

Høringsinnspill fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) til høringen i Stortingets utenriks- og forsvarskomite 12. mai 2020 til Prop. 62 S – Vilje til beredskap – evne til forsvar

FFI takker for invitasjonen til høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomite 12. mai 2020 og muligheten til å sende et skriftlig innspill med hovedpunkter i forkant av høringen.

FFI leverer forskningsresultater og forskningsbasert kunnskap som skal bidra til økt operativ evne, et mer effektivt forsvar, bedre samfunnsikkerhet og industriell utvikling. FFIs forskning spenner følgelig over store felt.

Instituttet har dyptgripende kunnskap om den teknologiske utviklingen, og gir blant annet råd om muligheter og utfordringer knyttet til framskaffelse og bruk av militært materiell. Instituttet utvikler ny viten og nye løsninger innen teknologi, analyse av sikkerhetspolitiske forhold og samfunnets sårbarhet. Dette gjør FFI med forståelse av grunnleggende teknologier, kunnskap om den sikkerhetspolitiske situasjonen, samt innsikt i de oppgavene Forsvaret må løse og de sikkerhetsutfordringene det sivile samfunnet har.

FFI har bidratt til grunnlagsarbeidet med Prop. 62 S (2019–2020) «Vilje til beredskap – evne til forsvar». Instituttet ønsker derfor i dette innspillet å framheve viktige forhold ved langtidsplanleggingen generelt snarere enn spesifikke sider ved selve proposisjonen.

Det er ikke noe tvil om at Forsvaret trenger en ny langtidsplan. Verken de sikkerhetspolitiske og teknologiske rammebetingelsene eller viljen til å bruke penger på Forsvaret er de samme som i 2015 og 2016, da den gjeldende langtidsplanen ble lagt. Også kunnskapene våre er endret. Eksempelvis vet vi langt mer om hva det reelle kostnadsbildet vil være for Forsvaret i årene framover enn vi gjorde i 2016. Gode og oppdaterte langtidsplaner sikrer helhet og realisme i utviklingen. FFIs ambisjon er å bidra med viktig og relevant kunnskap på dette området.

I arbeidet med langtidsplanlegging bygger FFI alltid på tre grunnleggende prinsipper:

- Det første er balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Det innebærer at Forsvarets struktur og virksomhet bør stå i forhold til de oppgavene som er fastlagt i norsk forsvarspolitik, og la seg finansiere av forsvarsbudsjettene. Det innebærer også at vi retter oppmerksomheten mot Forsvaret som helhet og ikke mot forsvarsgrener og enkeltsystemer.
- Det andre prinsippet er realisme. Det handler dels om å forstå og ta hensyn til ytre forhold som utgjør rammebetingelser for planleggingen, eksempelvis sikkerhetspolitiske, militære og teknologiske utviklingstrekk, og det handler dels om å vurdere den reelle operative evnen og kostnadsutviklingen i Forsvaret.
- Det tredje prinsippet er langsiktighet. FFI bruker normalt en tidshorisont på 20 år i arbeidet med å støtte Forsvarets langtidsplanlegging – men ikke fordi vi er mer opptatt av det langsiktige enn det kortsiktige. Siden investeringene i personell, materiell og infrastruktur er tid- og ressurskrevende, er det umulig å ivareta norsk sikkerhet på en bærekraftig og stabil måte uten et langsiktig perspektiv.

Med disse prinsippene i bunn ønsker vi å løfte fram fire hovedpoenger.

