



## Truslene – konseptene – ressursene – alliansen

refleksjoner om ny langtidsplan for forsvarssektoren 2021-2024

### Hovedpunkter

- Et norsk forsvarskonsept er avhengig av legitimitet og funksjonalitet – da må det på forhånd skapes enighet om hvorvidt Norge skal ha det og på hvilket nivå det skal ligge.
- Totalforsvarskonseptet er avhengig av tilitskapital – det fordrer ikke bare styrking av psykologisk beredskap og sivil motstandsdyktighet, men også tydelig satsing på Forsvaret.
- Det militæroperative forsvarskonseptet må sikre troverdig avskrekkelse og mulighet til å kjempe effektivt – det innebærer robust evne til å beskytte egen og alliert kampkraft og til å slåss integrert og fellesoperativt.
- Norske militære kapasiteter kan påvirke Russlands kost-nytte-vurdering av å skulle ta kontroll over deler av norsk territorium, men avskrekkende tiltak har mindre effekt om Norge blir involvert som følge av russiske defensive tiltak i en konflikt med en tredjepart
- Trusselbildet er i rask endring med et mer selvhevdende Russland i våre nærområder og økt usikkerhet om USAs retning og vår sikkerhetspolitiske grunnmur – da må Norge ta større ansvar for egen sikkerhet.
- Norge bør oppnå det såkalte «toprosent-målet» i 2024 – det er en forsikringspremie vi har inngått å betale, og sikkerhetssituasjonen gjør at vi må styrke egenevnen. Dette må imidlertid gjøres med årvåkenhet for å sikre bærekraft og fleksibilitet.
- Norges mest effektive avskrekkingstiltak er å legge til rette for alliert bistand. Dette må sikres delvis gjennom infrastrukturinvesteringer, delvis gjennom å vektlegge evnen til å støtte allierte styrker i Norge.
- Langtidsplanen må legge rammer for at forsvarssektoren kan starte omstilling til en ny tid – dette er avhengig av bedre utnyttelse av både tidligere og fremtidige overføringer samt økt evne til forsvar mot nye trusler.

## Innhold

### • Innledning

- Kjell Inge Bjerga:  
Forutsetninger for et forsvarskonsept 3

### Truslene

- Gjermund Forfang Rongved:  
Det nye trusselbildet 8
- Kristin ven Brusgaard:  
Russland som regional utfordrer 12

### Konseptene

- Magnus Håkenstad:  
Totalforsvarets moralske dimensjon 16
- Ole Marius Tørrisplass:  
Mot et fellesoperativt konsept for Forsvaret 20

### Ressursene

- Dagfinn Christian Selvaag:  
Forsvarssektorens omstilling til en ny tid 24
- Gjermund Forfang Rongved:  
«Toprosentmålet» 27

### Alliansen

- Johannes Gullestad Rø:  
Allianseperspektivet og norsk langtidsplanlegging 33
- Paal Sigurd Hilde:  
Allierte forsterkninger og egnevevne i norsk forsvarsplanlegging 39

## INNLEDNING

*Kjell Inge Bjerga*

### Forutsetninger for et forsvarskonsept

*Før man diskuterer innholdet i et eventuelt nytt norsk forsvarskonsept, må politikere og andre aktører i det sikkerhet- og forsvarspolitiske kompleks bli enige om hvorvidt vi skal ha et slikt konsept og på hvilket nivå det skal ligge. Det blir ikke bare lett.<sup>1</sup>*

I politisk og militær retorikk brukes begrepet forsvarskonsept i mange ulike sammenhenger og på forskjellige måter. I 2016 viste statsminister Erna Solberg til at regjeringens budsjettforhandlinger var vanskelige fordi det «er veldig forskjell i forsvarskonsept mellom det noen partier ønsker, og det som det store flertallet har vært enige om er riktig retning for Forsvaret».<sup>2</sup> Året etter holdt hun tilbake applausen ved utdelingen av Nobels fredspris til atomvåpenmotstanderne i ICAN, fordi «NATO har atomvåpen som en del av sitt forsvarskonsept, og det må vi være med på».<sup>3</sup> Sommeren 2019 fastslo politisk ledelse i Forsvarsdepartementet at i arbeidet med den nye langtidsplanen «skal sikkerhets- og forsvarspolitikken revideres og oppdateres», og at det er «behov for å utvikle og konkretisere forsvarskonseptet».<sup>4</sup> Hensikten var å «bidra til forståelse av Forsvarets innretning, samt gi en tydeligere retning for den videre utviklingen i møte med dagens og fremtidens sikkerhetsutfordringer».<sup>5</sup> Et halvt år tidligere hadde FFI gjort en studie av fire «ulike konseptuelle retninger for videreutviklingen av Forsvaret» med tilhørende kostnadsoverslag.<sup>6</sup> På militært hold har forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen slått fast at «NATO er kjer-

nen i vårt forsvarskonsept», men i hans fagmilitære råd fra høsten 2019 brukes ikke ordet forsvarskonsept overhodet.<sup>7</sup>

De høyst ulike oppfatningene av hva et forsvarskonsept er, gjør nødvendigvis at det vil bli vanskelig både å identifisere og enes om et konkret forsvarskonsept og hvilket nivå dette skal befinne seg på. Skal det være politisk eller militært? Strategisk eller operativt? Og hvor detaljert skal et konsept være? Dette er bare noen av mange spørsmål vi ikke vil ta for oss innledningsvis. I det følgende drøftes i stedet to grunnleggende spørsmål som bør avklares før utforming og implementering av et konsept for forsvaret av Norge. Deretter vil vi forklare sammensetningen av denne IFS Insight, som i det videre vil berøre en rekke sentrale aspekter ved utforming av et slikt konsept. Men aller først må vi avklare hva vi egentlig mener når vi snakker om et forsvarskonsept.

#### **Hva er et forsvarskonsept?**

Et forsvarskonsept må forstås som en bærende idé for hvordan Norge skal bruke de militære virkemidlene landet har for å sikre sitt territorium og sine interesser. I snever

<sup>1</sup> Deler av argumentasjonen i dette bidraget er tidligere publisert i Kjell Inge Bjerga og Håkon Saxi (2018), «Behovet for et norsk forsvarskonsept», IFS Insight 8/2018, som en delrapport fra Planprogrammet ved IFS.

<sup>2</sup> Aftenposten 7. november 2016.

<sup>3</sup> Dagbladet 10. desember 2017.

<sup>4</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-vil-oppmuntre-til-en-bred-offentlig-debatt-om-den-nye-langtidsplanen/id2661668/>, lastet ned 02. oktober 2019.

<sup>5</sup> Samme

<sup>6</sup> FFI (2019), «Hvordan styrke forsvaret av Norge?», FFI-rapport 19/00328, s. 3.

<sup>7</sup> VG 10. juni 2019; Forsvarssjefens fagmilitære råd (2019), *Et styrket forsvar*. Oslo: Forsvaret.

forstand vil det si å knytte den norske militære strukturen med tropper, fartøyer og fly direkte til Norges sikkerhetspolitiske mål. Bredere forstått vil det bety å legge en tverrsektoriell totalforsvarstilnærming til grunn og knytte også ikke-militære virkemidler til de sikkerhetspolitiske målene. Et konsept vil virke både på kort og lang sikt, og må ligge til grunn for langtidsplanlegging, inkludert investeringer og strukturer. Det stopper imidlertid ikke der, for uavhengig av nasjonal konseptuell tilnærming vil NATO og alliansegarantien måtte være kjernen i et norsk forsvarskonsept. Samtidig vil et forsvarskonsept også måtte si noe om hvordan virkemidlene skal brukes både dersom Norge står alene uten alliert støtte og dersom Norge mottar allierte forsterkninger. Det siste er særlig komplisert fordi det ikke er mulig å forutsi nøyaktig hvilke typer allierte forsterkninger som kan påregnes til eksakt hvilken tid i en fremtidig konflikt.

### **Skal Norge ha et forsvarskonsept?**

Kompleksiteten i det som er skissert ovenfor tilsier at det opplagt er krevende å utvikle og implementere et slikt konsept. Men før det gir mening å starte en diskusjon om innholdet i et forsvarskonsept, bør i hvert fall to grunnleggende spørsmål avklares, og denne avklaringen bør få en autorativ politisk forankring i såvel Storting som Regjering.

For det første bør det avklares og besluttes politisk at Norge faktisk skal ha et eget forsvarskonsept. Hvorfor trenger vi egentlig et forsvarskonsept? For å ta stilling til dette, kan vi trekke på innsikt både fra nabolandene våre og egne erfaringer fra vår nære fortid. Om vi går til praksisen hos de nordiske naboene først, så har vi på den ene side den finske og svenske praksisen med politiske og militære konsepter som relativt detaljert sier hvordan de skal forsvare seg mot et fiendtlig angrep. Disse konseptene finnes både i

graderte og ugraderte versjoner, avhengig av detaljeringsnivå,<sup>8</sup> og de gir retning for utvikling og bruk av strukturen. Samtidig kan slike konsepter, desto mer forpliktende og detaljerte de er, virke bindende slik at både politisk og militær ledelse mister fleksibilitet i håndteringen av en krise. Utenforskapet i NATO gjør at disse landene er i en annen stilling enn Norge. Selv om de har tilpasset seg og i realiteten er tett knyttet til NATO, har de et sterkere nasjonalt behov for egne forsvarskonsepter enn land som er medlemmer av alliansen.

På den annen side har vi det som – i hvert fall inntil nå – har vært den danske løsningen. Danskene har ikke utviklet et eget forsvarskonsept, men satset på et alliansetilpasset forsvar som baserer seg på NATOs forsvarskonsepter. Det har imidlertid svakheter da alliansens konsepter og planer for det første ikke sier noe om kriser før NATO aktiveres, og som må håndteres nasjonalt. Dette er en type kriser som med dagens utstrakte bruk av såkalte «hybride» krigføringsformer i gråsonen mellom fred og krig, synes stadig mer aktuelt. For det andre er konseptene overordnet, og ikke nødvendigvis egnet som grunnlag for nasjonal strukturutvikling. For det tredje er det uansett behov for en bærende idé nasjonalt om hvordan det nasjonale forsvaret skal bidra til NATOs fellesforsvar. For det fjerde, gitt målsettingen om å bruke to prosent av BNP på forsvar, er det nødvendig å ha en bærende idé om hva økte forsvarsbudsjetter skal brukes til. Ikke minst er dette viktig for å bidra til å legitimere de tøffe omprioriteringene som må gjøres i statsbudsjettet.

I Norge har det, nettopp som en følge av poengene ovenfor, vært praksis å ha egne konsepter for hvordan Norge og norske interesser skal forsvares. Under den kalde krigen var ingen i tvil om det norske forsvarskonseptet, som dekket hele krisespekteret, både før og etter aktivering av NATOs artikkel

<sup>8</sup> Forsvarsmakten (2016), *Militærstrategisk doktrin – MSD 16*. Stockholm: Forsvarsmakten, s. 7 (kjernen i doktrinen er «Forsvarsmaktens militærstrategiska konsept», som utledes i detalj). I Finland beslutter Presidenten det som kalles «principerna för genomförande av militärt försvar», som relativt detaljert sier hvordan Forsvaret skal operere, og følges opp i militærstrategiske doktriner.

fem.<sup>9</sup> Konseptet var implementert og ble nedfelt i nasjonale planverk og jevnlig øvd. Det var også styrende for kjøp av materiell og bygging av infrastruktur og kompetanse.

Konseptet var institusjonalisert og invasjonforsvarskonseptet med prinsippet om det «balanserte forsvar» ble fastholdt også etter den kalde krigen.<sup>10</sup> Det vil si et komplett militært forsvar med alle de land-, sjø- og luftstyrkene som skal til for å operere nasjonalt selvstendig i fellesoperasjoner. Imidlertid ble det økt usikkerhet om konseptet var reelt. Usikkerheten hang sammen med synkende forsvarsbudsjetter, økt vekt på internasjonale operasjoner, og planverk som ikke lenger ble vedlikeholdt, oppdatert og øvd. Invasjonsforsvaret ble da også erstattet med en form for innsatsforsvarskonsept etter årtusenskiftet. Konseptet med det balanserte forsvar ble imidlertid aldri forlatt, og har levd videre helt frem til i dag.

I dagens alvorlige sikkerhetspolitiske situasjon er det mye som taler for at det er behov for en ny, bærende idé om hvordan Norge skal forsvares, ikke minst dersom Stortinget fortsetter å øke bevilgningene til Forsvaret i den kommende langtidsperioden frem mot 2024. En slik bærende idé bør nedfelles i et forpliktende og styrende konsept, som blir implementert slik at det er med på å gi en klar retning for utviklingen og bruken av Forsvaret. Det vil si hva slags materiell det skal investeres i, hvilken infrastruktur som skal bygges ut, og hvordan alt utstyret Norge allerede har skal brukes for å nå de sikkerhetspolitiske målene. Av dette følger at det også bør være styrende for utdanning og kompetanseutvikling, og for trening og øving. Hvis Norge nå skal ha et konseptuelt taktskifte og utvikle et nytt konsept, er det nødvendig med bred politisk forankring av selve ideen om at vi faktisk skal ha et reelt, autorativt og styrende forsvarskonsept.

### **På hvilket nivå skal konseptet være?**

Det andre grunnleggende spørsmålet som bør avklares før innholdet diskuteres og fastsettes, er hvilket nivå et fremtidig forsvarskonsept skal ligge på. I praksis bør det besluttes av Regjeringen med forankring i Stortinget hvem som skal utforme og «eie» det.

I dag synes mange å være enige i at den bærende ideen for forsvaret av Norge bør ligge i den kommende langtidsplanen for forsvarssektoren.<sup>11</sup> En slik toppstyrt tilnærming fremstår som fornuftig, ikke minst hvis vi ser hen til Norges erfaringer. Tradisjonelt har den konseptuelle tenkningen, i fraværet av tydelig politisk-strategisk styring, foregått nedenfra og opp.

Dette har gitt seg en rekke utslag. En sak er at dette har gjort militæretaten til en sterk aktør og politisk ledelse til en svakere aktør i spørsmålet om hvordan Norge skal forsvare seg. En annen sak er at dette har brakt forsvarsgrenene i sentrum av diskusjonen. Det har igjen betydd at konseptutvikling – på samme måte som i alle andre land – har blitt en arena for rivalisering og ressurskamp. Det har handlet om makt og penger, med tilhørende suboptimalisering, mer enn helhetlig forsvarsinnsats. Trusselbildet og svarene på dette bildet har en tendens til å se veldig forskjellig ut med Hærens, Sjøforsvarets og Luftforsvarets briller. Trusler og svar på truslene leses på en måte som gjør egen forsvarsgren til den viktigste, og innenfor hver forsvarsgren finnes det gjerne flere sett med briller knyttet til de forskjellige våpengrenene.

For å illustrere hvilke utslag dette har gitt seg, kan luftmaktens gullalder på 1950-tallet nevnes. Da ble Bodø-regionen bygd opp som utgangspunkt for offensive luftoperasjoner sammen med britene og amerikanerne – til støtte for USAs og NATOs strategiske av-

<sup>9</sup> Kjetil Skogrand (2004), «Alliert i krig og fred», bind 4 av *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide, s. 265-266; Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004), «Allianseforsvar i endring», bind 5 av *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide, s. 51-66.

<sup>10</sup> Børresen, Gjeseth og Tamnes (2004), s. 51-52; s. 134-136; Gullow Gjeseth (2008), *Hæren i omveltning*. Bergen: Vigmostad og Bjørke, s. 49-68.

<sup>11</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-vil-oppmuntre-til-en-bred-offentlig-debatt-om-den-nye-langtidsplanen/id2661668/>, lastet ned 2. oktober 2019.



skrekking.<sup>12</sup> Deretter kom USAs gradvise dreining mot mer nyanserte og fleksible konsepter. Invasjonsforsvaret ble etablert, innrettet mot en strategisk defensiv og med Hæren og Indre Troms i sentrum. Imidlertid ble ikke konseptet om mer offensiv luftmakt oppgitt med det første, og resultatet var intensivt rivalisering mellom forsvarsgrenene.<sup>13</sup> Arven fra denne tiden bærer Norge fortsatt med seg. Med en politisk styrt utvikling og forankring av den bærende ideen om hvordan Norge skal forsvares, kan rivalisering og ressurskamp kanskje nedtones, men borte blir det neppe. Ikke minst da Forsvaret fra 2017 har gjeninnført 1950-tallets ledelsesordning med sterke forsvarsgrensjefer, med anledning til å bygge opp egne fagmiljøer på hver sin kant av landet.

Spørsmålet om nivå og eierskap til forsvarskonseptet blir ytterligere komplekst hvis vi løfter blikket og ser staten under ett. Hva med et militært konsept versus totalforsvarskonseptet som eies av Justis- og beredskapsdepartementet? Dette er ikke nødvendigvis motstridende, men dersom den bærende ideen for forsvaret av Norge skal ligge på totalforsvarsnivå, kommer tverrsektorielle utfordringer tungt inn. Sektorprinsippet står sterkere enn noen gang, og det vil være behov for enighet mellom alle berørte departementer. Mens dagens sikkerhetspolitiske situasjon tilsier at det bør legges et totalforsvarskonsept til grunn, gjør den norske stats- og forvaltningsmodellen dette krevende. Desto mer konkret et slikt konsept blir, desto mer krevende vil det også være å oppnå enighet på tvers av sektorene.

Et alternativ kan være å ha et mer overordnet totalforsvarskonsept, som kombineres med et mer detaljert militært forsvarskonsept som sier noe om bruk av det militære forsvar i rammen av totalforsvaret. Men et vesentlig problem består: En slik ordning – og «eierforholdene» – må i så fall besluttes politisk. For å sette det på spissen: vil forsvarssektoren avfinne seg med å inngå i en slags totalforsvarskonseptuell ramme

som eies av justissektoren? En vei ut av dette problemet kunne være å løfte eierskapet for det helhetlige konseptet til Statsministeren, som i Finland, og som Grunnlovens paragraf 12 gir adgang til, men det ville utfordre norsk stats- og forvaltningstradisjon.

### **Truslene – konseptene – ressursene – alliansen**

Først når de to grunnleggende beslutningene er fattet – hvorvidt Norge skal ha et styrende forsvarskonsept og på hvilket nivå det skal ligge – kommer spørsmålet om innhold. Det er ikke til å legge skjul på at også dette vil by på store utfordringer. Både for et totalforsvarskonsept og et forsvarssektorbasert konsept vil økonomi og politikk gi mange begrensninger. Selv om vi avgrensner oss til forsvarssektoren vil det alltid være økonomiske begrensninger – uavhengig av om Norge når «toprosentmålet» eller ikke. Det vil også være store begrensninger på hva som er politisk mulig. Allerede ved begreper som «avskrekking» og «snubletråd» settes følelser og politikk i sving. Men før vi kommer så langt er det altså all grunn for embetsverk, militærfaglige aktører og politikere å tenke grundig gjennom om vi trenger et forsvarskonsept og hvem som skal eie det. For et forsvarskonsept uten legitimitet eller funksjonalitet har ingen nytte.

