

**Forsvarets stabsskole**

**Våren 2008**

**Masteroppgave**

”Forsvarssjefens forsvarsstudier – hvilken innvirkning har de på departementets etterfølgende langtidsplaner?”

En vurdering av forsvarsstudiene og deres innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene.

Frank Danjord



## **Abstract**

This thesis deals with the Norwegian system for defence planning. More specifically it is an analysis of the Chief of defence's (CHOD) quadrennial defence study process and its impact on the following Parliamentary White Paper (or long term plan) for the defence sector issued by the Government. The defence studies are regarded as the main input from the military side to the more political process which involves the issue of the White Paper and the subsequent discussion in the Storting (Parliament). The survey comprises the six CHOD defence studies that have been issued since the first in 1986 and the subsequent six White Papers. The analysis identifies some characteristics of the defence study process and compares the main content of the defence study with the following White Paper. The objective has been to identify key issues that may have an impact on the planning process, and to investigate to what extent the recommendations from the CHOD defence study process is taken into account and transferred into the Parliamentary White Paper. The document studies have been supplemented by interviews with key personnel.

The thesis suggests that the defence studies have had a varying impact on the following White Paper. It is also suggested that the impact has been gradually increasing over time since the first one, and that the impact is depending on the level of integration with other participants in the defence planning process such as the Department of Defence and the Norwegian Defence Research Establishment. Moreover the analysis suggests that the defence studies have little influence on the budget proposals, but may be more important for overall direction setting and conceptual change. Another finding is that the defence studies may be contributing to underestimation of cost and conservation of the existing defence structure.

Oslo, 25 May 2008

Frank Danjord

## Forord

Det har vært veldig interessant å fordype seg innenfor området forsvarsplanlegging og temaet forsvarsstudier i noen måneder. Forsvarsstudier er jo noe som engasjerer de fleste i Forsvaret og mange utenfor. Selv om stoffmengden har vært stor, så har arbeidet gitt en unik innsikt i hvordan Forsvaret har utviklet seg de siste 20 årene og hvilke faktorer som påvirker utviklingen. I forbindelse med datainnsamlingen har jeg også fått anledning til å intervju og utveksle meninger med flere svært innsiktsfulle og sentrale personer som har deltatt i forsvarsplanleggingen gjennom flere tiår. Og her vil jeg spesielt takke intervjuobjektene for at de tok seg tid, og ga åpne og oppriktige svar på mine spørsmål. Dette har utvilsomt ført til mer læring for meg og forhåpentligvis en bedre oppgave.

En slik skriveprosess kan til tider både være en litt frustrerende og ”ensom” aktivitet. Vil derfor takke biblioteket på Forsvarets skolesenter for god støtte, og veileder seniorforsker Bent Erik Bakken for råd og oppmuntring underveis. Takk også til alle på Olavsvern base hvor jeg har lånt kontor plass og fått mulighet til å delta på ukentlig fysisk trening. Sist men ikke minst takker jeg Karin og barna som har gjort det mulig å konsentrere seg om arbeidet.

Innholdet i oppgaven står jeg i sin helhet selv ansvarlig for.

Oslo, 25. mai 2008

Frank Danjord

## Innholdsfortegnelse

<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning og metode</b> .....	<b>8</b>
1.1 AKTUALISERING .....	8
1.2 PROBLEMFORMULERING .....	8
1.3 AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD.....	9
1.4 DEFINISJONER OG BEGREPER .....	10
1.5 METODE OG FORSKNINGSDESIGN .....	10
1.6 TIDLIGERE FORSKNING .....	12
1.7 DISPOSISJON – OPPGAVENS OPPBYGNING .....	12
<b>2 Forsvarsplanlegging – prosess, utfordringer og historikk</b> .....	<b>13</b>
2.1 FORSVARSPLANLEGGINGEN – PROSESSBESKRIVELSE .....	13
2.2 ANDRE STYRENDE PROSESSER OG DOKUMENTER.....	14
2.3 UTFORDRINGER I FORSVARSPLANLEGGINGEN .....	16
2.4 HISTORISK BAKGRUNN.....	17
<b>3 Empiri: Beskrivelse av forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene i perioden 1985 til 2008</b> .....	<b>19</b>
3.1 INNLEDNING .....	19
3.2 FORSVARSSTUDIEN AV 1985 OG STORTINGSMELDING NR. 54 (1987-88) FOR PLANPERIODEN 1989-93 .....	19
3.3 FORSVARSSTUDIEN AV 1991 OG STORTINGSMELDING NR. 16 (1992-93) FOR PLANPERIODEN 1994-98 .....	25
3.4 FORSVARSSTUDIEN 1996 OG STORTINGSMELDING NR. 22 (1997-98) FOR PLANPERIODEN 1999-2002.....	29
3.5 FORSVARSSTUDIE 2000 OG STORTINGSPROPOSISJON NR. 45 (2000-2001) FOR PLANPERIODEN 2002-2005 .....	33
3.6 FORSVARSSJEFENS MILITÆRFAGLIGE UTREDNING 2003 OG STORTINGSPROPOSISJON NR. 42 (2003-2004) FOR PLANPERIODEN 2005-2008.....	39
3.7 FORSVARSSTUDIE 2007 OG STORTINGSPROPOSISJON NR. 48 (2007-2008) FOR PLANPERIODEN 2009-2012 .....	44
<b>4 Analyse av forsvarsstudiene og deres innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene i perioden 1985-2008</b> .....	<b>49</b>
4.1 INNLEDNING .....	49
4.2 ANALYSE AV FS-85 OG ST.MELD. NR. 54 (1987-88) FOR PLANPERIODEN 1989-93 .....	49
4.3 ANALYSE AV FS-91 OG ST.MELD. NR. 16 (1992-93) FOR PLANPERIODEN 1994-98 .....	52
4.4 ANALYSE AV FS-96 OG ST.MELD. NR. 22 (1997-98) FOR PLANPERIODEN 1999-2002 .....	56
4.5 ANALYSE AV FS-00 OG ST.PRP. NR. 45 (2000-2001) FOR PLANPERIODEN 2002-2005 .....	59
4.6 ANALYSE AV MFU-03 OG ST.PRP. NR. 42 (2003-2004) FOR PLANPERIODEN 2005-2008 .....	63
4.7 ANALYSE AV FS-07 OG ST.PRP. NR. 48 (2007-2008) FOR PLANPERIODEN 2009-2012 .....	67
<b>5 Oppsummering og konklusjon</b> .....	<b>72</b>
5.1 OPPSUMMERING AV KJENNETEGN OG FORSVARSSTUDIENE GRAD AV INNVIRKNING PÅ DE ETTERFØLGENDE LANGTIDSPLANENE .....	72
5.2 KONKLUSJON .....	77
5.3 VIDERE FORSKNING .....	79
<b>Kildeliste</b> .....	<b>80</b>
SKRIFTLIGE ELLER ELEKTRONISKE KILDER .....	80
LISTE OVER INTERVJUOBJEKTER .....	83
<b>Vedlegg A – Liste over forkortelser</b> .....	<b>84</b>
<b>Vedlegg B – Oversikt over FS, FK/FPU, tilhørende stortingsdokumenter og Forsvarsanalyser som er behandlet</b> .....	<b>85</b>

**Vedlegg C – Intervjuguide ..... 86**

*One only has to read General Omar N. Bradley's testimony as Army Chief of Staff before the House Committee on Appropriations to appreciate the high level of Congressional influence over military innovation. Bradley commented that*

*"in [its] calculations of what we shall spend for armed security and how we shall spend these funds ... this committee is actually recommending to the Congress a military policy ... for the long-run military plans must be reshaped within the budget allowed."*

*Bradley went on to emphasize that due to Congressional control of appropriations "the military policy of the United States [was] shaped by the Congress and not the armed forces...." (Greenwald, 2003:81).*

## 1 Innledning og metode

### 1.1 Aktualisering

Etter den andre verdenskrig bygget Norge opp en relativt omfattende forsvarsorganisasjon som på materiellsiden i stor grad var basert på amerikansk våpenhjelp (St.prp. nr. 45:6). I tillegg ble forsvarsbudsjettene tilgodesett med en jevn stigning frem til den kalde krigens slutt i 1990. Etter dette har budsjettene flatet ut, noe som har medført et kontinuerlig behov for omstilling av organisasjonen. Blant annet er Hærens volum redusert med 90 prosent og antall fartøyer i Sjøforsvaret er mer enn halvert. Antallet årsverk er redusert med en tredel siden 1994. (FFI Fokus 1-07:4). Siden 1990 er Forsvarets kjøpekraft redusert med ca. 40 prosent (Forsvarsstudie 2007:3). Og man har gått fra et stort mobiliseringsforsvar dimensjonert for en invasjonstrussel til et atskillig mindre men mer anvendelig forsvar bestående av moderne styrker med høy beredskap. Forsvaret har således vært gjennom en betydelig nedskalering og omstilling siden den kalde krigens slutt. Likevel beskriver St.prp. nr. 45 (2000-2001) for planperioden 2002-2005 at Forsvaret de siste 20-30 årene har befunnet seg i en dyp og vedvarende strukturell krise (St.prp. nr. 45 (2000-2001):6). I 2007 konstateres det at Forsvarets situasjon fremdeles er preget av en ubalanse mellom forsvarsstruktur og forsvarsbudsjetter (Forsvarsstudie 2007:3).

Et viktig bidrag til å håndtere de fortløpende omstillingene har vært forsvarssjefens forsvarsstudier. Studiene representerer forsvarssjefens anbefalinger til forsvarsministeren om den videre utviklingen innen forsvarssektoren. Den første studien ble avgitt i 1986, og frem til den siste i 2007 er totalt seks studier gjennomført. Studiene er omfattende og pågår typisk over en toårsperiode. Det brukes mye ressurser på studiearbeidet og anbefalingene er grundige og vel forankret. Det er i tillegg stor interesse rundt studiene både internt i Forsvaret og utenfor. Den enkelte arbeidstager kan føle seg berørt, hele avdelinger, eller sågar lokalsamfunn, kan bli påvirket av anbefalingene i studiene. Fenomenet forsvarsstudier fremstår derfor som interessant.

### 1.2 Problemformulering

Hensikten med denne oppgaven er å analysere fenomenet ”forsvarsstudier” for å kunne si noe om i hvilken grad de har innvirkning på de etterfølgende planene som styrer Forsvarets utvikling. I lys av situasjonen som er skissert ovenfor er det samtidig naturlig å fokusere på kjennetegn som kan bidra til å identifisere gjennomgående trekk ved forsvarsstudiene som kan gi innsikt i utfordringene i forsvarsplanleggingen.



Både overordnede og detaljerte målsetninger for forsvarspolitikken og Forsvarets utvikling reguleres gjennom stortingsdokumentene som legges frem av regjeringen, ved Forsvarsdepartementet, for hver planperiode. Forsvarsstudiene har som en hovedmålsetning å danne grunnlag for disse såkalte ”langtidsplanene”<sup>1</sup>. Langtidsplanene velges derfor som referanse for å vurdere kjennetegn og i hvilken grad forsvarsstudiene har hatt innvirkning på forsvarsplanleggingen. Oppgavens problemstilling blir således:

*”Hva kjennetegner forsvarsstudiene og i hvilken grad har forsvarsstudiene hatt innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene?”*

En analyse av problemstillingen vil kunne si noe om studienes grad av innvirkning i forhold til det som faktisk blir fremmet i regjeringens planer for Forsvaret. Og det kan bidra til å identifisere noen kjennetegn ved forsvarsstudiene med vekt på gjentakende trekk. Totalt sett vil en slik analyse også gi god innsikt hvilke endringer Forsvaret har gjennomgått siden den kalde krigen. Det vil også kunne gi en indikasjon på om det er andre faktorer enn Forsvarets egen utviklingsprosess som preger utviklingen.

### 1.3 Avgrensninger og forbehold

Oppgaven er avgrenset i tid ved at den tar for seg utviklingen fra den første forsvarsstudien ble presentert i 1986 til den foreløpig siste fra 2007 samt de etterfølgende langtidsplanene i samme periode. Den er videre begrenset i omfang ved at det primært er lagt vekt på sammenhengen mellom studiene og den etterfølgende langtidsplanen som regjeringen fremlegger. Analysen av kjennetegn avgrenses til det som oppfattes som vesentlig for å beskrive noen av hovedutfordringene innenfor forsvarsplanleggingen som kan relateres til forsvarsstudiene.

Analysen av grad av innvirkning mellom forsvarsstudie og langtidsplan begrenses til en vurdering av hovedinnholdet i dokumentene. Det er ikke evaluert i hvilken grad langtidsplanene ble endret som følge av stortingsbehandlingen, eller i hvilken grad det som ble fastsatt i langtidsplanene faktisk ble gjennomført. Analysen gir dermed ikke nødvendigvis et korrekt bilde av den faktiske utviklingen i Forsvarets organisasjon.

I forbindelse med beskrivelse og analyse av forsvarsstrukturene i de ulike dokumentene er det valgt å fokusere på hovedstrukturelementer<sup>2</sup> i de respektive forsvarsgrenene. Oversiktene er

<sup>1</sup> Fra 1988 til 1998 ble langtidsplanene for Forsvaret lagt frem hvert femte år i form av stortingsmeldinger (St.meld.). Fra 2001 og frem til i dag er dokumentene lagt frem ca. hvert fjerde år i form av stortingsproposisjoner (St.prp.).

<sup>2</sup> Eksempel på et hovedstrukturelement er brigade (Hæren), fregatt (Sjøforsvaret) eller kampfly (Luftforsvaret).

holdt på et overordnet nivå for ikke å bli for detaljerte. Det er lagt mindre vekt på støttefunksjoner, ledelselementer og andre fellesfunksjoner.

I forbindelse med beskrivelse og analyse av økonomifaktorer og andre hovedindikatorer i de ulike dokumentene har det ikke alltid vært mulig å finne data med samme format og presisjonsnivå. Det har således vært nødvendig å utføre enkelte omregninger og forenklinger for å skape et mer oversiktlig bilde. Dersom data ikke har vært tilgjengelig i det mest aktuelle dokumentet, er tilsvarende data fra andre nærliggende kilder benyttet.

#### 1.4 Definisjoner og begreper

Stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner som omhandler utviklingen av Forsvaret blir i ulike kilder også omtalt som ”langtidsplan”, ”langtidsmelding” eller ”langtidsproposisjon”. Dersom ikke stortingsdokumentene omtales direkte er det forsøkt å holde seg til begrepet ”langtidsplan”.

Begrepet forsvarskonsept er relativt sentralt i ulike dokumenter som er benyttet, og det går igjen i analysen av dokumentene. Siden 1949 er det norske forsvarskonseptet basert på de fire hovedpilarene: nasjonalt balansert forsvar, alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid, den alminnelige verneplikten og totalforsvaret (Otterlei, 2002:9). Med balansert forsvar mente man en forsvarsstruktur som inneholder de fleste hovedkomponenter som inngår i moderne væpnede styrker. I tillegg var hovedelementene i forsvarsstrukturen avstemt slik at det ikke oppsto hull i helheten som kunne utnyttes av en motstander (NOU 1992: 12, s. 147).

#### 1.5 Metode og forskningsdesign

Problemstillingen i denne oppgaven er i hovedsak beskrivende. Målet er å analysere fenomenet ”forsvarsstudier” og forsøke å angi i hvilken grad det er samsvar mellom studiene og den etterfølgende langtidsplanen på utvalgte områder. Det utføres derfor en sammenligning mellom forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene. Denne prosessen vil igjen danne grunnlag for å identifisere noen kjennetegn ved forsvarsstudiene som kan belyse sentrale trekk og problemområder. Dette vil utgjøre en mer utforskende del av problemstillingen.

For å danne seg et mest mulig komplett bilde og identifisere trender er det valgt å behandle samtlige seks forsvarsstudier og de etterfølgende langtidsplanene. Likevel avgrenses antallet variabler slik at det er mulig å gå noe mer i dybden på fenomenet forsvarsstudier. Oppgaven følger således et intensivt forskningsdesign med hovedvekt på kvalitativ metode basert på empiri i form av ord. Her vil en studie av teksten i de ulike dokumentene for å finne likheter og forskjeller være sentralt. Sammenligningen fokuserer på hovedkonklusjoner, herunder indikatorer som sikkerhetspolitisk analyse, forsvarskonsept og hovedlinjer for den videre

utviklingen som beskrives i dokumentene. Også andre relevante forhold kan bli tatt med. En del relevante data er likevel av mer kvantitativ art uttrykt i form av tall (Jacobsen, 2005:124). Her fokuseres det på økonomiske hovedindikatorer som størrelsen på forsvarsbudsjettene og antall strukturelementer i de anbefalte forsvarsstrukturene. Det er forsøkt å kombinere kvalitative data med kvantitative data for å styrke grunnlaget for sammenligningen mellom dokumentene. Stor grad av samsvar mellom hovedlinjene i dokumentene vil kunne tyde på stor grad av innvirkning og omvendt.

Datainnsamlingen har hovedsakelig bestått av dokumentstudier i kombinasjon med intervjuer av nøkkelpersonell som har spesiell kunnskap om forsvarsstudier og forsvarsplanlegging mer generelt. Hensikten med intervjuene har både vært å belyse forsvarsstudiene som prosess og å utgjøre et supplement ved å kunne bekrefte/avkrefte eventuelle funn fra dokumentstudiene. Dette gir også en mulighet til å unngå svakhetene ved bare å anvende en type kilder (Jacobsen, 2005:137). I forbindelse med intervjuene er det benyttet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål, men det er tatt høyde for en relativt åpen tilnærming. Analyse av intervjuene er basert på notater underveis og renskriving av referat i ettertid. Ved tre tilfeller er det benyttet lydopptak til støtte i etterarbeidet. Liste over intervjuobjektene og generisk intervjuguide følger som vedlegg til oppgaven.

De skriftlige kildene oppfattes som pålitelige og er i vesentlig grad basert på offisielle dokumenter som stortingsdokumenter, forsvarsstudier og offentlige utredninger. Andre kilder er vurdert kritisk. I forhold til intervjuene kan blant annet intervjuereffekter påvirke påliteligheten (Jacobsen, 2005:226). Det vurderes som lite sannsynlig at dette har påvirket resultatene.

Metodikken for å vurdere grad av samsvar mellom forsvarsstudiene og langtidsplanene forutsetter at det er et forhold mellom dokumentene. Dette underbygges med at de fleste forsvarsstudiene nevner at et hovedformål med studien har vært å danne grunnlag for den etterfølgende langtidsplanen (Forsvarsstudien 1991:3; Forsvarsstudien 1996:2; Forsvarsstudie 2007:3). Langtidsplanene dokumenterer også at de foregående forsvarsstudiene er brukt som grunnlagsmateriale (St.meld. nr. 54 (1987-88):7; St.prp. nr. 45 (2000-2001):14; St.prp. nr. 42 (2003-2004):10). På denne bakgrunn anses det å være en gyldig sammenheng mellom disse dokumentene. På den annen side kan også langtidsplanene ha blitt påvirket av andre faktorer. Forsvarsstudiene betraktes likevel som det formelle og viktigste innspillet fra forsvarssjefen.

### 1.6 Tidligere forskning

Så vidt det har vært mulig å bringe på det rene er det ikke tidligere blitt foretatt analyser av forsvarsstudiene som fenomen, eller vurderinger av studienes grad av innvirkning på den etterfølgende langtidsplanen. I en hovedoppgave i statsvitenskap fra 2001 er årsakene til at forsvarskommisjonenes planer ikke ble fulgt opp analysert. Her er blant annet hovedindikatorene økonomi, forsvarsevne og forsvarsstruktur benyttet for å analysere avviket mellom planer og resultater. Og det er indikert hvordan spesielt økonomifaktoren kan operasjonaliseres og måles i budsjettnivå, investeringsnivå, driftskostnader og måltall for personellreduksjoner (Aabakken, 2001:35). Tilsvarende variabler er benyttet i denne oppgaven.

### 1.7 Disposisjon – oppgavens oppbygning

Opgaven er delt i fem kapitler. Første kapittel gir en innledning og aktualisering av temaet, presentasjon av problemstillingen og metodisk tilnærming. Her inngår også avgrensninger, definisjoner og begrepsavklaringer. Kapittel 2 gir en oversikt over de viktigste prosessene og dokumentene i forsvarsplanleggingen og det gis en kort historisk oversikt. I tillegg beskrives noen av de mest sentrale utfordringene forsvarsplanleggingen står overfor. Kapittel 3 er en beskrivelse av forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene. Kapittel 4 er en analyse av sammenhengen mellom forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene, samt en analyse av forsvarsstudiene med vekt på gjentakende trekk. Kapittel 5 gir en oppsummering og konklusjon som forsøker å gi svar på problemstillingen.

## 2 Forsvarsplanlegging – prosess, utfordringer og historikk

Hensikten med dette kapitlet er å gi en bakgrunn for den videre beskrivelsen og analysen i oppgaven. Først gis en overordnet beskrivelse av forsvarsplanleggingen som prosess med vekt på forsvarsstudiene og deres plass. Etter dette følger en kort beskrivelse av andre prosesser og styringsdokumenter som har vesentlig betydning for forsvarsplanleggingen. Deretter gis en beskrivelse av noen av de mest sentrale utfordringene forsvarsplanleggingen i Norge har stått overfor de siste tiårene. Til slutt følger en kort historisk oversikt over sentrale temaer i tilknytning til forsvarsstudiene og langtidsplanene.

### 2.1 Forsvarsplanleggingen – prosessbeskrivelse

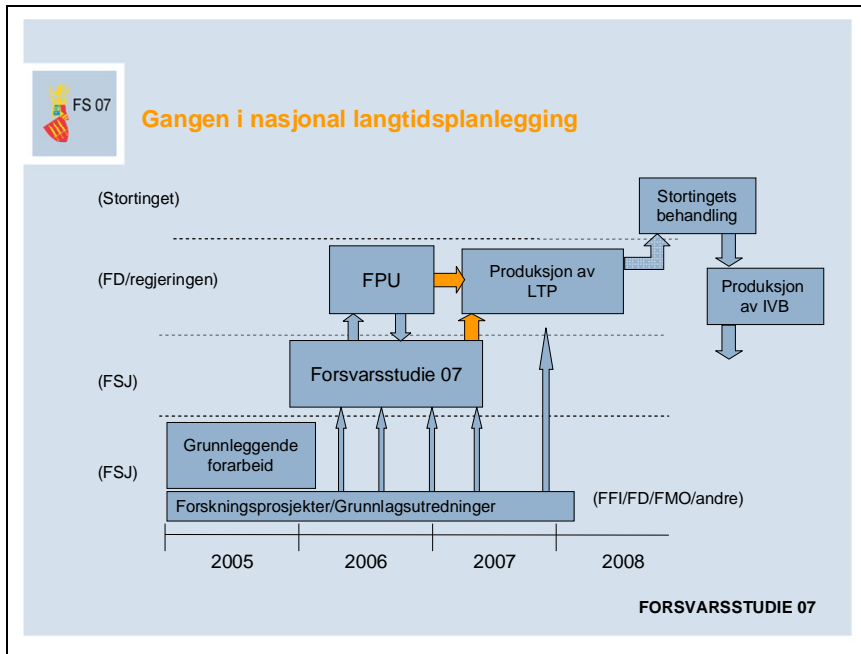
Hensikten med denne beskrivelsen er å plassere forsvarsstudien og langtidsplanen i en riktig kontekst<sup>3</sup>. Skissen nedenfor viser gangen i forsvarsplanleggingen slik det er fremstilt i forbindelse med Forsvarsstudie 07 (presentasjon FS-07, 2007). Tidslinjen på den horisontale akse gir et inntrykk av prosessenes innbyrdes forløp i tid. På den vertikale akse er de ulike nivåene og aktørene som er involvert skissert.

Etter et grunnleggende forarbeid ble forsvarssjefens Forsvarsstudie 07 (FS-07) etablert i januar 2006. FS-07 la frem sin anbefaling til forsvarsministeren i november 2007. Anbefalingen representerer forsvarssjefens innspill til den neste langtidsplanen (LTP<sup>4</sup>). Denne gang var det også oppnevnt et forsvarspolitisk utvalg (FPU) som ga sitt innspill til forsvarsministeren i form av en offentlig utredning (NOU 2007: 15). Pilene indikerer at det var samarbeid mellom FS-07 og FPU. Etter at langtidsplanen er produsert oversendes den til Stortinget og blir deretter gjenstand for behandling i forsvarskomiteen. Her vil også ulike partipolitiske syn kunne fremkomme (web 1). Basert på beslutningene i Stortinget vil til slutt Forsvarsdepartementet utferdige mer detaljerte iverksettelsesbrev (IVB) som gir retningslinjer og konkrete oppdrag til Forsvaret og andre underliggende etater. Dokumentene som analyseres i denne oppgaven er anbefalingene fra forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene før disse behandles i Stortinget.

---

<sup>3</sup> Eksempelet fra FS-07 vil ikke være helt tilsvarende for de øvrige plansekvensene som studeres i denne oppgaven, men de overordnede prosessene er i prinsippet de samme.

<sup>4</sup> I dette tilfelle St.prp. nr. 48 (2007-2008) for planperioden 2009-2012.



Figur 2-1 Gangen i nasjonal langtidsplanlegging (kilde Forsvarsstudie-07)

## 2.2 Andre styrende prosesser og dokumenter

For å gi et mer fullstendig bilde av forsvarsplanleggingen er det behov for å si litt om øvrige prosesser og dokumenter som er med å påvirke utviklingen. Herunder omtales forsvarskommisjoner, forsvarspolitiske utvalg og forsvarsanalyser.

### 2.2.1 Forsvarskommisjoner og forsvarspolitiske utvalg

Ved behov har Storting og regjering nedsatt tverrpolitiske og faglige arbeidsgrupper som har hatt i oppgave å gjennomgå forsvarets utvikling i en bred og mer overordnet kontekst, og i et lengre tidsperspektiv enn en langtidsplanperiode. Forsvarskommisjonene har bred sammensetning og utnevnes av Stortinget. Forsvarspolitiske utvalg nedsettes av regjeringen.

Siden 1945 har tre Forsvarskommisjoner (FK) vært nedsatt. Den første (FK-46) under ledelse av Trygve Bratteli, ble nedsatt i 1946 og leverte sin sluttrapport i 1949 (Forsvarskommisjonen av 1946, 1949). Den neste (FK-74) under ledelse av Odvar Nordli<sup>5</sup>, ble nedsatt i 1974 og leverte sin innstilling i 1978 (NOU 1978: 9). Den siste (FK-90) under ledelse av Kåre Willoch, ble nedsatt i 1990 og leverte sin innstilling i 1992 (NOU 1992: 12). Forsvarskommisjonene har hatt relativt stor tyngde på grunn av en bred og tverrpolitisk sammensetning. Både de etterfølgende forsvarsstudiene og langtidsplanene vil normalt gjenspeile og forholde seg til konklusjonene fra disse forsvarskommisjonene (jf. St.meld. nr. 16 (1992-93):13).

<sup>5</sup> Nordli ble i 1975 ble avløst av Ronald Bye.

Siden man begynte med forsvarspolitiske utvalg (FPU) har to utvalg vært i arbeid. Det første under ledelse av Bernt Stilluf Karlsen<sup>6</sup>, ble nedsatt i 1999 og avga sin innstilling i 2000 (NOU 2000: 20). Det andre under ledelse Siri Bjerke, ble nedsatt i 2006 og avga sin innstilling i 2007 (NOU 2007: 15). Anbefalingene fra slike utvalg vil kunne bli gjenspeilet i etterfølgende forsvarsstudier og langtidsplaner (jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001):9). En styrke ved slike utvalg er at man får en tverrpolitisk gjennomgang av forsvarsutviklingen.

