

EKSPERTGRUPPEN
for
FORSVARET AV NORGE

Et felles løft

2015

Utgitt av:
Forsvarsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonskode: S-1023

Kartgrunnlag: Forsvarets militærgeografiske tjeneste
Design og illustrasjon: Forsvarets mediesenter
Layout: 07 Media AS
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon / 07 Media AS
05/2015 – opplag 1250

Innhold

Sammendrag.....	5
Kapittel 1 Innledning	7
Ekspertgruppens oppdrag	7
Forsvarets mest krevende oppgaver	7
Om rapporten.....	9
Del I Grunnlag.....	11
Kapittel 2 Sikkerhetspolitiske utfordringer	13
Geopolitikk og militærmakt.....	13
Russland – stormakt og nabo	16
Arktis på lang sikt	22
Ukonvensjonelle trusler.....	23
Utfordringer i Afrika og Asia	27
Konsekvenser for Norge.....	29
Kapittel 3 Teknologi, konsepter og doktriner	31
Teknologitrender.....	31
Konsepter og doktriner	32
Nettverksbasert forsvar.....	33
Hybrid krigføring	33
Nektelsesstrategier.....	34
Konsekvenser for Norge.....	34
Kapittel 4 Vestlig forsvarssamarbeid.....	35
Utfordringer og muligheter	36
Revitalisering av kollektivt forsvar	39
USAs engasjement i Nord-Europa og nordområdene.....	41
Forsvarssamarbeid i Nord-Europa	43
Konsekvenser for Norge.....	45
Kapittel 5 Økonomiske realiteter.....	46
Utviklingen i norsk økonomi	46
Forsvarets økonomi på kort sikt	47
Forsvarets økonomi på lengre sikt.....	49
Konsekvenser for Forsvaret	51
Kapittel 6 Tre scenarier.....	52
Scenario I – opptrapping av bilateral krise	52
Scenario II – kollektivt forsvar i Baltikum	53
Scenario III – terrorangrep	54

Del II Råd	57
Kapittel 7 Norsk sikkerhetspolitikk og bruk av militærmakt – veien videre	59
Grunnlaget for forsvaret av Norge	60
Operativt konsept	62
NATO, USA og Nord-Europa i norsk sikkerhetspolitikk	66
Russland – den doble politikk	68
Internasjonal militær innsats	70
Anbefalinger	70
Kapittel 8 Kritiske funksjoner for forsvarsevnen	72
Etterretning og overvåkning – førstelinjeforsvaret	72
Raske og gode beslutninger	75
Avskrekking	78
Å møte en kortere varslingstid	79
Å sikre understøttelse av militære styrker	82
Anbefalinger	85
Kapittel 9 Et felles løft for å styrke operativ evne	86
Ordinært bevilgningsnivå	86
Tilleggsfinansiering	88
Effektivisering og kvalitetsforbedring	89
Flernasjonalt samarbeid	91
Anbefalinger	92
Kapittel 10 Konklusjon og anbefaling	94
Sikkerhetspolitiske og militære utfordringer	94
Et felles løft	94
Samtidig og sømløst	96
Styrket operativ evne	96
Vedlegg 1 Om Ekspertgruppen	97
Oppnevning og sammensetning	97
Mandat	97
Arbeidsmåte	99

SAMMENDRAG

Et felles løft for å styrke forsvaret av Norge

Et nytt trussel- og risikobilde krever markante tiltak for å styrke forsvaret av Norge. Forsvaret, storsamfunnet og våre allierte må gå sammen om et felles løft og skape en ny normalsituasjon.

- Russland vil være den viktigste faktoren i norsk forsvarsplanlegging i overskuelig fremtid. Ukraina-krisen innvarsler slutten på «den dype freden» i Europa. Russlands militære gjenoppbygging markerer at asymmetrien i det norsk-russiske maktforholdet blir tydeligere. Samtidig vokser Asia-Stillehavet frem som et nytt tyngdepunkt. Terrorisme, cyberangrep og langtrekkende missiler vitner om at geografisk avstand får mindre betydning. Alt dette har konsekvenser for norsk sikkerhet.
- Et nytt trussel- og risikobilde krever at det etableres en ny normalsituasjon. Oppgaven er for stor for Forsvaret og Norge. Ekspertgruppen foreslår derfor et felles løft med bidrag fra Forsvaret, det norske storsamfunnet og våre allierte. Forsvaret må bruke mer av ressursene på operativ virksomhet. Storsamfunnet må yte sitt gjennom verneplikt og totalforsvar og gjennom en forsvarlig økonomisk ramme. Norge må bidra til å bygge et sterkt NATO gjennom å intensivere samarbeidet med nære allierte. Samtidig må naboskapet med Russland forvaltes klokt, basert på felles interesser.
- Fem prioriteringer eller funksjoner er særlig viktige for å skape et sterkt, krigsforebyggende forsvar: Bedre etterretning og overvåkning; et mer robust ledelsesapparat for krisehåndtering; en troverdig avskrekkingsevne; norske og allierte styrker som er klare på kort varsel og kontinuerlig norsk nærvær i utsatte områder; samt bedre understøttelse av militære styrker.
- Like viktig som et felles løft er prinsippet om *samtidighet* i planlegging og operasjoner. Forsvaret må få dekket sine behov for logistikk og forsyninger der det trengs og når det trengs. Videre må Norge unngå en forsvarskamp i faser, hvor det er en fare for at Norge innledningsvis kan bli stående alene. Troverdig avskrekking må bygge på at allierte involveres mest mulig samtidig med norske styrker, og at eskaleringen blir mest mulig *sømløs*.

- For å styrke etterretning, tilstedeværelse, beredskap, utholdenhet og støtte til alliert virksomhet på norsk jord foreslås bevilgningsnivået hevet med 2 mrd. kroner innen 2017. Kjøp av nye ubåter må tilleggsfinansieres. I tillegg bør Forsvaret selv gjennomføre et effektiviseringsprogram for å omdisponere minimum 3,5 mrd. kroner årlig til operativ virksomhet innen utgangen av 2020. Ti år frem i tid vil disse tiltakene styrke forsvarsevnen med 7,5 mrd. kroner årlig.

En solid norsk egeninnsats kan sammen med alliert hjelp etablere en ny normalsituasjon og gjøre forsvaret av Norge sterkt og troverdig.

KAPITTEL 1

Innledning

Ekspertgruppens oppdrag

Ekspertgruppen ble oppnevnt av forsvarsminister Ine Eriksen Søreide 15. desember 2014 og avga sin rapport 28. april 2015. Gruppen ble bedt om å drøfte Forsvarets forutsetninger for å kunne løse sine mest krevende utfordringer knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig. Den har analysert utviklingen på kort sikt (de nærmeste fire år) og på lang sikt (de neste 20–30 år). Utfyllende informasjon om sammensetning, mandat og arbeidsopplegg finnes i vedlegg til rapporten.

Ekspertgruppen

Medlemmer

- Professor Rolf Tamnes (leder)
- Generalsekretær Kate Hansen Bundt
- Kontreadmiral Trond Grytting
- Forskningsdirektør Alf Håkon Hoel
- Professor Janne Haaland Matlary
- Forskningsdirektør Asle Toje
- Seniorforsker Julie Wilhelmsen

Sekretariat

- Avdelingssjef Espen Skjelland (leder)
- Seniorrådgiver Kristin Hemmer Mørkestøl (nestleder)
- Rådgiver Per Kristian Overn Krohn
- Kontorleder Helene Leirud
- Oberst Per Erik Solli

Forsvarets mest krevende oppgaver

Ekspertgruppens mandat tar utgangspunkt i Forsvarets mest krevende utfordringer i den øvre delen av kriseskalaen. I denne sammenheng legges følgende definisjoner til grunn:

- *Statssikkerhet* vil si å ivareta statens eksistens, suverenitet, suverene rettigheter og integritet. Statssikkerheten kan utfordres gjennom væpnet angrep, politisk og militært press mot politiske myndigheter og alvorlige anslag mot norske interesser fra statlige eller ikke-statlige aktører. Trusler mot statssikkerheten kan legitimere innsats av alle militære og andre ressurser.

- Begrepet *krig* har i norsk rett en relativt snever betydning og står ikke lenger sentralt i folkeretten. *Væpnet konflikt* favner bredere og innbefatter flere typer konflikter enn dem som dekkes av krig som juridisk begrep. I dagligtale brukes imidlertid krig om det samme som væpnet konflikt. Det gjør også Ekspertgruppen der det faller naturlig.
- Med *sikkerhetspolitisk krise* menes en krise som utfordrer statens territoriale integritet og politiske suverenitet, men uten at det dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand. En slik krise kjennetegnes av å være i en uklar gråsoner mellom krig og fred. Norske myndigheter kjenner til eller formoder at utenlandske aktører kan stå bak eller er involvert. Krisen vil kunne endre karakter underveis. Fremfor alt vil den kunne eskalere. Krisen truer liv og helse og kan forårsake sterk frykt i samfunnet. Politisk-militært press fra en annen stat, omfattende terroraksjoner og alvorlige cyberangrep er eksempler på situasjoner som kan forårsake slike kriser.
- *Samfunnssikkerhet* handler om å ivareta befolkningens liv, helse og trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot skade.

Forsvarets primæroppgave er å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter og forsvare Norge når statssikkerheten er truet.

Det er ikke alltid gitt på forhånd hvem som skal lede arbeidet med eller håndtere en krise eller et angrep. For å møte trusler mot statssikkerheten og en alvorlig sikkerhetspolitisk krise vil Norge høyst sannsynlig anmode om alliert bistand med henvisning til Atlanterhavspaktens artikkel 5 om kollektivt forsvar.¹ En beslutning om assistanse vil formelt skje gjennom vedtak i NATOs øverste organ, Det nordatlantiske råd. Kommandoen over allierte operasjoner i Norge vil da bli ivaretatt av NATO. Forpliktelsen om assistanse gjelder imidlertid for det enkelte alliansemedlem uavhengig av behandling i NATOs råd. Operasjonen vil uansett få form av en koalisjon av land som kan og vil delta. Nasjonalt vil den sivile delen av totalforsvaret støtte opp under Forsvarets behov.²

1 Traktaten for det nordatlantiske område av 4. april 1949 inneholder to viktige artikler av betydning for sikkerhetspolitiske kriser og krig. Artikkel 5 utgjør det viktigste grunnlaget for kollektivt forsvar. Den fastslår at et væpnet angrep mot ett eller flere av medlemslandene skal betraktes som et angrep mot dem alle. Hvert land vil bistå gjennom straks å gjøre det som er nødvendig, herunder bruk av væpnet makt, for å gjenopprette det nordatlantiske områdets sikkerhet. Ifølge artikkel 4 kan landene rådslå med hverandre når ett av dem mener at noen parts territoriale ukrenkelighet, politiske uavhengighet eller sikkerhet er truet.

2 Totalforsvarskonseptet ble etablert etter andre verdenskrig for å sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser ved alvorlige kriser og krig. Konseptet fokuserte opprinnelig på sivil støtte til Forsvaret og var nær knyttet til beredskapslovgivningen. I dag omfatter totalforsvarskonseptet både sivil støtte til Forsvaret i krig og Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved krisehåndtering i fredstid.

Justis- og beredskapsdepartementet vil koordinere sivil krisehåndtering ved trusler mot samfunnssikkerheten med mindre annet er besluttet. Forsvaret kan støtte i krisehåndteringen. Som illustrert i figur 1, kan samfunnssikkerheten også være utfordret i en situasjon hvor statssikkerheten er truet.

Statssikkerhet

- Krig, militært press, alvorlig anslag
- Kollektivt forsvar
 - NATO artikkel 5
 - Koalisjon av land som kan og vil
- Nasjonal forsvarsinnsats
 - Lederdepartement: SMK/UD/FD
- Virkemidler: alle tilgjengelige ressurser

Sikkerhetspolitisk krise

- I gråsonen krig–fred
- Integritet og suverenitet truet
- Utenlandske aktører involvert
- Alliert bistand aktuelt
- Eskalering mulig
- Lederdepartement: SMK/UD/FD/JD
- Virkemidler: diplomati, Forsvaret, politi, andre sivile ressurser

Samfunnssikkerhet

- Sikre liv, helse, trygghet, sentrale funksjoner og viktig infrastruktur
- Lederdepartement: JD eller andre sivile departementer
- Virkemidler: politi, andre sivile ressurser, Forsvaret kan støtte



FIGUR 1 Kriseskalaen og Forsvarets mest krevende utfordringer.

Om rapporten

Rapporten består av to deler. I del I drøfter Ekspertgruppen grunnlaget for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette omfatter utviklingen innenfor sikkerhetspolitiske utfordringer (kapittel 2), teknologi, konsepter og doktriner (kapittel 3) og det vestlige forsvarssamarbeidet (kapittel 4). Del I avsluttes med å gjennomgå mer konkrete utfordringer for Forsvaret, dels på det økonomiske området (kapittel 5) og dels i form av scenarioer som illustrerer alvorlige situasjoner som Forsvaret må kunne bidra til å håndtere (kapittel 6).

I del II gir Ekspertgruppen sine råd og innspill om Forsvarets forutsetninger for å løse sine mest krevende utfordringer. Først drøftes hovedtrekkene i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, herunder hovedprinsipper for forsvaret av Norge (kapittel 7). Deretter går rapporten i dybden på fem områder som er særlig viktige for vår forsvarsevne: etterretning og overvåking, et robust

ledelsesapparat, avskrekking, økt tilgjengelighet av norske og allierte styrker og understøttelse (kapittel 8). I kapittel 9 peker Ekspertgruppen på sentrale prinsipper innenfor det økonomiske området som ti år frem i tid (2025) vil styrke operativ evne med 7,5 mrd. kroner årlig. Ekspertgruppens samlede konklusjon presenteres i kapittel 10.



Del I
Grunnlag

KAPITTEL 2

Sikkerhetspolitiske utfordringer

På kort tid har rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk endret seg vesentlig. Norge stilles igjen overfor tradisjonelle sikkerhetsutfordringer. Dette kombineres med ukonvensjonelle trusler av ulik art. Den kalde krigens maktsystem, bygget rundt to supermakter, var kjennetegnet av høy spenning, men også av stabilitet. Med oppløsningen av sovjetimperiet og slutten på den kalde krigen gjensto USA som eneste supermakt i et unipolart maktsystem. Ganske raskt oppsto tvil om USAs maktposisjon, spesielt etter hvert som krigen i Irak og Afghanistan viste at landet ikke lyktes med å nå sine mål. Fremtidens trussel- og risikobilde ser ut til å bli meget komplekst og den geopolitiske utviklingen uforutsigbar.

Alle disse forholdene påvirker norsk sikkerhetspolitikk. Samtidig har politikken noen faste grunntrekk som gjenspeiler geopolittikk, historie og politisk tradisjon.

Dette kapitlet beskriver utviklingstrekk som er av sentral betydning for norsk sikkerhet, i særlig grad forhold som kan lede til en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Geopolittikk og militærmakt

I et globalt perspektiv er det fire geopolitiske utviklingstrekk som er spesielt relevante. Asia-Stillehavet trer for det første frem som et viktig geøkonomisk og geopolitisk tyngdepunkt. Maktsystemet i dag er multipolart. Det kan bli bipolar, bygget rundt Kina og USA. Skiftet påvirker USAs vilje og evne til å opprettholde et tydelig og troverdig engasjement i Europa. Det andre forholdet gjelder Russland under Vladimir Putin som har satt seg som mål å gjenreise Russland som en respektert stormakt. Gjennom annekasjonen av Krim og en påfølgende «hybridkrig» i Ukraina har Russland utfordret «den dype freden» i Europa. Et tredje forhold er at Sørvest-Asia og Nord-Afrika fortsatt vil være kjennetegnet av dype motsetninger og militant islamisme. Dette utgjør en trussel ikke bare i, men også langt bortenfor regionen. Det fjerde forholdet er ukonvensjonelle trusler – masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og digitale angrep eller cyberangrep. Også dette viser at geografisk avstand får mindre betydning. Alle disse forholdene påvirker norsk sikkerhet.

Samtidig trer store teknologiske endringer frem som rokker ved tilvante forestillinger. Langtrekkende missiler med høy presisjon, droner og kapasiteter for cyberoperasjoner gjør det vanskelig å beskytte seg og utfordrer etablert forsvarstenkning. Det blir også vanskeligere å vite hvem som står bak en operasjon: Stater kan skjule sine hensikter og spor gjennom desinformasjon, cyberangrep, bruk av spesialstyrker og krig ved stedfortreder.

Alle disse endringene i geopolittikk, teknologi og maktbruk er med på å forme norsk sikkerhetspolitikk og betingelsene for innretningen av Forsvaret. Samtidig ligger noe fast:

- Norge er en småstat. Vi er riktignok en stor aktør innenfor naturressurser, og vi fører en engasjementspolitikk kjennetegnet av stor aktivitet og bruk av store ressurser rundt i verden. Norge har også bidratt mye i internasjonale militære operasjoner. I realpolitisk forstand er Norge like fullt et lite land.
- Et robust internasjonalt rammeverk er viktig for Norge. Spesielt for små stater er det vesentlig at de store maktene erkjenner betydningen av felles spilleregler og ikke truer systemets eksistens. På samme måte er det viktig med en internasjonal rettsorden, med institusjoner, regler og normer som regulerer adferd og bidrar til konfliktløsning. FN forblir sentral i dette systemet. Som en stor maritim nasjon har Norge særlig nytte av de globale reglene til havs, med FNs havrettskonvensjon av 1982 som havets «grunnlov».
- Norge er en atlantisk kyststat med sterke historiske bånd vestover. Norge har søkt beskyttelse hos vestlige stormakter, i tidligere tider spesielt Storbritannia og senere USA. Norges inntreden i NATO i 1949 bekreftet og forsterket den atlantiske hovedlinjen i norsk sikkerhetspolitikk. Norsk forsvarspolitikkom kom til å bygge på at Norge ville trenge hjelp utenfra i tilfelle krig, hjelpen måtte komme fra Vest, og den måtte forberedes i fred for å være effektiv i krig.
- Nordområdene utgjør Norges viktigste strategiske ansvarsområde. Over 80 prosent av landets havområder ligger nord for polarsirkelen. Norge har både rett og plikt til å ivareta sin suverenitet og sine suverene rettigheter. I nord møtes også Norge og Russland med en lang grense på land og i havet. I tillegg må Norge forholde seg til konflikt- og samarbeidsmønstrene i Østersjøregionen. Denne regionen har gjennom historien vært en arena for geopolitisk strid og er sterkt innvevd i den tilspissede sikkerhetssituasjonen i dagens Europa. NATO-samarbeidets gjensidige garanti betyr at Norge vil være forpliktet til å støtte allierte land i regionen når det er påkrevet.



FIGUR 2 Kart over det nære norske interesseområdet.

- Norge er en del av det vestlige sikkerhetsfellesskapet. Viktige kjennetegn ved et slikt fellesskap er at landene ikke vurderer eller planlegger krig mot hverandre, at det har utviklet seg et forsvarsfellesskap, og at det er etablert institusjoner som skal sikre at konflikter løses med fredelige midler.
- Russland står på utsiden av det vestlige sikkerhetsfellesskapet, og det begrenser muligheten for et nært samarbeid i nord. Det er også en regional ulikevekt mellom stormakten og kjernevåpenstaten Russland og småstaten Norge. Et asymmetrisk naboskap fordrer at Norge i egeninteresse utvikler og røkter samarbeid med Russland på en rekke felter. Samtidig er det norsk politikk å trekke veksler på våre allierte og gjøre nordområdene til en multi-lateral samarbeidsarena for å motvirke at ulikevekt kan åpne for press.

Det norske forsvaret må til enhver tid tilpasse seg endrede omgivelser. Spesielt etter årtusenskiftet har Forsvaret gjennomgått store endringer. Vi har gått fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. Enkelte forhold er likevel av en slik karakter at militærmakten bør ha noe bestandig ved seg:

- Det militære maktapparatet har et grunnleggende og tidløst ansvar for å verne land og folk.
- Det kan inntreffe dyptgripende endringer og kriser – globalt, regionalt eller lokalt, som vi ikke var i stand til å forutse, og som vil kunne kreve andre løsninger enn vi hadde tenkt.
- Det tar tiår å bygge et robust forsvar. Beslutninger vi fatter i dag, har konsekvenser for hvilket forsvar vi vil ha langt frem i tid. Kjøp av kostbare våpensystemer, kampfly og fregatter anskueliggjør dette. Slike kjøp styrker forsvarevnen, men begrenser samtidig vår fremtidige handlefrihet fordi vi velger bort noe annet.

For å kunne håndtere både det uforutsigbare og det langsiktige må Forsvaret holde fast ved noen sentrale oppgaver. Forsvaret må ha en viss bredde, robusthet og fleksibilitet slik at Norge er forberedt dersom vi skulle bli stilt overfor andre prøvelser enn dem vi tenkte kunne komme.

Russland – stormakt og nabo

Russland under president Vladimir Putin er en autoritær og antivestlig stat med betydelige stormaktsambisjoner. Putin-regimets uttalte mål er å gjenreise Russland til en eurasiatisk stormakt som også har innflytelse på større arenaer. Mot en slik bakgrunn er det viktig for Russland å forhindre at især naboland som inngikk i Sovjetunionen, utvikler nære økonomiske og sikkerhetspolitiske bånd til Vesten. Putin har i dag støtte i landets elite og er populær i brede lag av befolkningen. På samme tid står landet overfor strukturelle problemer, ikke minst økonomiske, som kan få store konsekvenser for samfunnet på lang sikt.

Russland har demonstrert *vilje* til å bruke alle statens virkemidler, herunder militærmakt, for å fremme og trygge sine nasjonale interesser slik regimet ser dem. Den militære *evnen* er vesentlig styrket i de senere år, en tendens som ventes å fortsette i årene som kommer. Russiske styrker opererer mer enhetlig og har fått økt reaksjonsevne, mobilitet og rekkevidde. Men vanskeligere økonomiske tider vil også berøre forsvaret.

Konfliktene i Ukraina har skapt stor usikkerhet om russiske intensjoner og et behov for å sette grenser. Russland på sin side opplever det slik at Vesten fortsetter sine bestrebelse på å skyve frem sine posisjoner. Det har utviklet seg et dypt mistillitsforhold mellom Russland og Vesten som vil kunne vare lenge.

Trussel betraktes gjerne som summen av intensjoner og kapasiteter. Russlands intensjoner og adferd under Putin gir ikke mye grunn til optimisme, sett med vestlige øyne. Dette kan endre seg til det bedre, men også til det verre. Utviklingen i militære kapasiteter er mer forutsigbar, spesielt i nord. Nordflåten og de strategiske atomubåtene har en vesentlig plass i russisk strategi. Landets militære kapasiteter i området eller kapasiteter som kan bringes inn raskt, bidrar sterkt til at det bilaterale forholdet til Norge vil forbli asymmetrisk.

Geopolittikk og strategiske målsettinger

Putin-regimets stormaktsambisjoner følges ikke av en bærekraftig plan for å kunne nå målet. Siden 2004 har USA og NATO, i takt med utvidelsen av alliansen og Vestens militære engasjement i Sørvest-Asia og Nord-Afrika, i økende grad blitt fremstilt som en geopolitisk rival. Dette preger strategisk tenkning og militære prioriteringer, spesielt den vekt som legges på kjernevåpen. Det er samtidig verdt å merke seg at NATO i russisk doktrine fortsatt beskrives som en «fare» og ikke som en «trussel».

Østersjøregionen er for Russland viktig som inngang til Sentral- og Vest-Europa både via luft- og sjøveien. De baltiske land er med ujevne mellomrom blitt utsatt for press fra russisk side og opplever situasjonen som krevende. Sverige og Finland, som Russland anser som vestlige og NATO-vennlige, er også bekymret for Russlands opptreden i regionen.

Nordområdene har en annen geopolitisk rolle enn Østersjøregionen. For Russland er regionen viktig av både økonomiske og militærstrategiske grunner, og det pågår en modernisering av russiske kjernefysiske og konvensjonelle styrker som gjør Russland bedre i stand til å kunne bruke makt i nordlig og vestlig retning.

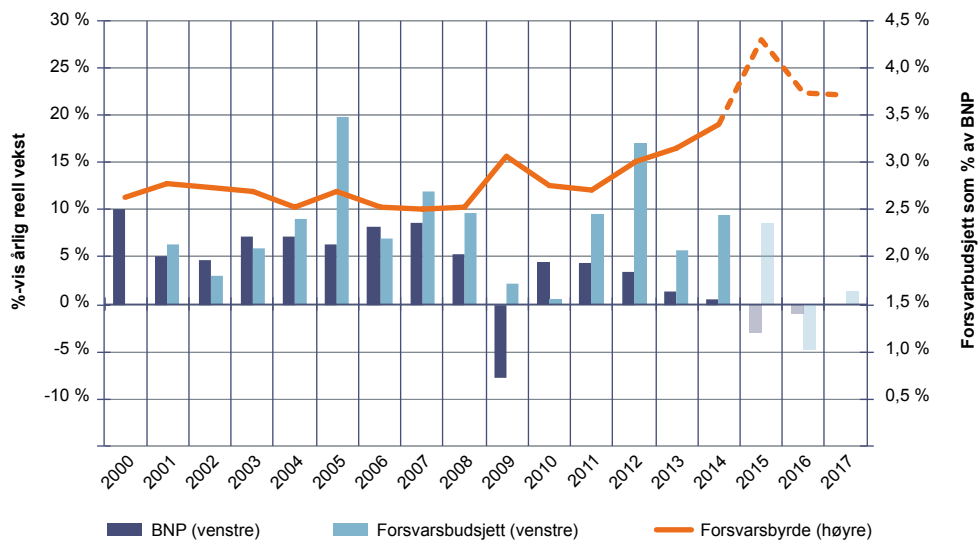
Russland må også forholde seg til utfordringer i sør, med terrorisme og ustabilitet i egne republikker og nabostater. Russland har lenge varslet en dreining mot øst, og krisen i Ukraina har bidratt til å forsterke samarbeidet med Kina, med særlig vekt på økt eksport av olje, naturgass og våpen. Men Russland frykter samtidig Kina, og det vil begrense nærheten i russisk-kinesiske relasjoner på lengre sikt. Russland kan ikke bli annet enn en juniorpartner i forhold til et voksende Kina som i likhet med USA har et globalt perspektiv på internasjonale forhold og primært ser på Russland som en regional aktør.

Økonomisk utvikling

Russisk økonomi er avhengig av inntektene fra landets petroleumsproduksjon. Tre forhold er av sentral betydning for å sikre vekst: Oljeprisen, utviklingen i det europeiske gassmarkedet og investeringsbehovet for å opprettholde produksjonsnivået. Et dramatisk oljeprisfall, vestlige sanksjoner og en oljeproduksjon som flater ut, stiller landet overfor vesentlige utfordringer. På samme måte som

i 1998 og 2008 har vi sett en investor- og kapitalflukt fra det russiske markedet. Dette rammer russisk økonomi hardt. Veksten på ca. 0,2 prosent i 2014 var den svakeste siden 2009. Vekstestimatene nedjusteres stadig, og i en ny resesjon vil landet være dårligere stilt enn under finanskrisen i 2008–2009, blant annet på grunn av svakere valutareserver. Likevel bør ikke Russlands evne til å iverksette tiltak for å unngå varig krise undervurderes.

De russiske forsvarsbudsjettene har vist vedvarende reell vekst siden år 2000. I tillegg har Russland prioritert forsvar foran andre sektorer. I 2008 brukte Russland 2,7 prosent av BNP på forsvar, mens andelen i 2015 estimeres til 4,3 prosent av BNP, se figur 3. Beregninger fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) viser at våpenprogrammet GPV-2020 alene vil utgjøre i gjennomsnitt 2,2 prosent av BNP i perioden 2011–2020. Den dystre økonomiske situasjonen vil ventelig få konsekvenser for forsvarret. Det er likevel til nå ikke grunnlag for å hevde at Forsvaret vil bli hardt rammet. Russiske myndigheter har tidligere opprettholdt et høyt militært ambisjonsnivå også i økonomiske nedgangstider, sist under resesjonen i 2009.



FIGUR 3 Årlig prosentvis vekst i BNP og forsvarsbudsjettet (stolper målt mot venstre kolonne) og forsvarsbudsjettets andel av BNP (linjediagram målt mot høyre kolonne) (kilde: Forsvarets forskningsinstitutt).