Dersom det skal utvikles et forsvarskonsept – en bærende idé for forsvaret av Norge – som en del av den nye langtidsplanen, må en rekke forhold vurderes nærmere. Bidragsyterne i denne IFS Insighten vil belyse fire slike sentrale forhold:

Først belyses *truslene*, som bør være utgangspunktet for et hvert forsvarskonsept: Hva er det Norge skal forsvares mot? Gjermund Forfang Rongved skisserer det nye trusselbildet i stort, og Kristin Ven Bruusgaard ser nærmere på Russland. Norges nabo i øst vil i overskuelig fremtid på mange vis være dimensjonerende for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, og Bruusgaard retter oppmerksomheten mot

<sup>12</sup> Kjell Inge Bjerga (2002), *Enhet som våpen. Øverstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002*. Bergen, Eide, s. 61-62.

<sup>13</sup> Samme, s. 63-69; Skogrand (2004), s. 273-290.

Russland som regional utfordrer.

For det andre belyses viktige aspekter ved *konseptene* som kan tenkes relevante i dagens trusselbilde. Magnus Håkenstad løfter frem tre ofte underkjente aspekter ved et totalforsvarskonsept som innebærer mobilisering av sivilsamfunnet. Ole Marius Tørrisplass retter på sin side oppmerksomheten mot et militært konsept og tre elementer som vil være avgjørende for å avskrekke en motstander fra å angripe Norge.

For det tredje er det *ressursene* som må til for å finansiere et forsvarskonsept. Rongved drøfter hensiktsmessigheten ved det såkalte «toprosentmålet» i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv. Dagfinn Christian Selvaag ser nærmere på behovet for en langtidsplan som legger rammer for en omstilling av Forsvaret til en ny tid.

For det fjerde vil *alliansen* være grunnpilaren i forsvaret av Norge, uansett hvilken konseptuell innretning som velges. Johannes Gullestad Rø tar for seg avskrekkingen som ligger i Norges NATO-medlemskap. Avslutningsvis ser Paal Sigurd Hilde nærmere på betydningen av at langtidsplanen tar inn over seg alliansedimensjonen med kollektivt forsvar og allierte forsterkningsplaner.

*Dr. Kjell Inge Bjerga er professor i forsvarshistorie og direktør ved Institutt for forsvarsstudier, FHS. Bjerga har en omfattende forskningsproduksjon om forsvarspolitik, beredskap, doktriner, organisering, kommandosystemer og strategisk styring på sikkerhetsfeltet, nasjonalt og internasjonalt.*

# TRUSLENE

*Gjermund Forfang Rongved*

## Det nye trusselbildet

*Et blikk på trusselbildet i inneværende langtidsplan for Forsvaret tilkjennegir at Norges sikkerhetspolitiske situasjon endrer seg raskt. Økte trusler utenfra og innenfra innebærer at Norge må ta større ansvar for egen sikkerhet.*

Inneværende langtidsplan ble fullført i etterkant av Russlands folkerettsstridige annekasjon av Krim og operasjoner i Øst-Ukraina. Russlands økte militære evne og maktbruk ble da også ansett som «den mest sentrale endringen» i trusselbildet.<sup>14</sup> I forkant av langtidsplanen forelå som vanlig et militærfaglig råd fra Forsvarssjefen om hvordan Forsvaret bør bygges i langtidsplanperioden og på lengre sikt – denne gangen kalt Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR 2015). På samme måte som i det nylig fremlagte FMR 2019 lå trusselvurderingene til grunn for de strukturelle og økonomiske anbefalingene i FMR 2015. I forkant av at den nye langtidsplanen skal legges frem våren 2020 kan det altså være grunn til å se litt nærmere på hvordan trusselvurderingene ble fremstilt da sammenlignet med nå.

Til tross for at FMR 2015 var preget av Russlands fremferd i Ukraina, vurderte det ikke Russland som en umiddelbar eller direkte trussel mot Norge. Det ble riktignok vist til at den norske forsvarsplanleggingen måtte ta hensyn til russisk vilje og evne til å bruke militærmakt, russisk styrkeoppbygging og modernisering av forsvaret, samt økt internasjonal spenning mellom Russland og vesten.<sup>15</sup> Det ble også påpekt at den russiske trusselen gjaldt konvensjonelle presisjonsvåpen, hybrid krigføring og «operasjoner i det digitale rom».<sup>16</sup> Endringene med Russland gjennomsyret FMR 2015, men det er vik-

tig å påpeke at utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika (den såkalte MENA-regionen), og da særlig med henblikk på militant islamisme, vakte betydelig bekymring i FMR 2015. Illustrerende i så måte er at militant islamisme og IS (ISIL) var omtalt aller først i trusselvurderingen. Et annet aspekt som ble dratt frem før Russland og situasjonen i Nordområdene, var hybrid krigføring, cybertrusler og «asymmetriske utfordringer». Selv om disse aspektene også ble knyttet til Russland, fremsto trusselvurderingen av disse elementene mer allmenn i sin karakter. I langtidsplanen fikk hverken gråsonehendelser eller hybrid krigføring noe særlig avtrykk. Cybertrusler var heller ikke et begrep som ble brukt, tross en egen del om cyberforsvaret, men til gjengjeld var det brukt noe plass på det man da heller omtalte som «digitale trusler».<sup>17</sup> Kina nevnes knapt i FMR 2015 eller langtidsplanen. Selv om trusselbildet altså bare er fire år gammelt, kan det til dels fremstå som utdatert.

### **Geopolitikken og Norge – noen endringer**

Siden våren 2016 har imidlertid situasjonen endret seg. For det første har det skjedd noen geopolitiske endringer som gjør at verden fremstår med tydeligere multipolare trekk. Kina har fortsatt sin langsiktige vekst, og blir i økende grad ansett som en trussel i Washington. Økonomisk er Kina forventet

<sup>14</sup> Prop. 151 S (2015 – 2016), Kampkraft og bærekraft, innledning og s. 28 ff.

<sup>15</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd (2015), Et forsvar i endring. Oslo: Forsvaret, s. 15.

<sup>16</sup> Samme.

<sup>17</sup> Prop. 151 S (2015–2016), s. 34-35, 72..



å passere USA innen få år. Samtidig virker landet å gå i økende autoritær retning, og det er få som lenger deler forventningen om at økonomisk utvikling ville føre landet i en mer liberal retning. Kina er også en voksende stormakt militært, hvor særlig sjømakten i nærområdene legges merke til. Russland har ikke bare vist muskler i Ukraina, samt ved å utnytte gråsonene mellom fred og krig gjennom cyberangrep, manipulering, og ulike irregulære operasjoner rettet mot en rekke andre land. Landet har også bygd opp og videreutviklet sine konvensjonelle militære kapasiteter, og viser en vilje til å opptre som en stormakt i Midtøsten, selv om det er trekk som kan tyde på at Russland «punches above its weight».<sup>18</sup> USA har under det nåværende presidentskapet til Trump både begynt en bevegelse i retning isolasjonisme knyttet til «America First»-politikken og fremvist en bemerkelsesverdig vinglete kurs i verdenspolitikken – sist med den plutselige tilbake trekkingen i Syria hvor tidligere allierte kurdere ble latt i stikken. Der USA etter andre verdenskrig har vært en garantist for den liberale verdensorden basert på multilaterale avtaler, samarbeid og tiltro til internasjonale organisasjoner, og rett fremfor makt, bidrar USAs nye kurs til å underminere denne verdensordenen som særlig har vært viktig for småstatenes sikkerhet.<sup>19</sup>

For Norges vedkommende er det gitt vår avhengighet av NATO og USA, samt USAs

store betydning i forsvarsalliansen, særlig bekymringsfylt at det er sådd tvil om alliert støtte gjennom artikkel 5, da denne er blitt knyttet eksplisitt til byrdefordelingen av det nåværende presidentskapet i USA. Dette er ikke bare utrygt for Norge og andre land som ikke øker forsvarsbudsjettene tilstrekkelig, et mindre troverdig avskrekkingselement svekker også NATO som helhet. På samme tid er det tegn på at USAs politiske lederskap i NATO er svekket.<sup>20</sup> Dette er altså en trussel innenfra, som ryster grunnmuren vi har bygd vår sikkerhet på siden andre verdenskrig. Det skjer samtidig som nordområdene i større grad blitt en del av stormaktspolitikken, en trend som kan forventes å øke med klimaforandringer og issmelting. Det betyr at våre nærområder blir tumleplass for stormaktsrivalisering hvor ikke bare et mer selvhevdende Russland ønsker å markere seg offensivt samtidig som bastionforsvaret sikres, men også USA ser behov for å markere seg gjennom økt tilstedeværelse. Trumps bisarre utspill om å kjøpe Grønland kan sees i sammenheng med dette. Kina er også forventet å øke sin tilstedeværelse i Arktis, noe som i første rekke trolig vil komme til uttrykk gjennom en utvidelse av handelsrutenettverket, men som på sikt kan bety økt halvmilitært eller militært nærvær.

<sup>18</sup> Eks: Joseph S. Nye Jr. (2019), “How to Deal with a Declining Russia”, Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/dealing-with-danger-of-declining-russia-by-joseph-s-nye-2019-11>, nedlastet 10. desember 2019; Rajan Menon (2019): “Don’t Believe the Hype. Russia Is Losing in the Middle East—and Around the World”, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2019/11/18/vladimir-putin-russia-losing-power-middle-east-central-asia-africa-eastern-europe>, nedlastet 10. desember 2019; Alexander J. Motyl (2019), “Putin May Want to Be an Emperor, but Russia Isn’t an Imperial Power”, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2019/10/28/putin-may-want-to-be-an-emperor-but-russia-isnt-an-imperial-power>, nedlastet 10. desember 2019.

<sup>19</sup> G. John Ikenberry (2018), “Why the Liberal World Order Will Survive”, Ethics and International Affairs, 32, no 1, s. 17-29; G. John Ikenberry (2018), “The end of the liberal international order?”, International Affairs 94: no. 1, s. 7-23; John J. Mersheimer (2019), “The Rise and Fall of the Liberal Order”, International Security 43: no. 4, s. 7-50.

<sup>20</sup> Behovet for en revitalisering av NATOs politiske funksjon og lederskap ble et av de mest omtalte elementene på NATOs ledermøte utenfor London i desember 2019. At generalsekretær Stoltenberg skulle forstå et arbeid som skulle lede til en styrking av NATOs «politiske dimensjon» ble nedfelt som et eget punkt i slutterklæringen. Dette var til dels en konsekvens av den franske presidenten Macrons mye omtalte intervju med *The Economist* i forkant av toppmøtet, hvor han betegnet NATO som «hjernerød». Se London-deklarasjonen paragraf 7, [https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_171584.htm), nedlastet 10. desember 2019; og intervjuet med Macron i *The Economist*, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>, nedlastet 10. desember 2019.

### **Et nytt trusselbilde for Norge**

Sammenlignet med situasjonen for kun fire år siden er det altså noen vesentlige endringer som har bidratt til økt usikkerhet for Norge. FMR 2019 viser til «tydeligere spenninger, høyere uforutsigbarhet og økt sårbarhet».<sup>21</sup> Dette skyldes også at gråsonetrusler er blitt viktigere, ny og konvensjonell våpenteknologi er lettere tilgjengelig for både statlige og ikke-statlige aktører, samt at ulike former for cyberkrigføring er blitt vanskeligere å beskytte seg mot og har fått større slagkraft. Den russiske bruken av slike nye maktmidler og påvirkningsoperasjoner med dataangrep, GPS-jamming og irregulære operasjoner, kombineres også med økt aktivitet og tradisjonelle markeringer fra russisk side. Her kan vises til simulerte flyangrep, utplassering av nye og moderne missilsystemer med lang rekkevidde, utvikling av stillegående ubåter med langtrekkende missiler, og storstilte øvelser til sjøs.

Der FMR 2015 vurderte at Russland var en betydelig usikkerhetsfaktor, men at landet «ikke anses som en direkte trussel mot Norge idag», anser FMR 2019 at Russland er en «direkte og alvorlig trussel mot norsk og alliert sikkerhet», som det heter i beskrivelsen av den russiske undervannsbåtkapasiteten.<sup>22</sup> Dette kan nok til dels skrives på kontoen for at det først i etterkant av FMR 2015 har blitt *comme il faut* å snakke om avskrekking og vi generelt opplever en tilbakekomst av den kalde krigens retorikk. Endringen er ikke desto mindre påfallende, og er – som anbefalingene til FMR 2019 – uttrykk for at Russland igjen anses som noe det norske samfunnet må ta på høyeste alvor. Når det er sagt er det imidlertid trekk som tyder på at Vestens oppfatning av den russiske trusselen er overdrevet, gitt den svake russiske økonomien og militære svakheter.

FMR 2019 betoner i større grad også kinesisk vekst som en global faktor i retning større ustabilitet, men da særlig med tanke på at USAs oppmerksomhet vendes ytterligere mot Asia. Tross at amerikansk militær tilstedevæ-

relse i Europa har økt de siste årene, kan denne i mindre grad enn før tas for gitt, og vi kan måtte regne med at USA på lengre sikt får et mindre avtrykk i Europa. Dette er en betydelig utfordring for NATO, som igjen innebærer at Norge må ta større ansvar for egen sikkerhet. Kina er altså ikke bare allerede en potensiell global trussel, men også en indirekte trussel for Norge. Det er også urovekkende for en småstat som Norge at ikke bare autoritære regimer som Kina og Russland får økt betydning i stormaktspolitikken basert på en politikk hvor man i liten grad tar hensyn til internasjonale spilleregler, men også at de får følge av USA som tradisjonelt har vært den liberale ordens forsvarende.

I motsetning til FMR 2015 vektlegger ikke FMR 2019 situasjonen i Midtøsten og Nord-Afrika, med militant islamisme, i sin vurdering av trusselsituasjonen for Norge. Det kan muligens ha vært fordi trusselvurderingen var skrevet i en tid hvor ikke bare Al-Qaeda, men også IS var ansett å ha vært nedkjempet, og situasjonen i MENA-regionen relativt sett gikk henimot mer stabilitet. Ser vi bare på hva som har skjedd særlig i Nord-Syria etter at FMR 2019 ble offentliggjort, kan man imidlertid argumentere for at denne utviklingen ikke lenger er like entydig. Til dette kan man legge nyoppstått indre uro i land som Iran, Egypt og Algerie, fortsettelse av langvarig krigføring i Yemen, Syria og Libya, samt USAs nye og provoserende politikk med å godkjenne israelske bosetninger på palestinsk jord. I denne sammenhengen er det grunn til å ha in mente president Macrons uttalelser i forkant NATO-ledermøtet, om å fokusere mer på internasjonal terrorisme enn på Kina og Russland. Det er da også lite som tyder på at uroen i MENA-regionen vil avta, og de brå og ofte voldsomme utviklingstrekkene som kjennetegner regionen gjør at det er sannsynlig at den snart vil dukke opp igjen som en viktig del av det norske trusselbildet. Det fremstår som litt pussig at militant islamisme tilsynelatende plutselig forsvinner fra radaren i FMR 2019. På den annen side er det nok

<sup>21</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd (2019), *Et styrket forsvar*. Oslo: Forsvaret, s. 14..

<sup>22</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd (2015), s. 15; Forsvarssjefens fagmilitære råd (2019), s. 14.

lettere å få økte bevilgninger til Forsvaret om trusselbildet likner på det vi hadde under den kalde krigen.

### **Avslutning**

De raske endringene i trusselbildet bare siden forrige langtidsplan gjør det vanskelig å se hvordan man mest hensiktsmessig kan foreta en trusselvurdering som kan stå seg den neste fireårsperioden. Dette forsterkes av at langtidsplanen gjerne bør peke utover fireårsperioden og gi føringer for forsvarsplanleggingen på lengre sikt. På samme tid har endringer i trusselbildet sin parallell i pendelsvingninger mellom ulike posisjoner i den sikkerhetspolitiske tenkningen. Der nye trusler kan oppstå raskt, virker den sikkerhetspolitiske tenkningen tregere, og det vil kunne ta enda lengre tid før en ny posisjon igjen kan få innpass i et politisk dokument – ikke minst en langtidsplan. Der man i FMR 2015 og forrige langtidsplan så tendenser til det vi kan betegne som «avskrekkingens tilbakekomst», er stormaktspolitikken primat vesentlig tydeligere i FMR 2019, noe som er kommet på bekostning av eksempelvis trusler fra militant islamisme. Usikkerheten og det omskiftelige ved dagens trusselbilde – i motsetning til den kalde krigens «statiske» trusselbilde – gjør imidlertid at det fremstår som essensielt at Norge i større grad tar ansvar for egen sikkerhet. Det er et tilsynelatende – men kun tilsynelatende – paradoks at dette skjer med ønsker fra de fagmilitære myndigheter om en opprustning som kan minne om den vi så under den kalde krigen.

*Dr. Gjermund Forfang Rongved er seniorforsker ved Institutt for forsvarsstudier, FHS, hvor han leder forskningsprogrammene Omstillingsprogrammet og Planprogrammet. Han interesserer seg for problemstillinger i skjæringspunktet mellom økonomisk politikk, forsvarspolitik og sikkerhetspolitikk.*

*Kristin Ven Bruusgaard*

### Russland som regional utfordrer

*Det eksisterer ulike oppfatninger i Norge og NATO om hva russiske intensjoner er. Et revisjonistisk Russland som søker å utfordre NATO, kan true Norge eller andre NATO-land som oppfattes som «lette bytter». Et mer defensivt Russland kan også true Norge som del av sitt defensive konsept for å forsvare styrkene på Kola, selv om Norge ikke er delaktig i en konflikt. Norske kapasiteter vil kunne påvirke Russlands beslutning om å nekte Norge kontroll over eget territorium i noen, men ikke i alle situasjoner.*

Hva slags utfordring er Russland? Dette spørsmålet diskuteres mye i Norge og i NATO. I Norge debatteres hvordan balansen mellom avskrekking og beroligelse kan videreføres i et nytt sikkerhetspolitisk klima. I NATO har alliansens medlemmer blitt enige om at Russland er en utfordring som alliansen må arbeide mer aktivt med for å avskrekke. Den russiske anneksjonen av Krim og vedvarende krigføring i Ukraina har ført til en utbredt oppfatning om at russiske utenrikspolitiske målsettinger har endret seg og at disse nå forfølges mer aggressivt. Europeiske land vurderer på nytt hvorledes dette kan utgjøre en trussel mot deres sikkerhet.

Tross enigheten i både Norge og NATO om at Russland må avskrekkes, finnes det ikke full enighet om hva slags utfordring Russland utgjør. På tross av Georgia og Ukrainas ambisjoner om å bli NATO-medlemmer, hadde ingen av disse landene fått utstedt sikkerhetsgarantier da de ble angrepet av Russland. Russland ønsket med sin anneksjon av Krim å påvirke dette utfallet – og å forhindre Ukraina fra noen gang å bli medlem av alliansen. At landene ikke var medlemmer i NATO, gjorde dem til lette bytter i møte med et aggressivt Russland. Vi må forvente at den russiske kalkylen og Russlands intensjoner ville sett annerledes ut dersom noen av dem var medlemmer av NATO.

Vil Russland vurdere å angripe et NATO-land slik vi så i Ukraina? Eller er Russlands intensjoner overfor NATO utledet fra andre sikkerhetsinteresser enn ønsket om ekspansjon? For å forstå hva slags utfordring Russland representerer må vi forstå hvilke sikkerhetsinteresser de forfølger – vi må for-

stå Russlands intensjoner overfor NATO.