### 2.2.2 Forsvarsanalyser

En annen viktig faktor i forsvarsplanleggingen er analyseaktiviteten ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Dette startet tidlig på 1970-tallet med såkalte "Forsvarsanalyser" (FA). Analysene forsøkte å finne frem til en mest mulig hensiktsmessig sammensetning av de stridende avdelingene innen forskjellige økonomiske rammer (Forsvarsanalysen 1978:7). Selv om arbeidet hovedsakelig var preget av kvantitative analysemetoder, ble det etter hvert gjennomført mer kvalitative vurderinger av de ulike strukturalternativene. Herunder er omfattende modeller for kostnadssimulering innenfor forsvarssektoren blitt utviklet. Fra ca. 1989 gjorde FFI sine egne separate Forsvarsanalyser. Gradvis er arbeidet blitt mer integrert med forsvarsstudiene, og etter ca. 1996 har arbeidet ved FFI blitt mer preget av å være til støtte for de pågående forsvarsstudiene og/eller forsvarspolitiske utvalg (Solstrand, intervju 2008). Det er i tillegg utgitt egne FFI rapporter fra forsvarsanalyser i 1990<sup>7</sup>, 1996 (Forsvarsanalysen 1996) og 2000 (Forsvarsanalysen 2000).

### 2.2.3 Gjensidig påvirkning

Det er verdt å merke seg at de ulike prosessene og dokumentene som utarbeides til en viss grad påvirker hverandre. Man kan finne flere eksempler på at FK eller FPU baserer sine vurderinger på forsvarsanalysearbeidet på FFI. Det samme gjelder for forsvarsstudiene som også vil bruke FFIs analyser som viktig grunnlag. Det kan også være stort samsvar mellom innstillingen fra FK/FPU og forsvarsstudiene. Eksempelvis er innstillingen til FPU fra 2006 beskrevet som "...nesten bemerkelsesverdig sammenfallende med FS-07." (Diesen, intervju 2008). Til sist kan også de ulike stortingsdokumentene som omhandler Forsvaret være påvirket av de øvrige dokumentene. Det er trolig slik at det virker gjensidig forsterkende dersom det er stort samsvar mellom konklusjonene i ulike dokumenter. Da vil også mulighetene for gjennomslag i den etterfølgende langtidsplanen og gjennom stortingsbehandlingen kunne bli større. Og

<sup>6</sup> Karlsen ble skiftet ut ved regjeringsskiftet i mars 2000 og erstattet av Odd G. Andreassen. På grunn av lederskiftet fikk FPU-00 mindre betydning for den videre utviklingen.

<sup>7</sup> Ikke benyttet som kilde.

forsvarsstudiene relevans vil øke dersom konklusjonene er i samsvar med FFIs analyser (Solstrand, intervju 2008).

### 2.3 utfordringer i forsvarsplanleggingen

Det er flere utfordringer i forsvarsplanleggingen og det er ikke relevant å redegjøre for alle aspekter innenfor rammen av denne oppgaven. Det vil derfor bli konsentrert på to aspekter som vil danne bakgrunn for å forstå de utfordringene de ulike forsvarsstudiene har stått overfor.

#### 2.3.1 Materielloverheng

For det første har utviklingen vært preget av en grunnleggende strukturell utfordring som har sin basis i USAs program for våpenhjelp etter andre verdenskrig. Programmet førte til at Norge ble tildelt materiell og investeringsmidler uten at driftsorganisasjonen nødvendigvis var dimensjonert for dette. Blant annet ble Forsvaret frem til syttiårene tilført 7.763 strids- og transportkjøretøyer, 479 artilleriskyts og til sammen 624 fly og helikoptre. I tillegg ble det inngått en avtale for bygging av 50 marinefartøyer (web 2). I dette programmet som ble kalt ”flåteplanen av 1960”, betalte USA halvparten av regningen (Børresen, 2005:194). I perioden 1950-68 var våpenhjelpen i form av investeringsmidler og materiell større enn de nasjonale investeringsbudsjettene. Dette gjorde at man møtte 70-årene med en materiellstruktur som var dobbelt så stor som den som var bærekraftig med daværende driftsorganisasjon<sup>8</sup>. Siden våpenhjelpen falt bort på slutten av 1960-årene, har det utviklet seg et økende gap mellom den planlagte virksomheten og ressursrammene (St.meld. nr. 54:84). I tillegg til våpenhjelpen kom også NATOs infrastrukturprogram inn og sørget for betydelig finansiering av den forsvarsstrukturen som fortsatt eksisterer. Det hevdes at Norge ikke på noe tidspunkt etter den andre verdenskrig har måttet betale for helheten av det forsvaret man har rådet over (St.prp. nr. 45:6).

#### 2.3.2 Teknologisk fordyrelse og driftskostnadsvekst

For det andre er det slik at selv om utviklingen i forsvarsbudsjettene siden 1990 i hovedsak har fulgt utviklingen i konsumprisindeksen, har det vært en betydelig eksternt drevet økning av kostnadene i forsvarssektoren som ikke er blitt kompensert. Viktige faktorer her er ”driftskostnadsveksten” (DKV) og den ”teknologiske fordyrelsen” (TKF). Driftskostnadsveksten innebærer en økning i driftskostnadene utover lønnsvekst, inflasjon og generell kostnadsvekst på varer og tjenester (Dalseg, Vamraak, Steder & Karlsen, 2001:13). TKF er en særegen økning av kostnadene for anskaffelser av forsvarsmateriell utover den vanlige prisstigningen ellers i



samfunnet (Johansen & Berg-Knutsen, 2006:37). Det har vært ulike anslag for størrelsen på disse faktorene. FFI antyder at den underliggende driftskostnadsveksten frem mot 2000 trolig har vært opp mot 3 % årlig, og at kostnadsveksten for militært materiell har vært fra 2-5 % årlig for de mest avanserte systemene (Forsvarsanalysen 2000:25).

## 2.4 Historisk bakgrunn

For å illustrere de ovennevnte utfordringene og hvordan disse har vært vurdert i de ulike forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene siden 1985, gjengis her noen hovedpunkter. Oversikten gir også en gjennomgang av oppgavens tidsperspektiv.

1986: ”Det var på det rene at visse materiellkategorier ville bryte sammen før vi kunne foreta nødvendig oppdatering og fornying. Eksisterende planer ville ikke la seg realisere innenfor de ressursrammer som forelå pr 1984, og det ble avdekket behov for tidlige og betydelige innsprøytninger for å komme à jour.” (Forsvarsstudien 1985:9). Den påfølgende St.meld. nr. 54 (1987-88) fastslår at ”Det har i mange år vært en mangel på balanse mellom ambisjonsnivå og ressurstilgang i Forsvaret.” (St.meld. nr. 54 (1987-88):10).

1992: ”Budsjettutviklingen vi nå er inne i vil redusere Forsvarets stridsevne til under et fagmilitært akseptabelt nivå.” (Forsvarsstudien 1991:3). Og St.meld. nr. 16 fra 1992-93 følger opp med å slå fast at ”Mens det tidligere er påpekt at det eksisterer et misforhold mellom budsjettmidler og struktur/virksomhet, vil denne meldingen an vise hvordan dette misforholdet kan og skal fjernes.” (St.meld. nr. 16 (1992-93):9).

1997: ”Tidlig i utredningsprosessen ble det avdekket et stort gap mellom forutsetninger, strukturvalg og ressurstilgang.” (Forsvarsstudien 1996:3). I stortingsmeldingen etter forsvarsstudien hevdes det at ”...til tross for de omfattende tiltak som Forsvaret har gjennomført for å redusere driften, ligger resultatene langt fra målsettingen om driftsreduksjoner.” (St.meld. nr. 22 (1997-98), pkt. 6.2). Og det poengteres at man fremfor alt må videreutvikle et forsvar der det er balanse mellom oppgaver, struktur og virksomhet, og ressursene (ibid. pkt. 6.5.3).

2000: Forsvarsstudie 2000 (FS-00) tar utgangspunkt i at det fortsatt ikke er samsvar mellom Forsvarets oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet (Forsvarsstudie

---

<sup>8</sup> I perioden 1950-68 hadde våpenhjelpavtalen i gjennomsnitt tilsvart om lag 20 prosent av forsvarsbudsjettet (St.meld. nr. 54:83).

2000:3). Og den etterfølgende stortingsproposisjonen (St.prp.) fastslår at "Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise" (St.prp. nr. 45 (2000-2001):6).

2003: Driftskostnadsvekst og prisstigning utover normal inflasjon kombinert med flate forsvarsrammer fører til at Forsvaret må påregne et vedvarende omstillingspress og reduksjoner i den operative struktur (MFU-03:7). I den påfølgende St.prp. slås det fast at den eksisterende forsvarsstrukturen ikke kan finansieres innenfor rammen av dagens budsjettnivå (St.prp. nr. 42 (2003-2004):13).

2007: "Forsvarets situasjon ved fremleggingen av forsvarsstudie 2007 (FS-07) er imidlertid preget av den samme utfordring som har gått igjen i forbindelse med alle forsvarsstudier siden opphøret av den kalde krigen – nemlig ubalansen mellom forsvarsstruktur og forsvarsbudsjetter." (Forsvarsstudie 2007:3).

På tross av regelmessige forsvarsstudier og tilnærmet kontinuerlig omstilling kan det virke som om hovedutfordringene i forsvarssektoren i stor grad videreføres til neste periode. Oppgaven vil prøve å analysere forsvarsstudiene for å finne trekk som kan belyse disse utfordringene, og for å vurdere i hvilken grad forsvarsstudienes anbefalinger er blitt videreført i de etterfølgende langtidsplanene.

### **3 Empiri: Beskrivelse av forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene i perioden 1985 til 2008**

#### **3.1 Innledning**

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av de seks forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene som er studert i oppgaven. En tabellarisk oversikt over de ulike dokumentene som behandles er gitt som vedlegg til oppgaven.

Beskrivelsen av de ulike forsvarsstudiene og langtidsplanene fokuserer på hovedkonklusjoner, herunder indikatorer som sikkerhetspolitisk analyse, forsvarskonsept og hovedlinjer for den videre utviklingen. I tillegg beskrives økonomiske hovedindikatorer, kvalitetsmål og anbefalt forsvarsstruktur. Også andre relevante forhold kan bli tatt med. Hensikten er å belyse samsvar eller ulikheter mellom forsvarsstudiene og langtidsplanen. I tillegg vil beskrivelsen gi grunnlag for å identifisere kjennetegn ved forsvarsstudiene som beskriver gjennomgående trekk. Kapitlet vil danne basis for analysen og drøftingen i neste kapittel.

##### **3.1.1 Forbehold og avgrensning**

På grunn av ulikheter i presisjonsnivået i de forskjellige kildene har det ikke alltid vært mulig å finne direkte sammenlignbare data for de kvantitative sammenligningene. I slike tilfeller kan data være hentet fra andre kilder eller det er foretatt omregninger og tilpasninger slik at dataene blir mest mulig sammenlignbare. Data er generelt tatt direkte ut av dokumentene og ikke kvalitetssikret med andre kilder. Hensikten med de kvantitative sammenligningene er således å gi en grov oversikt over dokumentene slik de foreligger. Beskrivelsene av forsvarsstrukturer er avgrenset til hovedelementene i den operative strukturen. Fellesledd og støttefunksjoner er generelt holdt utenfor.

#### **3.2 Forsvarsstudien av 1985 og Stortingsmelding nr. 54 (1987-88) for planperioden 1989-93**

Forsvarsstudien av 1985 (FS-85) ble iverksatt i 1984 og rapporten ble fremlagt i mars 1986. Studien skulle gi "...en omfattende drøfting og analyse av Forsvarets status, ressurser og utviklingsmuligheter i perioden frem mot år 2000." (Forsvarsstudien 1985:9). Tidshorisonten for studien var således 15 år. Utgangspunktet for studien var basert på analyser og strukturforslag fremmet av Forsvarskommisjonen av 1974 (FK-74) i 1978 (NOU 1978: 9). I tillegg var St.meld. nr. 74 (1982-83) for planperioden 1984-88 og Forsvarsanalysen av 1978 (FA-78) fra Forsvarets forskningsinstitutt (Forsvarsanalysen 1978) viktige forutsetninger.

Det er påfallende å se at allerede i innledningen til studien brukes det formuleringer som er ganske dramatiske. Herunder fremgår det at "Forsvarets materiellpark og forsyningsstatus var, med enkelte unntak, preget av stor slitasje og av forbruk uten erstatning." (Forsvarsstudien

1985:9). Og man slår fast at ”Eksisterende planer ville ikke la seg realisere innenfor de ressursrammer som forelå pr 1984, og det ble avdekket behov for tidlige og betydelige innsprøytninger for å komme à jour.” (Ibid.:9). FS-85 har hovedvekt på forsvarets oppgaver, hovedfunksjoner og militære vurderinger uten å trekke inn for eksempel hensynet til andre sektorer eller samfunnsøkonomiske betraktninger. Studien oppfattes som en entydig anbefaling om at ressursnivået på alle områder må økes. Herunder legges det opp til at forsvarsbudsjettets andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) må økes med 0,5 % i løpet av den første femårsperioden (Ibid.:32).

Den etterfølgende langtidsplanen (St.meld. nr. 54 (1987-88))<sup>9</sup>, tar hensyn til vurderingene fra FS-85, men spesielt på økonomisiden er det andre faktorer som fremheves. Her vektlegges det at landets vanskelige økonomiske situasjon tilsier en vesentlig innstramming i økonomien, herunder også i de offentlige utgiftene (St.meld. nr. 54:83)<sup>10</sup>. Stortingsmeldingen baserer seg også på planene fra FK-74, men fastslår at det ble en ”sterk forverring i landets økonomi” etter at kommisjonen hadde avgitt sin innstilling (Ibid.:80). Og man klargjør at det ikke er rom for vesentlige budsjettøkninger (ibid:84).

Stortingsmeldingen fastslår imidlertid at det er godt samsvar mellom regjeringens og forsvarssjefens syn på den strategiske situasjonen og trusselbildet (St.meld. nr. 54:21). Den sikkerhetspolitiske analysen er klart preget av den kalde krigen og trusselen fra Sovjetunionen. Man mener også at angrep over den norsk-sovjetiske grensen kan iverksettes på meget kort varsel med allerede stående styrker. Trusselen mot Sør-Norge er også omtalt men anses for å være mindre enn i nord (Forsvarsstudien 1985:50).

Et forsvarskonsept som sådan er ikke eksplisitt uttrykt verken i FS-85 eller i St.meld. nr. 54, men begrepet ”forsvarsevne” nyttes i samme betydning (Forsvarsstudien 1985:33). Det fremgår klart i begge dokumentene at forutsetningen er et nasjonalt balansert forsvar der invasjonforsvaret er hovedoppgaven. Det er også stor vekt på totalforsvarskonseptet, verneplikt og alliert innsats (ibid.:26). Konseptet var basert på en massemobilisering for å bygge opp en total styrke på ca. 300.000 personell.

Hovedlinjene for den videre utviklingen som fastlegges i FS-85 er basert på forsvarssjefens anbefalte styrkestruktur som vil kreve en gjennomsnittlig årlig realbudsjettvekst på 6-7 % i perioden 1986-2000. På kort sikt anbefaler man sågar en økning på 7-8 % for å fange opp

---

<sup>9</sup> Meldingen har undertittelen ”Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93”.

betydelige etterslep. Det legges også frem en alternativ ”ressurstilpasset struktur” som vil kreve en gjennomsnittlig årlig realbudsjettvekst på 3,1 % i samme periode. Hovedforskjellen på de to strukturene er at den anbefalte strukturen vil gi en forsvarsevne som gir et balansert nasjonalt forsvar i hele landet, mens den tilpassede strukturen kun vil gi et balansert forsvar i deler av landet (ibid.:48). For begge strukturer skal rasjonaliseringstiltak og organisasjonsendringer i fredsorganisasjonen utredes, men det er ikke gitt konkrete målsetninger.

I den etterfølgende langtidsplanen fastsettes det imidlertid helt andre økonomiske forutsetninger. Forsvarssjefens anbefalinger om en gjennomsnittlig årlig realvekst i budsjettene på 6-7 % avvises ganske enkelt ved å henvise til at verken den sikkerhetspolitiske utviklingen eller den økonomiske situasjonen tilsier en så sterk økning (St.meld. nr. 54:83). Det legges i stedet opp til en gjennomsnittlig årlig reell budsjettvekst på 2 %.

Det er generelt lagt vekt på å redegjøre for konsekvensene av bortfallet av våpenhjelpen som omfattet levering av militært materiell og utstyr fra USA og Canada fra 1950 til midten av 1960-årene. Det hevdes at konsekvensene av at Norge nå selv må finansiere kostbare materiellanskaffelser ikke er tatt hensyn til i bevilgningssammenheng (Forsvarsstudien 1985:37). Dette omtales også i langtidsplanen der man slår fast at i perioden 1950-68 hadde våpenhjelpen i gjennomsnitt tilsvart om lag 20 prosent av forsvarsbudsjettet (St.meld. nr. 54:83).

I langtidsplanen slås det fast at det er behov for en grunnleggende gjennomgang av sammenhengen mellom ambisjonsnivå og ressurstilgang uansett vekstmål for budsjettet. Det konstateres også at Forsvaret er i ubalanse fordi nåværende struktur ikke lar seg videreføre verken med 2 eller 3 % gjennomsnittlig årlig realvekst (ibid.:83). FS-85 etterlyser også endrede forsvarspolitiske målsetninger som er i samsvar med de budsjetttrammene det legges opp til (Forsvarsstudien 1985:60).

Meldingen gir også uttrykk for en viss skepsis til FS-85. Blant annet slås det fast at FS-85 ikke har ”...vært godkjent av de politiske myndigheter.” (St.meld. nr. 54:21). Og dette er kanskje en vesentlig forskjell i forhold til de senere studiene som i sterkere grad har vært utarbeidet i samarbeid med Forsvarsdepartementet.

Selv om FS-85 hevder å være basert på vurderingene i FK-74, FA-78 og St.meld. nr. 74 (1982-83), anses den som en mer selvstendig studie i forhold til de andre som er behandlet i denne

---

<sup>10</sup> For å lette lesbarheten av oppgaven er henvisninger til aktuelle stortingsdokumenter forkortet ved at utarbeidelsesperioden (her (1987-1988)) er utelatt i løpende tekst. Den fullstendige henvisningen er tatt med i kildelisten.

oppgaven. Samarbeidet med Forsvarsdepartementet og FFI var heller ikke fremtredende (Tiller; Solstrand, intervju 2008).

### 3.2.1 Oversikt over økonomiske hovedindikatorer og kvalitetsmål fra FS-85 og St.meld. nr. 54

I tillegg til tallene som er gitt ovenfor, forutsetter forsvarssjefens anbefalte struktur en 12-15 % driftsvekst og et investeringsbudsjett på 140-150 milliarder i planperioden 1986-2000, tilsvarende ca. 10 milliarder per år. Når det gjelder personell forutsettes det en generell økning for å dekke kritiske mangler. På bygg- og anleggssiden er det planlagt å bruke 25-26 milliarder i samme periode, tilsvarende ca. 1,7 milliarder årlig.

I St.meld. nr. 54 fastsettes det imidlertid nullvekst på driftssiden. Forsvarsevnen skulle sikres ved 1-2 % årlig produktivitetsvekst og innsparinger på driftsbudsjettet blant annet som følge av rasjonaliseringstiltak og omlegging av fredsorganisasjonen. Omregnet viser det seg at investeringsbudsjettet det legges opp til er på ca. 5,4 milliarder per år. Årsverksforbruket skulle bringes ned med 1.350, til totalt 26.150 i 1993. På bygg- og anleggssiden er det imidlertid lagt inn en årlig avsetning på ca. 2,4 milliarder. Øvrige tall og vurderinger fremkommer av tabellene under.

	Reell budsjettvekst	Driftsbudsjett	Investeringsbudsjett	Personell	Bygg og anlegg	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
Anbefalt struktur	6-7 % årlig	12-15 % økning <a href="#">[1]</a>	140-150 mrd	Generell økning av personellbehovet	Økning på 5-6 mrd <a href="#">[2]</a>	Rasjonalisering og organisasjonsendringer i fredsorganisasjonen utredes <a href="#">[3]</a>	Balansert nasjonalt forsvar innenfor allianserammen	Forsvarssjefens anbefalte struktur.
Ressurstilpasset struktur	3,1 % årlig	1,8 % vekst (180,6 mrd)	77,3 mrd		20,1 mrd		Balansert nasjonalt forsvar bare i deler av landet	Optimalt oppnåelig struktur innen gitte ressursrammer

[\[1\] Økning for perioden 1986-2000 i forhold til "ressurstilpasset struktur".](#)  
[\[2\] Økning for perioden 1986-2000 i forhold til "ressurstilpasset struktur".](#)  
[\[3\] Forsvarsstudien 1985:40.](#)

Figur 3-1 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra FS-85 for planperioden 1986-2000 (kroneverdi 1986).

Reell budsjetvekst	Driftsbudsjett	Investeringsbudsjett	Personell (nedtrekk årsverk)	Driftsinnsparing	Bygg og anlegg	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
2 % årlig  (5.6 mrd)	Ingen vekst  [1]	27 mrd	1.350 (gir akkumulert innsparing på 1 mrd).  Reduksjon av årsverksforbruk med 1 % årlig	1-2 % årlig produktivitetsvekst	12 mrd	Omstilling og sammenslåing utredet og fremmes for Stortinget	Balansert nasjonalt forsvar innenfor allianserammen Stridsevnen i alle forsvarsgrener vil øke [2]	
<p>[1] Bortsett fra 0.5 % vekst for 1989. [2] St.meld. nr 54:11.</p>								

Figur 3-2 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra St.meld. nr. 54 for planperioden 1989-1993 (kroneverdi 1988).

### 3.2.2 Oversikt over forsvarsstruktur fra FS-85 og St.meld. nr. 54

FS-85 anbefaler en struktur der Hæren videreføres med 13 brigader, og det tas høyde for nødvendige materiellinvesteringer til en betydelig modernisering. Langtidsplanen opprettholder Hærens 13 brigader men går inn for at kun tre brigader moderniseres til ca. samme standard. Og det slås fast at på grunn av den økonomiske situasjonen vil antallet brigader måtte vurderes på nytt (St.meld. nr. 54:90). Sjøforsvarsstrukturen er relativt lik i begge dokumentene og det legges opp til vesentlige moderniserings- og nybyggingsprogrammer. FS-85 anbefaler likevel et generelt høyere antall fartøyer. Spesielt er antall mineryddingsfartøy og landgangsfartøy høyere enn det St.meld. nr. 54 fastlegger. Luftforsvarsstrukturen som anbefales i forsvarsstudien er imidlertid både kvantitativt større, og inneholder nye elementer i forhold til det som fastlegges i langtidsplanen. FS-85 anbefaler anskaffelse av 20 nye kampfly, 12 stridshelikoptre og 600 droner. Dette tas ikke til følge i langtidsplanen. Antallet transporthelikoptre er også betydelig større i FS-85 enn det som fastlegges i langtidsplanen. Heimevernsstrukturen er tilnærmet lik i begge dokumentene.

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antal	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Div kommando	3	Eskortefartøy	8-10	Kampfly	92 <a href="#">[1]</a>	Samlet styrkemål	90 000
Brigade 2000	9 <a href="#">[2]</a>	Ubåter	12-14	EK-fly	4	Mob. disponert	80 000
Brigade 90	4	MTB	40	Kamp helikoptre	12	MTB	12
Selvstendige bataljoner	9 <a href="#">[3]</a>	Mineryddings fartøy	15	Maritime fly	7	Andre fartøy	390
Lokalvern bataljoner	ca 20	Mineleggere	4	Transportfly (store/små)	6 / 6	Luftvern bataljon	2
Feltartilleri bataljoner	3	Minekontroll fartøy	3	Transport helikoptre	30	Luftvern batteri	3
Rakettbatteri, flerrørs	4	Depotfartøy	1	Kystvakt helikoptre	6		
Luftvern batteri	4	Landgangs-fartøy	12	Rednings-helikoptre	10		
		KA-anlegg	ca 55	Luftvern batteri (NOAH)	10		
		Kystvakt	6	Droner	600 <a href="#">[4]</a>		
				Kontroll og varslings-enheter			

[\[1\] Inkludert 20 nye kampfly til erstatning for F-5.](#)  
[\[2\] Hvorav 1 stående.](#)  
[\[3\] Hvorav 3 stående.](#)  
[\[4\] Taktiske elektroniske tiltak.](#)

Figur 3-3 Oversikt over forsvarssjefens anbefalte struktur fra FS-85.

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antal	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Div kommando	3	Eskortefartøy	7	Kampfly	76	Samlet styrkemål	90 000
Brigade panserforsterket	3 <a href="#">[1]</a>	Ubåter	12	EK-fly	3	Mob. disponert	80 000
Brigade motorisert/mekanisert	4	MTB	38	Maritime fly	6		
Brigade infanteri	6	Mineryddings fartøy	8	Transportfly (store/små)	6 / 6		
Selvstendige bataljoner	6	Mineleggere	2	Transport helikoptre	18		
Lokalvern bataljoner	ca 20	Minekontroll fartøy	1	Kystvakt helikoptre	5		
Feltartilleri bataljoner	6	Depotfartøy	1	Rednings-helikoptre	10		
		Landgangs-fartøy	5	Luftvern batteri (NOAH)	6-8		
		KA-anlegg	48	Kontroll og varslings-enheter	14-15		
		Kystvakt	6				

[\[1\] Hvorav 1 stående.](#)

Figur 3-4 Oversikt over forsvarsstrukturen fra St.meld. nr. 54 for planperioden 1989-93.



### 3.3 Forsvarsstudien av 1991 og Stortingsmelding nr. 16 (1992-93) for planperioden 1994-98

Forsvarsstudien av 1991 (FS-91) ble iverksatt høsten 1988 og rapporten ble fremlagt i mars 1992. Under arbeidet med studien skjedde det store utenrikspolitiske endringer i Europa på grunn av Berlinmurens fall og oppløsningen av Sovjetunionen. Studien offentliggjøres bare tre dager før Forsvarskommisjon av 1990 (FK-90) avgir sin innstilling til Forsvarsdepartementet (NOU 1992: 12). Studien fokuserer på tidsperioden 1995-2012.

Målsetningen med studien var å fremlegge en såkalt ”fagmilitær”<sup>11</sup> konsekvensutredning” (Forsvarsstudien 1991:3). Studien tar utgangspunkt i tre ulike økonomiske ressursnivåer og beskriver konsekvensene ved disse. En vesentlig forskjell i forhold til FS-85 var at man tok utgangspunkt i at budsjetttildelingen skulle ligge til grunn for planleggingen. Studiearbeidet synes derfor å ha hatt en mer realistisk økonomisk tilnærming enn i FS-85.

Å oppnå en tilfredsstillende balanse mellom drift og investering blir vektlagt i alle deler av studien. Det fastslås at det er behov for betydelige driftsinnsparinger ”...for å oppnå en akseptabel balanse mellom drift og investering.” (Ibid.:13). Det blir erkjent at Forsvarets struktur og virksomhet i de senere år har vært for stor i forhold til tildelte ressurser (ibid.:10). Det slås også fast at nødvendige driftsinnsparinger krever at Forsvaret får disponere nye personellpolitiske virkemidler og samtidig får anledning til å redusere antallet vernepliktige (ibid.:13). Bortsett fra endringer i verneplikten videreføres i hovedsak de samme linjene i langtidsplanen.