Tydelig retning

En tydelig og overordnet utviklingsretning for Forsvaret i årene framover er avgjørende for å få mest mulig ut av økende forsvarsbudsjetter. I rapporten «Hvordan styrke forsvarer av Norge?» (FFI-RAPPORT 19/00328) som ble utgitt i februar 2019, pekte vi på flere aktuelle retninger: En retning som vektlegger alliert samarbeid, en annen som legger vekt på nasjonal krisehåndtering og en tredje

og fjerde retning som er innrettet mot å møte et større angrep på norsk territorium. Vi kan ikke ta godt begrunnede strukturvalg uten først å ta stilling til hva vi skal oppnå. En tydelig utviklingsretning er også viktig for å sørge for en konsistent gjennomføring av andre sider ved planen som f.eks. trening, øving og beredskap

Effekt

Det er vanskelig å knytte konkrete strukturelle løsninger, eksempelvis i form av helikoptre, stridsvogner, fregatter eller antall heimevernsoldater, direkte til overordnede mål og utviklingsretninger. Vi mener det blir atskillig lettere ved å se på hvilke effekter vi ønsker å oppnå. Eksempler på slike effekter er sikre sjøtransportlinjer mellom Sør- og Nord-Norge, god overvåking av luftrommet og evne til å hindre en luftlandsetting i Finnmark. Ved å rette oppmerksomheten mot effekter snarere enn strukturelle løsninger fokuserer vi på hva vi ønsker å oppnå og stimulerer til bredere tenkning om hvordan. Dette henger sammen med neste punkt.

Teknologi og innovasjon

Moderne krigføring er basert på teknologi. Både USA og Storbritannia og har definert teknologi som en av de fire viktigste driverne for sikkerhet. Utviklingen går raskt, den er vedvarende og den gir oss både nye sårbarheter og muligheter. Utviklingen av Forsvaret må være basert på teknologisk forståelse og kunnskap, og evnen til å utvikle, kombinere og utnytte ny teknologi på smarte måter for å få mest mulig effekt for lavest mulig kostnad. FFI legger stor vekt på å bidra til nettopp dette.

På noen områder er kompleksiteten og den teknologiske usikkerheten særlig stor. I forarbeidene til langtidsplanen (FFI-RAPPORT 19/00328) har FFI trukket fram tre særskilte utfordringer som bør vies spesiell oppmerksomhet: det digitale og elektromagnetiske rom, overvåking og trusselen fra krysser- og ballistiske missiler.

I rapporten «Forsvarsteknologiske trender – en overordnet analyse av teknologiens betydning for et effektivt og relevant forsvar» har FFI pekt på noen av de teknologiene som har størst betydning for Forsvaret, både på kort og litt lengre sikt (FFI-RAPPORT 19/02072). Rapporten trekker også fram samspillet mellom banebrytende teknologi, organisering, personell/kompetanse og måten å operere på. De organisasjonene som tilpasser sin organisering, kompetanse og operasjonsmønstre til den banebrytende teknologien, gjør det som oftest best. Dette er en krevende og uvanlig praksis både for militære og andre organisasjoner. FFI anbefaler blant annet at vi bør prioritere utviklingen av et moderne, høyteknologisk forsvar; at vi bør investere langsiktig i de mest attraktive teknologiområdene; og at vi bør bygge en enda sterkere teknologiforståelse og innovasjonskultur i forsvarssektoren slik at Forsvaret raskere og bedre nyttiggjør seg ny teknologi.

Helhet

Helhet handler dels om hvordan vi tenker rundt forsvaret av Norge hvor forsvarssektoren er en av mange relevante sektorer, og dels om Forsvaret som et system av systemer. I dag er truslene mer sammensatte og komplekse enn før. Skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet er mindre tydelig, og på noen områder også borte. Stilt overfor de mest alvorlige utfordringene mot norsk sikkerhet er vi avhengig av å mønstre hele samfunnets forsvarsevne. Dette reflekteres i den økende betydningen av Totalforsvaret, men FFI mener det er nødvendig å øke det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget vesentlig på dette området.

Forsvarssektoren er i langt større grad enn andre samfunnssektorer et system av systemer. Det betyr at en motstander vil lete etter svakheter for å ramme systemet som helhet med størst mulig effekt. Nettopp derfor er balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi så viktig.

Med vennlig hilsen

John-Mikal Størdal
Administrerende direktør