnet ivareta sin funksjon som selvstendig rådgiver for forsvarsminister og forsvarssjef også når det gjelder Forsvarets langsiktige utvikling.

Selv om den mest synlige støtten har foregått innenfor rammene av forsvarsanalysene har det blitt gjennomført en rekke prosjekter som har hatt til formål å gi et bredest mulig analysegrunnlag for forsvarsanalysene. I tillegg har en kunne trekke på FFIs innsikt innenfor ulike teknologiområder og deres betydning for Forsvarets utvikling.

I forkant av FA-91 var arbeidet med scenarier for forsvarsplanlegging etter sammenbruddet i Warszawa-pakten og de forsvarsgrenvise analysene (Hær-, Sjøforsvars- og Luftforsvarsanalysen) viktige arbeider.

I forkant av og under FA-96 var særlig prosjektet militære endringer i norske nærrområder nært knyttet til det overordnede analysearbeidet. I tillegg kunne en trekke direkte på resultater fra Kampflyanalysen 1996, KKI-Hær, materiellbalansestudiene og Hærens arbeid med Divisjon 2000 hvor prosjektgruppen var lokalisert på FFISYS.

FA-00 kunne bygge videre på det arbeidet som ble gjort i den forberedende forsvarsanalysen 2000 og i stor grad samvirke med prosjektet Operativt konsept for landstrid. I tillegg var også stridshelikopterprosjektet og en rekke teknologiprojekter viktige bidragsytere.

3.2 Bidrag til FS-91, FK-90 og St.meld. nr. 16

Hovedtyngden av FFIs innspill til St meld nr 16 og de forutgående utredninger i FS-91 og FK-90 ble fremskaffet innenfor rammen av prosjektet Forsvarsanalysen 1991 (FA-91) som pågikk i tidsrommet 1991-94. FA-91 hadde som formål å bidra til et best mulig grunnlag for Forsvarets langsiktige planlegging av utviklingen frem mot ca år 2010. Dette ble gjort ved å utarbeid konkrete strukturalternativer og analysere og drøfte alternativenes konsekvenser med hensyn til forsvarsevne (ytelse) og implementerbarhet (kostnader). Fase 1 fokuserte på ”krisstruktur” og var innrettet mot Forsvarsstudien 91 (FS-91). Opparbeidet innsikt ble også i stor grad tilført arbeidet i Forsvarskommisjonen av 1990 (FK-90). I fase 2 ble fokuset dreiet mot FDs arbeid med St.meld. nr. 16 og også FOs arbeid med revidert planverk.

I fase 1 ble det utviklet en basisstruktur for å etablere et invasjonforsvar i en landsdel (Nord-Norge) og en minimumsterskel for forsvar i Sør-Norge. Tidligere forsvarstenkning la til grunn et landsdekkende invasjonforsvar. Imidlertid tilsa endrede trusselforutsetninger, strammere økonomiske rammer og en omfattende materiellmessig ubalanse i forsvarsstrukturen en kraftsamling av forsvaret mot én landsdel og da Nord-Norge. Også alternative strukturer tilpasset økt eller redusert ressurstilgang i forhold til et basisnivå ble utarbeidet. Med utgangspunkt i basisstrukturen ble nødvendige grunnlagsinvesteringer i militært materiell for perioden 1995-2012 beregnet. Også tilleggsinvesteringer knyttet til realisering av ulike ambisjonsnivåer for militært forsvar ble beregnet.

I fase 2 ble det arbeidet med å utdype problemstillinger av relevans for St meld nr 16. Meldingen bygget på FK-90 hvor det ble lagt til grunn en noe større struktur enn det som kunne realiseres innenfor en basis ressurstildeling. Det ble derfor nødvendig å foreta en oppfølgende kostnadsberegning av FK-90 strukturen for å synliggjøre Forsvarets ressursbehov i det langsiktige perspektivet.

Arbeidet i FS-91 og FK-90 hadde også avdekket et behov for større innsikt i hvilke konsekvenser det ville få for forsvarskonsept og tilhørende strukturer dersom ressurstildelingen kom under et kritisk minimumsnivå. Det ble derfor etablert et bredt spektrum av alternative konsepter og strukturer tilpasset fremtidig lave budsjettammer.

Det var behov for å utdype og begrunne de omfattende materiellmessige ubalansene i Forsvaret. Grunnen til at disse hadde fått bygge seg opp over lang tid var at Forsvarets da gjeldende investeringsstrategi la til grunn en fremtidig budsjettvekst. Særlig Hærens brigader hadde store mangler på kritisk materiell som gjorde at kun et lite antall brigader kunne anses som materiellmessig operative. De identifiserte ubalanser gjorde det nødvendig å foreta klare strukturprioriteringer og legge om investeringsstrategien i retning av en avdelingsvis (trinnvis) oppbygging av forsvarsevnen. FD ba også FFI om å følge opp dette arbeidet for Sjøforsvaret og Luftforsvaret etter at FA-91 var avsluttet.

Kostnadsberegninger har vært et sentralt element i forsvarsanalysene for å sikre implementerbarhet av fremlagte strukturer. Forsvaret har også erkjent et klart behov for å kunne

utnytte kostnadsinformasjonen i sine planverk. Det ble derfor besluttet at en skulle understøtte arbeidet med å implementere KOSTMOD i forsvarsgrenstabene. I tillegg skulle de ha ansvaret for å vedlikeholde kostnadsinformasjonen slik at neste utredningsrunde kunne trekke på et mest mulig oppdatert underlag.

3.3 Bidrag til FS-96 og St.meld. nr. 22

FFIs bidrag til FS-96 og St meld nr 22 ble i all hovedsak håndtert gjennom Forsvarsanalysen 1996 (FA-96) som pågikk i tidsrommet 1995-97. Som for FA-91 hadde også FA-96 i oppgave å se på bredt anlagte problemstillinger av betydning for Forsvarets langsiktige utvikling. Hovedinnretningen skulle være tilpasset behovene i FS-96 og derigjennom også FDs utarbeidelse av St.meld. nr. 22. Etter at FS-96 ble avsluttet, ble FA-96 i større grad tilpasset arbeidet med St.meld. nr. 22. Både under og etter FS-96 sikret FD gjennom etableringen av Grunnlagsutredningsutvalget 1996 at viktige utredningsbehov ble adressert så tidlig så mulig i arbeidet.

Under FA-96 ble det lagt stor vekt å synliggjøre at bredden i de sikkerhetsmessige utfordringene var betydelig utvidet. Følgende vurderinger ble foretatt av viktige sikkerhetspolitiske forutsetninger og utfordringer med vekt på vårt nærrområde:

- Utviklingen i USAs utenrikspolitikk
- Utviklingen i det vest-europeiske sikkerhetssamarbeidet
- Forsterkningsplanleggingen i NATO
- Nordisk forsvars- og sikkerhetspolitikk
- Norges plass i russisk utenrikspolitikk

Med basis i denne kunnskapen ble det i samarbeid med FO/E utarbeidet et sett av scenarier både nasjonalt og internasjonalt som fanget opp den økte bredden i Forsvarets utfordringer. Etter at strukturmessige implikasjoner var belyst ble det gjennomført også en sikkerhets- og risikoanalyse for de ulike strukturene.

En kostnadsberegning av gjeldende strukturmålsetting beskrevet i St.meld. nr. 16 og konkretisert i FO avdekket et enormt gap mellom ressursbehov og forventet ressurstildeling de kommende år. Ubalansen i var stor både på investerings- og driftssiden.

Analysearbeidet la derfor stor vekt på å synliggjøre strukturmessig implikasjoner av den økt bredde i de sikkerhetsmessige utfordringer og de alternative økonomiske rammer som ble trukket opp. Det ble utarbeidet tre hovedstrukturer tilpasset en flat budsjettutvikling:

- Struktur M1: Vektlegging av invasjonforsvaret
- Struktur M2: Økt ytelse i forsvar mot begrensede angrep
- Struktur M3: Økt evne til deltakelse i internasjonale operasjoner

Utarbeidelsen av disse strukturene bygget på mer omfattende effektivitetsanalyser av operasjonskonsepter og stridsforløp i forsvaret mot en invasjon av Finnmark og/eller Troms. I forhold til tidligere ble det lagt betydelig større vekt på å kartlegge militære utfordringer knyttet til å kunne forsvare Finnmark. Analysene tok også hensyn til egen utnyttelse av langtrekkende våpen som f eks luft-til-bakke våpen og endringer i operasjonskonseptet.

Forsvarssjefen la imidlertid stor vekt på å videreføre den strukturmålsetting som ble trukket opp i St meld nr 16 med noen justeringer. Gjennom dette valget ønsket han å beskrive hvilket forsvar som han mente var nødvendig (her benevnt FS-96 strukturen) og signalisere behovet for en betydelig økning i ressurstilgangen. Siden dette var et forsvar som i omfang og kostnad var

betydelig større enn M-strukturene ble disse alternativene heller ikke gjenstand for en strategisk drøfting.

FS-96 uttrykte klare behov for relevante innspill omkring ny teknologi. Det ble i den forbindelse gjennomført et internt arbeid ved FFI på tvers av avdelingene for å beskrive og drøfte den militærteknologiske utviklingen i et langsiktig perspektiv og også fremheve noen teknologiområder av særlig interesse for Forsvaret. Det ble blant annet gjennomført en forstudie av stridshelikoptre og deres plass i et fremtidig forsvar. Dette arbeidet bekreftet nytten av stridshelikoptre, men synliggjorde samtidig en betydelig ressursmessig utfordring knyttet til en eventuell anskaffelse.

I FS-96 ble det lagt stor vekt på å synliggjøre det fremtidige ressursbehovet knyttet til realiseringen av FS-96 strukturen. FA-96 gjennomførte flere selvstendige kostnadsberegninger, dog i nært samarbeid med FS-96 for å sikre en felles forståelse av strukturinnholdet, kostnadsmessige forutsetninger og strukturutviklingen over en 20-årsperiode (1999-2018). FFIs beregninger viste et større ressursbehov enn beregnet av FO og grenstabene selv. Dette skyldtes at FFIs beregninger forutsatte utskiftning av materiell ved utløpet av operativ levetid. I FOs beregninger ble det for visse avdelinger og materiellkategorier akseptert en dårligere kvalitet enn tidligere forutsatt for å redusere investeringsbehovet i nytt materiell.

Kostnadsberegningene gjennomført med KOSTMOD bygget på kostnadsdata som ble innhentet og bearbeidet av forsvarsgrenene og FFI i felleskap. Det ble etablert egne kostnadsdatabaser for Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, HV og fellesinstitusjonene. Som i den forrige runden var det betydelige svakheter i datagrunnlaget som følge av forskjellig prioritering av dette arbeidet i forsvarsgrenene.

Etter at FS-96 ble avsluttet ble det utført flere analyser til støtte for FDs arbeid med St meld nr 22 foruten de resultater som allerede var tatt inn i FS-96. Innenfor området sikkerhetsmessige utfordringer ble det gjort følgende arbeider:

- Nye utfordringer for Totalforsvaret
- Fremtidig utvikling av masseødeleggelsesvåpen
- Fremtidig norsk deltakelse i NATOs styrkestruktur
- Utviklingen i amerikansk forsvarsplanlegging

I tillegg ble det gjort delstudier innenfor politiske konsekvenser av teknologi- og våpenutviklingen, muligheter for nasjonal styrkeoppbygging/-gjenvinning og en rekke kostnadsberegninger inkludert støtte til etablering av en strukturutviklingsplan i St meld nr 22.

3.4 Bidrag til FS-2000, Forsvarspolitisk utvalg og St prp nr 45/nr 55

FFIs bidrag til FS-2000 og St prp nr 45 ble i all hovedsak håndtert gjennom Forsvarsanalysen 2000 (FA-00) som pågikk i tidsrommet 1999-01. Bidragene til St prp nr 55 har blitt håndtert gjennom PFA-03.

Som de foregående forsvarsanalysene, hadde også FA-00 i oppgave å se på bredt anlagte problemstillinger av betydning for Forsvarets langsiktige utvikling og ved det bidra til en best mulig fremtidig innretning av Forsvaret. Dette inkluderte følgende hovedområder:

- Forsvarets fremtidige oppgaver og ambisjonsnivå
- Hvilke langsiktige strukturalternativer kan være aktuelle gitt ulike hovedprioriteringer og ressursrammer?
- Hvordan bør fredsstrukturen organiseres i stort gitt avveiningene over?

Prosjektets hovedinnretningen ble søkt tilpasset behovene i FS-2000. Etter at FS-2000 ble avsluttet, ble FA-00 i større grad tilpasset arbeidet med St prp nr 45. Grunnlagsutredningsutvalget 2000 ivaretok en gjensidig og løpende informasjonsutveksling mellom arbeidene i FD, FO og ved FFI. Dette ga også FD muligheter for å sikre at viktige utredningsbehov ble adressert så tidlig som mulig. Parallelt med FS-2000 gjennomførte også det regjeringsoppnevnte Forsvarspolitiske utvalg (FPU) en vurdering av Forsvarets fremtid. FFI ga også flere bidrag til dette arbeidet.

Bredden i de sikkerhetsmessige utfordringene var kraftig utvidet i løpet av 90-tallet. Dette ble fanget opp og konkretisert for å understøtte både de overordnede vurderinger gjennom etablering av plansituasjoner og de mer detaljerte studier gjennom etablering av scenarier. Arbeidet ble gjort i samarbeid med FO/E og resulterte i totalt 15 scenarier som favnet nasjonale og internasjonale forsvarsutfordringer i fred, krise og krig.

Siden FA-96 har FFI styrket sin evne til å beskrive den militærteknologiske utviklingen og å trekke fram nye strukturelementer for vurdering i Forsvarets fremtidig struktur. Under FA-00 ble det både utarbeidet et overordnet perspektiv for teknologiens betydning i utviklingen av Forsvaret fram mot 2020 og gjennomført detaljerte delstudier av mulig fremtidige strukturelementer: Områdedekkende bakkebasert luftvern, langtrekkende missiler og UAV, autonome undervannsfarkoster, moderne soldatutrustning, rombaserte sensorer og stridshelikoptre. Disse elementene ble senere vurdert i forbindelse med utarbeidelsen av strukturskisser.

I FS-2000 la FSJ opp til å vise hvordan forsvaret burde innrettes dersom budsjettssituasjonen fortsatt på dagens nivå. Dette representerte et brudd med tidligere FSJ-er som hadde lagt stor vekt på å vise hvilket forsvar Norge hadde behov for og hvilke budsjettmessige konsekvenser dette ville ha. Bakgrunnen for valget i FS-2000 var at Forsvarets ubalanser mellom gjeldende strukturmålsettinger og faktisk ressurstildeling krevde en dramatisk nedskalering og omstilling av Forsvaret. Kostnadsberegninger av en referansestruktur 2000 som bygget på en konkretisering av St meld nr 22 og forsvarsgrenenes planer viste en kraftig underdekning på ca 4 mrd kr per år på investeringssiden og en kraftig vekst i driftskostnadene som truet med å spise opp hele forsvarsbudsjettet fra ca 2010.

I FS-2000 ble det tidlig etablert to prinsipielle strukturinnretninger; hhv nasjonalt terskelforsvar eller allianseintegreert forsvar tilpasset en flat budsjettutvikling. FA-00 bidro til å utvide og underbygge strukturperspektivet med flere skisser (balanserte og ubalanserte versjoner). I slutfasen av FS-2000 dannet de to FS-2000 strukturalternativene og et FA-00 strukturalternativ grunnlag for utformingen av en endelig FS-2000 struktur. Ved siden av å utarbeide egne strukturer, understøttet FA-00 en utdyping av strukturene i FS-2000 for å sikre en felles forståelse av elementenes kostnader og effektivitet.

Arbeidet med fredsstrukturen og –virksomheten ble viet mer oppmerksomhet enn tidligere. Det ble etablert en overordnet beskrivelse av virksomheten som har blitt videreført i det oppfølgende arbeid etter St.prp. nr. 45. En viktig problemstilling var også kostnadene forbundet med styrkeproduksjon av menige soldater inkludert utarbeidelse av ulike modeller for produksjon av vervede og vernepliktige menige. Det ble her påpekt at FSJ må ha frihet i å tilpasse innkallingen av vernepliktige til Forsvarets behov dersom en skal kunne oppnå kostnadsmessig innsparinger. Tidlig ble også behovet for kraftige bemanningsreduksjoner påpekt dersom en skulle kompensere for den årlige reelle driftskostnadsveksten. I slutfasen av FS-2000 ble det lagt ned betydelig innsats for å sikre sporbarhet i de foreslåtte strukturelle nedtrekk. Dette førte til at en kunne påpeke sammenhengen mellom de foreslåtte endringer og de budsjettmessige konsekvenser dette ville få. To forhold ble som følge av manglende ressurser på prosjektet ikke berørt i særlig grad. Det ene forholdet var mulighetene for effektivisering og det andre var omfanget av fellesinstitusjonene.

Utarbeidelsen av de ulike strukturene kunne trekke på flere ytelsesvurderinger – både kvantitative og kvalitative. Tidsrammen og bredden i utfordringer som skulle vurderes tilsa at en måtte trekke på ekspertvurderinger og det ble derfor gjennomført en rekke seminarer med deltakelse fra relevante miljøer. Det ble gjennomført seminarer innenfor områdene nasjonale fredsoppgaver, nasjonal krisehåndtering, operasjoner i byer, implementering av fredsavtale og høyintensive operasjoner (krig) utenfor Norge. I tillegg ble det for den mest omfattende nasjonale utfordringen; nemlig forsvar mot et territorielt angrep gjennomført kvantitative analyser. Også FS-2000 strukturen ble ytelsesvurdert gjennom et større kartspill støttet av kvantitative resultater fra simuleringer. I forbindelse med diskusjoner om hvor mye er nok, er det ofte en stor styrke å kunne trekke på kvantitative analyser også til å understøtte de mer kvalitative vurderinger.