Det eksisterer i dag et spektrum av oppfatninger om Russlands intensjoner. Den mest alarmistiske tolkningen er at Russland under president Vladimir Putin er blitt en revisjonistisk og ekspansjonistisk stormakt. Russiske handlinger i Georgia og Ukraina og forsøk på å påvirke politiske prosesser i USA, Storbritannia, Frankrike, Montenegro og Sverige vitner om dette. Putin har uttalt at internasjonale regler må omskrives dersom Russland skal kunne innordne seg etter disse («new rules or no rules»). Som et ledd i dette arbeider Putin og hans regime aktivt for å undergrave NATO. Om landet har slike målsettinger, vil Russland kunne angripe et NATO-land for å blottlegge alliansens dysfunksjonalitet. Dersom Russland kan demonstrere at alliansen ikke makter, politisk eller militært, å opprettholde sin primærfunksjon – å ivareta medlemsland sikkerhet – er alliansen i realiteten død.

Dersom Russland skulle forsøke å undergrave alliansen på denne måten, forventer de fleste at det vil skje gjennom forsøk på *fait accompli* i Baltikum. Det er her alliansen mener å ha et særlig svakt punkt, ved at Russland har konvensjonell overlegenhet i regionen. Den amerikanske tenketanken RAND publiserte i 2016 en studie som konkluderte med at Russland ville kunne ta kontroll over en stor del av et baltisk land etter kun 60 timer. NATO ville da måtte kjempe seg tilbake inn på alliert territorium. En motstander som har kontroll på bakken og i luften og som må nedkjempes, utgjør en helt annen utfordring enn alle andre militære konflikter NATO har deltatt i etter den kalde krigen.

Andre stiller spørsmål ved hva Russland

skulle ønske å oppnå med ytterligere territoriell ekspansjon. De mener Russlands intensjoner overfor NATO er defensivt orientert og at Russland primært søker aktivt å avskrekke NATO. Ettersom NATO øker sin aktivitet og tilstedeværelse langs hele deres periferi, er Russland i økende grad bekymret for at NATO har aggressive intensjoner. Russiske politiske og militære ledere fremstiller NATO som den farligste motstander Russland kan stå overfor. At landet selv skulle velge å starte en krig med en teknologisk overlegen militærallianse, historiens mektigste, fremstår i dette perspektivet som suicidalt. Putin er fremdeles en rasjonell leder, tross alt.

Russland er en formidabel militær motstander som har moderniserte og stadig bedre trente og utstyrte avdelinger, inkludert i Norges nærområder. Russland har de siste ti årene arbeidet med å modernisere både konvensjonelle og kjernefysiske styrker og har vist vilje og evne til å bruke dem utenfor Russlands grenser. Operasjoner i Ukraina og Syria har gitt russerne verdifull erfaring, som har bidratt til å videreutvikle russisk tenkning og mulige strategiske og operasjonelle prioriteringer i tilfelle konflikt. Russland øver jevnlig på hurtig å kunne utkjempes storskalakrig, slik som de ser for seg en krig mot NATO ville se ut.<sup>23</sup> Russland tillegger sitt arsenal av kjernevåpen en særlig viktig rolle i å påvirke motstanderens oppfatning av kostnadene knyttet til å legge seg ut med Russland. Trusselen om bruk av kjernevåpen i en konvensjonell konflikt av en viss skala er Russlands fremste virkemiddel for å påvirke NATOs kalkyler.

Sentralt i russisk strategi i dag står ideen om å forstå fienden som et system. I en konflikt vil den russiske målsettingen være å ødelegge sub-noder i fiendens politiske og militære system for å undergrave politisk og militær motstand.<sup>24</sup> Offensive og defensive operasjoner vil forhindre motstanderen fra effektivt å kunne utføre sine operasjoner. Den amerikanske analytikeren av russisk militær-

strategi, Michael Kofman, oppsummerer de viktigste trekkene i russisk strategi som:

- å absorbere og avskjære fiendes presjionsild (som de forventer vil være den første delen av en fiendtlig kampanje)
- å beskytte egne kapasiteter som er viktige og å benytte egne ildmidler gradvis og strategisk for å oppnå maksimal effekt og press på motstander
- å angripe viktige militære og økonomiske mål hos en motstander for å undergrave hans kampkraft og -vilje
- å desorganisere og forstyrre fiendens operasjoner ved å angripe kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer. Russland vil bruke kinetiske og ikke-kinetiske operasjoner for å etablere informasjonsoverlegenhet, inkludert ved bruk av cyber og elektronisk krigføring.

Med dette i mente kan vi se nærmere på hvordan de ulike tolkningene av Russland som utfordring og de ulike strategiske trekkene vil kunne anvendes av Russland i tre ulike scenarier.

### **Russlands intensjoner overfor Norge:**

#### **Tre scenarier**

Det er mulig å se for seg en rekke ulike scenarier for potensiell russisk aggresjon mot Norge. Selv om ingen av disse nødvendigvis anses som sannsynlig, vil disse måtte ligge til grunn for beslutninger omkring hvordan vi skal eller kan forsvare Norge. De tre scenarioene er en begrenset og bilateral konflikt mellom Russland og Norge, en konflikt mellom Russland og NATO, og andre situasjoner som kan få direkte konsekvenser for russiske handlinger som påvirker norsk sikkerhet.

#### **Bilateral konflikt mellom Russland og Norge**

Dersom Russland er revisjonistisk og ønsker å ramme eller lamme NATO, kan Russland

<sup>23</sup> Se for eksempel Johan Norberg (2018), "Training for War Russia's Strategic-Level Military Exercises 2009-2017," FOI (Swedish Defence Research Agency) Report FOI-R--4627--SE (oktober 2018).

<sup>24</sup> Michael Kofman (2019), "It's Time to Talk About A2/Ad: Rethinking the Russian Military Challenge", War on the Rocks (september 2019).



også tenkes å angripe et land som Norge. I debatten om baltiske forkjøpsangrep er det lett å miste fokus på at det fremdeles finnes grunnleggende uenighet i forholdet mellom Norge og Russland som kan bidra til konflikt. Tilfellet der den russiske tråleren Elektron unndro seg norsk jurisdiksjonshåndhevelse og stakk av med norske kystvaktinspektører om bord, gjør det mulig å forestille seg en rekke scenarioer med såkalte gråsonangrep. Russland kan utfordre Norge uten at det er helt tydelig hvem som står bak eller hvor beslutningen er fattet. Hensikten vil være å ikke krysse terskelen for militært angrep, å gjøre det vanskelig å klargjøre hva som har skjedd eller hvem som står bak for å forsøke å forhindre politisk enighet internt i Norge eller i NATO. Slike gråsonangrep kan imidlertid møtes med tydelig vilje til å motsette seg press, både militært, politisk og i informasjonsdomenet. En motstander som benytter gråsonetaktikk utnytter usikkerhet og uvilje til å krysse terskelen for maktbruk. Dette kan utnyttes av den som blir rammet av gråsonetaktikk: ved å vise vilje til å krysse en slik terskel og risikere kostnader i situasjoner der viktige interesser er truet.

Dersom Russland er enda mer ambisiøst og selvsikkert, kan man ser for seg et begrenset militært angrep mot Norge. Hensikten kan være å legge press på beslutninger eller politikk på norsk side, å ta kontroll over ressurser eller områder som er sentrale for Russland, eller å teste Artikkel 5. I så fall vil Russland satse høyt på at de kan sørge for at Norge eller NATO er politisk splittet og ikke evner å yte motstand. Russiske militære strateger skriver om at det som anses som «uakseptabel skade», er lavere jo mer teknologisk avansert et samfunn er. Dersom Russland skulle søke å sette Norge under press, har de et bredt spektrum av kapasiteter som kan nyttes til ikke-kinetiske og begrensede kinetiske angrep. De to siste prinsippene over vil være avgjørende: forsøk på å påvirke motstanderens kampkraft og vilje, og hans evne til å dominere informasjonsdomenet. Dette inkluderer å ramme fiendens evne til å gjennomføre militære operasjoner mot Russland, gjennom elektronisk krigføring, cybervirkemidler, villedning og propaganda.

Svekket alliert samhold er en potensielt viktig sårbarhet for Norge. Den enkelte allierte har riktignok fortsatt plikt til å hjelpe en alliert, selv om NATO ikke skulle evne å enes om bistand. Det finnes imidlertid flere sårbarheter: et annet mål for Russland kan være å lamme norsk beslutningsdyktighet. Målet om informasjonsoverlegenhet innebærer ikke full kontroll, men snarere evnen til å benytte domenet til sin fordel. Forvirring og desinformasjon er vel så nyttig som å kontrollere diskursen. En forbedret norsk militær evne og politisk vilje til å gjøre mer alene kan ha avskrekkende effekt på Russland. Norske militære virkemidler avskrekker russiske handlinger eller reduserer konsekvensene av disse, ved å gjøre det vanskeligere å oppnå begrensede mål ved bruk av begrensede virkemidler. Alliert samhold og støtte vil være essensielt for troverdigheten i slik avskrekking. Men det vil ikke nødvendigvis være formålstjenlig at alliansen responderer nærmest automatisk, all den tid en eskalering kan fremprovosere andre russiske mottiltak, som igjen vil påvirke norsk sikkerhet.

#### ***Konflikt med NATO i mindre eller større skala med konsekvenser for Norge***

Der det kan være mulig for Norge å påvirke russiske intensjoner i begrensede bilaterale scenarioer, er det imidlertid ikke sikkert norske kapasiteter vil kunne påvirke russiske handlemåter nevneverdig i en konflikt med NATO. Et slikt scenario vil imidlertid kunne få betydelige konsekvenser for Norge. Så hvordan vil russisk handlemåte være i en direkte konflikt med NATO?

Russland er i særdeleshet bekymret for hvordan NATO kan benytte utflankeringen av Russland til sin fordel. Der NATO til nå har sett utviklingen i Østersjøen og Svartehavet separat fra Norskehavet, ser russerne et NATO som intensiverer tilstedeværelsen langs hele sin nordlige, vestlige og sørlige periferi. De er spesielt bekymret for NATOs sjømakt, og mange mener russerne ville prioritere å nøytralisere sentrale noder i NATOs maritime operasjoner så tidlig som mulig i en konflikt, inkludert gjennom mulige forkjøpsangrep. Dette kan innebære noder i



luft- og missilforsvarssystemer, både sjø- og landbaserte, fordi disse anses som en spesiell utfordring for den russiske strategien om å utføre gradvise og begrensede presisjonsildangrep eller angrep med kjernevåpen. Også sentrale kommando, kontroll og kommunikasjonsnoder vil være attraktive for å forstyrre NATOs evne til å drive operasjoner i våre nærområder. Angrep på viktige militære og økonomiske mål vil kunne øke effekten av egne ildmidler og bedre kunne påvirke motstanders kampkraft og kampvilje.

Russland vil søke å beskytte egne viktige, kritiske mål, som styrkene på Kola. I denne sammenheng har Russland uttalt at de vil kunne benytte kjernevåpen i en konflikt der deres evne til strategisk gjengjeldelse er truet. Det vil si at ethvert angrep mot Kola-komplekset vil anses som et angrep på statens evne til overlevelse og vil kunne møte med kjernevåpenbruk. Alliert evne til å respondere symmetrisk på begrenset kjernevåpenbruk vil ikke nødvendigvis kunne avskrekke russisk bruk av kjernevåpen. Dersom Russland tyr til kjernevåpen er det ikke nødvendigvis fordi de mener disse helt sikkert vil de-eskalere konflikten: russiske ledere uttrykker tvil om muligheten for å kontrollere eskalering. Tross denne usikkerheten kommuniserer de likevel at dersom statens eksistens er truet, ved for eksempel trusler mot gjengjeldelsesevnen, vil de vurdere å bruke kjernevåpen.

### **Situasjoner som berører, men egentlig ikke omhandler Norge**

På grunn av den sentrale rollen strategiske atomubåter og bastionforsvaret har for russisk strategisk evne til gjengjeldelse kan det oppstå situasjoner i andre regioner som vil resultere i at Norge blir berørt. Dersom det oppstår en hendelse eller konflikt i Stillehavsregionen eller Middelhavet som innebærer at Russland mener evnen til gjengjeldelse er truet, kan Russland sette i gang tiltak for å sikre sine styrker i nord på bekostning av norsk suverenitet. Bør eller kan norske handlemåter i disse situasjonene se annerledes ut enn i situasjoner som over, der en konfrontasjon med NATO er et faktum?

Forsvarets fremste oppgave er å beskytte norsk suverenitet. Et sentralt problem er om eller hvordan man vil eller kan unngå at den russiske evnen til gjengjeldelse utløser konflikt mellom Russland, NATO og USA i nord.

### **Avslutning**

Norsk forsvarsplanlegging må ta høyde for hva som kan være Russlands intensjoner overfor Norge og for at mulige russiske utfordringer mot norsk suverenitet kan anta en rekke ulike former. Noen av disse scenariene kan påvirkes av norsk evne til å motstå politisk og militært press, fordi Norge vil fremstå som et mindre «lett bytte». Andre situasjoner vil bare marginalt kunne påvirkes av Norges egen evne til å motsette seg russiske militære operasjoner på vårt territorium, spesielt hvis konfliktspørsmålet ikke er et norsk-russisk anliggende. I visse situasjoner kan Russland iverksette tiltak for å sikre sine styrker i nord, uavhengig av hva Norge kan eller vil foreta seg.

*Dr. Kristin Ven Bruusgaard er postdoktor ved Oslo Nuclear Project, Institutt for Statsvitenskap, UiO. Hun forsker på sovjetisk og russisk kjernevåpenstrategi, avskrekkingstrategi og krisedynamikk, og er særlig interessert i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.*

# KONSEPTENE

*Magnus Håkenstad*

## Totalforsvarets moralske dimensjon

*Det fornyede totalforsvarskonseptet har blitt en bærebjelke i norsk forsvarstenkning. Det forutsetter villig og aktiv krigsinnsats fra hundretusenvis av vanlige mennesker, en moralsk dimensjon som ofte tapes av syne i langtidsplaner, operasjonsanalyser og strukturplanlegging. Hvordan kan den nye langtidsplanen ivareta dette?*

Totalforsvaret har kommet tilbake for å bli. De siste fem årene har gitt fornyet oppmerksomhet om dets tradisjonelle kjerne; sivil understøttelse av militære operasjoner på norsk jord.<sup>25</sup> Kongstanken, nå som før, er at en slik væpnet dugnad vil gi Forsvaret tilgang på ressurser, kompetanse og volum det ellers ikke har mulighet til å holde seg med.<sup>26</sup> For å kunne gjennomføre operasjoner i Norge av den typen som trusselbildet igjen har gjort aktuelle, er både norske og allierte styrker avhengige av en storstilt innsats av sivile ressurser, det være seg personell, materiell, infrastruktur og tjenester.<sup>27</sup> Det norske forsvarskonseptet har således fortsatt sterke innslag av mobiliseringsforsvar, til tross for 30 år med omstilling.<sup>28</sup> Totalforsvarets styrker og svakheter er også de samme som før. En hovedutfordring er moral, både i etisk og motivasjonsmessig forstand: Hvilke krav kan man stille til de borgerne som skal bemanne totalforsvaret, og hvordan kan man være sikker på at de faktisk velger å møte opp?

Det nye totalforsvaret er ikke like altomfattende som det gamle, men skal det

faktisk brukes, vil det innebære enorme påkjenninger for hele samfunnet. Store deler av befolkningen vil berøres, direkte eller indirekte, gjennom eksempelvis oppsetting av Forsvarets støtte- og logistikkavdelinger, Heimevernet, Sivilforsvaret og Politireserven, objektsikring, rasjonering, mottak av allierte styrker, rekvisisjon av privat eiendom og utløsning av avtaler med sivile leverandører. Direkte involvert blir alle de som raskt må omstille seg til å gjøre noe helt annet enn de til daglig driver med, som tjenesteppliktige, reservister eller frivillige i Forsvaret, Sivilforsvaret og andre beredskapsinstanser. Men totalforsvaret inkluderer også det store flertallet, som skal holde hjulene i gang uansett hva som skjer, enten man er sykepleier eller statsminister. De må alle aktivt velge å stille opp, og dette valget må forventes å skulle finne sted i en uoversiktlig og fremmedartet krisesituasjon preget av frykt, forvirring, fiendtlige påvirkningsoperasjoner og kanskje regelrette kamphandlinger. Flere hundre tusen vanlige mennesker skal forlate sine hjem, sine barn, sine lokalsamfunn, *i en situasjon*

<sup>25</sup> Totalforsvaret er «[e]n fellesbetegnelse på de ordninger som til enhver tid regulerer den gjensidige støtten og samarbeidet som legger til rette for at Forsvaret og det sivile samfunn skal kunne håndtere ulike hendelser i fred, krise og krig», se Per Norheim-Martinsen et. al. (2019), *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal, s. 13. I denne artikkelen vektlegges krigsdimensjonen: Bruk av sivile ressurser til å understøtte militære operasjoner i Norge. Se også Forsvarsdepartementet og Justisdepartementets «Støtte og samarbeid», <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>, lastet ned 12. desember 2019.

<sup>26</sup> Magnus Håkenstad (2019), «Den væpnede dugnaden: Totalforsvaret under den kalde krigen», i Norheim-Martinsen et. al. (2019), s. 26-30.

<sup>27</sup> Som demonstrert under storøvelsen Trident Juncture høsten 2018, se <https://forsvaret.no/exercise>, lastet ned 12. desember 2019.

<sup>28</sup> For mer om denne omstillingen, se Olav Bogen og Magnus Håkenstad (2015), *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyer.

hvor nettopp alt dette vil oppleves som truet, for å tre inn i roller og situasjoner som få har hatt mulighet til å forberede seg ordentlig på.

Den svenske historikeren Wilhelm Agrell beskriver nettopp *mobilieringstilbøyelighet* som det oversette «forsvarspsykologiske nøkkelspørsmål». <sup>29</sup> En vellykket mobilisering er ikke et resultat av myndighetenes planer og beslutninger, men heller summen av enkeltbeslutningene som må fattes av de hundretusenvis individer som utgjør totalforsvaret. Disse beslutningene vil ikke avgjøres av pliktlover, formelle ordre, disiplin, eller kontraktsklausuler, men av et «finmaskigt nät av förtroenderelationer, mellan gruppen och dens förman, mellan den lokala nivån och den centrala samt mellan organisationerna och rikets ledning». <sup>30</sup> Totalforsvarets grunn tanke er at individets forpliktelser til familie og lokalsamfunn skal ivaretas gjennom innsats for det større kollektivet. Men det kan ikke tas for gitt at alle de menneskene totalforsvaret består av vil se det på denne måten. Dette forsvarspsykologiske dilemmaet lar seg vanskelig simulere i fredstid, og derfor man kan ikke uten videre anta at et stadig mer raffinert beredskapsplanverk, høy oppslutning om totalforsvarsideén, eller vellykkede øvelser som Trident Juncture, er en garanti for oppmøte når det blir alvor. Totalforsvar er et spørsmål om tillit, dugnadsånd, pliktfølelse og offervilje – det som før kaltes forsvarsvilje, og som i nyere tid har blitt omtalt som samfunnets sammenhengskraft eller sosiale kapital. <sup>31</sup>

### **Psykologisk beredskap og tydelig lederskap**

Et ofte undervurdert aspekt ved forsvarssektorens langtidsplaner, er rollen de spiller i å kommunisere og forankre forsvarskonseptets overordnede intensjon og konkrete virkemåte. Forventningsavklaring er et nøkkelord, og det går begge veier. Hva vil myndighetene pålegge befolkningen, og hva kan befolkningen kreve av myndighetene? Det bør klargjøres på forhånd hva som forventes, ikke bare av nøkkelpersonell, etater, bedrifter, institusjoner og sektorer, men i særdeleshet av den enkelte borger. Alle bør kjenne sin plass i forsvarskonseptet, og det bør helst være et konsept det går an å tro på. Dette gjelder i like stor grad for de som skal lede som for de som skal ledes, og det gjelder på alle nivåer.

