

NORGE, NATO OG 2%-MÅLET

TERJE BRUØYGARD

I 2014 inngikk NATO-landene en forpliktelse om å bruke 2% av bruttonasjonalprodukt (BNP) på forsvar innen 2024. I 2018 hadde 7 medlemsland nådd 2%-målet, 16 medlemsland hadde en plan. Norge er ikke blant disse.

Norsk sikkerhet er avhengig av godt naboskap, samhold i NATO og en internasjonal rettsorden. Dagens forsvarsstruktur, både for Norge og NATO, er for liten og for lite tilgjengelig til å være relevant for å møte en større konflikt eller krig.

Det er relativt bred enighet om at 2%-målet ikke er en god måte å måle kvalitet eller kampkraft på. Men etterlevelse av 2%-målet vil styrke samholdet i alliansen, motvirke en ytterligere transatlantisk splid og sette premisset for et bedre nasjonalt forsvar.

Flere og mer kapable nasjonale styrker vil øke vår evne til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske hendelser, bedre gjøre oss i stand til å motta alliert forsterkning og gi større utholdenhet. Dersom vi velger å ikke øke vår egen evne vil fotavtrykket fra allierte bli større.

TALL

- NATOs medlemsland vedtok i 2014 en ambisjon om å bruke 2% av BNP på forsvar innen 2024.
- I 1990 brukte Norge rundt 3% av BNP på forsvar, mens i 2015 var dette redusert til 1,29%, altså over en halvering på 25 år.
- I perioden 2005-2012 økte statsbudsjettet fra 900 til 1200 milliarder kroner, mens forsvarsbudsjettet stod tilnærmet stille.
- Forsvarssektoren har en særegen kostnadsvekst, der anslagsvis kostnaden til større materiell som fly, fartøy og kampsystemer fordobles hvert 20. år.
- I perioden 1999-2009 ble Hæren, som et eksempel, redusert fra 20 selvstendige bataljoner, 3 selvstendige brigader og 1 divisjon med 3 divisjonsbrigader, til 1 brigade og 2 bataljoner - en reduksjon på over 90%.
- I 2018 ble NATO enige om å ha 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 marinefartøy klare på 30 dager, men for få medlemsland har forpliktet seg til å bidra til dette.
- Norge er et av de NATO-landene som oppfyller målet om å bruke over 20% av forsvarsbudsjettet på investeringer med hele 29,5%. En stor del av dette er investering av nye jagerfly.
- Norge er samtidig et av landene med minst forsvar. I 2018 hadde Hæren 700 færre årsverk og øvde 16% mindre enn i 2014. Sjøforsvaret har nå 4 fregatter, 6 korvetter og 6 ubåter, der også korvettene skal utfases og ubåtene reduseres i antall. Sjøforsvaret har derimot økt bemanningen med rundt 200 årsverk og antall seilingstimer betydelig siden 2014. Luftforsvaret er midt i en enorm omstilling for å ta imot F-35 og trenger fortsatt noen år på å bli fullt operativ.
- Norge har ifølge NATO rundt 20.000 i aktiv tjeneste. Vi bruker 32,8% av forsvarsbudsjettet på personellkostnader. Det er lavest i NATO.

INNLEDNING

Norge har utvilsomt nytt godt av NATO-medlemskapet de siste 70 årene. De første 40 årene først og fremst gjennom løftet om kollektivt forsvar. Etter Sovjetunionens fall derimot, har NATO-medlemskapet også gitt rom for økonomisk besparelse. Etter den kalde krigen reduserte Norge forsvarssektoren betydelig.¹ Samtidig er Norge langt fra alene om det. I perioden 2003-2013 ble forsvarsbudsjettens andel av offentlige utgifter i NATO gjennomsnittlig redusert med 24%.² Denne reduksjonen har bekymret NATO lenge. Allerede i 2006 ble det diskutert løst i NATO at forsvarsbudsjettene skulle være 2% av bruttonasjonalprodukt (BNP), og at 20% av dette skulle gå til investeringer.³ Dette målet ble formalisert i 2014 der medlemslandene forpliktet seg til å stanse kuttene og bevege seg mot målet innen 2024. I 2018 hadde sju medlemsland nådd 2%-målet,⁴ mens 16 land hadde en plan. Norge er fortsatt ikke en av disse.⁵