Militærmaktens utvikling og modernisering

Det russiske forsvarret gjennomgår en modernisering som trolig vil fortsette i mange år fremover. Gjennom våpenprogrammet for 2011–2020 planlegges en tidobling av bevilgningene til militært materiell sammenlignet med forrige

tiårsperiode (ca. 3 500 mrd. kroner). Ambisjonen er å øke andelen moderne forsvarsmateriell fra 20 prosent i 2011 til 70 prosent innen 2020. Styrkene er mer profesjonelle, bedre trent og bevæpnet. Det er også etablert en ny kommandostruktur. Sentralt for den militærstrategiske utviklingen er at Russland satser mye på å utvikle krysser- og ballistiske missiler som kan nå hele Europa fra russisk territorium og russiske fartøyer.

Kjernevåpen prioriteres fortsatt høyt. På samme måte som USA, men til forskjell fra atommaktene Frankrike og Storbritannia, opprettholder Russland en atomtriade (bombefly, landbaserte missiler og ubåter). Kjernevåpnene er et uttrykk for landets stormaktsambisjoner, og de er også egnet til å kompensere for russisk konvensjonell underlegenhet i forhold til Vesten. Putin-regimet har senket terskelen for bruk av kjernevåpen, sist uttrykt i den oppdaterte russiske militærdoktrinen fra desember 2014. Russland bruker betydelige midler på å opprettholde triaden. Man kan spørre seg om landet på sikt vil ha økonomiske muskler til dette.

Russland har på kort tid forbedret sin evne til å gjennomføre helhetlige operasjoner med tradisjonell militærmakt, etterretning, spesialstyrker, informasjonsoperasjoner og en rekke diplomatiske og økonomiske virkemidler som kan understøtte politiske målsettinger. Ukraina-krisen er et ferskt, men ikke enestående eksempel på effektiv bruk av et bredt register av slike virkemidler. Krisen viser at Russland har lært og oppnådd mye siden Georgia-krigen i 2008.

Nordområdene og Arktis

Nordområdene og Arktis har stor økonomisk og militærstrategisk betydning for Russland og bidrar til å opprettholde landets posisjon som stormakt. Russiske myndigheter har som mål å utvikle regionen til landets fremste strategiske base for naturressurser innen 2020. Slik vekst er imidlertid avhengig av tilstrekkelig høye råvarepriser.

Konflikter andre steder vil kunne forplante seg til nordområdene. Ukraina-krisen illustrerer denne sammenhengen. Norge har sluttet opp om den vestlige sanksjonspolitikken overfor Russland, som har svart med mottiltak. Krisen har påvirket samarbeidet også i nord. Til nå har imidlertid konsekvensene vært beskjedne.

Sammenhengen mellom storpolitikk og regionale forhold har alltid vært klarest på det militærstrategiske området. Mens det politiske klimaet kan variere, ligger nordområdenes militærstrategiske betydning for Russland fast. I denne dimensjonen er USA hovedmotstanderen, nå som før, og Russland ser derfor med kritiske øyne på amerikansk og alliert militær aktivitet i nord.

De viktigste nye våpensystemene er de strategiske atomubåtene av Dolgorukij-klassen utrustet med Bulava-missiler. Disse er i ferd med å tas i bruk. I tillegg kommer nye typer sjø- og landbaserte kryssermissiler med lang rekkevidde og høy presisjon. Den nye Severodvinsk-klassen ubåter kan benytte missiler med både konvensjonelle og kjernefysiske stridshoder. Til det strategiske bildet i nord hører også at Russland har fremskutte baser for utplassering, spredning og understøttelse av bombefly som i utgangspunktet er stasjonert på flybaser lengre inne i landet. Siden 2007–2008 har Russland gjenopptatt og økt flyvningene med langtrekkende bombefly og tokt med strategiske ubåter i regionen.

Russlands strategiske atomubåter og behovet for å beskytte disse er den fremste grunnen til nordområdenes stormaktpolitiske betydning. Ubåtenes patruljering er konsentrert til områder i Barentshavet, som betegnes som en bastion. Det er en prioritert oppgave å beskytte basene og patruljeområdene mot fiendtlige styrker. I en konflikt vil Russland søke å etablere kontroll i nærområdet og nekte andre tilgang i mer fremskutte områder. I bredeste forstand inkluderer bastionforsvaret nordlige deler av norsk territorium, Barentshavet og Norskehavet (se figur 4). Som ledd i beskyttelsen av den strategiske atomubåtkapasiteten og av Russland generelt bygges det også et robust luftforsvar, i form av flere flybaser, luftvern og radarstasjoner for tidligvarsling i hele det arktiske området, inkludert Kolahalvøya. Vi må regne med at dette strategiske mønsteret vil vedvare.



FIGUR 4 Prinsippkisse: Den russiske bastionen og bastionforsvarets utstrekning.

De konvensjonelle styrkene i nord skal i første rekke beskytte de strategiske ubåtene og basestrukturen. Landstyrkene i Nordvest-Russland er relativt beskjedne, men de øker. Enkelte nye mobile innsatsstyrker er under etablering og kan raskt settes inn der det er behov. I tillegg kommer Nordflåtens styrker og luftkapasiteter. For ytterligere å understreke den vekt russiske myndigheter legger på de nordlige områdene, er en arktisk kommando under etablering i Murmansk. Kommandoen baserer seg hovedsakelig på styrkene til Nordflåten. Den vil få ansvar for hele det arktiske interesseområdet som omfatter Den nordlige sjørute. Russland er i ferd med å etablere en rekke baser i det arktiske kystbeltet som kan benyttes for militære, paramilitære og sivile formål.

Det er dette strategiske bildet som i første rekke kan lede til spenning og militær konflikt i nordområdene. Regionalt er det få kilder til konflikt, i hvert fall sammenlignet med mange andre steder i verden. Russland – som Norge – ønsker at regionen forblir stabil og fredelig. Landene i nord har mange felles interesser. Russland og Norge samarbeider nært om blant annet forvaltning av ressurser, miljø og søk og redning. For begge land er havretten sentral for å sikre egeninteresser og fellesinteresser. Avtalen om den maritime avgrensningen i Barentshavet og Polhavet som trådte i kraft i 2011, understreker Russlands vilje til å bygge løsninger på gjeldende havrett. Samtidig løste avtalen et sentralt konfliktspørsmål i det bilaterale forholdet og la til rette for utnyttelse av petroleumsressursene i området.

Utviklingen på både tilbuds- og etterspørselssiden i råvaremarkedene, spesielt tilkomsten av skiferolje og skifergass og lavere etterspørsel fra Asia, har bidratt til å undergrave tanken om et forestående petroleumseventyr i nord. Russland er i tillegg avhengig av vestlig kapital og kompetanse for å bygge ut sin sokkelvirksomhet. De vestlige sanksjonene har bidratt til å redusere tempoet i russisk utbygging. Det finnes ikke grunnlag for en ofte gjentatt påstand om at vi vil oppleve et kappløp om petroleumsressurser i nord.

Det er ikke sannsynlig at det i overskuelig fremtid vil oppstå militære konflikter kun på grunnlag av lokale eller regionale motsetninger i nord. Et gjenstående spørsmål er fastsettelsen av kontinentalsokkelens yttergrenser utenfor 200-milsgrensen inne i Polhavet. Russland og andre kyststater gjør krav på betydelige områder. Alle har uttalt at de vil følge spillereglene i havretten. Overlappende krav skal etter folkeretten løses gjennom forhandlinger mellom de impliserte kyststatene og vil alene neppe føre til sikkerhetspolitisk krise.

Svalbard er potensielt et mer krevende tema. Norge fikk suvereniteten over øygruppen gjennom Svalbardtraktaten av 1920, og den har vært en del av Kongeriket siden 1925. Enkelte land er kritiske til norsk myndighetsutøvelse. Russland ønsker å opprettholde sin historiske posisjon på øygruppen med et

tydelig nærvær og etterstreber særordninger. Et fotfeste på Svalbard kan også være av militærstrategisk betydning for å sikre innflytelse i det vestlige Arktis og motvirke vestlig bruk for militære formål. Uenighet med Norge om utøvelse av myndighet i Fiskevernsonen kan også i fremtiden være kilde til konflikt. Mer omfattende bruk av militær makt er likevel lite sannsynlig, med mindre en krise skulle komme ut av kontroll eller inngå i et større konfliktbilde.

Arktis på lang sikt

Arktis gjennomgår store forandringer. Redusert isdekke og ismengde i Polhavet vil gjøre større områder mer tilgjengelige sommerstid. Dette kan medføre at økonomisk aktivitet som skipsfart, turisme og fiske vil øke. Isforholdene vil imidlertid fortsatt variere mellom ulike områder, fra år til år, og forbli spesielt vanskelige om vinteren. Den nordlige sjørute er viktig for transport inn og ut av Russlands arktiske område, men vi kan ikke regne med stor økning i ferdsel gjennom Arktis i overskuelig fremtid.

Heller ikke offshoreutvinning av olje og naturgass vil kunne få stort omfang de neste tiårene. Uansett pris vil det ta lang tid og være svært kostbart å utvikle felter, bygge infrastruktur og komme i gang med stor produksjon. Om noen tiår vil produksjon av alternativ og fornybar energi kunne gjøre utvinning av fossil energi i slike høykostnadsprovinser lite attraktivt.

Alle de åtte arktiske statene har trappet opp sin virksomhet i nord. Russland vil sannsynligvis forbli den dominerende statlige aktøren i Arktis på grunn av landets lange kystlinje mot Polhavet, store naturressurser i nord og regionens militærstrategiske betydning. Spesielt den strategiske ubåtstyrken gjør regionen verdifull for Russland på lang sikt. Flåten får nå nye ubåter som vil kunne operere i mange år fremover. Om noen tiår må Russland igjen ta stilling til fornyelse av atomubåtene. Da kan mye skje. Det er ikke selvsagt at en ny generasjon ubåter vil konsentrere sin patruljering til nærområdet i Barentshavet. Det er ikke engang åpenbart at Russland vil ha økonomisk styrke til å bygge en ny generasjon strategiske ubåter. Da vil et omfattende bastionforsvar miste sin begrunnelse, og det kan få positiv betydning for norsk sikkerhet.

Også USA vil forbli en viktig aktør i Arktis, og ambisjonsnivået har økt de siste årene. Regionen har likevel ikke samme prioritet i amerikansk planlegging og ressursfordeling som i russisk. At USA så langt ikke har sett seg råd til å bygge en ny isbryter, illustrerer dette. Vi ser også et voksende asiatick engasjement. På sikt må vi regne med at Kina vil øke sine aktiviteter i nord betraktelig. Generelt vil statene i og utenfor Arktis være interessert i nordområdene for vitenskapelige formål, næringsvirksomhet og transport.

Ingen kan i dag overskue et mulig konfliktbilde i Arktis på lang sikt. Den fremste kilden til mulig militær konflikt er trolig geopolitiske motsetninger mellom stormakter eller blokker som blir reflektert i nord. Fordi en rekke av utfordringene i Arktis, så som langtransporterte forurensninger og klimaendringer, har sin opprinnelse utenfor regionen, er økt samarbeid mellom aktører i og utenfor regionen viktig. Svalbard blir liggende stadig mer lagelig til for forskning og ferdsel i og gjennom Arktis. Økt aktivitet dypt inne i Arktis, også militær virksomhet, understreker nødvendigheten av god overvåkning og etterretning.

Ukonvensjonelle trusler

Norges sikkerhet og norske interesser kan trues av stater og ikke-statlige aktører som benytter ukonvensjonelle virkemidler. Dette er i første rekke terrorangrep, bruk av masseødeleggelsesvåpen og angrep i det digitale rom.

Det er tre hovedårsaker til at slike trusler utgjør en alvorlig utfordring på både kort og lang sikt. For det første bidrar religiøse, etniske og ideologiske motsetninger og stor sosial ulikhet til utviklingen av ekstremisme og radikalisering i ulike land og regioner. Flere steder i Nord-Afrika og Sørvest-Asia er det skapt rom for etablering og konsolidering av terrororganisasjoner. Den teknologiske utviklingen og internasjonal handel medvirker for det andre til at det blir stadig enklere for terrorister å skaffe seg kunnskap og ressurser som kan utnyttes til fremstilling og bruk av ukonvensjonelle virkemidler. For det tredje blir Norge mer sårbart overfor ukonvensjonelle trusler. De blir mer grenseoverskridende og vanskeligere å oppdage, samfunnet gjør seg stadig mer avhengig av digitale informasjons- og kommunikasjonssystemer, og økt befolkningstetthet i byer øker skadepotensialet.

Utviklingen i det digitale rom er her i en særstilling fordi den innebærer nye og ukjente utfordringer. Handlinger i dette domenet visker delvis ut skillene mellom det offentlige og det private, mellom hjemme og ute og mellom fred og krig. Fremveksten av «tingenes internett», der fysiske gjenstander som kjøleskap og klimaanlegg i økende grad kobles til internett, bidrar til en sterkere avhengighet mellom det fysiske og det digitale rommet. I tillegg stjeles informasjon for store verdier gjennom digital spionasje hvert eneste år. Anslag fra Center for Strategic and International Studies og McAfee viser at den globale kostnaden ved uønskede cyberhendelser utgjør årlig om lag 3 240 mrd. kroner – det vil si omtrent tre ganger det norske statsbudsjettet.

Internett brukes til kommunikasjon mellom terrorister og til spionasje og sabotasje i det digitale rom. Enkelte terrororganisasjoner uttrykker en

ambisjon om å bruke cyberangrep som våpen. Så langt har de vist liten evne til å gjøre det.

Samlet innebærer dette at ukonvensjonelle trusler er blitt meget komplekse og uforutsigbare. De blir vanskeligere å oppdage, og det skapes økt usikkerhet om hvordan de skal håndteres.

Terrorisme

Terrorhandlinger vil ikke nødvendigvis forårsake krigslignende tilstander. Terrorismens mest effektive virkemiddel er å skape frykt gjennom spektakulære anslag. Myndighetene og offentligheten kan oppleve et slikt anslag som en krise i den øvre delen av krisespekteret og handle deretter.

Terroristene kan være organisasjoner og individer som opptrer på egen hånd eller som stedfortredere på vegne av stater. Terrororganisasjoner får stort spillerom i stater der sentralmakten er svak eller ikke-eksisterende. De kan bygge på lokale krefter og tiltrekke seg utenlandske sympatisører som kan bidra med kunnskap og kompetanse. Terrororganisasjoner kan forårsake død og ødeleggelse i vertslandet og også ramme internasjonale operasjoner og andre utenlandske aktører i området. Terrororganisasjoner opererer gjerne på tvers av landegrenser. Angrepet på gassanlegget ved In Amenas i Algerie vinteren 2013 illustrerer hvordan terrororganisasjoner kan vokse frem i ett land og angripe over grensen inn i et annet. Fremmedkrigere skaper uro, både fordi de bidrar til død og ødeleggelse i konfliktområdene, og fordi det er økt fare for at de kan utføre aksjoner i sine egne hjemland.

Terroristene kan bruke både ikke-konvensjonelle og konvensjonelle våpen. Bruk av enkle våpen som kniver, skytevåpen og improviserte eksplosiver (IED) forekommer oftest i forbindelse med terroranslag i Europa. I de senere årene har det også vært en økning i antallet soloterrorister. Enkelte terrorgrupper er blitt mer bevisste på hvem de ønsker å ramme, for eksempel militært personell og politi. Terrorangrepene i Paris og i København tidlig i 2015 viste også at slike angrep kan ramme spesifikke grupper, som jøder og ytringsfrihetsforkjempere.

Til nå har terrororganisasjoner i liten grad benyttet kjemiske, biologiske eller radiologiske våpen. Det er fare for at dette kan forandre seg. Ny teknologi og internasjonal handel gjør det stadig enklere å skaffe kunnskap og ressurser for å utvikle masseødeleggelsesvåpen. Det er vanskelig å kontrollere eller stanse handel med kjemiske substanser som kan brukes til utviklingen av slike våpen fordi substansene også kan brukes til lovlige, sivile formål. Det er heller ikke vanskelig å fremstille biologiske våpen i liten skala. Såkalte «skitne bomber», der konvensjonelle bomber utstyres med radioaktivt materiale, er på samme måte enkle å utvikle. Det kan gjøres med basis i radioaktivt restmateriale som

kommer på avveie fra kjernekraftverk eller forskningsreaktorer. Slike våpen vil gi mindre skadeeffekt enn fullskala kjernevåpen, men sprengkraften kan være mye større enn hos konvensjonelle våpen. Bruk av kjemisk, biologisk eller radioaktivt materiale kan skape sterk frykt og krisestemning. Når slike våpen dessuten blir enklere å fremstille eller anskaffe, må vi være forberedt på at også terrororganisasjoner kan benytte dem.

Bruk av ukonvensjonelle virkemidler i statlig regi

Organisasjoner og enkeltpersoner kan gjøre stor skade. Stater vil likevel ha større ressurser og muligheter til å utvikle ikke bare konvensjonelle, men også ukonvensjonelle våpen, herunder masseødeleggelsesvåpen.

Kjernevåpen står i en klasse for seg på grunn av det enorme skadepotensialet. Det er umulig å skaffe seg total beskyttelse mot kjernevåpen. Heller ikke et territorielt missilforsvar i Europa vil kunne sikre Norge mot alle former for strategisk og taktisk bruk av slike våpen.

Kjernevåpen er først og fremst et instrument som brukes av stater i maktspillet mellom stater. For de fleste kjernevåpenstatene er hovedformålet med våpnene å avskrekke og å uttrykke en stormaktsstatus. Troverdig avskrekking med kjernevåpen forutsetter at de kan bli brukt om nødvendig. Noen stater kan være mer tilbøyelige til å gjøre det enn andre. Det pågår en modernisering og videreutvikling av flere kategorier kjernevåpen og våpenbærere, særlig missiler. Mange nye militære kapasiteter, som fly og ubåter, kan dessuten bære både konvensjonelle og nukleære våpen. Kjernevåpen er fortsatt en vesentlig del av stormaktspolitikken.

I vår sammenheng er det av særlig betydning at kjernevåpen kan komme til å bli brukt som et ukonvensjonelt virkemiddel. En kjernevåpenstat som Pakistan kan bli utsatt for intern uro og oppløsning som kan lede til at myndighetene mister den fysiske og faktiske kontrollen med våpen og produksjonsanlegg. Enkelte kjernevåpenstater kan i tillegg ha strategiske motiver for å bidra til spredning av kjernevåpen og kjernevåpenkompetanse til andre stater og aktører.

Andre typer masseødeleggelsesvåpen, som kjemiske, biologiske og radiologiske våpen, finnes i ulikt omfang i flere land, til tross for forbudet mot slike våpen i Kjemivåpenkonvensjonen og Biologivåpenkonvensjonen. De fleste land vil anse dem som så kontroversielle at det er høy terskel mot å bruke dem. På den annen side har vi sett at kjemiske våpen er blitt benyttet i interne konflikter, som i Syria i 2014. Vi kan derfor ikke avskrive muligheten for at stater kan benytte slike våpen også i fremtiden.

Også i det digitale rom har stater større muligheter til å forårsake ødeleggelser enn ikke-statlige aktører. Flere land har eller er i ferd med å utvikle evnen til å gjennomføre offensive cyberoperasjoner. Det gjelder spesielt Russland, Kina, Iran og Nord-Korea, og dessuten allierte land som USA, Frankrike, Storbritannia, Tyskland og Nederland. Norge utvikler også en slik kapasitet. Stater kan benytte det digitale rom for offensive handlinger i alle faser av en konflikt. I fredstid og tidlig i en konflikt vil hensikten trolig være spionasje. Angriperen vil ønske å skaffe seg informasjon om en motstanders planer, kommando- og kontrollsystemer og sårbarheter. Vedkommende kan også plante skadepåre som kan utnyttes i et senere cyberangrep.

En rekke forsøk på digital spionasje mot Norge er avslørt i de senere årene. Russland og Kina er mest aktive, med løpende spionasjeoperasjoner mot norske interesser. Sommeren 2014 ble norsk olje- og energisektor utsatt for det mest omfattende digitale spionasjeangrepet mot norske interesser så langt. Over 50 bedrifter ble bekreftet rammet, mens flere hundre måtte gjennomgå sine datasystemer. Det er samtidig grunn til å tro at det foregår avansert digital spionasje som ikke blir oppdaget.

Digitale angrep kan omfatte langt mer enn spionasje. Det er også mulig å ødelegge fysisk infrastruktur gjennom cyberangrep. Så langt kjenner vi til to slike eksempler. Det første var Stuxnet i Iran i 2010 som ifølge åpne kilder ble utført av USA og Israel. Det andre ble rapportert i Tyskland i desember 2014 hvor et stålverk var målet. Angrepet rammet datasystemene som styrer stålverkets funksjoner, og hindret ovenne i å slå seg av på normalt vis. Funksjonsfeilen førte til overoppheting, og anlegget ble alvorlig skadet.

Cyberangrep kan altså benyttes til spionasje og til ødeleggelse av fysisk infrastruktur. Det er likevel ikke sannsynlig at cyberangrep alene kan skape en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller utgjøre en trussel mot stats sikkerheten. De færreste ser for seg en «cyberkrig» som kun foregår i det digitale rom. Det er mer sannsynlig at cyberangrep benyttes i kombinasjon med andre midler, som tradisjonelle militære angrep og propaganda. I en konflikt kan trusler om digitale angrep brukes som pressmiddel og for å avskrekke en motstander. Like før et krigsutbrudd kan cyberangrep rettes mot en motstanders vitale kommando- og kontrollsystemer. Angrepet vil mest sannsynlig være forhåndsplanlagt, og det kan gjennomføres uten at det vil være klart hvem som står bak. Digitale angrep tidlig i en konflikt kan være et første tegn på at en væpnet konflikt er under oppseiling. Det kan skape kaos som kan utnyttes til å gjennomføre mer tradisjonelle militære operasjoner. Dette ble demonstrert i praksis da russiske tropper gikk inn i Georgia i 2008. Georgiske myndigheters offentlige informasjonssider på internett ble gjort utilgjengelige i en kritisk

fase. Det skapte usikkerhet og hindret kommunikasjonen mellom myndighetene og befolkningen.

Offensiv bruk av cybervåpen er imidlertid både krevende og risikabelt. Det er nødvendig med inngående kjennskap til motstanderens datasystemer. Det er også vanskelig å forutse konsekvensene av cyberangrep, hvordan en motstander vil kunne reagere og hvorvidt bruk kan lede til uønsket eskalering. Bruk av digitale våpen kan gjøre våpenet kjent for motstanderen som dermed kan utvikle mottiltak og gjøre det nærmest umulig å gjenta angrepet. Disse utfordringene kan forklare hvorfor mange stater er avventende til bruken av slike virkemidler. I en alvorlig konflikt vil imidlertid en stat kunne velge å bruke cyberangrep for å komme på offensiven eller unngå nederlag. Forberedelser for offensiv bruk av digitale virkemidler er i full gang, både blant allierte og land utenfor NATO. I militærdoktriner skrives digitale angrep inn som del av statens virkemidler, særlig for å forsterke bruken av konvensjonell makt. Cyberangrep kan bli et stadig viktigere våpen, men den langsiktige utviklingen er vanskelig å anslå.

Gråsoner, tvil og besluttosomhet

Med et nytt og komplekst trussel- og risikobilde vil det oppstå flere gråsoner. Myndigheter som skal håndtere en krise, kan finne det vanskelig å fastslå om situasjonen er en utfordring for samfunnssikkerheten eller statsikkerheten. Omfattende terrorangrep kan ramme flere steder samtidig, terrororganisasjoner kan true med eller bruke masseødeleggelsesvåpen, og stat og samfunn kan bli rammet av alvorlige cyberangrep som kan være utført av en stat. Slike komplekse angrep vil være svært vanskelig å håndtere for ethvert land. Det kan oppstå tvil og strid om hvem som eier krisen, og det kan svekke beslutningskraften i en kritisk situasjon. Kriser i gråsonen mellom krig og fred understreker behovet for god etterretning og nødvendigheten av at myndighetene avklarer ansvarsforhold på forhånd for å unngå handlingslammelse.

Utfordringer i Afrika og Asia

Nord-Afrika og Sørvest-Asia står overfor så dyptgripende motsetninger at kriser vil forbli en vedvarende utfordring. Konflikter vil kunne ramme norske interesser, og det vil også i fremtiden bli forventet at Norge bidrar med økonomiske og militære midler. Samtidig vokser Asia-Stillehavet frem til å bli et geøkonomisk og geopolitisk tyngdepunkt i verden. Det vil påvirke prioriteringene til USA, vår fremste støttemakt, og kan få direkte og indirekte konsekvenser for norsk sikkerhet.

Nord-Afrika og Sørvest-Asia rommer fire sammenvevde konflikter: 1) En politisk og sosioøkonomisk konflikt mellom privilegerte eliter og store

befolkningsgrupper som får en liten del av samfunnets goder. 2) Motsetningene mellom etniske og religiøse grupper, i mange tilfeller på tvers av nasjonale grenser. 3) De storpolitiske motsetningene mellom i første rekke Saudi-Arabia og Iran. 4) Konflikten mellom Israel og palestinerne.

Regionen er på grunn av disse forholdene gjennomsyret av politisk og sosio-økonomisk elendighet, dype motsetninger og militant islamisme som truer land og folk også langt bortenfor området. Situasjonen i Afghanistan vil forbli vanskelig i overskuelig fremtid. Det er heller ikke grunnlag for optimisme for utviklingen i Irak, Syria, Libya eller Jemen. I Sahelregionen har militante islamister bitt seg fast og bidrar til å undergrave styresett og stabilitet i store deler av Nord-Afrika.

Etter årtusenskiftet har det internasjonale samfunnet brukt enorme ressurser på å forsøke å løse eller begrense problemene. Resultatene står ikke i forhold til innsatsen. Et hovedproblem er mangelen på robuste styresett. Forsøk på «regimeendring», primært drevet frem av USA, har slått feil. Det har etterlatt seg svakt lederskap, statsoppløsning og ytterligere grobunn for ekstremisme.

Det vestlige økonomiske og militære engasjementet i regionen vil likevel måtte fortsette, både av humanitære grunner og for å forhindre at bevegelser som Al-Qaida og Den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL) skaffer seg territorielle fotfester som muliggjør konsolidering og vekst. Skal dette arbeidet bringe synlige resultater, må enhver fremtidig vestlig strategi erkjenne betydningen av stabile regimer og regional stabilitet.

Utfordringene i Asia-Stillehavet er fundamentalt forskjellige fra utfordringene i Nord-Afrika og Sørvest-Asia. For det første består regionen av stabile stater, og fremtidige konflikter vil i første rekke dreie seg om mellomstatlige forhold. For det andre er regionen preget av økonomisk vekst og militær oppbygging. Asia-Stillehavet er et lokomotiv i internasjonal økonomi som gagnar mange, også Norge. For det tredje trer Kina frem som en sentral stormakt, med verdens nest største økonomi og forsvarsbudsjett. Et nytt bipolar system med USA og Kina som de sentrale aktørene kan oppstå på sikt. Å forutse hva som kan skje med Kina, er imidlertid vanskelig. Det er sterke sosiale og økonomiske spenninger i landet som kan redusere den økonomiske veksten og styrke de nasjonalistiske strømningene. Dette kan lede til en mer selvhevdende utenrikspolitikk. Vi har sett slike tendenser allerede. Fortsatt vekst er uansett mest sannsynlig.

Det er vanskelig å vite om Kinas vekst vil gjøre verden mindre fredelig. På den ene side kan Kinas posisjon som global økonomisk stormakt innebære at landet vil se seg tjent med å opprettholde et regelbasert multilateralt system med fri ferdsel, markedsadgang og investeringsvern. På den annen side kan landets

vekst og økte selvbevissthet lede til skjerpet geopolitisk rivalisering, ved å skape utrygghet i regionen og ved å utfordre USAs posisjon og selvilde som ledende stormakt. De historiske erfaringene peker i retning av at store og raske forandringer i absolutt og relativ makt i mange tilfeller har utviklet seg til å bli konfliktfylte. Foreløpig er konfliktene av regional karakter. Kina er lite kompromissvillig i regionale interessekonflikter, som i uavklarte suverenitetsspørsmål i Østkina- og Sørkinahavet. Videre utvikler Kina en militær strategi som har som mål å nekte amerikansk militærmakt tilgang til kinesiske nærområder.