Etter terrorangrepet 22. juli 2011 har roller, ansvar og handleplikt i krisehåndtering blitt klargjort, og øvelser som Trident Juncture tyder på at også sivile instanser er mer enn villig til å stiller opp, om de får grei beskjed. En viktig erfaring fra 22. juli var at viljen til å handle på eget initiativ var ujevnt og ganske tilfeldig fordelt i ulike sektorer og nivåer. <sup>32</sup> I etterkant ble det også klart at forventningene til etatene, både fra befolkningen og fra politisk hold, var meget store, mens interessen for forvaltningsmessige spissfindigheter om sektorinndeling og anmodningsprosedyrer var heller beskjeden. <sup>33</sup> Man kan ikke regne med at forventningsavklaring og rolleforståelse kan improviseres når krisen er et faktum. Forventninger må i størst mulig grad være avklart og fullmakter utstedt på forhånd. Videre kan ikke plikten til handling, ansvarstagen, samvirke og initiativ, som allerede ligger til grunn for norsk sam-

<sup>29</sup> Wilhelm Agrell (1990), *Det välorganiserade nederlaget*. Stockholm: Ordfront forlag, s. 67.

<sup>30</sup> Samme

<sup>31</sup> Se Iver Johansen, «Hva betyr samfunnet for militær effektivitet - en analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt», FFI-rapport 2010/01176.

<sup>32</sup> Sigmund Simonsen (2019), *Til forsvar av landet: Rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, s.17-21, 57-72; Kjell Inge Bjerga og Magnus Håkenstad (2013), «Hvem eier krisen: Politiet, Forsvaret og 22. juli», i Tormod Heier og Anders Kjølberg (red.), *Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 54-73.

<sup>33</sup> «Forsvarets bistand til politiet: Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks», <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>, s. 33-37, nedlastet 12. desember 2019.

funnssikkerhetstenkning, understrekes ofte nok.

Nøyaktig hvordan myndighetenes kommunikasjon til befolkningen i en krigssituasjon bør utformes og formidles, er en sak for sosialpsykologer og kommunikasjonseksperter. Særlig sistnevnte er jo den norske forvaltningen heldigvis godt forspent med. Det virker imidlertid rimelig å anta at man må være forberedt på å spille på endel strenger som ikke så ofte brukes i fredstid. Skjønnmaling og politisk taktikkeri vil antagelig være kontraproduktivt. Løfter om blod, svette og tårer vil nok ha større troverdighet enn forsikringer om at alt er under kontroll.

### **Sivilsamfunnets motstandsdyktighet**

Totalforsvarspersonellet og befolkningen, som er to sider av samme sak, bør helst kunne være rimelig sikre på at noen vil ivareta deres nærmeste i deres fravær, enten de skal dra i krigen eller dra på jobb. Dette krever en forsterket satsing på regional, lokal og privat beredskap, på politiberedskap, brann- og redningstjeneste og sivilbeskyttelse.<sup>34</sup> Slikt ansvar tilhører andre sektorer, men det er neppe til å komme utenom at forsvarssektoren må være en hoveddrivkraft i dette totalforsvarsarbeidet. Nettopp spenningen mellom den norske forvaltningens rigide sektorinndeling og totalforsvarets forutsetning om sømløst tverrsektorielt samvirke er totalforsvarskonseptets største *teoretiske* problem, men erfaring tyder på at det ikke er uoverkommelig i *praksis*.

Forsvarssektoren kan forsterke sin innsats som støttespiller for pådrivere i andre sektorer, som DSBs totalforsvarsprogram. Ett åpenbart tiltak som Forsvaret kan ta initiativ

til, er harmonisering av distriktsinndelingen til politiet, Heimevernet og Sivilforsvaret.<sup>35</sup> Et annet tiltak er å arrangere og finansiere kurs, utdanning og samvirkeøvelser av den typen sivile sektorer ofte ikke har ressurser til. Et dristigere forslag er å sponse utvalgte sivile funksjoner, eksempelvis en høyst påkrevet styrking av Sivilforsvaret eller legemiddelberedskapen.<sup>36</sup> Slikt er formelt sett ikke forsvarssektorens ansvar, men sviktende sivilbeskyttelse og mangelfullt helsestell vil antageligvis være ødeleggende for det militære personellens mobiliseringstilbøyelighet og kampmoral, og da blir det raskt forsvarssektorens *problem*. Spørsmålet blir hvordan forsvarssektoren kan bidra til fremdrift i det sivile totalforsvarsarbeidet uten å trække for langt over i andre sektorer.

### **Totalforsvarets pris: blod eller penger?**

Det er viktig å unngå inntrykket av at totalforsvar dreier seg om å få kampkraft for en billig penge. Totalforsvarsbegrepetets fortrinn er dets positive assosiasjoner til felles dugnad for de høyeste fellesgoder som fred, frihet, forfatning og folkestyre.<sup>37</sup> Men mer nøkternt er totalforsvar også en nødløsning for de som ikke har råd til annet, en løsning som i verste fall kan gjøre befolkningen til kanonføde.<sup>38</sup> Det innebærer enorme inngrep overfor enkeltpersoner og går på tvers av grunnleggende samfunnsverdier som individets selvbestemmelse og privat eiendomsrett. Under den kalde krigen kunne slikt lett begrunnes. For det første var trusselen – invasjon og okkupasjon fra et totalitært diktatur – så akutt, alvorlig og åpenbar at nesten ethvert mottiltak kunne rettferdiggjøres. For det andre var totalforsvar den eneste måten

<sup>34</sup> Gunhild Hoogensen Gjørsv, «Totalforsvarskonseptet», Klassekampen, 2. april 2019.

<sup>35</sup> Joakim Meyer (2018), «Kompleksitet og samhandling Et regionalt perspektiv på totalforsvaret», Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole; «Staten ser ut som et lappeteppes», NRK 23. april 2015, <https://www.nrk.no/norge/kritiserer-regionsoppdelingen-i-norge-1.12323544>, lastet ned 12. desember 2019.

<sup>36</sup> «Advarer om sivilforsvaret: Kan ikke evakuere befolkningen i krig», VG 19. oktober 2019, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/1n8yaJ/advarer-om-sivilforsvaret-kan-ikke-evakuere-befolkningen-i-krig>, lastet ned 12. desember 2019.

<sup>37</sup> Norheim-Martinsen et. al. (2019), s. 13.

<sup>38</sup> Håkenstad (2019), s. 36; se også Kjell Sjøholm, «Forsvarets lette tropper», Utsyn 4. november 2019, <https://www.prosjektutsyn.no/forsvarets-lette-tropper>, lastet ned 12. desember 2019.

småstaten Norge kunne holde seg med et forsvar stort nok.<sup>39</sup>

I dagens situasjon er verken trusselbildet eller statsfinansene av en slik art at et så drastisk tiltak som totalforsvar er eneste alternativ. Lønnsomhetsretorikken som omgir det nye totalforsvarets ofte ganske innovative løsninger, kan her vise seg kontraproduktiv.<sup>40</sup> Satt på spissen: Hvorfor skal et av verdens rikeste, men tynneste befolkede land, ofre blod i krig for å spare penger i fred? Svaret må være at totalforsvaret er bærebjelken i norsk beredskapstenkning fordi det samlet sett er den løsningen som gir best beredskap, uten å utarme den velferdsstaten det skal forsvare. Men en slik forsikring veier tyngre sammen med synlig politisk vilje til å satse på forsvar og beredskap. Befolkningen må overbevises om at myndighetene mener alvor, og om at forholdene faktisk ligger til rette for å lykkes. En tydelig økonomisk satsing på Forsvaret vil antageligvis være det viktigste enkelttiltaket for å styrke moralen og mobiliseringstilbøyeligheten både i den militære og sivile delen av totalforsvaret.

### Avslutning

Totalforsvaret bør sees i en bredere sammenheng. Det norske samfunn er fremdeles preget av høy tillit og sterk oppslutning om felles verdier og institusjoner. Man kan innvende at heller ikke Norge går fri for polariseringen som preger politikken i mange land, men det er antagelig fremdeles en del sosial kapital å tære på. En viktig innsikt fra den kalde krigen er at totalforsvarets store dugnad ikke bare er et resultat av tillitssamfunn, men også kan være et viktig virkemiddel for å styrke det. Et halvhjertet fattigmannstotalforsvar er

farlig og demoraliserende. Et velfungerende og tilstrekkelig finansiert totalforsvar kan bidra til å skape den tilliten det er avhengig av for å fungere, og til å styrke det samfunnet det skal beskytte.

*Magnus Håkenstad er forsker ved Institutt for forsvarsstudier, FHS, og doktorgradsstipendiat ved UiO. Han er master i historie og har publisert innenfor forsvarshistorie, krisehåndtering, forsvarsomstilling og sivil-militært samarbeid. Han har i en årrekke vært ansvarlig for Politihøgskolens og Forsvarets Høgskoles felles utdanning i krisehåndtering og beredskap, og er medforfatter av boken *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen* (2015), sammen med Olav Bogen.*

<sup>39</sup> Samme.

<sup>40</sup> Tore Listou (2019), «Totalforsvaret og kommersielle aktører: Den doble logistikkutfordringen», i Norheim-Martinsen et. Al (2019), s. 108-116.



Ole Marius Tørrisplass

### Mot et fellesoperativt konsept for Forsvaret

*For å sikre troverdig avskrekkelse og effektiv motstand, må et fremtidig norsk forsvarskonsept vektlegge robust styrkebeskyttelse, evne til å sloss integrert og fellesoperativt, og nitid analyse av hvordan våre mest potente militære kapabiliteter skaper størst mulig forsvarsevne.*

Det norske forsvaret har to hovedoppgaver. Først skal det forsøke å avverge krig gjennom å avskrekke andre stater – primært Russland – fra å utøve press eller å bruke militær makt mot Norge. Hvis dette ikke lykkes, skal Forsvaret kjempe mot angriperen og forsvare norsk territorium og suverenitet, helst i samarbeid med allierte forsterkninger. Etter at Russland gjenoppstod som en selvhevdende stormakt som åpent utfordrer USAs og NATOs posisjon i Europa, har denne tematikken havnet høyt på den norske agendaen igjen. De siste årene har det derfor vært mange diskusjoner rundt hvilke prinsipper som skal være førende og hvordan et norsk forsvarskonsept bør se ut for å skape størst mulig kampkraft, forsvarsevne og sikkerhet. Det er også flere utviklingstrekk som tilsier at det kan være nødvendig å diskutere og vurdere enkelte sider ved tradisjonell norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

For det første, har trusselbildet i Europa endret seg. Russland har de siste årene anskaffet en rekke kryssermissiler og ballistiske missiler med lang rekkevidde og høy presisjon som kan ramme mål over hele Norge og Europa.<sup>41</sup> Disse er det krevende, men ikke umulig, å forsvare seg mot. I tillegg er moderne russisk luftvern blant det mest avanserte i verden og har lang rekkevidde. Flere av disse systemene er plassert på fartøyer, og Russland har med det muligheten til å påvirke norske og allierte operasjoner både i norsk og internasjonalt luftrom nord og vest for Norge. Moderne våpen gjør det altså mulig for Russland å projisere makt over hele

Norge og Europa, uten å være nødt til å ta steget det innebærer å krysse landegrenser med konvensjonelle bakkestyrker. Hvis man i tillegg tar med hybride metoder og angrep i cyberdomenet, blir trusselbildet enda mer utfordrende og komplekst.

For det andre, har det de siste årene vært en rivende militærteknologisk utvikling og denne vil sannsynligvis fortsette eller gå enda fortere i fremtiden.<sup>42</sup> Forsvaret er i denne sammenheng i gang med å anskaffe flere moderne og kapable systemer som har nye kvaliteter. For eksempel har Sjøforsvaret bestilt nye ubåter, mens Hæren har fått nye kampvogner, artilleri og integrert kampluftvern. Spesialoperasjoner er ofte høyteknologiske av natur, og norske spesialstyrker er langt fremme når det gjelder å operere svært avansert utstyr. Luftforsvaret får nye maritime patruljefly, områdedekkende luftvern og det nye kampflyet F-35 vil være fullt operativt i 2025. I tillegg til å gi en langt forbedret evne til å gjennomføre tradisjonelle oppdrag, innebærer kombinasjonen av lavsignatur, sensorkapasitet og nye våpen at F-35 kan operere i svært krevende trusselmiljøer. Både ubåter, spesialstyrker og ikke minst F-35 har en betydelig gjennombruddsevne. I kombinasjon gjør dette det norske forsvaret i stand til å løse oppdrag som tidligere ikke ville vært mulig, for eksempel angrep mot strategisk luftvern, viktige sjøstyrker og andre typer operasjoner mot militært avgjørende mål både ved fronten, i bakre områder eller på dypet.

<sup>41</sup> Fokus 2019, Etterretningstjenesten, [https://forsvaret.no/fakta/ForsvaretDocuments/fokus2019\\_web.pdf](https://forsvaret.no/fakta/ForsvaretDocuments/fokus2019_web.pdf), lastet ned 11. desember 2019.

<sup>42</sup> FFI (2019), «Forsvarsteknologiske trender – en overordnet analyse av teknologiens betydning for et effektivt og relevant forsvar», FFI-rapport 19/02072, <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6451/19-02072.pdf>, lastet ned 11. desember 2019.



Mot denne bakgrunn tar dette bidraget for seg tre elementer som vil være avgjørende for at norsk avskrekking skal være troverdig og at Forsvaret skal ha reell mulighet til å yte motstand mot et russisk angrep. Disse er evne til å beskytte styrkene våre fra angrep, evne til å slåss integrert og fellesoperativt med egne og allierte styrker, og til slutt hvordan Norge bør benytte sine skarpeste og mest potente kapabiliteter for å skape størst mulig forsvarsevne. Disse elementene bør følgelig også ha en sentral plass i et moderne norsk forsvarskonsept.

### **Styrkebeskyttelse**

Russland har evne til å angripe og ramme mål i hele Norge med langtreckende og presise våpen, og dette gjør at styrker, materiell, baser og infrastruktur blir langt mer sårbare enn tidligere. Når vi kombinerer dette med at kapabiliteter som ubåter, maritime patruljefly og kampfly er kostbare og begrensede ressurser, må vi anta at sannsynligheten for at de vil bli angrepet er stor hvis det skulle bryte ut en væpnet konflikt. En motstander vil derfor i de fleste tenkelige scenarier være tjent med å sette enkelte av våre styrker ut av spill på et tidlig tidspunkt og før de er kommet i bruk.

Det er derfor avgjørende å kunne beskytte egne styrker og baser på tilstrekkelig vis. Situasjonsforståelsen må opprettholdes kontinuerlig for å kunne forstå normalsituasjonen slik at det er mulig å oppdage avvik, gjøre konkrete vurderinger og varsle så tidlig som mulig dersom et angrep virker å være på vei. Dette kan være utfordrende, blant annet på grunn av mulighetene Russland har til å skape usikkerhet og tvil rundt hva som faktisk foregår, slik vi eksempelvis har sett i Ukraina.

I tillegg spiller luftvern en sentral rolle i forsvaret mot langtreckende presisjonsvåpen, og Forsvaret er som kjent i gang med å anskaffe nytt områdedekkende luftvern. Sammen med Forsvarets eksisterende luftvern NASAMS og Hærens kampluftvern, utgjør dette en viktig og nødvendig styrkning. Likefullt bør det aktive virkemiddelet luftvern kombineres også med passive forsvars-

tiltak, slik som armerte hangarer, kamuflasje og spredningskonsepter. Vi må heller ikke glemme forsvarstiltak ment å beskytte mot mer utradisjonelle trusler som sabotasje og ikke minst angrep i cyberdomenet.

Her er det også en alliert dimensjon, og det er viktig at Norge evner å sikre mottaket av allierte forsterkninger. Vi må altså være i stand til å beskytte viktige havner, baser, flyplasser og kommunikasjonslinjer på sjøen, i luften og på land for å legge til rette for mottak i en krisesituasjon. Først bilateralt – deretter i en NATO-ramme.

### **Integrasjon og fellesoperasjoner**

I tillegg til robust styrkebeskyttelse, må et norsk forsvarskonsept være basert på at krigen skal føres i tett samarbeid mellom forsvarsgrenene. Altså gjennom integrasjon og fellesoperasjoner. Dette er selvfølgelig ikke noe nytt, men det er noen forutsetninger som har forandret seg. Moderne militærteknologi gjør at stridsmiljøet har blitt mer krevende, og det har blitt vanskeligere å lokalisere, omgå og til slutt kanskje bekjempe motstanderen. Dette stiller nye krav til fleksibilitet og samarbeid mellom plattformer i alle domener. Som liten nasjon er vi i tillegg nødt til å skape synergi mellom våre begrensede ressurser for å være i stand til å yte effektiv motstand. Her er det selvsagt også en alliert dimensjon, og vi må sørge for at norske styrker kan slåss side om side og integrert med alliert styrker både hjemme og i andre deler av verden.

Tidsaspektet spiller også en viktig rolle. Moderne krigføring går svært fort, og vi er avhengig av at beslutningsprosesser går tilsvarende hurtig – helst i sanntid. Forsvaret må derfor legge til rette for størst mulig fleksibilitet i hvordan sensorer og våpenplattformer kan benyttes sammen for å kjempe med høyere tempo enn motstanderen. Eksempler på dette kan være samarbeid mellom fregatter, ubåter, maritime patruljefly og kampfly om å bekjempe mål på sjøen, eller at styrker på bakken i sanntid sender måldata til kampfly som så engasjerer målet.

Forsvaret har arbeidet med å skape et såkalt nettverksbasert forsvar i flere år, og i

dag har utviklingen innen nettverks- og kommunikasjonsteknologi nådd et modenhetsnivå som gjør at det er reelt mulig å oppnå svært høy grad av integrasjon. Den største utfordringen kan likevel være å sørge for at Forsvarets forsvarsgrener, som har sterke grenvise tradisjoner og kulturer, har en omforent forståelse av målsetninger og retning. Det må til for å samarbeide så tett at prosedyrer, strukturer, taktikker og teknologi er dimensjonert for og legger til rette for effektive fellesoperasjoner. Sannsynligvis vil dette kreve en tydelig overbygning og retning fra både operasjonelt og militærstrategisk nivå.

### **Hvordan bruke de skarpeste militære verktøyene**

Til slutt har vi spørsmålet om hvordan vi skal skape kampkraft med våre skarpeste og mest potente militære verktøy som ubåter, kampfly og spesialstyrker i et trusselbilde preget av høyt tempo og langtrekkende presisjonsvåpen. Hvis vi skal bruke Luftforsvaret som eksempel, har det tradisjonelle konseptet for bruk av kampfly vært å bruke flyene i en tilbaketrukket rolle. Våre F-16 skulle fly defensive patruljer og møte russiske fly og bakkestyrker etter hvert som de krysset inn i norsk territorium. Dette er fremdeles en relevant måte å operere på, men det er ikke sikkert at det er denne måten som gir størst avskrekkingseffekt og gjør Forsvaret best i stand til å forsvare Norge i dagens trusselbilde.

