

Norskt militärt råd inför försvarets långtidsplan 2021-2024

Jakob Gustafsson

Norges försvarspolitik har efter kalla krigets slut präglats av ett ökat fokus på internationella insatser, nedskärningar i organisationen och lägre försvarsutgifter mätt i andel av BNP. Denna trend bröts 2016 när Stortinget antog långtidsplanen *Kampkraft og bærekraft*, som beslutade om höjda försvarsutgifter. Inför nästkommande långtidsplan har den norska försvarschefen efterlyst betydande förstärkningar. Dessa innefattar bland annat en motoriserad brigad i södra Norge, ett dubblerat antal fregatter och markant höjda försvarsutgifter.¹

Den norska försvarsplaneringen sker huvudsakligen i fyraårscykler. Långtidsplanen, som utgör regeringens försvarsproposition, utarbetas av Försvarsdepartementet och föregås av att försvarschefen inkommer med rekommendationer om hur försvaret bör utvecklas. Inför trendbrottet 2016 efterlyste försvarschefen i Forsvarssjefens Fagmilitære Råd (FMR) 2015 en markant ökning av försvarsutgifterna. Detta förfarande skiljde sig från tidigare försvarschefer som, givet Stortingets tendens att anta men inte finansiera rekommenderad styrkestruktur, snarare beskrev vilken förmåga som kunde levereras utifrån förväntade budgetmedel.

En ny långtidsplan ska antas under våren 2020. Därtill hörande FMR (FMR19) – Et styrket forsvar - publicerades i oktober 2019 och rekommenderar både höjda försvarsutgifter och ett större försvar.² Här redogörs för framtagandet av FMR19, försvarschefens förslag och rekommendationer samt utsikterna för en realisering av de senare.

FMR och dess roll i den politiska processen

FMR har existerat i olika former sedan 1985 och utgör en möjlighet för försvarschefen att sätta den framtida agendan för sin myndighet. Denna möjlighet förstärks av att slutprodukten numera är offentlig och sätter ramarna för efterföljande diskussioner om försvarets inriktning. Inspelet genom FMR är en av de främsta kanalerna för att utöva inflytande i den politiska processen och har traditionellt haft stor inverkan på kommande långtidsplan.

Till följd av Norges politiskt-militärt integrerade försvarsledning sorterar arbetet med FMR under Avdelningen

för försvarspolitik och långtidsplanläggning vid Försvarsdepartementet. Under arbetet inkommer bland annat försvarsstaben, försvarsgrenarna, försvarsmaktens operativa högkvarter och personalorganisationer med underlag och rekommendationer. Slutprodukten ska vara en militärprofessionell värdering av försvarets behov, men är också resultatet av en process inom försvaret i vilken olika viljor bryts mot varandra. Inspelen till långtidsplanering har historiskt bidragit till att lyfta och ensa oenigheter inom försvaret.³

Utformandet av FMR kräver fingertoppskänsla i två riktningar. Dels mot regeringen och Stortinget, eftersom politiskt omöjliga rekommendationer inte lär få genomslag, dels mot försvarsgrenar och personalorganisationer, för att hantera försvarsgrenskonkurrens och anställdas intressen. Samtidigt har politiker varnat för att slutprodukten riskerar att bli en sammanställning av respektive försvarsgrens önskelista.

Kritiker menar att den integrerade försvarsledningen, i vilken försvarschefen är placerad vid Försvarsdepartementet, har reducerat ämbetets oberoende. Andra bedömare menar dock att försvarschefen har relativt fria tyglar i utformandet av FMR och att nuvarande chef, Haakon Bruun-Hanssen, är en skicklig kommunikatör som genom att frångå tidigare FMR-praxis har etablerat sig som en oavhängig och respekterad rådgivare. Under arbetets gång publicerade Försvarsmakten löpande artiklar om processen. Utifrån given uppgift menades att nuvarande försvar saknar bredd, djup, uthållighet och därmed trovärdighet.⁴ Försvarschefen underströk vid arbetets sluttamp att hela försvarssektorn, inte bara det militära försvaret, står bakom FMR. Förfarandet kan tolkas som ett sätt att påvisa bred enighet i bedömningen för politiker och väljare.