USAs rebalansering mot Asia-Stillehavet startet allerede midt på 1990-tallet, og denne tendensen er blitt forsterket i de senere år. Uttrekningen fra Irak og Afghanistan muliggjør et større amerikansk militært fotavtrykk i Asia. Kinas større militære muskler og en mer selvhevdende politikk har ført USA og en rekke land i regionen tettere sammen. I alle større konfliktscenarier i regionen er det stor sannsynlighet for at USA blir involvert.

Forskyvningene i geøkonomisk og geopolitisk tyngdepunkt vil påvirke rammene for norsk sikkerhetspolitikk. Sentrale aktører utenfor den vestlige verden vil få mye større innflytelse på utformingen av internasjonale spilleregler, på en måte som ikke uten videre vil gagne norske interesser. Forskyvningene vil likevel komme tydeligst til uttrykk i amerikanske revurderinger og forventninger. I noen situasjoner vil USA kunne kreve at Europa – også Norge – bidrar militært i en mulig fremtidig konflikt. USA kan også komme til å understreke at europeerne må bidra til kapasitetsbygging for å styrke utvalgte lands evne til å hevde sin suverenitet.

Konsekvenser for Norge

Norges viktigste strategiske ansvarsområde er i nord. Norges interesser må sikres og beskyttes. Russland er ikke del av det vestlige sikkerhetsfellesskapet, sist demonstrert i forbindelse med Ukraina-krisen, og asymmetrien i maktforholdet mellom Norge og Russland blir tydeligere. Den russiske styrkeoppbyggingen skaper en rekke utfordringer: Norge blir mer sårbart som en følge av at Russland skaffer seg flere typer langtrekkende presisjonsvåpen og en kapasitet for cyberoperasjoner. Varslingstiden kan bli svært kort fordi russiske styrker får bedre reaksjonsevne og beredskap. Fordekt bruk av militærmakt stiller høye krav til tidlig oppdagelse.

Mulig bruk av masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og angrep i det digitale rom illustrerer at «langt borte» ikke finnes lenger. Dette får konsekvenser også for Norge. Organisasjoner og enkeltpersoner kan gjøre stor skade, for eksempel gjennom terroranslag. Imidlertid er det fortsatt primært stater, eventuelt i

kombinasjon med ikke-statlige aktører, som kan utløse en alvorlig sikkerhetspolitisk krise og utgjøre en trussel mot statssikkerheten.

Fremveksten av Asia-Stillehavet som et nytt geopolitisk og geøkonomisk tyngdepunkt vil påvirke rammene for norsk sikkerhetspolitikk, både gjennom endringer i internasjonale spilleregler og gjennom amerikanske forventninger om økt europeisk militært engasjement.

Trussel- og risikobildet er blitt både komplekst og uoversiktlig. Mange av utfordringene vil kunne utspille seg i gråsonen mellom krig og fred. Det kan bli vanskelig å oppdage og varsle dem i tide, vite hvem som står bak og samordne den norske og allierte innsatsen.

KAPITTEL 3

Teknologi, konsepter og doktriner

Golfkrigen i 1991 representerte et skifte i den militært teknologiske utviklingen. Nye og videreutviklede teknologier som stealth, presisjonsstyrte våpen, nattbriller, langtrekkende kryssermissiler, ubemannede fly og ulike satellittsystemer, kombinert med nye taktikker og konsepter, førte til en kvalitativ vestlig overlegenhet. Analytikere i Russland, Kina og en rekke andre stater og organisasjoner merket seg dette og iverksatte tiltak som gradvis har kompensert for denne vestlige konvensjonelle dominansen.

Informasjons- og nettverksteknologi, presisjonsstyrte langtrekkende missiler og ubemannede systemer vil prege militærmaktens videre utvikling. Parallelt med dette ser vi endringer i konsepter og doktriner, blant annet i form av hybrid krigføring og nektelsesstrategier. Dette er sentrale temaer i dette kapitlet.

Teknologitrender

Moderne informasjons- og nettverksteknologi er hovedsakelig utviklet i sivil sektor. Forsvarssektorens innføring av slik teknologi til egne formål har skapt både nye muligheter og utfordringer. Militær tilpasning til og utnyttelse av denne teknologien vil stå sentralt i overskuelig fremtid, blant annet i nettverksbasert forsvar som gradvis innføres i moderne militære styrker.

Langtrekkende missiler er ingen ny kapasitet, men teknologien har utviklet seg mye i den senere tid. Dette gir betydelige muligheter og utfordringer for Norge. På den ene side kan selv småstater som Norge utvikle og innføre avanserte missilsystemer, for eksempel Naval Strike Missile (NSM), et meget avansert missil mot sjømål. På den annen side vil moderne missilteknologi gjøre Norge og allierte land sårbare, da eksisterende luftforsvarssystemer ikke nødvendigvis har evne til å gi beskyttelse mot de nye systemene. Moderne missilsystemer finnes hos en rekke aktører i hele verden og vil utgjøre en mulig trussel mot Norge i en konflikt.

Fly, marinefartøyer og kjøretøyer er mobile plattformer som kan avfyre missiler mot en rekke type mål. Mobile plattformer, spesielt de på land, er vanskelige å holde oversikt over. Landbaserte missilsystemer er derfor meget motstandsdyktige. Nye styringssystemer har ført til langt bedre treffsikkerhet, noe som

øker effektiviteten til alle kategorier missiler. I dag eksisterer det eller er under utvikling ballistiske missiler mot bakke- og sjømål, langtrekkende kryssermissiler med høy presisjon, supersoniske missiler, antisatellittmissiler og luftvernmissiler med meget lang rekkevidde.

	RGM/UGM-109 «Tomahawk» USA	Kh-55 «AS-15 Kent» Russland	DH-10 og CJ-10 Kina
Varianter	10	6	4
Rekkevidde (km)	500–2500	2500–3500	1500–2000
Stridshode	130–450 kg Konvensjonell/ kjernefysisk	400 kg Konvensjonell/ kjernefysisk	500 kg Konvensjonell/ kjernefysisk
Utskyting	Overflatefartøy/ ubåt	Bombefly	Bakke/bombefly/ overflatefartøy
Beholdning (ca.)	1000 (ca. 2000 er brukt i kamp)	800	200–500

TABELL 1 Eksempler på langtrekkende kryssermissiler. Dataene er hentet fra åpne kilder.

Ubemannede systemer vil få stor betydning i militære operasjoner. Sivile aktører er drivere i utviklingen. Allerede i dag er fjernstyrte satellitter, fly, helikoptre og bakkekjøretøyer moden og utbredt teknologi også på militær side. Utviklingen går i retning av flere og mer autonome systemer. Det er ingen automatikk i at ubemannede systemer vil være kostnadsreduserende, fordelen med slike systemer kan like gjerne være å redusere risiko. Enkelte typer systemer, så som bevæpnede droner, reiser dessuten andre spørsmål, herunder etiske og juridiske. Uansett: I fremtiden vil ubemannede systemer i luftrommet, havet og på land bli brukt av Norge og mot Norge.

Konsepter og doktriner

Vesten og spesielt USA har til tider hatt en overdreven tro på betydningen av teknologisk overtak. I Afghanistan har NATO-landene fått erfare at en motivert motstander kan skape betydelige utfordringer uten avansert teknologi, men ved hjelp av effektive asymmetriske strategier. Selv om nye konsepter lanseres og doktriner videreutvikles, betyr det ikke nødvendigvis at tidligere løsninger mister relevans. Geriljakrigføring vil fortsatt være en foretrukket tilnærming hos enkelte aktører.

Kjernevåpen spiller også fortsatt en sentral rolle i strategien til en rekke stater. USA og Russland har redusert sin beholdning, men de har fortsatt over 4 000 kjernevåpen hver. Frankrike, Storbritannia og Kina har 200–300 kjernevåpen

i sitt arsenal, og India og Pakistan introduserte kjernevåpen på 1990-tallet. Ikke-spredning er et satsningsområde, men det internasjonale regimet har en rekke svakheter.

Tradisjonell manøverkrigføring preger fremdeles militærmakten i en rekke land. Stridsvogner og tunge, mekaniserte hæravdelinger har en sentral plass i mange vestlige og ikke-vestlige forsvar, men er blitt utfordret på to områder. For det første har utviklingen innenfor sensor- og våpenteknologi gjort store plattformer mer sårbare, og for det andre har økt operasjonstempo og kortere varslingsstid gjort det mer krevende å anvende tunge landbaserte plattformer på riktig sted og til riktig tid.

Nettverksbasert forsvar

Fra slutten av 1990-tallet viet Forsvaret mye oppmerksomhet til ny informasjonsteknologi. Det ambisiøse konseptet «nettverksbasert forsvar» var tenkt å føre til fundamentale endringer i moderne krigføring. I ettertid er det mer dekkende å se dette som en evolusjon og ikke en revolusjon. Nettverksbasert forsvar har ført til bedre informasjonsflyt og kommunikasjon innenfor avdelinger og mellom aktører. Evnen til samhandling og gjennomføring av fellesoperasjoner er gradvis blitt forbedret.

Hybrid krigføring

Kombinasjonen av regulær og irregulær krigføring har lange tradisjoner i store deler av verden. I de senere år har dette fått mye større oppmerksomhet. I sluttfasen av krigen i Bosnia i 1995 benyttet koalisjonen ikke bare konvensjonell militær makt, men også ulike former for politiske og økonomiske pressmidler. For å oppnå sine mål i Sørkina- og Østkinahavet benytter Kina diplomati, propaganda, økonomisk press, kystvakt, milits og andre paramilitære enheter. Ukraina-konflikten skiller seg fra krigen i Georgia i 2008 fordi maktbruken har vært mer omfattende og profesjonell, og fordi Russland har brukt politiske, sivile, paramilitære og militære virkemidler på en helhetlig måte.

Åpne og tillitsbaserte vestlige samfunn er sårbare og dårlig forberedt på å møte slike blandingskriger eller hybride kriger. Mottiltakene krever god etterretning, høy reaksjonsevne og koordinert innsats på tvers av en rekke statlige sektorer.

Nektelsesstrategier

Under den kalde krigen hadde Sovjetunionen som mål å nekte vestmaktene tilgang til Barentshavet og Norskehavet. Som ledd i revitaliseringen av russisk militærmakt er denne formen for nektelse tilbake i planer og operasjoner. Kina satser på det samme. Kinesiske ubåter, skip, bombefly og mobile missilbatterier på land med langtrekkende presisjonsvåpen vil gjøre det stadig vanskeligere for USA og stater i regionen å operere i Kinas nærområder i en konflikt. Spredningen av moderne militær teknologi vil sette flere land i stand til å utforme nektelsesstrategier.

I USA har det i lengre tid pågått en debatt om mottiltak mot denne effektive forsvarsstrategien. Det såkalte Air-Sea Battle-konseptet fra 2011 var et svar på denne typen utfordring: Hensikten var å kunne angripe og forsvare seg i alle fem domener (det ytre rom, luftrommet og hav-, land- og cyberdomenet). Mange var kritiske til konseptet på grunn av store økonomiske kostnader og høy risiko forbundet med å angripe mål i en stat som har kjernevåpen. I løpet av 2015 vil Air-Sea Battle bli erstattet av et nytt konsept som vil utgjøre grunnlaget for håndteringen av utfordringer på kort sikt. Samtidig har USA signalisert at det vil satse sterkt på forskning og utvikling for på lang sikt å gjenvinne det militære overtaket. Konsekvensene av denne satsningen kan bli store, både for det militærstrategiske forholdet mellom USA og Kina og for krigens former mer generelt.

Konsekvenser for Norge

Teknologiutviklingen favoriserer den offensive part. Geografisk avstand får stadig mindre betydning. Virkemidler som cyberangrep, ballistiske missiler, kryssermissiler, langtrekkende droner og satellitter utfordrer en forsvarers evne til å skape strategisk dybde i tid og rom.

Vi ser et økende antall konflikter der ulike virkemidler brukes på en koordinert og helhetlig måte. En offensiv eller defensiv part kan ta og beholde initiativet ved å bruke diplomati, økonomiske virkemidler, konvensjonelle styrker, geriljastyrker, terrorisme og informasjonsoperasjoner.

Vestlig militærmakt, herunder Forsvaret i Norge, må være forberedt på å bli stilt overfor manøverkrigføring, geriljakrigføring og andre former for irregulær krig, hybrid krigføring, avskrekking med kjernevåpen, angrep i det digitale rom og nye nektelsesstrategier.

KAPITTEL 4

Vestlig forsvarssamarbeid

Siden 1949 har NATO utgjort kjernen i vestlig forsvarssamarbeid og bærebjelken i norsk sikkerhet. NATO-samarbeidet bygger på ideen om retten til individuelt og kollektivt selvforsvar, som er folkerettslig sedvanerett og uttrykkelig fastslått i FN-paktens artikkel 51. NATOs tre hovedoppgaver er kollektivt forsvar (artikkel 5), krisehåndtering innenfor og utenfor NATOs kjerneområde og sikkerhet gjennom samarbeid med partnere. NATO-medlemskap forplikter. Landene må kunne forvente å få alliert hjelp når det trengs, men de er også forpliktet til å hjelpe andre.

Dagens NATO bestående av 28 suverene stater står overfor store utfordringer. Alliansen er blitt heterogen, og det kan være vanskelig å enes. En rekke land har redusert sine forsvarsbudsjetter og forsvarskapasiteter, og det tradisjonelt sterke amerikanske lederskapet er svakere enn før.

Likevel er NATO den mest robuste forsvarsalliansen som finnes. Tre forhold gjør alliansen unik. For det første kollektivt forsvar, for det andre det felles planverk og kommandoapparat og for det tredje Det nordatlantiske råd som møtes permanent for konsultasjoner og vedtak, og hvor hvert medlemsland har én stemme uansett størrelse.

NATO er i tillegg en kollektiv ramme for bilateralt og flernasjonalt samarbeid. Norges forhold til USA er således blitt omtalt som en «allianse i alliansen» og NATO som en kollektiv ramme for en bilateral amerikansk garanti. Nå som før vil en militær operasjon normalt hente styrker fra en gruppe land, som en koalisjon av land som kan og vil delta. Det gjelder i en operasjon utenfor, men også i en artikkel 5-operasjon innenfor NATOs kjerneområde.

NATO er kritisk avhengig av amerikansk militær kampkraft og lederskap. Uten USA intet NATO; uten USA ville det kollektive forsvaret miste mye av sin troverdighet. Mange land, herunder Norge, har anstrengt seg mye for å binde USA til forsvaret av Europa. Bindingen til en supermakt har imidlertid også vært krevende. Det finnes en dualisme i mange lands forhold til USA som en norsk politiker en gang formulerte slik: «We desperately want American leadership, we do not want to be told what to do, but we want the United States to follow policies we can support». For en småstat vil en multilateral allianse som NATO tjene til å dempe konsekvensene av å samarbeide direkte med en stormakt.

Bilaterale tiltak kan være mye enklere å begrunne på hjemmebane dersom de knyttes til den felles sak i NATO.

USA forventer på sin side at Europa bruker mer penger til eget forsvar og er mer tilbøyelig til å bruke militærmakt enn mange europeiske medlemsland er villige til. USA forventer også at europeerne ser bort fra sin egen region og bidrar med militære styrker i kriser og kriger på andre scener. Slik har det med varierende intensitet vært i mange tiår, og de transatlantiske forskjellene vil neppe bli mindre i årene fremover.

Bilateralt og minilateralt forsvarssamarbeid kan utfylle og forsterke allianse-samarbeidet, og dette kan bli enda mer aktuelt i årene som kommer. Dette gjelder også håndteringen av sikkerhetsutfordringene i nordområdene og Øst-ersjøregionen. USA har betydelige interesser i disse regionene og arbeider målbevisst med å videreutvikle partnerskapet med statene i området, herunder Norge. Samtidig vokser det frem et nærmere samarbeid mellom landene i Nord-Europa, både mellom NATO-landene rundt Nordsjøbassenget og mellom nordiske land. På lang sikt kan det utvikles et vesentlig mer helhetlig og omfattende nordeuropeisk forsvarssamarbeid.

Utfordringer og muligheter

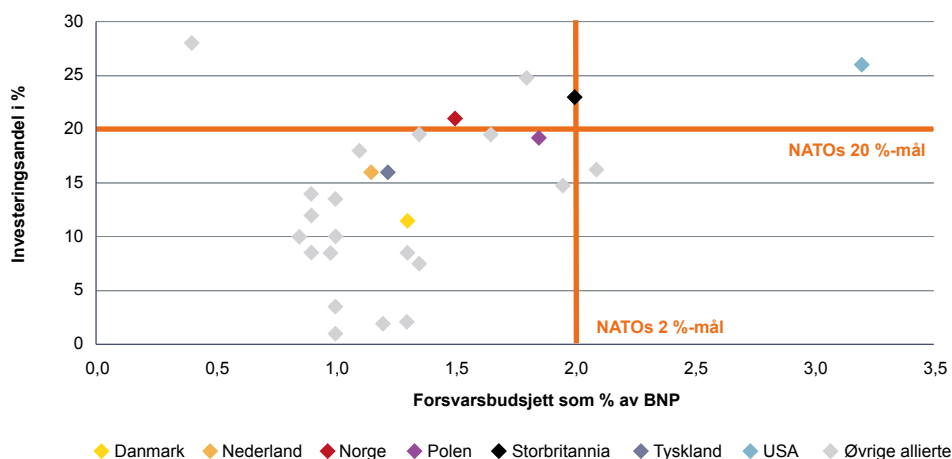
Europa har problemer. Spesielt den sørlige regionen er rammet av en dyp økonomisk og sosial krise. Folkelig og politisk press nedenfra og utenfra utfordrer stabiliteten og legitimiteten til EU og en rekke regjeringer. Det Europa som en gang var verdens sentrum, kan ende som en maktpolitisk utkant. Flere aktører arbeider for å forhindre at veven skal rakne. Her er EU en viktig aktør. Unionen har spilt en betydelig rolle under Ukraina-krisen, spesielt fordi Tyskland har ønsket å forankre sin politikk i en multilateral ramme. EU har en rekke sikkerhetspolitiske instrumenter og utviser engasjement på områder som sivil og militær krisestyring og konfliktforebygging. EU har også utformet en solidaritetsklausul om gjensidig hjelp i krise. I møtet med de mest krevende forsvarspolitiske utfordringene har imidlertid Unionen lite å bidra med. Dermed er NATO den eneste større forsvarsorganisasjonen som med en viss troverdighet kan håndtere alvorlige sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt.

De senere årenes NATO-utvidelser har bidratt til stabilitet og demokratisk utvikling i det tidligere Øst-Europa. Men dette har også gjort alliansen mer sammensatt og vanskeliggjort forholdet til Russland, som anser NATO-utvidelser som en trussel mot egne interesser. Motsetningene har gradvis økt. Russlands handlemåte på Krim og i det østlige Ukraina har skapt bekymring i mange NATO-land, samt forsterket nødvendigheten av å berolige NATO-land i

Russlands nabolag og tydeliggjøre alliansens vilje til avskrekking gjennom praktiske tiltak.

Med 28 medlemmer er det vanskelig for NATO å tale med én stemme. Statene har ulikt syn på trussel- og risikobildet. Medlemmene i øst er bekymret for Russland. Medlemmene i sør er mest urolige for truslene på NATOs sør- og sørøstlige grense, som har forgreninger til det urolige Sørvest-Asia og Nord-Afrika. Det er ingen grunn til å tro at forskjellene i utsyn og interesser vil bli mindre i årene fremover.

NATO-landenes samlede forsvarskapasiteter utgjør en betydelig kampkraft, men de evner i liten grad å utvikle og bruke ressursene effektivt i fellesskap. Viljen og evnen til å oppfylle fastsatte mål er lite imponerende, slik som oppbyggingen av en potent hurtigreaksjonsstyrke (NATO Response Force, NRF). Forsvarsstrukturen i mange land er gammeldags, og bare en liten del av landenes militære styrker er tilgjengelig på kort varsel. I de senere årene er også forsvarsbudsjettene kraftig redusert i mange NATO-land. NATOs toppmøte i september 2014 oppfordret medlemmene til å øke bevilgningene og investeringsandelen. Det er imidlertid svært få av de europeiske allierte som vil evne å oppfylle disse målene. De lave forsvarsbudsjettene har svekket landenes beredskap og utholdenhet og også evnen til å utruste og utplassere styrker for høyintensitetskrig. En stadig mindre styrkestruktur har også svekket evnen til å operere i flere innsatsområder samtidig. Disse problemene kan utfordre samholdet i alliansen og undergrave samarbeidet i en krisesituasjon i Europa.



FIGUR 5 NATO-landenes forsvarsutgifter i 2014, i relasjon til toppmøtemålene fra Wales om å bruke 2 % av BNP på forsvar og minimum 20 % av forsvarsbudsjettet på investeringer.

NATOs utfordringer forsterkes av at USA ikke går foran og viser tydelig lederskap. Kriser rundt omkring i verden, særlig i Midtøsten og Nord-Afrika, tiltrekker seg USAs oppmerksomhet og ressurser. Militære styrker flyttes til Asia for å håndtere et voksende konfliktpotensial i regionen. På samme tid står også det amerikanske forsvaret overfor et vedvarende press om å redusere budsjettene. En ny generasjon politikere vokser frem i USA som ikke har den historiske tilknytningen til Europa. Dessuten har beslutningssystemet mistet noe av sin tradisjonelle kraft. Etterkrigstidens lange periode med bred konsensus om utenrikspolitikken er over.

Under disse omstendighetene forventer USA at europeerne yter langt mer til europeisk sikkerhet. Debatten om transatlantisk byrdefordeling tar gjerne utgangspunkt i at USA står for rundt 70 prosent av NATO-landenes samlede forsvarsutgifter. Ubalansen skyldes særlig to forhold: USAs globale rolle, siden kun en del av USAs forsvarsinnsats er knyttet til Europa, og reduserte forsvarsbudsjetter blant de europeiske allierte. Mer spesifikt dreier debatten seg om hva budsjettene brukes til. Europeiske allierte har gjort seg avhengige av enkelte amerikanske kapabiliteter. Dette ble tydelig demonstrert under operasjonen over Libya i 2011, der USA måtte stå for en stor del av blant annet luft-til-lufttanking og forsyningene av ammunisjon.

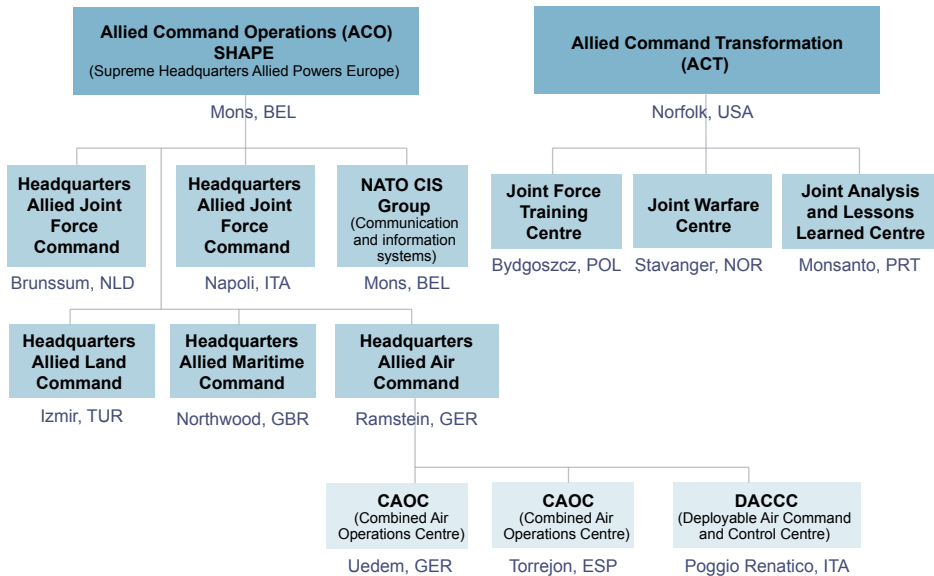
Til tross for alle disse utfordringene er det klare bestandige trekk og en vilje til å videreføre det transatlantiske forsvarssamarbeidet. Det er fortsatt et nært politisk fellesskap bygget på felles interesser og verdier. NATO utgjør en viktig ramme for utformingen av felles standarder og prosedyrer og for planlegging, styrkeoppbygging, øvelser og trening. Her fattes vedtak om militære operasjoner som benytter alliansens kompetanse og organisasjon. Allierte land samarbeider nært om felleskapasiteter som NATOs kommandostruktur, NATOs luftkommando- og kontrollsystem (ACCS) og byggingen av et missilforsvar i Europa. Det foregår et samarbeid om overvåkning, ikke minst gjennom NATO Airborne Early Warning and Control Force (AWACS) og Alliance Ground Surveillance (AGS). Med midler fra NATOs felles infrastruktur- eller investeringsprogram har Norge og andre land bygget militære flyplasser, havner og varslingsanlegg. Programmet utgjør i dag om lag 700 millioner euro per år. Fellesinvesteringer i informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør det mulig for NATO å lede og understøtte større operasjoner. Også innenfor disse områdene unnlater mange land å ta ansvar, men NATO makter trass i dette å opprettholde noen felles kjernekapasiteter.

Revitalisering av kollektivt forsvar

I en lang periode etter den kalde krigen ble de konkrete planene for forsvaret av Norge og alliert territorium ikke viet oppmerksomhet, og mye av planverket gikk ut på dato. Årsaken var mer presserende oppgaver, etter årtusensskiftet særlig asymmetriske trusler og den omfattende militære operasjonen i Afghanistan. Flere land, særlig de baltiske og Polen, ble stadig mer urolige for at NATO forsømte nødvendig planlegging for å kunne håndtere mer tradisjonelle mellomstatlige konflikter. For å bidra til et kursskifte innenfor alliansen lanserte Norge i 2008 Nærområdeinitiativet hvor man argumenterte for betydningen av kollektivt forsvar. Tanken har gradvis fått gjennomslag i alliansen, og i 2010 ble dette nedfelt i NATOs nye strategiske konsept. NATOs toppmøte i september 2014 tok nye skritt for å styrke alliansens evne til kollektivt forsvar.

NATO oppdaterer nå sine geografiske beredskapsplaner, herunder for Norge og de maritime flanker. NATO etablerer også reaksjonsstyrker på høyere beredskap enn dagens NATO Response Force. Spydspissen vil være et «brannkorps» omtalt som Very High Readiness Joint Task Force (VJTJF). Den vil ha begrenset størrelse, bare om lag 5 000 soldater støttet av luft- og sjøstridskrefter og spesialstyrker. Betydningen ligger i at den skal kunne settes inn i fremste linje på kort varsel og derigjennom markere at angrep kan utløse NATOs forsvarsgaranti og en mer kraftfull vestlig reaksjon.

Det norske nærområdeinitiativet har bidratt til å etablere som mål at de nasjonale militære hovedkvarterene knyttes nærmere til NATOs kommandostruktur. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan er et pilotprosjekt i dette arbeidet. En slik sammenkobling vil gjøre det enklere for medlemsland å bidra til NATOs samlede oversikt over hva som skjer på og nær alliansens territorium. NATO er i ferd med å avklare kommando- og kontrollforholdene mellom allierte og nasjonale kommandoled i tilfelle krise og krig, i det norske tilfellet hvem som skal lede operasjoner i Norge og nærområdene.



FIGUR 6 NATOs kommandostruktur.

Gjennom mange år har NATO-land og partnere sammen gjennomført kompliserte militære operasjoner. Uttrekningen fra Afghanistan gjør det nødvendig å bruke NATO som ramme for å sikre kompetanse og evne til samhandling i operasjoner. Samtidig er det erfaringsmessig mer krevende å finansiere øvelser enn operasjoner.

Selv om det nå er en tydelig retning i bestrebelsene på å revitalisere NATOs kollektive forsvar, er arbeidet lite kraftfullt. Det aktualiserer spørsmålet om hvor USA og NATO går på lang sikt.

Trass i ulike trusseloppfatninger og sprikende interesser vil alliansen trolig også i fremtiden være i stand til å samles om noen viktige felles mål. USA ser fortsatt verdien av NATO. Alliansen er et verktøy for å påvirke utviklingen i Europa. Med NATO er det enklere å overbevise europeerne om å bidra til krisehåndtering og militære operasjoner i andre verdensdeler. USA ser seg dessuten tjent med å beholde militære baser og lagre i Europa for å underbygge NATO-garantien og understøtte amerikanske operasjoner utenfor NATOs kjerneområde. Amerikanske bidrag til europeisk missilforsvar representerer en ny tilstedeværelse som også er i USAs interesse. Europa må imidlertid være forberedt på å måtte bære et større ansvar for europeisk sikkerhet.