En tilbaketrukket rolle står i fare for å gjøre forsvarskrigen reaktiv. I stedet kan det i noen tilfeller gi langt større forsvarsevne og kampkraft dersom vi forsøker å utnytte eller angripe motstanderens kritiske punkter og sårbarheter. Dette kan være radarkjeder, kommunikasjonsnoder, skip, basestruktur, logistikkhaler og ikke minst Russlands strategiske luftvern. Rekkevidden på de russiske våpensystemene innebærer da også at noen av disse målene kan befinne seg på russisk jord. Målet må være å utfordre angriperen i flere domener samtidig og skape flest mulig problemer og dilemmaer som Russland må ta hensyn til både under planleggings- og gjennomføringsfasen av et angrep mot Norge.

Det er også viktig å ta med i beregningen

at atominfrastrukturen på Kola er en sentral del av Russlands strategiske avskrekking mot vesten. Den russiske Nordflåten's hovedoppgave er å forsvare både infrastrukturen og utseilingsrutene til de atomvåpenbærende ubåtene. Dersom disse oppfattes som truet, vil Russland aktivere det såkalte bastionsforsvaret for å forsøke å holde NATO og USA på avstand, noe som sannsynligvis vil innebære et angrep mot Norge i en eller annen form. Russland frykter selvsagt ikke Norge alene, men NATOs tiltak for å øke alliansens sikkerhet kan med andre ord bidra til økt usikkerhet og utilsiktet eskalering hos russiske beslutningstakere. Atombasene på Kola skaper derfor en spenning mellom forsvarspolitiske og sikkerhetspolitiske avveininger og gjør at et konsept for forsvaret av Norge ikke bare handler om forsvarspolitik, men også i langt større grad enn tidligere blir et spørsmål om sikkerhetspolitikk.

De militære prinsippene er altså ikke enerådende, men må begrenses av enkelte politiske avveininger. Det norske forsvarskonseptet må ta sikte på å skape balanse mellom disse avveiningene. Beslutningstakere, også på politisk nivå, må derfor ta stilling til hvordan de vil bruke de skarpeste militære verktøyene i forskjellige faser av en konflikt, og må være klare til å øke gasspådraget og intensiteten hurtig dersom en krise skulle eskalere til krig.

### **Avslutning**

Morgendagens norske forsvarskonsept må ta hensyn til både trusselbildet og en teknologisk utvikling som ligger an til å gå hurtig også i fremtiden. Moderne krig er karakterisert av at styrker fra flere domener kan kjempe integrert i nettverk med høyt tempo. Langtrekkende presisjonsvåpen gjør det mulig å ramme en motstander militært uten å måtte gjennomføre omfattende operasjoner med et stort antall styrker. Dette gjør militære maktmidler mer relevante i jakten på begrensede politiske målsetninger og senker dermed terskelen for militær maktbruk. Samtidig betyr potente våpen med lang rekkevidde at det som tidligere var rene taktiske vurderinger, raskt kan få strategiske

og sikkerhetspolitiske konsekvenser. Det er altså en økende spenning mellom behovet for troverdig avskrekkelse på den ene siden, og ønsket om å unngå utilsiktet eskalering på den andre siden.

Dette betyr at et norsk forsvarskonsept må vektlegge robust beskyttelse av egne og allierte styrker for å sørge for at kampkraften faktisk kommer i spill og dermed gjør det mindre attraktivt å angripe oss. Vi må samtidig signalisere troverdig avskrekkelse gjennom å demonstrere evne til å slåss fellesoperativt, integrert og med høyt tempo – både mellom forsvarsgrenene og sammen med våre allierte. Til slutt må vi nøye analysere hvordan vi skal bruke våre skarpeste verktøy i forskjellige faser av en konflikt. Dette er ikke et spørsmål om de skal brukes defensivt eller offensivt, men heller et spørsmål om hvordan vi best kan utnytte motstanderens svakheter samtidig som vi forsvarer våre egne sårbarheter i en forsvarskrig. Gitt at det er tilsvarende viktig å unngå utilsiktet eskalering, kan det være stor forskjell på hvordan vi bør snakke om og benytte kapabilitetene til signalering i forskjellige faser av en konflikt. Et norsk forsvarskonsept må derfor være skalerbart og fleksibelt, samt kunne yte effektiv motstand svært hurtig når det trengs. De viktigste beslutningene må da være tatt på forhånd, og vi må holde døren åpen for å bruke ressursene på den måten som gjør oss best i stand til å forsvare oss mot en kapabel og moderne trussel.

*Oberstløytnant Ole Marius Tørrisplass er seksjonssjef ved Norsk Luftoperasjonssenter (NAOC) hvor han arbeider med planlegging og gjennomføring av luftoperasjoner. Han har bakgrunn som jagerflyger i Luftforsvaret og har en mastergrad i militære studier fra Forsvarets Høgskole.*

# RESSURSENE

*Dagfinn Christian Selvaag*

## Forsvarssektorens omstilling til en ny tid

*Langtidsplanen må legge rammer for at forsvarssektoren kan starte omstilling til en ny tid. For at dette skal skje bør den omsette tidligere investeringsbeslutninger i økt forsvarsevne, legge bedre til rette for alliert virksomhet og øke evnen til forsvar mot nye trusler. For å styrke forsvarsevnen må vi tenke mer langsiktig og vurdere forsvarsevnen relativt til trusselaktørene.*

De som sysler med langtidsplanlegging blir gjerne utsatt for et krysspress som gjør det vanskelig å stake ut en kurs. Det er så mange hensyn å ta. Man blir hengt opp i strukturalternativer, budsjettprofiler og investeringsprosjekter. Gjeldende plan legger føringer for strukturutviklingen de nærmeste årene. Skal tidligere beslutninger omsettes i forsvarsevne, må budsjettene øke. Vi har identifisert et reelt behov for å styrke Norges evne til å ta imot og understøtte alliert virksomhet. Det er i norsk interesse å styrke allianseforsvaret, og det er i vår interesse at NATO styrker sitt nærvær i nordområdene. Også dette krever økte budsjetter. Endelig er det all grunn til å forutsette at fremtiden i større grad vil by på gråsonhendelser, hybrid- og cyberkrig, teknologiske nyvinninger, og dermed store utfordringer. Avansert våpenteknologi blir mer tilgjengelig enn tidligere, både for statlige og ikke-statlige aktører, og kan ramme overraskende. Missiler får lengre rekkevidde, og er vanskelige å forsvare seg mot. For å møte disse utfordringene, må de som sysler med langtidsplanlegging finne rom for alle disse hensynene, og innenfor en krevende timeplan med mange milepæler. Å innrette seg på en ny virkelighet krever langsiktighet, og det krever evne og vilje til å stake ut en ny kurs som strekker seg ti til femten år frem i tid.

### **Hvordan skal vi omstille til en ny tid?**

For å etablere en evne til kontinuerlig fornyelse bør langtidsplanen som skal legges frem til våren bygges opp rundt tre elementer:

- Vi må realisere tidligere investeringsbeslutninger, noe som vil gi økt forsvarsevne. Det forutsetter økte forsvarsbevilgninger i kommende planperiode, både til investeringer og drift. Men vi må ikke stoppe der. Vi må også styrke vår evne og vilje til å tenke nytt rundt de kapasitetene vi allerede har, og de kapasitetene vi er i ferd med å ta imot. Klarer vi ikke ta ut det fulle potensialet gjennom nye operasjonskonsepter som tar høyde for nye trusler, klarer vi heller ikke optimalisere struktur og forsvarsevne til de truslene Norge vil møte i årene som kommer. Vi risikerer å underprestere.
- Vi må legge bedre til rette for alliert virksomhet i Norge. Så langt har alliert virksomhet vært politisk høyt prioritert, men det er i varierende grad satt av ressurser i planene. Alliert virksomhet bør i større grad bli dimensjonerende for de valg som gjøres i langtidsplanene våre. Dette går på styrkestrukturen, hvordan vi innretter infrastrukturen vår, og hva vi prioriterer inn i investerings- og driftsbudsjettene våre. Langtidsplanen bør være konkret på satsinger og på hvilke ressurser som trengs for å lykkes. Det som skisseres bør være flerårig, og strekke seg over flere planperioder. De forberedelser som kreves tilsier at bevilgningsøkningene bør starte for alvor i år to eller tre i kommende planperiode. Bedre evne til å tilrettelegge for alliert virksomhet vil styrke handlegriheten i en krisesituasjon, sammenliknet med dagens situasjon, og øke evnen til avskrekking og forsvar.

- Vi bør øke evnen til å forsvare oss mot nye trusler. Langtidsplanen bør peke på konkrete områder, hvor en på norsk side vil styrke evnen til å møte nye trusler. Bevilgningene til denne fasen bør starte i år tre eller fire i planperioden, med klar og uttalt målsetting om økt satsing i påfølgende planperiode.

Når det er uklare skiller mellom krise og krig, og cyberkrigføring blir vanligere, må vi unngå at angrep på datasystemer slår ut infrastruktur og lammer samfunnet eller at noen tar kontroll over våpenteknologien og slår forsvarsevnen vår sjakk matt. Da er det viktig at Forsvaret er forberedt. Inneværende langtidsplan la opp til en betydelig satsing på IKT-området. Manglende modenhet i organisasjonen, uklare ansvarsforhold og manglende omsetningsevne gjorde at bevilgningene til formålet gikk til andre høyt prioriterte formål i langtidsplanen. Gode planer legger til rette for god gjennomføring.

### **Hvordan forbereder vi oss på fremtidens trusselbilde?**

Skal de som sysler med langtidsplanlegging lykkes med å øke Norges evne til forsvar mot nye trusler de neste ti til femten årene, bør langtidsplanen allerede nå legge rammene for at forsvarssektoren kan starte omstillingen til en ny kurs. Det er flere brikker som må på plass, og det er liten tid til langtidsplanen er ferdigbehandlet i regjeringen og langtidsplanen går i trykken. Det som er skissert så langt, og det som foreslås her, bør være mulig å fange opp i arbeidet med langtidsplanen.

For det første er det viktig å ha en god og omforent forståelse for hva truslene er og hvordan de vil utvikle seg i årene som kommer. Det er allerede pekt på *funksjonelle* områder som er særlig aktuelle. Det kan også være andre områder som peker seg ut som trusler i dag, eller som kan utvikle seg til trusler i årene som kommer. I tillegg er det viktig å identifisere de mest sannsynlige kildene til slike trusler, altså aktørene. Klarer vi funksjonelt og geografisk å identifisere truslene og aktørene, står vi også bedre rustet til

å identifisere tiltak for å møte truslene. Disse kan være nasjonale og innrettet mot å utnytte svakheter hos trusselaktører eller demme opp for svakheter i egne rekker, eller først og fremst være tiltak som kan utgjøre størst mulig forskjell om vi må kalle på allierte eller partnere.

For det andre er det viktig å samles om *nasjonale målsettinger* for å møte de nye truslene. Målsettingene må ta høyde for hvilke funksjonelle områder man på norsk side skal prioritere, og hvilke aktører disse skal håndtere. Målsettingene må være konkret nok til å legge føringer for ressursbruken i årene som kommer, tydelige nok til å være grunnlag for styring, og fleksible nok til å håndtere endringer underveis. Uten nasjonale målsettinger, blir det vanskelig å utarbeide strategier for å nå disse målsettingene, og uten strategier blir det vanskelig å innrette virksomheten slik at forsvarsevnen optimaliseres til å møte nye trusler.

For det tredje er det viktig å videreutvikle evnen til effektiv bruk av tilgjengelige ressurser. Forsvarsbudsjettene har økt betydelig de senere årene. Erfaringene viser samtidig at behovene alltid vil overstige tilgjengelige ressurser. Evnen til å prioritere ressursene dit det gir mest effekt på forsvarsevnen blir stadig viktigere i årene som kommer. Finansdepartementet peker entydig i retning av begrenset makroøkonomisk handlingsrom i årene fremover. Prognosene for fremtidige utbetalinger til regelstyrte ordninger og forventet avkastning fra Pensjonsfond utland setter klare grenser for det politiske og økonomiske handlingsrommet. Behovet for prioriteringer vil følgelig alltid være der. Favner man for vidt, eller er like ambisiøse på alle områder, risikerer man å ende opp med en uthulet struktur som verken evner å møte dagens trusler eller evner omstilling til å møte nye trusler. Uten reell evne til å prioritere innsatsen, risikerer vi at truslene øker mer enn vår evne til å møte dem.

For det fjerde, og kanskje aller viktigst, må vi endre målestokken. Fra å måle utviklingen i forsvarsevnen ut fra egne forutsetninger, til å måle utviklingen i forsvarsevnen holdt opp mot utviklingen til aktøren (-e) som er kilden til de nye truslene. Når forsvarsevnen

skal vurderes, må økt forsvarsevne innebære at det relative styrkeforholdet har utviklet seg i vår favør, ikke at forsvarsevnen er bedre enn for et gitt antall år siden, uten å skjele til hvordan det relative styrkeforholdet har utviklet seg i samme periode. Endring av målestokk bør virke disiplinerende i arbeidet med å identifisere hvilke strukturer, kapasiteter og operasjonskonsepter som bør prioriteres. Endring i målestokk bør også virke disiplinerende på hvordan vi utnytter de kapasitetene som allerede er en del av strukturen. Vi må alltid ha et kritisk blikk på innretning. Samtidig stiller en ny målestokk økte krav til fleksibilitet, om nye forhold skulle dukke opp underveis som krever endringer i prioriteringene, på kort og lang sikt.

### **Avslutning**

Evnen til omstilling for å møte nye trusler bør prege omtalen av alle faser og områder i langtidsplanen. Vi omtaler her hva rammene bør omtale. Det viktigste er at langtidsplanen tar utgangspunkt i trusselaktørene, at prioriteringene på kort og lang sikt i større grad tar utgangspunkt i hva som kan vri det relative styrkeforholdet i norsk favør, og at styringen i større grad blir dynamisk, ved at tiltak for å møte truslene, nasjonalt og sett hen til allierte og partnere, i større grad holdes opp mot utviklingen av kapasitetene hos trusselaktøren(e).

*Dr. Dagfinn Christian Selvaag er seniorforsker ved Institutt for forsvarsstudier, FHS. Han har en lang karriere i Forsvarsdepartementet, og for tiden er han tilknyttet forskningsprogrammet Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv ved IFS.*



Gjermund Forfang Rongved

### Toprosentmålet

*Norge bør bruke minst to prosent av BNP på Forsvaret – ikke fordi det er fornuftig i seg selv eller vil være spesielt saliggjørende, men fordi det er en forsikringspremie vi allerede har inngått å betale. Samtidig er det hensiktsmessig, da vi i lys av det endrede trusselbildet bør styrke Forsvarets egenevne. Økning av forsvarsbudsjettene bør imidlertid gjøres med årvåkenhet for å unngå ineffektiv, uhensiktsmessig eller skadelig pengebruk.*

Norges sikkerhetspolitiske grunnmur består av NATO og i særdeleshet den største og viktigste alliansepartneren USA. Den gjensidige forpliktelsen NATO-landene har til å komme hverandre til unnsetning, eksplisitt uttrykt ved Atlanterhavspaktens artikkel 5, kan i praksis sies å ha vært basert på byrdefordeling. Artikkel 5 ses ofte i sammenheng med artikkel 3, om nødvendigheten av at alle medlemslandene selv (og i fellesskap) bidrar til egen sikkerhet ved å utvikle egen (og felles) kapasitet til å motstå et væpnet angrep.<sup>43</sup> Dette innebærer at USA, som har vært den største bidragsyteren til NATO siden opprettelsen i 1949, lenge har jobbet for at alle landene bidrar til egen og felles sikkerhet gjennom å øke forsvarsbudsjettene. På toppmøtet i Wales i 2014 vedtok alle NATOs 29 medlemsland at de ville arbeide for å bevege seg mot å bruke to prosent av BNP på forsvar innen ti år. Når nå 2024 nærmer seg, på samme tid som langsiktige forsvarsplaner skal legges, blir dermed det såkalte «toprosentmålet» stadig viktigere.

De siste årene har denne tematikken vært altoverskyggende i USAs forhold til de andre allierte. Under det trumpske presidentskapet er dette blitt hamret inn og kommer nærmest til uttrykk som at andre alliansepartnerne skylder USA beskyttelsespenger. Presidentens manglende *fingerspitzengefühl* og diplomatiske finesse med hensyn til å nå politiske ambisjoner, har ført til en rekke ube-

hagelige konfrontasjoner med tunge NATO-allierte som Tyskland og Frankrike.

Selv om byrdefordelingen nå gis høy prioritet, er det likevel ikke noe nytt i amerikansk politikk. Byrdefordelingsspørsmålet kan gjenfinnes helt tilbake til Eisenhowers tid i Det hvite hus på 1950-tallet og kom særlig til uttrykk fra 1977 under «den andre kalde krigen». Sovjetunionens oppløsning, og utsikter til å kunne hanke inn den såkalte fredsdividenden, innebar at NATO-landenes forsvarsbudsjetter sank betydelig utover 1990-tallet. De siste årene har imidlertid intensivert internasjonal spenning igjen bidratt til et press for økte forsvarsbudsjetter. Ukraina-krisen i 2014 sementerte en utvikling som allerede var i gang. Arbeidet med å få NATO-landene til å øke forsvarsbudsjettene var initiert både før toppmøtet i Wales i 2014 og nødvendigvis før Trumps presidentskap. Den internasjonale spenningen ser heller ikke ut til å avta – med økt russisk styrkeoppbygging og aktivitet, et Kina som øker forsvarsbudsjettene og går fra regional til global stormakt, og et USA som søker å kontre Kinas makt og også trekker NATOs oppmerksomhet henimot Asia. Det er altså ingen grunn til å tro at presset for å få de europeiske landene til å bidra mer til eget forsvar er noe som vil falle bort selv om den nåværende presidenten ikke skulle gjenvelges i 2020.

<sup>43</sup> Atlanterhavspakten av 4. april 1949, [https://www.NATO.int/cps/en/NATOHQ/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.NATO.int/cps/en/NATOHQ/official_texts_17120.htm), lastet ned 28. november 2019.