I lys av FSJ valg om en ressursdrevet forsvarsstudie ble det lagt stor vekt på kostnadsberegninger. FA-00 understøttet FS-2000 direkte med kostnadsberegninger av både strukturvarianter og ikke minst FS-2000 strukturen. Også strukturene utarbeidet i FA-00 ble kostnadsberegnet. I tillegg ble FPU støttet med kostnadsinformasjon og tilgang til viktige kostnadsberegninger.

Som tidligere foregikk oppdateringen av kostnadsdatabasene i samarbeid med FO men med en betydelig innsats fra FFI for å sikre konsistens, kvalitet og fremdrift i arbeidet. Erfaringene også fra denne runden viser at grunnlagsdataene har hatt svært varierende kvalitet og dette har gitt seg utslag i tildels store utslag i kostnadsestimaterne.

FFIs bidrag til Forsvarspolitisk utvalg (FPU) ble i stor utstrekning kanalisert gjennom FA-00. Utvalget kunne trekke på opparbeidet innsikt som beskrevet over og da særlig innenfor følgende områder:

- Ressursbehov for realisering av referansestruktur 2000
- Forsvarets driftskostnadsvekst på 90-tallet og hvilken betydningen for den fremtidige utviklingen av Forsvaret
- En historisk gjennomgang av hvordan verneplikten har vært praktisert og hva den koster Forsvaret i dag
- En oversikt over driftskostnader for Forsvarets avdelinger
- En konkret beskrivelse av ulike sikkerhetsmessige utfordringer (scenariogrunnlaget).

I tillegg ble det gitt innspill fra andre prosjekter/aktiviteter ved FFI:

- Nye oppgaver og trusselen mot sivil infrastruktur
- Næringspolitikk
- Økonomisk vekst og fremtidig militærproduksjon i Russland.

I forbindelse med FDs utarbeidelse av St.prp. nr. 45 var det stort behov for oppfølgende kostnadsberegninger. Tett koordinert med FO/SENST ble det gjennomført kostnadsberegninger av strukturbeskrivelsen gitt i Forsvarspolitisk utvalg, Hær 2010 strukturen, fredsstrukturen beskrevet i LTP-org arbeidet og ressursbehovet knyttet til gjennomføringen av St.prp. nr. 45. Som en del av dette arbeidet ble det sammen med FO etablert en strukturutviklingsplan for FS-2000 strukturen tilpasset en flat budsjettutvikling. Gjennom KOSTMOD var en også i stand til å gi et estimat på fremtidig personellbehov i freds- og krigsstrukturen.

Kostnadsberegningen av de aggregerte resultatene fra LTP-org arbeidet ble først gjennomført etter at denne prosessen var mer eller mindre avsluttet. Beregningen viste at av de forutsatte innsparingsmål for reduksjoner i fredsstrukturen hadde kun halvparten blitt identifisert i LTP-org arbeidet. Det var ikke tid til utdypende studier for å identifisere ytterligere strukturelle

nedtrekk. En tidligere involvering på kostnadsberegningssiden ville vært et viktig bidrag til å sette søkelys på det store avviket for å kunne foreta eventuelle arbeidsmessige justeringer.

På andre områder vurderte FD behovet for oppfølgende analysestøtte som lite. Dette skyldes både at en rekke sentrale problemstillinger allerede var ivaretatt gjennom FS-2000 og var beskrevet i egne FFI-rapporter. Svakheter i FS-2000 ble i stor utstrekning løst internt i FD og gjennom integrerte arbeidsgrupper i all hovedsak uten FFIs medvirkning.

Også arbeidet med St.prp. nr. 55 ble understøttet av FFI og da innenfor rammen av prosjektene som er omtalt som Program Forsvarsanalyse 2003. FFI deltok i ulike arbeidsgrupper og gjennomførte oppdaterte kostnadsberegninger.

3.5 Bidrag til LTD-04 og MFU-03

Etter FA-00 ble det igangsatt flere prosjekter som skulle ta fatt i avgrensede langsiktige strukturelle problemstillinger. Arbeidet ble igangsatt for å følge opp uavklarte områder etter FS-2000 og for å oppdatere og forbedre datagrunnlaget både når det gjaldt ytelsesvurderinger og kostnadsberegninger. Dette forberedende arbeidet omfattet prosjektene

- Analyse av landoperasjoner og –strukturer (LAOS) - varighet 00-03
- Analyse av sjøoperasjoner og –strukturer (ANSJOS) – varighet 01-03
- Analyse av luftoperasjoner og –strukturer (LUOS) – varighet 00-03
- Forberedelse til forsvarsanalysen 04 (FFA-04). Dette prosjektet er nå endret til Strukturanalyse, økonomi og metodeutvikling (STRØM) – varighet 01-03
- Logistikk i krise og krig (LOGIKK) – varighet 01-03.

Videre var også prosjektet Slagmarksdigitalisering - konsekvenser for ledelse og stridskonsept (SLADI) igangsatt som en grunnforskningsaktivitet ved FFI i tidsrommet 00-03.

Forseringen av arbeidet i den militærfaglige utredningen (MFU-03) og langtidsdokumentet (LTD-04) med ett år gjorde det nødvendig å samle disse arbeidene og den nyetablerte Gruppe for forsvarsøkonomi inn under ett felles program – Program Forsvarsanalyse 03. Programmet inkluderer også innsats fra følgende prosjekter: Terrorisme og teknologi (TETE) og TERRA II. Prosjektet Terrorisme og teknologi koordinerer FFIs teknologiinnspill til MFU-03 og trekker i stor grad på bidrag fra FFIE og FFIBM.

Det forberedende arbeidet ble i hovedsak stanset etter reorienteringen og PFA-03 ble innrettet mot 4 av 15 delutredninger igangsatt i LTD-04/MFU-03 sammenheng i tidsrommet februar 02 til september 02. Dette gjelder utredningene:

- Fellesoperasjoner og operative spill (ledet av FO)
 - En viktig aktivitet er gjennomføringen av et antall kartdiskusjoner knyttet til utvalgte nasjonale og internasjonale scenarier. FFI er sentral i scenarioutviklingen, referatskriving og for- og etteranalyser av kartdiskusjonene. I tillegg administrerer FFI møtene, mens selve diskusjonene ledes av FO. Det gjøres mer omfattende analyser av ulike forutsetninger for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner og strukturelle behov knyttet til realiseringen av en nektelsesambisjon for Finnmark.
 - FFIs teknologiinnspill formidles til denne delutredningen
- Kostnadsberegninger (ledet av FO)
 - FFI har støttet FOs oppdatering av kostnadsdatabasen
 - FFI skal gjennomføre strukturkostnadsberegningene til støtte for MFU-03
- Befalsordningen og Forsvarets utdanningspolitikk (ledet av FD)

- En medarbeider fra GFØ har deltatt aktivt i utredningsgruppen
- K2-konsept og nettverksbasert forsvar (ledet av FO)
 - SLADI har bidratt tungt til å utarbeide analysemetode og K2-strukturer. Dette arbeidet har trukket på eksterne konsulenter fra Teleplan.

Videre stiller FFI med 1-2 medarbeidere i delutredningene

- Støttevirksomheten/FLO (ledet av FD)
- Informasjonsoperasjoner (ledet av FO)

I tillegg arbeider PFA-03 med noen selvstendige oppdrag for MFU-03

- Identifisering av mulige forbedringsområder i FLO
- Metodeutvikling for kartlegging av nasjonale beslutningstakers preferanser for ulike forsvarsstrukturer
- Metode for raske strukturkostnadsberegninger (MORSK) og bruk av denne

Utover PFA-03 leverer en rekke FFI-prosjekter direkte innspill til MFU-03.

Innretningen av FFIs aktiviteter inn mot det videre arbeidet i MFU-03 diskuteres nå.

FFIs kompetanse utnyttes innenfor områdene langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer, militærteknologisk utvikling, kostnadsberegning, ytelsesvurderinger og struktur-, kapasitet- og systemforståelse. Graden av utnyttelse bestemmes i stor utstrekning av den enkelte delutredningsleder i FD og FO og av prosesslederne i FD og FO som igangsetter delutredningene. FFI vurderer at denne organiseringen reduserer FFIs evne til å gi innspill i de avsluttende strukturvurderinger og til å etablere et langsiktig strukturperspektiv.

3.6 Oppsummering

Innretningen av prosjektene har vært styrt av de utredningsmessige behov angitt av FD og FO. For eksempel har formålet med Forsvarsanalysene vært å bidra til et best mulig grunnlag for Forsvarets langsiktige planlegging gjennom å gi direkte analysestøtte til arbeidet i FO og FD.

AD FFI har hatt en sentral rolle i alle tre utredningsrundene på 90-tallet hvor han har deltatt i de overordnede diskusjoner sammen med FSJEF og FMIN. FFI vurderer forsvarsanalysene som svært viktig for AD FFI har kunnet ivareta sin funksjon som selvstendig rådgiver for forsvarsminister og forsvarsjef også innenfor Forsvarets langsiktige utvikling. Hans råd og vurderinger har da kunnet bygge på et bredt forskningsmessig grunnlag knyttet til Forsvarets utvikling.

For å sikre at Forsvarets samlede innsikt reflekteres i arbeidet og at de mest relevante problemstillinger bearbeides har forsvarsanalysene hatt tilbeordrede senior offiserer fra hver forsvarsgren. Disse har også vært sentrale i å formidle resultater tilbake til FO. Dialogen med prosjektrådene har vært hyppig og relativt dyptløyende.

Resultatene fra analysearbeidet har gitt grunnlag for å

- underbygge og signalisere viktige planutfordring for Forsvaret
- etablere innsikt i langsiktige problemstillinger
- utarbeide alternative langsiktige strukturløsninger for innretning av Forsvaret
- anbefale løsninger

Innenfor den første kategorien kan en trekke fram arbeidet med å belyse Forsvarets ubalanser. I forbindelse med FA-91 ble det påpekt at det var opparbeidet en omfattende materiellmessig

ubalanse i Hæren som medførte at kun et svært lite antall brigader kunne anses som materiellmessig operative. Tilsvarende undersøkelser ble gjennomført også for Sjøforsvaret og Luftforsvaret og avdekket betydelige utfordringer også her. Dette arbeidet var en viktig driver for å legge om Forsvarets investeringsstrategi og å forankre et prinsipp om balanse mellom planer og forventet ressurstilgang i Forsvarets ledelse.

Kostnadsberegningene har vært helt sentrale for å etablere en samlet forståelse for den ressursmessige underdekning mellom planer og ressurstilgang. Denne innsikten har vært svært viktig for å forstå omfanget av de strukturelle endringer som er nødvendig for å redusere de langsiktige ubalansene.

Innsikt i langsiktige problemstillinger er et viktig grunnlag for Forsvarets ledelse når beslutninger av langsiktig karakter skal treffes. Eksempler på resultater her spenner fra kostnads- og effektivitetsmessige konsekvenser av ulike system- og strukturløsninger til mulige utviklingstrekk i sikkerhetsmessige utfordringer. Etter FA-91 besluttet Hæren å legge sin Divisjon 2000 utredning til FFI. Grunnen var at det utredningsmessige grunnlag og innsikt i forutsetningene rundt utformingen av den nye divisjonen var samlet ved FFI.

Utarbeidelse av langsiktige strukturalternativer har vært viktig for å generere alternativer for Forsvarets ledelse i deres diskusjon omkring Forsvarets fremtidige innretning. Ved å karakterisere strukturenes styrker og svakhet og tilhørende ressursbehov har en kunnet ta stilling til prinsipielle valg og understøtte etablering av endelige strukturanbefalinger. Også i forbindelse med arbeidet i Forsvarskommisjonen av 1990 ble arbeidet med strukturalternativer tilpasset ulike økonomiske rammer høyt verdsatt.

Innenfor kategorien ”anbefale løsninger” finnes et stort antall eksempler. Hvilke anbefalinger som gis varierer avhengig av hvilke forutsetninger som er satt for arbeidet. I eksemplet med Kampflyanalysen-1996 ble det på oppdrag av Luftforsvaret foretatt en kosteffektivitetsbasert innsnevring av kampflykandidater til to kandidater. Disse to kandidatene ble da valgt av Forsvarets for konkrete forhandlinger. I forsvarsanalysene har en kunnet gi anbefalinger om ulike strukturer gitt forutsetninger om oppgaveprioritering og ressursnivå. En har imidlertid vært forsiktig med å si konkret hvilket ressursnivå som bør velges og hvordan den konkrete oppgaveprioriteringen bør være siden dette er en politisk vurdering.

FFIs erfaringer fra arbeidet med forsvarsanalysene er at en helhetlig analysetekning og -tilnærming er en kompetanse som bare et miljø med en vitenskaplig spisskompetanse innenfor langtidsplanlegging kan besitte. Det er også avgjørende at dette miljøet har god egeninnsikt i de viktigste ytre forutsetninger for forsvarsplanleggingen, spesielt fremtidige utfordringer og aktører, og direkte tilgang til relevant teknologisk kompetanse som kan gi nødvendig systeminnsikt til ytelses- og kostnadsberegningene. FFIs tunge kompetanse innenfor dette området gjorde at Norge ble bedt om å lede en større NATO forskningsaktivitet for å utarbeide en håndbok innenfor militær langtidsplanlegging.¹¹

4 ANDRE BIDRAG TIL STØTTE FOR LANGSIKTIG PLANLEGGING

4.1 Innledning

FFI gjennomfører en rekke arbeider som har stor betydning for Forsvarets langsiktige planlegging. Det forrige kapitlet omhandlet den støtten og råd som gis i direkte tilknytning til Forsvarsdepartementets arbeider med utforming av et langtidsdokument for Forsvaret. Dette

¹¹ NATO Research and Technology Organisation, SAS-025 ”Overall Long Term Defence Planning”

kapitlet vil gi en kort omtale av viktige arbeider som gjøres i mellomperiodene og arbeider som gjøres ut fra andre målsettinger men som har stor betydning for Forsvarets langsiktige utvikling.

Mellomperiodene har gitt anledning til en større faglig inntrengning i viktige langsiktige problemstillinger for Forsvaret. Arbeider i tilknytning til den militærfaglige utredning og langtidsdokumentet gjøres innenfor så stramme tidsrammer at en er tvunget til utstrakt resultathøsting av innsikt som allerede finnes. Imidlertid vil det alltid være uferdige problemstillinger som enten blir mangelfullt drøftet eller hvor det blir trukket tentative konklusjoner i påvente av oppfølgende arbeider. I tillegg er det viktig å forvalte den sentrale kompetansen omtalt i kapittel 2. Det er imidlertid en fundamental utfordring å bevare den strategiske ledelsens oppmerksomhet på disse problemstillingene i mellomperiodene siden det strategiske fokus da rettes mot implementering. Mangelen på slik oppmerksomhet fører til svak problemavgrønsning og at det reises spørsmål om relevans knyttet til de arbeider som gjøres.

4.2 Strategiske forsvarsteknologiarbeider og analysestøtte til store materiellanskaffelser

De strategiske forsvarsteknologiarbeider omfatter en rekke prosjekter gjennomført innenfor de strategiske satsningsområdene og konkrete materiell- og teknologiprojekter. Arbeidsgruppe B har kartlagt 350 ulike prosjekter siden 1984 og en stor andel av disse prosjektene er nært knyttet til forsvarsteknologi og har hatt klare implikasjoner for Forsvarets langsiktige utvikling. En nærmere gjennomgang av utvalgte prosjekter blir dokumentert i en egen rapport.

Av relevans for det langsiktige perspektivet er særlig de arbeider som har bidratt til å

- stanse nye anskaffelser av systemer og anlegg som har blitt teknologisk foreldet som følge av teknologiutviklingen. Dette gjelder f.eks. det stasjonære kystartilleriet
- påpeke kritiske sårbarheter i den eksisterende forsvarsstruktur
- utarbeide og foreslå løsninger for kosteffektiv utbedring av disse sårbarhetene f.eks. å ta frem et konsept og materiell for reparasjoner av flystasjoner
- gi råd om kosteffektive materiellanskaffelser
- skape innsikt for hva som er teknologisk mulig innenfor gitte tidsperspektiver slik at det ikke etableres urealistiske investeringsplaner
- forstå viktige hovedtrender i teknologiutviklingen
- konkretisere nye strukturelementer for Forsvaret. I forbindelse med Forsvarsanalysen 2000 ble det trukket fram fem hovedområder: Områdedekkende bakkebasert luftvern, langtrekkende missiler og ubemannede luftfarkoster, autonome undervannsfarkoster, moderne soldatutrustning og rombaserte sensorer
- forstå tekniske systemparametere og hvordan disse kan utvikle seg. Denne innsikten er avgjørende for å kunne gjennomføre ytelsesvurderinger som er forankret i den teknologiske utviklingen

En viktig problemstilling har vært knyttet til de områder hvor FFI har en tung innsats for å finne nye løsninger f.eks. innenfor samband og sjømålsmissiler. Det kan reises spørsmål ved om FFI da klarer å være nøytrale når nye løsninger foreslås inkludert i de langsiktige strukturalternativer. Imidlertid har en i gjennomføringen av Forsvarsanalysene stått fritt til å utforme strukturalternativer uavhengig av hvilke prosjekter som gjennomføres ellers ved FFI. En slik uavhengighet har vært avgjørende for å kunne ta frem de antatt mest kosteffektive løsninger. Tilbeordringen av offiserer og rapporteringer til prosjektrådet gir Forsvaret innsikt i de valg som gjøres i forsvarsanalysene og muligheter for inngripen dersom denne uavhengigheten ikke blir opprettholdt.

