

Ett norskt perspektiv på försvarsplanering

Alf Christian Hennem och Tore Nyhamar
Forsvarets forskningsinstitut, FFI

I försvaret av det norska territoriet är Nato ett avgörande instrument. Norsk försvarsplanering behöver därför utformas på ett sådant sätt att den säkrar hjälp från Nato vid ett militärt angrepp. Den behöver också trygga en förmåga att säkra och ta emot sådan assistans. För att möjliggöra detta behöver Norges långsiktiga försvarsplanering balansera nationella behov med Natos. Norge skraddarsyr därför sina egna förmågor så att det blir möjligt att genomföra uppgifter som gynnar alliansen och det egna territoriet. De strategiska prioriteringar som görs vad gäller såväl anskaffning av materiel som utplaceringen av den norska försvarsmaktens resurser ska ses i ljuset av detta.

DET FÖRSVARSPOLITISKA UTGÅNGSLÄGET

Den norska försvarsmaktens huvuduppgift är att säkerställa Norges självständighet och politiska handlingsfrihet. Nato har, sedan Norges undertecknande av det nordatlantiska fördraget – Atlantpakten – år 1949, varit en hörnsten i den norska försvars- och säkerhetspolitiken. Under kalla kriget, precis som idag, byggde Norges strategi på tillgången till allierades militära förstärkningar. Nato har däremot utvecklats sedan kalla krigets slut. Antalet medlemsstater har ökat samtidigt som många medlemsstater numera uppfattar hotbilden som en kamp om politiskt inflytande snarare än om att förhindra militär erövring. Detta har i sin tur lett till en större mångfald av strategiska perspektiv och prioriteringar inom alliansen. Som en konsekvens av detta har antalet situationer som självklart skulle leda till att artikel 5 utlöses kommit att minska. Nato har därmed gradvis förändrats från sin tidigare roll som traditionell försvarsallians till att bli en politisk säkerhetsorganisation med en militär förmåga. Exakt var alliansen står på denna skala är inte givet utan kommer att variera för varje enskild utmaning som dess medlemmar ställs inför. Av vikt i vårt resonemang är att den nuvarande norska försvarsplaneringen måste säkerställa de allierades hjälp om Norges försvarsstyrkor ställs inför en alltför krävande situation.

Efter kalla krigets slut kom Nato att prioritera sina internationella insatser (*”out of area or out of business”*). Norge deltog i dessa insatser, särskilt i Afghanistan, för att säkerställa alliansens fortsatta relevans. Till skillnad från Danmark övergav dock inte Norge principen om att försvaret av det egna territoriet kvarstod som försvarsmaktens huvuduppgift. Att Nato sedan 2014 återigen kommit att fokusera på de allierades egna territorium (*”coming home”*) har från norsk synvinkel varit en välkommen utveckling, inte minst eftersom det kom som ett svar på Rysslands ökade förmåga. Det nuvarande hotet mot Norge har utvecklats från det rent existentiella hot som Sovjetunionen tidigare har utgjort mot landet. Dagens Ryssland uppfattas förvisso som det enda landet med en förmåga, och i viss mån ambition, att använda militära maktmedel mot Norge, men Rysslands förmåga är fortfarande avsevärt mindre än dåvarande Sovjetunionens. Dessutom skulle en eventuell konflikt mellan de två länderna idag snarare uppstå som en följd av Rysslands strävan efter politiskt inflytande, än den territoriella erövring som hade varit målet under kalla kriget, och som Norges försvarsplanering var dimensionerad för att kunna avvärja.

AVSKRÄCKANDE ÅTGÄRDER

Begreppet avskräckning (eng. *deterrence*) är numera centralt inom försvarsplanering. Även om begreppet först på senare tid har kommit att användas i offentlig skrift är avskräckning ett koncept med rötter i teorier från så långt bakåt som 1960-talet och har implicit kommit att vara en del av norsk försvarsplanering sedan dess. Idag, när såväl hot som garantier blivit allt luddigare, har begreppet kommit att bli föremål för en uttrycklig diskussion.

Avskräckning består delvis av en kognitiv – eller ”upplevd” – aspekt och delvis av en rent fysisk aspekt. Vad gäller den kognitiva delen är målet med avskräckning att övertyga potentiella angripare att påtryckningar eller angrepp mot Norge inte kommer att löna sig. Den fysiska avskräckningen består av tillräckliga militära

medel, kombinerat med uppdaterade och välövade planer för att använda dem effektivt, i händelse av att annan form av avskräckning misslyckas. Nato är det viktigaste avskräckande medlet mot en militär attack mot Norge. På senare tid har norska avskräckande strategier därför inkluderat åtgärder som säkerställer att den norska Försvarsmakten arbetar på ett sådant sätt att det otvivelaktigt utlöser militär förstärkning från Nato.