### **Hva er «toprosentmålet»?**

Før vi skal se nærmere på byrdefordelingen og «toprosentmålet», kan det være på sin plass å ta utgangspunkt i hva slutterklæringen fra NATO-toppmøtet i Wales egentlig sa. Punktet som behandlet dette, slutterklæringens artikkel 14, innledes slik:

We agree to reverse the trend of declining defence budgets, to make the most effective use of our funds and to further a more balanced sharing of costs and responsibilities. Our overall security and defence depend both on how much we spend and how we spend it. Increased investments should be directed towards meeting our capability priorities [...] <sup>44</sup>

Deretter ble det gått nærmere inn på hvordan dette skulle skje. NATO-land som allerede benyttet to prosent av BNP på forsvar – hvilket i 2014 bare var USA, Storbritannia og Hellas – skulle ta sikte på å fortsette å gjøre det. De mange NATO-landene som på det tidspunktet *ikke* benyttet minst to prosent av BNP på Forsvaret, skulle altså ikke bare stoppe eventuelle forsvarskutt og ta sikte på reell økning i forsvarsutgiftene med økende BNP – de skulle også «ta sikte på å bevege seg mot retningslinjen to prosent innen et tiår med utsikt til å møte sine kapasitetsmål i NATO og fylle NATOs kapasitetsmangler». <sup>45</sup>

Når det er dette som ligger til grunn for «toprosentmålet», kan det være på sin plass å påpeke det åpenbare, som har en tendens til å forsvinne når tematikken diskuteres; «toprosentmålet» er ikke et mål, men et verktøy. Selv om de underlytende NATO-landene hadde en enighet om å sikte på å bevege seg mot å oppnå to prosent innen år 2024, så betyr ikke tallet to prosent noe i og for seg. Selv om det lettfattelige verktøyet på mange måter er blitt målet under Trump, er hensikten – *det egentlige målet* – å få NATO-landene til å bidra mer til eget forsvar og til NATOs felles

forsvarsevne. Det betyr i prinsippet at man kan bruke *mindre* enn to prosent og oppnå det egentlige målet, og man kan bruke mer enn to prosent og samtidig treffe dårligere. I tillegg til styrking av egevennen og felles motstandsdyktighet, er altså byrdefordelingen – balansert deling av kostnader og ansvar, som det heter – nevnt eksplisitt.

### **Er «toprosentmålet» oppnåelig?**

«Toprosentmålet» er altså en måte å styrke forsvarsevnen gjennom byrdefordeling, men om det er oppnåelig, i tilfelle hvordan det skal oppnås og om det er en hensiktsmessig måte, er en annen sak. Å bruke to prosent av BNP på Forsvaret innebærer store utgifter til forsvarsformål. Men det er slett ikke uoppnåelig. Helt siden andre verdenskrig har det tvert imot vært vanlig å bruke vesentlig mer enn to prosent på Forsvaret i Norge. Legger vi NATOs egne tall til grunn, holdt andelen seg hovedsakelig over tre prosent til etter den kalde krigen, og falt først under to prosent ved årtusenskiftet. Tidlig på 1950-tallet, hvor Norge var langt svakere økonomisk stilt enn i dag og hadde store sivile investeringsbehov, benyttet man sågar enkelte år over 4 prosent på forsvarsformål. Det kan innvendes at staten er blitt vesentlig mer kompleks siden 1950-tallet, og Forsvarsdepartementet mistet posisjonen som departementet med størst overføringer da Sosialdepartementets budsjetter vokste i takt med velferdsstatens fremvekst. <sup>46</sup> Men poenget står seg: Å bruke mer enn to prosent av BNP på forsvarsformål har vært normalen.

En innvending mot å oppnå «toprosentmålet» ligger i at Norge, som et oljerikt land med et stort BNP – og dette må nok ses i sammenheng med at vi er et tynt befolket land – vanskelig kan benytte to prosent av BNP. Vi er simpelthen *for rike*. Argumentet er blant annet blitt fremført av statsminister Erna Solberg, for eksempel da hennes

<sup>44</sup> Artikkel 14 fra slutterklæringen fra NATO-toppmøtet i Wales, [https://www.NATO.int/cps/en/NATOHQ/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.NATO.int/cps/en/NATOHQ/official_texts_112964.htm), lastet ned den 26. november 2019.

<sup>45</sup> “[...] aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO’s capability shortfalls”, min oversettelse, samme sted.

<sup>46</sup> Basert på en gjennomgang av de norske statsbudsjettene i etterkrigstiden, samt NATOs årlige statistikk.

forgjenger og NATOs generalsekretær Stoltenberg i 2018 var på besøk for å få Norge til å bidra mer.<sup>47</sup> Som Solberg fikk erfare da hun møtte Stoltenberg, er det imidlertid lett å skyte ned et slikt argument. At vi har en god økonomi er ikke noe godt argument for at man ikke skal bruke penger på Forsvaret eller at vi ikke skal nå de forsvarøkonomiske målsetninger som langt mindre gunstig stilte land klarer å nå. Til dette må det tilføyes; det er *nå* det er muligheter. Det vil være betydelig annerledes for norske politikere å argumentere for å bruke penger på Forsvaret når den norske økonomien opplever tilbakeslag. Utsiktene tilsier også at handlingsrommet blir mindre de kommende år.<sup>48</sup> «Toprosentmålet» er altså ikke bare oppnåelig; det er *nå* det er oppnåelig.

#### **Hva er ulempene med nominelle mål og «toprosentmålet»?**

Grunnen til at NATO-landene har lagt «toprosentmålet» til grunn for forsvarsbudsjetteringen, er antakelig så prosaisk som at å anvende et nominelt mål er enklest og mest oversiktlig når man skal øke byrdefordelingen. Det fremstår også som rettferdig, i den grad at størrelsen på byrdefordelingen knyttes til økonomisk evne og vekst. Å anvende nominelle mål er heller ingen ukjent affære. Norge har for eksempel anvendt nominelle mål i pengepolitikken, bistandspolitikken, samt i finanspolitikken med hensyn til statens bruk av oljepenger – den såkalte «handlingsregelen».

Hvorvidt et nominelt mål er et *godt* mål, er imidlertid ikke like sikkert. For både pengepolitikk, bistandspolitik og finanspolitikk har nominelle mål opplagt hatt positive effekter. Like sikkert er det at de har hatt negative effekter, og i noen tilfeller kan man kanskje si at selve målet har bidratt til pro-

blemene. I pengepolitikken har ulike nominelle mål vist seg for rigide og lite tilpasset skiftende tider, noe som har forsterket styringsproblemer.<sup>49</sup> I bistandspolitikken ble det såkalte enprosentmålet både en tvangstrøye, en faktor som bidro til moralistisk overbudspolitik, i tillegg til at det viste seg vanskelig å oppnå i gode som i dårlige økonomiske tider.<sup>50</sup> I finanspolitikken har handlingsregelen for oljepengebruk medført at Norge overfører ekstremt store beløp fra oljefondet til statsbudsjettene, noe som er vanskelig å snu, og har gjort det vanskelig å balansere pengebruken i oppgangs- og nedgangsprioer slik hensikten har vært. Også her har det nominelle målet bidratt til å forsterke styringsproblemer.

Hvordan stiller det seg med «toprosentmålet» opp i dette? Aller først: Med tanke på at Jens Stoltenberg omtales som «handlingsregelens far» bør det kanskje ikke overraske at han og Trump skulle finne et slags fellesskap i omfavnelsen og vektleggingen av det nominelle målet for byrdefordeling. Men tross at målet muligens er det beste – eller det minst dårlige – alternativet i en massiv, konsensusdrevet organisasjon som NATO, er det ikke til å komme unna at det har en rekke betenkeligheter. Det viktigste i norsk sammenheng er nok at det kan bidra til oppbygging av ubalanser og overinvesteringer i forsvarskapasiteter. Oppnåelse av «toprosentmålet» innebærer, sammenlignet med inneværende langtidsplan, meroverføringer estimert av FFI til 500 milliarder kroner ekstra frem mot 2037.<sup>51</sup> Ifølge samme beregninger vil forsvarsbudsjettet ligge på ca. 80 milliarder kroner i 2024, noe som er en betydelig økning fra de 60 milliardene i forsvarsbudsjettet for 2020. Om man ikke går til innkjøp av såkalt hylleware eller store nye kapasiteter, vil forsvarssektoren trolig få betydelige utfordringer med å skulle omsette

<sup>47</sup> <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/11xxKb/stoltenberg-legger-press-paa-norges-forsvarssatsing>, nedlastet 10. desember 2019.

<sup>48</sup> Meld St. 29 (2016–2017), *Perspektivmeldingen 2017*; FFI (2019), *Hvordan styrke forsvaret av Norge?*, FFI-rapport 19/00328, s. 24-27.

<sup>49</sup> Einar Lie et. al. (2016), *Norges Bank 1816–2016*, Bergen: Fagbokforlaget.

<sup>50</sup> Rolf Tamnes (1997), *Oljealder*, bind 6 av Norsk Utenrikspolitisk Historie, Oslo: Universitetsforlaget, s. 390-1.

<sup>51</sup> FFI (2019), «Hvordan styrke Forsvaret av Norge?», FFI-rapport 19/00328.

disse midlene på en god måte rent praktisk. Her er også erfaringene fra etterkrigstiden nærliggende å trekke frem. Da innebar oppbyggingen av Forsvaret at sektoren ble tilført altfor mye penger som ikke ble anvendt på noen god måte. På lang sikt skapte dette en organisasjon i grunnleggende finansiell ubalanse som er hevdet å ha vært praktisk talt bankerott per 1990.<sup>52</sup> Selv om det nok er trukket lærdommer av dette, er det ikke sikkert at forsvarsorganisasjonen av idag er godt nok rustet til å forvalte massive meroverføringer på en hensiktsmessig måte.

Dette leder oss til et annet element: Fra årtusenskiftet og frem til 2015 gjennomførte Forsvaret store omstillingsreformer, hvor man kuttet pengebruk, effektiviserte og tenkte nytt om hva Forsvaret skulle og ikke skulle drive med. Både aktiviteter mange vil påstå ligger utenfor Forsvarets kjernevirksomhet, som renhold og HR-tjenester, og aktiviteter som tradisjonelt har ligget innenfor kjernevirksomheten, som logistikk, ble satt ut og kommersialisert. Det er mye å si om disse reformene, men i en tid hvor stemningsskiftet igjen går henimot økt pengebruk, er det viktig å fortsette å høste av de positive erfaringene fra en periode hvor man måtte kutte og hvor innovasjonen trolig var større enn noensinne. Også her bør man tenke grundig gjennom *hvordan* pengene best skal anvendes.

Et annet problem ved «toprosentmålet» er at det også kan fremstå som tilfeldig. Det egentlige målet – egen og felles styrkeoppbygging – kan som nevnt ovenfor oppnås ved å bruke mindre enn to prosent av BNP på Forsvaret, og *vice versa* kan man bomme på målet ved å bruke mer. Dette henger sammen med hvordan pengene anvendes. Det grunnleggende må være å få mest mulig sikkerhet ut av hver krone. Det lille bildet, anvendelsen

av pengene internt i Norge, har allerede vært nevnt. Det store bildet, hvordan pengebruken koordineres på tvers av NATOs medlemsland, er vel så viktig. Hadde NATO klart å koordinere pengebruken bedre, kunne medlemslandene brukt langt mindre på Forsvaret samtidig som sikkerheten økte. Her kan man i første rekke tenke seg at felles – og ensartede – anskaffelser ville kunne gi mer effektiv pengebruk, istedenfor at alle NATO-land gjør egne innkjøp med spesialiserte tilpasninger. I denne sammenhengen er det nærliggende å vise til at den tradisjonelt og reelt største trusselen mot NATO – Russland – er beregnet til å bruke kun en sekstendedel av hva NATO-landene gjør sammenlagt.<sup>53</sup> Det er opplagt også grunn til å diskutere hvorvidt alle NATO-land skal og må ha «alle kapasiteter», eller om man her ville kommet bedre ut av det for eksempel ved vektlegging av spesialisering innen utvalgte felt. Prosenttallfokuset er heller ikke basert på noen analyse av truslene i seg selv, ei heller av noen *net assessment* av NATO og kapasitetene til for eksempel Russland.<sup>54</sup> Slike analyser ville ikke bare være mer hensiktsmessig for å nå det egentlige målet, det ville trolig også gitt mer effektiv pengebruk.

Videre er det grunn til å stille spørsmål-tegn ved *hvordan* «toprosentmålet» blir oppnådd. Det greske eksempelet er velkjent, der Hellas når målet uten å bygge forsvarskapasiteter eller øke budsjettene, men simpelthen ved å ha en negativ økonomisk utvikling. I slike sammenhenger kommer vedhengeret til «toprosentmålet», nemlig 20-prosentmålet med hensyn til investeringer i materiell, til sin rett. Det har også versert rykter om land – særlig de nye NATO-landene i øst hvor forsvarsbudsjettene øker raskest – som «jukser» med hva som puttes inn for å gi forsvarsbudsjettene betydelig oppsving.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Olav Bogen og Magnus Håkenstad (2015), *Balansegang*, Oslo: Dreyers forlag; Gullow Gjeseth (2014), *Den amerikanske våpenhjelpen*, Oslo Files on Defence and Security, 2/2014, IFS: Oslo.

<sup>53</sup> Malcolm Chalmers (2019), "The 2 % Target: Spending Increases and the Russian Threat", RUSI Newsbrief, November/December 2019, vol 39 no. 10.

<sup>54</sup> Anthony H. Cordesman (2019), "Burden-sharing' and the 2 percent of GDP Solution: A Study in Military Absurdity", CSIS report, 2019.

<sup>55</sup> Dagens Næringsliv, 14. februar 2018, <https://www.dn.no/pa-innsiden/james-mattis/donald-trump/nato/natos-jukseparer/2-1-274264>, nedlastet 10. desember 2019.

Dette må imidlertid nyanseres noe. Når først «toprosentmålet» gis så betydelig vekt, er det opplagt hensiktsmessig at NATO har felles retningslinjer for hva som skal og ikke skal regnes som forsvarsformål, og som følges i størst mulig grad av medlemslandene. Da Norge med forsvarsbudsjettet for 2020 blant annet tok inn pensjoner og hele budsjettet for redningshelikoptrene – som tidligere hadde blitt belastet 90 prosent på Justisdepartementets budsjetter – så var dette etter sigende gjort for å kalibrere det norske budsjettet med NATOs retningslinjer. Selv om Norge nok ikke jukser, så kan det allikevel fremstå som at Norge forsøker seg med et prokuratorknep ved nærmest å ta inn hva det måtte være så lenge man slipper unna med det. Norge beveget seg da også vesentlig nærmere «toprosentmålet» ved disse regnskapsmessige grepene som tilførte forsvarsbudsjettene 5,2 milliarder kroner mer: vi hoppet opp fra 1,7 til 1,8 prosent av BNP. Men dette skjedde altså helt uten at hverken den norske eller NATOs felles styrkeoppbygging og beredskap ble styrket, og var vel mest av alt en seier for Finansdepartementet. At vi beveget oss vesentlig nærmere det nye, politiske målet og kan presentere dette som en seier, uten på noen måte å nærme oss det *egentlige* målet, understreker det problematiske ved at verktøy som nominelle måltall blir mål i seg selv.

Et beslektet element som gir seg noen pussige utslag, er NATOs egen hang til å bytte basisår, da beregningen av BNP-andelen nå bygges på faste priser. Dette innebærer for eksempel at i året 2012 brukte Norge, ifølge NATOs offisielle tall, både 1,6, 1,47 og 1,52 prosent av BNP på forsvar. Ulikhetene avhenger av om man legger faste priser i henholdsvis 2005, 2010 eller 2015 til grunn. Det er kanskje et problem mer for økonomihistorikere som ønsker å ha lengre, sammenhengende tallserier å forholde seg til, men det fremstår som merkverdig all den tid selve prosenttallet er blitt dette altoverskyggende fenomenet – nærmest målet – når det snakkes om forsvarsbudsjettene i NATO.

Alt dette viser at det er mange ulemper med «toprosentmålet», og det er ikke uten grunn at det stadig oftere kritiseres. Selv i tenketanker i USA har nå «toprosentmålet» blitt omtalt med betegnelser som «absurd», «latterlig» og «meningsløst».<sup>56</sup> Det store problemet med «toprosentmålet» er i bunn og grunn at verktøyet har blitt målet, noe som potensielt kan bidra til å svekke det *egentlige* målet.

#### **Avslutning: Hvorfor må Norge allikevel nå «toprosentmålet»?**

Tross disse ulempene, og med tanke på at det egentlige målet er økt nasjonal og fellesalliert styrkeoppbygging, så burde allikevel Norge nå «toprosentmålet» innen 2024. Grunnen til dette er relativt enkel: Det er en forsikringspremie vi ikke har råd til å unngå å betale, og Norge har som de andre NATO-landene inngått på denne avtalen. Det siste først. Det er en misforståelse at NATO-landene ble enige om å nå «toprosentmålet» innen 2024 på toppmøtet i Wales, det dreier seg altså om å bevege seg mot dette «målet». Misforståelsen er imidlertid utbredt nok til at den er blitt styrende for den nåværende amerikanske presidenten og har altså som nevnt i praksis tatt over som et politisk mål. Bare av den grunn kan man si at det har en verdi for Norge å nå dette politiske målet uavhengig av hvordan det skjer. Ser vi imidlertid bort fra avtalens tekst er avtalens intensjon tydelig nok – å bruke to prosent av BNP på Forsvaret bør være et minimum for alle NATO-land.

Man kan være uenig i hensiktsmessigheten av å benytte seg av et nominelt «mål» som tar over for rasjonelle vurderinger som burde vært foretatt for å nå de egentlige målene, og man kan opplagt være skeptisk til potensielle negative konsekvenser ved å øke budsjettene. Så lenge vi har inngått denne avtalen bør vi imidlertid ikke unngå å følge det opp. Når «toprosentmålet» først skal nås, så burde det imidlertid ikke skje ved prokuratorknep som kun er til glede for Finansdepartementet og Donald Trump; det

<sup>56</sup> Cordesman (2019).



burde skje ved øke budsjettene henimot to prosent på en slik måte at det gir mest mulig sikkerhet for Norge.

Det bringer oss til det førstnevnte poenget om at dette er en forsikringspremie vi må betale. Et viktig element i det nye trusselbildet er altså at grunnmuren vår er blitt mer usikker. USA har til og med rokket ved tryggheten i artikkel 5, ved å koble denne til «toprosentmålet». Når dette målet gis såvidt stor betydning av vår fremste allierte, og som sikkerheten vår altså er helt avhengig av, så burde Norge følge opp for å tilfredsstille stormakten og gjøre vårt for å bidra til at USA forblir i Europa. Det er helt opplagt et element av bullying i det nåværende presidentskapetets tilnærming, og det kan være et slag for selvfølelsen å skulle gi etter. Det er vel imidlertid også en side av småstatsrealismen og hva små stater med tid og stunder må finne seg i. Den neste presidenten vil høyst sannsynlig ikke ha samme stil, men innholdet i akkurat denne delen av den amerikanske NATO-politikken vil formodentlig ikke endres nevneverdig, slik at vi bare kan forberede oss på at USA-press for økte bevilgninger vil fortsette. Men den andre siden av mynten er at når USA-støtten blir mer usikker, får Norge nødvendigvis økt behov for å styrke egevennen og trygge egen sikkerhet. Begge disse hensynene gjør altså at vi bør øke budsjettene og at det skjer på en måte som fører til reell kapasitetsbedring – usikkerheten rundt USA-støtten gjør kapasitetsbedringen særlig viktig. Dette gjelder ikke minst når trusselsituasjonen blir mer usikker og dét i våre nær-områder med et tilsynelatende revitalisert Russland.