4.3 Trussel- og aktørstudier

På 90-tallet har det vært gjennomført en rekke arbeider for å identifisere langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer og håndteringene av disse. Instituttets innsikt på dette området har vært nødvendig for å skape et grunnlag for utformingen av relevante scenarier og å kunne drøfte sikkerhetsmessige implikasjoner knyttet til strukturvalg i forbindelse med den langsiktige strukturplanleggingen. Det er behov for at scenariogrunnlaget endres i takt med utviklingen av de internasjonale forhold og relasjoner. FFI har derfor fokusert på potensielle årsaker til og konsekvenser av konflikt og på nye kategorier av trusler og potensielle oppgaver for Forsvaret. Hovedfokus har vært og er på Russland og nord-områdene, terrorisme, militære fredsoperasjoner og utviklingen i NATO og EU. En tett kobling med kompetanseområdene som er beskrevet i kapittel 2 har vært avgjørende for at ytelsesvurderingene kan gjøres med god innsikt i de ulike trusselaktører og hvilke målsettinger og kapasiteter disse har. FFI har gjennom sin egeninnsikt opprettholdt et konstruktivt samarbeid med FO/E for å få fram et best mulig grunnlag for strukturplanleggingen.

Endringene i de sikkerhetsmessige utfordringene ledet til at FFI i 1999 startet et prosjekt for å se nærmere på utfordringene mot norsk sikkerhet som følge av terrorisme og asymmetrisk krigføring (prosjekt 776). Dette arbeidet har blitt videreført i et nytt prosjekt (prosjekt 828) som skal konkretisere trusselen forbundet terror- og sabotasjeaksjoner nasjonalt og internasjonalt. Integriert i dette prosjektet er også teknologiutviklingens betydning for terrortrusselen.

FFIs veletablerte grunnkunnskap om internasjonal terrorisme og om aktørenes ideologi og adferd, medførte at Norge stod godt rustet i den intense oppfølgingsperioden som fulgte. Norge har spilt en sentral rolle i NATOs arbeid med å innrette sin forskningsinnsats mot denne nye utfordringen, bl a gjennom å lede et spesialistteam som høsten 2002 framla anbefalinger om behov for og prioritering av den videre forskning for å understøtte tiltak mot terrorisme¹². Som et resultat vil det mest sannsynlig bli igangsatt en Long Term Scientific Study "Countering terrorism 2020" ledet av Norge.

Nasjonalt har kompetansen om terrorisme som fenomen hatt betydning for rammer og forutsetninger for både tiltak mot samfunnssårbarhet og for Forsvarets strukturplanlegging. Evnen til å koble innsikt i terrorisme med teknologikunnskap, spesielt innen området masseødeleggelsesvåpen, har vært viktig i denne sammenheng. Dette vil gjelde både i forbindelse med utarbeidelsen av fremtidige scenarier og for å kunne bistå Forsvaret i mer løpende vurderinger. Denne forskningen har bidratt til at FFI har medarbeidere som holder et høyt internasjonalt nivå, profilerer instituttet utad og bidrar til å øke den offentlige innsikt på området.

Disse aktivitetene har i all hovedsak vært finansiert over basisbevilgningen.

4.4 Analyser av samfunnets sårbarhet

FFI har siden 1994 gjennomført en rekke analyser for å kartlegge samfunnssårbarhet særlig overfor trusselen fra sabotasje og terrorisme. Gjennom BAS-prosjektene (Beskyttelse av samfunnet) har FFI studert sårbarheten til ulike sider ved samfunnskritisk infrastruktur og anvist prioriteringer av tiltak for å redusere denne sårbarheten.

Både innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg og Sårbarhetsutvalget påpeker at relasjonene mellom den sivile og militære sektor har endret seg dramatisk etter den kalde krigen. Forsvarets økende avhengighet av fungerende sivile funksjoner som kraftforsyning, telenettet, transport og

¹² NATO RTO SAS-049 Specialist team on Countering Terrorism

forsyning gjør at utviklingen må følges og tiltak iverksettes for å redusere de mest kritiske sårbarhetene for Forsvaret.

I tillegg blir beskyttelse av viktige sivile funksjoner i krise og krig stadig viktigere i fremtiden og Forsvarets rolle og innsats må reflekteres i den langsiktige planleggingen.

Sårbarhetsutviklingen i vårt eget samfunn, kombinert med det faktum at mange av de sentrale systemene har global tilknytning, gjør oss utsatt for press fra potensielle motstandere i en konflikt. Dette kan medføre at den sivile sektor, i stedet for å være en støtteressurs for militære operasjoner, blir et angrepsmål i seg selv som vil kunne kreve ulike former for sikring og forsvar.

Disse forholdene ledet til at Regjeringen i St.prp. nr. 45 (2000-2001) la opp til en grunnleggende gjennomgang av det sivil-militære samarbeidet for å tilpasse både selve konseptet og den praktiske implementering til fremtidens forhold. FFIs innsikt på dette området bidrar til å understøtte dette arbeidet.

4.5 Andre analyser, bidrag med eksperter i møter og grupper og raske vurderinger til støtte for FDs og FMOs løpende aktiviteter

I første halvdel av 90-tallet gjennomførte FFI en analyse av forsvarsgrenenes materiellbalanse i henhold til krigsoppsetningsplanene som i etterkant har fått stor betydning for planleggingen i Forsvaret og utformingen av investeringsstrategier. FA-91 avdekket store huller i den materiellmessige oppsetningen i Hærens brigader. En sammenstilling mellom tilgjengelig materiell og det materiellbehov som var beskrevet i krigsoppsetningsplanene viste så stort avvik at kun et svært lite antall av de da 13 brigadene kunne anses som materiellmessig operative. På oppdrag fra FD ble det gjennomført lignende studier også for Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Disse studiene bekreftet også betydelige mangler for visse materiellkategorier, men ikke i det omfang som var avdekket i Hæren. I tillegg var det også mangelfullt beskrevne krigsoppsetningsplaner. Dette arbeidet ble gjort med utgangspunkt i data fra KOSTMOD. Uten tilgang til denne detaljerte kostnadsinformasjonen kunne en ikke gjennomført disse analysene.

Det har vært en økende etterspørsel etter analyser og analytikerbidrag til direkte støtte for FDs og FMOs løpende aktiviteter og det er grunn til å anta at etterspørselen vil fortsette å øke. Eksempler på slike henvendelser er støtte til mulig transportflyanskaffelse, til redningshelikopterutredning, oppfølging knyttet til norsk deltakelse i Joint Strike Fighter og Eurofighter programmene, tyngdepunktanalyser i forbindelse med Balkan og etter 11 september 01, forskerdeltakelse i internasjonale operasjoner og ved Forsvarets operative hovedkvarter. Henvendelsene favner et bredt spektrum av problemstillinger som krever både en bred kompetanse og evne til omsette denne kompetansen innenfor de korte tidsfrister som trekkes opp. Det er nødvendig for FFI å se nærmere på hvordan en skal møte dette behovet.

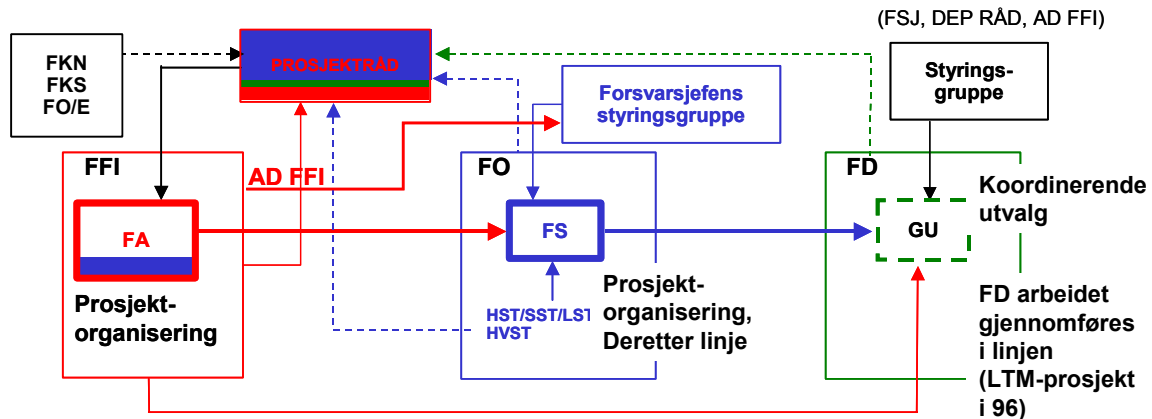
Selv om flere av disse oppdragene har et nåtids eller kort tidsperspektiv, har de likevel verdi også i det langsiktige ved at FFI-forskere får bedre kontakt og forståelse for Forsvaret og de omgivelser som Forsvaret skal operere i.

5 ORGANISERINGEN OG SAMSPILLET MED FD OG FMO

5.1 Klassisk modell (90-tallet)

På 90-tallet har forsvarsanalysene vært innrettet mot å utarbeide langsiktige strukturalternativer tilpasset ulike oppgaveprioriteringer og økonomiske rammer. I forkant av utredningsarbeidet har Forsvarsdepartementet etablert hovedutredningsområder med en klar ansvarsfordeling mellom

FO og FD og med henvisninger til hvor FFI forventes å gi egne bidra inkludert langsiktige strukturalternativer. Langstidsplanarbeidet har vært koordinert gjennom et FD ledet utvalg med FO og FFI som deltakere. De langsiktige strukturalternativene utarbeidet ved FFI har deretter inngått i Forsvarsstudien sammen med andre strukturalternativer utarbeidet i FO og FS og dannet grunnlaget for forsvarssjefens endelige anbefaling.



Figur 5.1: Denne viser hovedtrekkene i organiseringen av arbeidene i 1991, 1996 og 2000. Blå farge angir offisersdeltakelse ved FFI

Figuren viser at de tyngste bidragsyterne i planprosessen har vært FFI, FO og FD. Ved FFI har arbeidet blitt organisert innenfor rammen av forsvarsanalysen. I forsvarsanalysene har FMO bidratt med 1-2 tilbeordrede offiserer fra hver forsvarsgren.

I FO har arbeidet foregått innenfor rammen av Forsvarsstudien med overføring til linjen etter fremleggelse og oversendelse av studien til FD. I FD har en med unntak av 1996-runden foretrukket å håndtere arbeidet innenfor linjeorganiseringen.

Arbeidet kan deles inn i to faser hvor første fase dekker arbeidet mens forsvarsstudien pågår og andre fase dekker utarbeidelse av selve langtidsdokumentet.

Mens forsvarsstudien pågår har analysens hovedrapportering gått til forsvarsstudien, prosjektrådet og med gjenpart til Forsvarsdepartementet. Det har vært en løpende kontakt på arbeidsnivå ved FFI med forsvarsstudien for å være gjensidig orientert og forstå arbeidsmessige justeringer. AD FFI (eventuelt med støtte av avdelingssjef/ forskningssjef/ prosjektleder) har deltatt i styringsgruppen for forsvarsstudien. Både i 1991 og i 2000 ble det gitt fortløpende orienteringer fra forsvarsanalysen, mens dette ble begrenset til to orienteringer i 1996.

Etter at Forsvarsstudien er avsluttet har arbeidet i FA blitt innrettet mot å støtte FDs utarbeidelse av langtidsdokumentet. Arbeidsoppgavene for forsvarsanalysen har vært avtalt i samarbeid med FO. Ved behov er arbeider koordinert og oversendt via FO. Sammen med forsvarssjefen og departementsråden råd har AD FFI deltatt i diskusjonene om utformingen av langtidsdokumentet. Denne modellen har imidlertid gitt FFI for liten synlighet overfor og samvirke med arbeidsnivået i FD. Dette har vanskeliggjort direkte utnyttelse av forskningsbidragene i utformingen av selve langtidsdokumentet.

En oversikt over prosjektrådets sammensetning i 91, 96, 2000 og nå i PFA-03 er vist i figur 5.2. Prosjektrådet har vært ledet av sjef FO/O og sjef FO/SENST. Det har vært en betydelig deltakelse fra FO og også med representanter fra forsvarskommandoene i 96 og 00. FFI har vært representert ved avdelingssjef og ansvarlig forskningssjef ved FFISYS. Både i 1996 og i 2000 har FD vært medlem av prosjektrådet. Det har vært møter typisk hver andre måned.

I slutfasen av FS-2000 var det nødvendig med en tett og direkte koordinering mellom studien og analysen for å imøtekomme FS-2000 styringsgruppens behov. Dette førte til at det ikke var mulig å bringe prosjektrådet inn i alle avveininger og rådet ble derfor først i etterkant orientert om de resultater som var formidlet. Prosjektrådet for FA-00 anbefalte derfor at det er nødvendig å vurdere både størrelse og mandat til prosjektrådet for neste forsvarsanalyse.

For PFA-03 er ikke FD formelt medlem i noen av prosjektrådene. Det er også etablert et prosjektråd for hvert prosjekt innenfor rammen av PFA-03.

FA-91 11 møter	FA-96 15 møter	FA-00 9 møter	PFA-03
<p>FD</p> <ul style="list-style-type: none"> • FD 3/EKSP SJEF <p>FMO</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>SJEF FO/SENST</u> • SJEF SENST 1 • HST/STSJ • SST/STSJ • LST/STSJ • HVST/STSJ • FO/E (OB/KOM) • FKN (OB/KOM) • FKS (OB/KOM) <p>FFI</p> <ul style="list-style-type: none"> • SYS/AVD SJEF • SYS/FORSK SJEF 	<p>FD</p> <ul style="list-style-type: none"> • FD 2/AVD DIR • FD 3/AVD DIR <p>FMO</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>SJEF FO/SENST</u> • SJEF SENST 1 • HST/STSJ • SST/STSJ • LST/STSJ • HVST/STSJ • FO/E (OB/KOM) • FKN (OB/KOM) • FKS (OB/KOM) <p>FFI</p> <ul style="list-style-type: none"> • SYS/AVD SJEF • SYS/FORSK SJEF 	<p>FD</p> <ul style="list-style-type: none"> • FD 2/AVD DIR • FD 3/AVD DIR <p>FMO</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>SJEF FO/SENST</u> • SJEF SENST 1 • HST/STSJ • SST/STSJ • LST/STSJ • HVST/STSJ • FO/E (OB/KOM) • FKN (OB/KOM) • FKS (OB/KOM) <p>FFI</p> <ul style="list-style-type: none"> • SYS/AVD SJEF • SYS/FORSK SJEF 	<p>FMO</p> <ul style="list-style-type: none"> • FO/FST (OB) • HST (OB) • SST (KOM) • LST (OB) • FO/E (KL/KOM) • FOHK (OB,KOM) • LDKN (• FLO (GM, OBLT) • FSTS (OB, OBLT) • UKS, KNMT etc (KOM/KK, OBLT, MAJ) <p>FFI</p> <ul style="list-style-type: none"> • SYS/FORSK SJEF

Figur 5.2: Oversikt over prosjektrådets sammensetning på 90-tallet og frem til i dag

Fra et prosjektmessig ståsted er det svakheter knyttet til den klassiske modellen:

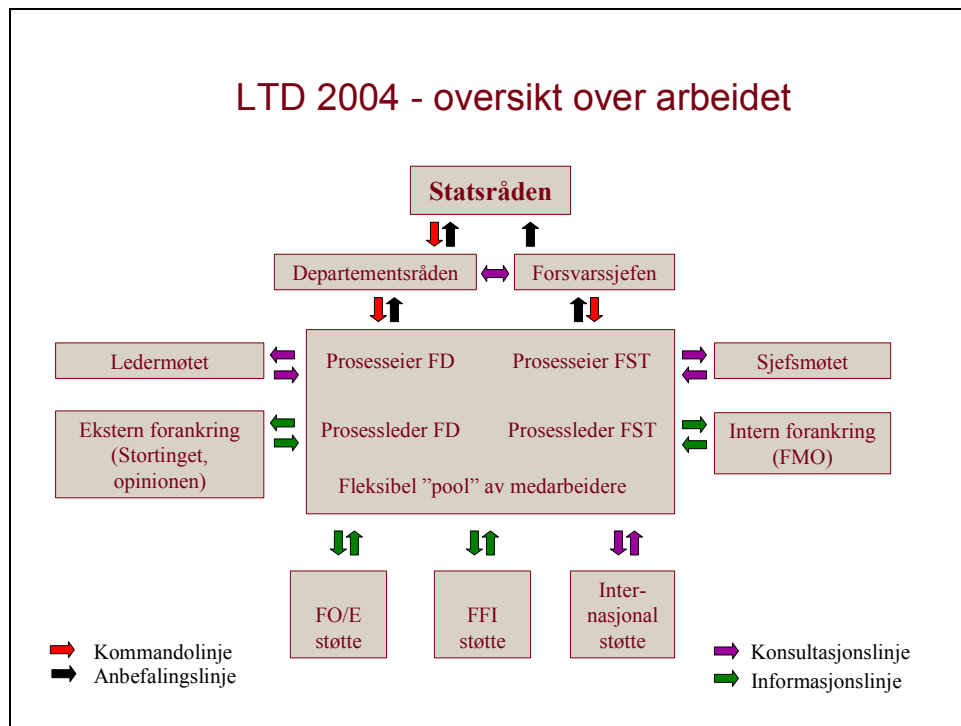
1. Modellen åpner for styringssignaler fra flere aktører: Ledelsen internt ved FFI, Prosjektrådet, Styringsgruppen for FS-2000, Forsvarsstudien 2000 og FD. Særlig i slutfasen av arbeidet med stramme tidsfrister er vanskelig å imøtekomme alle behov.
2. Ivaretagelse av det uavhengige forskningsperspektivet når analysene i et økende omfang har blitt eksternt finansiert.
3. Balansen mellom det å skape syntese i prosjektet og det å involvere et bredt antall aktører internt ved FFI og eksternt.

5.2 Dagens situasjon (LTD-04 og MFU-03 arbeidet)

Den pågående langtidsplanprosessen for utarbeidelse av neste langtidsdokument for Forsvaret skiller seg fra tidligere prosesser ved at Forsvarsdepartementet nå har utarbeidet overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske føringer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning. Ut fra dette grunnlaget utarbeider forsvarssjefen sitt syn på Forsvarets langsiktige utvikling. Den militærfaglige utredningen avsluttes til annet halvår 2003, samtidig som har startet utarbeidelsen av selve langtidsdokumentet. For hele prosessen er det lagt vekt på en tettere arbeidsmessig integrering mellom FO og FD for å sikre felles kunnskapsoppbygging og innsikt i de viktige spørsmål for neste langtidsplanperiode.