Den etterfølgende langtidsplanen (St.meld. nr. 16 (1992-93))<sup>12</sup> er i stor grad basert på anbefalingene i innstillingen fra FK-90 (St.meld. nr. 16:9). FK-90s forslag til fremtidig krigsstruktur er igjen basert på anbefalingene fra FS-91 (NOU 1992: 12, s. 194). Forsvarets forskningsinstitutt var også en vesentlig bidragsyter både til FK-90 og FS-91 (Solstrand, intervju 2008). Meldingen varsler overgang til en ny forsvarsstruktur, og det slås fast at den primært er en omstillingsmelding. Det legges opp til en kraftig reduksjon i krigsstrukturen og en tilsvarende justering av fredsstrukturen (St.meld. nr. 16:10). Det fokuseres på det økende misforholdet mellom budsjettmidler og styrkestruktur/virksomhet. Meldingen hadde en ambisiøs målsetning om ”...å anviser hvordan dette misforholdet kan og skal fjernes.” (Ibid.:9).

Langtidsplanen slår fast at internasjonal økonomi er preget av stagnasjon og at norsk økonomi er inne i en vanskelig periode. Noe som igjen har skapt behov for økonomiske innstrammingstiltak

<sup>11</sup> Begrepet ”fagmilitær” eller ”militærfaglig” benyttes i denne oppgaven i betydningen av at det vesentlig er militære offiserer som har ledet utredningsarbeidet og er ansvarlige for konklusjonene i de ulike studiene. Begrepene nyttes fordi de er hyppig brukt i både stortingsdokumenter, utredninger, forsvarsstudier og media.

som vil berøre forsvarsbudsjettutviklingen (ibid.:9). Viktigheten av omstilling for å frigjøre midler til investeringer er et hovedtema i meldingen. Det slås fast at Hæren må bære den største byrden ved de kvantitative reduksjonene "...fordi den allerede lenge har vært betydelig større enn tilgjengelige investeringsmidler skulle tilsi, og derfor har opparbeidet et betydelig materielletslep." (Ibid.:89).

Sikkerhetspolitisk er det samsvar mellom dokumentene. FS-91 slår fast at den sikkerhetspolitiske situasjonen er meget uoversiktlig. Langtidsplanen fastslår at man ikke kan utelukke et tilbakefall til et autoritært styre i Russland (ibid.:13). Det anbefales derfor ikke store nedskjæringer i Forsvarets krigsstruktur, men FS-91 tilrår likevel et styrkenivå som gir tidsbegrenset utholdenhet i den mest utsatte landsdelen som fortsatt anses å være Nord-Norge (Forsvarsstudien 1991:36). Langtidsplanen følger opp med å fastslå at det fortsatt er behov for et balansert invasjonforsvar, men er enig med FS-91 om at ambisjonsnivået må reduseres (St.meld. nr. 16:13).

Hovedlinjene for den videre utviklingen som fastlegges i FS-91 bygger på erkjennelsen av at ved alle aktuelle økonomiske nivåer så vil fredstidsvirksomheten bli lavere og at det vil bli behov for betydelig færre ansatte (Forsvarsstudien 1991:3). Det blir derfor satt hovedfokus på omorganisering og reduksjoner i fredsdriften. For å få til nødvendige driftsinnsparinger var det forutsatt en reduksjon på 6.500 årsverk frem til 2005. Og det var identifisert ca. 60 anlegg og baser som ville bli nedlagt. I tillegg kom betydelige reduksjoner og omorganiseringer ved øvrige avdelinger. Langtidsplanen følger opp og legger opp til personellreduksjoner på totalt 6.400 over en tiårsperiode hvorav 3.200 årsverk skal fjernes innenfor perioden 1994-98 (St.meld. nr. 16:131).

Strukturmessig stiller langtidsplanen spørsmål ved behovet for en fortsatt realisering av FK-90s krigsstruktur (ibid.:8). Likevel slås det fast at regjeringen har som mål å oppnå den forsvarsstrukturen som FK-90 anbefalte (ibid.:14). Langtidsplanen diskuterer også alternative forsvarskonsepter som man mener bør vurderes i neste planperiode. Nye modeller for verneplikten utredes i FS-91. Langtidsplanen avviser imidlertid vesentlige endringer og påpeker at selv med stramme økonomiske rammer skal prinsipielt alt tilgjengelig vernepliktig personell disponeres (ibid.:85). Behovet for å kunne stille styrker til NATOs uttrykningsstyrker, og dermed økt vekt på kvalitet fremfor kvantitet, er også diskutert i meldingen (ibid.:14).

Fenomenet med en teknologisk fordyrelse på forsvarsmateriell som er mye større enn den kompenserte prisstigning tas opp i FS-91 som en vesentlig faktor som kan bidra til å redusere

---

<sup>12</sup> Meldingen har undertittelen "Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98".

budsjettenes kjøpekraft. Dette behandles også i langtidsplanen og man fastslår at den teknologiske fordyrelsen ligger på 2-4 % per år (ibid.:118).

### 3.3.1 Oversikt over økonomiske hovedindikatorer og kvalitetsmål fra FS-91 og St.meld. nr. 16

I tillegg til tallene som er gitt ovenfor, bygger forsvarssjefens anbefalte struktur på en totalramme på ca. 420 milliarder 1990-kroner for planperioden 1995-2012. Dette tilsvarer et årlig forsvarsbudsjett på ca. 24,7 milliarder. Driftsbudsjettet anbefales til 223 milliarder, tilsvarende ca. 13,1 milliarder årlig. Investeringsbudsjettet anbefales til 150 milliarder, tilsvarende ca. 8,8 milliarder årlig. Investeringer i bygg og anlegg settes til 38 milliarder, tilsvarende 2,2 milliarder årlig. Driftsreduksjonene er beregnet til 60 milliarder i planperioden.

For langtidsplanen benyttes plantall for FK-90 i tabellen (St.meld. nr. 16:187). Den totale rammen for planperioden 1993-2008 vil være på 356 milliarder. Dette tilsvarer et årlig forsvarsbudsjett på ca. 22,3 milliarder. Driftsbudsjettet anbefales til 224 milliarder, tilsvarende ca. 14 milliarder årlig. Investeringsbudsjettet anbefales til 107 milliarder, tilsvarende ca. 6,7 milliarder årlig. Investeringer i bygg og anlegg settes til 25 milliarder, tilsvarende ca. 1,6 milliarder årlig. Driftsbudsjettet skal reduseres med 1 % per år, og fredsstrukturen skal tilpasses den reduserte krigsstrukturen. Øvrige tall og vurderinger fremgår av tabellene under.

Total ramme	Driftsbudsjett	Investeringsbudsjett	Bygg og anlegg	Driftsreduksjoner	Personell (nedtrekk årsverk)	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
420 mrd <a href="#">[1]</a>	223 mrd	150 mrd	38 mrd	60 mrd	6500 innen 2005 (i tillegg redusert innkalling til verneplikt)	Ca 60	Balansert invasjonsforsvar med tidsbegrenset utholdenhet i den mest utsatte landsdel	Forsvarssjefens anbefalte struktur ligger noe over det som beskrives som middels nivå i FS-91.
<a href="#">[1] Inkludert en reserve på ca. 9 mrd.</a>								

Figur 3-5 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra FS-91 for planperioden 1995-2012 (kroneverdi 1990).

Total ramme	Driftsbudsjett	Investeringsbudsjett	Bygg og anlegg	Driftsreduksjoner	Personell (nedtrekk årsverk)	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
356 mrd	224 mrd <a href="#">[1]</a>	107 mrd	25 mrd	Driftsbudsjettet reduseres med 1 % per år i en 10 års periode.  Utgifter til drift av bygg og anlegg skal reduseres med 25 % frem til 2002.	6400 over 10 år. 3200 innenfor perioden 1994-98.  Økt bruk av redusert tjenestetid for vernepliktige	Fredsstrukturen tilpasses redusert krigsstruktur.	Balansert, tidsavgrenset invasjonforsvar begrenset til en landsdel	FK-90 plantall fra St.meld. nr. 16.

[\[1\] Inkludert utgifter til FN-operasjoner og kystvakten.](#)

Figur 3-6 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra St.meld. nr. 16. Planperioden 1993-2008 er brukt i samsvar med FK-90s tidshorisont (kroneverdi 1992).

### 3.3.2 Oversikt over forsvarsstruktur fra FS-91 og St.meld. nr. 16

Strukturforslaget i FS-91 innebærer at Hæren etableres med en ny divisjonsorganisasjon og videreføres med ni brigader med varierende konfigurasjon og moderniseringsgrad. Dette innebærer en betydelig kvantitativ reduksjon av Hærens krigsstruktur. I langtidsplanen reduseres imidlertid Hærens struktur til seks brigader som også er i tråd med FK-90 (St.meld. nr. 16:90; 181). Sjøforsvarsstrukturen er tilnærmet lik i begge dokumenter, men FS-91 anbefaler noen flere fartøyer. Luftforsvarsstrukturen er derimot vesentlig større i FS-91 fordi det legges opp til anskaffelse av 40 nye kampfly. Heimevernsstrukturen er lik i begge dokumentene.

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antal	Element	Antal	Element	Antall	Element	Antall
Divisjon	1 <a href="#">[1]</a>	Eskortefartøy	8	Kampfly	90 <a href="#">[2]</a>	Samlet styrkemål	90000
Brigade, panser	2	Ubåter	10	EK-fly	2	Mob. disponert	80000
Brigade, mekanisert	3	MTB	26	Maritime fly	6		
Brigade, motorisert	4	Mineryddingsfartøy	9	Transportfly (store/små)	6 / 4		
Selvstendige bataljoner	12	Mineleggere	2	Transport helikoptre	18		
Jeger bataljoner	4	Landgangsfartøy	5	Kystvakt helikoptre	6		
Festningsbataljoner	2	KA-anlegg	ca 38	Redningshelikoptre	12		
Elementer på kompaninivå		Kystvakt	6	Luftvern batteri (NASAMS)	6		
				Radar-sensorer	11-12		

[\[1\] Divisjonen består av 4 brigader som er inkludert i tallene under.](#)  
[\[2\] Inkludert planlagt anskaffelse av 48 nye kampfly i perioden 2000-04.](#)

Figur 3-7 Oversikt over forsvarssjefens anbefalte struktur fra FS-91 (målstruktur 2012).

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antal	Element	Antal	Element	Antall	Element	Antall
Divisjon	1 [1]	Eskortefartøy	5	Kampfly	65	Samlet styrkemål	90000
Brigade, panser	2	Ubåter	12	EK-fly	2	Mob. disponert	80000
Brigade, mekanisert	2	MTB	22	Maritime fly	6		
Brigade, motorisert	2	Mineryddingsfartøy	9	Transportfly (store/små)	6 / 4		
Selvstendige bataljoner	11	Mineleggere	2	Transporthelikoptre	18		
Jeger bataljoner	4	Landgangsfartøy	5	Kystvakt helikoptre	6		
Festningsbataljoner	2	KA-anlegg	ca 38	Redningshelikoptre	12		
Elementer på kompani-nivå		Kystvakt	6	Luftvern batteri (NASAMS)	6		
				Radar-sensorer	11-12		

[1] Divisjonen vil bestå av 3 divisjonsbrigader og en selvstendig brigade som er inkludert i tallene under.

Figur 3-8 Oversikt over forsvarsstrukturen fra St.meld. nr. 16 for planperioden 1994-98 (målstruktur 2012).

### 3.4 Forsvarsstudien 1996 og Stortingsmelding nr. 22 (1997-98) for planperioden 1999-2002

Forsvarsstudien 1996 (FS-96) ble fremlagt i juni 1997. Studien representerte forsvarssjefens fagmilitære innspill til neste langtidsmelding for Forsvaret for årene 1999-2002. Samtidig skulle utredningen danne grunnlag for planleggingen frem mot 2015 (Forsvarsstudien 1996:2).

FS-96 vektlegger generelt å videreføre hovedintensjonene og den forsvarsstrukturen som var fastsatt i forrige langtidsplan (St.meld. nr. 16 (1992-93) for planperioden 1994-98). Med dette som grunnlag beskriver og begrunner studien Forsvarets fremtidige behov (ibid.:3). FS-96 virker godt koordinert med Forsvarsdepartementet og er i stor grad basert på analysearbeidet ved Forsvarets forskningsinstitutt (Forsvarsanalysen 1996). Likevel markerte FS-96 et veiskille ved at Forsvarets overkommando hadde et klart ansvar for selve strukturutviklingen (Solstrand, intervju 2008).

FS-96 tar et oppgjør med forrige rundes driftsinnsparinger og fastslår at ytterligere reduksjoner vil få dramatiske konsekvenser (Forsvarsstudien 1996:12). Man konstaterer at driftssituasjonen ikke er tilfredsstillende og det anbefales en konsolidering av driften i stedet for ytterligere reduksjoner. Nye føringer og endringer i forsvarsstrukturen er ikke påfallende. Det legges likevel økt vekt på deltagelse i internasjonale operasjoner. Man slår fast at internasjonale operasjoner er en av Forsvarets hovedoppgaver (ibid.:2). Og man understreker betydningen av nye og mer

rasjonelle logistikk-løsninger for å dempe driftskostnadene. Det fastslås at en gjennomgang av føringene fra forrige langtidsplan viser at det eksisterer et stort gap mellom forutsetninger, strukturvalg og ressurstilgang (ibid.:3).

Den etterfølgende langtidsplanen (St.meld. nr. 22 (1997-98))<sup>13</sup> bygger på grunnlagsarbeid fra FS-96 og Forsvarets forskningsinstitutt. Man konstaterer at omstillingen så langt også har skapt svakheter og at det nå er behov for å ”justere kursen” (St.meld. nr. 22, kap. 6:3), og man ønsker å redusere tempoet i personalreduksjonene (ibid., kap. 8:2). Meldingen varsler således en bremsing i den omstillingen som ble iverksatt i forrige runde. Det legges likevel opp til at både drift og investeringer skal styrkes ved en fortsatt omstilling og reduksjon (ibid., kap. 6:2). Og behovet for effektivisering av støtte- og logistikk er vektlagt. Man konstaterer også at med en utvikling med fortsatt svekkede budsjetter så må Forsvarets langsiktige utviklingskurs og oppgaver endres (ibid., kap. 6:21).

Når det gjelder overordnede økonomiske føringer fastslår man at: ”I den nåværende økonomiske konjunkturoppgangen må regjeringens finanspolitikk bidra til å dempe veksten i etterspørselen. Hovedlinjene i forsvarspolitikken må derfor trekkes opp ut fra en stram økonomisk politikk.” (Ibid., kap. 2:5).

Sikkerhetspolitisk er det likhet i vurderingene som ligger til grunn i begge dokumentene (ibid., vedlegg 1:1). Selv om man fortsatt mener at det er en usikker sikkerhetspolitisk utvikling i våre nærområder, konstaterer man at Forsvarets internasjonale rolle i fredstid stadig blir viktigere, noe som vil kreve mer fleksible og mobile styrker (Forsvarsstudien 1996:5). Langtidsplanen fastlegger at faren for invasjon ikke kan utelukkes på sikt, og at Forsvaret både skal kunne forsvare hele landet mot militære angrep og kunne delta i et bredt spekter av internasjonale oppdrag (St.meld. nr. 22, kap. 2:2).

Forsvarskonseptet videreføres basert på evnen til tidsavgrenset invasjonsforsvar i en landsdel om gangen. Dog er ikke FS-96 så klar på at evnen er avgrenset i tid og rom. Langtidsplanen utleder forsvarskonseptet mer spesifikt og fastslår at det bygger på pilarene nasjonalt balansert forsvar, alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid, totalforsvar og verneplikt. Verneplikten videreføres som en hovedpilar i konseptet. Likevel innser man behovet for større kompetanse og flere vervede på grunn av mer avanserte våpen og økt vektlegging av internasjonale operasjoner (Forsvarsstudien 1996:6). Dette videreføres i stortingsmeldingen, men man anser ikke at det er behov for å sette opp hele avdelinger med kontraktstilsatt personell (St.meld. nr. 22, kap. 7:8).

---

<sup>13</sup> Meldingen har undertittelen ”Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002”.

Hovedlinjene for den videre utviklingen som fastlegges i FS-96 bygger på at det eksisterer store økonomiske utfordringer som kan kreve at radikale strukturendringer må vurderes, samtidig som oppgavene må vurderes endret (Forsvarsstudien 1996:12). Likevel anbefales en struktur som er basert på at hovedintensjonen i forrige langtidsplan videreføres. Kvantitativt må forsvarsgrenene imidlertid tilpasse seg en noe lavere ressurstildeling (ibid.:6).

Som følge av erfart teknologisk fordyrelse konkluderer FS-96 med at investeringsbudsjettet må gis en årlig vekst på minst 3 %. Videre slår man fast at driften erfaringsmessig har en vekst på 0,5 %. Og at dette innebærer at budsjettet må gis en årlig reell vekst på minst 1,5 % for å opprettholde forsvarsevnen over tid (ibid.:12).

Det akkumulerte etterslepet på materiellsiden er også fokusert i langtidsplanen. Man slår fast at dette kombinert med en lav ressurstilgang på investeringssiden, vil skape et forsvar i ubalanse (St.meld. nr. 22, vedlegg 1:3). Man legger opp til at deler av kostnadene til store materiellinvesteringsprosjekter som fregatter og kampfly må gis som en tilleggsfinansiering til forsvarsbudsjettet (ibid., kap. 2:6).

På lengre sikt er det likevel gitt åpning for vurdering av nye strukturelementer i langtidsplanen. Innføring av stridshelikopter er noe som anbefales utredet (ibid., kap. 6:4). Nye kampfly, luftbårne sensorer, lette flerbruksfly og nytt sjømålsmissil diskuteres også. Dette omtales ikke i FS-96.

### **3.4.1 Oversikt over økonomiske hovedindikatorer og kvalitetsmål fra FS-96 og St.meld. nr. 22**

FS-96 legger opp til at totalbudsjettet må gis en årlig reell vekst på minst 1,5 %. Driftsbudsjettet anbefales til 315-320 milliarder over 20 år, tilsvarende ca. 16 milliarder per år. Dette innebærer en betydelig økning på driftssiden i forhold til 1996-nivået. Materiellinvesteringene anbefales til 28,5 milliarder i fireårsperioden, tilsvarende ca. 7,1 milliarder årlig. Potensialet for driftsreduksjoner anses først og fremst å være på støttesiden. Mulighetene for personalreduksjoner vurderes til maksimalt 500-1000 årsverk fordi man ønsker å styrke driftssiden.

I langtidsplanen legges det imidlertid opp til en nullvekst i totalbudsjettet de to første årene og deretter en vekst på 0,5 %. Driftsbudsjettet anbefales til 16 milliarder per år, og materiellinvesteringene fastlegges til 24 milliarder i fireårsperioden, tilsvarende 6 milliarder årlig. Personalreduksjonene skal reduseres i tempo og omfang. Men driftsreduksjoner skal fortsatt vurderes i form av reduksjoner i antall tjenestesteder. Effektivisering av støtte og logistikk forventes å gi driftsinnsparinger. Øvrige tall og vurderinger fremgår av tabellene under.

Total budsjett	Driftsbudsjett	Investeringsbudsjett	Driftsreduksjoner	Personell (nedtrekk årsverk)	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
Min. 1,5 % årlig vekst	315-320 mrd over 20 år <a href="#">[1]</a> Erfart 0,5 % årlig vekst	28,5 mrd over 4 år <a href="#">[2]</a> Min. 3 % årlig vekst	Støtte og logistikk omorganiseres	Mulig nedtrekk på 500-1000 årsverk innen 2002	Større grad av sentralisering vurderes	Nasjonalt balansert invasjonforsvar	
<a href="#">[1] Eksklusive utgifter til internasjonale operasjoner. Dersom man legger driftsnivået for 1996 til grunn utgjør det behov for driftsmidler på ca. 300 milliarder over 20 år.</a> <a href="#">[2] Dette anses som et minimumsbehov iht. St.meld. nr. 22, vedlegg 1; Forsvarssjefens prinsipielle syn på Forsvarets behov og utvikling.</a>							

Figur 3-9 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra FS-96 (kroneverdi ikke oppgitt).

Total budsjett	Driftsbudsjett	Investeringsbudsjett	Driftsreduksjoner	Personell (nedtrekk årsverk)	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
0 reell vekst 2 første år, 0,5 % reell vekst 2 siste år	16 mrd/år <a href="#">[1]</a> Konsolidere dagens driftsnivå	24 mrd over 4 år	Redusere antall tjenestesteder. Effektivisere støtte og logistikk	Personalreduksjoner i mindre tempo og omfang	Samlokalisering og nedleggelse av baser vurderes	Nasjonalt balansert invasjonforsvar tidsavgrenset i en landsdel om gangen	Meldingen varsler en justering av den planlagte omstillingen
<a href="#">[1] Årlig budsjet basert på tall fra St.prp. nr 1 (1998-99).</a>							

Figur 3-10 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra St.meld. nr. 22 for planperioden 1999-2002 (kroneverdi antatt 1998).

### 3.4.2 Oversikt over forsvarsstruktur fra FS-96 og St.meld. nr. 22

FS-96 anbefaler en struktur der Hæren viderefører divisjonskonseptet med totalt seks brigader og divisjonstropper. Dette samsvarer med St.meld. nr. 22, men her vil kun fire brigader bli prioritert materiellmessig (St.meld. nr. 22, kap. 6:5). Sjøforsvaret vil innføre nye fregatter og MTBer.

Kystartilleriet reduseres vesentlig og erstattes av lette missilavdelinger. FS-96 anbefaler generelt flere fartøyer (noe usikkerhet ved faktisk antall). Luftforsvarsstrukturen er betydelig større i FS-96 fordi det legges opp til anskaffelse av flere nye kampfly enn i langtidsplanen.

Heimevernsstrukturen er tilnærmet lik i begge dokumentene.



Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Divisjon	1 [1]	Eskortefartøy	6	Kampfly	88 [2]	Samlet styrkemål	90000
Brigade, panser	1	Ubåter	10	EK-fly	2	Mob. disponert	83000
Brigade, mekanisert	3	MTB	14-30 [3]	Maritime fly	6		
Brigade, motorisert	2	Mineryddingsfartøy	9	Transportfly (store/små)	6 / 4		
Selvstendige bataljoner	ca. 20	Mineleggere	2	Transport helikoptre	15		
		Landgangs-fartøy	5	Maritime helikoptre	10		
		KA-anlegg	ca. 9	Rednings-helikoptre	12		
		Lett missilbatteri	9	Luftvern batteri (NASAMS)	6		
		Kystvakt	6	Radar-sensorer	11		

[1] Divisjonen består av 4 brigader som er inkludert i tallene under.  
 [2] Inkludert planlagt anskaffelse av 40 nye kampfly frem mot 2006.  
 [3] Inkludert inntil 8 nye MTBer.

Figur 3-11 Oversikt over forsvarssjefens anbefalte struktur fra FS-96 (målstruktur 2006).

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Divisjon	1 [1]	Eskortefartøy	6	Kampfly	64 [2]	Samlet styrkemål	90000
Brigade, panser	1	Ubåter	6	EK-fly	2	Mob. disponert	80000
Brigade, mekanisert	3	MTB	ca. 15	Maritime fly	6		
Brigade, motorisert	2	Mineryddingsfartøy	9	Transportfly (store/små)	6 / 4		
Selvstendige bataljoner	ca. 20	Mineleggere	2	Transport helikoptre	18		
		Landgangs-fartøy	5	Kystvakt helikoptre	6		
		KA-anlegg	ca. 9	Rednings-helikoptre	12		
		Lett missilbatteri	9	Luftvern batteri (NASAMS)	6		
		Kystvakt	6	Radar-sensorer	11-12		

[1] Divisjonen vil bestå av 3 divisjonsbrigader som er inkludert i tallene under.  
 [2] Anslag for fire skvadroner.

Figur 3-12 Oversikt over forsvarsstrukturen fra St.meld. nr. 22 (målstruktur 2006).

### 3.5 Forsvarsstudie 2000 og Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001) for planperioden 2002-2005

Forsvarsstudie 2000 (FS-00) ble påbegynt i november 1998 og avgitt i juni 2000. Studien ble iverksatt som en direkte reaksjon på regjeringens budsjettforslag for 1999 som innebar et budsjettkutt på 815 millioner kroner, ikke nullvekst som foreslått i langtidsmeldingen. Fra

talerstolen i Oslo Militære Samfund uttalte forsvarssjef Solli at fagre ord ikke ble fulgt opp i praktisk politikk og at Forsvaret sto ved et veiskille (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004:139).

FS-00 beskriver fremtidens forsvarsstruktur på to tidspunkter, henholdsvis 2005 og 2010 (her vektlegges utviklingen mot 2005). I tillegg beskrives utviklingen i et 20-årsperspektiv i mer generelle vendinger. Strukturen som legges frem tar utgangspunkt i det man anså som et realistisk budsjett. Man var nå også kommet til det punktet der man innså at invasjonforsvaret ikke lengre burde være dimensjonerende for Forsvaret (Forsvarsstudie 2000:8).

FS-00 anbefaler at Forsvaret innrettes mot å kunne håndtere mer sannsynlige trusler som begrensede angrep og krisehåndtering. Og det fremholdes at den nye sikkerhetspolitiske situasjonen også har økt behovet og forventningene om at Norge stiller militære bidrag til ulike internasjonale operasjoner. Man slår fast at både den økonomiske og den sikkerhetspolitiske situasjonen tilsier en kvantitativ reduksjon og en kvalitativ økning av styrkestrukturen. Det er også vekt på at styrkene må få høyere beredskap for å kunne bidra internasjonalt. FS-00 legger vekt på at Forsvarets driftsutgifter må reduseres betydelig og at aktiviteten må konsentreres på færre steder (ibid.:14).

Den etterfølgende langtidsplanen (St.prp. nr. 45 (2000-2001))<sup>14</sup> starter med å fastslå at "Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise." (St.prp. nr. 45:6). Man redegjør for ubalansen mellom ressursbehov og ressurstilførsel, og ubalansen mellom Forsvarets innretning og fremtidens oppgaver. Forsvarets problemer med å stille relevante enheter på kort varsel som bidrag til NATOs Kosovo-aksjoner mener man illustrerer dette (ibid.:6). Det konstateres at det i en årrekke er blitt bevilget mindre ressurser til Forsvaret enn det som er nødvendig og at fredsorganisasjon og utgiftsnivå fortsatt er alt for mye preget av den kalde krigen. Langtidsplanen legger hovedvekt på en omfattende og tidsavgrenset omstillingsperiode i 2002-2005, og det slås fast at selve "omleggingen" er proposisjonens hovedformål (ibid.:10). Langtidsplanen er helt på linje med FS-00 når det gjelder behovet for en kvantitativ reduksjon og kvalitativ styrking av Forsvaret. Regjeringen slår fast at Forsvaret både må og bør legges om. (ibid.:9).

Både den sikkerhetspolitiske og økonomiske analysen fra FS-00 konkluderer med at en fortsatt satsning på invasjonforsvaret vil føre til at man kapasitetsmessig verken er tilpasset en lite sannsynlig invasjon eller den mer sannsynlige trussel bestående av begrensede angrep og krisehåndtering (Forsvarsstudie 2000:8). Langtidsplanen bekrefter dette bildet og tillegger at

Forsvaret er "...et viktig instrument i norsk utenrikspolitikk..." (St.prp. nr. 45:11). Dette indikerer klart en ny innretning for Forsvaret.