Även Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) spelar en viktig roll i långtidsplaneringen. Inför FMR19 och kommande långtidsplan utvecklade FFI i rapporten *Hvordan styrke Forsvaret av Norge?* fyra konceptuella riktningalternativ för försvaret av Norge:

- förstärkt allierat samarbete;
- bättre krishanteringsförmåga;
- robust förmåga att neka en motståndare möjlighet att uppträda och operera i ett givet område;
- samt bättre förmåga till territoriell kontroll.

¹ Tack till Håkon Lunde Saxi, Magnus Håkenstad och Magnus Petersson som har delat med sig av sina kunskaper.

² Norska försvarsmakten, Et styrket forsvar - Forsvarssjefens Fagmilitære Råd 2019, 2019.

³ Græger, Nina, Norsk forsvarspolitik – Territorialforsvar og internasjonal innsats 1990-2015, Oslo: Scandinavian Academic Press, 2016, s. 147.

⁴ Norska försvarsmakten, Forsvaret må styrkes for å være troverdig, 8 april 2019.

Varje alternativ bygger på en egen och tydligt angiven operativ idé med uppgifter och målsättningar, vilket syftar till att behålla ett helhetsperspektiv. Därtill fann FFI att gällande långtidsplan till följd av tidigare års underfinansiering, ändrade valutakurser och uppdaterade kostnadsberäkningar kan bli 79 miljarder NOK dyrare än beräknat mellan 2021 och 2037.

FMR19:s förslag och rekommendationer

FMR19 förväntades rekommendera en förstärkning av det norska försvaret, men många förvånades ändå av dess omfattning. FMR19 består av fyra strukturalternativ som bygger vidare på varandra. De kan beskrivas som en upp och nedvänd pyramid, i vilken alternativ D utgör basen och alternativ A utgör toppen. Alternativ D ger huvudsakligen bättre beredskap och tillgänglighet i nuvarande struktur. Alternativ C adderar förband och förmågor tilltänka att bidra till internationella operationer i Natos regi. Alternativ B finns i två versioner, som stärker armén alternativt marinen avsevärt. Alternativ A kombinerar de två B-alternativen.

Alternativ A utgör försvarschefens rekommendation och är det enda alternativ som anses svara upp mot den säkerhetspolitiska hotbilden. FMR19 anger tydligt vilka förmågor alternativ D, C och B saknar i jämförelse med alternativ A. Av utrymmes- och relevansskäl redogörs här främst för strukturalternativ A – försvarschefens faktiska rekommendation - samt de reformer som är gemensamma för samtliga alternativ. Eftersom FMR bygger vidare på gällande långtidsplan är delar av de gemensamma reformerna och den rekommenderade styrkestrukturen planerade sedan tidigare.

Allmänna reformer

Samtliga strukturalternativ innehåller en rad reformer som syftar till att åstadkomma ökad beredskap, tillgänglighet, uthållighet och förmåga att ta emot allierade förstärkningar. Reformerna omfattar främst följande:

- Krigsförbanden ska i högre grad vara fullt bemannade, utrustade och övade. Delar av dem tilldelas en aktiv reserv som kontinuerligt övas. Deras beredskap höjs genom att värnpliktsutbildning till skillnad från idag sker vid en nyinrättad utbildningsorganisation.
- Förmågeglapp vid införandet av nya materielsystem ska undvikas genom att äldre system behålls i drift tills nya är fullt operativa.
- Logistik- och underhållsverksamheten ska tillföras mer personal, samarbeta närmare civila partner och tydligare styras av krigsförbandens beredskapskrav. Förmågan att understödja såväl nationella förband som allierade förstärkningar ska förbättras.
- Försvarets operativa högkvarter och försvarsgrenscheferna ska tillföras mer personal och kompetens för att leda försvarsgrensgemensamma-, cyber- och informationsoperationer.
- Försvarets kommunikationsinfrastruktur ska förbättras och luftövervakningsförmågan uppgraderas genom att radarkedjan kompletteras med ett markbaserat nätverk av elektroniska sensorer.