Som figur 5.3 viser er FFIs medvirkning i denne utredningsrunden endret sammenlignet med tidligere. FD og FO ønsket ingen tradisjonell forsvarsanalyse ved FFI. Dette innebærer at FFI ikke etablerer egne strukturalternativer som drøftes med hensyn på kostnader og ytelse.

I stedet støtter FFI arbeidet i FD og FO direkte ved integrering av analytikere i FOs delutredninger og gjennomføring av spesifikke delutredningsoppdrag. FFIs arbeid skal bygge på de samme føringene som FD og FO.



Figur 5.3: En oversikt over arbeidet for LTD-04¹³

FO fant det ikke hensiktsmessig å slå sammen noen av FFI-prosjektene, men beholdt den opprinnelig organiseringen med deres tilhørende prosjektråd. Dette medførte at det heller ikke ble skrevet nye prosjektavtaler mellom FFI og FO med en avklaring av målsetting, roller og arbeidsoppgaver i LTD for LAOS, LUOS, ANSJOS, STRØM og LOGIKK. Avtalene mellom Forsvarets hovedrepresentant i hvert av disse prosjektene er at prosjektene løpende støtter MFU-03 prosessen.

I samråd med FO opprettet FFI en prosjektparaply, Program Forsvarsanalyse 03 (PFA-03) for bedre koordinering og kraftsamling av ressursene inn mot aktuelle aktiviteter. PFA-03 inkluderer prosjektene LAOS, LUOS, ANSJOS, STRØM, LOGIKK og GFØ og med prosjektene SLADI, Russland, TERRA II og Tete som assosierte.

Forskningssjefen ved FFI som er ansvarlig for PFA-03 deltar i LTD-forum sammen med de to prosesslederne og enkelte av deres nærmeste medarbeidere.

FFI vurderer at denne organiseringen har gjort det vanskeligere å gi "uavhengige" og helhetlige råd med hensyn til Forsvarets langsiktige strukturutvikling. Så langt har det vært viet lite analyseinnsats til syntese, helhetlig strukturteknisk og FFIs innspill har blitt mer fragmentert enn tidligere. Dette vil klart redusere AD FFI sine muligheter til å fremme forskningsbaserte perspektiver overfor FSJ og FMIN.

Dersom denne organiseringen er beskrivende for fremtidige arbeider med langtidsdokumenter, er det behov for en langt mer fleksibel prosjekt- og medarbeiderorganisering for analysestøtte enn det som dagens situasjon legger opp til.

Utover dette vil egne mer langsiktige strukturarbeider, særlig i mellomperioder, ved FFI kunne underbygge AD FFI sin rolle som selvstendig rådgiver når det gjelder et langsiktig strukturperspektiv.

¹³ Figuren er utarbeidet av FD

6 ALTERNATIVE SAMARBEIDSMODELLER

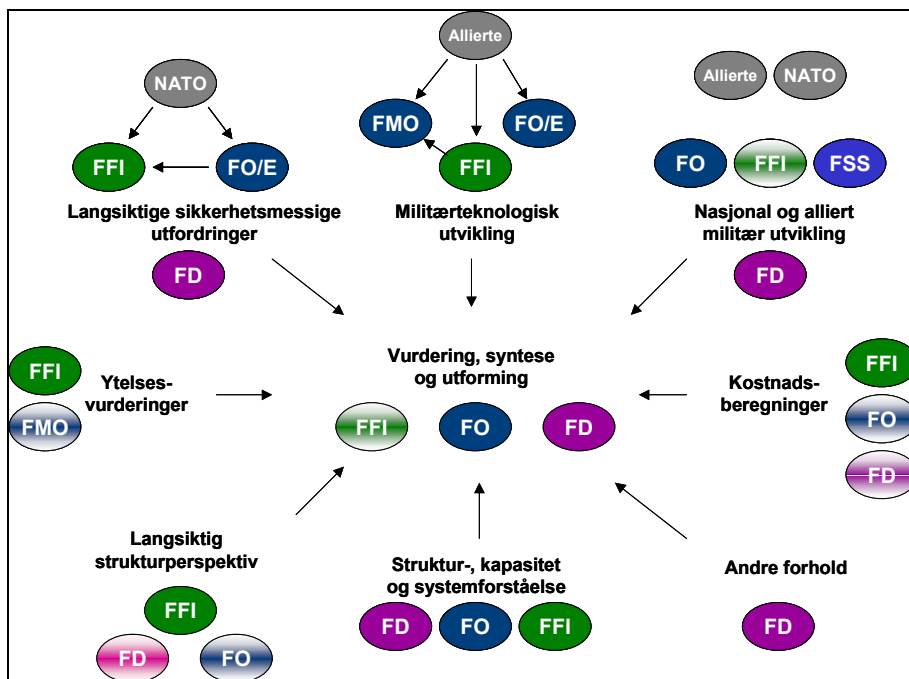
6.1 Alternative analysemiljøer

I dette kapitlet omtales kort alternative analyse- og planmiljøer som er og kan tenkes involvert i forbindelse med langtidsplanleggingen.

6.1.1 I Forsvaret

I Forsvarets langtidsplanlegging er det FD, FO og FFI som har vært de sentrale aktører. FFI besitter det klart største og i hovedsak eneste forskningsmiljøet for understøttelse av den langsiktige forsvarsplanleggingen. Totalt er ca 25-30 forskere/analytikere mer eller mindre tilknyttet dette området og ivaretar de sentrale kompetanseområdene. I tillegg kommer den innsikt som finnes innenfor FFIs teknologiske områder.

En illustrasjon av de viktigste bidragsyterne innenfor de ulike kompetanseområder er illustrert i figur 6.1. Her er det tatt utgangspunkt i den underliggende modell fram til i dag. I forbindelse med MFU-03/LTD-04 er FFIs medvirkning til å fremme et uavhengig langsiktig strukturperspektiv og gi bidrag til de avsluttende vurderinger nedtonet sammenlignet med tidligere, jfr diskusjon i kapittel 5.2.



Figur 6.1: Oversikt over de viktigste aktørene innenfor ulike kompetanseområder.

I Forsvarsdepartementet er det etablert en egen seksjon for Forsvarspolitik og forsvarsplanlegging ved Plan- og økonomiavdelingen (FD III). Denne seksjonen har hovedansvaret for utarbeidelsen av langtidsdokumenter i samarbeid med øvrige deler av FD. Totalt er det ansatt 12 personer med en planlagt utvidelse til 17 personer. Også i seksjon for Økonomisk analyse og omstilling vil ca 3 av 7 personer være engasjert for å operasjonalisere de langsiktige kostnadsberegningene. Dette gir et potensial for å trekke på ca 15 personer (planlagt øket til 20) for å arbeide heltid med langsiktige problemstillinger i forbindelse med LTD-04. I tillegg kommer bidrag fra de tre øvrige avdelingene. I dag er det svært liten overlapping med de analyseaktiviteter som gjøres ved FFI. Også innenfor utarbeidelsen av scenarier er det ingen overlapp med arbeidet ved Sikkerhetspolitisk avdelingen, men denne avdelingen er likevel

sentral når det gjelder etableringen av det sikkerhetspolitiske grunnlag for langtidsdokumentet. FD har samlet også en betydelig innsikt i pågående nasjonale og allierte militære initiativ som også kan ha langsiktige konsekvenser.

Forsvarets overkommando/fellesstaben er i dag matriseorganisert. Langtidsplanlegging er en del av Plan & Policy. Saksbehandlere akkumuleres etter behov og prioritet. Forskningsrelaterte fagspørsmål og økonomiberegninger knyttet til langtidsplanlegging behandles av Kontroll & Analyse. Forløperen for dagens fellestab var sentralstaben, der et eget planelement ivaretok langsiktige planlegging (FO/SENST 1).

Gjennom opprettelsen av en egen analyseseksjon (Kontroll & Analyse) i Fellesstaben er den interne analysekapasiteten styrket. Denne seksjonen er bemannet med fem offiserer og en sivilt ansatt forsker. I forbindelse med MFU-03 er det tilknyttet ytterligere ca 8 offiserer på heltid. Inkludert prosessleder og prosesseier gir dette ca 15 personer som har MFU-03 som sin primær oppgave. I tillegg kommer et stort antall offiserer som blir involvert i ulike arbeidsgrupper utover sin faste stillinger. Dette er offiserer som i kraft av sin kompetanse og nåværende stilling blir trukket inn for å arbeide med spesielle problemstillinger. Disse kommer særlig fra Forsvarets operative miljøer, ulike kompetansesentra (UKSer, KNM Tordenskjold) og skoler. I tillegg finnes det også prosjektmiljøer som f.eks NOBLE.

FO inkludert FO/E ivaretar i hovedsak de sentrale kompetanseområdene og sikrer gjennom analyseprosjektene ved FFI en helhetlig dekning. Innenfor området militærteknologisk utvikling er FO/E i ferd med å etablere en egen kompetanse og vil sammen med aktiviteter i FMO styrke FOs egen kompetanse innenfor militærteknologisk utvikling.

FO/E har og er fortsatt en sentral bidragsyter når det gjelder omtalen av fremtidige sikkerhetsmessige utfordringer. I stor grad har dette foregått gjennom et tett samarbeid med FFI omkring utviklingen av et omforent scenariogrunnlag. På 90-tallet har FO/Es vurderinger antatt et gradvis lengre tidsperspektiv for å bedre imøtekomme den langsiktige planleggingen. Dette har foregått gjennom oppbygging av egen analysekapasitet i FO/E.

Ved Forsvarets skolesentra finnes det betydelig akademisk arbeidskraft som med utgangspunkt i de undervisningsmessige behov også driver noe forskning. Med integreringen av Institutt for forsvarsstudier har særlig den historiske forskningen fått en tettere kobling til undervisningen. Det utredes ytterligere å kraftsamle undervisningsaktiviteten ved Forsvarets skolesenter.

6.1.2 Nasjonale miljøer utenfor Forsvaret

Det finnes ingen norske forskningsmiljøer som i dag besitter den bredde i kompetanse som FFI har innenfor området militær langsiktig planlegging. Det finnes heller ikke private "think-tanks" innenfor langsiktig forsvarsplanlegging tilsvarende RAND Corporation og andre institusjoner en finner tilknyttet amerikanske universiteter. Imidlertid finnes det flere aktører som kan bidra eller vil kunne bidra med analyser innenfor utvalgte områder. Vi har valgt å grupper disse aktørene under de samme kompetanseområdene som er beskrevet i kapittel 2.

Langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer

De norske sikkerhetspolitiske miljøene favner både nasjonale og internasjonale utfordringer. De mest sentrale antas å være NUPI, PRIO, Europaprogrammet, Fridtjof Nansens Institutt og Christian Michelsens Institutt.

NUPI favner et bredt spektrum av sikkerhetspolitiske problemstillinger knyttet til bl a Europeisk og transatlantisk sikkerhet, krisehåndtering og sikkerhetsbygging, terrorisme og internasjonal kriminalitet, internasjonal økonomi, Russlandsstudier og ulike utviklingsstudier.

PRIO fokuserer på underliggende årsaker og konsekvenser for fred og konflikt. De forestår forskning innenfor følgende områder: Betingelser for krig og fred, etikk, utenriks- og sikkerhetspolitikk, samt konfliktløsning og fredsbygging. Norges forskningsråd har valgt PRIO for etablering av et Centers of Excellence innen ”Study of Civil War”.

Europaprogrammet er innrettet mot dagsaktuelle analyser om sentrale europeiske lands politiske og økonomiske utvikling av relevans for norsk politikk, sikkerhet, økonomi og næringsliv.

Fridtjof Nansens Institutt har utvidet sitt perspektiv fra potensialet for samarbeid og konflikt i polarområdene til også å studere utfordringer knyttet til det globale miljø og ressursutnyttelse og studier knyttet til europeisk miljø og energi.

Christian Michelsens Institutt arbeider med utviklingsstudier og menneskerettighetsspørsmål i Afrika, Asia, Midtøsten og på Balkan.

I tillegg er det betydelige forskningsaktiviteter ved universitetene.

Ytelsesvurderinger

Ytelsesvurderinger vil si analyser som har til hensikt å beskrive ytelsen til et system eller en struktur. Slik vurderinger kan gjennomføres med utgangspunkt i en matematisk beskrivelse av system oppførselen og påfølgende simuleringer (kvantitative analyser – hard OA), med utgangspunkt i virkelige eksperimenter (historisk analyse, feltforsøk og CDE) og ved ekspertuttalelser. FFI er den institusjon som har forestått effektivitetsanalyser av Forsvarets systemer og strukturelementer og er dermed enerådende i Norge.

Flere miljøer besitter kompetanse innenfor matematisk modellering, programmering og simulering. Dette gjelder blant annet SINTEF, Det norske Veritas, Teleplan, Norsk regnesentral, Thales, Kongsberg-gruppen, Ericsson, Cap Computas, Accenture og McKinsey.

Imidlertid har eksterne miljøer i liten grad funnet det økonomisk lønnsomt å bygge opp nødvendig kompetanse innenfor modellering og simulering av *militære operasjoner*. De militært teknologiske orienterte miljøene har også innsikt på systemnivå innenfor sine forretningsområder og vil være i stand til å gjennomføre effektivitetsanalyser knyttet til denne innsikten. Disse miljøene vil kunne foreta mer omfattende effektivitetsanalyser på utvalgte områder, særlig dersom det ble satt av tid og ressurser til å videreutvikle deres basiskompetanse og systemforståelse. Når det gjelder de miljøene som har tilknytning til egen produksjon eller materielle leveranser til Forsvaret, kan en imidlertid stille spørsmål ved deres egeninteresse i forhold til andre leverandører og produsenter.

Enkelte av konsultantselskapene vil også kunne bistå Forsvaret med metodiske tilnærmelser for å beskrive systemytelser ved å trekke på Forsvarets egne eksperter. Denne type tilnærmelser kan være aktuell for å understøtte overordnede vurderinger omkring strukturytelser. Ofte omtales disse metodene som ”soft OA”.

For mer overordnede ytelsesvurderinger er det imidlertid en grunnleggende utfordring å etablere en klar link mellom de enkelte systemers tekniske ytelse og som krever en god teknisk innsikt og de vurderinger som gjøres om ytelsen på struktur- og sektornivå.

Kostnadsberegninger

Dette området omfatter de langsiktige strukturkostnadsberegningene og grunnleggende forsvarsøkonomiske studier. FFI har med utviklingen av KOSTMOD og tilhørende kostnadsberegninger i forbindelse med forsvarstudiene og langtidsdokumentarbeidet blitt hovedbidragsyter til FMO og FD i forbindelse med langsiktige kostnadsberegninger. Kapasiteten innenfor området er klart forsterket med etableringen av Gruppe for forsvarsøkonomi.

Vi kjenner ikke til eksterne miljøer utenfor Forsvaret som kan gjennomføre langsiktige strukturkostnadsberegninger.

Flere miljøer kan gjennomføre økonomiske analyser til støtte for Forsvarets langsiktige utvikling. Av aktuelle miljøer kan nevnes ECON, Bedriftsøkonomisk Institutt, Norges Handelshøyskole, McKinsey, CAP Gemini Ernst & Young og Statistisk sentralbyrå.

I forbindelse med usikkerhetshåndtering i større materiellanskaffelsesprosjekter har staten og Forsvaret inngått avtale med Asplan Viak, TerraMar, HolteProsjekt Consulting og Metier. Disse vil også kunne forestå ulike økonomiske analyser.

Militærteknologisk utvikling

Utenom FFI er det ingen i Norge som besitter en bred forståelse av den militærteknologiske utviklingen. Imidlertid er finnes det både i industrien og blant konsulentselskaper som arbeider opp mot Forsvaret innsikt på ulike områder. Av aktuelle selskaper kan nevnes: Kongsberggruppen, Thales, Ericsson, NAMMO og Teleplan. Innenfor sine produktområder gjennomføres i varierende grad også mer konseptuelle vurderinger med sikte på å ta fram nye forsvarsprodukter.

Flere av disse har et tett samarbeid med FFI i forbindelse med industrialisering av arbeider tatt fram ved FFI og ved leveranser til Forsvaret.

6.1.3 Internasjonale miljøer

Internasjonalt finner en tunge analysemiljøer som understøtter militær langtidsplanlegging særlig i Nederland, Storbritannia, Sverige, USA og ved NC3A.

I Nederland er det særlig TNO-FEL som bistår den militære langtidsplanleggingen med analyser.

I Storbritannia gis analysestøtten til den militære langtidsplanlegging gjennom fast ansatte analytikere i UK MOD og gjennom oppdrag til Defence Science and Technology Laboratories (DSTL). Totalt er det flere hundre ansatte analytikere ved DSTL som er engasjert i ulike høynivå studier. Under og etter krigen har Storbritannia vært ledende når det gjelder å utnytte forskningsbasert innsikt i sin forsvarsplanlegging. DSTL dekker de fleste av kompetanseområdene ved FFISYS og har i kraft av sin størrelse en langt større kapasitet til å gjennomføre effektivitetsanalyser både når det gjelder variasjon i systemer og typer scenarier. Unntaket er innenfor området langsiktige kostnadsberegninger som ivaretas av UK MOD.

FOI i Sverige står i en særstilling når det gjelder å understøtte langtidsplanleggingen på både militær og sivil side. Analysestøtten gis både i form av analytikere utplassert i Forsvarsdepartementet og ved militære staber (ca 30 totalt)¹⁴ og analytikere som arbeider med konkrete problemstillinger ved FOI Avdeling for forsvarsanalys (ca 140 totalt). Kompetansemessig er FOI Avdeling for forsvarsanalys sammenlignbar med FFI, Avdeling for systemanalyse. De besitter kompetanse innenfor det svenske forsvarrets organisasjon og struktur,

¹⁴ Se FFI/Reiserapport-2002/02543

sikkerhetsmessige utfordringer, effektivitetsanalyser og militærteknologisk utvikling. FFI har imidlertid en betydelig tyngre kompetanse innenfor langsiktige kostnadsberegninger.