Forsvarskonseptet endres i langtidsplanen. Begrepet et "moderne og fleksibelt forsvar" etableres i stedet for nasjonalt balansert forsvar. Begrepet "alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid" etableres i stedet for alliert samvirke og internasjonalt militært samarbeid, og "sivil-militært samarbeid" etableres i stedet for totalforsvaret (ibid.:32). Disse endringene kan tolkes som en følge av det forsvarskonseptet FS-00 kaller "terskelforsvar", som innebar en nedskalert versjon av det eksisterende forsvar med en viss tilleggskapasitet for internasjonale operasjoner (Forsvarsstudie 2000:3). Verneplikten skal fortsatt videreføres som en hovedpilar i konseptet, men det legges nå opp til at Forsvarets behov i større grad skal være styrende. Spesielt er det nye krav til internasjonale operasjoner og i stillinger med lang opplæring som har endret bildet. I tillegg kommer at en kraftig redusert krigsstruktur gir mindre behov for vernepliktige. Det legges derfor opp til en redusert innkalling og differensiert tjenestetid (ibid.:10). Dette følges opp i langtidsplanen der man slår fast at Forsvaret ikke kan opprettholde en større struktur enn ressursene tillater for å gi rom for flere vernepliktige (St.prp. nr. 45:67).

Problemet med økende driftsutgifter er diskutert og man konstaterer at driftskostnadene de senere årene har økt med gjennomsnittlig 1,7 % per år utover den kompenserte lønns- og prisvekst (Forsvarsstudie 2000:6). Det er tatt betydelig forbehold vedrørende driftsvekstens betydning for strukturen. Dette er illustrert ved at en forskjell på 1,5 % og 2 % i driftsvekst utgjør hele 23 milliarder i studiens tidsperspektiv, et beløp som tilsvarer mer enn hele det pågående fregattprosjektet (ibid.:7). FS-00 har også vurdert flere nye våpensystemer som kan være aktuelle i fremtiden. Herunder inngikk blant annet ubemannede luftfartøy, kryssermissiler, stridshelikoptre og en luftmobil bataljon. Noe av dette ble for øvrig lansert i forrige langtidsplan.

På økonomi- og struktursiden tar langtidsplanen igjen opp problemet med våpenhjelpen og NATOs infrastrukturprogram. Og det slås fast at "...verken det politiske miljø, opinionen for øvrig eller Forsvaret selv har derfor på noe tidspunkt erfart hva det koster på egen hånd å opprettholde et forsvar av den størrelse Norge har hatt." (St.prp. nr. 45:6).

Den situasjonsbeskrivelsen som gis i langtidsplanen understøttes også av konklusjonene til det forsvarspolitiske utvalget (FPU). Her slås det fast at for å motvirke Forsvarets voksende ubalanser kreves det en "...radikal omlegging." (NOU 2000: 20, s. 27). Langtidsplanen henviser også til utvalgets påpekning av "gapet mellom retorikk og realitet" (St.prp. nr. 45:9) når

---

<sup>14</sup> Dette er den første langtidsplanen som utgis som proposisjon fordi den også inneholdt konkrete anbefalinger til

Forsvarets status omtales. FS-00 var koordinert med Forsvarsdepartementet og på FFI ble et eget analyseprosjekt etablert til støtte for studien (Forsvarsanalysen 2000: 9).

### 3.5.1 Oversikt over økonomiske hovedindikatorer og kvalitetsmål fra FS-00 og St.prp. nr. 45

FS-00 planlegger ut fra en økonomisk ramme på 500 milliarder kroner over 20-årsperioden 2002 til 2021. Man opererer likevel med en totalramme på 514 milliarder inkludert tilleggsbevilgning på fem milliarder i forbindelse med fregattanskaffelsen og ni milliarder i usikkerhetsmargin.

Dette indikerer at strukturen allerede i utgangspunktet er for dyr (Forsvarsstudie 2000:6). Årlig størrelse på det anbefalte forsvarsbudsjettet i perioden vil ut fra dette ligge på ca. 25,7 milliarder. Driftsbudsjettet anbefales til 360 milliarder, tilsvarende en årlig driftsandel på 18 milliarder. Det planlegges med materiellinvesteringer for 124 milliarder i planperioden, tilsvarende 6,2 milliarder per år. På bygg- og anleggssiden planlegges det å bruke 30 milliarder, noe som tilsvarer et årlig forbruk på 1,5 milliarder. For å få til den nødvendige driftsreduksjon på 2 milliarder per år forutsettes det et nedtrekk på 4.000 årsverk innen 2005. I tillegg foreslås 31 baser eller aktiviteter nedlagt i den operative strukturen.

St.prp. nr. 45 planlegger med 112 milliarder kroner totalt sett for planperioden 2002-2005<sup>15</sup>. Dette tilsvarer 28 milliarder kroner i årlig budsjett. Driftsbudsjettet fastlegges til 76 milliarder, tilsvarende 19 milliarder per år. 24 milliarder avsettes til materiellinvesteringer, noe som tilsvarer 6 milliarder per år. I tillegg fastlegges det at 5.000 årsverk skal fjernes for å redusere de årlige driftskostnadene med 2 milliarder kroner (St.prp. nr. 45:11). 33 baser i den operative strukturen anbefales nedlagt. Den gjennomsnittlige rammen representerer en økning på 875 millioner kroner sammenliknet med saldert budsjett for 2001. Og det understrekes at dette betyr en betydelig og helt nødvendig satsing på Forsvaret (ibid.:83). Øvrige tall og vurderinger fremgår av tabellene under.

---

vedtak. Den har undertittelen "Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005".

<sup>15</sup> Utfyllende data er hentet fra St.prp. nr. 55 (2001-2002).

Total-budsjett	Drifts-budsjett	Investerings-budsjett	Bygg og anlegg	Drifts-reduksjoner	Personell (nedtrekk årsverk)	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
514 mrd	360 mrd	124 mrd	30 mrd	2 mrd årlig pga reduksjon i årsverk [1]	Min. 4000 årsverk innen 2005 [2]	31 baser nedlegges innen 2005 [3]	Terskelforsvar	Balansert invasjon-forsvar forlates
<p>[1] Sammenlignet med et alternativ uten omlegging.</p> <p>[2] Totalt personellbehov i den anbefalte FS-00 strukturen er 16.400 årsverk. Dette innebærer en samlet nedbemanning med 5.200 årsverk (23 %) i forhold til 1999-nivået (Forsvarsanalysen 2000:10).</p> <p>[3] Støtte- og fellesfunksjoner er holdt utenom.</p>								

Figur 3-13 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra FS-00 for planperioden 2002-2021 (kroneverdi 2000).

Total-budsjett	Drifts-budsjett	Investerings-budsjett	Bygg og anlegg	Drifts-reduksjoner	Personell (nedtrekk årsverk)	Reduksjon bygg og anlegg	Reduksjon i antall baser	Forsvarsevne	Merknad
112 mrd	76 mrd	24 mrd	12 mrd	2 mrd årlig pga reduksjon i årsverk [1]	5000 årsverk	2 mill kvm reduksjon i eiendom, bygg og anlegg	33 baser nedlegges [2]	Moderne og fleksibelt forsvar	Nytt forsvarskonsept
<p>[1] I forhold til et alternativ uten omlegging.</p> <p>[2] Støtte- og fellesfunksjoner er holdt utenom.</p>									

Figur 3-14 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra St.prp. nr. 45 for planperioden 2002-2005 (kroneverdi 2001).

### 3.5.2 Oversikt over forsvarsstruktur fra FS-00 og St.prp. nr. 45

FS-00 anbefaler at Hæren videreføres med to brigader, hvorav en er delvis oppsatt og den andre er mobiliserbar. I tillegg kommer en divisjonskommando. En ny innsatsstyrke etableres. Dette er helt i samsvar med langtidsplanen (St.prp. nr. 45:50). Sjøforsvarsstrukturen er tilnærmet lik i begge dokumenter, og både FS-00 og langtidsplanen anbefaler at MTB-våpenet utfases. Langtidsplanen inneholder likevel flere fartøyer fordi et antall MTBer beholdes for å opprettholde kompetanse. Kystartilleriet og landgangsfartøyer utfases (ibid.:57). Luftforsvarsstrukturen er tilnærmet lik i begge dokumentene. Heimevernsstrukturen er nedskalert og lik i begge dokumentene. For mobiliseringshæren representerte dette forslaget en drastisk reduksjon. I omfang ble den nå bare ti prosent av det den hadde vært ti år tidligere (Børresen et al. 2004:144). I tillegg anbefales begge dokumentene en rekke endringer i fellesfunksjonene for å redusere driftsutgiftene.

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Mobil divisjons	1	Eskortefartøy	5	Kampfly	58	Samlet styrkemål	60000
Brigade, mekanisert	2 [1]	Ubåter	6	EK-fly	2		
Innsatsstyrke for internasjonale operasjoner	1	Mineryddingsfartøy	8	Maritime fly	4		
Jegerbataljon	1	Minedykker kommandoen	1	Transportfly (store)	6		
HMK Garde	1	Kystjeger kommandoen	1	Transport helikoptre	18		
Grensevakt kompani	1	Kystvakt	25 [2]	Maritime og kystvakt helikoptre	14		
Støttestruktur (ca antall bataljoner)	10			Redningshelikoptre	12		
Feltkompanier	21			Luftvern gruppe (NASAMS)	2		

[1] Hvorav en mobiliserbar brigade basert på arv som det ikke skal investeres i.  
[2] Inkludert innleide fartøyer.

Figur 3-15 Oversikt over forsvarssjefens anbefalte struktur fra FS-00 (målstruktur 2005).

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Mobil divisjons	1	Eskortefartøy	5	Kampfly	58	Samlet styrkemål	60000
Brigade, mekanisert	2 [1]	Ubåter	6	EK-fly	2		
Innsatsstyrke for internasjonale operasjoner	1	Mineryddingsfartøy	8	Maritime fly	6		
Jegerforband	1	Minedykker kommandoen	1	Transportfly (store)	6		
HMK Garde	1	Kystjeger kommandoen	1	Transport helikoptre	18		
Grensevakt kompani	1	Kystvakt	25 [2]	Maritime og kystvakt helikoptre	14		
Støttestruktur (antall under vurdering)	10	MTB	7	Redningshelikoptre	12		
Feltkompanier	20	Minelegger [3]	1	Luftvern gruppe (NASAMS)	2		

[1] Hvorav en delvis oppsatt brigade (Brig N) og en mobiliserbar brigade.  
[2] Inkludert innleide fartøyer.  
[3] Brukes som logistikkfartøy inntil 2008.

Figur 3-16 Oversikt over forsvarsstrukturen fra St.prp. nr. 45 (målstruktur 2005).

### 3.6 Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 og Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004) for planperioden 2005-2008

Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU-03) ble påbegynt høsten 2001 og avgitt 8. desember 2003. Utredningen skulle gi forsvarssjefens fagmilitære syn og anbefaling på hvordan Forsvaret bør innrettes for fremtiden innenfor gitte politiske føringer. Og i tillegg utgjorde arbeidet forsvarssjefens innspill til den neste langtidsplanen (MFU-03:1).

MFU-03 var svært godt koordinert med Forsvarsdepartementet, og under den innledede fasen av utredningen samarbeidet nøkkelpersonell i MFU-03 nært med FD i klarleggingen av de politiske og økonomiske rammene. Også i siste fase i forbindelse med utarbeidelsen av langtidsplanen var MFU-03 personell involvert. Det var ingen selvstendig forsvarsanalyse på Forsvarets forskningsinstitutt, men FFI hadde en tydelig støtterolle og utførte en rekke delutredninger og økonomiske analyser (Hals, intervju 2008). MFU-03 ble i stor grad basert på ca. 25 ulike delutredninger som i slutfasen av utredningsarbeidet ble integrert i analysen. Herunder ble konseptet for nettverksbasert forsvar og nytt logistikk- og støttekonsept utviklet (MFU-03:2). De politiske rammene fra Forsvarsdepartementet var svært omfattende og detaljerte. Her ble det også gitt føringer på hvilke områder MFU-03 spesielt skulle fokusere på, og det ble klargjort tre ulike økonomiske nivåer som strukturforslagene skulle baseres på (Krohn Devold, 2002).

MFU-03 bygger på hovedretningen som ble staket ut i forrige forsvarsstudie. Man viderefører i stor grad analysen fra FS-00 og foreskriver en fortsatt utvikling bort fra det statiske invasjonforsvaret "...i retning av et innsatsberedt og leveringsorientert forsvar..." (MFU-03:3). Dette innebærer videre utvikling mot militære enheter med høy kvalitet som kan settes inn hurtig og effektivt både hjemme og ute (ibid.:4).

Samtidig vektlegges igjen betydningen av balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang. Hovedgrepet MFU-03 anbefaler for å oppnå dette er en betydelig reduksjon i ressurstilDELingen til logistikk- og støttevirksomheten. Mens ca. 40 % av årsverksrammen i nåværende struktur medgår til operativ virksomhet, vil tilsvarende tall for den anbefalte strukturen være økt til over 60 % hevdes det. Å gjøre logistikk- og støttefunksjonene mer relevante og deployerbare er også en gjennomgående trend i utredningen (ibid.:30). For å markere ytterligere avstand til invasjonforsvaret avskaffes nå begrepene krigs- og fredsorganisasjon, og erstattes med henholdsvis operativ struktur og logistikk- og støttestruktur (ibid.:2).

Den etterfølgende langtidsplanen (St.prp. nr. 42 (2003-2004))<sup>16</sup> baserer seg i stor grad på anbefalingene i MFU-03 (St.prp. nr. 42:10). Det er stor grad av samsvar i vurderingene av behovet for driftsreduksjoner og effektivisering spesielt innenfor logistikk- og støtte. Det er fullt samsvar med MFU-03 når det gjelder en videre utvikling mot moderne og fleksible styrker med høy tilgjengelighet og kompetanse (ibid.:38). Samtidig vektlegges en mer effektiv organisering av styrkeproduksjonen, og man går inn for å etablere nye felles- og grenovergripende styrkeproduksjonsaktiviteter og kompetansemiljøer (ibid.:90). En satsning på investering i informasjonsinfrastruktur og utvikling mot et mer nettverksbasert forsvar er også på linje med det som anbefales i MFU-03 (ibid.:52).

Når det gjelder overordnede økonomiske føringer slås det fast at omleggingen av Forsvaret må videreføres også fordi nasjonale økonomiske forhold påvirker Forsvarets størrelse (ibid.:12). Man fremhever at den økonomiske konjunkturutvikling og utviklingen i statsfinansene har gjort det nødvendig å foreta en nedskalering av de budsjettmessige forutsetninger som lå til grunn for forrige langtidsplan. Og man fastslår at "Det er heller ikke realistisk å forutsette noen signifikant økning i Forsvarets ressurstilgang i årene fremover." (Ibid.:13).

Den sikkerhetspolitiske analysen er lik i både MFU-03 og den etterfølgende langtidsplanen. Det innebærer en videreføring av tidligere linjer med hovedvekt på at sannsynlige trusler vil være mindre i omfang, men kunne utvikle seg raskere. Det hevdes at skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet utviskes og at man derfor må vektlegge forpliktende internasjonalt samarbeid for å skape sikkerhet.

Det etablerte forsvarskonseptet videreføres og forsterkes i langtidsplanen ved at man gir en mer utfyllende beskrivelse av hovedelementene i konseptet. Forsvaret skal videreutvikles for å bli moderne og fleksibelt, alliansetilpasset, samfunnsintegrert og oppgavebasert (ibid.:46). Det slås fast at verneplikten fortsatt vil utgjøre en bærebjelke for Forsvarets virksomhet, men at Forsvarets behov må være styrende for innretningen av verneplikten. For å ivareta økte krav til kompetanse på lavere nivå i organisasjonen legger man opp til etablering av et avdelingsbefalskorps med avgrenset langtidstilsetting (ibid.:78). Alt dette er også i tråd med anbefalingene i MFU-03.

Hovedlinjene for den videre utviklingen som fastlegges i MFU-03 hevder å basere seg på realistiske og forutsigbare økonomiske rammer. Og strukturforslaget som anbefales tar

---

<sup>16</sup> Proposisjonen ble fremmet i mars 2004 selv om gjeldende langtidsplan hadde gyldighet til 2005. Dette begrunnes med at Stortinget har gitt sitt samtykke fordi det er behov for "...ytterligere å styrke Forsvarets evne og effektivisere



utgangspunkt i det laveste budsjettnivået som er skissert fra Forsvarsdepartementet (MFU-03:6). På ressursiden fastslår MFU-03 at omfanget av teknologisk fordyrelse er meget usikkert og man legger til grunn en fordyrelsesfaktor på ca. 1,3 %. Man konstaterer likevel at "...dette forutsetter et brudd med den historiske utvikling..." (ibid.:8). Ressursbehovet som estimeres synes også å være vel optimistisk fordi beregningene forutsetter "...at alle MFUs anbefalte innsparingstiltak gjennomføres." (Ibid.:8). At forsvarsstudiene generelt har vært optimistiske i sine anslag for innsparingstiltak synes å gå igjen i flere runder (Nermo, intervju 2008). Vekstraten i driftsutgiftene er satt til under 1 % per år. Og man anser at det er nødvendig med en form for tilleggsfinansiering dersom nye kampfly skal anskaffes i fremtiden (ibid.:8).

På innovasjonssiden foreslår både MFU-03 og langtidsplanen etablering av en enhet med ubemannede luftfartøy (UAV<sup>17</sup>) innen 2007.

### 3.6.1 Oversikt over økonomiske hovedindikatorer og kvalitetsmål fra MFU-03 og St.prp. nr. 42

MFU-03 planlegger ut fra et årlig budsjettnivå på 28,4 milliarder, noe som tilsvarer en videreføring av forsvarsbudsjettet for 2002 (ibid.:5). Driftsandelen anbefales til 19,1 milliarder. For materiellinvesteringer er det planlagt årlige avsetninger på 7,4 milliarder. Man hevder at summen av tiltakene relatert til styrkeproduksjon, logistikk- og støttevirksomhet vil frigjøre ca. 1,65 milliarder årlig. Ca. 20 baser foreslås nedlagt. Forsvarets behov for eiendom, bygg og anlegg (EBA) er beregnet til 3,7 millioner kvadratmeter. Totalt er den anbefalte strukturen beregnet til å kreve 16.300 årsverk.

Langtidsplanen legger opp til at Forsvaret tilføres totalt 118 milliarder i perioden 2005-2008. Dette gir et gjennomsnittlig årlig bevilgning på 29,5 milliarder. (St.prp. nr. 42:17), noe som er veldig nært det MFU-03 anbefaler med sine 29,7 milliarder 2004-kroner. Driftsandelen fastsettes til 19,7 milliarder. Gjennomsnittlige årlige materiellinvesteringer vil ligge på 8,5 milliarder. Målet for driftsinnsparinger er satt til 2 milliarder årlig. Årsverksbehovet for den fastlagte strukturen er beregnet til 15.000 årsverk og behovet for EBA er satt til 3,5 millioner kvadratmeter. Øvrige tall og vurderinger fremgår av tabellene under.

---

logistikk- og støttevirksomheten." (St.prp. nr. 42:10). Proposisjonen har undertittelen "Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008".

<sup>17</sup> Unmanned Aerial Vehicle.

Årlig total budsjett	Årlig driftsbudsjett, inkl. intops og omstilling	Årlig investeringsbudsjett, materiell	Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	Drifts-innsparinger	Personell (årsverksbehov i anbefalt struktur)	Reduksjon i antall baser. Samlet EBA behov	Forsvarsevne	Merknad
28,4 mrd [1]	19,1 mrd	7,4 mrd	1,9 mrd	1,65 mrd i året ved full effekt	16300 årsverk	20 baser nedlegges [2] EBA behov 3,7 mill kvm.	Moderne og fleksibelt forsvar	Stor vekt på effektivisering av styrkeproduksjon og støtte/logistikk

[1] Tilsvarende 29,7 milliarder 2004-kroner.

[2] Støtte- og fellesfunksjoner er holdt utenom.

Figur 3-17 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra MFU-03 for planperioden 2005-2008 (kroneverdi 2002).

Årlig total budsjett	Årlig driftsbudsjett, inkl. intops og omstilling	Årlig investeringsbudsjett, materiell	Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	Drifts-innsparinger	Personell (årsverksbehov i anbefalt struktur)	Reduksjon i antall baser. Samlet EBA behov	Forsvarsevne	Merknad
29,5 mrd	19,7 mrd	8,5 mrd	1,3 mrd	2 mrd i året ved full effekt	15000 årsverk	16 baser nedlegges [1] EBA behov 3,5 mill kvm.	Moderne og fleksibelt forsvar	Stor vekt på effektivisering av styrkeproduksjon og støtte/logistikk

[1] Støtte- og fellesfunksjoner er holdt utenom.

Figur 3-18 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra St.prp. nr. 42 for planperioden 2005-2008 (kroneverdi 2004).

### 3.6.2 Oversikt over forsvarsstruktur fra MFU-03 og St.prp. nr. 42

MFU-03 anbefaler å videreføre en mekanisert brigade i Hæren som hovedsakelig er basert på mannskaper og befall med beredskapskontrakt. En fullt oppsatt mekanisert infanteribataljon basert på vervede mannskaper utgjør den stående innsatsstyrken. Et nytt element er ISTAR<sup>18</sup> bataljonen. Hærstrukturen samsvarer med langtidsplanen. Sjøforsvarsstrukturen er også lik i begge dokumentene. For Luftforsvaret anbefaler MFU-03 anskaffelse av et nytt multirolle tankfly som langtidsplanen ikke går inn for. Derimot opprettholder langtidsplanen et større antall kampfly. Heimevernet gjennomfører en kvalitetsreform og inndeles i henholdsvis innsatsstyrker, forsterkningsstyrker og oppfølgingsstyrker. Styrkemålet for Heimevernet er likt i begge dokumentene, men langtidsplanen opprettholder i tillegg en reserve på 33.000 personell som dog ikke skal øves (St.prp. nr. 42:59).

<sup>18</sup> Intelligence Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance.

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Mobil taktisk landkommando	1	Fregatter	5	Kampfly	48	Samlet styrkemål	50000
Brigade, mekanisert	2 [1]	Ubåter	6	EK-fly	2		
Innsatsstyrke for internasjonale operasjoner	1	MTB	6	Maritime fly	6		
ISTAR bataljon	1	Mineryddingsfartøy	6	Transportfly (store)	6		
HMK Garde	1	Minedykker kommandoen	1	Multirolle tankfly	1		
Grensevakt kompani	1	Kystjeger kommandoen	1	Transport helikoptre	18		
Støtte- og logistikk enheter	10	Taktisk maritim ledelse	1	Maritime og kystvakt helikoptre	14		
		Kystvakt	21 [2]	Redningshelikoptre	12		
				Luftvern batteri (NASAMS)	2		
				ARS [3]	2		

[1] Hvorav en mobiliseringsbrigade.  
[2] Inkludert innleide fartøyer.  
[3] Air Control Centre, Recognized Air Picture production centre and Sensor Fusion Post.

Figur 3-19 Oversikt over forsvarssjefens anbefalte struktur fra MFU-03 (målstruktur 2008).

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Mobil taktisk landkommando	1	Fregatter	5	Kampfly	48 + (9)	Samlet styrkemål	50000
Brigade, mekanisert	2 [1]	Ubåter	6	EK-fly	2	Reserve	33000
Innsatsstyrke for internasjonale operasjoner	1	MTB	6	Maritime fly	6		
ISTAR bataljon	1	Mineryddingsfartøy	6	Transportfly (store)	6		
HMK Garde	1	Minedykker kommandoen	1	Transport helikoptre	18		
Grensevakt kompani	1	Kystjeger kommandoen	1	Maritime og kystvakt helikoptre	14		
Støtte- og logistikk enheter	10	Taktisk maritim ledelse	1	Redningshelikoptre	12		
		Kystvakt	21 [2]	Luftvern batteri (NASAMS)	2		
				ARS	2		

[1] Hvorav en mobiliseringsbrigade.  
[2] Inkludert innleide fartøyer.

Figur 3-20 Oversikt over forsvarsstrukturen fra St.prp. nr. 42 (målstruktur 2008).

### 3.7 Forsvarsstudie 2007 og Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008) for planperioden 2009-2012

Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007 (FS-07) ble påbegynt i januar 2006 og avgitt 5. november 2007. Studien er forsvarssjefens anbefaling om den videre utviklingen av Forsvaret i et 20-årsperspektiv, og den skulle utgjøre det fagmilitære råd til regjeringen i forbindelse med den nye langtidsplanen. Her avgrenses omtalen av vurderinger, strukturforslag og økonomi i hovedsak til utviklingen i perioden 2009-2012.

FS-07 ble gjennomført i regi av den nye integrerte strategiske ledelsen i Forsvarsdepartementet, og spesielt på økonomisiden var det en fortløpende koordinering med FFI (Bastiansen, intervju 2008). FS-07 hadde to hovedmål. For det første skal den bidra til å videreutvikle et innsatsforsvar med tidsriktige militære kapasiteter. For det andre skal den bidra til å skape et forsvar i langsiktig strukturell og økonomisk balanse (Forsvarsstudie 2007:13). FS-07 bygger videre på hovedretningen som er blitt fastlagt i de siste langtidsplanene. Man viderefører linjen med vekt på utvikling av stående styrker med høy reaksjonsevne, god treningsstandard og moderne materiell. Strukturmessig anbefaler FS-07 tre hovedgrep. MTB-våpenet anbefales nedlagt, Heimevernets personellstyrke reduseres til totalt 30.000 og to av Hærens utdanningsbataljoner konverteres til en stående bataljon i Nord-Norge med i hovedsak vervet personell (ibid.:7). På basesiden foreslås det omfattende reduksjoner og samlokalisering. Om strukturens ambisjonsnivå sier man at den "... kan i realiteten ikke være høyere enn å utgjøre et effektivt verktøy for krisehåndtering, og deretter et meningsfylt styrkebidrag til en alliert operasjon..." (ibid.:8).

Den etterfølgende langtidsplanen (St.prp. nr. 48 (2007-2008))<sup>19</sup> slår fast at arbeidet med proposisjonen er påvirket av anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg og forsvarssjefens FS-07 (St.prp. nr. 48:14). Innholdsmessig er det stor grad av samsvar mellom FS-07 og langtidsplanen. I hovedtrekk følges anbefalingene fra FS-07 om samling av Forsvarets virksomhet til færre steder for å redusere driftskostnadene. Det legges opp til en styrking av landforsvaret med økt bemanning og økt utdannings- og treningstid (ibid.:20). Derimot etterkommes ikke anbefalingene fra FS-07 om utfasing av MTB-våpenet. Det gis heller ikke aksept for å slå sammen to av Hærens utdanningsbataljoner til en stående avdeling. Og Heimevernets personellstyrke fastsettes til 45.000 i stedet for 30.000 som anbefalt i FS-07 (ibid.:83). Proposisjonen går heller ikke inn for alle foreslåtte reduksjoner i basestrukturen.

Når det gjelder overordnede økonomiske føringer slås det fast at det forventes innstramminger i finanspolitikken på grunn av økende utgifter til pensjoner og helse/omsorg. Dette vil ha

konsekvenser for Forsvaret og tilsier at forsvarsplanleggingen må bygge på realistiske forutsetninger om fremtidige budsjetter (ibid.:45).

Den sikkerhetspolitiske analysen er svært lik i begge dokumentene. Det nye trusselbildet vil trolig dreie seg om isolert og begrenset bruk av makt for eventuelt å presse norske myndigheter i et politisk spørsmål. Og man mener kriser vil kunne utvikle seg raskt (Forsvarsstudie 2007:5). I tillegg må Forsvaret kunne møte trusselen fra internasjonal terrorisme og andre ikke-statlige aktører. Langtidsplanen vektlegger at Norge er i en særstilling på grunn av sin geopolitiske plassering og strategiske interesser i nordområdene, og at dette skiller oss fra andre land "...som i stor grad kan rendyrke sine forsvar mot internasjonal innsats." (St.prp. nr. 48:12). FS-07 mener også at det er overveiende sannsynlig at militære trusler vil utvikle seg i sjø- og luftdomenet fremfor landterritoriet. Dette kan føre til at man strukturmessig på sikt vil måtte prioritere disse forsvarsgrenene (Forsvarsstudie 2007:61)

Det varsles ingen endringer i forsvarskonseptet i forhold til forrige planperiode. Man understreker betydningen av å videreutvikle Forsvaret til et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel (St.prp. nr. 42:15). Verneplikten opprettholdes og anses fortsatt som avgjørende for rekruttering og evne til å bemanne deler av strukturen. Forsvarets behov skal være styrende og det legges derfor opp til enda større grad av differensiering i måten militærtjenesten innrettes på (Forsvarsstudie 2007:11).