Men utviklingen i NATO kan også tenkes å gå i andre retninger og bli styrt av andre logikker. USA vil neppe bruke mye tid og ressurser på alliansen dersom

den skulle bli sett som avmektig. USA har alltid hatt vidtgående bilaterale forbindelser med de fleste land i NATO, og dette sporet kan bli tillagt økt vekt dersom alliansen skulle bli tannløs, og USA helt mister tiltroen til den.

USAs engasjement i Nord-Europa og nordområdene

USAs interesse for Nord-Europa og nordområdene følger to hovedspor. Hver for seg og samlet markerer disse et fortsatt betydelig amerikansk engasjement.

Det første sporet er knyttet til Arktis, der redusert isdekke gir grunnlag for økt aktivitet. USA kommer fortsatt til å være engasjert i økonomisk virksomhet, klimaforskning og håndtering av utfordringer som søk og redning, smugling og annen kriminalitet. I dette sporet er USA opptatt av å utvikle samarbeidet mellom alle land, herunder Russland og Norge, og understreker betydningen av stabilitet og fred. Samtidig har USA fundamentale nasjonale sikkerhetsinteresser i nord som det er beredt til å sikre på egen hånd om nødvendig. Disse omfatter varsling og forsvar mot langtrekkende missiler og – fordi Arktis primært er et maritimt domene – vern om havenes frihet. På lang sikt kan USAs – og Russlands – arktiske ambisjoner og interesser få betydelige sikkerhetspolitiske refleksvirkninger overfor Norge.

Det andre sporet er det tradisjonelle som er forankret i europeiske sikkerhetsutfordringer. Her har Østersjøen høy prioritet. USA har vært en pådriver for å innlemme de baltiske land i NATO og støtte dem økonomisk og militært. Amerikanske myndigheter har i alle år etter den kalde krigen forsøkt å overtale de nordiske land til å påta seg et større ansvar for balternes sikkerhet, noe de nordiske land har vegret seg for å gjøre på egen hånd.

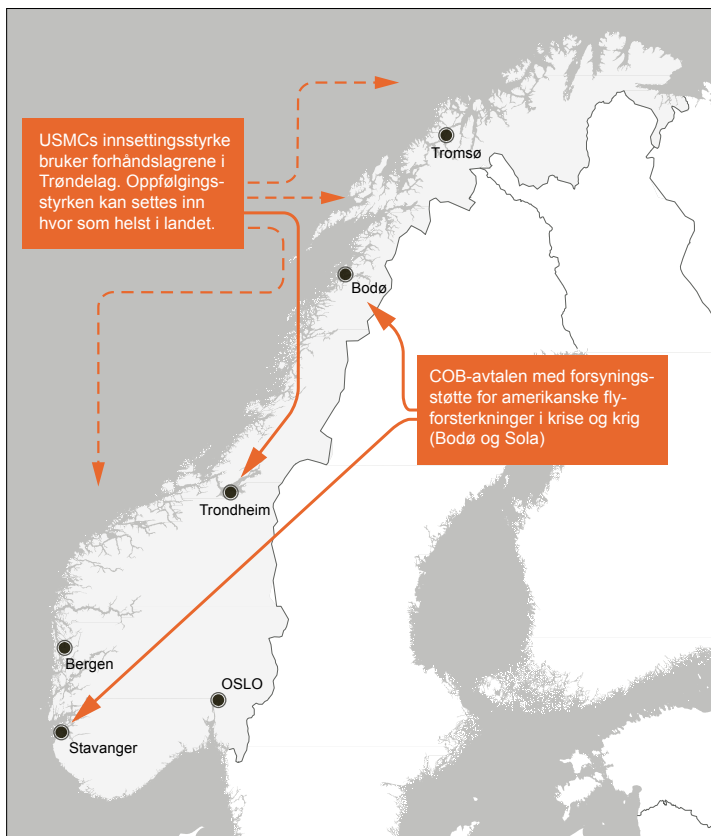
I tillegg er USA i dette sporet opptatt av den strategiske betydningen av de europeiske nordområdene. Hovedgrunnen er behovet for å følge med i utviklingen og bruken av russiske militære styrker, spesielt de strategiske kjernevåpnene og andre marinestyrker som kan true USA. Den norske etterretningstjenesten følger denne aktiviteten på nært hold. Informasjon fra norske stasjoner utgjør grunnlaget for et omfattende bilateralt etterretningssamarbeid som i dag inkluderer mye mer enn nordområdene, og som er en hovedpilar i det bredere norsk-amerikanske samarbeidet. At Norge skikker sitt bo og deltar aktivt i internasjonale operasjoner, bidrar til å befeste USAs inntrykk av Norge som en pålitelig partner som evner å bidra, både i Afghanistan gjennom mange år, i luftoperasjonen over Libya i 2011 og gjennom et langvarig bilateralt spesialstyrkesamarbeid.

USA er Norges fremste støttemakt i tilfelle krise eller krig. Under den kalde krigen ble det inngått mange bilaterale avtaler om forhåndslagring av materiell

i og forsterkning av Norge. Noen av ordningene finnes fortsatt og er i ferd med å fornyes. Den viktigste er forhåndslagring for det amerikanske marinekorpset i Trøndelag (Marine Corps Prepositioning Program-Norway). Lagrene skal understøtte en Marine Air Ground Task Force på om lag 4 500 soldater. Denne utgjør en potent militær enhet i seg selv, samtidig som den vil være et naturlig forparti for en ekspedisjonsbrigade på 15 000–18 000 soldater hvis et slikt behov skulle oppstå.

Avtalen er fordelaktig for USA. Norge betaler en god del av lagringskostnadene og har forpliktet seg til å yte vertslandsstøtte til styrkene. USA kan bruke lagrene til mange formål, spesielt i Europa og Afrika – som fredsoperasjoner, humanitær bistand, assistanse ved katastrofer, militært engasjement ved terroranslag og evakueringsoperasjoner. For Norge er ordningen av stor viktighet fordi den legger grunnlaget for amerikanske forsterkninger i krise eller krig.

I tillegg til avtalen med Marinekorpset vurderes en fornyelse også av andre avtaler med USA, spesielt flystøtte.



FIGUR 7 Amerikanske forhåndslagingsavtaler med Norge – til bruk i krise og krig.

Amerikansk tilstedeværelse i Norge kan bli utfordret. Det er konkurranse i NATO om USAs oppmerksomhet; også andre land ønsker amerikansk nærvær på sitt territorium. Det fremtidige engasjementet vil avhenge av om USA ser seg tjent med å bruke ressurser i Norge. Gir det sikkerhetspolitisk og operativ merverdi? Er løsningen kostnadseffektiv? Slik vi ser situasjonen i dag, er arrangementene i Norge utvilsomt fordelaktige for USA.

Forsvarssamarbeid i Nord-Europa

Internasjonalt forsvarssamarbeid er viktig for å kunne utvikle, anskaffe og drifte kapasiter på en kostnadseffektiv måte. I en rekke tilfeller vil det være så dyrt å investere i moderne materiell at det ikke kan gjennomføres uten samarbeid med andre. Norge står i de neste årene overfor flere store forsvarsinvesteringer, herunder kampfly og undervannsbåter. På samme måte som for det europeiske F-16-samarbeidet er det nødvendig å etablere et bredt flernasjonalt samarbeid også for utvikling og drift av F-35. Tilsvarende vil Norge måtte samarbeide med andre land om nye undervannsbåter.

Samarbeid er likevel vanskelig, spesielt på grunn av hensynet til nasjonal råderett, forsvarsindustri og ulike kravspesifikasjoner. Idealtypen for forsvarssamarbeid er en form som gir både sikkerhetspolitiske, operative og økonomiske gevinster. Det finnes enkelte slike eksempler. Det gjelder særlig store materiellprosjekter, noen av dem i NATO-regi, andre ledet av én enkelt stat. Med økte kostnader og press på budsjettene kan det bli nødvendig for Norge å inngå i et mye tettere materiellsamarbeid med NATO-land i Nord-Europa og USA.

Potensialet for et dypere sikkerhetspolitisk og operativt samarbeid mellom de nordeuropeiske statene er til stede. I 2002 utformet Norge sin Nordsjøstrategi. Formålet var å styrke forsvarssamarbeidet med nære allierte rundt Nordsjøbassenget, nemlig Tyskland, Storbritannia, Nederland og Danmark, en gruppe likesinnede land med god økonomi og forsvarsstrukturer som virker ganske bra. Samvirket har etter hvert fått et stort omfang. Det omfatter operativ virksomhet, som trening, øvelser og operasjoner, og samarbeid om strukturutvikling. I de senere årene har nordeuropeiske NATO-land og Sverige og Finland gjennomført flere krisehåndteringsøvelser på strategisk nivå. Slikt samarbeid kan gjøre landene bedre i stand til å samhandle på høyeste nivå i kriser.

Landene i Nord-Europa vil kunne se seg tjent med å fordype det regionale forsvarssamarbeidet. Tyskland er en særlig interessant aktør. Landet er allerede i dag Europas sentralmakt og fremstår som en stabil og forutsigbar partner. Det er reservert til bruk av militære maktmidler, men har i de senere årene utvist

mer lederskap også i NATO-spørsmål. Illustrerende for dette er at Tyskland i 2013 tok initiativ overfor NATO til en samarbeidsordning hvor grupper av land kan gå sammen om anskaffelse og drift av kapasiteter, og hvor en av statene fungerer som lederstat (Framework Nations Concept, FNC). Norge er blant deltagerne i FNC.

Norges bånd til Storbritannia er mange og tette, men britene har ikke alltid tillagt Norge og nærområdene stor strategisk betydning. I de senere årene har Storbritannia igjen vist økt sikkerhetspolitisk interesse for Europa, kanskje spesielt Nord-Europa. I 2010 tok britene initiativet til å etablere møtearenaen Northern Group, et uformelt diskusjonsforum for nordeuropeiske NATO-land, Sverige og Finland. I 2012 inviterte britene til operativt samarbeid i en hurtig reaksjonsstyrke med utgangspunkt i britiske styrker (Joint Expeditionary Force, JEF). Den skal kunne bidra til å øke den operative evnen blant allierte på en kostnadseffektiv måte. Styrken skal enkelt kunne innlemme bidrag fra andre land, og den vil primært ha nordeuropeiske deltagere, deriblant Norge. JEF skal kunne settes inn i ulike operasjonsområder, både i og utenfor NATO.

Nederland og Norge har et langvarig forsvarssamarbeid. Begge land deltar i både FNC og JEF. Tyskland, Norge og Nederland er dessuten koblet sammen i Det tysk-nederlandske korps, som kan bli brukt også i Norge i en eventuell krise eller krig.

Polen melder seg også på i samarbeidet i nord. Landet har den raskest voksende økonomien i EU. Polen har en plassering og styrke som innebærer at det kan yte effektive bidrag i krise og krig. Norge har etablert et forsvarssamarbeid med Polen, på dette stadiet særlig knyttet til forsvarsmateriell.

Også Sverige og Finland søker seg nærmere NATO. Begge land har tilpasset seg NATOs standarder, sitter i NATO-staber, deltar i alle typer øvelser med NATO-land og medvirker i internasjonale operasjoner ledet av NATO. Russlands opptreden i Ukraina har vakt stor bekymring i begge land og forsterket tilknytningen til NATO. I 2014 inngikk de hver sin avtale med NATO om vertslandsstøtte. Avtalene legger til rette for at NATO-styrker kan få støtte på finsk og svensk territorium dersom det skulle bli aktuelt. Det finske og svenske samarbeidet med NATO er blitt så omfattende at det må kunne betegnes som en semi-allianse – et funksjonelt forsvarsfellesskap uten den gjensidige garantien. NATO-medlemskap synes uaktuelt på kort sikt. Skulle de to en gang i fremtiden bestemme seg for å søke om medlemskap, vil arbeidet med å innpasse dem bli lite krevende. Et slikt veivalg vil øke motsetningsforholdet til Russland, men også skape klare grenser og berede grunnen for et helhetlig nordeuropeisk forsvarssamarbeid innenfor rammen av NATO.

Konsekvenser for Norge

NATO står overfor store utfordringer som påvirker alliansens evne til å støtte Norge og vårt nærrområde i krise og krig. Medlemslandene har ulikt syn på trussel- og risikobildet. Mange har redusert sine forsvarsbudsjetter og militære kapasiteter, og de evner i liten grad å utvikle og bruke ressursene effektivt i fellesskap. Det amerikanske lederskapet er blitt svakere enn før. Trass i dette er NATO fortsatt en svært viktig allianse, og det vil den være i overskuelig fremtid. Kollektivt forsvar prioriteres tydeligere i form av nye beredskapsplaner og reaksjonsstyrker. NATO er en viktig kollektiv ramme for bilateralt og fler-nasjonalt samarbeid. Amerikanske myndigheter er tydelig misfornøyde med euopeernes investering i egen sikkerhet, men ser seg likevel tjent med å være militært engasjert i Europa. Det gjelder også i Norge. Samtidig med dette utvikler det seg et nærmere forsvarssamarbeid mellom landene i Nord-Europa. Tyskland og Storbritannia har begge tatt initiativ til nye former for samarbeid som kan få stor betydning også for Norge.

KAPITTEL 5

Økonomiske realiteter

Norge har gode økonomiske forutsetninger for å videreutvikle et troverdig forsvar. I motsetning til tidligere følges også planlagte budsjetter opp med faktiske bevilgninger til Forsvaret, innenfor det ambisjonsnivå som er fastsatt av politiske myndigheter.

Likevel står Forsvaret overfor krevende utfordringer også på det økonomiske området. Konkurransen om offentlige budsjettmidler og kravene til effektivisering av offentlig virksomhet vil bli skjerpet. Halvveis i perioden 2013–2016 er det enkelte utfordringer med å holde kostnader og forsvarsbudsjett som forutsatt i den gjeldende langtidsplanen for Forsvaret (Prop. 73 S (2011–2012)). Mer bekymringsfullt er det at dagens situasjon gir lite rom for å øke ambisjonsnivået slik mange tar til orde for. Det gjelder ekstra satsning på eksempelvis tilstedeværelse, etterretning, beredskap og utholdenhet. Videre står Forsvaret overfor store potensielle ubalanser både i den kommende 4-årsperioden og ikke minst på lengre sikt.

I dette kapitlet beskrives det økonomiske fundamentet for Forsvaret. Dette omfatter utviklingen i norsk økonomi, gjeldende økonomiske rammer for Forsvaret og utviklingen i kostnadsbildet for Forsvaret på kort og lang sikt.

Utviklingen i norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi er i dag på om lag 2 prosent årlig og karakteriseres som moderat (Meld. St. 1 (2014–2015) Nasjonalbudsjettet 2015). Usikkerhet om utviklingen hos våre handelspartnere og i de internasjonale råvareprisene skaper imidlertid usikkerhet også for Norge. I nasjonalbudsjettet for 2015 prioriteres tiltak som skatte- og avgiftslettelser, økt produktivitet og investeringer i kunnskap og infrastruktur. Som tidligere legges det vekt på handlingsregelen og at bruken av oljepenger tilpasses situasjonen i norsk økonomi.

Perspektivmeldingen 2013 peker på stor usikkerhet og betydelige utfordringer også på lengre sikt, blant annet som følge av en økende andel eldre og en gradvis utfasing av petroleumsvirksomheten (Meld. St. 12 (2012–2013)). Over tid vil dette kreve store omstillinger i norsk økonomi, og en økende andel av samfunnets ressurser må brukes på pensjon, omsorg og helse. Disse

utfordringene kommer i tillegg til det vedvarende presset i samfunnet om fortsatt å bygge ut offentlige tjenester. I verste fall kan omstillingsbehovet melde seg langt mer brått og brutalt enn det som hittil er lagt til grunn.

Ett av flere aktuelle virkemidler for å dekke inn økende offentlige utgifter til blant annet pensjon, helse og omsorg, er effektivisering av offentlig sektor. Perspektivmeldingen understreker imidlertid at det er vanskelig å måle – og dermed også å styre – effektiviteten i offentlig virksomhet, og at en rekke tjenester er arbeidsintensive, noe som begrenser potensialet for effektivisering. Produktivitetskommissjonen fremhever i sin første rapport at måleproblemene er spesielt store for tjenester som ikke har klart definerte produkter, herunder forebyggende virksomhet som forsvar (NOU 2015:1).

Målet om å effektivisere offentlig sektor er fulgt opp i 2015-budsjettet: «Som fast praksis innfører Regjeringen ... en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform med en årlig innsparing på 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.» Deler av gevinstene fra denne reformen skal brukes «... til prioriterte satsinger som gjør Norge bedre i stand til å møte framtidens utfordringer og til å bedre tjenestene til innbyggerne».

Siden 2000 har det gjennomgående vært en forsiktig vekst i forsvarsbudsjettene. Sammenlignet med enkelte andre offentlige sektorer har imidlertid forsvarsbudsjettet hatt en svak utvikling. Forsvarsbudsjettets andel av BNP fortsetter å synke. Den utgjør nå 1,5 prosent slik NATO måler dette, med andre ord vesentlig under NATOs målsetting om to prosent, se for øvrig figur 5 i kapittel 4.

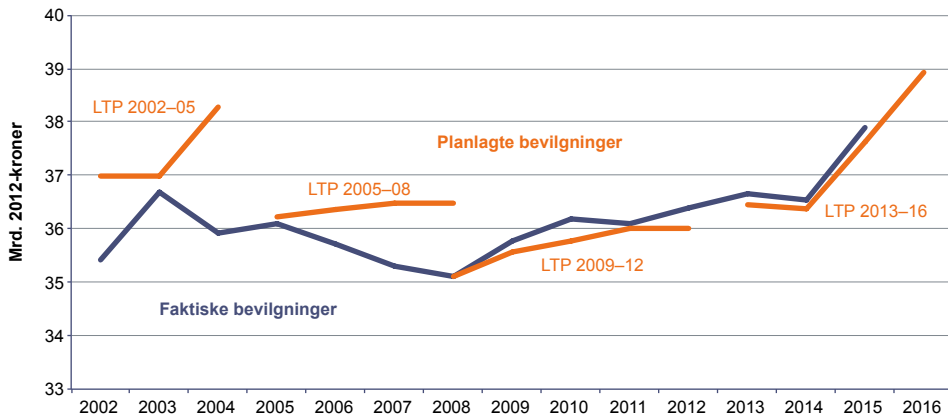
Forsvarets økonomi på kort sikt

De økonomiske rammene for Forsvaret frem til 2016 er nedfelt i gjeldende langtidsplan, Prop. 73 S (alle beløp i 2012-kroner):

- En reell videreføring av bevilgningsnivået for 2012 (saldert budsjett).
- En midlertidig økning til anskaffelse av nye kampfly (til sammen 22–28 mrd. kroner).
- Omdisponering av merutgiftene til utenlandsoperasjoner (ca. 600 mill. kroner).
- Løpende interneffektivisering (tiltak med varig effekt som skal frigjøre minst 173 mill. kroner årlig).

I de to siste langtidsplanperiodene (siden 2009) har de faktiske forsvarsbevilgningene i stor grad vært som forutsatt i planene. Dette er en markant endring fra tidligere praksis, da de faktiske bevilgningene lå vesentlig under de planlagte budsjettene, se figur 8.

Forsvarets materiellinvesteringer utgjør i dag 9,0 mrd. kroner eller 20,5 prosent av forsvarsbudsjettet. Denne andelen er et viktig nøkkeltall i NATOs forsvarsplanlegging. NATO beregner dette på sin egen måte som for Norges del resulterer i en investeringsandel på 25,3 prosent. Det betyr at Norge er i øvre sjikt i alliansen og vesentlig over NATOs målsetting om 20 prosent. En høy investeringsandel gir en god indikasjon på at Norge har evne til å videreutvikle moderne styrker og ivareta langsiktige behov. Et annet uttrykk for langsiktig satsning er forskning og utvikling. Dette utgjør i underkant av 1 mrd. kroner eller vel to prosent av forsvarsbudsjettet.



FIGUR 8 Planlagte og faktiske bevilgninger til Forsvaret (kilde: Forsvarsdepartementet). I første halvdel av perioden var avvikene store og systematiske (underfinansiering), mens det i andre halvdel av perioden har vært stor grad av samsvar mellom planer og faktiske bevilgninger.

Anskaffelsen av nye kampfly med baseløsning har en kostnadsramme på over 73 mrd. kroner og vil strekke seg mer enn ti år frem i tid. De årlige utbetalingene frem til 2025 vil utgjøre i størrelsesorden 6 mrd. kroner. På grunn av prosjektets ekstraordinære omfang legger regjeringen opp til en samlet tilleggsfinansiering på 22–28 mrd. kroner over anskaffelsesperioden. Tilleggsfinansieringen utgjør om lag 1,1 mrd. kroner i 2015, men det gjenstår å fordele resten av rammen mellom de øvrige budsjettårene. Dette viser hvor omfattende denne anskaffelsen er, både i omfang og tid, og hvordan selv mindre endringer i fremdrift eller finansiering kan få store ringvirkninger for resten av Forsvaret.

Halvveis i inneværende planperiode, 2013–2016 peker tre utfordringer seg ut i gjennomføringen av langtidsplanen:

1) *Løpende effektivisering*

Ambisjonen om interneffektivisering i Forsvaret ble opprinnelig introdusert i 2009. Måloppnåelsen i perioden 2009–2012 var meget god, men det er en viss bekymring for at målene ikke vil bli nådd fullt ut i inneværende periode.

2) *Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen*

For forsvarssektoren utgjør regjeringens krav om 0,5 prosent effektivisering om lag 160 mill. kroner årlig. Siden dette kommer i tillegg til sektorens interne effektiviseringskrav, ble kravet for 2015 redusert til 113 mill. kroner. Det er foreløpig ikke klart om reformen vil få full effekt for Forsvaret i neste budsjettår, og hvilke konsekvenser dette vil få for sektorens eget effektiviseringsprogram. Siden deler av gevinstene fra reformen skal brukes til prioriterte satsninger på tvers av sektorene, kan imidlertid disse også komme Forsvaret til gode.

3) *Omstillingen av Luftforsvaret*

Forsvaret har rapportert om store utfordringer ved å omstille Luftforsvaret innenfor forutsatte kostnadsrammer. Dette gjelder særlig ringvirkningene av å etablere ny baseløsning på Ørland hovedflystasjon.

Sett under ett er den økonomiske siden av gjeldende langtidsplan forholdsvis godt ivaretatt, men noen forhold trekker i en uheldig retning for Forsvaret. Dersom avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen gjøres fullt ut gjeldende i 2016, vil dette bety et samlet kutt av driftsmidler i 2015 og 2016 på nærmere 400 mill. kroner. Manglende resultater fra sektorens effektiviseringsarbeid og en eventuell kostnadsøkning i Luftforsvaret vil ytterligere svekke evnen til å gjennomføre langtidsplanen og til å satse innenfor nye, prioriterte områder.

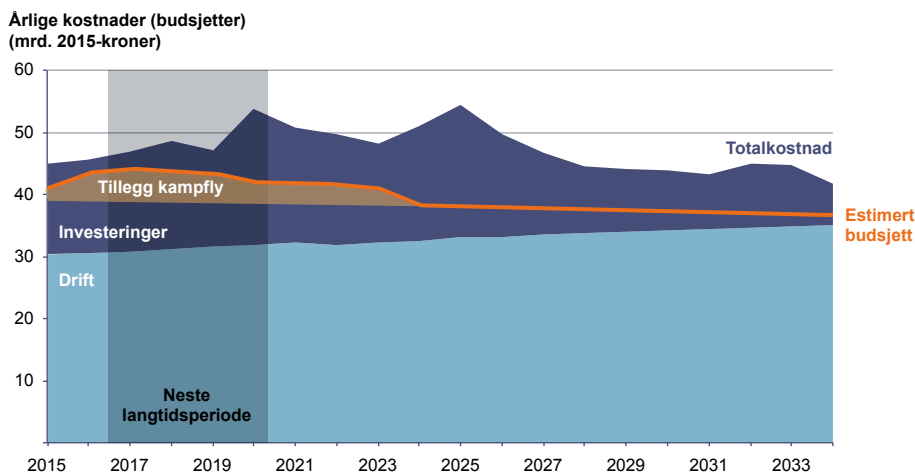
Forsvarets økonomi på lengre sikt

For å bidra til nødvendig langsiktighet i planleggingen beregner Forsvarets forskningsinstitutt kostnadsutviklingen i Forsvaret i den kommende 20-årsperioden med utgangspunkt i gjeldende langtidsplan (Prop. 73 S). Hensikten er å synliggjøre strukturelle og økonomiske utfordringer i årene fremover slik at disse kan løses helhetlig og over tid, uten unødig dramatiske grep. Beregningene representerer derfor ikke noen prognose for utviklingen.

Det nylig oppdaterte kostnadsbildet av de gjeldende utviklingsplanene for Forsvaret er vist i figur 9 og tabell 2. Det er særlig viktig å merke seg to forhold:

For det første ligger de anslåtte kostnadene vesentlig og konsekvent over de anslåtte budsjettene. For hele 20-årsperioden utgjør denne potensielle underdekningen om lag 150 mrd. kroner, noe som tilsvarer nesten 20 prosent av de anslåtte budsjettene eller nærmere 8 mrd. kroner årlig i gjennomsnitt. For det andre varierer underdekningen betydelig gjennom 20-årsperioden. Den utgjør i gjennomsnitt ca. 6 mrd. kroner årlig i kommende planperiode (2017–2020) og ca. 9 mrd. kroner årlig fra 2021 til 2034. Underdekningen varierer også betydelig fra år til år som følge av hvordan store materiellanskaffelser er faset i tid.

En vesentlig årsak til de gjennomgående økende kostnadene er veksten i enhetskostnader som, om enn i noe ulik grad, gjør seg gjeldende i alle moderne militære styrker. Kostnadene ved moderne militært materiell og personell øker mer enn den alminnelige prisstigningen i samfunnet målt ved konsumprisindeksen. Fenomenet er godt dokumentert empirisk.



FIGUR 9 Langsiktig kostnadsbilde for Forsvaret. Anslåtte kostnader fordelt på investering og drift, og anslåtte budsjetter, 2015–2034 (kilde: Forsvarets forskningsinstitutt).

	2017–2020	2021–2034
Drift	125	469
Investeringer	71	188
SUM kostnader	196	658
Budsjetter	173	534
DIFFERANSE	23	124

TABELL 2 Langsiktig kostnadsbilde for Forsvaret. Anslåtte kostnader fordelt på investering og drift, og anslåtte budsjetter, i neste langtidsplanperiode, 2017–2020, og på lengre sikt, 2021–2034. Alle beløp i mrd. 2015-kroner (kilde: Forsvarets forskningsinstitutt).

En annen årsak til økende kostnader henger sammen med FFIs beregningsmåte. Struktur og aktivitetsnivå forutsettes utviklet etter gjeldende planer og deretter videreført gjennom resten av 20-årsperioden. Det betyr blant annet at en del materiell som når sin forventede levetid i siste halvdel av 20-årsperioden, forutsettes skiftet ut i et én-til-én-forhold. Siden nytt materiell som regel er langt bedre enn det gamle, vil dette heve den operative evnen. Videre tar beregningene hensyn til den budsjettmessige virkningen av en videreført avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, men ikke til virkningen av interneffektivisering. Dersom det skulle lykkes å gjennomføre interneffektivisering i tråd med gjeldende måltall (173 mill. kroner årlig) gjennom hele 20-årsperioden, vil dette til sammen utgjøre en innsparing på over 35 mrd. kroner, herav 3 mrd. kroner i 2017–2020.

Kostnadsbildet inkluderer de store investeringene, først og fremst nye kampfly, men også ubåter som vil utgjøre mer enn halve kampflyanskaffelsen. Eksempler på andre store investeringer som inngår i beregningen, er utskifting av dagens maritime patruljefly, nye helikopterbærende kystvaktfartøyer og oppgradering av Hærens stormpanservogner. Gjennom blant annet nøkternhet, utnyttelse av ny teknologi og god styring, ligger det en rekke muligheter til å gjøre nye investeringer billigere enn det som er illustrert i kostnadsbildet.