En mer usikker sikkerhetspolitisk situasjon og et økende press fra NATO og USA om å styrke eget forsvar har ført til at regjeringen har prioritert å øke forsvarsbudsjettet de siste årene. Det er derimot langt igjen og det gis tvetydige signaler om Norges vilje til å imøtekomme målet. Selv om 2%-målet i seg selv ikke sier noe om militær evne, vil en økning unektelig styrke egen nasjonal evne, bidra til å holde NATO samlet og bevare det gode bilaterale forholdet med USA. Samtidig vil et større nasjonalt forsvar føre til mindre behov for alliert tilstedeværelse, som igjen kan bidra til å stabilisere forholdet til Russland.

KONSEKVENSEN AV OMSTILLINGEN

Omstillingen som ble gjennomført etter den kalde krigen var både velbegrunnet og rasjonell. Fra 1991-2012 førte fraværet av trussel, internasjonalt engasjement og NATO-utvidelse mot øst til mindre fokus på nasjonalt forsvar. Norge gjennomførte i denne perioden en av de største omstillingene i offentlig virksomhet noensinne. Vi gikk fra å bruke om lag 3% av BNP i 1990 til 1,29% i 2015. Det er mer enn en halvering på 25 år.⁶ Norge frigjorde med det store summer som kunne brukes på andre poster på budsjettet. I perioden 2005-2012 økte

statsbudsjettet fra 900 til 1200 milliarder kroner, mens forsvarsbudsjettet stod tilnærmet stille.⁷ Forsvarssektoren har i tillegg en særegen kostnadsvekst, der anslagsvis kostnaden til større materiell som fly, fartøy og kampsystemer fordobles hvert 20. år.⁸ Et flatt budsjett og betydelig økte kostnader måtte bety kutt i struktur. Hæren ble som et eksempel redusert fra 20 selvstendige bataljoner, 3 selvstendige brigader og 1 divisjon med 3 divisjonsbrigader, til 1 brigade og 2 bataljoner i perioden fra 1999 til 2009. Det er en reduksjon på over 90%.⁹

Hovedproblemet med det gamle mobiliseringsforsvaret var at treningsstandard, kvalitet og kvantitet på materiell og tilgjengelighet på styrker var lav. Forsvaret ville stått overfor gigantiske investeringsbehov for å få hele den gamle strukturen relevant. Mobilisering var i tillegg både tid- og ressurskrevende. Strukturen baserte seg i all hovedsak på verneplikt, der opptrening var en del av mobiliseringen. Med stadig mer moderne våpen og utstyr ville det være krevende å sette en større styrke på krigsfot. Selv om de første avdelingene kunne være klare på noen få timers varsel, ville det ta flere måneder å få Forsvaret klar til strid. Samtidig anså man trusselen som så usannsynlig at det var andre oppgaver som ble dimensjonerende. For eksempel deltagelse i internasjonale operasjoner.

Gevinsten av omstillingen ble blant annet at Norge kunne tilby tilgjengelige styrker av høy kvalitet og moderne materiell til operasjoner utenlands. På få dager kunne Forsvaret stille godt trente avdelinger til alle typer operasjoner ute i verden. Det har Norge gjort bra, og Forsvaret har tilegnet seg viktig kamperfaring. Fly, fartøy, spesialstyrker og bakkestyrker har jevnlig deltatt i krevende operasjoner i en multinasjonal ramme. Selv om dette har gitt stort operativt utbytte er utfordringen at disse bidragene har vært små og for lite kapable til å kunne utgjøre en særlig forskjell i nasjonal ramme.