Hovedlinjene for den videre utviklingen som fastlegges i FS-07 bygger på at man må få forståelse for en kobling mellom forsvarsbudsjettene og den reelle kostnadsutviklingen i forsvarssektoren. Og man mener at valget står mellom dette eller en styrt avvikling av Forsvaret i løpet av en periode på 25-30 år (ibid.:4). FS-07 velger å basere strukturutviklingen på et videreført 2008-budsjettnivå med en forutsetning om 1,5 % prissigning utover inflasjonen. Og man fastslår at Forsvaret må ha evne til å håndtere de nasjonale oppgaven samtidig med at man er engasjert i operasjoner i utlandet. Dette tilsier en struktur med både tilstrekkelig bredde og dybde. I hovedtrekk vil derfor dagens struktur bli videreført med en viss styrking på sentrale områder (St.prp. nr. 48:19).

FS-07 legger opp til en "nøktern teknologisk standard" ved materiellanskaffelser. Samtidig slår man fast at man skal ha et "høyt ambisjonsnivå" når det gjelder nettverksbasert forsvar (Forsvarsstudie 2007:9).

---

<sup>19</sup> Proposisjonen har undertittelen "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier".

Og det konstateres at Forsvarets situasjon, i likhet med det alle forsvarsstudier etter den kalde krigen har påpekt, fortsatt preges av ubalansen mellom forsvarsstruktur og forsvarsbudsjetter (ibid.:3). På ambisjonssiden fastslås det at dagens landbidrag i internasjonale operasjoner er på et nivå som er for høyt til å kunne videreføres (St.prp. nr. 48:75).

FS-07 konstaterer at det anbefalte ressursnivået likevel ikke vil være tilstrekkelig til å dekke store anskaffelser som for eksempel nye kampfly. Dette forutsettes, i likhet med tidligere studier, dekket med en viss tilleggsfinansiering (Forsvarsstudie 2007:14). St.prp. nr. 48 legger til grunn at det kan avsettes 24 milliarder til nye kampfly etter 2012, men at det trengs betydelige investeringer utover dette.

### **3.7.1 Oversikt over økonomiske hovedindikatorer og kvalitetsmål fra FS-07 og St.prp. nr. 48**

FS-07 anbefaler at de årlige budsjettene i perioden 2009-2012 skal ligge på 31,7 milliarder (ibid.:55). Driften er beregnet til 22,3 milliarder, og 7,6 milliarder er avsatt til materiellinvesteringer. Man legger nå vekt på en ”nøktern teknologisk standard” ved materiellanskaffelser (ibid.:9). Totalt er den anbefalte strukturen beregnet til å kreve 17.150 årsverk og 7.000 vernepliktige. 12 baser vil bli nedlagt og totalt frigjøres ca. 510.000 kvadratmeter bygningsmasse (ibid.:39). Investeringsnivået for bygg og anlegg er omtrent det samme i begge dokumentene.

Langtidsplanen legger vekt på at Forsvaret skal utvikles slik at det er balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang. Det anbefales derfor det man kaller ”...et betydelig økonomisk løft for Forsvaret.” (St.prp. nr. 48:15). Man legger opp til at forsvarsrammen trappes opp med 800 millioner kroner i forhold til 2008-nivået, til totalt 32,34 milliarder (ibid.:136). Driften er beregnet til 22,6 milliarder, og 7,8 milliarder er avsatt til materiellinvesteringer som skal reduseres i forhold til det som ble vedtatt i forrige planperiode. Årsverksbehovet i langtidsplanen er noe mindre enn anbefalingen fra FS-07 og fastsettes til 17.000. Effektivisering av ulike interne prosesser skal frigjøre minst 0,5 % av totalrammen årlig, noe som er i samsvar med FS-07. Langtidsplanen legger opp til å legge ned 7 baser og redusere bygningsarealet med ca. 185.000 kvadratmeter (ibid:137).

Både FS-07 og St.prp. nr. 48 legger betydelig vekt på å utnytte innsparingsmuligheter ved økt flernasjonalt samarbeid. Blant annet er det utført en norsk-svensk mulighetsstudie i denne sammenhengen (ibid.:47). Øvrige tall og vurderinger fremgår av tabellene under.

Årlig total budsjett	Årlig driftsbudsjett, inkl. intops og omstilling	Årlig investeringsbudsjett, materiell	Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	Drifts-innsparinger. Intern effektivisering	Personell (årsverksbehov i anbefalt struktur)	Reduksjon i antall baser. Frigjort bygningsmasse	Forsvarsevne (ambisjonsnivå)	Merknad
31,7 mrd	22,3 mrd	7,6 mrd	1,8 mrd	Flernasjonalt samarbeid, norsk-svensk mulighetsstudie. 0,5 %	17150 årsverk. Behov 7000 vernepliktige	12 baser nedlegges. 510000 kvm frigjort bygningsmasse	Effektivt verktøy for krisehåndtering, styrkebidrag til en alliert operasjon	Økt vekt på flernasjonalt samarbeid

Figur 3-21 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra FS-07 for planperioden 2009-2012 (2005-kroneverdi).

Årlig total budsjett	Årlig driftsbudsjett, inkl. intops og omstilling	Årlig investeringsbudsjett, materiell	Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	Drifts-innsparinger. Intern effektivisering	Personell (årsverksbehov i anbefalt struktur)	Reduksjon i antall baser. Frigjort bygningsmasse	Forsvarsevne (ambisjonsnivå)	Merknad
32,34 mrd	22,6 mrd	7,8 mrd	1,93 mrd	Flernasjonalt samarbeid, norsk-svensk mulighetsstudie. 0,5 %	17000 årsverk.	7 baser nedlegges. 185000 kvm frigjort bygningsmasse	Moderne og fleksibelt innsatsforsvar	Økt vekt på flernasjonalt samarbeid

Figur 3-22 Oversikt over økonomiske hovedtall og kvalitetsmål fra St.prp. nr. 48 for planperioden 2009-2012 (2008-kroneverdi).

### 3.7.2 Oversikt over forsvarsstruktur fra FS-07 og St.prp. nr. 48

Nedenfor vises forenklete oversikter over hovedelementene i krigsstrukturen som forsvarssjefen anbefaler i FS-07 og den strukturen som den etterfølgende langtidsplanen fastlegger (fellesledd og støtte er holdt utenfor).

Strukturen i FS-07 viderefører en redusert brigade (Brig N) i Hæren hvor det inngår et ledelseelement (tidligere mobil taktisk landkommando) og to stående mekaniserte manøverbataljoner samt ledelsesstøtteavdelinger. I tillegg kommer avdelinger for taktisk støtte- og logistikk. Brigadens støtteenheter styrkes noe på personellsiden (St.prp. nr. 48:75). Hæren tilføres nye stridstekniske ubemannede luftfartøy. Hærstrukturen i langtidsplanen er lik bortsett fra at den består av tre manøverbataljoner, hvor kun en er stående og basert på vervede mannskaper. Sjøforsvarsstrukturen er imidlertid noe større i langtidsplanen fordi man opprettholder MTB-våpenet. Luftforsvarsstrukturen er lik i begge dokumentene bortsett fra at langtidsplanen opprettholder begge luftkontrollsentrene. Heimevernet foreslås redusert til en total styrke på 30.000 i FS-07, mens langtidsplanen opprettholder styrkemålet på 45.000.

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Brigade-kommando	1	Fregatter	5	Kampfly	48+9	Samlet styrkemål	30000
Mekanisert infanteribataljo	2 <a href="#">[1]</a>	Ubåter	6	EK-fly	2		
Etterretnings-bataljon (ISTAR)	1	Mineryddings-fartøy	6	Maritime fly	6		
Sambands-bataljon	1	Minedykker kommandoen	1	Transportfly (nye)	4		
Artilleribataljon	1	Kystjeger kommandoen	1	Transport helikoptre	18		
Ingeniør-bataljon	1	Marinejeger kommandoen	1	Maritime og kystvakt helikoptre	14		
Logistikk-bataljon	1	Taktisk maritim ledelse	1	Rednings-helikoptre	12		
Sanitetsbataljon	1	Logistikk-fartøy	2	Luftvern batteri	1 (+) <a href="#">[2]</a>		
HMK Garde	1	Kystvakt	15	Basesett	1		
Grensevakten	1			Luft-overvåking / stridsledelse	1		
FSK/HJK <a href="#">[3]</a>	1						

[\[1\] Stående avdelinger.](#)  
[\[2\] Forsterket batteri.](#)  
[\[3\] Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando.](#)

Figur 3-23 Oversikt over forsvarssjefens anbefalte struktur fra FS-07 (målstruktur 2012).

Hæren		Sjøforsvaret		Luftforsvaret		Heimevernet	
Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall	Element	Antall
Brigade-kommando	1	Fregatter	5	Kampfly	48+9	Samlet styrkemål	45000
Mekanisert infanteribataljo	2 <a href="#">[1]</a>	Ubåter	6	EK-fly	2		
Lettpansret bataljon	1	MTB	6	Maritime fly	6		
Etterretnings-bataljon (ISTAR)	1	Mineryddings-fartøy	6	Transportfly (nye)	4		
Sambands-bataljon	1	Minedykker kommandoen	1	Transport helikoptre	18		
Artilleribataljon	1	Kystjeger kommandoen	1	Maritime og kystvakt helikoptre	14		
Ingeniør-bataljon	1	Marinejeger kommandoen	1	Rednings-helikoptre	12		
Logistikk-bataljon	1	Taktisk maritim ledelse	1	Luftvern batteri (NASAMS)	1 (+)		
Sanitetsbataljon	1	Logistikk-fartøy	2 <a href="#">[2]</a>	Basesett	1		
HMK Garde	1	Kystvakt	15	Luft-overvåking / stridsledelse	2		
Grensevakten	1						
FSK/HJK	1						

[\[1\] Hvorav en stående bataljon.](#)  
[\[2\] Det planlegges anskaffelse av ett nytt logistikkfartøy.](#)

Figur 3-24 Oversikt over forsvarsstrukturen fra St.prp. nr. 48 (målstruktur 2012).



## **4 Analyse av forsvarsstudiene og deres innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene i perioden 1985-2008**

### **4.1 Innledning**

I dette kapitlet foretas en analyse av de seks forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene med bakgrunn i beskrivelsene i forrige kapittel. Hensikten vil være å sammenligne innhold og konklusjoner i de ulike dokumentene for å analysere kjennetegn og drøfte i hvilken grad de ulike forsvarsstudiene kan ha hatt innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene.

Analysen av de ulike dokumentene fokuserer på de samme faktorene som i beskrivelsen. Herunder inngår hovedkonklusjoner, sikkerhetspolitisk analyse, forsvarskonsept og hovedlinjer for den videre utviklingen. I tillegg sammenlignes økonomiske hovedindikatorer, kvalitetsmål og anbefalt forsvarsstruktur. Også andre relevante forhold kan bli tatt med. Utgangspunktet er at stor grad av samsvar mellom vurderingene og hovedlinjene i dokumentene, kan tyde på at forsvarsstudien har hatt innvirkning på den etterfølgende langtidsplanen og omvendt.

De samme forbehold og avgrensninger vedrørende empiriske data som er angitt i forrige kapittel vil gjelde her.

### **4.2 Analyse av FS-85 og St.meld. nr. 54 (1987-88) for planperioden 1989-93**

Her følger en sammenstilling og analyse av FS-85 og St.meld. nr. 54 basert på grunnlaget fra kapittel 3.

#### **4.2.1 Hovedlinjer i dokumentene**

Det er fullt samsvar mellom dokumentene når det gjelder den sikkerhetspolitiske analysen og trusselsituasjonen. Forsvarskonseptet basert på et balansert invasjonforsvar, verneplikt og totalforsvar er også helt sammenfallende. Dog vil konsekvensen av den ressurstildelingen som langtidsplanen fastslår, i henhold til forsvarssjefens analyse, være at det balanserte invasjonsvaret kun kan opprettholdes i deler av landet. Hovedlinjene for den videre utviklingen er det imidlertid ikke enighet om. Der forsvarssjefen anbefaler en betydelig økt ressurstilgang i form av økte budsjetter for å modernisere strukturen og ivareta store etterslep, vektlegger langtidsplanen at landets økonomiske situasjon og trusselbildet ikke tilsier en sterk økning av bevilgningene.

#### **4.2.2 Kvantitativ sammenligning av økonomiske hovedindikatorer i FS-85 og St.meld. nr. 54**

Som oversikten under viser er det betydelige avvik mellom det forsvarssjefen anbefaler og det man går inn for i langtidsplanen. Stortingsmeldingen legger opp til en vesentlig lavere ressursramme for de valgte hovedindikatorer bortsett fra på bygg- og anleggssiden, der man

legger opp til 39 % større ressursbruk enn FS-85. Når det gjelder reell budsjettvekst fastslår langtidsplanen en årlig vekst på bare 2 % mens FS-85 anbefaler 6-7 %. Driftsbudsjettet er planlagt med en nullvekst i stortingsmeldingen mens det legges opp til 12-15 % økning i FS-85 (for hele planperioden). Materiellinvesteringsbudsjettet, omregnet til årlige avsetninger, viser at stortingsmeldingen legger opp til et nivå som bare utgjør ca. 54 % av det FS-85 foreslår. Når det gjelder årsverksrammen legger stortingsmeldingen opp til en reduksjon på 1.350 i planperioden 1989-93 mens FS-85 anbefaler en generell økning.

	FS-85	St.meld. nr. 54
Reell budsjettvekst	6-7 %	2 %
Driftsbudsjett	12-15 % økning [1]	Nullvekst [2]
Investeringsbudsjett, materiell	Ca. 10 mrd/år [3]	Ca. 5,4 mrd/år
Årsverk	Generell økning	Reduksjon 1350
Investeringsbudsjett, bygg og anlegg	Ca 1,7 mrd/år	Ca 2,4 mrd/år

[1] Økning utover "ressurstilpasset struktur".  
 [2] Bortsett fra 0,5 % vekst for 1989.  
 [3] FS-85 kroneverdi 1986. St.meld. nr. 54 kroneverdi 1988.

Figur 4-1 Sammenligning økonomiske indikatorer FS-85 og St.meld. nr. 54.

#### 4.2.3 Kvantitativ sammenligning av forsvarsstrukturen i FS-85 og St.meld. nr. 54

Som oversikten under viser finner man ut fra dokumentene at Hærens struktur i stortingsmeldingen bare inneholder 33 % av brigadene med høy standard og 67 % av de selvstendige bataljonene sammenlignet med det FS-85 foreslår. For Sjøforsvaret utgjør antallet fartøyer og kystartillerianlegg ca. 81 % av det FS-85 foreslår. For Luftforsvaret utgjør antallet fly, helikoptre og luftvern batterier ca. 74 % av det FS-85 foreslår. For Heimevernet er det fullt samsvar mellom St.meld. nr. 54 og FS-85.

	FS-85	St.meld. nr. 54
Hæren	9 brigader på høy standard 9 selvstendige bataljoner	3 brigader på høy standard 6 selvstendige bataljoner
Sjøforsvaret	158 fartøy og kystartillerianlegg	128 fartøy og kystartillerianlegg
Luftforsvaret	183 fly, helikoptre og luftvern batterier Tillegg: 600 droner	135 fly, helikoptre og luftvern batterier
Heimevernet	90000	90000

Figur 4-2 Sammenligning anbefalt struktur FS-85 og St.meld. nr. 54.

#### 4.2.4 Diskusjon – hva kjennetegnet FS-85 og i hvor stor grad innvirket den på den etterfølgende langtidsplanen?

I innledningen til langtidsplanen er det anført at Forsvarsstudien 1985 har inngått som viktig bakgrunnsmateriale (St.meld. nr. 54:7). Det redegjøres for forsvarssjefens anbefalte struktur som tilsier en årlig reell budsjettvekst på 6-7 % over en 15-årsperiode. Senere i dokumentet er det slått fast at ”Regjeringen har lagt stor vekt på det fagmilitære syn i de politiske totalavveininger som er foretatt. Det er godt samsvar mellom Regjeringens og forsvarssjefens syn på den strategiske situasjon og den potensielle trussel...” (ibid.:21). Når man kommer til økonomidelen av stortingsmeldingen blir det likevel argumentert med at verken den sikkerhetspolitiske utviklingen eller landets økonomiske situasjon tilsier at forsvarssjefens anbefalte struktur vil være et realistisk alternativ for forsvarsutviklingen i de kommende år (ibid.:84). Ut fra dette kan det dermed hevdes at FS-85 hadde relativt liten innflytelse på budsjettutviklingen. På den annen side oppnådde man gjennomslag for 2 % budsjettvekst. Det er likevel vanskelig å fastslå i hvilken grad dette skyldtes påvirkning fra FS-85 eller andre forhold.

Både forsvarsstudien og langtidsplanen vektlegger konsekvensene av bortfallet av våpenhjelpen på midten av 1960-tallet. Det argumenteres sterkt for at dette er en hovedårsak til den vedvarende ubalansen mellom struktur og ressursbehov. I perioden 1950-68 hadde våpenhjelpen i gjennomsnitt tilsvart om lag 20 prosent av forsvarsbudsjettet (ibid.:83). Selv om den sterke økningen i investeringsbudsjettene som anbefales i FS-85 virket urealistisk, kan det på den annen side synes som om et slikt ressursnivå var bedre i stand til å rette opp ubalansen sammenlignet med det ressursnivået langtidsplanen la opp til.

På tross av enighet om store ubalanser og etterslep vektlegger langtidsplanen at det er inntruffet vesentlige endringer i den antatte økonomiske utviklingen og at hovedretningslinjene som nå legges frem er preget av ”landets vanskelige økonomiske situasjon.” På den annen side kan man hevde at også langtidsplanens forutsetninger var preget av en viss grad av urealisme fordi man legger opp til å opprettholde en struktur, som man selv sier det ikke er mulig å videreføre med de budsjettforutsetningene det legges opp til (ibid.:83). Her kan man også se en tendens som synes å gå igjen i flere langtidsplaner der man forsøker å ”skyve problemene” foran seg ved å opprettholde en stor struktur samtidig som man fremmer behovet for en grunnleggende gjennomgang av sammenhengen mellom ambisjonsnivå og ressurstilgang (ibid.:22). Også FS-85 etterlyser endrede målsetninger som er samsvar med budsjetttrammene.

Den kvantitative sammenstillingen av de økonomiske indikatorene viser at langtidsplanen legger opp til en vesentlig lavere ressursramme på hovedområdene reell budsjettvekst, drift, investering

og årsverksramme i forhold til det FS-85 anbefaler. Sammenligningen mellom hovedelementene i forsvarsstrukturene som er angitt i de to dokumentene viser at FS-85 anbefaler både en større og en kvalitativt betydelig bedre struktur. Dette bekrefter avstanden mellom dokumentene og at verken de økonomiske eller strukturelle anbefalingene fra FS-85 i vesentlig grad har påvirket den etterfølgende langidsplanen.

Langtidsplanen legger sterk vekt på at forsvarsplanene må være i tråd med landets økonomiske situasjon og at denne igjen er påvirket av den internasjonale økonomiske utviklingen. Dette forsterker inntrykket av at det var samfunnsøkonomiske forhold som i stor grad var førende for hvor mye som kunne avsettes til forsvarsformål også i denne perioden (ibid.:83). Forsvarssjefens relativt kritiske analyse av Forsvarets status og mangelen på ressurser synes å ha hatt mindre betydning. Og det hjalp tilsynelatende heller ikke å ”rope høyt” for å få mer ressurser. Dette bildet bekreftes også av andre kilder som påpeker at det ikke er noe samsvar mellom ”støy” fra forsvarssjefen og styrking av de økonomiske rammene (Solstrand, intervju 2008). På den annen side vet man ikke hvordan det hadde gått uten forsvarssjefens advarsler.

At FS-85 står i en særstilling i forhold til andre studier understrekes også av at det var relativt liten koordinering og styring mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Langtidsplanen gir til og med uttrykk for en viss skepsis til FS-85. Og man slår fast at studien ikke har vært godkjent av de politiske myndighetene (St.meld. nr. 54:21). Dette er en særegenhet ved FS-85 i forhold til de senere studiene som i sterkere grad har vært utarbeidet i samarbeid med departementet og andre sentrale aktører. Samarbeidet mellom FS-85 og Forsvarets forskningsinstitutt var også redusert fordi det fremsto som om forsvarsledelsen hadde ambisjoner om politisk påvirkning av budsjettprosessen (Solstrand, intervju 2008). At FS-85 fikk liten betydning på den videre utviklingen skyldtes hovedsakelig at den tok sikte på en urealistisk realvekst over flere år, kombinert med at den tok sikte på å videreføre en forsvarsstruktur som var basert på amerikansk våpenhjelp (Diesen; Tiller, intervju 2008). Samlet sett kan man hevde at funnene i oppgaven understøtter at FS-85 fikk liten innvirkning på hovedlinjene i den etterfølgende langtidsplanen.

#### **4.3 Analyse av FS-91 og St.meld. nr. 16 (1992-93) for planperioden 1994-98**

Her følger en sammenstilling og analyse av FS-91 og St.meld. nr. 16 basert på grunnlaget fra kapittel 3.

##### **4.3.1 Hovedlinjer i dokumentene**

Det er fullt samsvar mellom dokumentene når det gjelder den sikkerhetspolitiske analysen og trusselsituasjonen. Forsvarskonseptet basert på et balansert invasjonforsvar, verneplikt og

totalforsvar er også samstemt, og det er samsvar mellom FS-91 og langtidsplanen om at ambisjonsnivået skal reduseres til å det man kaller et tidsavgrenset invasjonforsvar begrenset til en landsdel. Dette er for så vidt en konsekvens av det FS-85 skisserte ved redusert ressursnivå. Hovedlinjene for den videre utviklingen er det generell enighet om. Man innser at den eksisterende strukturen er for stor i forhold til de ressursene som bevilges. Og begge dokumentene setter hovedfokus på en kraftig omstilling og en betydelig reduksjon i antall ansatte og i basestrukturen. Den relativt store grad av samsvar i hovedlinjene i dokumentene kan nok også skyldes at FS-91 tok utgangspunkt i en ressursvurdering der mer sammenfallende økonomiske planfaktorer lå til grunn.

#### 4.3.2 Kvantitativ sammenligning av økonomiske hovedindikatorer i FS-91 og St.meld. nr. 16

Som oversikten under viser er det fortsatt avvik mellom det forsvarssjefen anbefaler i FS-91 og det man går inn for i St.meld. nr. 16. Avvikene er likevel ikke så markante som for FS-85. Generelt legger FS-91 opp til en noe høyere ressursbruk enn langtidsplanen. Stortingsmeldingen innvilger 90 % av det FS-91 anbefaler når det gjelder årlig totalbudsjett. På materiellinvesteringsbudsjettet innfris kun 76 % av det FS-91 anbefaler. På bygg- og anleggssiden innvilges kun 69 % av det forsvarsstudien anbefaler. Derimot er driftsbudsjettet ca. 7 % høyere i stortingsmeldingen enn det FS-91 legger opp til. Kravene til årsverksreduksjonen er så å si lik i begge dokumentene.

	FS-91	St.meld. nr. 16
Årlig budsjett	24,7 mrd [1]	22,3 mrd [2]
Årlig driftsbudsjett	13,1 mrd	14 mrd
Årlig investeringsbudsjett, materiell	8,8 mrd	6,7 mrd
Årlig investering, bygg og anlegg	2,2 mrd	1,6 mrd
Årsverksreduksjon (95-05)	6500	6400
[1] Inkludert reserve på ca. 0.6 mrd/år. [2] FS-91 kroneverdi 1990, St.meld. nr. 16 kroneverdi 1992.		

Figur 4-3 Sammenligning økonomiske indikatorer FS-91 og St.prp. nr. 16.

#### 4.3.3 Kvantitativ sammenligning av forsvarsstrukturen i FS-91 og St.meld. nr. 16

Som oversikten under viser finner man at Hærens struktur i stortingsmeldingen inneholder 67 % av brigadene og 94 % av de selvstendige/andre typer bataljoner sammenlignet med det FS-91 anbefaler. For Sjøforsvaret utgjør antallet fartøyer og kystartillerianlegg ca. 95 % av det FS-91

anbefaler. Og for Luftforsvaret utgjør antallet fly, helikoptre og luftvern batterier ca. 85 % av det FS-91 anbefaler. For Heimevernet er det fullt samsvar mellom langtidsplanen og FS-91.

	FS-91	St.meld. nr. 16
Hæren	1 divisjon / 9 brigader 18 selvstendige/andre bataljoner	1 divisjon / 6 brigader 17 selvstendige/andre bataljoner
Sjøforsvaret	104 fartøy og kystartillerianlegg	99 fartøy og kystartillerianlegg
Luftforsvaret	162 fly, helikoptre og luftvern batterier	137 fly, helikoptre og luftvern batterier
Heimevernet	90000	90000

Figur 4-4 Sammenligning anbefalt struktur FS-91 og St.prp. nr. 16.

#### 4.3.4 Diskusjon - hva kjennetegnet FS-91 og i hvor stor grad innvirket den på den etterfølgende langtidsplanen?

En styrke med FS-91 er at den var godt koordinert med de vurderingene som ble gjort i Forsvarskommisjonen av 1990 (FK-90). Forslaget til krigsstruktur i FK-90 er basert på anbefalingene fra FS-91, og FK-90 danner i sin tur grunnlaget for den etterfølgende langtidsplanen (NOU 1992: 12, s. 194). Ut fra dette kan det hevdes at FS-91, i alle fall på struktursiden, hadde relativt stor innvirkning på den etterfølgende langtidsplanen. Også andre kilder bekrefter at det var et ”rimelig stort samsvar” mellom St. meld. nr. 16 og FS-91 (Diesen, intervju 2008). På den annen side viser funnene her at FS-91 likevel anbefaler en større struktur enn det langtidsplanen legger opp til.

FFI har denne gang vært en vesentlig premissgiver og bidragsyter til både FK-90 og FS-91 arbeidet (Solstrand, intervju 2008). FS-91 la også vekt på å koordinere arbeidet fortløpende med Forsvarsdepartementet. I sum har dette ført til en mer omforent forsvarsstudie sammenlignet med forrige runde. Noe som igjen tilsier at anbefalingene fra FS-91 ble mer vektlagt. På den annen side kan man spørre seg om en tettere integrering mellom de ulike aktørene og prosessene i seg selv førte til et bedre resultat. Man kan tenke seg at for sterke bindinger i forhold til departementet, FFI og FK-90 også kunne påvirke graden av selvstendighet i de fagmilitære vurderingene. Og man kan innvende at siden FS-91 tok utgangspunkt i en gitt økonomisk ramme så måtte man forvente stor grad av samsvar med langtidsplanen. Her er imidlertid et grunnleggende spørsmål i hvilken grad det er mulig å frigjøre seg fra ressursammen i studier på dette nivået (Hals, intervju 2008). FS-85 ga i så måte et signal om at å fjerne seg for langt fra øvrige sentrale aktører heller ikke fører til økt grad av påvirkning.