Etter at gjeldende langtidsplan ble vedtatt, har utviklingen gjort det nødvendig å vurdere nye satsninger. Dette gjelder eksempelvis anskaffelse av egne helikoptre for spesialoperasjoner og økt evne til tilstedeværelse, etterretning, beredskap og utholdenhet. Slike satsninger inngår ikke i de foreliggende kostnadsberegningene og vil isolert sett øke den potensielle ubalansen.

Disse eksemplene viser at det er mange forhold som kan bidra til å endre det langsiktige kostnadsbildet, til det bedre eller verre. Hensikten er uansett å bruke kostnadsbildet til å synliggjøre og bearbeide de viktigste utfordringene i årene fremover.

Konsekvenser for Forsvaret

Til tross for enkelte utfordringer på kostnads- og finansieringssiden er Forsvaret godt i rute med å gjennomføre gjeldende langtidsplan. I den kommende 4-årsperioden og ikke minst på lengre sikt står imidlertid Forsvaret overfor store potensielle ubalanser. Dessuten vil forsvarsbudsjettene fortsatt møte sterk konkurranse fra andre samfunnssektorer og, i likhet med resten av offentlig virksomhet, tydelige effektiviseringskrav. Dette vil gjøre det krevende å gjennomføre nye nødvendige satsninger. Hvordan vi anbefaler å skape samsvar mellom den sikkerhetspolitiske utviklingen, fremtidens forsvar og kommende forsvarsbudsjetter, er tema for rapportens andre del.

KAPITTEL 6

Tre scenarier

Hypotetiske fremtidsbilder eller scenarier kan illustrere noen av de situasjonene Forsvaret må være forberedt på. Vi har valgt tre tenkte situasjoner: Opptrapping av en bilateral krise, kollektivt forsvar i Baltikum og et alvorlig terrorangrep. Disse tre fremtidsbildene er ikke nødvendigvis de mest sannsynlige, men de illustrerer bredden av utfordringer som Forsvaret må kunne bidra til å løse. Scenariene er aktuelle på kort og lang sikt.

To av de tre scenarioene involverer Russland som motpart. Dette betyr verken at militær konflikt med Russland er sannsynlig eller uunngåelig, men at det er viktig for Norge gjennom sin sikkerhets- og forsvarspolitikke å arbeide for å forebygge slike konflikter.

I Norge har sivile myndigheter primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerheten, mens Forsvarets hovedoppgaver er å hevde Norges suverenitet og suverene rettigheter og forsvare landet mot ytre angrep (statssikkerheten). Forsvaret vil kunne yte støtte til politiet når en krise dreier seg om samfunnssikkerhet. Det kan være glidende overganger mellom terrorisme som en form for kriminalitet og terroranslag som væpnet angrep. Regjeringen avgjør om terrorangrep er å anse som et væpnet angrep som Forsvaret må håndtere.

Scenario I – opptrapping av bilateral krise

Scenarioet tar utgangspunkt i et motsetningsfylt forhold mellom Russland og Vesten, der det oppstår en krevende politisk situasjon mellom Russland og Norge. NATO er tungt militært involvert i kriser i Midtøsten og Sentral-Asia, hvor Russland spiller en sentral, men ikke-konstruktiv rolle i håndteringen. Spenningen mellom Vesten og Russland får konsekvenser for situasjonen i nordområdene. Russiske myndigheter anser at viktige interesser knyttet til naturressurser og myndighetsutøvelse i nordområdene er truet. Nasjonal prestisje står på spill. Det er for Russland uakseptabelt å bli ydmyket av den lille nabostaten Norge.

På kort varsel trapper Russland opp en uoverensstemmelse med Norge i havområdene i nord. Uten forvarsel annonserer den russiske marinen at den skal gjennomføre en større militærøvelse i farvannet nord for Finnmark og krever at

sivile skip og fly skal holde seg unna området av sikkerhetshensyn. Russiske marinefartøyer og fly gjennomfører skarpskyttingsøvelser. Norske og utenlandske fiskefartøyer trekker seg unna, og all skips- og flytrafikk mellom Svalbard og fastlandet blir stanset. Norge avviser russiske krav om endring i norsk ressurspolitikk i havområdene og protesterer kraftig mot den russiske militærøvelsen.

I opptrappingens andre fase gjennomføres fordekte cyberangrep rettet mot norsk kritisk infrastruktur over hele landet. Enkelte av disse angrepene mistenkes å være forberedelse for sabotasjeaksjoner. Mindre russiske enheter av spesialstyrker og etterretningsagenter settes hurtig og fordekt inn i sentrale knutepunkter i Finnmark for å skaffe oversikt og forberede en eventuell opptrapping. Ukjente ubemannede fly observeres flere steder i Finnmark og Troms. Et norsk overvåkningsfly over Finnmark opplever at sensorene blir nøytralisert på grunn av sterke elektroniske forstyrrelser fra russiske støysendere. Bakkebaserte radarer og andre sensorer i Finnmark blir også utsatt for forstyrrelser. Den norske etterretningstjenesten fanger opp meldinger om at russiske landstyrker kan forberede seg på å gå over grensen til Norge, og at militære flyplasser og andre viktige mål i de nordligste fylkene kan bli angrepet med langt-reakkende missiler. Norge og enkelte allierte stater forbereder mottiltak i cyber-, luft- og sjødomenet, og den norske regjeringen beslutter å sende ekstra militære styrker nordover, spesielt landstyrker til Finnmark, men konflikten er ennå ikke erklært som en artikkel 5-situasjon.

I dette scenarioet møter Norge omfattende utfordringer: Den norske regjeringen og Forsvaret har store problemer med å få oversikt over hva som egentlig foregår. De russiske operasjonene gjennomføres av styrker med høy treningsstandard og avansert materiell, og varslingstiden for norske styrker er i beste fall noen få dager.

Scenario II – kollektivt forsvar i Baltikum

En rekke europeiske land sliter med store økonomiske og sosiale problemer som har bidratt til økt nasjonalisme og fiendtlighet overfor innvandrere og minoriteter. Utviklingen gjør seg også gjeldende i flere av de baltiske landene og går blant annet ut over russiske minoriteter.

Ifølge Moskva er russiske minoriteter ved flere anledninger blitt utsatt for alvorlig diskriminering og trakassering. Russiske myndigheter har fulgt opp med skarpe protester overfor regjeringene i Litauen, Latvia og Estland. Situasjonen er imidlertid fastlåst. Det vokser frem militser i de russiske minoritetsmiljøene som reagerer mot det de ser som høyreekstreme krefter.

Resultatet er flere voldelige episoder som politiet ikke klarer å håndtere. De russiske militsene bevæpnes stadig tyngre, og sammenstøtene med politi og sikkerhetsstyrker får en mer militær karakter.

Russland intensiverer sin informasjonskampanje, med en blanding av fakta og desinformasjon. Russiske militære styrker blir flyttet til områder i nærheten av de baltiske statene, og russiske militærfly og marinefartøyer øker aktiviteten i Østersjøområdet. Rapporter om aktive russiske etterretningsagenter på baltisk jord florerer i ulike media.

Litauen, Latvia og Estland hevder at deres territorielle integritet er alvorlig truet og ber om rådslagning i NATO med henvisning til paktens artikkel 4. Alliansen bestemmer seg for å sende styrker til de baltiske landene for å motstå militært press og avskrekke et mulig militært angrep. USA og søreuropeiske medlemsland har i stor grad oppmerksomheten rettet mot utfordringer i middelhavsregionen og Midtøsten. Derfor er det særlig nordeuropeiske NATO-land som forventes å stille styrker.

For å bidra til NATOs operasjon må det norske forsvaret raskt kunne stille og overføre styrker til Baltikum – for å demonstrere politisk vilje og praktisk evne til kollektivt forsvar. Krisens utvikling er uforutsigbar, noe som betyr at de norske styrkene må være forberedt på militær strid og på å stå i området i lengre tid.

Scenario III – terrorangrep

Scenarioet tar utgangspunkt i en situasjon med høy terrortrussel i Europa, med konfliktene og terrorismen i Midtøsten som bakteppe. En rekke europeiske land har deltatt i militære operasjoner i Irak og Syria med sikte på å bekjempe ISIL. Denne organisasjonen har mange støttespillere i Europa, og hjemvendte fremmedkrigere har de siste årene utført terrorangrep i flere europeiske land. Flere medlemmer av organisasjonen er fengslet.

En norskeid og norskflagget passasjerferge på vei fra Oslo til Kiel kapres i Skagerak. Fergen har 2 200 mennesker om bord og passasjerer fra mange land. Fergen er utenfor rekkevidden til landbaserte mobilnettverk, og informasjonen om situasjonen om bord er sparsom og motstridende. Terrorangrepet finner sted i internasjonalt farvann, men på et norsk skip. Norge påtar seg ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen overfor øvrige berørte land.

Terroristene krever at jihadistledere i europeiske fengsler må løslates, og at de vestlige land må trekke sine militære styrker ut fra Syria og Irak. Gisler henrettes for å understreke alvorret. Norske myndigheter vurderer at det er fare for flere terroraksjoner. Etterretningstjenesten advarer mot mulige angrep mot fergetrafikk i Østersjøen og sannsynlige anslag på norsk territorium. ISIL har tidligere gjennomført flere terroraksjoner samtidig.

Situasjonen forverres ytterligere etter ett døgn, da fergen går vestover med maksimal hastighet, og terroristene kunngjør at de vil drepe ytterligere gisler og ramme en oljeplattform på britisk sokkel. Samtidig utløses et nytt terrorangrep, denne gangen mot et kjøpesenter i Oslo sentrum.

Situasjonen innebærer en rekke utfordringer: Her er mange aktører på tvers av landegrensene innenfor og utenfor Europa. God etterretning er særdeles viktig, og det trengs effektiv informasjonsutveksling nasjonalt og med berørte land. Håndteringen av krisen fordrer bruk av en rekke ressurser, både nasjonalt og internasjonalt. Ikke minst vil det være et spørsmål om hvem som eier krisen: politiet eller Forsvaret – eller kanskje et annet land.



Del II
Råd

KAPITTEL 7

Norsk sikkerhetspolitikk og bruk av militærmakt – veien videre

Vi har i de forrige kapitlene vist at det norske forsvaret står overfor store utfordringer. Det må kunne håndtere konvensjonelle og ukonvensjonelle trusler, ulike former for hybride angrep og anslag i det digitale rom. I nordområdene består den maktpolitiske ulikevekten mellom Norge og Russland. Til utfordringsbildet hører en krevende budsjettsituasjon for Forsvaret.

Det norske forsvaret makter ikke å løse alle disse oppgavene på egen hånd. For å skape en ny normalsituasjon er det nødvendig med et *felles løft* av tre partnere: det militære forsvaret, det norske storsamfunnet og våre allierte. Det må skje på en slik måte at alle ser seg tjent med å samarbeide om felles løsninger. Det militære forsvaret trenger mye støtte fra storsamfunnet gjennom verneplikten og totalforsvaret og fra politiske myndigheter for å sikre en forsvarlig økonomisk ramme. Økt effektivisering og prioritering av operativ virksomhet vil kunne berede grunnen for økte bevilgninger til Forsvaret. Alliert hjelp i krise og krig er viktig – det har lenge fått for liten plass i norsk forsvarsplanlegging – men det forutsetter at Norge må bruke betydelige ressurser på å legge til rette for slik alliert innsats. Tilsvarende må Norge være innstilt på å bistå andre.

Like viktig som et felles løft er prinsippet om *samtidighet* i planlegging og operasjoner. Planleggingen må være så integrert at det militære forsvaret får dekket sine behov for logistikk og forsyninger der det trengs og når det trengs. Prinsippet om samtidighet må også gjelde i forholdet til våre allierte. Planer for å binde allierte til forsvaret av Norge må utvikles samtidig med og som en integrert del av den nasjonale forsvarsplanleggingen. Det betyr eksempelvis at arbeidet med å etablere baser for allierte forsterkningsfly må foregå samtidig med baseutviklingen for norske kampfly. At dette nå skjer i ettertid, kan lede til store problemer og ekstrakostnader. På samme måte må Norge arbeide for å unngå en forsvarskamp i faser, der Norge kan bli stående alene i en første fase. Troverdige avskrekking må bygge på at allierte involveres mest mulig samtidig med norske styrker, og at eskaleringen kan bli mest mulig *sømløs*.

Dette kapitlet drøfter og presenterer Ekspertgruppens syn på hovedtrekkene i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, herunder hovedprinsipper for forsvaret av Norge. Videre tar vi for oss kjerneelementene i det allierte samarbeidet, forholdet til Russland og internasjonal militær innsats.

Grunnlaget for forsvaret av Norge

Forsvarsdepartementet forvalter en katalog som beskriver sikkerhetspolitiske mål, forsvarspolitiske mål, forsvarskonsept, totalforsvarskonsept og Forsvarets oppgaver. Denne samlede katalogen har med årene blitt uoversiktlig og utilgjengelig for alle andre enn de spesielt interesserte. Ekspertgruppen har oppdatert og spisset mål og oppgaver, konsentrert budskapet til tre kategorier og skapt en sterkere rød tråd gjennom dem.

Sikkerhetspolitiske målsettinger

- Et sterkt internasjonalt rammeverk utgjør et viktig vern for små stater – fordi det begrenser mulighetsrommet for overgrep og vilkårlighet. Norge må derfor arbeide for en internasjonal maktpolitisk orden med stabile forbindelser mellom stater og blokker og en FN-ledet internasjonal rettsorden som kan virke for fred og stabilitet.
- Sammen med allierte og partnere må Norge arbeide for å forebygge væpnet konflikt og fremveksten av konvensjonelle og ukonvensjonelle trusler. Norge må i denne forbindelse bidra til å bygge NATO som en troverdig forsvarsallianse som kan utgjøre en sterk kollektiv ramme for bilateralt og flernasjonalt samarbeid. Skulle det ikke lykkes å bevare freden, må Norge sammen med allierte forsvare Norge mot angrep og anslag fra andre land og ikke-statlige aktører. Norge må hjelpe allierte land på tilsvarende måte.
- Norge må være i stand til å beskytte nasjonal suverenitet, nasjonale rettigheter, interesser og verdier og sikre norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Samfunnet og befolkningen må sikres mot anslag og katastrofer i fredstid.

Forsvarets oppgaver

De sikkerhetspolitiske målsettingene utgjør grunnlaget for Forsvarets oppgaver. Ekspertgruppen vil understreke at Norge vil trenge alliert hjelp, ikke bare ved væpnet angrep, men også i en alvorlig sikkerhetspolitisk krise. Militærmaktens viktigste oppgave må dessuten tydeliggjøres. Forsvaret av Norge må skilles fra medvirkning i militære operasjoner utenlands.

Fire av oppgavene må i utgangspunktet kunne løses nasjonalt og uten alliert medvirkning:

- *Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom god overvåkning og etterretning.*

- *Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.*
- *Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.*
- *Å forebygge og håndtere episoder og en mindre alvorlig sikkerhetspolitisk krise i Norge og norske områder.*

Oppgaver som må løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre:

- *Å forsvare Norge i en alvorlig sikkerhetspolitisk krise og i en væpnet konflikt.* utfordringene kan være en større konvensjonell konflikt i nord-områdene med utspring et annet sted og en mer begrenset militær konflikt som oppstår regionalt. Det kan også være ukonvensjonelle anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører som kan gjøre så store skader at det er nødvendig å iverksette kollektive forsvarstiltak.
- *Å bidra til kollektivt forsvar av allierte land i en alvorlig sikkerhetspolitisk krise og i en væpnet konflikt.*
- *Å delta i flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, i første rekke sammen med allierte.*

Oppgave hvor andre norske myndigheter har primæransvaret:

- *Å støtte andre norske myndigheter i ivaretagelsen av samfunnssikkerheten.* Dette vil kunne omfatte bistand til å forebygge og bekjempe alvorlige angrep, ettersøke og pågripe personer som truer liv eller vesentlige samfunnsinteresser, og tiltak for å redde liv og begrense konsekvenser av katastrofer og ulykker. Oppgaven vil ha betydning for dimensjoneringen av enkeltelementer i Forsvaret.

Forsvarskonsept

Forsvaret makter som nevnt ikke alene å ta seg av de mange sikkerhetsutfordringene Norge står overfor. Det er behov for et forsvarskonsept, en grunnleggende idé, som tydeliggjør behovet for et bredt ressursgrunnlag. Ekspertgruppen tilrå derfor at man tar opp igjen i endret form tanken om et forsvarskonsept bygget på fire gjensidig forsterkende komponenter:

- *Et nasjonalt innsatsforsvar med en kjerne av styrker i høy beredskap og en øvrig robust og utholdende struktur.* Dette forsvaret må kunne bidra til å avskrekke og håndtere en væpnet konflikt og planlegge for mottak og fremføring av allierte forsterkninger.
- *Alliert militær støtte og internasjonalt forsvarssamarbeid.* Bistand utenfra er avgjørende for å gjøre alliansegarantien troverdig. Fordi NATO-samarbeidet er gjensidig og forpliktende, forventes det at også Norge bidrar i internasjonale militære operasjoner.

- *Alminnelig verneplikt.* Verneplikten er en unik rekrutteringsbase for å bemanne styrkestrukturen. Ordningen må praktiseres i tråd med Forsvarets behov, hvilket tilsier en differensiert førstegangstjeneste.
- *Et effektivt totalforsvar.* Forsvaret må under gitte forutsetninger kunne benytte seg av sivile tjenester og ressurser og dermed unngå betydelige investeringer i og duplisering av materiell og kapasiteter.

Operativt konsept

Forholdet til Russland er den viktigste enkeltfaktoren i norsk forsvarsplanlegging. I den grad det finnes et norsk operativt konsept for håndteringen av en militær konflikt med Russland, bygger det på tenkningen fra den kalde krigen. En stor del av de norske landstyrkene var da planlagt brukt i en defensiv forsvarskamp i Indre Troms, kombinert med mer fremskutte luft- og sjønektelsesoperasjoner. I tiden etter 1990 er slike spørsmål viet lite oppmerksomhet. Det er nå nødvendig å lage et modernisert operativt konsept som utgjør en bro mellom Forsvarets oppgaver på den ene siden og Forsvarssjefens doktriner og direktiver på den andre.

Et operativt konsept må ta høyde for de mest krevende situasjoner Forsvaret kan bli stilt overfor. Det trengs styrker som er robuste og har utholdenhet. Noen må være tilgjengelige på kort varsel, andre må kunne ha lengre reaksjonstid. Ekspertgruppen ser det som spesielt viktig å iverksette tiltak for å møte den kritiske fasen mellom fred og væpnet konflikt, mens det ennå kan være mulig å unngå bruk av militær makt gjennom diplomati og troverdig avskrekking. Med det som utgangspunkt har gruppen drøftet fem premisser og skissert grunntrekkene for et operativt konsept.

Premisser for et nytt operativt konsept

- *Konseptet må bygge på en lidenskapsløs vurdering av trusselens karakter.*

Sannsynligheten for militært angrep synes liten i dag, men ingen kan se bort fra en slik risiko på lang sikt. Konsekvensene kan bli katastrofale hvis væpnet konflikt ikke blir avverget i tide. En militær konflikt i nord vil raskt kunne utspille seg i alle domener, inkludert bruk av cyber- og informasjonsoperasjoner. Vi har beskrevet to konfliktformer som har direkte betydning for norsk sikkerhet. Den første er bruk av militærmakt mot Norge og norske interesser i en bilateral konflikt som utspiller seg i en spent internasjonal situasjon. Den andre konfliktformen er bruk av militærmakt mot Norge i nord som ledd i en konfrontasjon mellom Russland og vestlige land med utspring et annet sted. Enten konflikten har lokal opprinnelse eller kommer utenfra, kan omfanget være lite eller stort og varslet langt eller kort. Den vanskeligste situasjonen vil være angrep uten

særlig varsel, som vil gi Norge liten tid til forberedelser. Denne muligheten må derfor vies særlig oppmerksomhet.

- *Konseptet må formidle en utvetydig og umiddelbar norsk evne og vilje til å besvare aggresjon.*

Det må skje gjennom tydelige og konsistente sikkerhetspolitiske signaler og gjennom måten operative styrker brukes og utplasseres. Kostnadene forbundet med å krenke norsk suverenitet og angripe norsk territorium må overstige den verdi en angriper måtte se i slike skritt. Budskapet må være at et angrep på Norge ikke vil bli begrenset til en kamp *mot* Norge, men *om* Norge. Til dette trengs et sterkt og effektivt beslutningsapparat med god samhandling mellom nasjonale myndigheter og mellom norske og allierte aktører. Konfliktåndtering forutsetter god etterretning og varsling samt ledelsessystemer som kan motstå cyberangrep.

- *Konseptet må håndtere de særlige utfordringer som følger av asymmetri og avstand.*

Det er verken mulig eller ønskelig å utligne det asymmetriske maktforholdet i nord i fredstid gjennom storstilte tiltak som kan skape en form for regional balanse. Våre fremste allierte, som befinner seg langt borte, vil trenge tid til å føre frem forsterkninger sjøveien. Det må i stedet kommuniseres på annen måte at norsk territorium ikke er et militært tomrom og at Norge og NATO er knyttet uløselig sammen. Som ledd i en slik kommunikasjon er det viktig i fredstid å være militært til stede i strategisk utsatte eller prioriterte områder og avholde nasjonale og allierte øvelser regelmessig. Nærvær og operasjoner i nasjonal og alliert regi er med på å forme bildet av hva som er normalt, forutsigbart og ikke-provoserende. En slik tilnærming understreker evne, besluttosomhet og en troverdig alliansegaranti.

Et uttrykk for denne sammenhengen er de norske flyene som er underlagt NATO-kommando allerede i fredstid og står på 15 minutters QRA-beredskap (Quick Reaction Alert). Det er viktig å kommunisere at flyene bygger bro mellom norsk og alliert innsats og mellom fred og væpnet konflikt.

- *Konseptet må bygge på en sterk og tilpasset nasjonal egeninnsats.*

Behovet for baser og styrker må tilpasses en helhetlig plan. Dagens lokalisering av baser og forsyninger er ikke godt nok tilpasset behovene i forbindelse med en krise i nord. Det er også gjennomført flere store investeringer uten tilstrekkelig vurdering av om de passer inn i en helhetlig nasjonal beredskap. Noe kan gjøres på kort sikt, men strukturen kan ikke kullkastes hvert fjerde år. Den norske

forsvarsinnsatsen må derfor på kort sikt hovedsakelig bygge på de kapasiteter som finnes eller er i ferd med å anskaffes, og operativ planlegging må få maksimalt ut av eksisterende ressurser. Siden Hæren er blitt såpass liten, er det ikke lenger mulig å kraftsamle landstyrker for å holde terrenget over tid. På den annen side vil Norge etter hvert ha mange kapasiteter som er velegnet til å avskrekke og til å brukes mot mål på lang avstand. Dette gjelder femtegenerasjon kampfly med stealth-egenskaper, en ny generasjon ubåter, overflatefartøyer med missiler og spesialstyrker.

- *Konseptet må vektlegge tidlig alliert engasjement for å sikre størst mulig samtidighet og sømløs eskalering.*

En alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller et væpnet angrep på Norge overskrider en terskel som må utløse kollektivt forsvar umiddelbart og en mest mulig sømløs eskalering. Norge må så langt som mulig unngå en første fase begrenset til norske styrker, da dette kan tilskynde en motstander til å søke et *fait accompli* før allierte beslutter å engasjere seg, og før styrker ankommer. En motstander må tvert om bringes til å forstå at Norge straks vil svare militært, og at konflikten vil bli internasjonalsert fra første øyeblikk. Norge må derfor også arbeide for at de allierte forbereder seg på å fatte en umiddelbar og synlig beslutning om å hjelpe, og at dette etterfølges av militær assistanse så raskt som mulig. Noen allierte styrker vil kunne operere på distanse fra baser utenfor Norge. Andre bør operere fra norsk territorium, av operative grunner og for å øke avskrekkingseffekten. Da er et detaljert planverk, tilgang til baser med forhåndslagret materiell og norsk støtte til avdelingene nødvendig.



Norske F-16 fyller drivstoff fra amerikansk tankfly over Porsangerfjorden (Jan Jørgensen)

Grunntrekkene i et nytt operativt konsept

I tråd med de nevnte premisene vil de operative grunntrekkene i konseptet være som følger: Skulle det oppstå en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller et strategisk overfall i fremskutt område, er det svært viktig å gjøre motstand i *landdomenet*. Det kommuniserer en vilje til handling, er meget synlig og vil bli lagt merke til. I tillegg til at landstyrker på stedet involveres, må norske myndigheter sende inn ekstra styrker til området så raskt som mulig. Den sikkerhetspolitiske hensikten vil være å demonstrere at norsk suverenitet er krenket og utløse alliansegarantien gjennom en aktiv handling. Det militære ambisjonsnivået vil i første omgang være å forstyrre en inntrenger og nekte ham å utnytte baser og infrastruktur. I mer tilbaketrukne områder og på steder av stor strategisk betydning må Forsvaret sikre kontroll for å kunne operere egne styrker og sikre mottak av alliert assistanse – herunder bakkestyrker som i neste omgang kan brukes i fremskutte områder.

Den norske militære innsatsen vil være fellesoperativ. Innsatsen på land må baseres på lokale styrker fra Hæren og Heimevernet (HV) samt mobile landstyrker og spesialstyrker som forsterkning. Landstyrkene bør inkludere for det første ISTAR-styrker som kan bistå i målavgivelse for avstandsleverte våpen og for det andre en lett landstyrke, en nasjonal kampgruppe med lav klartid, som kan markere tilstedeværelse gjennom hyppig rotasjon og evne til innsetting på kort varsel. Innsettingstiden kan kortes ned gjennom etablering av fremskutte beredskapslagre.



Innsatsstyrkesoldater fra Heimevernet ved Alta, Finnmark (Christina Gjertsen)

Norsk motstand i landdomenet er ikke nødvendigvis nok til å avskrekke et angrep. Det er derfor av største betydning at norske og allierte styrker umiddelbart engasjerer seg på bredere front. Det gjøres i første omgang med de potensielt betydelige kapasitetene som norske og allierte avdelinger har for operasjoner i *andre domener*, spesielt ubåter, kampfly og overflatefartøyer med langtrekkende våpen som kan være i stand til å ramme styrker og systemer som deltar i angrepet. Disse systemene har et stort potensial for avskrekking fordi det er vanskelig å slå dem ut eller planlegge seg rundt dem. De kan også begynne sine operasjoner umiddelbart etter at det er fattet vedtak om det, og de kan dermed ivareta hensynet til samtidighet. Det er denne typen styrker som vil utgjøre den store forskjellen i militær slagkraft. En slik fellesalliert kampkraft, i kombinasjon med en beslutning om å overføre bakkestyrker, vil demonstrere den sømløse opptrappingen, om nødvendig til et nivå som overgår motstanderens. Det vil etterlate et markert inntrykk av at kostnadene forbundet med anslag eller angrep vil være mye større enn fordelene og utgjøre essensen i en krigsforebyggende politikk og strategi.

NATO, USA og Nord-Europa i norsk sikkerhetspolitikk

Norge må bidra til å bygge et sterkt NATO. Denne hovedlinjen må suppleres med et nært samarbeid med USA og land i Nord-Europa. Forholdet til Russland vil kunne bli vanskelig i overskuelig fremtid. På samme tid som Norge tydelig markerer sin forankring i NATO, er det i norsk interesse å arbeide for en ny tid mellom Russland og Vesten og gode naborelasjoner i nord.

Alliansepolitikk og partnerskap

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk må gi rom for samarbeid med mange land, det være seg konsultasjoner om sentrale problemstillinger og samarbeid om kapasitetsbygging og sikkerhetssektorreform. Likevel må politikken ha en tydelig prioritering. NATO er den fremste garantist for norsk sikkerhet. Selv om alliansen står overfor store problemer, er den av avgjørende betydning for Norge. Den senere tids utvikling, spesielt Russlands invasjon i Ukraina og militære modernisering, har bidratt til å understreke betydningen av kollektiv sikkerhet og artikkel 5. Det er nå viktig å hegne om alliansen og unngå at sikkerhetsgarantien utvannes.

Militær støtte utenfra forutsetter at allierte disponerer militære styrker som er egnede, mobile og stridsklare. Norge må arbeide målbevisst for å overbevise allierte om fellesinteressen i slik innsats. Støtten må inkludere styrker som kan settes inn på kort varsel, samt tyngre bidrag som trenger tid. Stater og styrker som blir våre partnere i krise og krig, må ha den nødvendige innsikt i vårt nærområde som operasjonsarena. Det oppnås best gjennom trening og øvelser

på norsk jord slik at aktiviteten knyttes tettest mulig til innsats i en konflikt-situasjon. Det må være en prioritert oppgave for norske myndigheter å legge til rette for slikt engasjement.