Mange andre NATO-land gjorde som Norge og stilte mindre styrker tilgjengelig for operasjoner ute i verden. En slik investering ble sett på som viktig for å sikre noe tilbake og holde alliansen samlet. En av de som tok dette lengst var Danmark, som etter forsvarsforliket i 2004 avskaffet selvstendig nasjonalt forsvar til fordel for et lite og villig ekspedisjonsforsvar. Danmark tok

tidlig på seg roller i krevende oppdrag blant annet i Afghanistan, Irak og Somalia.¹⁰ Den forventede motytelsen var sikkerhetsgaranti fra NATO og spesielt USA. Danmark øker nå sitt forsvarsbudsjett betydelig, men har enda lengre å gå enn Norge. Betegnende nok frykter danskene mer at Trump-administrasjonen skal fravike sikkerhetsgarantien, enn de frykter et angrep fra Putin.¹¹

Dagens struktur, både for Norge og NATO, er for liten og for lite tilgjengelig til å være relevant for å møte en større konflikt eller krig. Det holder ikke at Litauen, Danmark, Tsjekkia og Romania kan stille et kompani hver i 6 måneder eller at Nederland, Belgia og Norge kan stille 6 jagerfly operative i noen uker. Det holder heller ikke at Norge kan ha én av fire fregatter på det høyeste kampkraftnivået for en begrenset tid. En avskrekking gjennom reell kampkraft krever betydelige større styrker som er godt trent og utrustet, og tilgjengelig på kort tid. Sommeren 2018 ble derfor NATO enige om å ha 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 marinefartøy klare på 30 dager.¹²

STØRRE USIKKERHET

Det er bred enighet om at verden er mer usikker nå enn bare for få år siden. Regjeringen fremhever blant annet mer fokus på kollektivt forsvar og avskrekking, at NATO over tid er blitt mindre samstemt, og at avstanden mellom Europa og USA har blitt større.¹³ NATO har gått tilbake til kjerneoppgaven med kollektivt forsvar. Det krever mye av medlemmene og vil koste en betydelig sum penger i land som har mange andre konkurrerende behov.

På den andre siden av grensen jobber Russland mot sine egne strategiske målsetninger. Hva Putin pønser på kan være vanskelig å forstå. Kanskje er ikke et massivt angrep på Vesten høyt på prioriteringslista. Derimot er utvilsomt beskyttelse av de strategiske våpnene i nordområdene, og et ønske om å underminere NATOs samhold, viktig for Russland. Ifølge sjefen for *US European Command* ser Russland både USA og NATO som en trussel. Russland søker å påvirke sine nabo-stater for blant annet å unngå utplassering av styrker og våpensystemer, undergrave NATOs samhold og

utfordre den internasjonale rettsordenen.¹⁴ Norge deler både grense og interesser med Russland. Dette gjør oss utsatt. Russisk strategi går videre ut på å presse en eventuell konflikt ut av Arktis og inn i Nord-Atlanteren eller Baltikum.¹⁵ Dette kan føre til at Norge kommer på feil side av en konfliktlinje.¹⁶

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fremhever at Russlands målsetning er å være en stormakt i en fremtidig multipolar verdensorden.¹⁷ FFI jobber med en hypotese om at Russland har gått over til en ny og mer offensiv utenrikspolitisk fase, der de bruker et bredt spekter av virkemidler for å svekke Vesten.¹⁸ Samtidig sier FFI at det ikke er gitt at Russland vil få evnen til å være en stormakt over tid.¹⁹ Kanskje er ikke et russisk angrep det farligste på kortere sikt for verken Norge eller NATO? Kanskje det heller er svekkelsen av en internasjonal rettsorden og NATOs samhold som må beskyttes? Norge og NATO må balansere behovet for militær tilstedeværelse med viktigheten av å unngå en ytterligere militarisering av nordområdene eller utvanning av internasjonal rett. Norsk sikkerhet er avhengig av godt naboskap, samhold i NATO og en internasjonal rettsorden.