Det er stor grad av samsvar mellom FS-91 og langtidsplanen når det gjelder vurderingene av status og tiltak for videre utvikling. Særlig gjelder dette i forhold til behovet for driftsreduksjoner for å opprettholde investeringene og oppnå bedre balanse mellom ressurser og aktivitet. Begge dokumentene varsler behov for store omstillinger, nedtrekk i årsverk og omfattende reduksjoner i krigsstrukturen. Langtidsplanen fremstår hovedsakelig som en ”omstillingsmelding”. Dette underbygger at det var godt samsvar mellom FS-91 og langtidsplanen i hovedlinjene for den videre utviklingen. På den annen side avviser langtidsplanen endringer i verneplikten som er anbefalt i FS-91 (St.meld. nr. 16:85).

På økonomisiden kan man også hevde at studien var mer realistisk denne gang. Den kvantitative sammenstillingen av de økonomiske indikatorene viser imidlertid at FS-91 generelt anbefaler en høyere ressursbruk på hovedområdene totalbudsjett og materiellinvesteringer i forhold til det langtidsplanen fastlegger. Sammenligningen mellom hovedelementene i forsvarsstrukturene viser at FS-91 anbefaler en generelt større struktur, spesielt på hærsiden. Her vektlegger imidlertid langtidsplanen at Hæren må reduseres mest fordi den har vært for stor i forhold til tilgjengelige investeringsmidler (ibid.:89). Kravene til årsverksreduksjonen er så å si lik i begge dokumentene, noe som bekrefter samsvar i behovet for driftsreduksjoner. Funnene bekrefter at det fortsatt er avvik mellom FS-91 og den etterfølgende langtidsplanen, men at avvikene er betydelig mindre enn i forrige runde.

Langtidsplanen stiller spørsmålsteget ved behovet for en fortsatt realisering av FK-90s krigsstruktur, og utreder nye alternative forsvarskonsepter som man mener bør vurderes i fremtiden (ibid.:117). Dette viser at innovasjon også kan starte med langtidsplanen, og det antyder at FS-91 i alle fall ikke påvirket langtidsplanen på dette området.

I likhet med tidligere legger begge dokumentene vekt på viktigheten av å fjerne det økende misforholdet mellom budsjettmidler, styrkestruktur og virksomhetens omfang. Langtidsplanen hadde også en ambisiøs målsetning om ”...å anvisse hvordan dette misforholdet kan og skal fjernes” (ibid.:9). Og det var nok sterk tro på at de omfattende omstillingene og reduksjonene som ble planlagt skulle kunne bidra til å motvirke denne ubalansen. Når man på den annen side likevel beholder et relativt stort og balansert invasjonforsvar er det vel spørsmål om hvorvidt tiltakene var tilstrekkelige.

Samlet sett synes samsvaret mellom FS-91 og den etterfølgende langtidsplanen å være større enn ved forrige forsvarsstudie. På ressursiden vektlegger imidlertid langtidsplanen de vanskelige forholdene i norsk og internasjonal økonomi, og fastslår at det er behov for innstramningstiltak som vil berøre forsvarsbudsjettutviklingen (ibid.:9). Selv om det denne gangen var omfattende

koordinering mellom alle sentrale aktører i forsvarsutviklingen, ligger de økonomiske og strukturmessige anbefalingene i FS-91 generelt høyere enn det stortingsmeldingen fastlegger. Dette kan tyde på at de økonomiske faktorene som vektlegges i langtidsplanen igjen ble mer avgjørende for sluttresultatet enn anbefalingene i forsvarsstudien.

En interessant observasjon i ettertid er at beregninger har vist at kostnadsanslagene i FK-90, som var førende for langtidsplanen, var ca. 20 % for lave (St.prp. nr. 45:7). Noe som indikerer at også FS-91 kan ha underestimert kostnadene.

#### **4.4 Analyse av FS-96 og St.meld. nr. 22 (1997-98) for planperioden 1999-2002**

Her følger en sammenstilling og analyse av FS-96 og St.meld. nr. 22 basert på grunnlaget fra kapittel 3.

##### **4.4.1 Hovedlinjer i dokumentene**

Det er fullt samsvar mellom dokumentene når det gjelder den sikkerhetspolitiske analysen og trusselsituasjonen, og det er enighet om økt vekt på Forsvarets internasjonale rolle i fredstid. Samtidig utelukkes ikke faren for invasjon på lang sikt. Forsvarskonseptet basert på evnen til tidsavgrenset invasjonsforsvar i en landsdel er videreført i langtidsplanen, og i hovedsak samsvarende med det FS-96 foreskriver. FS-96 legger imidlertid vekt på at man trenger flere vervede enn vernepliktige, spesielt i forbindelse med internasjonale operasjoner. Hovedlinjene for den videre utviklingen er det også generell enighet om. Selv om både FS-96 og langtidsplanen fastslår at utviklingen har vært preget av lav ressurstilgang og akkumulerte etterslep på materiellsiden, foreskriver begge dokumentene en reduksjon i omstillingstakten.

##### **4.4.2 Kvantitativ sammenligning av økonomiske hovedindikatorer i FS-96 og St.meld. nr. 22**

Som oversikten viser er det fortsatt til dels betydelige avvik mellom det forsvarssjefen anbefaler i FS-96 og det man går inn for i langtidsplanen. Det er særlig stort avvik i størrelsen på den årlige budsjettveksten. FS-96 anbefaler en årlig budsjettvekst på minst 1,5 % mens langtidsplanen fastsetter nullvekst de to første årene og 0,5 % vekst de to siste årene av planperioden. Også når det gjelder investeringer i nytt materiell er avviket betydelig. Her innvilges 85 % av det FS-96 anbefaler. Over fireårsperioden utgjør dette hele 4,5 milliarder mindre til materiellanskaffelser. Det er tilnærmet samsvar mellom driftsbudsjettene i begge dokumentene. Langtidsplanen angir ikke konkrete krav til årsverksreduksjoner og forsvarsstudien anser at det maksimalt er mulig med et nedtrekk på 500-1000 årsverk.



	FS-96	St.meld. nr. 22
Årlig budsjettvekst	Min. 1,5 %	0 % første 2 år 0,5 % siste 2 år
Årlig driftsbudsjett	16 mrd	16 mrd
Årlig investeringsbudsjett, materiell	7,1 mrd	6 mrd
Årsverksreduksjon (99-02)	Mulig nedtrekk 500-1000	Redusert tempo og omfang

Figur 4-5 Sammenligning økonomiske indikatorer FS-96 og St.meld. nr. 22.

#### 4.4.3 Kvantitativ sammenligning av forsvarsstrukturen i FS-96 og St.meld. nr. 22

Som oversikten under viser er det tilnærmet samsvar mellom hærstrukturen som anbefales i begge dokumentene, men langtidsplanen fastslår at kun 4 brigader skal prioriteres materiellmessig. For Sjøforsvaret utgjør antallet fartøyer og kystartillerianlegg ca. 88 % av det FS-96 anbefaler. Og for Luftforsvaret utgjør antallet fly, helikoptre og luftvern batterier ca. 84 % av det FS-96 anbefaler. For Heimevernet er det fullt samsvar mellom langtidsplanen og FS-96.

	FS-96	St.meld. nr. 22
Hæren	1 divisjon/6 brigader 20 selvstendige bataljoner	1 divisjon/6 brigader 20 selvstendige bataljoner
Sjøforsvaret	76 fartøy og kystartillerianlegg	67 fartøy og kystartillerianlegg
Luftforsvaret	160 fly, helikoptre og luftvern batterier	135 fly, helikoptre og luftvern batterier
Heimevernet	90000	90000

Figur 4-6 Sammenligning anbefalt struktur FS-96 og St.meld. nr. 22.

#### 4.4.4 Diskusjon - hva kjennetegnet FS-96 og i hvor stor grad innvirket den på den etterfølgende langtidsplanen?

I likhet med forrige forsvarsstudie var FS-96 et resultat av et nært samarbeid mellom Forsvaret og Forsvarets forskningsinstitutt. Og langtidsplanen var i sin tur basert både på FS-96 og FFIs analyser. Prosessen skulle således tilsi relativt stor grad av samsvar mellom dokumentene. På den annen side tok nå Forsvaret selv ansvaret for utformingen av strukturforslagene (Solstrand, intervju 2008).

Begge dokumentene anviser en videreføring av hovedintensjonene fra forrige langtidsplan som igjen var sterkt preget av konklusjonene i Forsvarskommisjonen av 1990. Og det er enighet om en videreføring av det balanserte invasjonforsvaret fordi man mener invasjonssfare fortsatt er til

stede (Forsvarsstudien 1996:5). Til en viss grad kan det virke som om man samtidig forsøker å prioritere både styrkeproduksjon til det tradisjonelle invasjonforsvaret og en overgang til mer moderne og stående styrker for internasjonal innsats. På den annen side går ikke langtidsplanen inn for å etablere hele avdelinger med vervet personell og man vektlegger at alle tjenestedyktige skal kalles inn til førstegangstjeneste (St.meld. nr. 22, kap. 2:2).

Begge dokumentene understreker at driftssituasjonen ikke er tilfredsstillende og at de planlagte årsverksreduksjonene som ble fastlagt i forrige runde må reduseres i omfang og tempo. Og man legger vekt på å konsolidere driftssituasjonen. Således virker både FS-96 og langtidsplanen å representere et "hvileskjær" i den videre omstillingen av Forsvaret. Her kan man igjen se en tendens der man forsøker å "skyve problemene" foran seg. I tråd med FS-96 legger langtidsplanen likevel opp til en videre effektivisering spesielt innenfor logistikk og støtte. Og det er enighet om at nedleggelse eller sammenslåinger av baser skal utredes videre. Begge dokumentene konstaterer også at dersom en utvikling med fortsatt svekkede budsjetter fortsetter så må Forsvarets langsiktige utviklingskurs og oppgaver endres. Slik sett kan man hevde at det er godt samsvar mellom hovedlinjene i FS-96 og langtidsplanen. På den annen side viser langtidsplanen en evne til innovasjon ved at man omtaler nye strukturelementer som blant annet stridshelikoptre, noe som ikke omtales i FS-96 (ibid., kap. 6:4). Dette indikerer at nytenkning og strategisk utvikling også kan starte i langtidsplanen.

Den kvantitative sammenstillingen av de økonomiske hovedindikatorer viser at det er relativt store avvik mellom dokumentene. FS-96 anbefaler en betydelig høyere årlig reell budsjettvekst. I tillegg anbefales en vesentlig større ressursinnsats på materiellinvesteringssiden. En sammenligning mellom hovedelementene i forsvarsstrukturene viser også at FS-96 anbefaler en generelt større struktur enn det langtidsplanen innvilger. På den annen side kan man hevde at FS-96 likevel legger til grunn svært optimistiske økonomiske anslag ved å gå ut fra en årlig driftsvekst på 0,5 % som FFI i ettertid har beregnet til å ligge på minst 2,5 % (Forsvarsanalysen 2000:25).

I likhet med tidligere vektlegger stortingsmeldingen at forsvarspolitikken må følge en stram økonomisk linje. Men nå er argumentene for dette noe annerledes fordi landet er preget av en økonomisk konjunkturoppgang. Man fastslår nå at den stramme økonomiske politikken er nødvendig for å dempe veksten i etterspørselen. Og man slår fast at det ikke kan legges opp til noen sterk vekst på statsbudsjettets utgiftsside (St.meld. nr. 22, kap. 4:1). Mangler på investeringssiden og store materielle tersleper er omtalt i begge dokumentene. Langtidsplanen anbefaler et opplegg med tilleggsfinansiering ved store materiellinvesteringer. Selv om dette kan

være en god løsning på kort sikt, kan det på den annen side også virke som en ”sovepute” for forsvarsplanleggingen.

Samlet sett kan man hevde at hovedlinjene som FS-96 trekker opp for den videre utviklingen synes å være i godt samsvar den etterfølgende langtidsplanen for perioden 1999-2002. På den annen side anbefaler FS-96 en betydelig større økonomisk satsning på Forsvaret enn det langtidsplanen legger opp til. Igjen kan det tyde på at overordnede økonomiske prioriteringer ble mer vektlagt enn forsvarsstudiets økonomiske anbefalinger.

Med tanke på den videre utviklingen av Forsvaret kan man nok slå fast at denne runden var preget av et lite tilbakeslag. Man konstaterer store ubalanser, men velger å konsolidere driftssituasjonen og reduserer tempoet i omstillingene. For øvrig har beregninger i ettertid vist at kostnadsanslagene som St.meld. nr. 22 baserte sine anbefalinger på var minst 30 % for lave (St.prp. nr. 45:7). Noe som indikerer at også FS-96 kan ha underestimert kostnadene.

#### **4.5 Analyse av FS-00 og St.prp. nr. 45 (2000-2001) for planperioden 2002-2005**

Her følger en sammenstilling og analyse av FS-00 og St.prp. nr. 45 basert på grunnlaget fra kapittel 3.

##### **4.5.1 Hovedlinjer i dokumentene**

Det er fullt samsvar mellom dokumentene når det gjelder den sikkerhetspolitiske analysen og at invasjonforsvaret ikke lenger skal være dimensjonerende. Det legges nå vekt på en trussel bestående av begrensede angrep og krisehåndtering. Det er også interessant at langtidsplanen understreker at Forsvaret skal være et ”viktig instrument i norsk utenrikspolitikk” (St.prp. nr. 45:11). En grunnleggende endring i denne runden er at langtidsplanen tar innover seg anbefalingene fra FS-00 om å justere forsvarskonseptet. Konseptet endres fra et ”balansert nasjonalt forsvar” til et ”moderne og fleksibelt forsvar”. Og de endringene i verneplikten som FS-00 skisserer blir også i hovedsak videreført i langtidsplanen. Det er også samsvar mellom dokumentene i synet på ressursituasjonen og behovet for å foreta driftsreduksjoner. Man går derfor inn for en betydelig kvantitativ reduksjon og kvalitativ økning av strukturen. Det legges derfor opp til omfattende omstillinger. Proposisjonen og den etterfølgende prosessen omtales også i ettertid som ”Forsvarsreformen” (Børresen et al. 2004:139).

Det kan således hevdes at FS-00 synes å ha hatt betydelig innvirking på hovedlinjene ved den etterfølgende langtidsplanen. På den annen side kan også økonomiske vurderinger ha vært tungtveiende for valg av nytt forsvarskonsept. Et nytt konsept ville innebære kvantitative reduksjoner som igjen ville kunne gjøre strukturen mindre kostnadskreven. Også manglende

evne til å stille relevante styrker til NATOs Kosovo-aksjoner kan ha vært medvirkende til at man så behovet for endring i forsvarskonseptet (St.prp. nr. 45:6).

#### 4.5.2 Kvantitativ sammenligning av økonomiske hovedindikatorer i FS-00 og St.prp. nr. 45

Som oversikten viser er det nå faktisk slik at langtidsplanen har lagt inn en generelt høyere totalramme enn det FS-00 anbefaler. Bare materiellinvesteringsbudsjettet er marginalt høyere i FS-00. Her oppnås likevel 97 % av det forsvarsstudien anbefaler. Når det gjelder årlig totalbudsjett legger proposisjonen opp til ca. 9 % høyere nivå, og driftsbudsjettet er ca. 6 % høyere enn det FS-00 anbefaler. På investeringer i bygg og anlegg er imidlertid forskjellen størst. Her legger langtidsplanen opp til dobbelt så store investeringer som det forsvarsstudien anbefaler, vesentlig på grunn av omstillingstiltakene som er forsert i forhold til FS-00. Målet for årsverksreduksjoner er imidlertid 25 % høyere i langtidsplanen, og målet for nedleggelse av baser innen operativ struktur er noe høyere i langtidsplanen.

	FS-00	St.prp. nr. 45
Årlig totalbudsjett	25,7 mrd	28 mrd
Årlig driftsbudsjett	18 mrd	19 mrd
Årlig investeringsbudsjett, materiell	6,2 mrd	6 mrd
Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	1,5 mrd	3 mrd
Årsverksreduksjon (02-05)	Min. 4.000	5.000
Reduksjon i antall baser	31	33

Figur 4-7 Sammenligning økonomiske indikatorer FS-00 og St.prp. nr. 45.

#### 4.5.3 Kvantitativ sammenligning av forsvarsstrukturen i FS-00 og St.prp. nr. 45

Som oversikten under viser er det tilnærmet fullt kvantitativt samsvar mellom både den hær- og luftforsvarsstrukturen som anbefales i begge dokumentene. For Sjøforsvaret er imidlertid strukturen ca. 17 % større enn det FS-00 legger opp til. Dette skyldes vesentlig at langtidsplanen legger opp til å beholde et antall MTBer og en minelegger i tillegg til det forsvarsstudien anbefaler. For Heimevernet er det fullt samsvar mellom langtidsplanen og forsvarsstudien.

	FS-00	St.prp. nr. 45
Hæren	1 divisjon/2 brigader 1 innsatsstyrke for internasjonale operasjoner 21 feltkompanier	1 divisjon/2 brigader 1 innsatsstyrke for internasjonale operasjoner 20 feltkompanier
Sjøforsvaret	44 fartøy 1 kystjegerkommando 1 minedykkerkommando	52 fartøy 1 kystjegerkommando 1 minedykkerkommando
Luftforsvaret	116 fly, helikoptre og luftverngrupper	118 fly, helikoptre og luftverngrupper
Heimevernet	60000	60000

Figur 4-8 Sammenligning anbefalt struktur FS-00 og St.prp. nr. 45.

#### 4.5.4 Diskusjon - hva kjennetegnet FS-00 og i hvor stor grad innvirket den på den etterfølgende langtidsplanen?

I likhet med tidligere studier er også FS-00 et produkt av et nært samarbeid mellom Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret. I tillegg er disse vurderingene forsterket av konklusjonene til Forsvarspolitisk utvalg som også arbeidet tett sammen med FFI og FS-00. Totalt sett har dette ført til at konklusjonene i FS-00 står sterkere, noe som igjen synes å ha ført til betydelig påvirkning på den etterfølgende langtidsplanen. På den annen side kan man hevde at langtidsplanen også kan ha blitt påvirket av de andre aktørene. Med tanke på påvirkning er det trolig summen av anbefalinger fra ulike kilder som er mer avgjørende (Solstrand, intervju 2008).

FS-00 valgte en metodikk som gikk ut på å legge et sannsynlig budsjett til grunn for utformingen av den anbefalte forsvarsstrukturen. Ut fra ressurstildelingen som ble fastlagt i langtidsplanen kan denne tilnærmingen synes å ha ført til et bedre samsvar mellom forsvarssjefens behov og det politikerne var villige til å bevilge. På den annen side kan man innvende at en slik tilnærming også kan begrense handlefriheten i planleggingen.

En viktig endring i denne runden var omleggingen av forsvarskonseptet som innebar at man gikk bort fra det balanserte invasjonforsvaret og satset på et ”moderne og fleksibelt forsvar”, som FS-00 omtaler som ”terskelforsvaret”. Selv om man kan innvende at denne omleggingen burde ha kommet vesentlig tidligere, sett i lys av at den kalde krigen ble avsluttet over ti år tidligere, kan man hevde at FS-00 var viktig for å sette en ny innretning for Forsvaret etter den litt forsiktige nedtrappingen av invasjonforsvarsrollen som hadde skjedd på 90-tallet. At forsvarsstudier generelt bidrar til å sette retningen for utviklingen av Forsvaret er typisk for flere tilfeller (Narum, intervju 2008). Selv om det var enighet om en ny innretning, er det på den annen side ikke særlig evne til fornyelse. FS-00 diskuterer en del forslag, herunder

stridshelikoptre og en luftmobil bataljon. Både FS-00 og langtidsplanen fastslår imidlertid at handlingsrommet er begrenset og at selv en videreføring av den eksisterende basisstrukturen krever alle tilgjengelige ressurser (St.prp. nr. 45:192). Som undersøkelsen viser innebærer ikke det nye ”terskelforsvaret” særlig annet enn en nedskalering av eksisterende struktur.

Det var også stort samsvar mellom forsvarsstudien og langtidsplanen når det gjaldt behovet for en radikal omstilling og nedbemanning av Forsvaret for å oppnå balanse mellom ressurser og oppgaver. Stortingsproposisjonen går sågar lengre på områdene nedtrekk av årsverk og reduksjoner i basestrukturen enn det FS-00 gjør. På den annen side kan man også nå se innslag av optimistisk planlegging. FS-00 fastslår at materiellinvesteringene bare er marginalt i overkant av det nivået hvor den fremlagte strukturen bryter sammen (Forsvarsstudie 2000:26). Og man antyder at store investeringsprosjekter trolig må finansieres ved en tilleggsbevilgning som i forbindelse med fregattprosjektet, og FS-00 opererer med planforutsetninger som indikerer at strukturen allerede i utgangspunktet er for dyr (ibid.:6). Man kan også ane optimistiske anslag for reell driftskostnadsvekst som FS-00 anslår til 1,7 % årlig, mens FFI antyder at den underliggende driftskostnadsveksten trolig har vært opp mot 3 % (Forsvarsanalysen 2000:25).

Det er enighet i begge dokumenter om at det ikke er samsvar mellom kostnader og bevilgninger (St.prp. nr. 45:11). Langtidsplanen underbygger at strukturen har vært for stor ved å henvise til at våpenhjelpen og NATOs infrastrukturprogram har gitt oss et forsvar vi aldri selv har finansiert (ibid.:6). Generelt er det en nesten påfallende likhet i overordnede analyser og vurderinger som er gjort i FS-00 og den etterfølgende langtidsplanen. For eksempel fastslår begge dokumenter at omstillingen skal gjennomføres ”raskt, med klare målsetninger, tiltak og virkemidler” (St.prp. nr. 45:80; Forsvarsstudie 2000:28). Dette tyder på stor grad av påvirkning mellom FS-00 og langtidsplanen. På den annen side kan man hevde at en medvirkende faktor her også kan være at FS-00 staben ble stilt til disposisjon for å støtte arbeidet med langtidsplanen etter at forsvarsstudiearbeidet var avsluttet (Forsvarsstudie 2000:28).

Den kvantitative sammenligningen av utvalgte økonomiske indikatorer viser generelt at langtidsplanen anbefaler et noe høyere ressursnivå enn det FS-00 har lagt seg på. På struktursiden er det tilnærmet fullt kvantitativt samsvar mellom dokumentene på hær- og luftsidene. På den annen side er sjøforsvarsstrukturen noe større i langtidsplanen, noe som kan forklare årsaken til deler av det økte ressursgrunnlaget. Opprettelsen av nye elementer som innsatsstyrken for internasjonale operasjoner tyder likevel på at FS-00 har påvirket strukturutviklingen i langtidsplanen.

Samlet sett kan man hevde at det er stor grad av samsvar i de hovedlinjene FS-00 trekker opp for den videre utviklingen og det som fastlegges i den etterfølgende langtidsplanen. Selv om det kan innvendes at FS-00 bare skulle vise hvilket forsvar man kunne få for pengene, kan det hevdes at den bidro til vesentlige endringer i Forsvarets innretning og oppgaver som ble gjenspeilet i langtidsplanen. Intervjuer bekrefter også at fra og med FS-00 var det betydelig mer gjennomslag for forsvarsstudiene enn tidligere (Skjelland, intervju 2008).

Funnene i oppgaven viser også at selv om FS-00 tar utgangspunkt i realistiske budsjettforutsetninger, så ble bevilgningene i langtidsplanen denne gang økt i forhold til den rammen FS-00 arbeidet ut fra. Dette kan igjen indikere at de økonomiske vurderingene fra forsvarsstudiene ikke tillegges vesentlig vekt når budsjetttrammene skal fastlegges. På den annen side kan enigheten om ubalanser og redusert ressurstilgang, som ble gjenspeilet i FFIs analysearbeid og i konklusjonene fra det forsvarspolitiske utvalget (NOU 2000: 20, s. 9), nok ha ført til en økt politisk vilje til styrking av forsvarssektoren generelt.

På tross av at FS-00 valgte et sannsynlig budsjett som utgangspunkt for sine anbefalinger, viste det seg i ettertid at man hadde forutsatt alt for høye budsjetter. Etter nye fire år var det derfor nødvendig med nok en runde med omlegginger. Og sånt sett ble ikke FS-00 noe skille annet enn at den hadde et noe annet metodisk utgangspunkt (Diesen, intervju 2008).

#### **4.6 Analyse av MFU-03 og St.prp. nr. 42 (2003-2004) for planperioden 2005-2008**

Her følger en sammenstilling og analyse av MFU-03 og St.prp. nr. 42 basert på grunnlaget fra kapittel 3.

##### **4.6.1 Hovedlinjer i dokumentene**

Det er svært godt samsvar mellom dokumentene når det gjelder den sikkerhetspolitiske analysen med en videreføring av tidligere linjer og hovedvekt på at sannsynlige trusler vil være mindre i omfang, men kunne utvikle seg raskere. Det fremheves at skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet utviskes og at man derfor må vektlegge forpliktende internasjonalt samarbeid. Det etablerte forsvarskonseptet videreføres og Forsvaret skal utvikles til en mer fleksibel, alliansetilpasset og innsatsberedt organisasjon. Verneplikten beholdes, men Forsvarets behov skal være styrende. Hovedlinjene for den videre utviklingen er det generell enighet om. Utviklingen tilsier økt vekt på stående avdelinger med høy kompetanse, og begge dokumenter går derfor inn for å etablere et avdelingsbefalskorps for å styrke disse områdene. Det er fokus på å oppnå en bedre balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang. Og begge dokumentene

foreskriver driftsreduksjoner og effektivisering spesielt innenfor logistikk- og støttevirksomheten for å kunne overføre mer av ressursbruken til operativ virksomhet.

#### 4.6.2 Kvantitativ sammenligning av økonomiske hovedindikatorer i MFU-03 og St.prp. nr. 42

Som oversikten viser er det til dels svært godt samsvar mellom de utvalgte økonomiske hovedindikatorerne i MFU-03 og langtidsplanen. Det årlige totalbudsjettet er tilnærmet likt når man tar hensyn til kroneverdien. Det samme gjelder for driftsbudsjettet.

Materiellinvesteringsbudsjettet er likevel ca. 15 % høyere i langtidsplanen enn det MFU-03 legger opp til. For investeringene til eiendom, bygg og anlegg (EBA) innvilger langtidsplanen ca. 68 % av det MFU-03 legger opp til. Når det gjelder behov for årsverk innvilger langtidsplanen ca. 92 % av det MFU-03 anbefaler. Målet for reduksjoner i antall baser er noe lavere enn det MFU-03 anbefaler. EBA arealbehovet er derimot ca. 6 % høyere i anbefalingene fra MFU-03.

	MFU-03	St.prp. nr. 42
Årlig totalbudsjett	28,4 mrd <a href="#">[1]</a>	29,5 mrd
Årlig driftsbudsjett	19,1 mrd	19,7 mrd
Årlig investeringsbudsjett, materiell	7,4 mrd	8,5 mrd
Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	1,9 mrd	1,3 mrd
Årsverksbehov (struktur 08)	16.300	15.000
Reduksjon i antall baser	20	16
EBA behov	3,7 mill kvm	3,5 mill kvm
<a href="#">[1] Tilsvarende 29,7 milliarder 2004-kroner.</a>		

Figur 4-9 Sammenligning økonomiske indikatorer MFU-03 og St.prp. nr. 42.

#### 4.6.3 Kvantitativ sammenligning av forsvarsstrukturen i MFU-03 og St.prp. nr. 42

Som oversikten under viser er det kvantitativt tilnærmet fullt samsvar mellom strukturforslagene i begge dokumentene. Hær- og sjøforsvarsstrukturene er like. Luftforsvarsstrukturen er ca. 7 % større i langtidsplanen fordi man beholder noen flere F-16 kampfly. For Heimevernet er det samsvar mellom dokumentene når det gjelder hovedstyrken, men langtidsplanen opprettholder i tillegg en reservestyrke på 33.000 personer som ikke skal øves.