USA har i kraft av sin tunge militære, økonomiske og forskningsmessige posisjon en rekke institusjoner innenfor det amerikanske forsvaret som utnyttes i forsvars-planleggingen. I tillegg finnes det et antall private institusjoner av mer frittstående karakter som f.eks. Brookings Institution, Heritage Foundation, National Defense University og RAND Corporation. Spredningen av aktører og deres faglige kompetanse gir USA muligheter for å trekke på et bredt grunnlag, men samtidig også en betydelig synteseutfordring. Gruppen har ikke gått inn i hva disse institusjonene dekker av kompetanse da dette vil være et for omfattende arbeid. En oversikt er gitt i FFI/Reiserapport-99/02243.

6.1.4 FFIs samarbeid med andre

Innenfor rammen av NATO Research and Technology Organisation samarbeider FFI aktivt med utenlandske analysemiljøer for å gi forskningsbaserte bidrag til konkrete problemstillinger av relevans for alliert og nasjonal langsiktige planlegging og utvikling. Hovedtyngden av dette samarbeidet foregår innenfor SAS-panelet (Studies, Analysis and Simulation Panel). FFI har de senere år spilt en meget aktiv rolle og ledet flere aktiviteter blant annet den forannevnte SAS-025 on Overall Long Term Defence Planning. I tillegg ledet FFI SAS-049 on Countering Terrorism og har også vært sentral i å utforme en mulig aktivitet innenfor området multinasjonal styrkeplanlegging.¹

FFI har kunnet være en aktiv deltaker i dette samarbeidet gjennom sin selvstendighet, kompetanse og finansielle styrke. Stadig flere land har vansker med å delta i et aktivt alliert forskningssamarbeid som følge av tunge byråkratiske prosesser og trang finansiering. Dette står i klar motsetning til de overordnede politiske målsettinger om økt alliert samarbeid også på forskningssiden.

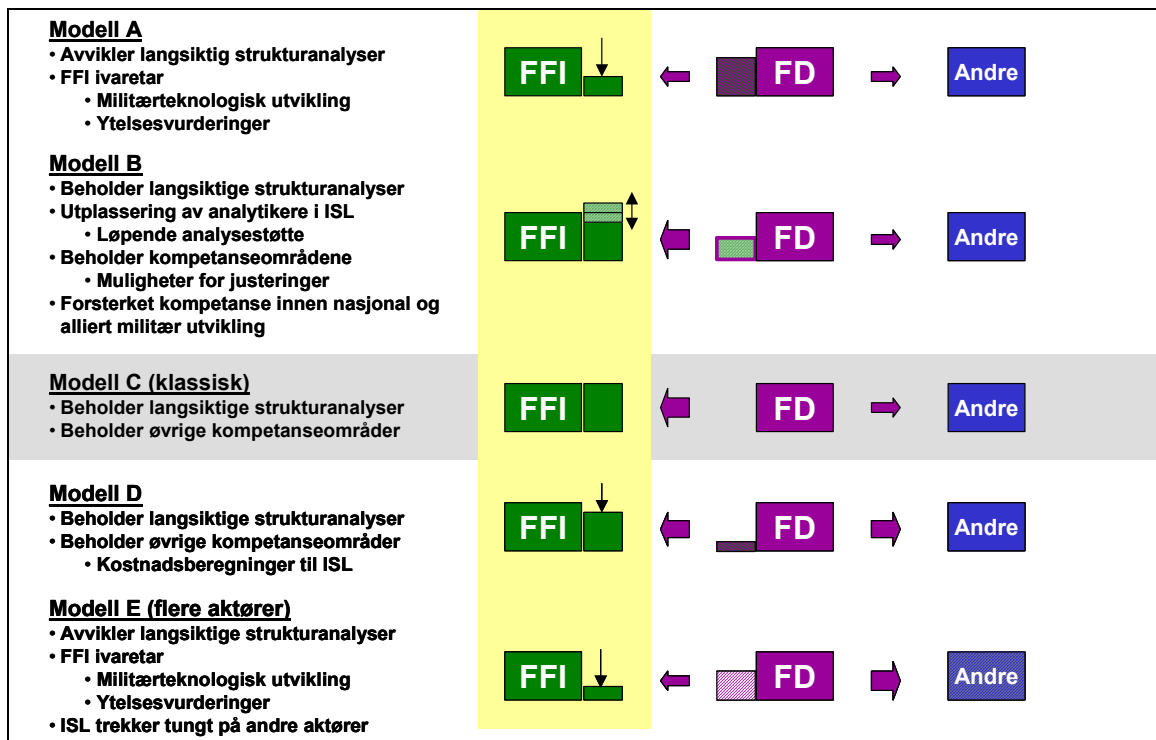
Utover er det over mange år utviklet svært gode kontakter med FOI i Sverige, TNO i Nederland og DSTL i Storbritannia hvor en møtes regelmessig og drøfter forskningsmessige utfordringer og arbeider som er gjennomført. I tillegg samarbeider en på konkrete områder. Dette sikrer at FFI er svært godt orientert om analysestøtten som søsterorganisasjonene bidrar med i sin egen nasjonale forsvarsplanlegging. Dette gir FFI god tilgang til den metodiske innsikt som etableres.

Utover dette samarbeider også FFI med NUPI og andre institusjoner på konkrete forskningsmessig problemstillinger.

6.2 Beskrivelse av hovedmodeller

Det er skissert fem samarbeidsmodeller for støtte til Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling. Modellene beskriver flere nivåer av analysestøtte integrert i den nye integrerte strategiske ledelse og inkluderer også en mulig økt bruk av andre aktører enn FFI. Således fanger modellene opp et perspektiv hvor FFI står i en fortsatt særstilling når det gjelder å støtte forsvarsplanleggingen og hvor hovedspørsmålet blir en avveining mellom FFI og det integrerte Forsvarsdepartementet hvordan denne planstøtten best kan organiseres. Modellene favner også et perspektiv hvor FFI ikke lenger har en slik særstilling og hvor AD FFI sin rolle som rådgiver innenfor forsvarsplanleggingen vil måtte revurderes.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de fem modellene (se figur 6.2) som med hensikt er valgt noe "ekstreme" for å belyse antatt viktige forhold forbundet med ulike løsninger. En drøfting av modellenes styrker og svakheter gjøres i punkt 6.3.



Figur 6.2: Skisse over de vurderte modeller

I omtalen av modellene er det antydning av størrelsesorden på stillingsomfang for å illustrere mulige konsekvenser. Mer detaljerte vurderinger er derfor nødvendig før en trekker de konkrete organisatoriske konsekvenser.

6.2.1 Modell A – FFI avvikler langsiktige strukturanalyser

I denne modellen avvikler FFI sin virksomhet innenfor langsiktige strukturanalyser og følgende kompetanseområder utgår: langsiktig strukturperspektiv, langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer, nasjonal og alliert militær utvikling, strukturforståelse og kostnadsberegninger. Totalt omfatter dette ca 15 analytikere.

FFI beholder sin tunge kompetanse innenfor områdene militærteknologiske utvikling, ytelsesvurderinger og kapasitet- og systemforståelse. På militærteknologisk utvikling vil en særlig fokusere på de krav som stilles fra allierte og hvilke muligheter teknologien gir for Forsvarets videre utvikling. Teknologiens betydning for trusselutviklingen vil ikke bli vektlagt.

Det integrerte Forsvarsdepartementet bygger opp et eget analysemiljø for understøttelse av den langsiktige strukturplanleggingen. I omfang teller dette opp mot 30 analytikere som dekker de mest sentrale kompetanseområdene:

- | | |
|--|-----------------|
| • Analyseintegrering og syntese | [2 analytikere] |
| • Sikkerhetsmessige utfordringer | [3 analytikere] |
| • Nasjonal og alliert militær utvikling | [2 analytikere] |
| • Struktur-, kapasitet og systemforståelse | [3 analytikere] |
| • Ytelsesvurderinger | [5 analytikere] |
| • Kostnadsberegninger | [5 analytikere] |
| • Militærteknologisk utvikling | [FFI] |

At det er angitt et høyere antall analytikere enn det som faktisk behøves skyldes et behov for en delvis egenproduksjonen av analytikere siden modellen tilsier at kompetansen innenfor langsiktig strukturplanlegging avvikles ved FFI. Innenfor området ytelsesvurderinger tar departementet et større ansvar for de overordnede vurderinger av strukturytelsler, mens FFI

fortsatt viderefører sin kompetanse innenfor ytelsesvurderinger på kapasitet-, sektor- og oppgavenivå samt systemnivå. I tillegg har FFI fortsatt ansvaret for militært teknologisk utvikling.

6.2.2 Modell B – FFI beholder langsiktige strukturanalyser og ”tilbeordrer” analytikere til FD

I denne modellen beholder FFI sin virksomhet innenfor langsiktige strukturanalyser. I hovedsak videreføres dagens kompetanseområder med muligheter for visse justeringer f eks når det gjelder omfanget av kostnadsberegninger og langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer. I tillegg bør det vurderes å forsterke kompetansen innenfor nasjonal og alliert militær planlegging for å kunne dekke hele kompetansebredden innenfor langsiktig forsvarsplanlegging.

Det ”tilbeordres” 5-10 analytikere fra FFI til FD. Disse analytikerne er samlokalisert med det langsiktige planleggingsmiljøet i FD og arbeidsoppgavene bestemmes av FD, men analytikerne er ansatt ved FFI. FFI har ansvaret for å sikre at disse holder et tilstrekkelig kompetansenivå og også for produksjon av nye analytikere. Analytikerne utplasseres i en tidsbegrenset periode (f eks inntil 2 år) og antallet justeres i henhold til løpende behov. De utplasserte analytikerne får ved siden av å utføre løpende analyser også oppgaven med å identifisere mulige oppgaver for FFIs hjemmeanalytikere.

Det integrerte Forsvarsdepartementet ivaretar sitt behov for løpende analysestøtte gjennom integrering av 5-10 analytikere fra FFI og bortsetting av større analysearbeider til FFI. Som et minimum antas følgende permanent tilstedeværelse av FFI-analytikere:

- | | |
|---|-------------------------|
| • Analyseintegrering og syntese | [1 analytiker fra FFI] |
| • Sikkerhetsmessige utfordringer | [1 analytiker fra FFI] |
| • Nasjonal og alliert militær utvikling | [1 analytiker fra FFI] |
| • Struktur-, kapasitet- og systemforståelse | [1 analytiker fra FFI] |
| • Kostnadsberegninger | [2 analytikere fra FFI] |
| • Ytelsesvurderinger | [FFI] |
| • Militært teknologisk utvikling | [FFI] |

Denne modellen forutsetter at FFI opprettholder og videreutvikler kompetansen innenfor langsiktig strukturplanlegging. To forhold vil være dimensjonerende. Det ene er minimum størrelse for å kunne styrkeprodusere ”ute-analytikere” med tilstrekkelig kvalitet, og det andre er behovet for å gjennomføre prosjekter til støtte for Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling. Det totale behov for FFI-analytikere vil kunne øke utover dagens nivå.

6.2.3 Modell C – Klassisk modell

I denne modellen opprettholder FFI sin virksomhet innenfor langsiktige strukturanalyser og de tilhørende sentrale kompetanseområdene. Som i modell B, bør det vurderes å forsterke kompetansen innenfor nasjonal og alliert militær utvikling. Hovedarbeidsformen vil fortsatt være prosjekter av 2-4 års varighet for å utrede viktige langsiktige strukturspørsmål.

For å kunne møte behovene for løpende analysestøtte av kortere varighet er det nødvendig at FFI vurderer interne organisatoriske tiltak. En annen utfordring er å bedre evnen til å respondere med medarbeidere til ulike arbeidsgrupper i det integrerte Forsvarsdepartementet og FMO.

Det integrerte Forsvarsdepartementet sine analysebehov dekkes i hovedsak gjennom bortsetting av arbeider til FFI.

6.2.4 Modell D – FFI avvikler strukturkostnadsberegninger

FFI beholder i stort sin kompetanse innenfor langsiktige strukturanalyser med unntak av kostnadsberegninger som overføres til det integrerte Forsvarsdepartementet (ca 5 analytikere).

Det integrerte Forsvarsdepartementet søker å trekke på flere aktører enn FFI for å understøtte den langsiktige planleggingen, men benytter i hovedsak fortsatt FFI som ”hovedleverandør”.

6.2.5 Modell E – FFI avvikler langsiktige strukturanalyser og det integrerte Forsvarsdepartementet trekker tungt på andre aktører

I denne modellen legger FFI ned sin virksomhet innenfor langsiktige strukturanalyser, men beholder kompetansen innenfor militærteknologisk utvikling og ytelsesberegninger. Denne modellen skiller seg fra modell A ved at det integrerte Forsvarsdepartementet innhenter kompetanse hos andre aktører enten innad i Forsvaret ved et utvidet Forsvarets skolesenter og/eller ved bruk av offentlige (universiteter) og private aktører. Modell E vil derfor i praksis endre AD FFIs rådgivende funksjon overfor det integrerte Forsvarsdepartementet.

For det integrerte Forsvarsdepartementet vil dette innebære etablering av egen analysekapasitet og trekker tungt på flere eksterne aktører i og utenfor Forsvaret. Følgende kapasitet kan tenkes etablert:

- Analyseintegrering og syntese [5 analytikere]
- Sikkerhetsmessige utfordringer [FSS + andre]
- Nasjonal og alliert militær utvikling [FSS + andre]
- Struktur-, kapasitet- og systemforståelse [2 analytikere]
- Kostnadsberegninger [5 analytikere]
- Ytelsesvurderinger [2 analytikere + FFI]
- Militærteknologisk utvikling [FFI + andre]

I tillegg kommer tilbeordrede offiserer. Analysekapasiteten vil i omfang ligge mellom A og B. I tillegg bør analyseintegrering og syntese styrkes. Kostnadsberegninger fremstår også som lite aktuelt å sette ut til eksterne aktører.

Denne modellen tilsier at FFIs kompetanse innenfor langsiktig strukturplanlegging reduseres. Dette gjelder særlig innenfor områdene analysemessig integrering, sikkerhetsmessige utfordringer, kostnadsberegninger, samt struktur og organisasjon. Fortsatt anses FFI som hovedbidragsyter til den militærteknologiske utviklingen og strukturytelsesvurderingene.

6.3 Vurdering av modellene

6.3.1 Innledning

I vurderingen av de skisserte modeller for samarbeid på området langsiktig forsvarsplanlegging mellom det integrerte Forsvarsdepartementet og FFI er følgende hovedkriterier lagt til grunn:

1. Styrke evnen til strategisk forsvarsplanlegging i det integrerte Forsvarsdepartementet
2. Opprettholde AD FFI sin rolle som vitenskapelig rådgiver for forsvarsminister og forsvarssjef

En viktig driver for etableringen av et integrert Forsvarsdepartement har vært å styrke evnen til strategisk forsvarsplanlegging. Som angitt i punkt 6.1 har i dag ca 30 personer i FD og FO nær

tilknytning til den langsiktige planleggingen. Organiseringen av det fremtidige departement og virksomheten innenfor langsiktig planlegging er for tiden under utredning. I forutsetningene for vårt arbeid er det lagt til grunn at Forsvarsdepartement skal besitte en tung egenkapasitet til langtidsplanlegging. Arbeidet med den konkrete organiseringen av FD er ikke avsluttet, men vurderingene foran tilsier at de sentrale kompetanseområder innenfor langsiktig planlegging må ivaretas ved endelig valg av samarbeidsmodell. Den videre drøftingen ser på om overføring av kompetanse til FD fra FFI eller en annen type samarbeid enn tradisjonelt inkludert bruk av eksterne aktører kan styrke departementets langsiktige planlegging.

De ulike modellene har både implisitt og eksplisitt konsekvenser for FFIs bidrag i forsvarsplanleggingen. De personellmessige konsekvensene er grovt beskrevet i omtalen av modellene. Det vil naturlig nok være modellene A og E som vil gi en størst innsparing av årsverk ved FFI, mens de øvrige modeller vil innebære mindre justeringer. En annen og mer implisitt konsekvens er at modellene på forskjellig måte berører FFIs rolle, og spesielt Administrerende direktørs rolle som selvstendig rådgiver for forsvarsminister og forsvarssjef når det gjelder Forsvarets langsiktige utvikling. I den videre vurdering av modellene vil dette spørsmålet ikke kun ses på som en konsekvens av de ulike modeller, men også inngå som et eget viktig vurderingskriterium, jfr. styringsgruppens presisering.

Det er også være en rekke andre forhold som er tatt i betraktning ved vurdering av modellene. Disse er dog underordnet de skisserte hovedkriteriene. Øvrige faktorer fremgår i hovedsak med utgangspunkt i en nærmere evaluering av hva vi har kalt den klassiske modell. Gruppen har sett på sterke og svake sider ved den måten FFI tradisjonelt har arbeidet på. Evalueringen av denne modellen danner en referanseramme for vurderingen av de alternative modeller.

6.3.2 Evaluering av Modell C - Klassiske modell

Det er i realiteten stilt få spørsmål ved kvalitet og vitenskapelig etterrettelighet ved de foregående forsvarsanalyser ved FFI. En skal her spesielt legge vekt på de eksterne evalueringer som er gjort av FFISYS. Arbeidsgruppen stiller ikke spørsmål ved relevansen av FFIs kompetanse med tanke på nytteverdien for langsiktig norsk forsvarsplanlegging også i fremtiden.

Det spørsmålet som må stilles er om FFIs klassiske måte å arbeide på når det gjelder strukturanalyser vil være relevant for fremtiden?