ØKT PRESS FRA NATO OG USA

13. august publiserte VG en artikkel skrevet under av den amerikanske ambassadøren til Norge, Kenneth J. Braithwaite. Ambassadøren forsikrer om at USA står ved NATO, Europa og Norge. Han skriver videre at det har kostet amerikanske skattebetalere ufattelig mye penger, og at det nå er på tide at vi betaler mer selv. Løftet som alle NATO-medlemmene ga hverandre i 2014 om å bruke 2% av BNP på forsvaret fremsto for USA som urokkelig og burde være hellig – også for Norge. Selv om artikkelen er skrevet i en jovial tone, kan det ikke oppfattes som annet enn oppsiktsvekkende at en ambassadør så direkte omtaler nasjonal politikk og prioriteringer. Det er et signal vi bør ta på alvor.

Sluttklæringen fra NATO-toppmøtet i Wales i 2014 bekrefter rolle og ansvar, økonomisk forpliktelse og tilpasning av NATO til den nye trusselen. Samtidig gir den klare forventninger om at alle medlemsland må sørge for at deres respektive land-, luft- og marinestyrker

tilfredsstiller kravene fra NATO med tanke på tilgjengelighet, utholdenhet og interoperabilitet.²⁰ Dette ble ytterligere forsterket i slutterklæringen fra toppmøtet i Brussel fire år senere. I den vektlegges viktigheten av å nå de vedtatte budsjettmålene, for å kunne møte forpliktelsene i Artikkel 3 og Artikkel 5 i NATO-traktaten.²¹ Artikkel 3, som sier at alle land må sørge for å opprettholde både sin egen og alliansens evne til å motstå væpnet angrep, er lite diskutert i Norge. Vi snakker derimot mye om Artikkel 5, og gjerne i form av hvilken forsterkning vi trenger. Det viktigste Norge kan gjøre er å være et lojalt NATO-medlem og betale medlemsavgiften. Dette vil både styrke NATO, vår nasjonale evne og vårt forhold til USA, uten at nasjonen går konkurs av den grunn. Samtidig bør vi ikke bare diskutere hvor mye vi skal bruke, men også hvordan disse pengene skal brukes.

ET NÆRMERE BLIKK PÅ 2%-MÅLET

Det er relativt bred enighet om at 2%-målet ikke er en god måte å måle kvalitet eller kampkraft på. Det måler *input* og ikke *output*. Vår egen statsminister har uttalt at hun ser for seg å regne på en annen måte, slik at tallet fremstår bedre.²² Det blir det lite økt kampkraft av. I så måte er initiativet med 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 fartøy klar på 30 dager, et bedre måltall. Problemet med det målet er derimot at det er for få medlemsland som har forpliktet seg til å bidra.

Norge er et av de landene som oppfyller målet om å bruke over 20% av forsvarsbudsjettet på investeringer med hele 29,5%. En stor del av dette er investering av nye jagerfly. Norge er samtidig et av NATO-landene med minst forsvar. Vi har en hær bestående av en redusert brigade med utdatert hovedkampsystem, men moderne kampvogner og etterhvert artilleri. I tillegg har Hæren blitt ytterligere redusert selv etter at NATOs varsel-lamper begynte å blinke. I 2018 hadde Hæren 700 færre årsverk og øvde 16% mindre enn i 2014.²³ Sjøforsvaret har nå 4 fregatter, 6 korvetter og 6 ubåter, der også korvettene skal utfases og ubåtene reduseres i antall. Sjøforsvaret har derimot økt bemanningen med ca. 200 årsverk og antall seilingstimer betydelig siden 2014.²⁴ Luftforsvaret er midt i en enorm omstilling for å ta imot F-35 og trenger fortsatt noen år på å bli fullt operativ.