De strukturgemensamma åtgärderna innebär betydande satsningar på personal, materiel och infrastruktur. I de mer ambitiösa alternativen skalas dessa reformer upp ytterligare, för att kunna stödja den större volymökningen.

Tabell 1: Personal och materiel utifrån gällande långtidsplan respektive alternativ A.

	Gällande plan	A
Anställda	15 500	24 000
Värnpliktiga	9 000	15 800
Stridsflygplan	52	52
Taktiskt transportflyg	4	6
Luftvärnsbatterier (lång- respektive kort- och medelräckviddigt)	5*	3 + 6
Ubåtar	4	5
Maritima helikoptrar	14	24
Taktiska helikoptrar	18	34
Manöverbataljoner	6	11
Stödbataljoner	8	16
Fregatter	4	8
Kustvaktsfartyg	15	17
Minröjare	3	5
Maritima patrullflygplan	5	6
Tankflygplan	100 timmar	2 000 timmar

De materielsystem som ingår i styrkestrukturen består av såväl existerande materiel (varav delar rekommenderas livstidsförlängas) och nyanskaffningar. Exempelvis är samtliga ubåtar planerade nyanskaffningar som ersätter existerande ubåtar, medan de nio luftvärnsbatterierna skulle bestå av såväl existerande som nyanskaffade.

**Uppdelningen mellan kort- och medelräckviddigt respektive långräckviddigt är oklar.*

Alternativ A

Alternativ A utgör den största rekommenderade volymökningen sedan FMR infördes 1985. Styrkestrukturen bedöms inom ramen för Natos säkerhetsgarantier kunna hantera närområdets utmaningar. Därtill menas den kunna lösa merparten av Natos fredstida uppgifter i nordområdena, vilket anses bidra till avspänning mellan stormakterna. Ökningen av antalet krigsförband samt förbättrad taktisk och strategisk mobilitet ska ge närvaro och uthållighet landet över. Det ska vidare göra att flera uppgifter, som försvarsstrid i norr och mottagande av allierade förstärkningar, kan lösas samtidigt. Volymökningen ska även säkra Norges förmåga att upprätthålla de styrkebidragsförpliktelser som gjorts till Nato utan att göra avkall på det nationella försvaret. För att bemanna strukturen ska antalet anställda öka med 8500 och antalet värnpliktiga öka med 6800.

Alternativ A utgör i första hand en betydande förstärkning av nuvarande struktur. Främst stärks armén och marinen, vilket är väntat utifrån tidigare beslutad anskaffning av 52 F-35-stridsflygplan till flygvapnet. Medan alternativ B prioriterar antingen armén eller marinen föreslår A betydande tillskott till båda. Till följd av dess omfattning lär förslaget falla i god jord hos samtliga försvarsgrenar. Däremot saknas de tydliga prioriteringar av uppgifter och förmågor för försvaret av Norge som återfinns i exempelvis FFI:s rapport. Troligtvis förväntas alternativet kunna lösa samtliga uppgifter som FFI:s fyra olika alternativ omfattar. Generellt prioriterar FMR:s mindre ambitiösa alternativ nationellt försvar, medan utrymmet för bidrag till Natos styrkestruktur och förmågan att ta emot allierade förstärkningar ökar i de dyrare.

Armén

Alternativ A föreskriver nästintill en fördubbling av antalet arméförband. Norges nuvarande brigad – Brigad Nord – och Finnmarks landförsvar, som huvudsakligen består av en kavalleribataljon och ett jägarkompani, ska tydligt inriktas mot ett konventionellt angrepp i norr. Brigad Nord ska mekaniseras fullt ut och tillföras en fjärde manöverbataljon. Tre av brigadens manöverbataljoner ska vara stående. Kavalleribataljonen i Finnmark ska uppgraderas till en stridsgrupp. Både brigaden och stridsgruppen ska tillföras moderna stridsvagnar, luftvärn och långräckviddiga precisionsvapen.