De tre viktigaste försvarsåtgärderna för norsk säkerhet är därmed att säkerställa att en attack mot Norge *utlöser* assistans från Nato, samt att Norge har förmågan att *säkra* och *ta emot* förstärkningar från alliansen. Försvarsgrenarnas struktur och försvarskoncept är en del av detta. Utöver vapensystem är uppdaterade och inövade planer för hur hjälp ska kunna tas emot av yttersta vikt. Detta inkluderar övningar som Trident Juncture 18. Norsk försvarsplanering prioriterar även att kunna bidra till Natos förmåga och vilja att agera som en allians. Till exempel måste Norge ha militära styrkor att bidra med till Natos snabbinsatsstyrkor, så som Natos Response Force och alliansens stående stridskrafter inom marin och flygvapen.

NORGES LÅNGSIKTIGA FÖRSVARSPANERING

En stor utmaning för den långsiktiga försvarsplaneringen efter kalla kriget har varit att etablera en tydlig koppling mellan å ena sidan säkerhetsutmaningar och politiska ambitioner, och å andra sidan rekommenderade strukturer för försvarsgrenarna. Vad – specifikt – ska våra styrkor kunna utföra och vilka plattformar och enheter behövs för detta?

En viktig del av den norska försvarsplaneringen har varit de så kallade Försvarsstudierna initierade av Överbefälhavaren (*Forsvarssjefen*). Metoden som har använts för att genomföra dessa utredningar har varierat, men utredningarna har i allt väsentligt varit den huvudsakliga drivkraften bakom den krävande, men nödvändiga, förändringen av det norska försvaret.

Sedan 2014 har försvarsplaneringen på Försvarsdepartementet skett löpande. Detta innebär att nödvändiga analyser kan genomföras och beslut fattas även under perioderna mellan de traditionella försvarsplanerna som tas fram vart fjärde år. Innan försvarsplanerna tas fram presenterar *Forsvarssjefen* sina militära råd (*Fagmilitære råd* eller FMR) för hur han anser att det norska försvaret borde utvecklas.

Traditionellt sett har dessa råd haft stort inflytande över de politiska försvarsplanerna, men de är trots detta fortfarande enbart rekommendationer till ministern, och det är Försvarsdepartementet som själva formulerar innehållet i försvarsplanerna innan dessa lämnas till Stortinget för beslut.

Som en del i processen med att formulera försvarsplanerna genomförs en *strategisk analys*. Denna analys har förmågor som utgångspunkt och grundar sig på högnivåförmågor. I den senaste försvarsplanen, med titeln *Kampkraft og bærekraft* (2016) lades särskilt fokus på balansen mellan uppgifter, försvarsstruktur och kostnader. De huvudprioriteringar som angavs var att stärka Norges nationella försvar genom:

- bibehållen situationsmedvetenhet och krishantering
- ökad beredskap, stridskraft och överlevnadsförmåga
- ökad förmåga att ta emot allierad förstärkning
- ökad militär närvaro
- mer regelbundna övningar och utbildningar.

Beslutet att öka förmågan att ta emot allierad förstärkning är av stor betydelse, eftersom Norges system för värdlandsstöd hade fallit ur bruk och inte uppdaterats sedan kalla krigets slut. Systemet för värdlandsstöd finns fortfarande kvar, men planerna måste uppdateras för att möta förändrade förutsättningar efter år 2020.

I utredningsfasen av försvarsplaneringsprocessen ligger fokus för analysen på de stridande enheterna och hur dessa borde utvecklas. Det finns flera fördelar med denna utgångspunkt: de stridande enheterna är de som faktiskt ska lösa försvarsuppgifterna, och själva analysen är enklare att genomföra för dessa enheter än för supportenheter och infrastruktur. Syftet med stridande enheter är oftast tydligt, och det är enkelt att ange en ambitionsnivå för ett uppdrag. Supportenheter å andra sidan har oftast en mer komplex roll i samspillet med andra försvarsenheter, och det är därmed svårare att bedöma vilken inverkan förändringar hos dessa enheter kommer att ha.

Norges långsiktiga försvarsplanering har kämpat med skenande kostnader, framförallt när det gäller militärt materiel. Traditionellt sett har detta inte tagits

med i beräkningarna när nya budgetar ska förhandlas fram. Resultatet är en försvarsstruktur som är för stor i förhållande till sina anslag och som därmed misslyckas med att producera den militära stridsförmåga som förväntas. Svårigheterna med att analysera förhållandet mellan stridande enheter och supportenheter försvårar problemet ytterligare. Detta problem, som inte är unikt för Norge, har äntligen tagits hänsyn till i den senaste planen. I det fall planen kan förverkligas kommer det att resultera i en försvarsstruktur med tillräckliga anslag och som är hållbar över tid.