For arbeidsgruppen står det som nokså opplagt at langtidsplanlegging i stadig sterkere grad vil bli en kontinuerlig aktivitet i det integrerte Forsvarsdepartement. Dette gjelder særlig for å løpende kunne vurdere de langsiktige konsekvensene av valg som vil måtte gjøres de kommende år i forbindelse med omstillingen og moderniseringen av Forsvaret. I et slik perspektiv kan den klassiske modell som FFI har arbeidet etter bli baktung i den forstand at tradisjonelle forsvarsanalyser med et 2-3 års perspektiv for å utvikle ny kunnskap blir for lang. Det er gode grunn til å anta at det også vil bli et økende behov for løpende analysestøtte til det integrerte departementet. Dette kan for eksempel dreie seg om støtte i forbindelse med nye oppdrag som er på trappene internasjonalt og støtte i tilknytning til pågående operasjoner som kan skifte karakter underveis. I tillegg vil det bli et økt behov for mer aktiv og strategisk styring av ”mellom-aktivitetene”. For å bruke et bilde. Også langtidsplanleggere må bli beredt til å ”skyte fra hofta”. I realiteten bør langtidsplanleggere kunne gjøre det med mindre risiko for å bomme enn medarbeidere som ikke har denne innsikten.

Dette betyr at FFI slik det tradisjonelt har arbeidet, har vært for lite responderende overfor oppdøkkende mål. Det har vært vanskelig å få innsikt i FFIs kompetanse og forskningsresultater i form av rapporter.

På den annen side har det også vært vurdert som en styrke for Forsvaret at FFI har bidratt med samlede uavhengige innspill på forsvarsplanleggingsområdet. Vi er her ved kjernen av hvorfor FFI ble opprettet og hva som er ansett som FFIs rolle i norsk forsvarsplanlegging. At det til nå er valgt å ha en slik tung ekstern aktør har også medført en mindre administrativ belastning for både FD og FO i forhold til at man hadde gått ut bredere og mer fragmentert for å få forskningsbasert støtte til langtidsplanlegging. Dette har selvsagt også ført til at FFI i dag besitter en tung forskningsbasert kompetanse innenfor langtidsplanlegging som fortsatt gir mulighet til å gå inn for eksempel i ”problemområder” som neppe andre miljøer har mulighet til å gjøre.

Ved at denne tunge forskningskompetansen har vært forankret til FFI har en kunnet trekke på FFIs samlede forskningsressurser, og dermed lyktes med å opprettholde en kritisk masse av analytikere.

Den kompetanse som FFI har i dag gir også muligheter for raskt å gå inn i internasjonale forskningsprosjekter samt å delta i flere viktige internasjonale forskningsfora. Med FFIs kontaktnett internasjonalt har de også evne til å relativt lett å trekke på andre nasjoners kompetanse innenfor langsiktig planlegging samt har evne til å vurdere kvaliteten til eksterne bidrag til langtidsplanleggingen.

Som gjennomgangen i kapitlene 2 og 3 viser, har FFIs strukturanalyser og i tilknytning til denne virksomheten kompetanseutvikling, verktøy og metoder vært sentrale innenfor området langsiktig forsvarsplanlegging. Arbeidsgruppen anser at det fortsatt vil være behov for å gjennomføre studier og analyser både på struktur, gren- og systemnivå i overskuelig framtid. Selv om fokus dreies vekk fra kvantitative analyser i tilknytning forsvar mot et angrep på norsk territorium, vil det etter gruppens vurdering i overskuelig fremtid fortsatt være behov for en relativt stor forskningsinnsats på områder som berører spørsmålene ”hvilke styrker, med hvilke kapasiteter vil være best egnet gitt ulike scenarioer?”.

6.3.3 Modell A – FFI avvikler langsiktige strukturanalyser.

Denne modellen impliserer at den forskningsbaserte aktivitet på feltet overføres til det integrerte Forsvarsdepartementet. En slik modell vil opplagt øke FDs mulighet til selv å sette på dagsorden og å kontrollere hvilke områder som bør belyses nærmere, også i spørsmål og problemstillinger som det i utgangspunktet vil være mest hensiktsmessig å gi en forskningsmessig tilnærming.

Det må naturlig nok også antas at utnyttelsen av personellet vil kunne bli mer fleksibel når departementet selv direkte har hånd over ressurser og kompetanse, og at en raskere kan få nytte av ”forskningmessige” input i mer løpende saker. Dette forhold er en svakhet ved den klassiske modell. Det er naturlig at FFI som arbeider med forskningsprosjekter som har et tidsperspektiv på 2-4 år, vil være lite responsiv overfor oppdukkende mål som er en del av hverdagen i departementet eller i FO. Det er derfor ofte erfart, at det har tatt for lang tid for å få frem kunnskaper basert på den innsikt FFI har i forhold til de tidsfrister departementet har krevd. På den annen side kan det være en fare for forskere permanent plassert i FD lett kan bli fanget opp i malstrømmen av løpende saker slik at det går ut over det langsiktige perspektivet og ikke minst deres forskningmessige ståsted.

Modellen legger opp til at departementet selv skal kunne forestå ytelsesvurderinger på strukturnivå. Imidlertid er det tidligere påpekt behovet for en tett kobling mot mer detaljert systeminnsikt. En slik detaljert innsikt vil ikke departementet kunne etablere uten å øke antall analytikere kraftig utover det nivå som er angitt i modellen. En vil også bare i svært begrenset omfang være i stand til å videreutvikle ulike metoder og modeller for gjennomføringen av høyre

nivå ytelsesvurderinger. Modell A vil derfor nødvendiggjøre en tett integrering med FFI for å ivareta innsikt på systemnivået.

En tung innvending mot modell A vil være at forsvarsministeren og forsvarssjefen kan miste et korrektiv utenifra som har vist seg svært verdifullt. Modellen impliserer at AD FFIs rolle som selvstendig vitenskaplig rådgiver for forsvarsministeren og forsvarssjefen langt på vei vil opphøre på området langsiktig forsvarsplanlegging. Hvis den strukturanalysekapasitet- og kompetanse som er representert og bygd opp ved FFI over relativt lang tid legges inn i det integrerte departementet, er det vanskelig å se for seg at AD FFI fortsatt kan ha en rådgiverrolle som det er forutsatt at han skal ha.

Arbeidsgruppen utelukker heller ikke at det kan være en fordel for både forsvarsminister og forsvarssjef i gitte tilfelle å ha mulighet til å gå utenfor egen organisasjon hvis det oppstår et behov for ”dukke ned” i problemområder som egen organisasjon kan kvie seg for å gjøre på en uhildet måte. Et eksempel på det kan være materiellbalansestudier som ble gjennomført på 90-tallet.

6.3.4 Modell E – FFI avvikler langsiktige strukturanalyser og det integrerte Forsvarsdepartementet trekker tungt på andre aktører

Ved vurdering av denne modellen vises det i hovedsak til den redegjørelse som er gjort under punkt 6.1 om hva eksterne miljøer rent faktisk kan forventes å bidra med hensyn til å foreta langsiktige strukturanalyser. Hadde vi kunnet peke på alternative aktører som kunne gi helhetsbidrag, ville denne modellen utvilsomt ha styrket det behovet det integrerte Forsvarsdepartementet har for å styrke den samlede forskningsbaserte støtten. Spesielt hvis det i markedet hadde vært et faktisk konkurrerende helhetlig miljø å la FFI.

Per i dag synes det ikke å være nasjonale enkeltaktører, eller summen av disse, som kan tilfredsstille det integrerte Forsvarsdepartementets eventuelle behov for å gjennomføre tyngre strukturanalyser. Gruppen anser at spørsmål i tilknytning til problemenes sensitivitet og gradering også vil være et svært viktig spørsmål som tas stilling til når det gjelder å åpne opp for tunge bidrag fra private eksterne aktører og leverandører, og spesielt utenlandske aktører. Det ville i så fall vært nødvendig å utrede nærmere hvis slike aktører eller leverandører hadde vært aktuelle. I denne utredningen vil vi imidlertid gjøre enkelte refleksjoner med hensyn til ønskelighet av flere påvirkningskilder eller aktører, selv om det i en norsk virkelighet neppe er mulig å se for seg et alternativ enn de skisserte (det integrerte Forsvarsdepartementet selv eller FFI) med mindre det på noe sikt bør arbeides for å kraftsamle all intern forskningsbasert aktivitet for eksempel til et mulig ”Forsvarets universitet”.

En bred sammensetning av aktører som kan påvirke utformingen av det til enhver tid mest tidsriktige Forsvaret kan ideelt sett være ønskelig siden bredde i seg selv sikrer at en lang rekke synspunkter og forslag utprøves og vurderes. Et slikt synspunkt indikerer at forskningsinstitutter som FFI bør være én av mange bidragsytere til den politiske og militære ledelse, selv om dette dels vil være i strid med filosofien bak opprettelsen av FFI som én tung aktør. Meningsbrytning og eksponering av synspunkter for kritisk søkelys fra miljøer som har ulik kompetanse og ulikt ståsted kan bidra til å øke kvaliteten på beslutninger som fattes. Eksponering av faglige bidrag gjennom publisering og undervisning er nødvendig for å sikre den vitenskapelige kvalitet. Det vil også gjelde for FFI. Arbeidsgruppen utelukker derfor ikke at det vil være naturlig å vurdere FFIs tilknytning og relasjoner til Forsvarets skolesenter og krigsskolene i forbindelse med en eventuell etablering av en institusjon med enda sterkere fokus på vitenskapelig produksjon og undervisning, jfr Rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning. Om det i mellomtiden foretas en styrking av den langsiktige forskningsbaserte planleggingskapasiteten i det integrerte Forsvarsdepartementet trenger for eksempel ikke være noen hindring for å utrede dette spørsmålet. Arbeidsgruppen anser det imidlertid ikke som sitt

mandat i denne utredningen å vurdere mer inngående denne type omfattende organisatoriske endringer.

6.3.5 Modell B – FFI ”tilbeordrer” analytikere til FD for å gi løpende analysestøtte

Denne modellen vil utvilsomt ivareta et behov i det integrerte Forsvarsdepartementet for å styrke den forskningsbaserte støtte – først og fremst den løpende direkte analysestøtte. Modellen vil selvsagt bidra til også å styrke det integrerte Forsvarsdepartements planleggingskapasitet som sådan, selv om det fortsatt vil være FFI som eier personellet. Det må imidlertid legges til grunn at det er planleggingselementet i det integrerte Forsvarsdepartementet som har full disposisjonsrett over personellet og definerer oppgavene. Som følge av at modellen forutsetter at FFI fortsatt skal ha kompetanse og kapasitet til å utføre langsiktige strukturanalyser, vil også AD FFI kunne opprettholde sin rolle som selvstendig rådgiver for forsvarsminister og forsvarssjef i spørsmål om den langsiktige utvikling av Forsvaret.

En slik samarbeidsform burde avgjort gi et grunnlag for å forbedre og å modernisere prosesser og samspill mellom et fremtidig integrert departement og FFI slik at FD i større grad kan nyttiggjøre seg resultatene av FOU-virksomheten ved FFI. Analytikere som er utplassert i FFI vil i den forbindelse bl.a. kunne få bedre kunnskap og innsikt i hva som vil være de mest påtrengende behov. På den måten være kan de være ”budbringere” til FFI med hensyn til hvilke oppgaver som FFI burde se nærmere på. Slik kunnskap kan genereres nettopp av den økte mulighet en slik integrering gir for å få mer praktisk innsikt i å drive forsvarsvirksomhet. Å forene erfaringer som er høstet på det praktiske - løpende plan med de mer forskningsmessige perspektiver, kan vise seg å være svært nyttig for at Forsvaret skal kunne utvikle seg i riktig retning. Derfor betyr en utplassering av analytikere i det integrerte Forsvarsdepartementet at det blir opprettet en møteplassen for de forskningsmessige og mer praktiske perspektiver. Dette vil være til gjensidig nytte både for det integrerte Forsvarsdepartementet og FFI, men selvsagt mest til nytte for Forsvarets utvikling.

Sett fra FFIs synspunkt utelukkes det imidlertid ikke at en slik modell kan virke ”uryddig” i den forstand at det vil kunne bety en viss uthuling av FFIs muligheter til å kunne gi helhetlige råd på området forsvarsplanlegging. En slik modell kan i gitte tilfeller kunne bidra til at AD FFI kan havne i en rollekonflikt.

6.3.6 Modell D – FFI avvikler strukturkostnadsberegninger

Tradisjonelt har FFI i samarbeid med FO foretatt oppdatering av datagrunnlaget i forbindelse med en ny forsvarsanalyse (grovt sett hvert 3-4 år) samt foretatt strukturjusteringer vedtatt av Stortinget. Utviklingen de senere år har vist at departementet og FO har et økende behov for relativt raskt å hente ut informasjon fra KOSTMOD. Dette har først og fremst hatt å gjøre med at det både i departementet og i miljøer utenfor (Finansdepartementet, Stortinget) har blitt et større søkelys på kvaliteten og på de kostnadsberegninger som ligger til grunn både for foreslåtte forsvarsstrukturer og enkeltelementer i strukturen. Dette har igjen selvsagt sammenheng med en utvikling på 90-tallet som har vist at kostnadene ved vedtatte forsvarsstrukturer har vært betydelig underestimert samtidig som Forsvaret i de nærmeste årene bl.a. skal gjennomføre svært kostbare investeringsprosjekter. Søkelyset på kvaliteten av kostnadsberegninger vil derfor trolig ikke bli mindre i fremtiden. Dessuten har behovet økt for mer fortløpende strukturjusteringer etter at langtidsdokumentet er utarbeidet. Det kan dreie seg om kostnadsmessige konsekvenser av justeringer som må gjøres i forbindelse med endrede økonomiske rammebetingelser på et makroplan og/eller konsekvenser av omprioriteringer som må gjøres som følge av for eksempel nye krav fra alliansen. For et integrert departementet tilsier dette at hyppigere kostnadsberegninger blir nødvendig.

Etter gruppens syn er det mye som taler for at et moderne integrert departement bør ha egne ressurser for å kunne utføre kostnadsberegninger og – analyse. Dette er for så vidt reflektert i

FDs nåværende organisasjon ved opprettelsen av seksjon for Økonomisk analyse og omstilling som blant annet vil være engasjert med å operasjonalisere langsiktige kostnadsberegninger. Dette vil innebære at de langsiktige kostnadsberegninger bringes inn i det konkrete planperspektivet – typisk en 4-+4 år tidshorizont. Her vil en måtte ta hensyn til en rekke forhold som per i dag ikke er reflektert, og heller ikke er ønskelig å reflektere i de langsiktige kostnadsberegninger. Det er derfor uavklart om KOSTMOD er det egnede verktøyet for å ivareta en slik operasjonalisering av kostnadsberegningene. Uavhengig av endelig verktøyvalg, vil imidlertid denne seksjonen fortsatt være avhengig av input fra KOSTMOD.

Et annet forhold er også at på FFI befinner KOSTMOD seg i et operasjonsanalysemiljø. Uten et slikt miljø ville det aldri blitt noen KOSTMOD. Ved å flytte KOSTMOD til FD vil KOSTMOD-verktøyet lett stagnere som følge av manglende modellbyggings-kompetanse. En vil derfor måtte vurdere egne tiltak for å motvirke en slik utvikling.

Ved å overføre verktøyet og personell til departementet vil denne kompetansen bli vesentlig styrket. På den annen side vil en slik modell bety et vesentlig minus for FFI i arbeidet med strukturanalyser. Derfor vil det være vanskelig å se for seg at modell D gjennomføres rendyrket, men at den for eksempel kan gjennomføres innenfor modell A.

En annen innvending mot å overføre kostnadsberegningdelen til det integrerte Forsvarsdepartementet kan være behovet for å opprettholde ”uavhengige” kostnadsberegninger og ekstern kvalitetssikring. Tidligere har det blitt lagt vekt på at FFI har fungert som ekstern kvalitetssikrer for departementet i strukturkostnadsberegningene.

Etter arbeidsgruppens oppfatning finnes det ikke noe eksternt miljø som har kompetanse i dag til å kostnadsberegne og kvalitetssikre hva en gitt styrkestruktur vil koste over et visst antall år. For den politisk ledelsen er det en fordel at tallene oppfattes som mest mulig objektivt riktige. Det kan derfor hevdes at bruk av en ekstern aktør som FFI sikrer at dette ivaretas.

6.4 Sammenfattende vurdering og anbefalinger

Den klassiske modell har vært at FFI etablerer et selvstendig langsiktig strukturperspektiv for Forsvarets utvikling som så bringes inn i de overordnede militærfaglige og politiske vurderinger fram mot et langtidsdokument. Etableringen av et integrert Forsvarsdepartement gjør det imidlertid nødvendig å vurdere denne modellens fremtidige relevans og hensiktsmessighet når det gjelder å styrke den strategiske forsvarsplanlegging. Arbeidsgruppen stiller derfor ikke spørsmål ved kvaliteten på de bidrag som er gitt fra FFI i årenes løp. Den har gjennomgående vært svært høy, og FFI har gitt svært verdifulle bidrag gjennom forsvarsanalyser med videre. Arbeidsgruppen finner også de sentrale kompetanseområder som er beskrevet i kapittel 2 som svært relevante også for det integrerte Forsvarsdepartement i fremtiden. Fokus har derfor vært på om denne kompetansen som FFI dekker kan utnyttes bedre innenfor andre samarbeidsmodeller.

Arbeidsgruppen antar at det integrerte Forsvarsdepartementet får et utvidet behov for løpende analysestøtte i sin strategiske planlegging – et behov som trolig best kan møtes ved at analytikere mer direkte enn i dag involveres i planprosessene. Dette har også sammenheng med et behov for en kontinuerlig aktivitet innenfor området langtidsplanlegging. Til tross for at den klassiske modell har sin styrke når det gjelder å forvalte et langsiktig strukturperspektiv ved FFI og synliggjøre et selvstendig forskningsmessig innspill i langtidsplanleggingen, er den i altfor liten grad i stand til å imøtekomme de behovene som det nye integrerte Forsvarsdepartementet synes å kreve.