*Dr. Gjermund Forfang Rongved er senior-forsker ved Institutt for forsvarsstudier, FHS, hvor han leder forskningsprogrammene Omstillingsprogrammet og Planprogrammet. Han interesserer seg for problemstillinger i skjæringspunktet mellom økonomisk politikk, forsvarspolitik og sikkerhetspolitikk.*

# ALLIANSEN

Johannes Gullestad Rø

## Allianseperspektivet og norsk langtidsplanlegging

*Det mest avskrekkende med Norge er ikke militære kapasiteter, men vårt NATO-medlemskap. Det bør prege langtidsplanleggingen.*

Å sette pågående norsk langtidsplanlegging inn i et allianseperspektiv er som å åpne en åpen dør. Allianseperspektivet i norsk sikkerhetspolitikk likner det juristene betegner som jus cogens, en ufravikelig norm, og representerer det faste punkt for også for den forsvarspolitiske planleggingen. «Fundamentet for Norges sikkerhet er NATO», het det innledningen til forrige langtidsplan.<sup>57</sup> At Norges avhengighet av allierte er *fundamental*, er på papiret en etablert og politisk akseptert erkjennelse. Hvis man aksepterer det fundamentale ved avhengigheten, følger det at øvrige forsvarsprioriteringer først gir mening når de settes i forbindelse med våre forpliktelser og begunstigelser som NATO-alliert. Likevel er allianseperspektivet sårbart når planleggingen operasjonaliseres og brytes mot andre, mer eller mindre vektige, hensyn.

Tenkningen i forbindelse med dagens langtidsplanleggingsprosess blir til i spenningsfeltet mellom prioriteringer av nasjonal egenevne og mer alliansefremmende tiltak. I det spenningsfeltet oppstår krysspess og dilemmaer av militærstrategisk, politisk og økonomisk art. Alle er ens om at svaret består i å finne en balanse. Uenigheten handler om vektning. I følgende tekst diskuteres tre aspekter ved alliansesamarbeidet som angår Norge: 1. avskrekking, 2. gjensidighet og 3. «alliansen i alliansen». Selv om tekstens tematisering av allianseperspektivet må avstemmes mot hensyn som fremkommer i utgivelsens øvrige tekster, tilsier analysen at alliansefremmende tiltak bør ha forrang i langtidsplanleggingen. Prioritering av forsterkningstilretteleggende tiltak fremstår

som særlig attraktivt fordi det har en udiskutabel avskrekkingseffekt uten å fremstå som offensivt og provoserende.

### Småstatsrealisme

I den realpolitiske kanon levnes småstater liten oppmerksomhet. Tradisjonens vektlegging av strategisk nyttetenkning har likevel overføringsverdi til småstater. Den mest fortettede fremstillingen av norsk strategisk filosofi de siste 70 årene oppsummeres i betegnelsen småstatsrealisme. I norsk kontekst forstås småstatsrealisme som kombinasjonen av Norges interessestyrte arbeid for en robust internasjonal orden kjennetegnet av universelt bindende regler og reguleringer, og Norges målbevisste forvaltning av gode forsvars- og sikkerhetspolitiske forbindelser til en troverdig støttemakt.

Både ordenskapende regulering (gjennomslaget til internasjonal rett, mellomstatlige organisasjoner og diversifiserte globale regimer) og en sikkerhetsforordning med USA som Norges ubestridte patron, har i etterkrigstiden fungert som Norges sikkerhetsnett. NATO har forent de to viktigste hensynene i formuleringen av norsk sikkerhetspolitikk. På den ene siden har alliansen gjort dette med sin traktatfestede forpliktelse til FN-pakten og liberale grunnsetninger om folkestyre, individuell frihet og rettsstatsprinsipper. På den andre med sin uuttalte, men samtidig ubestridte, føydale struktur med USA på toppen. Alliansen har følgelig vært den sentrale institusjonelle rammen for utøvelsen av norsk småstatsrealisme.

At den regulerte internasjonale ordenen

<sup>57</sup> Prop. 151 S (2015–2016), Kampkraft og bærekraft, s. 5.

utfordres og at USA, som følge av endringer på struktur-, stats- og aktørnivå, fremstår som en mindre pålitelig patron, er i dag bakteppet for enhver norsk forsvarspolitisk betenking – også denne. Kombinasjonen av at norsk sikkerhet er prisgitt omstendigheter vi i begrenset grad innvirker på og at grunnsetningene i vår strategiske filosofi utfordres, kompliserer dagens langtidsplanlegging.

### **Avskrekking**

I gjeldende langtidsplan fremstilles «avskrekking» som det overordnede operative siktemålet for vår sikkerhets- og forsvarspolitikk. Det slås fast at «Forsvarets grunnleggende oppgave er å ha en avskrekkende effekt på mulige angripere» og at «troverdige avskrekking [sikres] med basis i NATOs kollektive forsvar».<sup>58</sup> At avskrekking fikk en fremskutt plass i Forsvarets forrige langtidsplan, var fornuftig. Analytisk har likevel fremstillingen av norsk avskrekkingspolitikk forbedringspotensial, da den både er unyansert og underkommunisert.

For det første er ikke Forsvarets grunnleggende oppgave å ha en «avskrekkende effekt», men å avverge et væpnet angrep mot Norge. Avskrekking er riktignok en sentral mekanisme for å avverge angrep, men det er ikke den eneste. Norsk beroligelsespolitikk har, i likhet med avskrekkingspolitikk, til hensikt å få en motpart til å avstå fra å gjennomføre uønskede handlinger. At Forsvarets beroligende funksjon, og at enkelte forsvarsprioriteringer kan bidra til å forebygge uønsket (russisk) atferd i kraft av å berolige, ikke tematiseres i foreliggende langtidsplan er både overraskende og uheldig. Tenk på norske maritime overvåkningsfly. Denne kapasiteten fremstilles som et viktig bidrag til vår avskrekkende evne. Men at det er norske fly som patruljerer vår «teig», fremstår formodentlig mer beroligende for Russland enn om vi overlot oppgaven til USA. Derfor bidrar denne kapasiteten også til beroligelse. Den nyansen bør fremgå.

For det andre: Dypest sett handler forsvarspolitikk om å påvirke en strategisk

motspillers mentale liv. Det gjelder både avskrekkings- og beroligelsespolitikken vi fører. Den presise hensikten med både avskrekkings- og beroligelsespolitikken overfor Russland er å påvirke russiske nyttekalkyler. Avskrekking finner sted når vi gjennom vår opptreden påvirker russiske nyttekalkyler ved å frembringe frykt (for represalier) på innsiden av russiske beslutningstakers hoder. Beroligelse finner sted når russiske nyttekalkyler påvirkes ved at vår opptreden frembringer lettelse og bekymringsreduksjon.

Ikke på noe sted i foreliggende langtidsplan, annet enn en knapp henvisning til «uakseptabelt høye kostander», utmyntes eller forklares det hva fenomenet avskrekking består i. Gitt konseptets avgjørende plass i forsvarsplanleggingen, hadde en slik redegjørelse vært på sin plass. Mange både i og utenfor sektoren vil bli overrasket over å bli gjort oppmerksom på at det vi betrakter som militærmaktens primæroppgave, handler om å påvirke andres *psykologi*. Fordi befolkningen fortjener å få vite hva fredsnasjonen Norge skal med nærmere femti F-35 jagerfly, som ikke bare kan beskytte ting av verdi for oss, men også påføre lidelse og ødelegge verdier for andre, bør redegjørelsen for avskrekking i langtidsplanen lodde dypere. Gode begrunnelser bidrar til forståelse, oppslutning og legitimitet.

### **Avskrekking: infrastrukturell makt og troverdighet**

I katalogen av fryktinngytende avskrekkings tiltak som Norge kan iverksette, kan ingen måle seg med vårt aktive, politiske medlemskap i NATO. Takten på norske anskaffelser av nye strategiske kapasiteter rokker ikke ved dette. Vi er medlemmer av en ceber klubb. Resten er egentlig detaljer.

Hva vi enn gjør av forsvarsprioriteringer innenfor eiendom, bygg og anlegg, anskaffelser, struktur, personell og drift bør derfor veiledes av og underordnes hensynet til vårt NATO-medlemskap. Den uoverstigelige asymmetrien i relasjonen til Russland gjør at den viktigste målestokken i vår langtidsplan-

<sup>58</sup> Prop. 151 S (2015–2016), s. 22.

legging er om et gitt norsk tiltak, anskaffelse eller prioritering tilfører NATO en fryktinn-  
gytende komponent. I langtidsplanen heter  
det at: «Kapasiteter som ubåter, maritime  
overvåkningsfly og F35 kampfly er viktige bi-  
drag til Forsvarets avskrekkingsevne» Selv  
om dette er riktig, er det i kraft av at vi har  
NATO i ryggen at avskrekkingseffekten ved  
disse kapasitetene skyter i været.

Avhengigheten av NATO betyr *ikke* at våre  
nasjonale bidrag er uten betydning. Hvilke  
tiltak som avskrekker mest, er imidlertid  
et empirisk spørsmål. Svaret fordrer inn-  
blikk i psykologien til den russiske ledelsen  
og er av den grunn utilgjengelig for oss. Vi  
er derfor henvist til kvalifiserte slutninger.  
Langtidsplanarbeidet er en anledning til å  
kvalifisere slutningene.

Et innfallsport til andres psykologi er  
*introspeksjon*. Hva avskrekker oss? Siden  
samtlige NATO-lands ledere avskrekkes av  
russiske strategiske atomvåpen, kan vi slutte  
oss til at russiske ledere reagerer likedan på  
atomvåpnene NATO disponerer. Siden norske  
ledere bekymrer seg for Russlands evne til å  
nekte allierte forsterkningsfartøy fri ferdsel  
til Norge, er det grunn til å formode at rus-  
siske ledere bekymrer seg for muligheten  
F-35 gir oss til å undergrave Russlands for-  
syningslinjer nordover. Vår frykt for russiske  
cyberangrep, speiles trolig av Russland, og så  
videre.

Introspeksjon er også egnet til å proble-  
matisere forestillingen om, og vår tilbøyelig-  
het til å tro, at det primært er dyre, presti-  
sjetunge, militære plattformer som F-35 som  
avskrekker. Et aspekt ved den russiske mili-  
tærmakten som har fremkalt frykt i vesten  
de senere årene, er evnen til raske militære  
forflytninger og tilsvarende raske beslut-  
ningsprosedyrer, demonstrert i både øvelser  
og operasjoner. Skulle Norge fremvise evne  
til militær absorpsjon, mobilitet og kort be-  
redskapstid, vil det trolig ha noe av samme  
effekt. Denne evnen gir hva jeg skal kalle *in-  
frastrukturell makt*.

Prioritering av en flerdimensjonal, ro-  
bust og bistandsforberedende infrastruktur  
sorterer derfor åpenbart under kategorien

avskrekkingstiltak og bør, til forskjell fra  
hva som gjøres i forrige langtidsplan, *tydelig*  
fremstilles som det. Kapasiteten til havner,  
flyplasser og veinett vil være kritiske varia-  
bler skulle Norge måtte forsvares. Nasjonal  
beredskapslogistikk er selvsagt ikke uteluk-  
kende Forsvarets ansvar, men noe som de  
politiske myndigheter må utvikle utfra en  
sektorovergripende plan. Forsvaret på sin  
side, har særlig ansvar for infrastrukturen  
som tilrettelegger for allierte forsterkninger  
og deres mobilitet. Fremstår vi som en «stik-  
kontakt» tilpasset det NATO-allierte «støp-  
selet», påvirker det russiske nyttekalkyler.  
Dessuten fremstår infrastrukturell makt ikke  
like provoserende som anskaffelser av offen-  
siv kampkraft. Det bidrar således til lavspen-  
ning. Bistandsforberedende infrastruktur  
kommer dessuten sivilsamfunnet og distrik-  
tene til gode.

En viktigere begrunnelse for å satse på  
infrastruktur og tilrettelegging for allierte  
styrkes av at dette vil utgjøre et avgjørende  
bidrag til troverdigheten ved Artikkel 5. De  
seneste årene er det blitt påstått at NATOs  
troverdighet er svekket.

Ett ankepunkt knytter seg til begrensning-  
er ved NATOs militære evne til kollektivt  
forsvar. I krigsspill, slik de RAND har gjen-  
nomført, er det blitt anskueliggjort at NATO  
kan tape isolerte konflikter med Russland  
om de baltiske stater. Selv om slike spill er  
hypotetiske, står det likevel ikke til å nekte at  
det er responstid, mobilitet og forsterknings-  
logistikk det skorter på, snarere enn fraværet  
av relevante kapasiteter i alliansen.

Hvis det skal gi mening å snakke om at  
NATO har en kollektiv *forpliktelse* til å kom-  
me ethvert medlem til unnsetning ved behov,  
følger det logisk at det hviler et ansvar på  
enkeltmedlemmet for å ha tilrettelagt for at  
forpliktelsen lar seg overholde. «Bør implise-  
rer kan», heter det blant filosofer. Artikkel 3  
heter det i NATO-kretser.

Et annet ankepunkt knytter seg til sentra-  
le alliertes vilje til å holde ord. Særlig under  
Donald Trumps presidentskap, er det antydnet  
at USA ikke vil stå ved Atlanterhavspaktens  
forpliktelser og at troverdigheten til artik-

<sup>59</sup> Prop. 151 S (2015–2016), s. 7.

kel 5 derfor er svekket. Slike forestillinger er selvsagt alvorlige. Skulle Donald Trump melde USA ut av NATO eller beordre alle amerikanere i NATO-tjeneste hjem, ville konsekvensene være dramatiske. Men sannsynlig er det ikke.

Problemet må heller ikke overdrives. Det fordres ingen ubøyeelig vilje for å avskrekke. En motstander kan avskrekkes også hvis det knytter seg usikkerhet til hva responsen på en provokasjon vil bli. Blott *muligheten* for at NATO mobiliserer og gjengjelder på vegne av en enkelstat, vil virke avskrekkende på Russland.<sup>60</sup>

Å demonstrere infrastrukturell makt kan dermed sies å bidra til et troverdighetsløft. Ved god tilrettelegging er nettopp *muligheten* for å motta militær bistand ivaretatt. Dermed vil sannsynligheten for at en beslutningstaker tar sjansen på et fremstøt mot Norge reduseres dramatisk. Sjansen for at USA holder ord og bistår en alliert som er forberedt på hjelp, vil uavhengig av USAs vingling påvirke russiske nyttekalkyler.

### **Gjensidigheten og dens forbehold**

De foregående avsnittene har betont hvor avgjørende det er å tilrettelegge for allierte forsterkninger til Norge all den stund vi legger til grunn at vi er fundamentalt avhengige av alliert bistand for å holde stand i en alvorlig konflikt. Alene tar ikke det resonnementet tilstrekkelig hensyn til NATO-samarbeidets *gjensidighet*. Slik vi forventer hjelp, forventes det også at vi kan bistå andre. Satt på spissen er vår egenevne andre alliertes forsterkningsstyrker. Det må reflekteres i planleggingen og følges opp politisk.

Det er et tankekors at våre bidrag til å løse NATOs oppgaver, trekker på kapasiteter som alternativt kunne vært disponible nasjonalt. Det gjelder bidrag til NATOs pågående operasjoner. Det gjelder bilaterale bidrag til alliertes terrorbekjempelseskampanjer som i Sahel. Og det gjelder bidrag til NATOs reaksjonsstyrke (VJTF) og Enhanced forward Presence (EfP). Summen av norske bidrag til NATOs aktiviteter belaster den nasjonale

forsvarsstrukturen tungt. Tanken på at vi forplikter våre beste kampavdelinger og kapasiteter til teatre utenfor landets grenser, er politisk beklemmende og ingenlunde valgforsk.

Fra et rendyrket allianseperspektiv gir denne politikken likevel god mening fordi den hviler på en forventning om *gjensidighet* som nettopp er NATOs adelsmerke. Det særegne i NATO er ikke bare forventningen om at A hjelper B hvis B har hjulpet A, men også at A hjelper B hvis B har hjulpet C. Bidrag til fellesoppgaver dreier seg ikke om selvpoppelse, men om en strategisk kalkulasjon. Hvis vi av ren og skjær egennytte investerte sikkerhetspolitisk kapital hos allierte, gir det grunn til å forvente gjentelse fra alle hvis det skulle behøves. Hensynet om å fremstå som en «god alliert» er samtidig ikke forbeholdsløst: La meg knytte tre kommentarer til gjensidighetspoenget.

For det første er «god nok» en meningsfull kategori. På et punkt vil grensenytten ved ytterligere bidrag til fellespotten i NATO være avtagende. Man trenger ikke være best i klassen for å få artium. Selv om det er gode gjensidighetsgrunner for å bidra til NATOs fellesoppgaver, er det selv blant venner viktig å bevare måtehold. Skulle Norge behøve hjelp, vil våre allierte ikke utelukkende skjele til gjensidighetshensyn og veie hvorvidt Norges fredstidsbidrag passerer en kritisk terskel. Hvorvidt og hvor tungt de store NATO-allierte velger å involvere seg for Norge, bestemmes av hvilke egeninteresser som står på spill for dem. Ettersom Norge geografisk tilstøter den russiske strategiske atomvåpenkapasiteten, kan vi med stor grad av plausibilitet forvente bistand også hvis vi viser større moderasjon når vi legger kapasiteter i fellespotten. Hvis avveining står mellom gjensidighetshensyn og nasjonale forsterkningsforberedelser, bør sistnevnte derfor ha trumf.

For det andre: At topresentmålet er blitt en politisk betydningsfull målestokk på hvor god alliert man er, er i tråd med hensynet til gjensidighet et argument for at Norge bør strekke seg mot det. Inntil det skjer, oppstår

<sup>60</sup> Kenneth Waltz (2008), *Realism and International Politics*. Routledge: New York and London, s. 335-344.



potensielt en dynamikk blant statene som ikke har utsikt til å nå målet: For ikke å få et B-lagsstempel og for å vise at man likevel fortjener gjensidighet, utvirker man i stedet *kompenserende tiltak* av ulikt slag.

Det kan være fornuftig. Samtidig kan slike tiltak bidra til ytterligere kannibalisering av kapasiteter som man foretrekker å disponere nasjonalt. Norske bidrag til registeret over kapasiteter som inngår i NATO Readiness Initiative (NRI) kan tjene som eksempel. For Norge som er på «feil» side av toprosentmålet, vil behovet for å *kompensere* ved eksempelvis å stille en fregatt til disposisjon (og holde den på høyere beredskap) kanskje føles sterkere enn om vi var på «riktig side» av toprosentmålet. I den grad vi forplikter flere kapasiteter til NRI fordi vi ikke leverer på toprosentmålet, tyder det på at dilemmaet mellom nasjonale og allierte bidrag vil forsterkes så lenge «unnasluntrerstemplet» spøker i bakgrunnen. Å nå toprosentmålet gir økt autonomi.

For det tredje: Når Norge bidrar til NATO-byrden gjør vi det *blant annet* med en (taus) forventning om at bidraget gir oss godt omdømme som alliert. I 2016 konkluderte Afghanistanutvalget med at det «første og viktigste målet med [norsk engasjement i Afghanistan] var alliansedimensjonen; å støtte USA og bidra til å sikre NATOs relevans.»<sup>61</sup> Det er dette omdømmet som, hvis krisen inntruffet, vi forventer at allierte tar hensyn til. Selv om dette er allment kjent, bør det likevel overveies hvordan Norge kommuniserer denne forventingen i langtidsplanen.