En motoriserad brigad ska etableras i södra Norge. Brigaden ska kunna verka över hela landet, hantera hybridhot och mindre angrepp samt stödja mottagandet av allierade förstärkningar. Ett artilleriregemente med en luftvärnsbataljon och en bataljon för långräckviddig precisionsbekämpning ska inrättas. Det ökade antalet taktiska helikoptrar och transportflyg ska öka arméns och specialförbandens mobilitet.

Flygvapnet

Flygstridskrafterna ska förstärkas med en flygbas och tre reservbaser. Anskaffning av två lufttankingsflygplan ska öka F-35-stridsflygplanens räckvidd och uthållighet, vilket ökar deras förmåga att stödja maritima operationer. Skyddet av flygbaser och andra viktiga objekt stärks enligt förslaget genom anskaffning av ytterligare batterier kort- och medelräckviddigt luftvärn respektive av tre batterier långräckviddigt luftvärn med förmåga att verka mot korträckviddiga ballistiska robotar. Luftövervakning och förmågan att erhålla tidig förvarning ska förbättras genom att den markbaserade sensorkedjan kompletteras med tre luftburna sensorplattformar för idag icke-täckt luftrum, som därtill är nödvändig för försvar mot kryssningsrobotar.

Marinen och kustvakten

Sjöstridskrafterna ska enligt förslaget stärkas betydligt. Rysslands ubåtsvapen bedöms utgöra Natos största hot i närområdet, varför ubåtsjaksförmåga är både ett nationellt behov och ett viktigt bidrag till Natos kollektiva försvar. Därför föreslås att antalet fregatter ökas från fyra till åtta, en ytterligare ubåt anskaffas, och att fjorton NH90-helikoptrar genom uppgraderingar erhåller ubåtsjaksförmåga. Detta ska utöver förbättrad ubåtsjaksförmåga bidra till ökad närvaro och övervakning samt säkrandet av allierade förstärkningstransporter. Antalet kustjägarenheter ska öka för att förbättra förmågan till bordningsoperationer och målanvisning för långräckviddiga vapensystem.

Stödfunktioner och genomförande

Logistik, underrättelsetjänst, rymdbaserade kommunikations- och övervakningsresurser samt cyberförsvar ska växa i takt med styrkestrukturen. Infrastruktur som möjliggör allierad närvaro, övningsverksamhet och förstärkning ska byggas ut. Telekrigsförmågan ska stärkas för att stödja försvarsgrensgemensamma operationer i norr. Anskaffning av bland annat fregatter, luftvärn och stridsvagnar bör enligt FMR göras i samarbete med allierade. I tillägg till strukturalternativen lyfts vikten av att tillväxtens samtliga beståndsdelar koordineras samt att noggrann planering och tillfälliga lösningar kommer krävas för att hantera potentiella flaskhalsar. Instruktorer, materiel och infrastruktur förutspås utgöra sådana. Tillgång till specialister, officerare, förläggning och materiel måste säkras innan utbildningsvolymerna ökar.

Genomförande bör enligt FMR inledas 2021, men merparten av de större reformerna planeras till perioden 2025-2028 och därefter. FMR redogör inte för styrkestrukturens kostnader på detaljnivå, men konstaterar att försvarsutgifterna jämfört med 2020 (cirka 61 miljarder NOK) ökar gradvis med 3 miljarder 2021, 6 miljarder 2022, 9 miljarder

2023 och 12 miljarder norska kronor 2024. 2028 skulle försvarsutgifterna vara 25 miljarder högre än 2020, vilket motsvarar en 40-procentig ökning i reala termer.