Modell B hvor FFI utplasserer analytikere i det integrerte Forsvarsdepartement og fortsatt beholder en tellende kompetanse innenfor de sentrale kompetanseområder er den modellen som

både ivaretar AD FFI sin rolle som rådgiver innenfor området langsiktig strukturplanlegging og som vil styrke departementets egen analysekapasitet. FFI vil da fortsatt kunne opprettholde en sterk kompetanse innenfor de sentrale områder gjennom analyser knyttet til det langsiktige strukturperspektivet. Utplassering av analytikere vil kunne sikre departementet en betydelig bedre løpende støtte fra FFI i spørsmål der forskningsbasert kunnskap er viktig input. Dessuten kan et slikt opplegg også bidra til at det blir en sterkere kobling mellom hva som vil være departementets behov for forskningsoppdrag basert på praktisk erfaring, og hvilke forskningsprosjekter FFI faktisk bør gjennomføre. FFIs kompetanse kan på denne måten utnyttes enda bedre, slik at den forskningsbaserte støtten til det integrerte Forsvarsdepartementet blir styrket.

Modell A vil i enda større grad forsterke departementets interne kompetanse innenfor de sentrale områder gjennom en virksomhetsoverdragelse. På kort sikt vil det neppe være noe annet alternativ enn at en betydelig del av de personer som i dag er ansatt ved FFI (20-30 analytikere) overføres til det integrerte departement. Kompetanseforvaltningen innenfor området langsiktig strukturplanlegging vil i all hovedsak overtas av departementet. FFI vil da fokusere sine bidrag innenfor det langsiktige strukturperspektivet til å gjelde den militærteknologiske utvikling og ytelsesvurderinger. Dette vil medføre at AD FFIs rolle som selvstendig rådgiver innsnevres i forhold til dagens situasjon. For FFI vil også viktig innsikt innenfor forsvarets langsiktige strukturutvikling av relevans for andre prosjekter bli vanskeligere tilgjengelig og vil måtte innhentes fra departementet direkte. Arbeidsgruppen anser dette som en gjennomførbar modell, men vil fortsatt tillegge det forhold at forsvarsministeren og forsvarssjefen skal kunne trekke på AD FFI som selvstendig rådgiver i spørsmål i tilknytning til framtidig strukturutvikling stor vekt slik at en slik løsning anbefales ikke.

Modell E som beskriver et alternativ der andre aktører leverer de produkter som FFI tradisjonelt har bidratt med på dette området bryter i enda større grad med de forutsetninger som er trukket opp for arbeidet og kan derfor ikke anbefales. Dessuten har arbeidsgruppen ikke identifisert at et slikt grunnlag eksisterer hos private aktører uten at en omfattende kompetanseoppbygging er nødvendig. Internt i Forsvaret kan det tenkes at en eventuell etablering av et Forsvarets universitet med en kraftsamling av akademisk kompetanse vil kunne bidra til etablering av kompetanse innenfor utvalgte sentrale områder. Det finnes imidlertid ingen kjente eksempler for arbeidsgruppen at et slikt universitet i seg selv kan representere en helhetlig analysekompetanse. I land med et tungt militært universitet (f.eks. Sverige og Storbritannia) er det likevel FFIs søsterinstitutter (FOI og DSTL) som gir slik analysestøtte.

Arbeidsgruppen ser verdien av at departementet kan trekke på flere kompetente aktører i tilknytning til forsvarsplanlegging. Men det er vanskelig å se at å utvikle FFIs innsikt innenfor langsiktig strukturplanlegging for å samle kompetanse ved et Forsvarets universitet gir en slik merverdi når undervisningsmessige hensyn naturlig nok vil være dominerende ved etableringen av en slik institusjon. Imidlertid anser arbeidsgruppen relevansen av at dette spørsmålet utredes nærmere.

7 SAMMENDRAG OG KONKLUSJON

FFI har på 90-tallet levert omfattende bidrag til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging. Innspillene har vært gitt både av administrerende direktør FFI i hans utøvelse av en rådgivende funksjon og innenfor konkrete prosjekter som har vært gjennomført til direkte støtte for langtidsplanarbeidet i Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet.

Resultatene fra analysearbeidet har gitt grunnlag for å

- underbygge og signalisere viktige planutfordring for Forsvaret
- etablere innsikt i langsiktige problemstillinger
- utarbeide alternative langsiktige strukturløsninger for innretning av Forsvaret
- anbefale løsninger

Den mest synlige støtten har foretått innenfor rammene av forsvarsanalysene som har inngått i forarbeidene til langtidsdokumenter for Forsvaret. FFIs bidrag har her kunnet trekke på en grunnleggende innsikt innenfor ulike teknologiområder. I tillegg kommer en rekke prosjekter som mer spesifikt har adressert andre sider av relevans for Forsvarets langsiktige perspektiv.

FFI anser at forsvarsanalysene har vært svært viktige for at administrerende direktør FFI har kunnet ivareta sin funksjon som selvstendig rådgiver innenfor Forsvarets langsiktige strukturutvikling. I de tre utredningsrundene på 90-tallet har han deltatt i de overordnede diskusjonene sammen med forsvarssjef og forsvarsminister.

Etterspørselen etter analysebidrag har vært økende i løpet av 90-tallet. Årlig avsettes ca 18 forskerårsverk til analyser knyttet til forsvarsplanleggingen (gjennomsnitt for perioden 1995-2004). I tillegg arbeider nå 4-5 personer permanent med vedlikehold av KOSTMOD og gjennomføringen av strukturkostnadsberegninger (Gruppe for forsvarsøkonomi). I forbindelse med FDs og FOs arbeider med langtidsdokumenter for Forsvaret stiger FFIs direkte årlig analyseinnsats til 25-30 årsverk. Sammen med innsatsen i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando utgjør dette ca 60 personer som primært arbeider med langtidsdokumentet. I tillegg kommer et betydelig antall personer i FD og FO som involveres i ulike arbeidsgrupper.

Til og med 1994 ble FFIs prosjekter innenfor området forsvarsplanlegging finansiert i all hovedsak over basisbevilgningen. Fra 1995 har det vært 56% ekstern finansiering som i hovedsak har kommet fra Forsvarets overkommando.

FFI har lyktes med å etablere en tung forskningsbasert kompetanse innenfor langsiktig strukturplanlegging – en kompetanse som også holder høyt internasjonalt nivå. Følgende sentrale og gjensidig avhengige kompetanseområder for FFIs støtte til Forsvarets langsiktige planlegging og strukturutvikling er identifisert:

- Langsiktige sikkerhetsmessige utfordringer
- Nasjonal og alliert militær utvikling
- Militærteknologisk utvikling
- Struktur-, kapasitet- og systemforståelse
- Ytelsesvurderinger
 - Strukturnivå (helhet)
 - Kapasitets-, oppgave og sektornivå
 - Systemnivå
- Kostnadsberegninger
- Langsiktig strukturperspektiv
 - Forsvarsanalyser
 - Forsvarsgrenanalyser og sektoranalyser
 - Analyser av langsiktige strukturelle problemstillinger

Den klassiske modell har vært at FFI etablerer et selvstendig langsiktig strukturperspektiv for Forsvarets utvikling som så bringes inn i de overordnede militærfaglige og politiske vurderinger fram mot et langtidsdokument

Etableringen av et integrert Forsvarsdepartement gjør det imidlertid nødvendig å vurdere denne modellens fremtidige relevans og hensiktsmessighet når det gjelder å styrke den strategiske

forsvarsplanlegging. Arbeidet med den konkrete organiseringen av det nye Forsvarsdepartementet er ikke avsluttet, men vurderingene foran tilsier at de sentrale kompetanseområder innenfor langsiktig planlegging må ivaretas ved endelig valg av en fremtidig samarbeidsmodell.

Det er skissert fem samarbeidsmodeller for støtte til Forsvarets langsiktige planlegging. Modellene beskriver flere nivåer av analysestøtte integrert i det integrerte Forsvarsdepartementet og inkluderer også en mulig økt bruk av andre forskningsinstitusjoner enn FFI. Således fanger modellene opp et perspektiv hvor FFI står i en fortsatt særstilling når det gjelder å støtte forsvarsplanleggingen og hvor hovedspørsmålet blir en avveining av hvordan denne planstøtten best kan organiseres mellom FFI og det integrerte Forsvarsdepartementet. Modellene favner også et perspektiv hvor FFI ikke lenger har en slik særstilling og hvor AD FFI sin rolle som rådgiver innenfor forsvarsplanleggingen vil måtte revurderes.

Det finnes ingen norske forskningsmiljøer som i dag besitter den bredde i kompetanse som FFI har innenfor området militær langsiktig planlegging. Det finnes aktører som besitter deler av den basiskompetansen som FFI innehar. Imidlertid har denne i hovedsak vært anvendt innenfor andre virksomhetsområder enn Forsvarets langsiktige utvikling og det vil derfor være nødvendig med en kompetanseoppbygging hos disse aktørene før de kan spille en mer aktiv rolle i forsvarsplanleggingen. Det har ikke vært mulig å trekke noen konklusjon om at andre aktører kan fylle denne rollen på en mer kosteffektiv måte enn dagens situasjon. Styringsgruppen signaliserte også at dette er en vanskelig avveining innenfor de tidsrammer som er trukket opp og at en eventuelt må komme tilbake til en slik vurdering dersom et alternativ foreligger.

FFI fremhever at dersom et helhetlig og langsiktig strukturperspektiv fortsatt skal ligge til grunn for FFIs bidrag er en avhengig av kompetanse innenfor de identifiserte kompetanseområder. Imidlertid vil det være naturlig å ta konkret stilling til deknningen innenfor de enkelte områder når den samlede innstilling foreligger om FFIs fremtidige omfang og virksomhet.

Arbeidsgruppen har sannsynliggjort at det integrerte Forsvarsdepartementet får et utvidet behov for løpende analysestøtte i sin strategiske planlegging – et behov som trolig best kan møtes ved at analytikere mer direkte enn i dag involveres i planprosessene. Dette har også sammenheng med et behov for en kontinuerlig aktivitet innenfor området langtidspanlegging.

Modell B hvor FFI ”tilbeordrer” analytikere i det integrerte Forsvarsdepartement og fortsatt beholder en tellende kompetanse innenfor de sentrale kompetanseområder er den modellen som både ivaretar Administrerende direktørs rolle som rådgiver innenfor området langsiktig strukturplanlegging og som vil styrke departementets egen direkte analysekapasitet. FFI vil fortsatt opprettholde en sterk kompetanse innenfor de sentrale områder gjennom egne analyser knyttet til det langsiktige strukturperspektivet. Tilbeordring av analytikere vil kunne sikre departementet en betydelig bedre løpende støtte fra FFI i spørsmål der forskningsbasert kunnskap er viktig input. Dessuten kan et slikt opplegg også bidra til at det blir en sterkere kobling mellom hva som vil være departementets behov for forskningsoppdrag basert på praktisk erfaring, og hvilke forskningsprosjekter FFI faktisk bør gjennomføre. FFIs kompetanse kan på denne måten utnyttes enda bedre, slik at den forskningsbaserte støtte til det integrerte Forsvarsdepartementet blir styrket. Innenfor denne modellen kan det inkorporeres varianter av kompetanseoverføring, men dette vil først kunne avklares når organiseringen av det integrerte Forsvarsdepartementet foreligger.

8 UTTALELSE FRA FO'S MEDLEMMER AV ARBEIDSGRUPPEN

[uttalelse avgitt 19 november 02]

Medlemmene kommandørkaptein T J Melien, seniorrådgiver P Torvund og oberstløytnant J A Nyland viser til forslag til fellesinnstilling fra medlemmene Otterlei, Feet og Mossing; *En oversikt over og analyse av FFIs støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret* (heretter kalt *forslaget til innstilling*), og har følgende merknad: Vi er uenig i innretningen, og kan ikke slutte oss til konklusjonen i forslaget til innstilling, herunder valget av modell B. Vi har følgende kommentarer og forslag.

1. I forbindelse med prosessen som er igangsatt av Forsvarsdepartementet (FD) for å vurdere Forsvarets forskningsinstitutt (FFIs) omfang og virksomhet, sier mandatet at det skal gis en oversikt over hvilken støtte FFI gir FD og Forsvarets overkommando (FO), hvilken kompetanse som involveres, samt hvor mye denne støtten koster. Videre skal det vurderes hvorvidt slik støtte kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter. Det ene punktet i mandatet, det som omhandler spørsmålet om FFIs støtte til FO og FD kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter, er etter vårt syn behandlet mindre grundig enn ønskelig i forslaget til innstilling. Forsvaret har behov for militær forskningsvirksomhet, men omfang og innretning av denne må være gjenstand for reelle vurderinger. Vi viser her til vedlegget *Alternativer og supplementer til Forsvarets forskningsinstitutt: Vedlegg til uttalelse fra medlemmer i arbeidsgruppen*.
2. Den overordnede hensikt med det pågående utredningsarbeidet knyttet til LTD bør tillegges avgjørende vekt i innretningen av det utredningsarbeidet som nå pågår. Vi siterer rammeskrevet fra forsvarsministeren: "...det er betydelige gevinster å hente på ikke-operativ drift, knyttet til.....forskning- og utvikling...". Videre heter det: "Forsvarets forskningsinstitutt utgjør en hjørnestein i Forsvarets FoU-virksomhet. Det er igangsatt to utredninger om aktiviteten ved FFI, som også i fremtiden vil dekke viktige deler av Forsvarets forsknings- og utviklingsaktivitet. Den ene fokuserer hovedsakelig på mulighetene for kostnadsreduksjoner ved sterkere vektlegging av prioriterte områder..... Den andre tar for seg helheten av FFIs virksomhet....."

Vi viser til disse føringer og understreker gevinstinnsparing, vektlegging av prioriterte områder, og vurdering av FFIs helhetlige virksomhet. Forslaget til innstilling gjennomgår FFIs virksomhet med vekt på systemavdelingen (FFI SYS). Forslaget til innstilling prioriterer likevel ikke mellom de ulike aktiviteter ved FFI SYS. Dermed er det vanskelig å avdekke hvilke aktiviteter som bør prioriteres i fremtiden, videreføres eller legges ned. I forslaget til innstilling er det knapt vurdert spørsmål som: Kan Forsvaret motta sikkerhetspolitiske vurderinger fra andre enn FFI og FFI nedlegge sin egen? Kan FFI redusere eget kostnadsberegningstilbud til kun forskningsstøtte, og overlate kostnadsberegninger knyttet til langtidsplanlegging til Integrert strategisk ledelse (ISL)? Hvilke produkter FFI skal levere i fremtiden er således et kjernepunkt. Vi er av den mening at det er noen virksomhetsområder hvor FFI har bedre forutsetninger for å lykkes enn andre. Disse kunne man vurdere å styrke, slik at FFI kan bli videreført og videreutviklet som et relevant og moderne institutt.

3. Administrerende direktør ved FFIs (AD FFIs) instruks bør ikke legges til grunn ved rasjonaliserings- og effektiviseringsarbeid på den måten man kan få inntrykk av at det gjøres i forslaget til innstilling. Dersom FFI SYS' virksomhet reduseres, reduseres AD FFIs evne til å gi helhetlige råd til FSJ og FD basert på FFI SYS' aktivitet. Det er en selvfølge. Hvis man legger til grunn at AD FFIs evne til å gi helhetlige råd til FSJ og FD basert på FFI SYS' aktivitet ikke skal kunne svekkes (men kanskje helst økes), følger det

altså som en selvfølge at ingenting ved FFI SYS' virksomhet bør reduseres (men tvert imot at virksomheten bør økes og utvides). Vi er av den oppfatning at denne type tautologiske slutninger er innholdsløse og dermed uinteressante. AD FFIs instruks og rolle stiller vi ikke spørsmål ved. Eventuell fjerning av virksomhet ved FFI kan kompenseres ved at AD FFI mottar nødvendig kompetanse fra andre, slik at han likevel kan gi helhetlige råd til forsvarssjefen og FD.

4. Når det gjelder alternativer for fremtiden ser vi for oss blant annet følgende:
 - Vi anser de modeller som presenteres som ganske like, og lite egnet for videre arbeide. En mulighet kunne være å spisse FFIs virksomhet, knytte institusjonen til ulike samarbeidspartnere i og utenfor Forsvaret, i og utenfor Norge. "Force-pooling" for deler av militærforskningen burde kunne tillegges avgjørende vekt.
 - FFI må satse på nøkkelvirkosomheter, og knytte til seg samarbeidspartnere i inn- og utland for områder som må dekkes og som instituttet ikke skal ha selv. Nøkkelvirkosomheter og aktuelle samarbeidspartnere bør derfor presenteres på en mer konkret måte enn i forslaget til innstilling.
 - ISL skal ha ansvaret for løpende langtidsplanlegging i fremtiden. Eventuelle leveranser fra FFI må være produkter som ISL etterspør. Den eventuelt fremtidige forskerstøtte fra FFI til ISL må forutsettes å være oppgavespesifikk og tidsavgrenset. Aktuelle forskningsområder bør listes.
 - Dette utvalget skal ikke vurdere hvordan ISL skal utvikle og drive sin strategiske langtidsplanlegging. Denne type vurderinger har etter vårt syn fått en for dominerende plass i forslaget til innstilling.
 - Forslaget til innstilling beskriver hvilke tjenester FFI de siste årene har levert til FO og FD. Men utvalget skal ikke bare påpeke hva FFI har levert til FO og FD gjennom årene, men også vurdere hva som eventuelt bør leveres i fremtiden.
5. Fokuseringen på og omtalen av FFI SYS i forslaget til innstilling kan gi det inntrykk at FFI SYS er uerstattelig. Så er ikke tilfelle. Hoveddelen av LTD 04/FSJ MFU 03 gjennomføres av FD og FO/FST med støtte fra linjen. Det er mulig å drive strategisk styring av Forsvaret uten FFI SYS, herunder langtidsplanlegging. Vi kan vanskelig tenke oss aktiviteter som i dag utføres av FFI SYS som ikke minst like godt kan utføres av andre aktører i inn- eller utland.