PRIORITERING MELLAN NORGES OCH NATOS BEHOV

Den långsiktiga planeringsprocessen har huvudsakligen fokuserat på nationella behov. Natos försvarsplaneringsprocess (NDPP) har uppmärksamats, men norska nationella scenarier och försvarsstrukturer har dominerat planeringsprocessen. Beroendet av alliansen är varken bortglömt eller negligerat, men tar sikte på en mer långsiktig utveckling bortom det mer omedelbara målet att täppa till hålen i Natos förmågor. Som en av de mindre medlemsstaterna kan Norge inte på egen hand göra mycket åt dessa luckor.

Norge betonar vikten av investeringar i försvarsförmågor som kan bidra till alliansen samtidigt som de är relevanta för det egna försvaret. En strategisk prioritering är förstärkningen av Norges markbaserade luftvärn, där det befintliga medelräckviddiga missilsystemet Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile II system (NASAMS) ska uppgraderas och förbättras genom att tillföra missiler med förlängd räckvidd. Till detta tillkommer nya system med missiler och sensorer med lång räckvidd. Även om luftvärn är en uppenbart nationell kapacitet för nationella behov, så blir det ändå tydligt hur alliansen prioriteras genom hur dessa system är tänkta att användas. Både NASAMS II och de nya långräckviddssystemen kommer att koncentreras kring de två flygbaserna Ørland och Evenes, som är kritiska inte enbart för Norges egna styrkor, utan även som potentiell samlingsplats för allierad förstärkning. Anskaffningen av F-35 Lightning och de planerade anskaffningarna av nya ubåtar är andra exempel på förmågor som ger Norge möjlighet att bevara sin närvaro och, om nödvändigt, agera både för sig själva och för alliansen.

Norge är det enda Natoland som delar havs- och landsgräns med Ryssland (i området som på norska refereras till som *Nordområdene*¹). Detta gör Norges territorium avgörande för Natos närvaro i det arktiska området vad gäller övervakning, underrättelseinhämtning och försvar. Norges införskaffning av nya maritima spaningsflyg – fem stycken P-8 Poseidon för att ersätta de allt äldre P-3 Orion – är ett typexempel på en kapacitet som möter behoven hos alliansen. Prioriteringen av dessa förmågor visar på de ansträngningar som gjorts för att ge Norge ett trovärdigt försvar genom att bidra med situationsmedvetenhet och underrättelser för både egen del och för Natos. Å ena sidan kan den här typen av avancerade förmågor upplevas som ett hot av Ryssland, men å andra sidan är det mindre problematiskt för Ryssland att dessa aktiviteter – som varje suverän stat har rätt till – genomförs av Norge som enskild stat snarare än av alliansen eller USA. Sammantaget bidrar dessa satsningar till Norges förmåga inom krishantering, såväl enskilt som en del av Nato.

Det föråldrade systemet för värdlandsstöd är fortfarande på plats, men det kräver löpande övningar och har dessutom ett behov av att uppdateras för att bättre svara mot aktuella hot i och med uppehållet under Natos satsningar på internationella insatser. Därför satsar Norge nu på att vara värd för övningar tillsammans med relevanta allierade, med fokus på snabba insatser och territoriellt försvar. I dagens läge, när mer avgränsade och politiska hot är huvudfokus för planeringen, är det beredskap och responstider som prioriteras, både för Norges egna militära styrkor och vid övningar med dess allierade. Den ökade övningsaktiviteten inom USA:s marinkår, som mer eller mindre fortlöpande övar i Norge, är ett typexempel på den nya satsningen på mindre men snabbare svarsinsatser i samarbete med allierade.

EN BALANSERAD FÖRSVARSPANERING

Norges långsiktiga försvarsplanering måste balansera de behov som finns nationellt och de som uttrycks hos Norges allierade. Att bidra till förmågan inom alliansen är ett sätt att göra det på. Ännu viktigare är dock att Norge skraddarsyr sina egna förmågor för att kunna

¹ En precis definition av begreppet saknas men omfattar för det mesta havsområdena, och tillhörande landområden, norr om Norge och upp till Nordpolen.



genomföra uppgifter som gynnar hela alliansen såväl som försvaret av det egna territoriet. Den prioritet som ges till *Nordområdena* och området runt Arktis ska ses i ljuset av detta. Med det sagt kvarstår dock Norges strategiska utmaning med att hålla militära styrkor i norr, långt bort från landets populationscentra. Norska försvarsmakten möter färre utmaningar när de agerar i övriga delar av landet. Norsk försvarsplanering är inte enbart en fråga om försvarsstrukturer. Tillräckliga anslag för relevanta övningar med allierade samt uppdaterade doktriner är också strategiska prioriteringar. Slutligen syftar de grundläggande prioriteringarna av det nationella försvaret också till att säkra förmågan att ta emot förstärkningar från allierade och kunna agera sida vid sida med dem.

***Strategisk utblick 7* finns att ladda ner från www.foi.se/om-foi/strategisk-utblick**