USAs betydning for norsk sikkerhet

USA er Norges største og viktigste allierte. Selv om USA orienterer seg mer mot andre regioner, vil landet forbli viktig for europeisk sikkerhet. USA er fortsatt interessert i Norge og nordområdene, men nye tider gjør det nødvendig å pleie kontakten enda mer inngående enn før.

Også i fremtiden vil USA forvente at Norge engasjerer seg i internasjonale militære oppdrag, herunder utenfor NATOs tradisjonelle ansvarsområde. Norge bør stille slike bidrag når det er forenelig med norske forsvarsbehov, interesser og prinsipper.

Norge høster særlig anerkjennelse for sine bidrag innenfor etterretning og overvåkning i nordområdene. En sterk norsk etterretningskapasitet vil også i fremtiden utgjøre et vesentlig bidrag til norsk så vel som amerikansk sikkerhet. Maritim overvåkning i nord har vært av stor betydning for begge land. USA må tilskyndes til å bidra økonomisk til anskaffelsen av nye maritime patruljefly når P-3 Orions levetid utløper om noen år.

Forsvaret av Norge hviler tungt på amerikansk assistanse. Det er potensial for å utdype samarbeidet. Norsk kjøp av amerikanske F-35 kampfly styrker den sikkerhetspolitiske forbindelsen og åpner for et nært operativt samarbeid. Det må nå være en viktig oppgave for Norge å knytte amerikanske kampfly nærmere til forsvaret av Norge, også gjennom forberedte ordninger. Marinekorpset er nær knyttet til Norge, fordi det er i amerikansk interesse. Norge må gjøre sitt til at ordningene med forhåndslagring og styrkeoverføring virker optimalt, for begge land.

Den nordeuropeiske dimensjonen

Norsk forsvarspolitisk samarbeid i Nord-Europa må intensiveres. Viktigst er bilateralt og minilateralt samarbeid med NATO-allierte i regionen. Storbritannia, Tyskland og Nederland står i en særstilling. Storbritannia og Tyskland har betydelige militære kapasiteter som kan bli aktuelle som støtte til Norge i en gitt situasjon. Nederland har lang tradisjon for operativt samarbeid og materiell-samarbeid med Norge. Norge bør dessuten styrke samarbeidet med Polen, også operativt, da landet blir en stadig mer betydningsfull aktør i regionen. Danmark arbeider aktivt og kompetent for å bevare NATO som en sterk og troverdig forsvarsallianse, noe som også gagnar Norge. Island kan i fremtiden få en viktig plass i forsvarssamarbeidet i nord, spesielt innenfor maritim

overvåkning og luftovervåkning. Det vil kunne bety mye også fra et norsk strategisk og militært perspektiv.

De nordeuropeiske initiativene, Framework Nations Concept (FNC) og Joint Expeditionary Force (JEF), kan få stor betydning også for Norge. JEF kan være aktuell for tidlig innsetting i Norge i en krise. I tillegg kan Norge styrke sin operative evne ved å delta sammen med Storbritannia i operasjoner innenfor rammen av eksempelvis JEF.

Østersjøregionen er militært viktig for Norge på grunn av sin geopolitiske plassering, og fordi mange av landene er allierte i NATO. I krise og krig vil det være sterke forventninger fra andre allierte om at Norge stiller opp med substansielle bidrag. I forbindelse med allierte operasjoner lenger sør kan det være mer aktuelt å bidra til «flaggborgen» og med nisjekapasiteter. Det er derfor i norsk interesse å ha nær kontakt med våre allierte i Østersjøregionen.

Sverige og Finland har utviklet et mangfoldig bilateralt og flernasjonalt forsvarssamarbeid med Norge og andre allierte i Nord-Europa. Dette begrenses imidlertid av at de to land står utenfor NATO. Samarbeid som leder til gjensidig avhengighet, vil være problematisk så lenge landene ikke kan regne med hjelp fra hverandre i tilfelle sikkerhetspolitisk krise og krig.

Det nordeuropeiske forsvarssamarbeidet er i en formativ fase. Det har mange og viktige dimensjoner, men kan knapt betegnes som helhetlig og robust. Skulle Sverige og Finland en gang gå med i NATO, åpner det seg store muligheter for å utvikle samarbeidet på alle fronter. Det vil kunne gi en helt ny giv i samvirket om krevende sikkerhetspolitiske utfordringer, i kampen mot alvorlig terrorisme og i forbindelse med internasjonale operasjoner. Det kan også bli en spore til mye tettere materiell- og kapabilitetssamarbeid. I det større perspektiv vil det kunne samle Nord-Europa og skape en mer slagkraftig samarbeidsarena, noe som ikke bør tapes av syne hvis de store multilaterale organisasjonene en gang i fremtiden skulle miste mye av sin kraft. Sikkerhetspolitikk handler også om å tenke alternativt, bortenfor det vante og konvensjonene.

Russland – den doble politikk

Russland er en viktig og krevende nabo for Norge. Vi må ta høyde for at forholdet mellom Russland og Vesten kan bli vanskelig i lang tid fremover. I forbindelse med Ukraina-krisen er det viktig at Norge som småstat stiller seg bak og støtter den overordnede allierte linjen. Også på lang sikt vil Norge som en følge av det asymmetriske naboforholdet måtte etterstrebe sikring gjennom

multinasjonale samarbeidsordninger med vestlig engasjement og gjennom et NATO som fremstår som en fast og forutsigbar aktør.

På samme tid er det for Norge verken mulig eller ønskelig å definere seg vekk fra et naboskap. Det er ingen motsetning mellom en tydelig og grensesettende politikk overfor Russland og et aktivt samarbeid. Vi har lange tradisjoner for denne doble politikken. Den ble spesielt tydelig fra midten av 1970-tallet, da den kalde krigen tilspisset seg igjen samtidig som Norge og Sovjetunionen innledet et tettere samarbeid om fiskeriforvaltning. All den tid Russlands orientering må regnes som interessebasert, vil samarbeid kunne oppnås der det anses som nyttig for begge parter. I vanskelige perioder må derfor vår russlandspolitikk være basert på strategisk tålmodighet.

Håndteringen av strategiske og sikkerhetspolitiske utfordringer i nord foregår på mange plan. I noen spørsmål har Norge ingen innflytelse. Det er aller tydeligst når det gjelder kjernevåpen. De russiske atomstyrkene i nord bidrar sterkt til å veve regionen inn i stormaktpolitikken. Drøftinger om rustningskontroll og nedrustning på dette feltet foregår primært direkte mellom Russland og USA. Derimot har Norge mulighet til å bidra positivt i arbeidet med å gjenoppbygge en troverdig dialog mellom Vesten og Russland. NATO-Russlandsrådet bør kunne revitaliseres på sikt. I mellomtiden må andre kanaler for politisk dialog holdes åpne. Det vil være et stort fremskritt om alle parter skulle se seg tjent med å leve opp til inngåtte bestemmelser om varslings- og notifikasjonsregler, ikke bare i navnet, men også i gavnet.

Det internasjonale samarbeidet om arktiske spørsmål er omfattende. Internasjonale traktater, institusjoner og regimer er med på å forme regionens fremtid på viktige områder som miljø, fiskerier, ferdsel og samfunnsikkerhet. Statene i nord er alle interessert i å videreføre slike former for samarbeid, og det må være en viktig oppgave for Norge å være en pådriver i disse bestrebelsene. Her kan det norske forsvaret bidra vesentlig gjennom samarbeid med russiske myndigheter om kystvakt, grensevakt og søk og redning.

Det er særdeles viktig å unngå at episoder og kriser begynner å leve sitt eget liv og eskalerer. Krisestabilitet er her et nøkkelord: Det er et stort potensial for å bygge ut mekanismene for kontakt og varslingsregler under sivile og militære kriser og skape en klar oppfatning av at alle parter vil være tjent med at avtaler og forståelser blir etterlevd.

Mye av dette vil være krevende å få til, men det må ikke få rokke ved norske visjoner og ambisjoner.

Internasjonal militær innsats

Forsvaret av norske interesser foregår også utenfor landets grenser. Det viktigste er militært engasjement som følger av medlemskapet i NATO og behovet for å bygge sikkerhetspolitisk kapital hos sentrale allierte. I mange sammenhenger vil deltagelse ute også bidra til å bygge kompetanse, slik at norske avdelinger blir bedre rustet til å utføre hovedoppgavene hjemme.

Det er samtidig grunn til å poengtere at det neppe tjener norske sikkerhetsinteresser å sende norske offiserer og soldater til en lang rekke land i små antall. Slikt smaker mer av engasjementspolitikk enn av sikkerhetspolitikk. I tillegg må bidrag ute veies nøye mot behov hjemme. Det må tas hensyn til beredskapsbehov i norske og allierte nærområder. I denne sammenheng må norske myndigheter ha tenkt nøye gjennom hvordan større eller viktige styrkekomponenter kan bringes hjem igjen om nødvendig og på kort varsel.

Anbefalinger

Norge er avhengig av alliert støtte i en alvorlig sikkerhetspolitisk krise og i krig. Et lite, men moderne forsvar trenger også støtte fra storsamfunnet i slike situasjoner. Ut fra disse tydelige erkjennelsene har Ekspertgruppen drøftet og presentert hovedtrekkene i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Målsettingene og oppgavene må prioriteres og tydeliggjøres ytterligere for å rette innsatsen mer mot det aller viktigste – forsvaret av Norge. Siden Norge ikke kan gjøre dette alene, må det allierte samarbeidet komme tydeligere frem i de overordnede føringene for sektoren. Norge trenger også et oppdatert forsvarskonsept. Dette bør baseres på fire gjensidig forsterkende komponenter som gir forsvarsevnen et bredest mulig ressursgrunnlag. Disse er det nasjonale innsatsforsvaret, den allierte støtten, verneplikten og totalforsvaret.

Ekspertgruppen understreker behovet for et modernisert operativt konsept som tar høyde for de mest krevende situasjoner Forsvaret kan bli stilt overfor og den knappe tiden som kan stå til rådighet for å kunne reagere. Ekspertgruppen har skissert et slikt konsept. En bærende idé er at det skal være krigsforebyggende gjennom avskrekking. Da må Norge unngå å bli stående alene, med fare for at en motstander vil søke å avgjøre konflikten før allierte rekker å engasjere seg. Troverdige avskrekking forutsetter tidlig alliert engasjement og mest mulig sømløs eskalering.

NATO er fortsatt viktig. Det må være en sentral oppgave for Norge å styrke det kollektive forsvaret og garantiens troverdighet. Gjensidig samarbeid betyr alliert assistanse til Norge og norsk medvirkning i militære operasjoner ute. Skal alliansen virke etter sin hensikt, må forsterkningsplanene gis et konkret innhold, og NATOs kommandoapparat må utvikles slik at det behersker kollektivt forsvar. Forholdet mellom Norge og USA er fortsatt en «allianse i alliansen», men den amerikanske interessen er ikke lenger noen selvfølge. Norsk innsats på mange plan trengs for å pleie forholdet og tilskynde amerikanerne til å engasjere seg i nordområdene. Ekspertgruppen er samtidig opptatt av at det nord-europeiske forsvarssamarbeidet styrkes. I et bredere perspektiv kan et tettere samarbeid mellom alle land i Nord-Europa gi en ny giv på mange områder.

Russland er viktig og krevende for Norge. Norsk politikk må være i tråd med den allierte hovedlinjen, fast og fryktløs. Samtidig må naboskapet forvaltes klokt og være basert på en felles samarbeidsinteresse. Den doble politikk står seg godt også i en ny tid.

Det norske forsvaret makter ikke å løse alle de krevende oppgavene det står overfor på egen hånd. Ekspertgruppen vil derfor understreke at det militære forsvaret, det norske storsamfunnet og våre allierte må samles om *et felles løft*. Forsvaret må bruke en større del av sine ressurser på operativ virksomhet. Norge trenger alliert hjelp i en krise og krig. Da må man selv bruke betydelig ressurser på å legge forholdene til rette for slik bistand. Tilsvarende må Norge være innstilt på å bistå andre.

Dernest trenger det militære forsvaret støtte fra storsamfunnet gjennom verneplikten og totalforsvaret. Det er nødvendig å utvikle og etablere nye ordninger som kan gjøre det mulig å hente ut store ressurser fra andre offentlige institusjoner og private aktører. På samme måte trenger Forsvaret støtte fra politiske myndigheter for å sikre en forsvarlig økonomisk ramme.

Planlegging og operasjoner for bruk av militærmakt må bygge på prinsippet om samtidighet. Planer for å binde allierte til forsvaret av Norge må utvikles samtidig med og som en integrert del av den nasjonale forsvarsplanleggingen. På samme måte må Norge i krise og krig søke å sikre seg alliert militære assistanse fra første øyeblikk, samtidig med at Norge selv tar til våpen. Det samme resonnetet om samtidighet må gjelde i planlegging og operasjoner på norsk side, spesielt gjennom å sikre at det militære forsvaret får dekket sine behov for logistikk og forsyninger når og hvor det måtte trenge innenfor rammen av totalforsvaret.

Kritiske funksjoner for forsvarsevnen

Forsvaret må ha en viss bredde, robusthet og fleksibilitet, for å kunne gjennomføre løpende virksomhet godt, øke aktiviteten om nødvendig og være forberedt på det uforberedte. Dagens norske forsvar har gjennomgående høy kvalitet. Det har et godt og moderne kommandoapparat. Hæren og Heimevernet holder et høyere nivå enn noen gang. Sjøforsvaret og Luftforsvaret har fått eller er i ferd med å få våpensystemer som har en særdeles høy standard. Norske spesialstyrker er på nivå med de beste i verden. NATO viser økt interesse for kollektivt forsvar. Det amerikanske marinekorpset er tett knyttet til Norge, og Tyskland og Storbritannia går i bresjen for å utvikle samarbeidsordninger som også Norge kan nyte godt av.

Alt står likevel ikke bra til med forsvaret av Norge. Forsvaret er blitt lite, mange avdelinger er ikke tilgjengelige før etter lang tid, og det kan drøye før Norge kan påregne alliert hjelp. Trusselbildet vi har tegnet, og det operative konseptet vi har skissert, viser at mye må gjøres for å kunne håndtere en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller krig på en adekvat måte.

I dette kapitlet vil Ekspertgruppen drøfte *fem funksjoner* som må vies særlig oppmerksomhet, fordi de vil ha stor betydning i alvorlige kriser og krig, og fordi det finnes betydelige gap som må dekket. De fem er god etterretning og overvåkning, et sterkt ledelsesapparat, avskrekking, økt tilgjengelighet på norske og allierte militære styrker og helhetlig understøttelse av forsvarskampen.

Etterretning og overvåkning – førstelinjeforsvaret

Kunnskap om en mulig motstanders kapasiteter og hensikter er vesentlig for å innrette vårt eget forsvar. Kunnskap gjør det mindre sannsynlig at vi blir tatt på sengen. Kunnskap kan fjerne misforståelser som ellers kunne ha ført til økt spenning og opptrapping.

Norges behov for etterretning og overvåkning er særlig knyttet til tre forhold: Russland som politisk og militær maktfaktor, terrorisme og bruk av masseødeleggelsesvåpen som kan ramme norske interesser hjemme og ute samt trusler i det digitale rom. Geopolitiske endringer, eksponering av norske

interesser og ny teknologi tilsier at Norge må fortsette å bruke store midler på etterretning og overvåkning.

Norsk etterretning og overvåkning i nordområdene tjener både nasjonale og allierte interesser. Virksomheten bygger på samarbeid med og støtte fra USA. Fordi Norge har så gode kapasiteter, er det lite behov for at andre vestlige land selv skal drive innsamling med fly og overflatefartøyer i nord, nær opp til Russland. Denne arbeidsdelingen bidrar til lavspenning i nord. Virksomheten er imidlertid svært ressurskrevende. Uten et felles løft vil Norge ikke ha råd til å videreføre alle deler av denne virksomheten. Mest kritisk er anskaffelsen av nye maritime patruljefly.

Det norske interesseområdet i nord vokser som en følge av at isen gradvis smelter og aktiviteten øker. Russland vil fortsatt ha størst innvirkning på prioriteringene innenfor norsk etterretning og overvåkning. Den negative utviklingen i Russland har medført økt behov for å følge situasjonen i Europas nærområder fortløpende. Vi må også forholde oss til et Russland med styrket militær kapasitet.

Norge har gjennom årene bygget opp meget god kunnskap om Russlands utvikling på det politiske og militære området. Denne innsikten er et viktig bidrag til forutsigbarhet og stabilitet i forholdet mellom Norge og Russland. For å holde tritt med moderniseringen på russisk side trenger Etterretnings-tjenesten å fornye sine systemer for innsamling og bearbeiding av informasjon. Organisasjonen er også sårbar overfor ulike former for anslag og må gjøres mer robust. Alt dette er kostbart.

Samarbeidet med USA er avgjørende for at Norge skal være i stand til å drive etterretning og overvåkning i nord. Spesielt viktig er tilgangen til amerikansk høyteknologi til en rimelig pris. Anskaffelsen av det nye etterretningsfartøyet Marjata er et godt eksempel på det. Det samme gjelder for maritim patruljering. Overvåkning av de enorme havområdene rundt Norge er av største betydning for å oppdage og overvåke aktivitet, og for å identifisere fartøyer og ubåter. Norge har holdt på med dette i samvirke med allierte siden 1950-tallet. USA har vært sterkt interessert i å overvåke russiske strategiske ubåter i norske nærområder. Da Norge anskaffet P-3B Orionfly på slutten av 1960-tallet, sto USA for om lag 2/3 av innkjøpskostnadene. Det samme gjentok seg da P-3B ble erstattet med P-3C på slutten av 1980-tallet.

P-3 Orions levetid utløper fra om lag 2020. Uten amerikansk medvirkning er det lite sannsynlig at Norge vil se seg råd til å anskaffe nye patruljefly. P-8 Poseidon vil være mest interessant. Begrunnelsen for en slik fornyelse vil være som før, nemlig deteksjon, identifisering og antiubåtkrigføring. Det er viktig at

Norge selv tar seg av disse oppgavene i våre nærområder av hensyn til lavspenningen. Antiubåtkrigføring må prioriteres når Norge nå søker å binde alliansen tettere til seg. Forsterkninger må kunne bringes nordover uten å bli nedkjempet av russiske ubåter og andre våpen.

Det må være en viktig oppgave for norske myndigheter å overbevise USA om at denne kapasiteten må føres videre som et felles løft. Kanskje kan Storbritannia også komme med i et helhetlig nordatlantisk patruljesamarbeid. Storbritannia avskaffet for noen år siden sine patruljefly med antiubåtkapasitet, men vurderer nå å anskaffe et nytt system. Fra norsk side bør en vurdere muligheten for et bilateralt eller flernasjonalt samarbeid for blant annet utdanning, vedlikehold, øvelser og trening og operasjoner. Også Tyskland har maritime patruljefly og vil kunne inngå i et bredere samarbeid.



Maritimt patruljefly sett gjennom periskopet til undervannsbåten KNM Utsira (KNM Utsira, Forsvaret).

Norges behov for etterretningsinformasjon strekker seg i dag langt bortenfor nordområdene. Det pågående geopolitiske skiftet, med Kina som en ny hovedaktør, innebærer at Norge må skjerpe oppmerksomheten om viktige utviklings-trekk i Asia-Stillehavet. Situasjonen i Nord-Afrika og Sørvest-Asia er ustabil og gir armslag for terrorister som kan slå til både i regionen og i vestlige land, herunder Norge. Norsk etterretning har som oppgave å medvirke til å beskytte norske militære styrker utenlands, som i Afghanistan og Irak. Etterretnings-tjenesten skal også møte de grenseoverskridende truslene som rammer ulike norske interesser hjemme og ute. I forbindelse med terroranslag mot mål i Norge kan tjenesten bidra til å avklare om angrepet har en internasjonal dimensjon, slik det ble gjort ved terroraksjonene i Norge 22. juli 2011. Gissel-aksjonen i In Amenas i Algerie vinteren 2013 viste at norsk etterretning kan spille en viktig rolle i internasjonal krisehåndtering gjennom bruk av egne kapasiteter og samarbeid med andre.

Den nyeste utfordringen gjelder trusler i det digitale rom. Trusselen gjenspeiler paradigmeskiftet innenfor kommunikasjon og det enkle faktum at innsamling av etterretning må skje der kommunikasjonen foregår, i dette tilfellet på Internett. Alvorlige digitale angrep mot Norge og norske interesser kommer over den samme digitale landegrensen. Kabler er hovedforbindelsen for elektronisk kommunikasjon mellom Norge og utlandet. For å kunne oppdage, varsle og håndtere utenlandske trusler som terror, spionasje og digitale angrep, trengs det å kunne følge med på relevant internettrafikk som går via kabler. Dette vil kunne utgjøre et slags digitalt grenseforsvar. I motsetning til de fleste land vi gjerne sammenligner oss med, som Sverige og USA, har Etterretningstjenesten ikke mulighet til å følge med på slik trafikk. Virksomheten vil ikke være prinsipielt annerledes enn andre former for utenlandsetterretning, men den vil omfatte store datamengder. Tjenesten trenger betydelige investeringer i den tekniske kapasiteten til å prosessere, behandle og analysere informasjon. Samtidig må et digitalt grenseforsvar kombineres med gode kontrollordninger som ivaretar hensynet til personvern.

Raske og gode beslutninger

Væpnet angrep, terroranslag eller en ubestemmelig krise i gråsonen mellom krig og fred vil stille beslutningssystemet på alvorlige prøver. Kort varslingsstid kan skape press og kaos og ende i handlingslammelse eller lite overveide beslutninger. Dagens beslutningssystem er ikke godt nok til å håndtere de mest krevende utfordringer Norge kan bli stilt overfor. I en viss forstand er problemet uløselig, fordi kriser gjerne kommer overraskende eller har en form vi ikke hadde forventet. Mye kan likevel gjøres for å begrense problemets omfang. Ekspertgruppen vil fremheve behovet for å styrke samvirket med allierte i krise og krig og sette statsministeren og regjeringen bedre i stand til å lede krisearbeidet gjennom etableringen av en tilpasset enhet ved Statsministerens kontor.

Fredstidskriser kan være vanskelige nok. Sikkerhetspolitiske kriser stiller større krav til strategisk beslutningsevne, særlig fordi tiden kan være knapp og det kan være fare for at krisen trappes opp. En væpnet konflikt utgjør den ultimate utfordring for enhver regjering og understreker behovet for et sterkt og velprøvd beslutningsapparat.

I alvorlige sikkerhetspolitiske kriser og krig er det viktig å kunne involvere allierte og NATO så raskt som mulig. Et sømløst alliert engasjement kan forberedes gjennom å formidle vår forståelse av situasjonen umiddelbart, både til NATOs råd og kommandostruktur og til nære allierte og mulige partnerland. Behov for støtte må identifiseres og formidles tidlig slik at allierte kan treffe

beslutning om og starte sin innsats. Slike skritt kan i seg selv bidra til å motvirke videre opptrapping. I tråd med prinsippet om samtidighet må beslutninger om alliert assistanse kombineres med nasjonale tiltak for å understøtte styrker utenfra.

Allerede i fredstid må Norge gjøre et stort arbeid for å berede grunnen for alliert hjelp. I denne sammenheng er det viktig å utvikle og øve felles kommando-systemer og beslutningsprosedyrer, og å vite at vi kan utveksle sensitiv informasjon på politisk og militært nivå. Dette systemet finnes i hovedsak mellom Norge og NATO. Det samme er ikke tilfellet bilateralt og flernasjonalt innenfor alliansen, noe som er demonstrert gjennom øvelser på høyt nivå. Det er ikke mye som skal til for å oppnå stor effekt. Bilaterale prosedyrer for krisehåndtering og systemer for utveksling av gradert informasjon må etableres. Det viktigste i første omgang vil være å etablere prosedyrer for bilateral krisehåndtering med USA og Storbritannia. Det er ingen grunn til å vente med å etablere slike ordninger som deretter må øves for å sikre at de fungerer etter hensikten.

Norge har et særlig ansvar for å følge situasjonen i nordområdene. Her er Forsvarets operative hovedkvarter en kraftfull ressurs, både for Norge og alliansen. Det har nå funnet sin form etter etableringen, har fått operativ kommando nasjonalt og er blant de mest moderne fellesoperative hovedkvarterer i NATO-Europa. FOH er et nav for nasjonale militære operasjoner – og har gode forutsetninger for å være et nav også under allierte operasjoner i nord. FOH deler allerede i dag sitt situasjonsbilde over militær aktivitet i norske interesseområder med alliansen, noe som gjør NATO bedre i stand til å agere i en sikkerhetspolitisk krise og under væpnet konflikt. FOH bør tilbys som en ressurs til NATO ved allierte operasjoner i Norge og i nord. Én løsning kan være at sjef FOH i Bodø bærer to hatter, én som nasjonal sjef og én som sjef i nord innenfor NATOs kommandosystem når behovet for det skulle oppstå. Slike ordninger byr gjerne på en del utfordringer, men de må veies mot de mange fordelene. Det vil være en god operativ løsning som også kan bidra til samtidighet i planlegging og operasjoner og til sømløs avskrekking. Et NATO-flagg i Bodø vil knytte Norge og NATO tettere sammen og gjøre oss bedre forberedt til sammen å kunne håndtere en krise i den øvre delen av krisespekteret. FOH bør på samme måte etablere direkte kommunikasjon med fellesoperative hovedkvarterer hos nære allierte, spesielt amerikanske kommandoer og britenes permanente fellesoperative hovedkvarter. Ordningen kan utvides til flere land når det utvikles et tettere samarbeid i hele Nord-Europa. Slik kommunikasjon vil bidra til mer effektiv planlegging for og gjennomføring av felles krisehåndtering i hele krisespekteret.

Også nasjonalt er det viktig å få til mest mulig sømløse ordninger mellom sektorer. Det kan få katastrofale følger dersom beslutningsapparatet har

vesentlige mangler når det gjelder ansvarsforhold, kompetanse, kommunikasjon og trening. Dersom det oppstår en alvorlig krise hvor det ikke er selvsagt hvem som har ansvaret for håndteringen, er det regjeringens plikt å umiddelbart bestemme hvilket departement som skal koordinere innsatsen (lederdepartement) og hvorvidt det er sivile myndigheter eller Forsvaret som i første rekke skal håndtere krisen. Det er et åpenbart behov for å gjennomgå styrende dokumenter og sentralt planverk og også for å teste systemet gjennom øvelser som kan klargjøre ansvar, roller og myndighet, spesielt med sikte på effektiv krisehåndtering i gråsonesituasjoner.

Det har i mange år vært en diskusjon om det bør bygges opp en egen enhet for krisehåndtering ved Statsministerens kontor. Til nå har dette blitt avvist av skiftende regjeringer, sterkt tilskyndet av embetsverket ved Statsministerens kontor. Behovet for et slikt grep er nå presserende. Håndteringen av store ulykker og kriser i fredstid krever mye av myndighetene, men kravene vil normalt være overkommelige sammenlignet med de enorme krav som stilles til myndighetene i en sikkerhetspolitisk krise eller et væpnet angrep. En alvorlig krise som langt overgår terrorangrepene 22. juli 2011, vil forutsette et særdeles velfungerende beslutningsapparat hvor statsministeren selv må fremstå som en sterk og tydelig leder. Dagens organisering gir ikke rom for dette, annet enn som improvisasjon.

Det er derfor nødvendig å etablere en egen enhet som kan støtte statsministeren og regjeringen i arbeidet med beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Det kan være en liten enhet i fredstid som samordner og strukturerer departementer og etater i beredskapsarbeidet og som i krise og krig går over i en operativ modus til støtte for statsministeren og regjeringen i håndteringsarbeidet. Enheten kan i en slik situasjon få tilført personell fra relevante departementer som kjenner arbeidet fra praksis og øvelser. En slik løsning rokker ikke ved de konstitusjonelle ansvarsforholdene: I en alvorlig situasjon vil Justis- og beredskapsdepartementet ivareta samordningen av krisehåndtering og beredskapstiltak i sivil sektor. Utenriksdepartementet vil lede den diplomatiske kontakten med andre land og internasjonale organisasjoner, mens Forsvarsdepartementet vil ha ansvaret for den militære forsvarskampen med støtte fra allierte og den sivile delen av totalforsvaret.

