

I krydsfeltet mellem forlig og virkelighed - forsvarets strategiske kapacitetsudvikling

1. oktober 2010

Lige nu er forsvarsforliget under implementering, og man kan frygte, at implementeringsplanen i højere grad er styret af kortsigtet optimering baseret på den eksisterende struktur og aktuelle udfordringer end på analytiske overvejelser om fremtidige krav til forsvarets organisation og opgaveløsning

Fra forlig til virkelighed

Det er godt et år siden, at Folketingets partier, med undtagelse af Enhedslisten, indgik en aftale om forsvarets ordning for perioden 2010-2014. Det blev hurtigt åbenlyst, at de politisk aftalte ressourcer ikke understøttede den pålagte struktur og opgaveløsning, og forsvarskommandoen har derfor anvendt perioden indtil nu på at analysere, hvordan strukturen kan optimeres.

Umiddelbart lader det ikke til, at forsvaret vil iværksætte revolutionerende ændringer i den eksisterende struktur, og det er der to gode grunde til: Primært er politikerne generelt uvillige til at træffe sikkerhedspolitiske beslutninger, der går ud over deres nuværende valgperiode; sekundært har forsvaret tradition for at optimere strukturen ved at reducere alle områder en smule – for fortsat at råde over flest mulige kapaciteter, der kan indsættes, i takt med at politikerne beder om det. Disse to forhold umuliggør reelt strategisk kapacitetsudvikling i forsvaret.

Det er den virkelighed, som en politisk ledet virksomhed er underlagt, men politikernes beslutningsvillighed og viden om forsvaret kan styrkes, hvis forsvaret mere målrettet yder militærfaglig rådgivning om de rådige militære kapaciteters styrker og svagheder, herunder rådgiver om potentielle, fremtidige kapaciteter, såfremt politikerne efterspørger en bestemt effekt.

Danmark får ikke en sikkerhedspolitisk kapacitet ved at anskaffe eksempelvis en fregat. Det kræver et doktrinært grundlag for dens anvendelse, både alene og i sammenhæng med andre kapaciteter. Det kræver også uddannelse af såvel besætningen som dem, som skal indsætte kapaciteten, dem, som skal samarbejde med kapaciteten, og dem, som skal vedligeholde den. Det kræver faciliteter og en organisation afstemt til de krav, som netop en fregat har. At udvikle en sådan kapacitet kræver, at der justeres på alle områder, så samspillet mellem de forskellige elementer optimeres

Forsvarets militærfaglige rådgivning skal baseres på to elementer: en detaljeret viden og indsigt i, hvad forsvarets nuværende kapaciteter rummer, samt en antagelse af, hvad fremtidens krige og konflikter vil kræve af de militære kapaciteter.

At kunne kæmpe og vinde

Hvad kendetegner forsvarets aktuelle struktur? Forsvarets mission lyder: "Ved at kunne kæmpe og vinde fremmer Forsvarets soldater en fredelig og demokratisk udvikling i verden og et sikkert samfund i Danmark", men det er forkert at antage, at danske succeser i de seneste 10 års engagementer er et resultat af én universel tilgang til opgaverne – en "one size fits all".

Forsvaret har med enheder været engageret på forskellige steder som Balkan, Irak, Libanon og Afghanistan;

engagementer, der ikke alene er forskellige, hvad angår geografi og klima, men som tilsvarende er forskellige i relation til fx udviklingsniveau, historie, religion, etnicitet, kultur, demokrati, nationalisme og dermed konfliktårsag. Det er succesen i disse operationer, der er forsvarets raison d'être, og det er væsentligt, at forsvaret anvender tilstrækkeligt med ressourcer på at analysere, hvad "kæmpe og vinde" har betydet i den enkelte kontekst, og hvorfor nogle kapaciteter virker godt i en kontekst men mindre succesfuldt i en anden. Erfaringer, der ikke medfører større organisatoriske ændringer, er som regel nemmere at implementere, end de mere komplekse problemstillinger, der potentielt kan resultere i grundlæggende ændringer til den eksisterende struktur, herunder organisation, uddannelse og doktrinært grundlag.

Det er indlysende, at opgaven med at identificere og analysere operative erfaringer for derefter at evaluere deres anvendelighed og evt. konsekvenser for den eksisterende struktur er et umådeligt omfattende, komplekst og ressourcekrævende arbejde. Det er ikke desto mindre en grundlæggende forudsætning for succesfuld kapacitetsudvikling!

Det er i den henseende vigtigt, at erfaringsopsamling ikke kun gennemføres internt, men at også eksterne, uvildige eksperter evaluerer forsvarets indsatser, så sammenhængen mellem årsag og virkning tydeliggøres. Det ville tilsvarende styrke erfaringsopsamlingen, hvis forsvarets kultur i højere grad fremmede, at fejl åbent kunne indrømmes – og tilgives.

Fremtidens kapaciteter

Det er altid svært at spå – især om fremtiden, lyder en talemåde. Forsvaret bør styrke sin evne til at give politikerne militærfaglig rådgivning om udvikling eller anskaffelse af kapaciteter, som forsvaret forventer kan blive afgørende for succes i relation til fremtidige opgaver. Dette er ikke en nem opgave, og det kan vise sig, at begreberne "kæmpe og vinde" ikke længere vil have det samme normative indhold, som de har i dag.

For at kunne "kæmpe og vinde" skal forsvaret indledningsvist gøre sig klart hvor, hvordan og mod hvem man skal kæmpe, hvem vi kæmper med, samt hvornår man kan sige at have vundet. Denne opgave er udfordrende, men forsvaret bør ofre de nødvendige ressourcer på at studere, analysere og afdække fremtidige udfordringer, herunder identificere hvilke krav, der stilles til forsvarets evne til at "kæmpe og vinde".

Grundlaget er bl.a. studier som Allied Command for Transformations "Multiple Futures Project" eller tilsvarende strategiske studier, der "kigger langt ud af boksen". Disse studier bør sammenholdes med hjemlige analyser, der sætter udfordringerne ind i en national kontekst og som skaber sammenhæng til forsvarets eksisterende struktur.

Politisk vilje og vision er styrende parametre

Fraværet af en langsigtet udenrigs- og sikkerhedspolitik strategi og manglende vilje til at tage konsekvensen af for få ressourcer og for omfattende opgaver betyder, at strategisk udvikling i en offentlig, politisk ledet organisation ikke er uproblematisk.

Det er afgørende, at såvel politikerne som forsvaret udviser modvilje til både at omstille og afvikle kapaciteter, der ikke længere efterspørges, samt opstille nye kapaciteter baseret på fremtidige krav. Justeringer bør ske med et holistisk perspektiv og ikke som optimering af enkelte, udvalgte områder.

Forsvaret bør udvise villighed og afsætte flere ressourcer til at afstemme det doktrinære grundlag til at afspejle den måde, som fremtidens krige skal udkæmpes på, herunder tilpasse sin permanente organisation og sine faste etableringer i forhold til økonomisk ansvarlighed og politisk vilje. Forsvaret bør forholde sig til materielrelaterede og teknologiske behov i takt med, at behov identificeres, og ikke først når enheder udsendes, lige som forsvaret bør sikre sig rådighed over nødvendige faglige og personlige kvalifikationer og kompetencer gennem en målrettet og visionær udvikling af såvel ledere som medarbejdere.

Hvis forsvarets strategiske kapacitetsudvikling ikke styrkes institutionelt og konceptuelt, vil fremtidens struktur

alene være baseret på nutidens succeser og muligheder med åbenlys fare for, at den fremtidige struktur ikke vil kunne løse fremtidens udfordringer.