Grunnen er at omdømme som fenomen er et bi-produkt. Norge kan få godt omdømme i NATO ved å bidra til NATOs fellesoppgaver, men primært hvis vi bidrar til NATOs fellesoppgaver for å bidra til for eksempel avskrekking. Hvis vi kommuniserer at vår motivasjon når vi bidrar til NATOs fellesoppgaver kun er å få et godt omdømme, ikke for å bidra til avskrekking eller en annen reelt verdsatt oppgave, er det mindre trolig at vi får det. Formuleringer av typen

«Internasjonal innsats i allierte rammer er en investering i solidariteten som sikrer at også Norge mottar alliert støtte om vi trenger det»,<sup>62</sup> kan utfra en slik betraktning revideres. Det er ikke nødvendigvis til gunst for Norges omdømme hvis formuleringer av denne typen, eller liknende antydninger om at det er slik vi resonnerer, finner veien inn i våre styringsdokumenter.

### **Allianse i alliansen**

At NATOs adelsmerke er indirekte gjensidighet, betyr ikke at den direkte gjensidigheten er uten betydning. Norges sterke politiske og militære tilknytning til USA beskrives gjerne som «allianse i alliansen». Enhver samarbeidsplattform vi utvikler med USA, alt fra forhåndslagring, rotasjonsstyrker, våpenplattformssamarbeid, informasjonsdeling og daglig diplomati, vever USA inn i norsk forsvarsplanlegging. Politisk kan dette være kontroversielt. Militærstrategisk fremstår det som nødvendig.

Fordi dagens trusselbilde er sammensatt, vil NATO-alliansens enhet være under konstant press fremover. Potensialet for uenighet, splid og dissens er stort også knyttet til elementære forhold som planverk. Dette gjør «alliansen i alliansen» mer, ikke mindre viktig.

Gitt USAs betydning for norsk sikkerhet, gir mange prioriteringer seg selv. Understøttelse av rotasjonsstyrken til USMC (US Marine Corps) må være en prioritert oppgave. En særlig fordring er at den norske vertslandsstøttebataljonen fungerer optimalt. Det er også viktig at det blir rekruttert personell til JFC (Joint Force Command) Norfolk både med evne til å fylle funksjonen i linjen og til å fremme norsk situasjonsforståelse og interesser. Oppgradering på Rygge bør støttes opp under. Bred rekruttering til vinterøvelsene bør tilstrebes. Som vanlig vil etterretningssamarbeidet stå i en særstilling. Av strategiske grunner bør det hvile en særlig prioriteringsbeskyttelse over kon-

<sup>60</sup> NOU (2016:8) En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014, s. 13.

<sup>61</sup> Prop. 151 S (2015 – 2016), s. 21.

taktflater med USA. Ikke minst i en tid med en kontroversiell president vil lojalitet svare seg. Slik demonstrerer vi at det er staten, ikke presidenten vi er alliert med.

Vår sikkerhetspolitiske samhandling med USA vil fremover komme til å støte på spørsmål knyttet til Kina. Dels vil USA vise interesse for Kinas inntog i våre nærområder, særlig Arktis. Dels vil USA være interessert i vår lesning av dybden i Kinas samarbeid med Russland. Og dels vil USA foretrekke at vi politisk posisjonerer oss på deres side i stormaksrivaliseringen som utspiller seg i Asia. Problemstillinger knyttet til Kina påvirker ikke detaljene i norsk langtidsplanlegging. Men i betraktning av USAs økende uro for Kina, vil norsk ettergivenhet i møte med ulike kinesiske interesser, neppe være forenlig med styrking av «alliansen i alliansen». Fra et allianse-i-allianseperspektiv er det derfor viktig at Norges posisjon avstemmes mot den amerikanske.

### **Avslutning**

Norsk småstatsrealisme har vært et bredt anlagt utenrikspolitisk program tuftet på en *utadvendt* strategisk filosofi. Både arbeidet for og oppslutningen om reguleringer som binder de sterke og vår villedde plassering under en beskyttende stormakts vinge, har i overveiende grad vært prisgitt *ytre* betingelser delvis utenfor vår kontroll.

At de multilaterale innretningene som tar sikte på å løse utfordringer i *felleskap* nå er under press og at USAs klientsystem utfordres av Trumps mantra om «America first», innebærer at norsk forsvarstenkning må suppleres av en mer *innadvendt* orientering, rettet mot forhold som det ligger innenfor vår makt å gjøre noe med. Satsing på militære bistandsforberedelser og forsterkningsinfrastruktur peker seg ut: Det er et lavspennings-tiltak som kommer sivilsamfunnet og distriktene til gode samtidig som det avskrekker og styrker Artikkel 5s troverdighet.

Den kommende langtidsplanen skal på den ene side gjøre nødvendige grep for å styrke allianseperspektivet. Begrunnelsen for slike grep finnes i foreliggende tekst. På den

annen side skal langtidsplanen gjøre maksimalt ut av Forsvarets nasjonale kapasiteter, i nær koordinering med det sivile samfunns ressurser. Det er i dette krysspresset at en småstatsrealisme tilpasset en ny tid utvikles.

*Dr. Johannes Gullestad Rø er statsviter og førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier, FHS, hvor han leder forskningsprogrammet Security in Northern Europe.*

Paal Sigurd Hilde

### Allierte forsterkninger og egnevevne i norsk forsvarsplanlegging

*Kollektivt forsvar og allierte forsterkninger har igjen blitt et sentralt tema i både Norge og NATO etter den russiske fremferden i Georgia i 2008 og i Ukraina i 2014. Utviklingen de siste par årene tilsier at langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2021-2024 må ta dette inn over seg på en helt annen måte enn i gjeldende langtidsplan. Forsvarssjefen har gitt sin anbefaling og nå ligger ballen hos regjeringen som må tørre å ta klare valg.*

Mot slutten av 1980-tallet var Norge prioritert innsatsområde for om lag 24 000 allierte soldater og 200 til 300 fly.<sup>63</sup> Forsvarsstudien 1985 (FS 85) fastslo at oppgaven med «å ta imot styrkene, sikre mottaksområdene og [...] yte annen spesifisert operativ og administrativ støtte» var blitt omfattende.<sup>64</sup> Norge måtte som vertsland forberede «flyplasser og havner [...] for mottak gjennom utbygging av den nødvendige infrastruktur, forhåndslagring av tyngre materiell og ammunisjon, etablering av luftforsvar og annet nærforsvar og gjennom oppbygging av det operative og administrative mottaksapparat.» Forsvarssjef Fredrik Bull-Hansen konkluderte i studien at «[t]il tross for omfattende fellesfinansiering er vertslandsstøtte ressurskrevende og kan i betydelig grad påvirke strukturen i perioden.» Med andre ord kunne forberedelse for mottak av og støtte til allierte forsterkninger – vertslandsstøtte – trekke så store ressurser at andre deler av forsvarsstrukturen – deler av egnevevnen – måtte nedprioriteres.

Med slutten av den kalde krigen svant behovet for slike investeringer hen. Innsetting av allierte styrker i Norge i krise og krig fremsto som stadig mindre aktuelt. Rundt årtusenskiftet startet en storstilt omstilling av det norske forsvar. Langtidsplanen for perioden 2005–2008 innførte begrepet «innsatsforsvaret» for å signalere grunnleg-

gende endring.<sup>65</sup> Trusselen om et angrep på Norge ble oppfattet som lav og evnen til å delta i operasjoner i utlandet ble prioritert. Oppmerksomheten om og prioriteringen av alliert forsterkning falt ut over 2000-tallet.<sup>66</sup> Blant annet nedla langtidsplanen for perioden 2009–2012 en av Forsvarets to vertslandsstøtte-bataljoner. Som proposisjonen fastslo: «Behovet for egne mobiliseringsavdelinger for å støtte NATO-avdelinger i Norge er redusert. NATO opererer nå etter et konsept der denne type støtte ikke er forutsatt i samme omfang».<sup>67</sup> Det viktigste unntaket var avtalen om forhåndslagring av materiell for det amerikanske marinekorpset som ble fornyet i 2005.

#### Dagens utfordring

Den mer fremoverlente linjen i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk som ble tydelig fra 2007, førte til et skifte i norsk sikkerhetspolitikk. Norges «nærområdeinitiativ» i NATO var det viktigste uttrykket for dette. Forsvarspolitikken fulgte etter. Langtidsplanen for 2013–2016 lanserte begrepet «terskelforsvaret» for å signalisere at avskrekking igjen var viktigst. Snuoperasjonen omfattet fornyet oppmerksomhet om allierte forsterkninger. Planen vektla behovet for å «fornye ordningene for

<sup>63</sup> Rolf Tamnes og Knut Einar Eriksen (1999), «Norge og NATO under den kalde krigen», *NATO 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. Oslo: DNAK, s. 19.

<sup>64</sup> *Forsvarsstudien 1985* (ugradert versjon, 1986), s. 23.

<sup>65</sup> St.prp. nr. 48 (2007–2008), *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*.

<sup>66</sup> Ingjald Tveiten (2016), «Allierte forsterkninger og øvelser i Norge 2000–2014. Hvor godt er vi forberedt?», *Oslo Files*, nr. 3/2016.

<sup>67</sup> St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 84.

den norske vertslandstøtten og å videreutvikle kapasiteten til å motta allierte forsterkninger». <sup>68</sup> Gjeldende langtidsplan, for perioden 2017–2020, gjentok behovet for å legge «bedre til rette for allierte forsterkninger». <sup>69</sup> De to langtidsplanene inneholdt imidlertid få konkrete tiltak.

Først våren 2019 la Forsvaret frem en vurdering av behovene knyttet til mottak av og støtte til allierte forsterkninger. Selve vurderingen – Konsept for mottak av allierte forsterkningsstyrker – er gradert. Forsvarsdepartementet slo imidlertid fast offentlig at «Allierte forsterkninger er en forutsetning for forsvaret av Norge og må forbedres i fredstid» og at konseptet «beskriver hvordan de allierte styrkene skal mottas og understøttes fra norsk side». <sup>70</sup> Konkret viste Forsvarsdepartementet til den fortsatte betydningen av at Andøya og Bodø lufthavner opprettholder «beredskapsroller i Forsvarets fremtidige evne til å motta allierte forsterkningsstyrker». Så sent som i gjeldende langtidsplan ble ikke dette ansett som aktuelt. En snuoperasjon i norsk forsvarspolitik ligger dermed i kortene.

Foruten det gjenoppståtte norske ønsket om å sikre allierte forsterkninger i krise og krig, har to eksterne drivere vært viktige. Som under den kalde krigen gir norske ønsker som ikke har grunnlag også i alliert interesse, gjerne få resultater. En slik interesse har kommet i senere år. Først i NATO-sammenheng: NATOs nye regionale forsvarsplaner, de såkalte Graduated Response Plans, er rettet mot bruk av NATOs reaksjonsstyrke NRF (NATO Response Force). Styrkingen av NRF og innføringen av GRP-er var blant tiltakene NATO innførte som reaksjon på Ukraina-krisen i 2014. NRF har fått kortere reaksjonstid og blitt større. På land omfatter nå en fullt oppsatt NRF tre brigader. Som øvelse Trident Juncture i 2018 tydelig viste, er det en omfattende oppgave å ta imot og

støtte NRF. Revitaliseringen av NATOs planverk og NRF har dermed vært viktige drivere for betydningen av mottak og vertslandstøtte i norske planer og vurderinger.

Den andre driveren har vært amerikansk. Som reaksjon på hendelsene i 2014 opprettet USA et eget budsjett med navnet European Reassurance Initiative. Budsjettet, som skiftet navn til European Deterrence Initiative (EDI) i 2016, legger til rette for økt amerikansk militær aktivitet og tilstedeværelse i Europa. Det amerikanske marinekorpset valgte Norge og forhåndslagrene i Trøndelag som utgangspunkt for sitt økte engasjement. Et uttrykk for dette er stasjoneringen av om lag 700 marineinfanterister på rotasjonsbasis på Værnes og Setermoen. Den større ambisjonen er ved behov å kunne forsterke Norge, og å bruke Norge som springbrett for å forsterke andre deler av Europa. I krise og krig kan Marinekorpset ende opp med å sende flere titusen soldater med tungt utstyr til Norge. Den nye amerikanske politikken har med andre ord vært enda viktigere enn NATO som driver av renessansen knyttet til allierte forsterkninger til Norge.

#### **Dette blir dyrt – hvor skal pengene tas fra?**

Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) til neste langtidsplan understreket betydningen av at mottakskapasiteten bygges ut: «Evnen til mottak må styrkes slik at planene for forsvaret av Norge kan gjennomføres på en realistisk og effektiv måte». <sup>71</sup> Som på 1980-tallet vil imidlertid oppgaven med å tilrettelegge for mottak og understøttelse av større allierte forsterkningsstyrker bli ressurskrevende. Utfordringen er i stor grad å sikre at infrastruktur opprettholdes, vedlikeholdes og moderniseres ved behov. Som Forsvarssjefen understreket i FMR 2019: «Spesielt viktig vil det være å sikre god tilgang til flyplasser, havneanlegg og drivstofflagre». <sup>72</sup> Både Bodø og

<sup>68</sup> Prop. 73 S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*, s. 32.

<sup>69</sup> Prop. 151 S (2015–2016), *Kampkraft og bærekraft*, s. 18, 84.

<sup>70</sup> Prop. 114 S (2018–2019), *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019*, s. 110.

<sup>71</sup> Forsvarssjefens fagmilitære råd (2019), *Et styrket forsvar*. Oslo: Forsvaret, s. 30.

<sup>72</sup> Samme.

Andøya er imidlertid besluttet nedlagt som militære flybaser og videreføring av Andøya som beredskapsbase ble i gjeldende langtidsplan forkastet som for kostbart.<sup>73</sup> I Bodø er kampen for å beholde flybasen erstattet av planer om en ny flyplass og en ny by; planer som vil kreve at det meste av den militære infrastrukturen fjernes. Tilsvarende ble Olavsværn orlogsstasjon utenfor Tromsø solgt i 2013, en base som tradisjonelt har vært en viktig forsyningsbase for allierte og norske ubåter. Nå ser Forsvaret på muligheten for å leie deler av basen tilbake. Beslutninger regjeringen fremmet som kostnadseffektive og fornuftige for kun noen år siden, må vurderes i et annet lys i dag.

Forsvarssjef Bull-Hansen kunne forventet at en stor del av investeringskostnaden for mottaks- og støtteinfrastrukturen kunne dekket over NATOs fellesbudsjett. Infrastrukturbudsjettet eksisterer fortsatt og det støtter blant annet utbyggingen på Ørlandet, men det er mindre enn på 1980-tallet. Dertil er det nesten dobbelt så mange allierte som konkurrer om midlene. NATO-midler vil derfor i beste fall kun dekke en del av investeringene. Norge må uansett selv dekke driftsutgiftene.

USA vil trolig ta noe av regningen. Utbygging på Rygge og styrking av forhåndslagrene er begge på EDI-budsjettet. Samtidig er det usikkerhet knyttet til disse midlene, slik bruken av årets bevilgning til presidents Trumps mur mot Mexico viser. Forhandlingene om avtalen USA ønsker skal ligge til grunn før investeringene gjøres, er også krevende blant annet fordi den omfatter krav om toll- og avgiftsfritak. Det kan også komme bidrag fra de amerikanske forsvarsgrenenes egne budsjett, til infrastruktur de mener er særlig viktig. Uansett er det mye som tilsier at Norge bør tilby å bidra til de amerikanske investeringene og driftsutgiftene, for eksempel ved å styrke annen, nærliggende infrastruktur.

Selv med bidrag både fra NATO og USA må Norge selv ta ansvar for størstedelen av investerings- og driftsutgiftene knyttet til

allierte forsterkninger. Det er da heller ikke unaturlig gitt at norsk sikkerhet i ytterste konsekvens er avhengig av slike forsterkninger. Utgiftene vil sannsynligvis ikke utgjøre en stor andel av et forsvarsbudsjett på over 60 milliarder kroner. Samtidig er mye av budsjettet bundet opp i faste utgifter som lønn og innkjøp av materiell som F-35, og mange hensyn vil gjøre seg gjeldende i den politiske debatten om bruken av det gjenværende handlingsrommet. Forsvarssjefen har i FMR lagt forventningene svært høyt, men lite tyder på det finnes politisk vilje til å finansiere alle disse. Det vil trolig føre til en politisk strid om hva som skal prioriteres.

### **Avslutning**

I dag som under den kalde krigen er Norge avhengig av en troverdig evne til å motta forsterkninger for å sikre landets evne til avskrekking og forsvar. Prioriteringen av dette – i tillegg til en størst mulig militær egenevne – fremstår som et opplagt valg. Det vil fordre at regjeringen nedprioriterer noe annet og mindre viktig, og sikrer at Forsvaret løser sine oppgaver på en smartere og billigere måte. En skal ikke ha arbeidet lenge i Forsvaret før en ser at det fortsatt finnes rom for forbedringer flere steder. Om regjeringen ikke tar slike grep, vil den fort ende opp med å måtte prioritere mellom egeevne og forsterkning, slik FS 85 antydte. Den kan for eksempel ende opp med valget mellom å bruke 100 millioner på å styrke Hæren, i tråd med politiske ambisjoner og forventninger, eller på å styrke evnen til å motta og støtte allierte forsterkninger. Den militære gevinsten av det siste vil trolig være langt større enn den første, mens den politiske gevinsten vil ha motsatt fortegn. Det er da politisk tøffhet må til. Vi står foran et spennende forsvarspolitisk halvår i Norge.

*Dr. Paal Sigurd Hilde er førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier, FHS. Hans faglige interesser er hovedsakelig norsk sikkerhetspolitikk og NATO.*

<sup>73</sup> Prop. 151 S (2015–2016), s. 78.







## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Akershus festning, bygning 10  
Postboks 1550 Sentrum  
0015 OSLO  
E-post: [info@ifs.mil.no](mailto:info@ifs.mil.no)  
[ifs.forsvaret.no](http://ifs.forsvaret.no)

Foto: Forsvaret

## OM PLANPROGRAMMET:

Planprogrammet er et forskningsprogram ved Institutt for forsvarsstudier. Det ble startet i 2018, finansiert av Forsvarsdepartementets avdeling IV. Programmets formål har vært å frembringe forskningsbaserte bidrag om og til langtidsplanleggingen i forsvarsektoren.

I 2019 har programmet avholdt tre åpne seminarer som har vært innrettet mot neste års langtidsplan for forsvarsektoren 2021-2024. Det første, [Ny langtidsplan for Forsvaret](#), fant sted i juni og tok for seg grunnlagsproblemer i langtidsplanleggingen, samt utfordringene med å balansere mellom nasjonal egenevne og allierte forsterkninger. Det neste seminaret, [Hvordan skal vi forsvare Norge?](#), ble avholdt i september og dreide seg om hvorvidt Norge bør ha et forsvarskonsept, og hva i tilfelle den bærende ideen for Forsvaret bør være. Til det tredje seminaret, [Norway and NATO. Perspectives from abroad](#), ble det invitert internasjonal ekspertise for å diskutere norsk forsvarspolitik og Norges rolle i NATO, med sikte på å få et utenfrablakk på planleggingen av det norske forsvaret.

Flere av bidragsyterne til seminarene bidrar også til denne publikasjonen. Den kan sees som en del av et hele sammen med de tre seminarene, hvor nettopp det brede tilfanget av ideer og refleksjoner har vært et mål, og hvor meningsbrytning og innspill har gjort at perspektivene har fått modne før de er blitt festet til papir.