I vedlegget *Alternativer og supplementer til Forsvarets forskningsinstitutt: Vedlegg til uttalelse fra medlemmer i arbeidsgruppen* presenteres utdypende synspunkter.

T J Melien
kommandørkaptein

P Torvund
seniorrådgiver

J A Nyland
oberstløytnant

Vedlegg til uttalelse fra FO's medlemmer i arbeidsgruppen

Alternativer og supplementer til Forsvarets forskningsinstitutt

Bakgrunn

I forbindelse med prosessen som er igangsatt av Forsvarsdepartementet (FD) for å vurdere Forsvarets forskningsinstitutt (FFIs) omfang og virksomhet, skal det gis en oversikt over hvilken støtte FFI gir FD og Forsvarets overkommando (FO), hvilken kompetanse som involveres, samt hvor mye denne støtten koster. Videre skal det vurderes hvorvidt slik støtte kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter.

Det ene punktet i mandatet, det som omhandler spørsmålet om FFIs støtte til FO og FD kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter, er etter vårt syn behandlet mindre grundig enn ønskelig i forslaget til innstilling. Det tas her ikke til orde for at det burde ha vært fremlagt nytte-kostnadsanalyser, men et minimum burde ha vært å forsøke å skissere spennet i de måter det arbeide som i dag gjøres av FFI alternativt kunne ha vært organisert. Det burde i tillegg ha vært indikert, som et minimum, hvilke fordeler og ulemper man ser for seg at disse alternative organiseringene ville ha for eksempel for FFI selv, for Forsvarets evne til å bedrive strukturplanlegging, og for den samlede akademiske og utdannelsesmessige virksomhet i Forsvaret. I tillegg burde det kort ha vært skissert samfunnsmessige vurderinger av de forskjellige organiseringene av forskningsvirksomheten. I den forbindelse burde man ikke ha styrt unna vurderinger av under hvilke områder FFI står faglig eller på andre måter sterkt, og på hvilke områder FFI står svakt, faglig eller ut fra andre kriterier. Tilsvarende burde det ha vært rom for vurderinger av om andre miljøer nasjonalt eller internasjonalt kunne erstatte eller styrke bidragene fra FFI. Et sentralt aspekt burde det også være om en omorganisering av FFIs og Forsvarets relaterte virksomhet ville kunne bidra til å styrke FFI eller Forsvaret forsknings- og planleggingkapasitet, der hvor disse funksjonene i dag ikke fungerer så godt som man kunne ønske.

Som i forslaget til innstilling, vil vurderingene her begrenses til den type tjenester som leveres fra systemavdelingen ved FFI (FFI-SYS).

Bistanden fra FFI-SYS til arbeidet med utvikling av det fremtidige forsvar

Behovet for å skrive ned våre synspunkter og gjøre dem tilgjengelig for sekretariatet som arbeidsgruppen leverer sitt arbeide til, er ikke blitt klart for oss før helt på tampen av arbeidsgruppens tilmålte arbeidstid. Kommentarene, vurderingene og forslagene i dette vedlegget er derfor skissemessige. Nedenstående vil også illustrere hvordan en mer utfyllende analyse kunne ha vært gjennomført hvis ytterligere tid hadde stått til disposisjon.

Grunnleggende vurdering

Følgende er et forslag til grunnleggende prinsipper vi kunne tenke oss å la ligge til grunn for en analyse av ulike organiseringsformer:

- 1) Den øverste militære og politiske ledelse har behov for et bredt spektrum av kilder, for dermed å kunne bli tryggere på at de får oversikt over flest mulig sider ved det problemkompleks som er aktuelt. Det er ikke ønskelig at en rådgivende aktør har noe som nærmer seg et meningsmonopol. Den øverste militære og politiske ledelse bør ideelt sett kunne stå fritt med hensyn til hvem de henvender seg til.
- 2) De fleste institusjoner sikrer best en videreføring av kvalitet på sin virksomhet gjennom en eller annen form for konkurranse og eksponering av institusjonens produksjon for eksternt vurdering ved sammenlignbare aktører. Dette gjelder også institusjoner som FFI SYS.

- 3) Beskyttelse av sensitiv informasjon er i denne sammenheng et viktig hensyn. For mange er i tillegg videreføring av nasjonal kompetanse en vesentlig målsetning.

Mulige organiseringsformer

Den politiske og militære ledelse kan i prinsippet skaffe seg de tjenester som tradisjonelt har vært levert av FFI SYS på et stort antall måter. Her vil kort tre konseptuelt forskjellige modeller bli skissert for å illustrere spennet i mulighetene. Modellene vil kort bli vurdert ved kriteriene 1)-3) over.

I Varianter av dagens modell er opprettelse eller videreføring av et dedikert forskningsinstitutt som jobber på oppdrag fra den strategiske ledelse. For å kunne styre FoU-virksomheten i Forsvaret og etterspørre konkrete leveranser fra FFI, trenger den strategiske ledelse et minimum av forskere eller andre med innsikt i og forståelse for den type forskningsaktivitet som er aktuell. Disse representerer en analysekapasitet direkte tilknyttet den strategiske ledelse. Denne analysekapasiteten kan man tenke seg bygges ut til å bli større, eller reduseres til å bli mindre, uten at det etter vårt syn representerer annet enn varianter av dagens modell. I dagens modell vil bruk av private eller utenlandske tjenester være unntaket snarere enn regelen. Med denne modellen er det mulig svært godt å tilfredsstille hensyn 3) over, mens hensyn 1) kan bli skadelidende, særlig hvis analysekapasiteten som er direkte underlagt den strategiske ledelse er liten og den strategiske ledelses forpliktelser til å bruke forskningsinstituttets tjenester er store. Det er ikke naturlig at hensyn 2) blir tilfredsstilt like godt med denne organiseringen som ved mange andre organiseringer. Tvert imot er det en fare for at et forskningsinstitutt etter dagens modell i for liten grad utsetter seg for kritisk faglig vurdering utenfra.

Etter vårt syn er modellene A-E i forslaget til innstilling i det vesentlige varianter av modell I.

II En annen mulighet er at den strategiske ledelse opprettholder en egen planleggings- og forskningskapasitet, privatiserer FFI til en frittstående forskningsinstitusjon, og ganske enkelt etterspør de tjenester nasjonalt eller internasjonalt den føler den har behov for. I denne modellen må FFI konkurrere med andre aktører, og må kanskje søke oppdrag fra andre enn den militære eller politiske ledelse for å overleve. Hensyn 2) vil antagelig automatisk gjennom konkurranseutsettingen bli ivaretatt på en utmerket måte innenfor denne modellen. Hensyn 1) vil også kunne ivaretas på den best tenkelige måte, siden den strategiske ledelse vil stå fritt til å etterspørre tjenester der den ønsker det. Hensynet til opprettholdelse av nasjonale miljøer, hvis det er en prioritert målsetning, er ikke nødvendigvis godt ivaretatt gjennom denne modellen. Det er tenkelig man bevisst må sørge for at nasjonale miljøer får oppdrag og at disse videreføres over lengre perioder. På den annen side er det ikke noe i veien for at de sikkerhetsmessige aspekter kan ivaretas like godt med private som med offentlige aktører.

Vi kan ikke se at denne type modeller i nevneverdig grad diskuteres i forslaget til innstilling.

III En tredje mulighet er å samle den akademiske aktivitet i Forsvaret til ett skolesenter, for eksempel med et fakultet for sikkerhetspolitikk, ett for militærteori og doktrine, ett for operasjonsanalyse, og ett for våpenteknologi. Man tenker seg da at en omorganisert utgave av dagens FFI blir en hovedbestanddel i deler av skolesenterets virksomhet. Med skolesentermodellen kan man se for seg betydelige synergieffekter og forbedringer for Forsvarets undervisningsvirksomhet og øvrige forskningsvirksomhet. Hensyn 2) kan og bør med denne modellen tilfredsstilles. Det samme gjelder hensyn 1), siden den strategiske ledelse kan stå mer fritt med hensyn til hvem den ønsker å henvende seg til. Etter vårt syn kan behovet for beskyttelse av sensitiv informasjon ivaretas innenfor denne modellen.

Hensynet til bibehold av nasjonal kompetanse vil være ivaretatt på den best mulige måte med denne modellen.

Vi er av den oppfatning at denne type modeller kun overfladisk er behandlet i forslaget til innstilling, og at de avvises uten at fordeler og eventuelle ulemper er tilstrekkelig belyst. For eksempel burde en NTNU – SINTEF – modell vurderes, der det opprettes en enhet som ivaretar den samlede forsknings- og undervisningsaktivitet i Forsvaret, og der det også opprettes en stiftelse tilknyttet forsknings- og undervisningsaktiviteten, som bedriver oppdragsforskning på kommersiell basis.

APPENDIKS

A FORSLAG TIL ARBEIDSPAKKER MANDATPUNKT A

STØTTE TIL LANGSIKTIG PLANLEGGING OG FORSVARETS UTVIKLING (FASE 1)

A.1 MANDATET

Fra mandatet:

En oversikt over og analyse av FFIs støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse i forbindelse med langsiktig planlegging og utvikling av Forsvaret inkludert mht kostnadsberegninger.

Dette punktet er delt i to deler:

- Aggregert oversikt over hvilken støtte FFI gir til FD og FO og hvilken type kompetanse som involveres og kostnader
- En vurdering av hvorvidt slik støtte kan tilveiebringes på andre og eventuelt mer kostnadseffektive måter

Fase 1 omfatter i hovedsak innhenting og bearbeiding av bakgrunnsdata for de senere mer overordnede analysene.

A.2 TIDSRAMME

Foreløpige resultater skal presenteres på møtet i Sekretariatet tirsdag 17 september. I lys av den korte tidsfristen så vil skriftlig materiale tilstrebes oversendt Sekretariatet fredag 13 september.¹⁵

Arbeidet skal være slutført til møtet i Sekretariatet tirsdag 16 oktober. Dette innebærer at rapporten oversendes Sekretariatets medlemmer fredag 11 oktober.

FD og FO vil ha sine deltakere på plass etter at det er avholdt møte i Sekretariatet 27 august og innen fredag 30 august. FFI må starte arbeidet omgående.

A.3 ARBEIDSPAKKER

A1: Støtte til politisk og militær ledelse

A1-1: Bidrag til FD og FMO ifm MFU03 og LTD04

- Omfanget av, kostnadene for og varigheten av bidragene til hhv FD og FMO
- Organisering av arbeidene og samspillet med FD og FMO
- Arten av arbeider ved FFI inklusive kostnadsberegninger
- Anvendt kompetanse og metodeunderlag
- Andre miljøer i FD og FMO som bidrar og deres kompetansebase

¹⁵ Det forutsettes at medlemmene fra Sekretariatet som deltar i arbeidsgruppene informerer øvrige medlemmer av Sekretariatet.

- Betydningen av bidragene slik FFI, FD og FO ser det (se også note ¹⁶)
- Områder hvor (økt/alternativ) analysestøtte kunne vært aktuelt

A1-2: Tidligere bidrag under de tre siste langtidsplanperiodene for å kunne vurdere FFIs bidrag i utformingen av Forsvaret

- Kort beskrivelse av tidligere bidrag under de tre siste langtidsplanperiodene
 - Omfang, kostnader og varighet
 - Organisering av arbeidene og samspillet med FD og FMO
- Hvordan har FFIs innsikt blitt anvendt?
- Er det områder hvor FFIs innsikt ikke har blitt anvendt?
 - I den grad mottakersiden ikke kunne nyttiggjøre seg analysene fra FFI, hva skyldes det?
- FFIs, FDs og FMOs vurdering av betydningen av arbeidene
 - Hva kunne man ha ønsket i tillegg eller med større dybde
 - Områder hvor FFIs kompetanse ikke er tilstrekkelig
 - Har FFI aktiviteter som ikke er etterspurt

A1-3: Annen støtte til Forsvarets politiske og militære ledelse av betydning for den langsiktige planleggingen og utviklingen av Forsvaret

- Sikkerhetspolitiske studier som bakgrunn for fremtidige trusselvurderinger
- Strategisk forsvarsteknologiarbeider for å forstå den militærtekniske utviklingen
- Analysestøtte til store materiellanskaffelser
- Analyser av samfunnets sårbarhet
- Støtte til pågående militære operasjoner
- Andre analyser, bidrag med eksperter i møter og grupper og raske vurderinger til støtte for Forsvarets løpende aktiviteter

A1-4: Sentrale kompetanseområder for understøttelse av den langsiktige planleggingen og utviklingen av Forsvaret

- Beskriv dagens kompetansebase ved FFI (i hovedsak FFISYS), hvilke deler av denne basen som utnyttes til understøttelse av langsiktig planlegging (se også A1-1 og A1-2) og planlagt utvikling av denne basen
 - Kompetanseområder, omfang og kostnader
 - Internasjonalt samarbeid
- Hvordan ligger Norge an sammenlignet med tilsvarende land?
 - Gjennomgå evalueringsrapporten av FFISYS
 - Andre vurderinger ¹⁶Feil! Bøkermerke er ikke definert.
- Identifiser sentrale fag- og kompetanseområder som kreves innen analysearbeider av denne art relatert til det nivået som er norm internasjonalt
- Behov for ny kompetanse som følge av utviklingen på forskjellige områder

A2: Alternative eksterne miljøer

A2-1: Alternative eksterne analysemiljøer innenfor de sentrale kompetanseområdene.

- Identifiser eventuelle overlappende og kompletterende miljøer
 - i Forsvaret
 - nasjonale miljøer utenfor Forsvaret
 - internasjonalt
- Informasjon innhentes fra alternative analysemiljøer og de mest aktuelle besøkes for å kunne evaluere kompetanse, arbeidsform og kostnadsbilde¹⁶

A2-2: Mulige samarbeidsmodeller

¹⁶ I regi av MFU-03 og LTD-04 er det gjennomført besøk hos noen viktige allierte for å innhente informasjon om deres langtidsplanlegging. Kfr med FD og FO om det er materiale som kan utnyttes.

- Nye samarbeidsmodeller mellom aktuelle miljøer i Forsvaret
 - Etabler forutsetninger med hensyn til organiseringen av det nye FD/FO
- Muligheter for bruk av leverandører utenfor Forsvaret for understøttelse av langtidsplanleggingen
- Konsekvenser for FFI

A.4 ORGANISERING

Det etableres én arbeidsgruppe, Arbeidsgruppe A, for arbeidspakkene A1 og A2 .

Arbeidsgruppe A har delt lederskap fra FD og FFI. Følgende deltar i Arbeidsgruppe A:

- Jonny M Otterlei (FFI) – leder
- Trond Møssing FD - leder
- Else Helene Feet (FFI)
- Kom kaplt Tor Jørgen Melien (FO/FST)
- Sen rådg Paul Torvund (FO/FST)
-

Ressurspersoner fra FD trekkes inn etter behov.

Kontaktpunkt i Sekretariatet er Trond Møssing

A.5 MØTEOPPLEGG

Det planlegges med ukentlige møter hvis ikke annet avtales.

A.6 RAPPORTERING

Det skal skrives en underlagsrapport fra hver arbeidsgruppe. Disse skal være ferdigstilt til Sekretariatets møte 16 oktober. Til møte 17 september aksepteres bruk av plansjer med nødvendige kommentarer. I tillegg oversendes forløpende relevant bakgrunnsmateriale til Sekretariatet.

Fordelingsliste

FFIN

Dato: 16. mai 2003

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)			RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO			
<input checked="" type="checkbox"/>	RAPP	<input type="checkbox"/>	NOTAT	<input type="checkbox"/>	RR	2003/01935	FFIN/910011/201. 2	16. mai 2003
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD				ANTALL TRYKTE UTSTEDT	ANTALL SIDER			
UGRADERT				35	59			
RAPPORTENS TITTEL				FORFATTER(E)				
FFI- VURDERING AV OMFANG OG VIRKSOMHET EN OVERSIKT OVER OG ANALYSE AV FFIS STØTTE TIL FORSVARETS POLITISKE OG MILITÆRE LEDELSE I FORBINDELSE MED LANGSIKTIG PLANLEGGING OG UTVIKLING AV FORSVARET				OTTERLEI Jonny M MOSSING Trond				
FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF				FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:				
Henry Kjell Johansen				Henry Kjell Johansen				

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Forsvarsdepartementet	9		FFI-Bibl
1		V/ Johnny Otterlei	1		FFI-ledelse
1		V/ Trond Mossing	1		FFIE
1		Forsvarets overkommando/FST	1		FFISYS
1		V/ John-Arne Nyland	1		FFIBM
1		V/ Tor Jørgen Melien	3		FFIN
1		V/ Paul Torvund	12		Forfattereksemplar(er) Restopplag til Biblioteket
					Elektronisk fordeling:
					FFI-veven
					Paul Narum (pna)
					Jon Skjervold (jes)
					Henry Kjell Johansen (hkj)
					Johnny Bardal (jba)
					Ragnvald H Solstrand (rhs)
					Jan Ivar Botnan (jib)
					Håkon Ljøgodt (hjl)
					Stian Løvold (stl)
					Jon Mikal Størdal (jms)
					Torleiv Maseng (tma)
					Vidar S Andersen (vsa)
					Bjarne Haugstad (bjh)
					Bjørn Arne Johnsen (baj)
					Nils Størkersen (njs)
					Elling Tveit (et)
					Jarl Johnsen (jkj)
					Stein Grinaker (sgr)
					Tor Knudsen (tkn)
					Bent Erik Bakken (beb)
					Jan Erik Torp (jet)
					Espen Skjelland (esd)
					Else Helene Feet (elf)

Benytt ny side om nødvendig.