	MFU-03	St.prp. nr. 42
Hæren	2 brigader <a href="#">[1]</a> 1 innsatsstyrke for internasjonale operasjoner 1 ISTAR bataljon 13 andre avdelinger	2 brigader <a href="#">[2]</a> 1 innsatsstyrke for internasjonale operasjoner 1 ISTAR bataljon 13 andre avdelinger
Sjøforsvaret	44 fartøy 1 kystjegerkommando 1 minedykkerkommando	44 fartøy 1 kystjegerkommando 1 minedykkerkommando
Luftforsvaret	111 fly, helikoptre, luftvern og	119 fly, helikoptre, luftvern og
Heimevernet	50000	50 000 (+33 000 i reserve)
<a href="#">[1] Hvorav en mobiliserbar.</a> <a href="#">[2] Hvorav en mobiliserbar.</a>		

Figur 4-10 Sammenligning anbefalt struktur MFU-03 og St.meld. nr. 42.

#### 4.6.4 Diskusjon - hva kjennetegnet MFU-03 og i hvor stor grad innvirket den på den etterfølgende langtidsplanen?

MFU-03 valgte en metodikk som gikk ut på å basere arbeidet på de politiske og økonomiske rammene fra Forsvarsdepartementet. Og forsvarssjefen valgte å legge seg på det laveste av de tre nivåene FD hadde skissert. Sammenstillingen av de økonomiske hovedindikatorene i dokumentene viser at det er svært godt samsvar mellom anbefalingene fra MFU-03 og det som fastlegges i langtidsplanen, noe som kan tilsi at MFU-03 hadde påvirkning. På den annen side kan man hevde at valget av et allerede politisk definert budsjettnivå burde tilsi et rimelig godt samsvar med langtidsplanen.

Som for tidligere forsvarsstudier er også MFU-03 preget av et nært samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt, spesielt på økonomisiden. FFIs analysearbeid var i tillegg et sentralt innspill til Forsvarsdepartementet under utformingen av langtidsplanen. I sum betyr dette at vurderingene i begge dokumentene er preget av det samme grunnlagsarbeidet på økonomisiden. På den annen side planlegger MFU-03 med en teknologisk fordyrelse på ca. 1,3 % som man sier forutsetter et brudd med den historiske utviklingen. I tillegg settes vekstraten for driftsutgiftene til under 1 % per år (MFU-03:8). Begge anslag er betydelig lavere enn det man har erfart. Og man slår fast at MFU-03 legger til grunn "...et bevisst optimistisk valg av beregningsfaktorer som vil være svært krevende å oppnå." (Frisvold, foredrag 2003). På tross av et nært samarbeid med FFI så ble det valgt svært optimistiske økonomiske forutsetninger. Dette bildet understøttes for øvrig også av andre kilder som et generelt trekk ved i alle fall noen av forsvarsstudiene (Holme, intervju 2008). Utfordringen er at slike planforutsetninger kan påvirke langtidsplanen.

Valget av svært optimistiske beregningsfaktorer kan tyde på at MFU-03 ønsket å anbefale en større struktur enn det man strengt tatt hadde ressurser til. Noe som kan bekrefte tradisjonen med å underestimere kostnadene i forsvarssektoren og "...oppmuntre til et for høyt politisk ambisjonsnivå med sine egne forslag." (Forsvarsstudie 2007:4). Dette forsterkes av sammenstillingen av forsvarsstrukturene som viser minimale forskjeller mellom MFU-03 og langtidsplanen. Slik sett kan man hevde at MFU-03 påvirket langtidsplanen til å underestimere kostnadene ved strukturen. På den annen side legger proposisjonen opp til et totalt årsverksbehov som er 1.300 lavere enn det MFU-03 anbefaler.

Også andre tegn tyder på en viss grad av urealisme i planleggingen. MFU-03 konstaterer at selv om det legges opp til en investeringsandel på ca. 25 % av budsjettet så er det likevel ikke nok til å dekke strukturens behov fullt ut (MFU-03:7). Man anbefaler derfor at nye kampfly må finansieres ved tilleggsbevilgninger. Behovet for tilleggsbevilgninger for store materiellanskaffelser videreføres i langtidsplanen (St.prp. nr. 42:124), og man kan dermed hevde at MFU-03 påvirket langtidsplanen på dette området. På den annen side kan det nok være lettere politisk å skyve slike utfordringer foran seg enn å trappe opp ressursrammen.

MFU-03 gjennomførte et omfattende utredningsarbeid som synes å ha fått stor betydning for den videre innretningen av Forsvaret. Her kan nevnes konseptet for nettverksbasert forsvar, nytt logistikkonsept, avdelingsbefalsordningen og utviklingen av felles styrkeproduksjons- og kompetansemiljøer. På den annen side kan man hevde at dette ikke var noe MFU-03 utviklet på egen hånd, fordi det var gitt politiske føringer på at disse områdene spesielt skulle utredes som del av MFU-03 arbeidet (Krohn Devold, 2002).

Langtidsplanen legger vekt på at forsvarssjefens anbefalinger fra MFU-03 har ligget til grunn for proposisjonen (St.prp. nr. 42:10). Analysen av innholdet og hovedkonklusjonene i begge dokumentene bekrefter også at det er stor grad av samsvar i hovedtemaene som behandles. Og det er stort samsvar i hovedlinjene for den videre utviklingen. Man vektlegger å oppnå bedre balanse mellom struktur, aktivitet og ressurstilgang. For å få dette til foreskriver begge dokumentene primært behovet for en effektivisering og reduksjon i støttefunksjoner og styrkeproduksjon. Også vurderingene rundt verneplikten og opprettelsen av avdelingsbefalsordningen er samkjørt. På den annen side kan man hevde at graden av samsvar også kan være forårsaket av at MFU-03 var basert på de politiske og økonomiske føringene som ble gitt av politisk ledelse/Forsvarsdepartementet i forkant. Disse føringene var igjen utarbeidet i nært samarbeid med nøkkelpersonell fra MFU-03. Slik sett kan man hevde at MFU-03 ser ut til å ha ført integrasjonen mellom FD og Forsvaret et steg videre. Man kan derfor stille spørsmål ved

om den store graden av samsvar mellom dokumentene også skyldtes denne påvirkningen i forkant av MFU-03 (Hals, intervju 2008).

Den kvantitative sammenligningen av de utvalgte økonomiske indikatorer viser generelt at det er svært godt samsvar mellom dokumentene. Den årlige totale ressurstildelingen og estimert driftsbudsjett er tilnærmet likt. Sammenligningen mellom hovedelementene på struktursiden viser at det er tilnærmet fullt samsvar. Selv om eksisterende struktur i store trekk videreføres er det på den annen side en viss evne til innovasjon som man kan hevde er et resultat av påvirkning fra MFU-03. Begge dokumenter går inn for å etablere en ny ISTAR-enhet og en enhet for UAV innen 2007.

I sum synes det å være svært godt samsvar mellom anbefalingene i MFU-03 og den etterfølgende langtidsplanen for perioden 2005-2008. Når det legges til grunn at MFU-03 i betydelig grad baserte sitt arbeid på relativt detaljerte politiske og økonomiske føringer gitt av Forsvarsdepartementet er graden av samsvar kanskje ikke så overraskende. Spørsmålet man kan stille seg ved en slik type fagmilitær utredning er kanskje heller om den evner å opprettholde en tilstrekkelig grad av uavhengighet i fremstillingen. På den annen side kan man hevde at på dette nivået er det en illusjon å snakke om rene fagmilitære innspill, og at man må forholde seg til de politiske og økonomiske realitetene (Hals, intervju 2008).

#### **4.7 Analyse av FS-07 og St.prp. nr. 48 (2007-2008) for planperioden 2009-2012**

Her følger en sammenstilling og analyse av FS-07 og St.prp. nr. 48 basert på grunnlaget fra kapittel 3.

##### **4.7.1 Hovedlinjer i dokumentene**

Det er svært godt samsvar mellom dokumentene når det gjelder den sikkerhetspolitiske analysen med en enighet om at sannsynlige trusler trolig vil dreie seg om isolert og begrenset maktbruk for å presse norske myndigheter i politiske spørsmål. Og man mener slike kriser kan utvikle seg raskt. Langtidsplanen påpeker imidlertid at Norge på grunn sin geopolitiske stilling ikke kan rendyrke sitt forsvar mot internasjonal innsats i samme grad som andre land. Det etablerte forsvarskonseptet videreføres og Forsvaret skal fortsatt utvikles til et moderne og fleksibelt sikkerhetspolitisk verktøy. Selv om det er enighet om verneplikstens betydning, synes dette likevel å være mer vektlagt i langtidsplanen enn i FS-07 (St.prp. nr. 48:55). Hovedlinjene for den videre utviklingen er det også generell enighet om, og man viderefører en struktur med både bredde og dybde. Når det gjelder reduksjoner i operativ struktur og basestrukturen går ikke langtidsplanen like langt som FS-07, men man erkjenner behovet for videre sentralisering og

effektivisering (ibid.:151). På den annen side styrkes ressurstildelingen i langtidsplanen med 800 millioner i forhold til det FS-07 har lagt til grunn. En enda større styrking av budsjettet var for øvrig anbefalt av det forsvarspolitiske utvalget som leverte sin innstilling samtidig med FS-07 (NOU 2007: 15, s. 61).

#### 4.7.2 Kvantitativ sammenligning av økonomiske hovedindikatorer i FS-07 og St.prp. nr. 48

Som oversikten viser er det svært godt samsvar mellom de utvalgte økonomiske hovedindikatorer i FS-07 og langtidsplanen. Faktisk er det årlige totalbudsjettet ca. 2,5 % høyere enn det FS-07 har planlagt med. Og budsjettene for drift, materiellinvesteringer og investeringer i bygg og anlegg er økt med ca. samme faktor. Når det gjelder behov for årsverk innvilger langtidsplanen 99 % av det FS-07 anbefaler. Målet for reduksjoner i antall baser er imidlertid ca. 42 % lavere i langtidsplanen enn det FS-07 anbefaler, og reduksjonen i EBA er ca. 64 % lavere.

	FS-07	St.prp. nr. 48
Årlig totalbudsjett	31,7 mrd	32,34 mrd
Årlig driftsbudsjett	22,3 mrd	22,6 mrd
Årlig investeringsbudsjett, materiell	7,6 mrd	7,8 mrd
Årlig investeringsbudsjett, bygg og anlegg	1,8 mrd	1,93 mrd
Årsverksbehov (struktur 08)	17.150	17.000
Reduksjon i antall baser	12	7
EBA reduksjoner	510.000 kvm	185.000 kvm

Figur 4-11 Sammenligning økonomiske indikatorer FS-07 og St.prp. nr. 48.

#### 4.7.3 Kvantitativ sammenligning av forsvarsstrukturen i FS-07 og St.prp. nr. 48

I forhold til type strukturelementer er det stor grad av samsvar mellom strukturforslagene i FS-07 og langtidsplanen. Strukturen i langtidsplanen er imidlertid generelt noe større kvantitativt. Hærstrukturen er ca. 8 % større i langtidsplanen på grunn av en ekstra lettpansret manøverbataljon i brigaden. Sjøforsvarsstrukturen er ca. 16 % større på grunn av at man velger å videreføre MTB-våpenet. Luftforsvarsstrukturen er tilnærmet lik, mens Heimevernsstrukturen er hele 50 % større enn det FS-07 anbefaler.

	FS-07	St.prp. nr. 48
Hæren	1 brigadekommando 2 mekaniserte manøverbataljoner 6 støttebataljoner 3 andre avdelinger	1 brigadekommando 2 mekaniserte og 1 lettpansret manøverbataljoner 6 støttebataljoner 3 andre avdelinger
Sjøforsvaret	34 fartøy 1 kystjegerkommando 1 minedykkerkommando 1 marinejegerkommando	40 fartøy 1 kystjegerkommando 1 minedykkerkommando 1 marinejegerkommando
Luftforsvaret	116 fly, helikoptre, luftvern og	117 fly, helikoptre, luftvern og
Heimevernet	30000	45 000

Figur 4-12 Sammenligning anbefalt struktur FS-07 og St.prp. nr. 48.

#### 4.7.4 Diskusjon - hva kjennetegnet FS-07 og i hvor stor grad innvirket den på den etterfølgende langtidsplanen?

FS-07 valgte å basere det ressursmessige grunnlaget for studiearbeidet på et videreført 2008-budsjett. Den kvantitative sammenligningen mellom de to strukturforslagene viser at langtidsplanens strukturforslag generelt er noe større enn det FS-07 anbefaler. I tillegg velger langtidsplanen å opprettholde flere baser og vesentlig mer EBA. Slik sett kan man hevde at forsvarsstudiets anbefalinger ikke vesentlig har påvirket den strukturen som langtidsplanen fremmer. På den annen side viser sammenstillingen av de økonomiske indikatorene at langtidsplanen går inn for en generelt større ressurstildeling enn det FS-07 har lagt til grunn. Dette tyder på at FS-07 har påvirket langtidsplanen i den forstand at et er skapt forståelse for at en større struktur også må føre til økt ressurstildeling, noe som var et hovedmål for FS-07. Dette viser også at med utgangspunkt i et realistisk budsjettnivå er det mulig å oppnå økt ressurstildeling.

Innholdsmessig er det stor grad av likhet mellom FS-07 og langtidsplanen. Mange av de samme temaene er behandlet og dokumentene har stort sett samme struktur. At FS-07 var et samkjørt arbeid under ledelse av den nye integrerte strategiske ledelsen i Forsvarsdepartementet har nok vært en medvirkende årsak til at det synes å være en god sammenheng mellom dokumentene. Trolig har sentrale aktører fra FS-07 også bidratt i utformingen av langtidsplanen, noe som kan ha bidratt til den store graden av sammenheng i vurderingene. I tillegg hadde FFI en sentral støtterolle. På den annen side kan en slik omfattende koordinering også stille spørsmålstegn ved graden av uavhengighet i den såkalte militærfaglige anbefalingen. Det kan i alle fall være en

utfordring for utenforstående å se skillet mellom militær anbefaling og politisk beslutning etter at man etablerte det integrerte departementet (Diesen, intervju 2008).

FS-07 har lagt til grunn et budsjettnivå som forutsetter et brudd med den budsjettutviklingen Forsvaret har hatt de siste 20 årene, hvor bevilgningene er blitt redusert ved salderingen av budsjettet. Dette forutsettes også en viss tilleggsfinansiering for anskaffelse av nye kampfly (Forsvarsstudie 2007:14). Og langtidsplanen slår fast at det trengs betydelige investeringer utover det Forsvaret selv kan avsette til kampfly. I og med at man har fått økt budsjettet på kort sikt kan det tyde på at denne tilnærmingen har hatt en viss påvirkning på langtidsplanen. På den annen side kan man hevde at slike forutsetninger representerer en form for urealistisk planlegging. Og sett i lys av at langtidsplanen slår også fast at det forventes innstramminger i finanspolitikken på grunn av økende utgifter til pensjoner og helse/omsorg, kan man vel spørre seg hvordan dette vil utvikle seg (St.prp. nr. 48:45).

Et hovedmål for FS-07 var å utvikle et forsvar i langsiktig strukturell og økonomisk balanse. Selv om man ser ut til å ha fått en viss styrking av budsjettet på kort sikt, kan man på den annen side hevde at FS-07 benytter enkelte optimistiske planfaktorer. Man planlegger med en kostnadsvekst på 1,5 % utover inflasjonen, noe som er lavere enn FFI analyser som estimerer en kostnadsvekst på ca. 2,3 %<sup>20</sup> for perioden 2006-2012 (Johansen & Berg-Knutsen, 2006:54).

En viktig målsetning for FS-07 var å skape forståelse for at den eksternt drevne prisstigningen i forsvarssektoren var høyere enn vanlig prisstiging (Forsvarsstudie 2007:4). Langtidsplanen sier ikke noe konkret om dette, men omtaler utfordringene med eksternt påførte kostnader som kan medføre behov for å fremme ytterligere forslag om omstrukturering innenfor planperioden (ibid.:139). Man kan dermed ikke finne at dette viktige punktet i FS-07 har hatt innvirkning på langtidsplanen.

Et av hovedforslagene fra FS-07 om å slå sammen to vernepliktsbaserte avdelinger til en stående enhet, tilsvarende den eksisterende innsatsstyrken, blir ikke etterfulgt i langtidsplanen. På den annen side kan man konstatere at ambisjonsnivået for deltagelse med bakkestryker i internasjonale operasjoner er senket i langtidsplanen. Man operer nå med at Hæren skal ha evne til å bidra med en stridsgruppe på bataljonsnivå periodevis eller en stridsgruppe på kompaninivå kontinuerlig (St.prp. nr. 48:90). En slik reduksjon av ambisjonsnivået tyder på et visst gjennomslag for viktigheten av å skape balanse mellom aktivitet og ressurser.

---

<sup>20</sup> Tallet fremkommer ved å vekte materiell (1,7 %) med 0,25 og personell (2,5 %) med 0,75.

Samlet sett synes det å være godt samsvar mellom hovedlinjene i FS-07 og den etterfølgende langtidsplanen når det gjelder struktur og ressursbehov. Selv om ikke alle foreslåtte tiltak fikk gjennomslag i langtidsplanen, var et hovedmål for FS-07 å skape grunnlag for å utvikle et forsvar i langsiktig strukturell og økonomisk balanse. Dette ser ut til å ha hatt en viss suksess fordi man oppnådde en generell styrking av budsjettet, i alle fall på kort sikt. Likevel ble en del viktige anbefalinger av strukturell art fra FS-07 ikke tatt til følge. Dette kombinert med at langtidsplanen ikke følger opp de anbefalte reduksjonene i basestrukturen kan medføre at strukturen på sikt igjen blir satt under press.

## 5 Oppsummering og konklusjon

Hensikten med denne oppgaven var å analysere fenomenet ”forsvarsstudier” for å kunne si noe om i hvilken grad de har innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene som styrer Forsvarets utvikling. I tillegg var hensikten å fokusere på kjennetegn som kan bidra til å identifisere gjennomgående trekk ved forsvarsstudiene som kan gi innsikt i utfordringene i forsvarsplanleggingen.

I kapittel 2 ble det fokusert på at til tross for regelmessige forsvarsstudier og tilnærmet kontinuerlig omstilling kunne det virke som om hovedutfordringene i forsvarssektoren i stor grad videreføres til neste periode. Utfordringer som materielloverheng og eksternt drevne kostnadsfaktorer ble belyst. Oppgaven har derfor forsøkt å analysere forsvarsstudiene for å finne trekk som kan belyse disse utfordringene, og for å vurdere i hvilken grad forsvarsstudienes anbefalinger er blitt videreført i de etterfølgende langtidsplanene. En målsetning var også å finne om det var andre faktorer som preget utviklingen.

I dette kapitlet gis det en oppsummering av hovedfunn fra analysen med vekt på sentrale kjennetegn og en vurdering av forsvarsstudienes grad av påvirkning på de etterfølgende langtidsplanene. Til slutt følger en konklusjon som forsøker å besvare problemstillingen.

### 5.1 Oppsummering av kjennetegn og forsvarsstudiene grad av innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene

Analysen i kapittel 4 forsøkte å sammenligne innhold og konklusjoner i de respektive forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene. Hensikten var å analysere sentrale kjennetegn ved forsvarsstudiene og diskutere i hvilken grad forsvarsstudiene har påvirket de etterfølgende langtidsplanene. Utgangspunktet for å si noe om grad av innvirkning var at dersom det var stor grad av samsvar mellom vurderingene og hovedlinjene i dokumentene, så kunne dette tyde på at forsvarsstudien hadde hatt innvirkning på den etterfølgende langtidsplanen og omvendt. Faktorene det fokuseres på er som før hovedkonklusjoner, herunder indikatorer som sikkerhetspolitisk analyse, forsvarskonsept, hovedlinjer for den videre utviklingen, økonomiske og strukturelle målsetninger og andre relevante forhold.

**Analysen av FS-85** og den etterfølgende langtidsplanen viste at FS-85 hadde sterk fokus på en betydelig ressursøkning for å utvide og fornye eksisterende forsvarsstruktur. Noe som ikke i særlig grad følges opp i langtidsplanen. FS-85 vektlegger bortfallet av våpenhjelpen på midten av 1960-tallet som en hovedårsak til den vedvarende ubalansen mellom struktur og ressursbehov. Noe som bekreftes i langtidsplanen. Det er samsvar i begge dokumentene om den



sikkerhetspolitiske situasjonen og det overordnede forsvarskonseptet basert på et balansert nasjonalt invasjonforsvar og allmenn verneplikt. Likevel var det stor avstand mellom dokumentene når det gjaldt hovedlinjene for den videre utviklingen. FS-85 anbefaler en vesentlig høyere budsjettøkning enn det langtidsplanen går inn for. Forsvarsstrukturen som anbefales i FS-85 er også kvantitativt større, samtidig som det legges opp til et betydelig moderniseringsprogram i forhold til det langtidsplanen fastlegger. På tross av at begge dokumentene slår fast at det er mangel på ressurser, opprettholdes likevel en stor struktur. Samtidig etterlyses en grunnleggende gjennomgang av ambisjonsnivå og ressurstilgang. Det kan virke som om man ”skyver problemene” foran seg. FS-85 var preget av manglende samarbeid i forhold til Forsvarsdepartementet og Forsvarets forskningsinstitutt, noe som forsterket avstanden mellom dokumentene. I sum tyder det på at langtidsplanen har lagt mer vekt på samfunnsøkonomiske forhold og landets vanskelige økonomiske situasjon enn anbefalingene fra FS-85, og det er lite samsvar mellom hovedkonklusjonene i dokumentene. Når langtidsplanen likevel gikk inn for en mindre budsjettøkning er det vanskelig å fastslå om dette skyldtes påvirkning fra FS-85 eller andre forhold. Samlet sett vurderes derfor FS-85 til å ha hatt liten innvirkning på den etterfølgende langtidsplanen.

**Analysen av FS-91** og den etterfølgende langtidsplanen viste at FS-91 hadde sterk fokus på omstillinger for å fjerne misforholdet mellom budsjett og struktur/virksomhet. Noe som også ble fulgt opp i langtidsplanen. Det var enighet om den sikkerhetspolitiske situasjonen og om en videreføring av forsvarskonseptet, men med en reduksjon i ambisjonsnivået til et tidsavgrenset invasjonforsvar i en landsdel. Langtidsplanen diskuterer i tillegg nye forsvarskonsepter som man mener bør vurderes. Det var generell enighet om hovedlinjene for den videre utviklingen. Man innså at gjeldende struktur var for stor og begge dokumentene gikk inn for kraftige omstillinger og betydelige personalreduksjoner. Bedre samsvar mellom dokumentene kan nok skyldes at FS-91 brukte et gitt ressursnivå som utgangspunkt for planleggingen. Den omfattende koordineringen mellom FS-91, FFI og Forsvarsdepartementet synes også å ha bidratt til større samsvar i konklusjonene. At FS-91 var samkjørt med FK-90 synes i tillegg å ha medvirket til at studien fikk mer innvirkning på langtidsplanen. Likevel er det fortsatt betydelige avvik mellom de økonomiske og strukturelle anbefalingene i dokumentene, men avvikene er betydelig mindre enn i forrige runde. FS-91 anbefaler generelt både en høyere ressursramme og en større struktur enn langtidsplanen innvilger. Også denne gang synes de vanskelige forholdene i norsk økonomi å ha vært mer avgjørende for struktur- og budsjettutviklingen enn vurderingene i FS-91. I sum er samsvaret mellom hovedlinjene i FS-91 og langtidsplanen likevel relativt stort, noe som

indikerer at FS-91 hadde en større påvirkning på langtidsplanen enn ved forrige runde. På tross av stor fokus på kostnader i denne runden har likevel beregninger i ettertid vist at kostnadsanslagene fra FK-90, som lå til grunn for langtidsplanen, var ca. 20 % for lave.

**Analysen av FS-96** og den etterfølgende langtidsplanen viste at FS-96 hadde sterk fokus på å redusere tempoet i omstillingene fra forrige runde. Noe som også ble fulgt opp i langtidsplanen. Det var samsvar i beskrivelsen av den sikkerhetspolitiske situasjonen, med økt vekt på Forsvarets rolle i internasjonale operasjoner, og det var enighet om en videreføring av det gjeldende forsvarskonseptet med et større innslag av vervede. Dokumentene var samstemt om hovedlinjene for den videre utviklingen som innebar en konsolidering av driftsnivået og videreføring av strukturen. Noe man kan hevde bidro til både å ”skyve problemene” foran seg og konservere eksisterende struktur. FS-96 var godt koordinert med Forsvarsdepartementet og baserte seg på støtte fra FFI. Analysen viser likevel at det fortsatt er til dels betydelige avvik mellom de økonomiske og strukturelle anbefalingene i dokumentene, men avvikene er noe mindre enn i forrige runde. FS-96 anbefaler generelt både en høyere ressursramme og en større struktur enn langtidsplanen innvilger. FS-96 planlegger i tillegg med svært optimistiske planfaktorer for driftsvekst. Mens langtidsplanen går inn for at finansiering av store materiellanskaffelser baseres på tilleggsbevilgninger. Også denne gang synes forholdene i norsk økonomi å ha vært mer avgjørende for struktur- og budsjettutviklingen enn vurderingene i FS-96. Selv om det nå var en konjunkturoppgang måtte det føres en stram økonomisk politikk for å dempe veksten i etterspørselen. I sum er samsvaret mellom hovedlinjene for den videre utviklingen i FS-96 og langtidsplanen relativt stort, og forskjellene i de økonomiske og strukturelle anbefalingene tyder på at FS-96 hadde en noe større påvirkning på langtidsplanen enn ved forrige runde. På tross av de omfattende økonomiske analysene ved denne runden har beregninger i ettertid vist at kostnadsanslagene som langtidsplanen baserte sine anbefalinger på var minst 30 % for lave.

**Analysen av FS-00** og den etterfølgende langtidsplanen viste at FS-00 hadde hovedfokus på en omfattende reform og nedskalering av Forsvaret. Noe som ble etterfulgt i langtidsplanen. Behovet for reduksjoner begrunnes også med at våpenhjelpen og NATOs infrastrukturprogram har ført til en for stor struktur i forhold til ressursene. Dokumentene var samstemt om den sikkerhetspolitiske situasjonen, og at invasjonforsvaret ikke lenger skulle være dimensjonerende. Som en konsekvens var det enighet om en endring av forsvarskonseptet som tydelig ble initiert i FS-00 arbeidet. Man går over til det man kaller et ”moderne og fleksibelt forsvar” som innebærer en nedskalering av strukturen og en tilpasning til internasjonale

operasjoner. Og Forsvaret skal utformes til å bli et ”viktig instrument i norsk utenrikspolitikk”. Det var også enighet om hovedlinjene for den videre utviklingen som innebar omfattende driftsreduksjoner og omstillinger samt en kvantitativ reduksjon og kvalitativ økning av strukturen. I likhet med forrige studie er FS-00 koordinert med både Forsvarsdepartementet og analyseaktiviteten på FFI. Langtidsplanen ble denne gang også utarbeidet i nært samarbeid med personell fra FS-00. I tillegg har også konklusjonene til det forsvarspolitiske utvalget vært en forsterkende faktor i prosessen. Analysen av de økonomiske og strukturelle anbefalingene i dokumentene viser denne gang at langtidsplanen innvilger et generelt noe høyere ressursnivå enn det FS-00 anbefaler. Til gjengjeld opprettholder langtidsplanen en litt større struktur, noe som i sum tyder på en god sammenheng mellom de ressursmessige vurderingene i dokumentene. FS-00 benytter likevel relativt optimistiske planfaktorer for driftsvekst og materiellinvestering, og det forutsettes tilleggsbevilgninger ved store materiellanskaffelser. Strukturelt skjedde det en viss innovasjon ved at en egen innsatsstyrke for internasjonale operasjoner ble etablert i samsvar med FS-00. Flere nye strukturelementer diskuteres i FS-00 men man velger å opprettholde eksisterende struktur. Strukturelt var reformen således vesentlig en nedskalering av eksisterende organisasjon. Den økte ressurstildelingen i langtidsplanen bekrefter bildet fra tidligere om at de økonomiske vurderingene fra forsvarsstudiene ikke har vesentlig betydning for ressursnivået som faktisk bevilges. Men det viser også at med et realistisk utgangspunkt kan man likevel oppnå en økt ressurstildeling. I sum vurderes samsvaret mellom hovedlinjene for den videre utviklingen i FS-00 og langtidsplanen som meget stort. Og man kan hevde at FS-00 i vesentlig grad bidro til å sette en ny innretning for Forsvaret som ble gjenspeilet i langtidsplanen.