Mottagande av och framtid för FMR19

Det är ännu oklart i vilken grad FMR19:s rekommendationer får genomslag i kommande långtidsplan. Utfallet är i första hand avhängigt regeringens och Stortingets bedömning av det framtida budgetläget. Givet andra ökade samhällsbehov, t.ex. på grund av en åldrande befolkning och avtagande tillväxt i oljefonden, riskerar försvarssatsningar att ske på andra sektors bekostnad. Det innebär att statsminister Erna Solberg (Høyre) och finansminister Siv Jensen (Fremskrittspartiet) i slutändan lär fälla avgörandet. Det faktum att Solberg våren 2019 framgångsrikt motarbetade ett "försvarsuppror" i sitt eget parti, som syftade till att utan förbehåll uppnå Natos tvåprocentsmål till 2024, gör det inte självklart att försvaret kommer prioriteras före andra budgetområden. Det är inte heller självklart att det rekommenderade strukturalternativet ryms inom en försvarsbudget på två procent av BNP.

Å andra sidan är partiernas initiala reaktion på FMR19 intressant. Medan varken regeringsföreträdare eller opposition på rak hand uttalat sitt stöd för alternativ A har ingen heller ifrågasatt försvarschefens värdering av säkerhetsläget eller behovet av tillväxt och ökade försvarsutgifter. Därtill har flera av Norges största partier sedan tidigare slagit fast att Natos tvåprocentsmål ska uppnås. Den politiska jordmånen för en betydande satsning, om än möjligtvis inte i den omfattning som försvarschefen rekommenderar, är således god.

Utfallet är också avhängigt Stortingets bedömning av försvarets förmåga att inom givna tidsramar inta respektive struktur. De betydande personalökningarna och inrättandet av ett nytt utbildningssystem riskerar att utgöra flaskhalsar, särskilt som föregående långtidsplan gjorde betydande besparingar i utbildningssystemet. Dyliga hinder kan föranleda att nästkommande långtidsplan antar delar av FMR:s rekommendationer, men förlänger tidsplanen för genomförandet. Samtidigt kan också initiativ tidigareläggas. Norges

officersförbund är nöjt med FMR19 men anser att den planerade implementeringstakten är alltför låg.

Samtliga strukturalternativs kostnader är desamma till och med 2024. Det innebär att det faktiska genomförandet av ett alternativ med högre ambitionsnivå huvudsakligen är nästkommande regerings bekymmer, eftersom Stortinget röstar om försvarsbudgeten på årsbasis. Sannolikt kommer inget strukturalternativ att antas utan omprioriteringar och förändringar. Generellt tenderar Försvarsdepartementet att i högre grad än FMR prioritera förmågor som efterfrågas av Nato.⁵ I långtidsplanen 2016 tillkom exempelvis flygplan för havsövervakning, vilket bedömare härleder till en vilja att vara en relevant samarbetspartner.

FMR slår tydligt fast att alternativ A är det enda som fullgott svarar upp mot hotbilden. Bedömare menar att alternativet saknar uppenbara svagheter, men därigenom också överlämnar de svåra prioriteringarna till politikerna. Høyres försvarspolitiska talesperson menar på samma tema att alternativ A utgör "alternativ B all inclusive" och har satt politikerna i ett dilemma. En möjlig lösning kan, menar han, ligga i att kombinera delar av respektive B-alternativ. I praktiken är detta detsamma som att plocka bort element ur Alternativ A. Det riskerar dock att föranleda försvarsgrenskonkurrens kring prioriteringar och att sätta försvarschefen – som i egenskap av regeringens främsta militärrådgivare bör delta i ett sådant förfarande – i en obekväm position efter att han kommunicerat att alternativ A utgör det enda fullgoda alternativet och tydligt listat övriga alternativa svagheter.

Det finns uppenbara paralleller mellan de situationer som Norge och Sverige befinner sig i. Länderna står sannolikt inför betydande tillväxt, även om osäkerhet kvarstår kring dess storlek och vilka specifika förmågor och försvarsgrenar som prioriteras. I detta har bägge länder att hantera de problem som tidigare års underfinansiering skapat, bland annat svåra val mellan att fylla hål i vidtagen struktur respektive att tillväxa, de flaskhalsar som har uppstått samt den kulturförändring som omställning från nedskärningar till tillväxt innebär.

⁵ Skiljelinjen existerar dock även mellan Försvarsdepartementets olika avdelningar.