Apparatet for krisehåndtering må kunne motstå anslag og infiltrasjon. Det kan dreie seg om bruk av langtrekkende presisjonsvåpen, tradisjonelle angrep utført av konvensjonelle styrker eller spesialstyrker. I tillegg må vi i tiden fremover være stadig mer oppmerksomme på at politiske og militære myndigheter vil bli forsøkt satt ut av spill gjennom å skade informasjons- og kommunikasjonssystemene. Godt og sikkert samband er også kritisk for utøvelsen av kommando og kontroll i Forsvaret og i samhandlingen med allierte.

Avskrekking

Avskrekking er en hovedsak i det operative konseptet vi har skissert. Norge kan ikke på egen hånd avskrekke Russland fordi det militære maktforholdet er asymmetrisk. NATOs militære volum og moderne operative evne representerer totalkostnaden ved et eventuelt væpnet angrep mot Norge. Troverdige avskrekking er også avhengig av rask reaksjon på et angrep uten langt forvarsel og deretter av sømløs eskalering. Slik eskalering foregår i tre parallelle prosesser: Oppbygging av nasjonale militære styrker, allierte militære forsterkningsstyrker og det nasjonale totalforsvaret.

Militære styrker må være kontinuerlig til stede i nordområdene i fredstid for å bidra til avskrekking og i neste omgang til å utløse en motreaksjon. Et stabilt nærvær består av nasjonale styrker som er fast stasjonert i nord, og styrker som er til stede i forbindelse med trening, øvelser og fredstidsoperasjoner. Enheter som Grensevaktene, HV, Kystvakten, maritime overvåkningsfly og NATOs kampflyberedskap har et regelmessig nærvær som ledd i pågående oppdrag i fredstid. I tillegg kommer norske og allierte styrker som trener og øver i nordområdene.

Allierte styrker har mange tusen øvelses- og treningsdøgn årlig i nord. Tallene varierer fra år til år, avhengig av hvilke øvelser som gjennomføres og syklusen i landenes treningsprogrammer. Hovedaktivitetene foregår i Nord-Norge i vinterhalvåret. I 2014 var det over 160 000 tjenstedøgn i Norge, de fleste ved USA, Storbritannia, Tyskland og Nederland. Tallet er på nivå med tallet for 2012. Slik tilstedeværelse har også en sikkerhetspolitisk dimensjon som en markering av alliansesamarbeidet. Norske myndigheter bør søke å etablere en forståelse hos sentrale allierte for at enkelte avdelinger må kunne brukes dersom det skulle bryte ut en militær konflikt. Allierte øvelser og trening i Norge må også inngå i den nasjonale øvelsesplanen for norsk tilstedeværelse i nord. Aktiviteten kan utvides. Norge vil ha den største konsentrasjonen av F-35 kampfly i Europa. Det kan derfor etableres et knutepunkt på Ørland for øvelser og trening med F-35.

For å kunne møte en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller et væpnet angrep med kort varslings tid, må innsatsstyrker med høy beredskap kunne forflyttes raskt til nordområdene. Nasjonale flystyrker, marinestyrker og lette landstyrker må raskt kunne settes opp, utplasseres og understøttes. Allierte flystyrker kan overføres relativt raskt til baser i Nord-Norge, eller de kan gjennomføre tokt i nord fra egne baser i utlandet med støtte fra tankfly.

Skulle konflikten fortsette, må den umiddelbare reaksjonen kunne følges opp med militære mottiltak av et større omfang. HV har kort oppsettingstid og kan sikre oppsetting og fremføring av nasjonale og allierte styrker. Brigaden, Kyste-

skadren, flyskvadroner og andre operative styrker må kunne klargjøres og forflyttes til innsatsområdet. Norge må kunne sette inn oppfølgingsstyrker i alle domener med evne til manøver og ildkraft. Parallelt med nasjonale forberedelser kan allierte styrker overføres til Norge og være med på å skape en slagkraftig flernasjonalt styrke i regionen. Norske forberedelser og alliert overføring av styrker må være beskyttet av robust luftvern mot langtrekkende offensive systemer. Dette må være et viktig satsningsområde i årene fremover. Norge må ha planverk, infrastruktur³ og støtteavdelinger som legger til rette for overføring og innsats av utenlandske styrker som ankommer regionen tidlig og i senere faser av en eskalering. Norske og allierte styrker må understøttes av nødvendig logistikk. Bidrag fra den sivile delen av totalforsvaret som understøtter større militære operasjoner, vil gi norske og allierte styrker økt utholdenhet.

Kampfly, ubåter og langtrekkende våpen vil høyne kostnadene for en angriper på grunn av mobilitet, uforutsigbarhet og stor ildkraft. Neddykkede ubåter er vanskelige å oppdage og overvåke og skaper derfor stor usikkerhet. Ubåter kan i stor grad forstyrre maritime operasjoner og nekte en motpart kontroll over sjødomenet. Moderne ubåter er et sentralt virkemiddel for å avskrekke et angrep mot Norge. F-35 kampfly med stealth-egenskaper er også vanskelige å oppdage og skaper tilsvarende usikkerhet som ubåter. Kampflyene har i tillegg høy hastighet og betydelig rekkevidde. Dette medfører høy risiko for en motstander som planlegger offensive handlinger mot Norge. Kampfly, fregatter og korvetter med langtrekkende missiler med land- og sjømålskapasitet skaper en rekke vanskelige dilemmaer for en angriper.

Et væpnet angrep på Norge må også forventes å omfatte angrep i det digitale rom. Norge må selv beskytte egen kritisk infrastruktur mot slike angrep. Forsvaret har en kapasitet for offensive cyberoperasjoner som blant annet bidrar til at vi kan beskytte oss mot angrep utenfra. Evne til å stå imot digitale angrep i sivil og militær sektor reduserer den potensielle effekten av en motstanders offensive handlinger, og Forsvarets offensive kapasitet bidrar til avskrekking. I en alvorlig krisesituasjon hvor det er behov for ytterligere avskrekkende tiltak, vil det kunne være aktuelt å be om bilateral støtte fra nære allierte til cyberoperasjoner. Norge kan også anmode om støtte fra NATO for å bidra til å internasjonalisere konflikten.

Å møte en kortere varslings tid

Et operativt konsept for håndteringen av en militær konflikt må ta høyde for at et angrep kan skje uten særlig varsel. Det vil ha konsekvenser både for hvordan

3 Fysisk infrastruktur som flyplasser, omlastingshavner og kommunikasjonsnettverk.

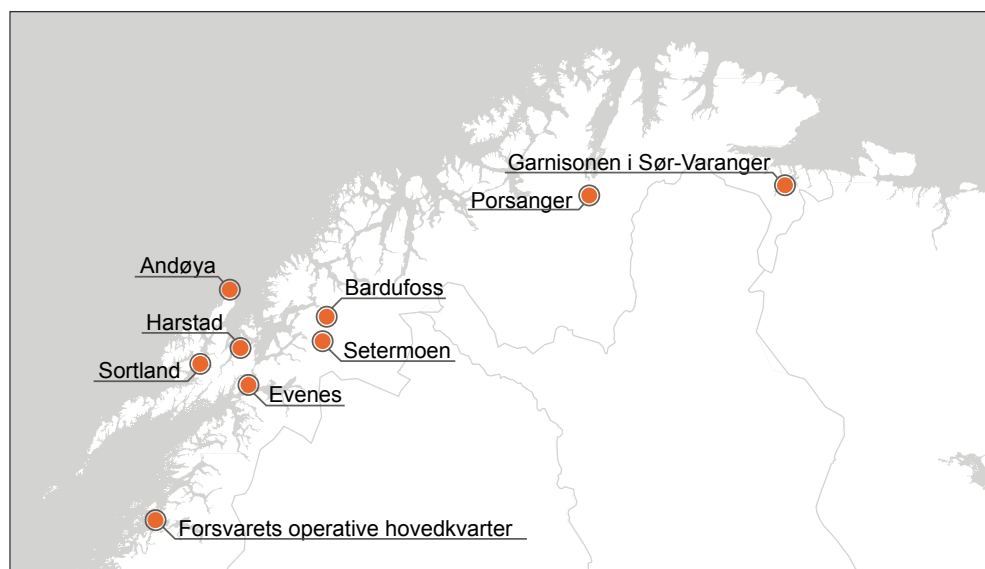
vi samhandler med våre allierte for å sikre deres støtte og for tiltak som må iverksettes nasjonalt for å være klar til innsats i en gitt situasjon.

Å sikre alliert støtte på kort tid

I forbindelse med alvorlige kriser og overraskende angrep kan enkelte allierte styrker forflytte seg til Norge i løpet av relativt kort tid. Forhåndslagring og andre tiltak vil redusere tidsperioden for overføring av styrker.

Ørland hovedflystasjon er fremskutt base for NATOs AWACS-fly, med en tilpasset organisasjon for å ta imot flyene. Flyene er regelmessig i Norge og deltar i samtrenting med det norske luftforsvaret og i nasjonale og flernasjonale øvelser i nord. AWACS-flyene vil meget raskt kunne være til stede hvis det oppstår et operativt behov i Norge.

Det amerikanske marinekorpset har lagret utstyr i Trøndelag som skal understøtte en innsetningsstyrke på om lag 4 500 soldater. Dette kan om nødvendig utgjøre forpartiet for en ekspedisjonsbrigade på 15 000–18 000 soldater. Styrken har stor kampkraft og en viktig avskrekkende funksjon. Å understøtte Marinekorpset må derfor være blant de viktigste oppgavene i norsk forsvarsplanlegging. Den norske vertslandsstøttebataljonen må ha høy nok beredskap til å kunne ta imot den amerikanske styrken. Kravene til vertsbasestøtte vil endre seg noe når Marinekorpset innfører F-35 kampfly i sine flyskvadroner.



FIGUR 10 Hovedområder for norsk og alliert militær tilstedeværelse i nord. Åsegarden ved Harstad og Halkvarre ved Porsanger er sentrale for allierte øvelser og trening.

Collocated Operating Bases (COB)-avtalen mellom USA og Norge er en rammeavtale for å sette utvalgte norske flyplasser i stand til å betjene amerikanske flyforsterkninger i krise eller krig. Avtalen inkluderer forhåndslagret materiell og støtte fra Forsvaret. I dag er det kun Bodø og Sola som inngår i avtalen. Avtaleregimet er vedlikeholdt på et minimumsnivå. Rask flystøtte er kritisk viktig. Det må derfor være en prioritert oppgave å oppdatere og tilpasse denne ordningen. Flyene må knyttes til baser som er egnet til formålet, og ordningen må tilpasses behovene til amerikanernes F-35 kampfly.

I tillegg til forhåndsplanlagte løsninger kan fleksible løsninger etableres ved behov. Kort tid etter at krisen i Ukraina oppsto i 2014, var amerikanske kampfly på plass i Polen og Baltikum for å vise tilstedeværelse og delta i øvelser. Andre europeiske land fulgte etter. Erfaringene er av interesse også for Norge, dersom det skulle oppstå en alvorlig situasjon i nord. Da må norske flyplasser være forberedt på å ta imot flyene. Alternativt må allierte fly operere fra baser utenfor Norge med støtte fra tankfly, men dette vil kun i begrenset grad ivareta det norske behovet for synlig alliert tilstedeværelse på norsk territorium.

Til bildet hører også behovet for beskyttelse mot luftangrep. Aktivt luftforsvar av flybaser består av varslingsystemer, taktisk ledelse, kampfly og luftvern. Passivt luftforsvar inkluderer tiltak som spredning, fysisk beskyttelse av materiell og personell og evne til skadereparasjon. Fra 1990-tallet og frem til i dag har aktivt og passivt forsvar hatt liten prioritet i internasjonale operasjoner, fordi trusselen mot flybaser har vært lav eller ikke-eksisterende. I det såkalte «bare-base»-konseptet for internasjonale operasjoner ble det ikke stilt krav til å beskytte flyene på bakken. Russland har langtrekkende offensive systemer som kan true norske flybaser, spesielt i nord. Hvis norske og allierte kampfly skal posisjoneres i Nord-Norge i krise og krig, må det tradisjonelle konseptet for beskyttelse av flybaser reetableres.

Å sikre tilgjengelige norske styrker på kort tid

Kort varslings tid gjør det nødvendig at utvalgte norske styrker kan reagere raskt, ikke minst for å kunne motstå press inntil allierte styrker er på plass. Økt tilgjengelighet innebærer at man må redusere tiden det tar for styrkene å bli klare til innsats og sørge for at styrkene vil være på rett sted til rett tid.

Tiden er kommet for å etablere en ny normalsituasjon for alle forsvarsgrenenes tilstedeværelse gjennom operasjoner, øvelser og trening i nord. Enkelte avdelinger er klare til begrenset innsats på kort tid, eksempelvis Forsvarets operative hovedkvarter, Grensevakten, HV, kampfly på beredskap og spesialstyrkene. Deler av Forsvaret har også vist stor fleksibilitet og tilgjengelighet i oppdukkende situasjoner, for eksempel Luftforsvarets bidrag i Libya-operasjonen i 2011. Bare en liten del av Forsvaret har i dag som oppdrag å være tilgjengelig

på kort tid. Det rådende synet har vært at dette ikke skulle være nødvendig gitt den sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette er nå i endring. Det er grunn til å redusere klartiden til flere utvalgte avdelinger i alle forsvarsgrener. Det vil få store konsekvenser for understøttelse. Tiltakene vil koste mye penger.

En særlig problemstilling er knyttet til behovet for landmilitær tilstedeværelse i fremskutt område, som i Finnmark, som vist til i skissen til operativt konsept. I tillegg til å være tilgjengelig på kort tid kjenner HV det området og de sivile aktørene lokalt, og har en viktig oppgave i å beskytte kritisk infrastruktur. Grensevakten er som HV en begrenset, men viktig kapasitet. Det må vurderes å styrke Grensevakten med tyngre våpen og kjøretøyer for å øke den operative evnen noe og underbygge norsk grensesetting. HV og Grensevakten er likevel ikke tilstrekkelige for å motstå militært press. Dette bringer oss tilbake til det påpekte behovet for at deler av Hæren må være hyppig eller kontinuerlig til stede i fremskutte områder gjennom øvelser og trening på rotasjon. Ordinære landstyrker og spesialstyrker må utvikle et nært samarbeid med andre norske avdelinger og allierte styrker som øver og trener i samme område. I tillegg trenger Forsvaret å lagre relevant materiell i fremskutte områder. Lagring og trening kan eksempelvis gjøres i tilknytning til det veletablerte om enn noe utdaterte øvelses- og treningsområdet Halkvarre i Porsanger.

Å sikre understøttelse av militære styrker

God militær og sivil understøttelse er nødvendig for effektiv bruk av norske og allierte styrker. Ordningene for slik understøttelse er fulle av gap og mangler, og planverket for understøttelse i sikkerhetspolitiske kriser og krig, fra taktisk til sentralt myndighetsnivå, er ikke øvd i de senere årene. Utfordringene fremstår som enda større dersom vi også tar med behovene som vil følge av økt alliert engasjement i Norge, kortere nasjonale klartider og økt tilstedeværelse i nord.

Logistikkstøtte til Forsvaret i krig er tredelt: De to første er henholdsvis Forsvarets egne ressurser og kontrakter med sivile leverandører. Den tredje er lovhjemlet rekvisisjon av varer og tjenester og overtagelse av sivile tjenesteytelser, som redningstjenesten og meteorologiske tjenester, i tråd med totalforsvarskonseptet.

Forsvarets egen understøttelseskapasitet er mangelfull. Det er etterslep på vedlikehold. Forsvarets logistikkbeholdninger er så godt som ikke-eksisterende. Det er gått så langt at Forsvaret «kannibaliserer» på sine nyanskaffede fregatter for å skaffe nødvendige reservedeler. Samtidig er det enkelte lyspunkter, som opprettelsen av Nasjonal logistikkommando i 2014 og innføringen av et nytt logistikkfartøy fra 2016.

Forsvarets løpende behov for sivil understøttelse blir i dag ivaretatt gjennom kommersielle kontrakter. Det gjelder også forflytning av militære styrker, materiell og forsyninger, som i hovedsak utføres med sivile ressurser. Inngåelsen av en større beredskapskontrakt med WilNor Governmental Services, et selskap i Wilhelmsen-gruppen, i mars 2015 er eksempel på en kommersiell kontrakt. Slike kontrakter er tenkt lagt til grunn også i krig, men det er ikke gitt at aktørene evner å dekke Forsvarets behov, fordi kommersiell produksjon er tilpasset etterspørselen i det private markedet og ikke nødvendigvis kan oppskaleres uten videre. Det er også viktige folkerettslige begrensninger i krig. Blant annet kan sivile aktører ikke føre logistikkstøtten inn i et kampområde.



Forsvarets beredskapskontrakt med WilNor Governmental Services omfatter blant annet logistikkbaser fra NorSea Group som her i Tananger (NorSea Group, Jostein Viestad).

Beredskapslovenes hjemler for rekvisisjon forutsetter at det er noe å rekvirere. De fleste sivile aktører har gradvis avviklet beredskapslagre som skulle understøtte Forsvaret. Det skyldes dels at da Forsvaret ble omorganisert, fikk ikke de sivile aktørene beskjed om hvilke behov det nye forsvaret hadde. Dels skyldes det at de sivile aktørene anså slike lagre som for dyre å holde i drift i fredstid. Rammene for Forsvarets overtagelse av sivile aktører i krig er under revisjon etter at planverket har ligget brakk de siste årene.

For å styrke evnen til logistikkstøtte må Forsvaret dimensjonere sin understøttelseskapasitet ut fra reviderte allierte og nasjonale forsvars- og beredskapsplaner. Kortere klartid for utvalgte norske styrker vil ha store konsekvenser for understøttelsesbehovene. I en tidlig fase må de allierte og det

norske forsvaret bringe med seg hva de umiddelbart har behov for av materiell og forsyninger. I tillegg må det iverksettes tiltak som sikrer understøttelse hvis krisen trekker ut i tid. Å reetablere beredskapsbeholdninger i Forsvaret som er tilpasset styrker på høyere beredskap, vil kreve vesentlige investeringer. Disse beholdningene må også lagres, og da er tilpasset bygningsmasse nødvendig. Denne faktoren må vurderes nøye ettersom det har skjedd en betydelig avhending av sektorens bygningsmasse de siste 15 årene.

De reviderte behovene for sivil understøttelse som følger av reviderte planverk og beredskapstider, må kommuniseres tydelig til den sivile delen av totalforsvaret. Dette er en forutsetning for at militære behov skal kunne inkluderes i den sivile beredskapsplanleggingen. Sivile lufthavneiere etterlyser eksempelvis svar fra Forsvaret om hvilke flyplasser som tenkes benyttet i en krise, slik at behovene kan inngå i en helhetlig plan. Samtidig må sivil sektor tenke nytt. Mange sivile aktører har i lang tid ansett en alvorlig sikkerhetspolitisk krise og krig som et urealistisk scenario og derfor fjernet denne dimensjonen helt eller delvis fra sin beredskapsplanlegging.

Sivil beredskap skal imidlertid ikke bare ivareta Forsvarets behov. Sivil beredskap må også bidra til å opprettholde andre samfunnsviktige funksjoner i krig. Sivile sektorer må derfor selv planlegge for hvordan de skal understøtte disse funksjonene. Dette gjelder krigsplanlegging på alle nivåer i sivilsamfunnet, et område som ikke har hatt oppmerksomhet siden 1990-tallet. Bodø kommune representerer et unntak ved å profilere seg som «Norges beredskapshovedstad». Flere bør følge dette eksempelet, med en reflektert tilnærming til hvordan samfunnet vil rammes i en alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller krig.

De militære behovene må også tydeliggjøres i lovverket. Næringsberedskapsloven av 2011 har fortsatt kun én gjeldende forskrift – her er det et stort etterlep i arbeidet med viktige hjemler som må på plass for å sikre relevant og rettidig støtte til de militære styrkene i en krig.

Dette innebærer at Forsvaret og de sivile aktørene som er viktige for understøttelsen av militære operasjoner i Norge, må gjøre mer – i fellesskap – for å bli bedre i stand til å forsvare landet. Understøttelsesbehovene må følge logisk av endringer i det allierte forsterkningsregimet, kortere nasjonale klartider og økt tilstedeværelse i nord. Spørsmålet kan løftes høyere på dagsordenen ved at det fremmes som tema i øvelser og i dialogen mellom aktørene. Samtidig må det finnes vilje til å betale hva det koster for å være best mulig forberedt.

Anbefalinger

Forsvarets avdelinger har god kvalitet, og denne vil bli enda bedre når nye kampfly og ubåter kommer på plass. Forsvaret er imidlertid ikke sterkt eller utholdende nok til å møte en sikkerhetspolitisk krise eller krig i vårt nærområde. Ekspertgruppen har i dette kapitlet fremhevet og drøftet fem funksjoner som vil bedre forsvarsevnen. Samlet vil disse tiltakene utgjøre et felles løft av Norge og allierte og av militær og sivil sektor.

Det må satses tungt på etterretning og overvåkning i tiden fremover. Foruten en økning av den generelle evnen til innsamling og analyse bør det gis prioritet til å beholde en god evne til maritim overvåkning og til å bygge et digitalt grenseforsvar.

Det må etableres et mer robust ledelsesapparat for sikkerhetspolitiske kriser og krig. For det første må Forsvarets operative hovedkvarter kobles tettere til NATOs kommandostruktur og til nære alliertes hovedkvarterer. For det andre må statsministeren settes bedre i stand til å lede krisearbeidet gjennom etableringen av en tilpasset enhet ved Statsministerens kontor. For det tredje bør det utvikles kontaktordninger for bilateral krisehåndtering med utvalgte allierte.

Troverdig avskrekking er grunnleggende for norsk sikkerhet. Denne må bygges opp gjennom kontinuerlig tilstedeværelse av norske og allierte styrker i fredstid og gjennom en evne til å flytte styrker til fremskutte områder på kort varsel. Avskrekking bygger også på en nasjonal stridsevne i form av kampfly, ubåter og langtreckende våpen som vil høyne kostnadene for en angriper på grunn av mobilitet, uforutsigbarhet og stor ildkraft. Sist, men ikke minst, hviler en småstats avskrekkingspotensial på et nært og troverdig samvirke med allierte, demonstrert gjennom alliert tilstedeværelse på øvelser og trening i Norge.

Tiden det tar å gjøre utvalgte norske og allierte styrker klare til innsats, må reduseres for å møte en kort varslingsstid. Forholdene må også legges til rette for mottak av allierte fly. Norske landstyrker må kunne være kontinuerlig til stede i utsatte områder, ledsaget av fremskutte lagre for materiell.

Forsvarskampen er avhengig av omfattende understøttelse. Forsvarets egen logistikkstøtte må videreutvikles og tilpasses de krav som stilles til norske og allierte styrker. Sivil understøttelse av Forsvaret må få økt prioritet, både i militær og sivil sektor, og øves jevnlig.

KAPITTEL 9

Et felles løft for å styrke operativ evne

For å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene er det nødvendig å styrke etterretning, Forsvarets tilstedeværelse, beredskap og utholdenhet og evnen til å tilrettelegge for alliert trening, øvelser og forsterkning av Norge. Dette betinger økt økonomisk satsning på Forsvaret.

Samtidig viser drøftingen av det økonomiske grunnlaget at Forsvaret står overfor store potensielle ubalanser i den kommende 4-årsperioden og ikke minst på lengre sikt. Dessuten vil det fortsatt være sterk konkurranse om offentlige budsjettmidler og tydelige effektiviseringskrav i all offentlig virksomhet. Dette vil gjøre det krevende å gjennomføre slike satsninger.

Ekspertgruppen har ikke hatt mandat eller mulighet til å gå i dybden om strukturanbefalinger og kostnadsberegninger. Det er imidlertid særdeles viktig å legge til rette for god balanse mellom mål og midler. Dette dreier seg om å sette Forsvaret i stand til å møte utfordringer i den øvre delen av kriseskalaen, og det dreier seg om å unngå feilinvesteringer i personell, materiell og infrastruktur.

Ekspertgruppen vil derfor i dette kapitlet peke på sentrale prinsipper for Forsvarets økonomiske fundament i årene fremover. Hensikten er å styrke operativ evne, og alle tiltak må ha dette som mål. Drøftingen tar utgangspunkt i de ordinære bevilgningene og vurderer deretter tilleggsfinansiering, effektivisering og kvalitetsforbedring og flernasjonalt samarbeid. Prinsippene som Ekspertgruppen beskriver, bygger på ambisjonen om et felles løft av Forsvaret, det norske storsamfunnet og våre allierte. De viktigste virkemidlene på kort sikt er å heve bevilgningsnivået med 2 mrd. kroner for å styrke beredskapen og igangsette et ambisiøst effektiviseringsprogram med sikte på å omdisponere minimum 3,5 mrd. kroner årlig til operativ virksomhet innen utgangen av 2020. Senere vil det være nødvendig å tilleggsfinansiere anskaffelse av nye ubåter. Ti år frem i tid (2025) vil dette styrke operativ evne med 7,5 mrd. kroner årlig.

Ordinært bevilgningsnivå

Den bærende budsjettforutsetningen for Forsvaret i inneværende planperiode (2013–2016) er prinsippet om reell videreføring av bevilgningsnivået. Som vi

har sett i kapittel 5, innebærer det at forsvarsbudsjettets andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) har en synkende tendens. Andelen utgjør nå 1,5 prosent slik NATO måler dette.

Ekspertgruppen tror ikke det er mulig å skape samsvar mellom den sikkerhetspolitiske utviklingen, fremtidens forsvar og kommende forsvarsbudsjetter uten å heve bevilgningsnivået. Dette kan gjøres ut fra ulike resonnementer, som for eksempel å knytte forsvarsbudsjettets utvikling til BNP-utviklingen i norsk økonomi.

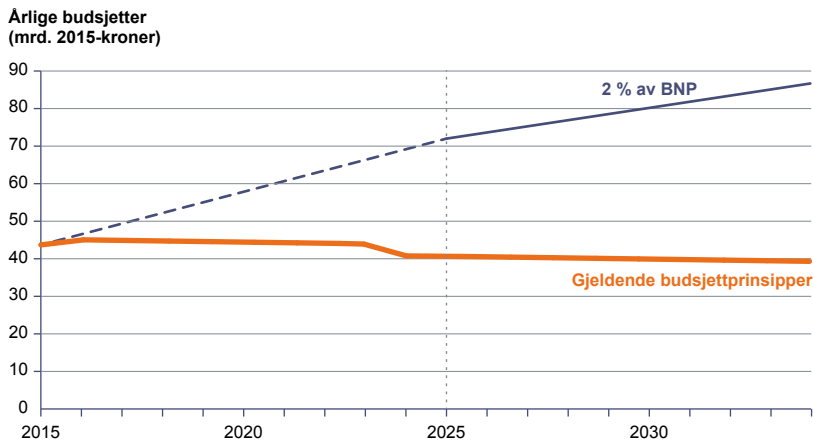
På NATOs toppmøte i Wales høsten 2014 ble stats- og regjeringssjefene enige om at NATO-landene skal reversere fallende forsvarsbudsjetter, bruke midlene effektivt og tilstrebe en mer balansert deling av kostnader og ansvar. På møtet ble det slått fast at hvert NATO-land bør bruke minimum 2 prosent av sitt BNP på forsvarsformål og minimum 20 prosent av forsvarsbudsjettet på materiellinvesteringer, inkludert FoU. Medlemsland som ikke oppfyller disse målene, skal ta sikte på å nå dem i løpet av et tiår.

Basert på gjeldende finansieringsprinsipper for Forsvaret og OECDs vekstanslag for norsk økonomi er forsvarsutgiftenes andel av BNP anslått å synke til om lag 1,2 prosent et tiår frem i tid (2024), når tilleggsfinansieringen av nye kampfly er over. Dersom Norge skulle bruke 2 prosent av BNP på forsvarsformål i 2025, ville det innebære en gjennomsnittlig opptrapping av forsvarsbudsjettet på om lag 3 mrd. kroner årlig (5,5 prosent). Som vist i figur 11, ville det å videreføre denne målsettingen i det påfølgende tiåret bringe forsvarsbudsjettet opp mot 88 mrd. kroner i 2034. Dette ville i så fall gi rom for å styrke beredskapen og den operative evnen på kort sikt, lukke det potensielle gapet mellom planer og budsjetter og gi mulighet til nye satsninger på lengre sikt.