**Analysen av MFU-03** og den etterfølgende langtidsplanen viste at MFU-03 hadde hovedfokus på å effektivisere og redusere støttevirksomhet og styrkeproduksjon for å flytte mer av ressursbruken over til operativ virksomhet. Dette ble fulgt opp i langtidsplanen. Den sikkerhetspolitiske situasjonen som beskrives i begge dokumentene var helt samstemt, og det etablerte forsvarskonseptet fra forrige runde videreføres med en ytterligere tilpasning til en mer innsatsberedt og fleksibel forsvarsorganisasjon. Verneplikten skal ytterligere tilpasses Forsvarets behov. Det var også stor enighet om hovedlinjene for den videre utviklingen med økt vekt på stående styrker med høy kompetanse, herunder etableres et nytt avdelingsbefalskorps. Langtidsplanen støttet nå foreslåtte reduksjoner fra MFU-03 ved å slå fast at en reduksjon av Forsvarets størrelse var nødvendig av nasjonaløkonomiske årsaker. MFU-03 var svært tett integrert med Forsvarsdepartementet som også utga detaljerte føringer til utredningsarbeidet. MFU-03 personell deltok både under utformingen av de politiske føringene og i arbeidet med

langtidsplanen, noe som kan ha bidratt til det store samsvaret mellom dokumentene. FFI hadde også en sentral støtterolle. Analysen av de økonomiske og strukturelle anbefalingene i dokumentene viser at det er svært godt samsvar mellom anbefaling og resultat. Den årlige totale ressurstilgangen er lik i begge dokumentene. MFU-03 har likevel basert seg på et bevisst valg av optimistiske planfaktorer for driftsvekst og materiellinvestering, som kan føre til at det opprettholdes en større struktur enn det man har ressurser til. MFU-03 forutsetter også tilleggsbevilgninger ved store materiellanskaffelser. Strukturelt ble det vist en viss evne til innovasjon ved at det etableres en ISTAR-enhet og en enhet for UAV. I sum vurderes samsvaret mellom hovedlinjene for den videre utviklingen i MFU-03 og langtidsplanen som svært stort. Og man kan hevde at MFU-03 på vesentlige områder bidro til en ytterligere dreining mot en økt operativ evne spesielt innenfor internasjonale operasjoner. MFU-03 bidro i tillegg med nye konsepter som nettverksbasert forsvar som fortsatt preger utviklingen.

**Analysen av FS-07** og den etterfølgende langtidsplanen viste at FS-07 hadde hovedfokus på å videreutvikle innsatsforsvaret og skape en forsvarsstruktur som var i langsiktig økonomisk balanse. Dette følges i hovedsak opp i langtidsplanen. Det var enighet om den sikkerhetspolitiske vurderingen, med vekt på mindre kriser som kan utvikle seg raskt og trusselen fra internasjonal terrorisme. Langtidsplanen vektlegger imidlertid at Norge på grunn av sin geopolitiske stilling ikke kan rendyrke sitt forsvar mot internasjonal innsats. Det etablerte forsvarskonseptet videreføres med vekt på at Forsvaret skal utgjøre et moderne sikkerhetspolitisk virkemiddel. Selv om det er enighet om å opprettholde verneplikten er dette likevel mer fremhevet i langtidsplanen. Det er generell enighet mellom dokumentene når det gjelder hovedlinjene for den videre utviklingen. Selv om ikke alle sentrale anbefalinger fra FS-07 tas til følge, så styrkes ressurstildelingen med 800 millioner i langtidsplanen for å sikre bedre balanse mellom struktur og ressurser. På dette området kan det tyde på at FS-07 bidrar til å skape forståelse for sammenhengen mellom struktur og kostnader. Likevel forutsetter både FS-07 og langtidsplanen en budsjettutvikling som betinger et brudd med den erfarte nedadgående trenden. Man forutsetter også betydelige tilleggsbevilgninger for å anskaffe nye kampfly. Det er også innslag av optimistiske planfaktorer for driftskostnadsveksten. FS-07 ble gjennomført i regi av den integrerte strategiske ledelsen og var dermed helt samkjørt med Forsvarsdepartementet, og FFI hadde en sentral støtterolle. I tillegg har også konklusjonene til det forsvarspolitiske utvalget vært en forsterkende faktor i prosessen. Analysen av de økonomiske og strukturelle anbefalingene i dokumentene viser at det generelt er godt samsvar mellom anbefaling og resultat, og at langtidsplanen både anbefaler et noe høyere budsjett og en større struktur. Samtidig

reduseres ambisjonsnivået for deltagelse i internasjonale operasjoner. I sum vurderes samsvaret mellom hovedlinjene for den videre utviklingen i begge dokumentene som stort. Man kan hevde at FS-07 har bidratt til å skape et godt grunnlag for en bærekraftig utvikling av Forsvaret fremover, og at dette er gjenspeilet i langtidsplanen.

## 5.2 Konklusjon

Med de ressursene som brukes og den oppmerksomhet forsvarsstudiene får både internt i Forsvaret og eksternt, var utgangspunktet for oppgaven en interesse for å undersøke hva som kjennetegner disse studiene og i hvilken grad de innvirker på den etterfølgende langtidsplanen. Problemstillingen som ble valgt for å belyse temaet var:

*”Hva kjennetegner forsvarsstudiene og i hvilken grad har forsvarsstudiene hatt innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene?”*

Først gis det et svar på i hvilken grad forsvarsstudiene har hatt innvirkning på den etterfølgende langtidsplanen. Deretter fokuseres det på noen kjennetegn og gjennomgående trekk ved forsvarsstudiene som har kommet frem under analysen, og som kan bidra til å gi innsikt i utfordringene i forsvarsplanleggingen. De samme faktorene som er nevnt ovenfor benyttes her.

Generelt kan man si at det er stor grad av samsvar mellom forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanen på området sikkerhetspolitisk analyse og situasjonsbeskrivelse. Det er også stort samsvar mellom dokumentene i synet på det forsvarskonseptet som bør være gjeldende. Det har vært en gradvis utvikling fra den kalde krigens invasjonforsvar av hele landet, via et tidsavgrenset invasjonforsvar i en landsdel til dagens moderne og fleksible forsvar. Og det har vært enighet om justeringene underveis. Det mest markante skillet kom ved FS-00 og den etterfølgende langtidsplanen som resulterte i at man gikk bort fra invasjonforsvaret. Og man kan hevde at denne endringen skjedde på bakgrunn av analysene og anbefalingene i FS-00.

Når det gjelder hovedlinjene for den videre utviklingen, og økonomiske og strukturelle målsetninger er det derimot et mer sammensatt bilde. For FS-85 og den etterfølgende langtidsplanen var det stor avstand både mellom hovedlinjene for videre utvikling og mellom de økonomiske og strukturelle målsetningene. Etter dette har det vært en gradvis tilnærming mellom forsvarsstudiene og de etterfølgende langtidsplanene på disse områdene. I FS-91 og FS-96 var det godt samsvar mellom hovedlinjene for den videre utviklingen, men fortsatt til dels betydelige avvik mellom de økonomiske og strukturelle målsetningene i de etterfølgende langtidsplanene. I FS-00, MFU-03 og FS-07 er det imidlertid også tilnærmet samsvar mellom de økonomiske og strukturelle målsetningene i de etterfølgende langtidsplanene.

Tendensen er at det har vært økende samsvar etter hvert som forsvarsstudiene utvikler seg til å bli mer integrerte prosesser mellom de ulike hovedaktørene. De viktigste aktørene oppfattes som å være Forsvaret selv, Forsvarsdepartementet og Forsvarets forskningsinstitutt. Den første studien var preget av å være utarbeidet i isolasjon i Forsvarets interne organisasjon. Den siste FS-07 er utarbeidet i den integrerte strategiske ledelsen der departement og forsvarsledelse arbeider sammen. Etter hvert som departementet og FFI har blitt integrert i forsvarsstudienes arbeid synes samsvaret mellom anbefaling og resultat å ha blitt bedre. Andre forhold som synes å ha hatt betydning for studienes påvirkning er dersom Forsvarskommisjonen eller Forsvarspolitiske utvalg støtter anbefalingene fra forsvarsstudien. Selv om det er enkelte avvik er tendensen i stort at det har vært økende grad av samsvar mellom forsvarsstudiene og langtidsplanene etter hver studie og etter hvert som FFI og Forsvarsdepartementet i større grad integreres i arbeidet.

Et typisk kjennetegn ved forsvarsstudiene synes å være at de har liten innvirkning på den totale ressurstildelingen. FS-85 anbefalte store budsjettøkninger men fikk lite tilbake. Det synes som om de studiene som har tatt utgangspunkt i et sannsynlig budsjett, og gitt anbefalinger innenfor dette, har fått mest igjen. FS-00 og FS-07 fikk således en økt ressurstildeling i forhold til det de ba om. Konjunkturutviklingen og nasjonale økonomiske forhold synes alltid å være mer avgjørende enn forsvarssjefenes anbefalinger. På den annen side har forsvarsstudiene betydelig innvirkning på utviklingen innenfor den gitte ressursrammen. Eksempler er FS-00 med nytt forsvarskonsept og MFU-03 med nye konsepter for nettverksbasert forsvar og avdelingsbefalsordningen. Studienes evne til innovasjon for øvrig er ikke entydig. FS-00 diskuterte flere nye strukturelementer men konkluderte med at nyinvesteringer ikke var mulig innenfor eksisterende rammer. Ved andre tilfeller har langtidsplanene drøftet nye strukturelementer uten at studiene har nevnt dette.

Fra FS-85 og frem til FS-00 har våpenhjelpen og den resulterende overdimensjonerte forsvarsstrukturen vært nevnt som et gjennomgående kjennetegn og utfordring. Oppgaven har vist at ulike forsvarsstudier kan ha innvirket til å opprettholde en for stor struktur i forhold til tilgjengelige ressurser. FS-85 bidrar til videreføring av en struktur som også langtidsplanen hevder ikke kan finansieres. FS-96 benytter optimistiske planfaktorer og anbefaler i tillegg en pause i omstillingene, noe som bidrar til å konservere eksisterende struktur. MFU-03 benytter urealistiske/bevisst optimistiske planfaktorer som fører til at en for stor struktur blir videreført. Ved flere forsvarsstudier planlegger man med underestimerte kostnadsfaktorer. Fra FS-00 og frem til og med FS-07 planlegges det i tillegg med ekstrabevilgninger for store

materiellanskaffelser. Oppgaven har vist at denne type anbefalinger har innvirkning på de etterfølgende langtidsplanene, og man kan således hevde at i alle fall noen av forsvarsstudiene har bidratt til å ”skyve problemene” med en for stor struktur foran seg.

### 5.3 Videre forskning

I denne oppgaven er det ikke undersøkt hvorvidt langtidsplanene ble endret under stortingsbehandlingen, eller i hvilken grad langtidsplanene reelt ble gjennomført. Ved eventuelle avvik hadde det i planleggingssammenheng også vært interessant å utforske årsakene til hvorfor det ikke gikk slik som det var planlagt. På denne måten kan man trolig også danne seg en bedre oppfatning om hva som er realistisk å få til i slike prosesser. Og man kunne ha fått økt kunnskap om de faktorene som også påvirker selve implementeringen av vedtatte planer. En studie som går mer i dybden på færre prosesser synes derfor interessant for et fremtidig prosjekt.

## Kildeliste

### Skriftlige eller elektroniske kilder

- Bastiansen, Atle. 2008. Notater under intervju i Forsvarsdepartementet. Oslo, 22. januar 2008.
- Børresen, Jacob, Gjeseth, Gullow & Tamnes, Rolf. 2004. *Norsk forsvarshistorie 1970-2000. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag, bind 5.
- Børresen, Jacob. 2005. *Forsvar uten trussel*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Dalseg, Roger, Vamraak, Tore, Steder, Frank Brundtland & Karlsen, Roy. 2001. *Kostnadsberegning av forsvarsstrukturer ved hjelp av KOSTMOD – forslag til forbedring av verktøy og arbeidsprosess*. FFI rapport 2001/04957. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Diesen, Sverre. 2008. Utskrift fra lydopptak under intervju i Forsvarsdepartementet. Oslo, 4. mars 2008.
- FFI-Fokus 1-07. *Forsvar koster*. 2007. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Greenwald, Bryon E. 2003. *Understanding Change: An Intellectual and Practical Study Of Military Innovation*. Doktorgradsavhandling ved School of The Ohio State University. <http://www.ohiolink.edu/etd/send-pdf.cgi?osu1070502037>. Benyttet kilde 12. desember 2007.
- Forsvarsanalysen 1996*. FFI rapport-97/03950. 1997. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. KONFIDENSIELT.
- Forsvarsanalysen 2000 – Forsvaret mot 2020*. FFI rapport-2000/03095. 2000. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. BEGRENSET.
- Forsvarsanalysen (1978) – sluttrapport* (NDRE Report No S14). 1978. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. HEMMELIG, avgradert 12. mars 2002.
- Forsvarskommisjonen av 1946* (innstilling datert oktober 1949). Oslo.
- Forsvarssjefens militærfaglige utredning/MFU 03. 2003. Oslo: Oslo mil/Akershus.
- Forsvarsstudie 2000*. 2000. Oslo: Forsvarssjefen/Forsvarets overkommando.
- Forsvarsstudie 2007*. 2007. Sluttrapport. Oslo: Forsvarssjefen/Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsstudien 1985*. 1986. Ugradert versjon. Oslo: Forsvarets overkommando.
- Forsvarsstudien 1991*. 1992. Ugradert versjon. Oslo: Forsvarets overkommando.



*Forsvarsstudien 1996. 1997.* Oslo: Forsvarets overkommando.

Frisvold, Sigurd. 2003. *Status og utfordringer i Forsvaret*. Foredrag i Oslo Militære Samfunn 8. desember 2003. <http://www.oslomilsamfund.no/foredrag/2003/2003-12-08-Forsvarssjef.html>. Benyttet kilde 20. april 2008.

Hals, Barthold H. T. 2008. Notater og utskrift fra lydopptak under intervju på TRADOK. Oslo, 3. mars 2008.

Holme, Nils. 2008. Notater under intervju. Oslo, 23. januar 2008.

Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand S: Høyskoleforlaget, 2. utgave.

Johansen, Kristian & Berg-Knutsen, Espen. 2006. *Enhetskostnadsvekst i Forsvaret*. FFI rapport 2006/00900. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Krohn Devold, Kristin. 2002. *Politiske rammer for MFU*. Brev fra forsvarsministeren til forsvarssjefen datert 1. oktober 2002 (referanse; 2001/02300-68/FD III/PIP/201.01). Tilgjengelig på Forsvarets nettsider. [http://www.mil.no/fst/mfu/start/dette\\_er\\_mfu/fd\\_rammer/](http://www.mil.no/fst/mfu/start/dette_er_mfu/fd_rammer/). Benyttet kilde 20. april 2008. Disse føringene kommer i tillegg til foreløpige føringer gitt i brev fra Forsvarsdepartementet datert 13. februar 2002 (referanse; 2001/02300-14/FD III/PIP/201.01) og utfyllende rammer gitt i brev fra Forsvarsdepartementet datert 18. juni 2003 (referanse; 2001/02300-131/FD III/PIP/201.01).

MFU-03. (se: Forsvarssjefens militærfaglige utredning/MFU 03).

Narum, Paul. 2008. Notater og lydopptak fra intervju ved Forsvarets forskningsinstitutt. Kjeller, 5. mars 2008.

Nermo, Bjarne. 2008. Notater under intervju i Forsvarsdepartementet. Oslo, 24. januar 2008.

NOU 1978: 9. *Forsvarskommisjonen av 1974*. Oslo: Statens trykningskontor.

NOU 1992: 12. *Forsvarskommisjonen av 1990*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste seksjon statens trykning.

NOU 2000: 20. *Et nytt forsvar*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, informasjonsforvaltning.

NOU 2007: 15. *Et styrket forsvar*. Oslo: Departementenes servicesenter.

Otterlei, Johnny M. 2002. *Norwegian Defence Reforms of the 1990s*. FFI/rapport-2002/01206.

Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

*Presentasjon FS-07*. 2007. Utdrag fra elektronisk presentasjon "Orientering ved fremleggelse av FS-07 i forbindelse med undervisning". Oslo: Forsvarets stabsskole, 5 nov 2007.

Skjelland, Espen. 2008. Notater under intervju på Forsvarets forskningsinstitutt. Kjeller, 23 januar 2008.

Solstrand, Ragnvald H. 2008. Notater under intervju på Forsvarets forskningsinstitutt. Kjeller, 7 april 2008.

St.meld. nr. 54 (1987-88): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93. Forsvarsdepartementet.

St.meld. nr. 16 (1992-93): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98. Forsvarsdepartementet.

St.meld. nr. 22 (1997-98): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Forsvarsdepartementet. (Nettversjon lastet ned fra Forsvarsdepartementets nettsider er benyttet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/19971998/Stmeld-nr-22-1997-98-.html?id=191476>).

St.prp. nr. 45 (2000-2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Forsvarsdepartementet.

St.prp. nr. 55 (2001-2002): Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005. Forsvarsdepartementet.

St.prp. nr. 42 (2003-2004): Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008. Forsvarsdepartementet.

Tiller, Morten. 2008. Notater under intervju i Forsvarsdepartementet. Oslo, 22. januar 2008.

Web 1. *Luftkrigsskolens biblioteks nettsider*.

<http://biblioteket.luftkrigsskolen.no/Offentligedokumenter/tabid/68/Default.aspx>. Benyttet kilde 4. februar 2008.

Web 2. *Pressemelding nr. 051/96 utgitt 25.09.1996 av Forsvarsdepartementet*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Brundtland->

[III/234964/234965/235752/historisk\\_punktum\\_for\\_amerikansk.html?id=236440](http://III/234964/234965/235752/historisk_punktum_for_amerikansk.html?id=236440). Benyttet kilde 16. april 2008.

Aabakken, Stein. 2001. *Årsaker til manglende oppfølging av planene i Forsvarskommisjonen av 1974 og Forsvarskommisjonen av 1990*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

#### Liste over intervjuobjekter

1. Bastiansen, Atle. Brigader, leder for Forsvarsstudie 2007, Oslo, 22. januar 2008
2. Diesen, Sverre. General, forsvarssjef, Oslo, 4. mars 2008
3. Hals, Barthold H.T. Brigader, sjef TRADOK, Oslo, 3. mars 2008
4. Holme, Nils. Tidligere direktør for Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Oslo, 23. januar 2008
5. Narum, Paul. Administrerende direktør FFI, Kjeller, 5. mars 2008
6. Nermo, Bjarne. Oberst, sjef FD-IV-5 Strukturutvikling, 24. januar 2008
7. Skjelland, Espen. Forskningssjef FFI avdeling Analyse, Kjeller, 23. januar 2008
8. Solstrand, Ragnvald. Sjef planenheten FFI, Kjeller, 7. april 2008
9. Tiller, Morten. Assisterende departementsråd FD, 22. januar 2008.

## Vedlegg A – Liste over forkortelser

ARS	-	Air Control Centre, <b>R</b> ecognized Air Picture production centre and <b>S</b> ensor Fusion Post (luftkontroll og kommandosenter)
DKV	-	Driftskostnadsvekst (driftskostnadsøkning i forsvarssektoren utover vanlig prisstigning)
EBA	-	Eiendom, bygg og anlegg
FA	-	Forsvarsanalyse (FFI arbeid)
FD	-	Forsvarsdepartementet
FFI	-	Forsvarets forskningsinstitutt
FK	-	Forsvarskommisjon
FLO	-	Forsvarets logistikkorganisasjon
FO	-	Forsvarets overkommando (nå nedlagt)
FS	-	Forsvarsstudie
FPU	-	Forsvarspolitisk utvalg
FSK	-	Forsvarets spesialkommando
FST	-	Forsvarsstaben
HJK	-	Hærens jegerkommando
ISTAR	-	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (etterretningsavdeling)
KOSTMOD	-	Modell for kostnadssimulering (ved Forsvarets forskningsinstitutt)
LTP	-	Langtidsplan (annet navn for stortingsmelding eller stortingsproposisjon som omhandler Forsvarets utvikling i en planperiode på 4-5 år. Begrepet ”langtidsproposisjon” er også benyttet)
MFU	-	Militærfaglig utredning (forsvarsstudie fra 2003)
MLU	-	Mid Life Update (F-16 midtlivs oppdateringsprogram)
MTB	.	Missiltorpedobåt
NOU	-	Norges offentlige utredninger
TKF	-	Teknologisk fordyrelse (kostnadsøkning på forsvarsmateriell utover vanlig prisstigning)
TRADOK	-	Hærens transformasjons- og doktrinekommando
UAV	-	Unmanned Aerial Vehicle (ubemannet luftfartøy)

## Vedlegg B – Oversikt over FS, FK/FPU, tilhørende stortingsdokumenter og Forsvarsanalyser som er behandlet

Oversikten viser de ulike Forsvarsstudiene (FS) som behandles i denne oppgaven, eventuell sammenfallende Forsvarskommisjon eller Forsvarspolitisk utvalg (FK/FPU) og tilhørende stortingsdokumenter. Eventuelle forsvarsanalyser (FA) i regi av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er også indikert.

Forsvarsstudie	Forsvarskommisjon / Forsvarspolitisk utvalg	Stortingsdokument / Langtidsplan	Forsvarsanalyse ved FFI
FS-85	FK-74 <sup>21</sup>	St.meld. nr. 54 (1987-88)	FA-1978
FS-91	FK-90 nedsatt 26. januar 1990	St.meld. nr. 16 (1992-93)	FA-1991 <sup>22</sup>
FS-96		St.meld. nr. 22 (1997-98)	FA-1996
FS-00	FPU nedsatt 16. juli 1999	St.prp. nr. 45 (2000-2001) og St.prp. nr. 55 (2001-2002) <sup>23</sup>	FA-2000
MFU-03		St.prp. nr. 42 (2003-2004)	
FS-07	FPU nedsatt 18. august 2006	St.prp. nr. 48 (2007-2008)	

<sup>21</sup> Forsvarskommisjonen av 1974 avga sin innstilling i 1978. Den var således ikke samkjørt med FS-85, men den ble brukt som grunnlagsdokument for arbeidet med FS-85.

<sup>22</sup> Egen FFI-rapport er utgitt (Sødal, Sigbjørn. 1991. *Sluttrapport fase 1, FFI/601 - SYS/161*), men den er ikke brukt som kilde.

<sup>23</sup> Kun benyttet for kvantitative data.

## Vedlegg C – Intervjuguide

### Innledning

- Gi en kort presentasjon av intervjuer og bakgrunn for valg av denne oppgaven
- Presentasjon av tema og problemstillingen som ønskes belyst under intervjuet.

Hensikten med denne oppgaven er å analysere fenomenet ”forsvarsstudier” (FS). FS er erfaringsmessig noe som engasjerer de fleste som arbeider med forsvarsrelaterte saker, og det brukes betydelige ressurser hver gang studiene gjennomføres. Jeg har valgt å starte med FS-1985 og deretter se på FS-1991, FS-1996, FS-2000, MFU-03 og FS-07. Analysen vil forsøke å belyse i hvilken grad disse fagmilitære studiene har hatt reell innvirkning på den strategiske utviklingen av Forsvaret. Det er videre interessant å si litt om ressursbruk og metodikk som er anvendt i de ulike studiene.

### Administrativ informasjon

- Jeg ønsker å kunne benytte den informasjonen som kommer frem i intervjuet som kilde i oppgaven. Det er derfor ikke ønskelig å anonymisere informasjonen
- For å ikke bli for opptatt med notater underveis i samtalen vil jeg gjerne benytte båndopptager. Jeg har valgt å ikke skrive ut et fullstendig referat fra intervjuet, men dersom det er behov for godkjenning av innspill og sitater som blir brukt i oppgaven, foreslår jeg at jeg legger frem den fullstendige teksten for din vurdering
- Selv om jeg benytter noen forhåndsdefinerte spørsmål ønsker jeg en åpen tilnærming under intervjuet. Og jeg imøteser gjerne andre relevante innspill og tilnærminger underveis.
- Er det eventuelt noen spørsmål til intervjuer før start?

### Spørsmål

1. I hvilken grad mener du at forsvarsstudiene (FS) har vært styrende for den reelle utviklingen av Forsvaret? Eller med andre ord; har du inntrykk av at studiene har fått tilstrekkelig gjennomslag?
2. Er det mulig å angi et anslag, for eksempel i form av en prosentverdi, for hvor mye av de tiltakene som har vært anbefalt i en FS som reelt sett er blitt gjennomført eller tatt til følge?
3. Hvor store ressurser (spesielt i forhold til personell og tidsbruk) har medgått til den/de studiene du har kjennskap til (ca anslag i årsverk)?

- a. Ca størrelse på FS organisasjonen (inkludert fast- og deltidsansatte)
  - b. Fra avdelinger/linjen
  - c. Fra gren- og fellesstaber
  - d. Fra FFI
  - e. Øvrige?
4. Har du inntrykk av at resultatene etter de ulike FSene står i forhold til den arbeidsinnsatsen og ressursbruken som nedlegges i de ulike studiene?
  5. Har FS du kjenner til arbeidet etter en klar metodikk som har vært gjenkjennbar fra tidligere studier eller fra kjent planleggingsteori?
  6. Hva er styrkene og svakhetene med FS tilnærmingen sett i forhold til den strategiske utviklingen av Forsvaret?
  7. Klarer man, i den/de FS(ene) du kjenner til, i tilstrekkelig grad å etablere en ”overordnet” tilnærming til problemstillingene når man trekker inn fagpersonell fra forsvarsgrenene i FS organisasjonen?
  8. Enkelte hevder at det faktisk at man setter i gang omfattende studier, som pågår over år, i en periode der man er midt i implementeringen av forrige langtidsplan virker forstyrrende på organisasjonen. Kan dette være en faktor som hemmer en effektiv implementering av allerede vedtatte reformer?
  9. I de ulike FSene synes fokuset på økonomiske rammer å være et gjennomgående tema. I hvilken grad synes du Forsvaret har lyktes med å få tildelt tilfredsstillende økonomiske ressurser med bakgrunn i FS prosessene?
  10. Er det andre faktorer som har hatt større betydning for den strategiske utviklingen av Forsvaret enn FS? I så fall hvilke anses som de viktigste?
  11. Anser du FS som en nødvendig del av forsvarsplanleggingen?
  12. Kan man se for seg alternative, og kanskje mer effektive, metoder for strategisk utvikling av Forsvaret?
    - a. Kjenner du eventuelt til hvordan sammenlignbare etater eller land driver tilsvarende forsvarsplanlegging?

13. Kjenner du til andre relevante aktører jeg burde intervju for å lære mer om disse spørsmålene?

Til slutt vil jeg takke for at du tok deg tid til å besvare mine spørsmål og ga meg anledning til å gjennomføre dette intervjuet!