Materiell er en av de viktigste innsatsfaktorene for å oppnå operativ evne, men personell er enda viktigere. Både antall og kvalitet. Norge har ifølge NATO ca. 20.000 i aktiv tjeneste. Vi bruker 32,8% av forsvarsbudsjettet på personellkostnader. Det er lavest i NATO. Det kan enten bety at vi er svært effektive, lavtlønnede eller det kan bety at vi har for få tjenestegjørende. Eksempelvis bruker USA 38,6%, Storbritannia 35,6% og Latvia 35,25% av sine budsjett på personell. Sverre Strandhagen i Dagens Næringsliv hevdet nylig at Forsvarets «fete tillegg» begrenset operativ drift av blant annet kampfly og fartøyer. Det er altså ikke lønnen som setter begrensningen, men det er andelen av forsvarsbudsjettet satt av til lønn og personellrelaterte kostnader som begrenser. I klartekst vil det si hvor mange ansatte Forsvaret kan ha, og hvor mye de ansatte kan eller må jobbe. For å møte NATOs behov for tilgjengelige styrker må Norge øke antall ansatte ganske betydelig. På samme måte som Sjøforsvaret trenger flere fregattmannskap for å drifte en fregatt, trenger Hæren to brigader for å kunne holde en brigade operativ til enhver tid.

En annen effekt av økt tildeling til Forsvaret er at vi kan ha større og mer relevante nasjonale styrker utplassert, blant annet i nord. Mer seiling, flyging og øving. Dette vil både bedre nasjonale oppgaver som tilstedeværelse, overvåking og suverenitetshevdelse, men også som en del av NATOs samlede avskrekking. Flere og mer kapable nasjonale styrker vil øke vår evne til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske hendelser, bedre gjøre oss i stand til å motta alliert forsterkning og gi større utholdenhet. Dersom vi velger å ikke øke vår egen evne vil fotavtrykket fra allierte bli større. Mer alliert tilstedeværelse på sjøen, i lufta og på bakken. Selv om det på en måte er bra for oss, vil det også kunne piske opp stemningen overfor Russland. Paradoksalt nok vil en økning av vår nasjonale kapasitet bidra til beroligelse og stabilitet. Russland ser ikke Norge som en trussel isolert sett. Større tilstedeværelse av NATO og spesielt amerikanske styrker kan derimot føre til en opprustning.

AVSLUTNING

Sikkerhet og beredskap koster. Det er vanskelig å måle effekten av at krig og konflikt ikke oppstår, og relatere det til det vi bruker på Forsvaret. Prisen for krig og ufred er derimot betydelig høyere. Forsvarsbudsjettet opptar noen få prosent av statens totale utgifter - fortsatt en svært lav andel. Når vi nå opplever større usikkerhet er det vesentlig at vi setter oss selv i stand til å møte denne usikkerheten. Å anvende 2% av BNP til forsvar er et mål på innsats og ikke nødvendigvis kampkraft.

På den andre siden er det utvilsomt at etterlevelse av 2%-målet vil styrke samholdet i alliansen, motvirke en ytterligere transatlantisk splid og sette premisset for et bedre nasjonalt forsvar. En økning til 2% gir muligheter til å tette hull og mangler i et forsvar som er for lite og har for dårlig tilgjengelighet, utholdenhet og interoperabilitet. Med riktig politisk vilje og prioritering kan Forsvarssjefen presentere en fagmilitært fornuftig plan for hvordan en slik økning bør brukes.

OM FORFATTEREN

Oberstløytnant **Terje Bruøygaard** har tjenestegjort i Hæren og i Forsvarsdepartementets avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner. Han jobber for tiden som instruktør på Marine Corps University i USA, der han blant annet underviser i amerikansk operasjonsplanlegging, strategi og lederskap.