Som medlem av NATO har Norge sluttet seg til målet om å heve forsvarsbudsjettet til minimum 2 prosent av BNP i løpet av et tiår. Ekspertgruppen ser denne forpliktelsen som et klart uttrykk for vilje til å satse på Forsvaret over tid.

Samtidig mener Ekspertgruppen at sikkerhetsutfordringene gjør det viktig å komme i gang raskt med å styrke etterretning, tilstedeværelse, beredskap, utholdenhet og støtte til alliert virksomhet. Derfor anbefaler Ekspertgruppen å heve bevilgningsnivået med 2 mrd. kroner innen 2017.

Forsvarsbudsjettens BNP-andel er en viktig indikator for byrdefordeling i alliansen. Samtidig vil Ekspertgruppen understreke at byrdefordeling også dreier seg om hvordan Norge bidrar til en balansert deling av kostnader og ansvar i alliansen og ikke minst om hva Norge får ut av forsvarsbevilgningene. Målene fra NATOs toppmøte høsten 2014 går også ut på å bruke midlene effektivt.



FIGUR 11 Fremtidige budsjettbaner basert på hhv. gjeldende budsjettprinsipper og en heving av forsvarsbudsjettet til 2 prosent av BNP i 2025.

Tilleggsfinansiering

Enkelte deler av Forsvarets virksomhet blir finansiert og/eller budsjettert særskilt, som utenlandsoperasjonene og anskaffelsene av fregatter og kampfly. For å kvalifisere for slik finansiering må det være en *viktig* sak som det ville være åpenbart *vanskelig eller urimelig* for sektoren å håndtere innenfor ordinære rammer, og hvor effektene er *avgrenset i tid*.

For det pågående kjøpet av nye kampfly med baseløsning har regjeringen lagt opp til en samlet tilleggsfinansiering på 22–28 mrd. kroner. Kostnadsrammen for prosjektet er på over 73 mrd. kroner. Dermed utgjør tilleggsfinansieringen om lag 1/3 av anskaffelsen.

På lengre sikt peker anskaffelsen av nye ubåter seg ut som det neste store investeringsprosjektet i Forsvaret. Den økonomiske rammen for prosjektet vil antagelig utgjøre om lag halvparten av kampflyprosjektet. Anskaffelsen er delvis overlappende med kampfly i tid og faller sammen med en rekke andre nødvendige investeringer i Forsvaret, se for øvrig figur 9 i kapittel 5.

Nye ubåter har en sentral plass i det operative konseptet som bør legges til grunn for å løse utfordringer i den øvre delen av kriseskalaen. Ekspertgruppen ser det som urealistisk å gjennomføre denne anskaffelsen innenfor Forsvarets ordinære budsjetttramme og anbefaler derfor at ubåtkjøpet tilleggsfinansieres i samme størrelsesorden som kampflykjøpet (1/3 av anskaffelsen).

Ekspertgruppen mener også det bør vurderes å etablere særskilt finansiering og/eller budsjettering av ekstraordinær beredskap på samme måte som for merutgifter til norske styrker i utlandet. Dette vil tydeliggjøre denne type tiltak og bidra til en bredere og mer systematisk sikkerhetspolitisk risikovurdering i regjering og storting.

Effektivisering og kvalitetsforbedring

Etter den kalde krigen har effektivisering vært en integrert del av forbedringsarbeidet i Forsvaret. Det er to grunner til at slike tiltak har stor betydning. Den ene er at innsparingseffekten blir stor over tid. Som beskrevet i kapittel 5, vil for eksempel en vellykket videreføring av dagens interne effektivisering gjennom hele kommende 20-årsperiode utgjøre en samlet innsparing på over 35 mrd. kroner. Den andre grunnen er at Forsvaret, i likhet med resten av offentlig virksomhet, møter tydelige forventninger og krav om effektivitet. For å nå opp i konkurransen med andre samfunnssektorer må Forsvaret kunne godtgjøre at tilgjengelige midler utnyttes effektivt og med operativ evne for øye.

Måloppnåelsen i effektiviseringsarbeidet i forrige 4-årsperiode (2009–2012) var meget god, men det er en viss bekymring for at målene ikke vil bli nådd fullt ut i inneværende periode (2013–2016).

I oktober 2014 igangsatte Forsvarsdepartementet prosjektet «Modernisering og effektivisering av forsvarssektoren». Prosjektet kartlegger potensialet for ytterligere effektivisering innenfor stabs-, støtte- og forvaltningsvirksomheten i forsvarssektoren og støttes av konsultantselskapet McKinsey & Company. I dette arbeidet har McKinsey anslått et årlig besparingspotensial på 3,5–4,6 mrd. kroner når full effekt av tiltakene er oppnådd.

Ekspertgruppen har også vurdert erfaringene fra et tilsvarende effektiviseringsarbeid i det danske forsvaret, som ble igangsatt i 2012. Her ble det identifisert et netto innsparingspotensial i støttevirksomheten på 2,0–2,7 mrd. kroner innen fem år. Dette utgjør mellom 10 og 15 prosent av det danske forsvarsbudsjettet. Danmark sikter mot det mest ambisiøse innsparingsmålet (2,7 mrd. kroner) og ligger halvveis i gjennomføringsfasen (2013–2017) godt an til å lykkes.

Ekspertgruppen mener det er et stort potensial for å frigjøre midler gjennom effektivisering og forbedring i det norske forsvaret. Noen eksempler er:

- De øverste ledelsesnivåene i forsvarssektoren, som består av blant annet Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og grenstaber, har vokst vesentlig raskere enn resten av organisasjonen. Tidligere forutsatte innsparingsmål

er ikke nådd, og Norge har et vesentlig mer topptungt forsvar enn andre nordiske land. Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben i Oslo har stått for den største veksten målt i antall årsverk. En tellende reduksjon i Forsvarets ledelse som del av første etappe i et effektiviseringsprogram vil gi et klart signal til resten av organisasjonen om betydningen av effektivisering og evne til å gjennomføre endring.

Store reduksjoner på toppen vil kreve en grundig gjennomgang av organisasjonen. Det gjelder både forholdet mellom departementet og Forsvarsstaben sentralt og det nasjonale stabs- og ledelsesapparatet mer allment. En slik gjennomgang må ha noen fastpunkter. Ett av dem er Forsvarets operative hovedkvarter, som nå har funnet sin plass som et godt og robust nav i den nasjonale kommandolinjen, og som også bør få en nøkkelrolle i NATO-operasjoner i nord.

- Et stigende antall høyere offiserer i det norske forsvaret, den såkalte «gradsinflasjonen», har vært en kjent utfordring i flere tiår. Forsvaret har om lag 900 flere offiserer med høyere grad enn for 20 år siden selv om den operative strukturen er mye mindre. Også sammenlignet med andre land har Norge en stor andel høyere offiserer. Dette betyr naturligvis ekstra kostnader for Forsvaret. «Gradsinflasjonen» bidrar til vakanser og høy stillingsrotasjon i den operative strukturen. Gjennom å redusere ledelse og staber, gjøre flere stillinger sivile og utnytte avgangsmekanismer kan man styrke både Forsvarets økonomi og operativ evne.
- Offiserer i Forsvaret skifter stilling alt for ofte – i gjennomsnitt etter mindre enn 2,5 år. Dette bryter opp organisasjonens arbeid, det betyr at uforholdsmessig mye tid går med til opplæring, og muligheten til å bygge opp spisskompetanse svekkes, både på operativ side og i støttevirksomheten. Den hyppige rotasjonen kan også svekke muligheten for å gjøre ansvar gjeldende. Tiltak som reduserer denne rotasjonen, fører dermed til både effektivisering og kvalitetsforbedring.
- Det anslås at Forsvaret bruker over 2,7 mrd. kroner årlig på sivil og militær utdanning. Det store ressursforbruket skyldes blant annet at Forsvaret har et uforholdsmessig høyt antall utdanningsinstitusjoner, noe som også gjør fagmiljøene små og sårbare. I tillegg er den militære utdanningens varighet lang sammenlignet med andre land. Kostnadene er spesielt høye ved institusjonene som gir bachelor- og mastergrad. Krigsskolene og de øvrige akkrediterte skolene er spredt på seks steder, har få studenter og mange fast ansatte. Det er fullt mulig for Forsvaret å få bedre kompetanse til en mye lavere samlet kostnad hvis man rendyrker den militære utdanningen,

går over til å benytte sivil utdanning i mye større omfang og slår sammen eller samlokaliserer militære utdanningsinstitusjoner.

- Innenfor IKT-sektoren i Forsvaret er gjennomsnittlig leveransetid på nye prosjekter anslått til over åtte år. Dette gjelder både operative og administrative systemer. Det svekker Forsvarets evne til å utnytte den raske teknologiske utviklingen på dette området for operative formål og for å oppnå rasjonell drift. I tillegg vil anskaffelsesprosjekter som strekkes ut i tid, bety merkostnader i gjennomføringen av prosjektene.

Ekspertgruppen ser det derfor som avgjørende å videreføre effektiviserings- og forbedringsarbeidet i Forsvaret på både kort og lang sikt. Ekspertgruppen har ikke vurdert hvilke konkrete effektiviseringstiltak som er best egnet, og hvordan slike tiltak bør kombineres. Med utgangspunkt i ideen om et felles løft for å styrke operativ evne mener Ekspertgruppen at målet som et minimum bør være 3,5 mrd. kroner i årlig besparelse innen utgangen av neste planperiode (2020) sammenlignet med dagens driftsnivå. Et slikt nivå inkluderer løpende effektiviseringsarbeid (interneffektivisering) og reflekterer nedre grense i McKinseys anslåtte besparingspotensial. Nivået er litt høyere enn i Danmark med et budsjett som er omtrent halvparten av det norske. McKinsey har estimert de samlede omstillingskostnadene til opp mot 5 mrd. kroner.

Flernasjonalt samarbeid

Flernasjonalt samarbeid dreier seg om å oppnå sikkerhetspolitiske, operative og/eller økonomiske gevinster. Denne type samarbeid har stått høyt på agendaen i senere år, ikke minst gjennom initiativer som NATOs Smart Defence og EUs Pooling and Sharing.

Norge er med i mange flernasjonale samarbeidsordninger, fra felles forsvar av luftrommet og tidlig varsling i NATO til bi- og minilateralt samarbeid på avgrensede områder som trening og øvelser. Felles for mange av disse ordningene og en rekke tilsvarende flernasjonale samarbeidsløsninger er at de først og fremst gir landene sikkerhetspolitiske eller operative gevinster, for eksempel i form av bedre trening og øvelser, eller tilgang til operative kapasiteter som de ikke har mulighet til å anskaffe og drifte på egen hånd.

For enkelte kostbare våpensystemer som kampfly har internasjonalt samarbeid vært en realitet i flere tiår. Men som et kostnadsbesparende virkemiddel er det overraskende få nye eksempler på vellykket flernasjonalt samarbeid. Det er mange forklaringer på dette. Den viktigste er at slike løsninger kan medføre store endringer som bryter med mange og ulike særinteresser og dermed

utløser motkrefter på bred front. Det er også en klar tendens til å undervurdere de ekstra kostnadene som samarbeidet medfører.

Skal flernasjonalt samarbeid gi tellende økonomisk effekt, må økonomisk innsparing være en tydelig målsetting. Det vil vanligvis være mest å hente på områder med få og kostbare enheter. Vi bør ikke begrense oss til støtteaktiviteter, men også inkludere operative kapasiteter. Det vellykkede samarbeidet knyttet til F-16 illustrerer dette. Anskaffelse av nye kampfly og nye ubåter kan gi tilsvarende, og kanskje enda bedre, muligheter. Også når det gjelder utskifting av de maritime patruljeflyene, kan det bli nødvendig å samarbeide med andre allierte om en løsning for finansiering.

Norge bør – i likhet med andre land – velge ut noen få strategiske samarbeidspartnere og unngå samarbeid med uklar ledelse og mange deltagere. I tillegg kommer enkelte prosjekter i NATO-regi hvor vi har sett at det kan være gevinster å hente gjennom kapasiteter vi ikke ville kunnet skaffe oss alene.

Ekspertgruppen mener det er et stort uutnyttet potensial for å skape kosteffektive løsninger gjennom økt bruk av flernasjonalt samarbeid, selv om slike løsninger kan være krevende å etablere. Dette potensialet øker i takt med den gradvise utviklingen mot færre og dyrere enheter i vestlige lands forsvar. Derfor er økonomiske besparelser gjennom slike tiltak særlig aktuelle på lengre sikt.

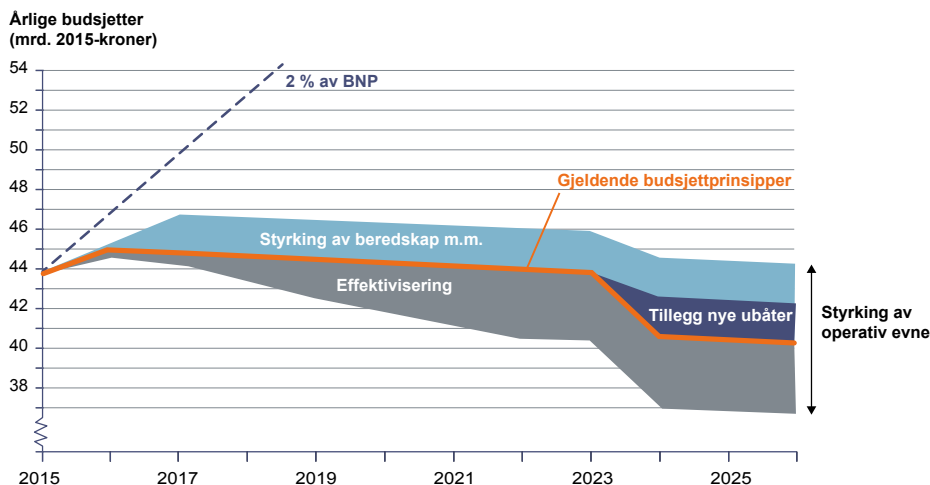
Anbefalinger

Ekspertgruppen har i dette kapitlet pekt på sentrale prinsipper for Forsvarets økonomiske fundament i årene fremover. Disse tar utgangspunkt i etablerte prinsipper om en reell videreføring av bevilgningsnivået og en midlertidig økning til anskaffelse av nye kampfly. I tillegg anbefaler Ekspertgruppen:

- a) Heving av bevilgningsnivået med 2 mrd. kroner på kort sikt for å styrke etterretning, tilstedeværelse, beredskap, utholdenhet og støtte til alliert virksomhet.
- b) Tilleggsfinansiering av deler av anskaffelsen av nye ubåter på mellomlang sikt (2024–2030) med 2 mrd. kroner per år.
- c) Effektiviseringstiltak med sikte på å omdisponere minimum 3,5 mrd. kroner årlig innen utgangen av 2020 fra støttevirksomhet til tiltak som styrker operativ evne.

- d) At det etableres særskilt finansiering og budsjettering av ekstraordinær beredskap.

Et slikt felles løft vil bidra til å styrke operativ evne, opprettholde en forsvarlig moderniseringstakt og sikre effektivitet i forsvarssektoren. Det vil også gjøre Norge til en troverdig alliert og attraktiv samarbeidspartner. Anbefalingene er illustrert i figur 12.



FIGUR 12 Anbefalinger om Forsvarets økonomiske fundament. Utgangspunktet er en bane basert på gjeldende budsjettprinsipper. Banen faller etter 2016 som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Anbefalingene om styrking av beredskap m.m., effektivisering og tilleggsfinansiering er vist som avvik. Effektiviseringsgevinstene øker gradvis frem til 2020, fratrukket omstillingskostnader tilsvarende til sammen 5 mrd. kroner (til 2021). Ti år frem i tid (2025) vil dette styrke operativ evne med 7,5 mrd. kroner årlig.

KAPITTEL 10

Konklusjon og anbefaling

Et nytt trussel- og risikobilde krever markante tiltak for å styrke forsvaret av Norge. Oppgaven er krevende, men håndterbar: Forsvaret, storsamfunnet og våre allierte må gå sammen om *et felles løft* og skape en ny normalsituasjon.

Sikkerhetspolitiske og militære utfordringer

Norsk sikkerhetspolitikk og det norske forsvaret står overfor store utfordringer. Asia-Stillehavet vokser frem som et nytt tyngdepunkt, og USA blir mindre opptatt av Europa. Terrorisme, cyberangrep og langtrekkende missiler vitner om at geografisk avstand får mindre betydning. Det kan også bli vanskeligere å vite hvem som står bak anslag. Stater kan skjule sine hensikter og spor gjennom desinformasjon, bruk av spesialstyrker og krig per stedfortreder. Slike utfordringer gjør det mer krevende å håndtere den øvre delen av krisespekteret.

I dette sammensatte bildet er det likevel Russland som er den sentrale faktoren i norsk forsvarsplanlegging. Slik vil det også være i overskuelig fremtid. Nordområdene er Norges viktigste strategiske ansvarsområde, og her møtes Norge og Russland i et krevende naboskap. Russlands handlemåte i Ukraina markerer slutten på «den dype freden» i Europa. Russland gjennomfører en militær oppbygging og modernisering. I nord er mye av innsatsen konsentrert om strategiske kjernevåpen og beskyttelse av dem gjennom «bastionforsvaret» som strekker seg langt vestover og sørover. Asymmetrien i det norsk-russiske maktforholdet blir derfor tydeligere. Varslingstiden kan bli svært kort fordi russiske styrker får bedre reaksjonsevne og som en følge av moderne militærteknologi. Norge blir mer sårbart når Russland skaffer seg et stort antall langtrekkende presisjonsvåpen og kapasitet for cyberoperasjoner.

Ekspertgruppen har gjennom tre scenarier illustrert hvordan de sentrale utfordringene kan utspille seg på kort og lang sikt.

Et felles løft

Et nytt trussel- og risikobilde krever at det etableres en ny normalsituasjon, der kollektivt forsvar, beredskap og tilstedeværelse i nord prioriteres. Oppgaven er

for stor for Forsvaret og Norge. Et felles løft med bidrag fra Forsvaret, det norske storsamfunnet og våre allierte er påkrevet.

Forsvaret må bruke mer av ressursene på operativ virksomhet. Storsamfunnet må yte sitt gjennom verneplikten og gjennom totalforsvaret som må bidra mer til å understøtte de militære styrkene. I tillegg trenger Forsvaret en forsvarlig økonomisk ramme fra politiske myndigheter. Norge er avhengig av militær hjelp fra allierte. Denne erkjennelsen har lenge fått for liten plass i norsk forsvarsplanlegging. Norge må bidra til å bygge et sterkt NATO med troverdige forsvarsplaner og et robust kommandoapparat. Mens NATO er rammen, må Norge også intensivere arbeidet med å binde vår fremste støttemakt USA til forsvaret av Norge. Samarbeidet med NATO-landene rundt Nordsjøen og med statene i Nord-Europa generelt må forsterkes.

Naboskapet med Russland må forvaltes klokt og springe ut av våre felles interesser. Den doble norske politikk overfor Russland bygget på grensesetting og aktivt samarbeid har lange tradisjoner. Den står seg godt også i en ny tid.

Ekspertgruppen har løftet frem fem prioriteringer eller funksjoner for å skape et sterkt, krigsforebyggende forsvar:

- 1) Etterretning og overvåkning – førstelinjeforsvaret – trenger ekstra ressurser.
- 2) Et mer robust ledelsesapparat er nødvendig for å kunne mestre sikkerhetspolitiske kriser og krig. Forsvarets operative hovedkvarter må kobles tettere til allierte hovedkvarterer, og det bør opprettes en egen enhet for krisehåndtering ved Statsministerens kontor.
- 3) Avskrekking er av grunnleggende betydning i enhver krigsforebyggende strategi. Denne må bygges på en nasjonal evne til fellesoperasjoner og samvirke med allierte. Fremskutt nærvær av landstyrker, kapasiteter som F-35, et mer robust luftvern og nye ubåter sammen med alliert støtte bidrar til troverdig avskrekking.
- 4) Norske og allierte styrker må være klare på kort varsel. Norge må legge til rette for mottak av allierte fly og andre styrker. Klartiden til norske styrker må reduseres betydelig, og enkelte avdelinger eller enheter må være kontinuerlig til stede i utsatte områder.
- 5) Militær og sivil understøttelse av militære operasjoner er forsømt. Her trengs et krafttak for å sikre at norske og allierte styrker får nødvendig støtte i krise og krig.

Samtidig og sømløst

Like viktig som et felles løft er prinsippet om *samtidighet* i planlegging og operasjoner. Helhetlig planlegging må sikre at Forsvaret får dekket sine behov for logistikk og forsyninger der det trengs og når det trengs. Planene for å binde allierte til forsvaret av Norge må utvikles og være en integrert del av den nasjonale forsvarsplanleggingen. Store ekstrakostnader kan unngås hvis man etablerer baser for allierte forsterkningsfly samtidig med baseutviklingen for norske kampfly. Tilsvarende må det legges til rette for at allierte styrker kan involveres mest mulig samtidig med norske styrker i krise eller krig, slik at Norge ikke blir stående alene. Det allierte engasjementet må kunne trappes opp mest mulig *sømløst* med det norske. Dette utgjør kjernen i det operative konseptet som Ekspertgruppen har skissert.

Styrket operativ evne

Når det må prioriteres strengt, blir resultatet ofte kutt i operativ virksomhet. Ekspertgruppens løsning er en annen. Den foreslår å styrke den operative virksomheten dels gjennom friske midler og dels gjennom effektivisering og kvalitetsforbedring.

Det må bevilges mer penger til Forsvaret. På toppmøtet i 2014 forpliktet NATO-landene seg til å øke forsvarsbudsjettene innen et tiår. Ekspertgruppen ser forpliktelsen som et uttrykk for regjeringens vilje til å satse på Forsvaret over tid. Samtidig er det ingen tid å miste. For å levere avgjørende etterretning, tilstedeværelse, beredskap, utholdenhet og støtte til alliert virksomhet på norsk jord anbefaler Ekspertgruppen å heve bevilgningsnivået med 2 mrd. kroner innen 2017. Kjøp av nye ubåter, som er strategisk viktige for Norge, bør tilleggsfinansieres på samme måte som kampflykjøpet. I tråd med tanken om et felles løft anbefaler gruppen at Forsvaret selv gjennomfører et effektiviseringsprogram for å omdisponere minimum 3,5 mrd. kroner årlig til operativ virksomhet innen utgangen av 2020. Ti år frem i tid vil disse tiltakene styrke operativ evne med 7,5 mrd. kroner årlig.

En solid norsk egeninnsats kan sammen med alliert hjelp etablere en ny normalsituasjon og gjøre forsvaret av Norge sterkt og troverdig. Oppgaven er krevende, men lar seg gjennomføre. Den forutsetter et myndig politisk og militært lederskap som angir en klar retning og følger kursen konsekvent.

VEDLEGG 1

Om Ekspertgruppen

Oppnevning og sammensetning

Ekspertgruppen ble oppnevnt av forsvarsminister Ine Eriksen Søreide 15. desember 2015 med følgende sammensetning:

- Rolf Tamnes (leder), professor, Institutt for forsvarsstudier
- Kate Hansen Bundt, generalsekretær, Den norske Atlanterhavskomiteé
- Trond Grytting, kontreadmiral, Forsvaret
- Alf Håkon Hoel, forskningsdirektør, Havforskningsinstituttet
- Janne Haaland Matlary, professor, Universitetet i Oslo, professor II, Forsvarets høyskole
- Asle Toje, forskningsdirektør, Det Norske Nobelinstitutt
- Julie Wilhelmsen, seniorforsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Samtlige medlemmer ble oppnevnt ut fra sin ekspertise på eller i tilknytning til forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Forsvarsdepartementet opprettet et frittstående sekretariat for gruppen bestående av avdelingssjef Espen Skjelland (leder), seniorrådgiver Kristin Hemmer Mørkestøl (nestleder), rådgiver Per Kristian Overn Krohn, kontorleder Helene Leirud og oberst Per Erik Solli.

Mandat

Forsvarsministeren ga Ekspertgruppen følgende mandat:

«Norge har i senere år gradvis kommet i en mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon. Flere forhold bidrar til at norsk sikkerhetspolitikk er på vei inn i en ny fase. For første gang siden annen verdenskrig har en europeisk stat erobret en del av et naboland. Forholdet mellom Russland og de vestlige land er betydelig forverret, samtidig som den russiske militære evnen styrkes. Et belte av svake stater strekker seg fra Nord-Afrika til Sentral-Asia og bringer med seg ustabilitet og væpnet konflikt. For å unngå at svake stater destabiliserer andre land i regionen og blir brukt som fristeder for planlegging av terrorangrep mot

vestlige land, vil det være behov for internasjonal støtte i mange år fremover. Flere allierte land har gjennomført store kutt i sine forsvarsstrukturer som følge av den økonomiske krisen som startet i 2007/2008. I sum innebærer dette økte krav til Norge om å bidra til egen og europeisk sikkerhet. Videre er det en økende forventning i samfunnet om at Forsvarets ressurser skal være tilgjengelige for å bidra til håndtering av utfordringer i den lavere delen av krisespekteret.

Forsvarsministeren vil sette ned en uavhengig ekspertgruppe for å gi et innspill i debatten om Forsvarets forutsetninger for å kunne løse sine mest krevende utfordringer knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette vil være viktig for å bidra til debatt om dagens norske forsvar er egnet til å avverge og møte utfordringer mot norsk og alliert sikkerhet. Ekspertgruppen skal konsentrere sitt arbeid om innretningen av Forsvaret og ikke om ressursnivået.

På denne bakgrunn bes ekspertgruppen om å se nærmere på:

- Hvordan påvirker de sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene Norges sikkerhet?
- Er det samsvar mellom de sikkerhetspolitiske utfordringene og innretningen av Forsvaret?

Ekspertgruppen skal kartlegge de aspekter det mener er relevante for å tegne et utfordringsbilde for Forsvaret. Det inngår ikke i gruppens mandat å ta stilling til konkrete løsninger.

Ekspertgruppen vil få tilknyttet seg et sekretariat som vil bistå gruppen med å tilrettelegge for dets arbeid og undersøkelser. Særlig vil sekretariatet bistå med å arrangere reiser og møter med relevante parter.

Ekspertgruppen kan innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder fagdepartementene, Forsvaret, utenriksstasjonene mv. Gruppens medlemmer vil sikkerhetsklareres og vil kunne motta gradert informasjon som anses som relevant for arbeidet. Gruppen vil få tilgang til status og vurderinger på beredskaps-, bemannings- og ressurs situasjonen i Forsvaret i dag og de planer som p.t. finnes.

Ekspertgruppen vil starte sitt arbeid senest 1. desember og gis frist til 30. april 2015 for ferdigstilling. Rapport skal avgis til Forsvarsministeren. Gruppen vil komme i befatning med gradert materiale i sitt arbeid, men innholdet i rapporten skal være ugradert slik at den kan deles med offentligheten. Ved ferdigstilling legges det opp til at det skal arrangeres et seminar der gruppen gis anledning til å presentere rapporten.»

Arbeidsmåte

Ekspertgruppen hadde sitt konstituerende møte 15. desember 2014 og har avholdt i alt ti møter. To av møtene har vært kombinert med besøk til henholdsvis Etterretningstjenesten og Forsvarets operative hovedkvarter.

En rekke fagmiljøer har bidratt til gruppens arbeid. Med sin brede sivile ekspertise har gruppen lagt vekt på å involvere militær kompetanse. Gruppen har hatt god dialog med forsvarssjefen samt ledere for de deler av Forsvaret som står særlig sentralt i Ekspertgruppens mandat.

Arbeidet bygger på både ugradert og gradert informasjon.

«Et nytt trussel- og risikobilde krever markante tiltak for å styrke forsvaret av Norge. Forsvaret, storsamfunnet og våre allierte må gå sammen om et felles løft og skape en ny normalsituasjon.»



Rolf Tamnes (leder)
Professor
Institutt for forsvarsstudier

Janne Haaland Matlary
Professor
Universitetet i Oslo



Kate Hansen Bundt
Generalsekretær
Den norske
Atlanterhavskomiteé

Asle Toje
Forskningsdirektør
Det Norske Nobelinstitutt



Trond Grytting
Kontreadmiral
Forsvaret

Julie Wilhelmsen
Seniorforsker
Norsk Utenrikspolitisk
Institutt



Alf Håkon Hoel
Forskningsdirektør
Havforskningsinstituttet