Fagnotatet er en del av et prosjekt for å løfte sentrale problemstillinger knyttet til den kommende langtidsplanen for Forsvaret. Prosjektet er et samarbeid mellom UTSYN, Norges offisers- og spesialistforbund og NTL Forsvaret.

FOTNOTER

1. Sverre Diesen, *Fornyelse eller Forvitring? Forsvaret mot 2020*, Oslo: Cappelen Damm, 2011, 19-22.
2. Ida Helene Berg og Sverre Nyhus Kvalvik, *Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi*, FFI rapport 2015/00322, 13. februar 2015, 23.
3. Paul Belkin, *Assessing NATO's value*, Congressional Research Service, March 28 2019, 7.
4. NATO Public Diplomacy Division, *Defence expenditures of NATO countries 2011-2018*, March 14 2019, 8.
5. Bjørn S. Kristiansen og Sofie Prestgård, «Bakke Jensen om NATO-målet i 2024: Ikke et absolutt mål», *Dagsavisen*, sist oppdatert 17. mars 2019:
<https://www.dagsavisen.no/innenriks/bakke-jensen-om-nato-malet-i-2024-ikke-et-absolutt-mal-1.1449357>
6. FFI rapport 2015/00322, 13. februar 2015, 11.
7. Sveinung Bentzrød, «De mest kontroversielle sakene i Forsvaret siden den kalde krigen», *Aftenposten*, sist oppdatert 19. januar 2016:
<https://www.aftenposten.no/norge/i/EI43/De-mest-kontroversielle-sakene-i-Forsvaret-siden-den-kalde-krigen>
8. Sverre Diesen, *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*, Oslo: Cappelen Damm, 58.
9. Paul Narum og Sverre Diesen, «Forsvarets utvikling – planer og realiteter», *Norsk militært tidsskrift*, nr. 4 2013, 6.
10. Peter Viggo Jakobsen og Sten Rynning, «Denmark: happy to fight, will travel», *International Affairs*, Volume 95, Issue 4, July 2019, 877–895: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz052>
11. Ibid, 895.
12. NATO Public Diplomacy Division, *NATO Readiness Initiative*, June 2018:
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_06/20180608_1806-NATO-Readiness-Initiative_en.pdf
13. Det Kongelige Utenriksdepartement, *Meld. St. 36 (2016-2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*, 21. april 2017, 11.
14. General Curtis M. Scaparotti, *USEUCOM 2019 Posture Statement*, United States Army Commander, United States European Command, March 5, 2019, 2:
<https://www.eucom.mil/media-library/article/39546/useucom-2019-posture-statement>
15. Mathieu Boulègue, *Russia's military posture in the Arctic. Managing hard power in a low-tension environment*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, 27.
16. Julie Vissgren, Tormod Strand og Lokman Ghorbani, «Forsvarssjefen om russisk militærøvelse: - En nasjonal utfordring», *NRK.no*, 14. august 2019:
https://www.nrk.no/urix/forsvarssjefen-om-russisk-militaerovelse_-_en-nasjonal-utfordring-1.14660898
17. Alexander William Beadle, Sverre Diesen, Tore Nyhamarm Eline Knarrum Bostad, *Globale trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde*, FFI-Rapport 19/0045, 5. juli 2019, 87.
18. Ibid, 89.
19. Ibid, 90.
20. NATO, *Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, September 5 2014:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
21. NATO, *Brussels Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels*, July 11 2018:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm
22. Simen Tallaksen og Maria Dyrhol Sandvik, «Vil blåse opp budsjettet», *Klassekampen*, sist oppdatert 27. juni 2019: <https://www.klassekampen.no/article/20190627/ARTICLE/190629972>
23. Forsvaret, *Årsrapport 2018*, 98.
24. Ibid, 100.

UTSYN

- FORUM FOR UTENRIKS OG SIKKERHET

Stortorvet 3
0155 Oslo

www.prosjektutsyn.no

post@prosjektutsyn.no

I SAMARBEID MED:



NTL Forsvaret