



Globale trender mot 2040 implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans

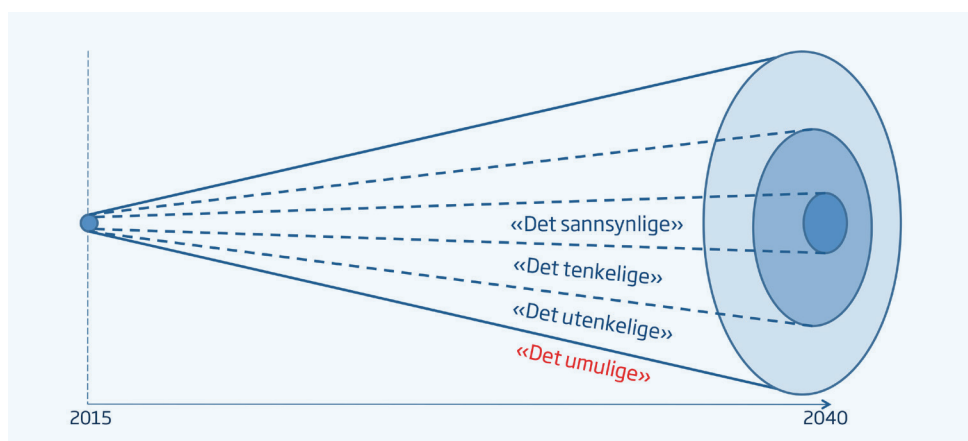
Fram mot 2040 øker usikkerheten rundt alliert støtte til Norge. Samtidig får Norge flere interesser utenlands. Et bredere spekter av oppgaver, der Forsvarets evne til å løse dem blir viktigere, vil sette dagens struktur under ytterligere press.

Forestill deg at du skal planlegge hvordan Forsvaret skal se ut om 25 år. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon preges av Russlands inngripen i Ukraina og kampen mot Den islamske staten i Syria og Irak. Men vil disse hendelsene også få størst konsekvenser på lang sikt?

Framtidsstudier

I Forsvarets langtidsplanlegging er det viktig å unngå nærsynthet. Valg av struktur og materiell-investeringer i dag kan få implikasjoner for flere tiår. Hensikten med framtidsstudier er å løfte blikket for å kunne skille langsiktige kontinuiteter fra kortvarige endringer, og tenke «utenfor boksen» rundt lite sannsynlige, men avgjørende hendelser.

I framtidsstudier kan vi skille mellom ulike typer utviklinger. Det sannsynlige baserer seg på dagens trender. Det tenkelige utgjør alternative løp utviklingen kan ta. Det utenkelige



er utviklinger som er vanskelige å forestille seg vil skje, uten at de er helt umulige.

▲ Figur 1:
Metodisk tilnærming til å studere framtiden.

Til sammen danner disse en tilnærming for å identifisere usikkerhetsrommet i framtiden, der usikkerheten øker over tid og alternative utviklingsløp kan få mer å si (figur 1).



▲ Afrika sør for Sahara kan bli en mer relevant region for Norge, også sikkerhetspolitisk.

Implikasjoner for Forsvaret

I 2015 publiserte FFI den første framtidstudien i Norge med et globalt perspektiv på våre forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser. Studien, som heter Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans, identifiserer utviklingstrekk innenfor tre hovedområder:

- ▶ Globale trender (politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige)
- ▶ Aktører (Russland, Nato, USA, FN, Kina og en rekke typer ikke-statlige aktører)
- ▶ Regioner (Arktis, Norden, Europa, Midtøsten og Nord-Afrika, og Afrika sør for Sahara)

Til sammen danner dette et grunnlag for å analysere hvordan utviklingen rundt oss kan påvirke Forsvarets rolle og relevans de neste 15–25 årene.

Asymmetrisk forhold til Russland

Den grunnleggende asymmetrien mellom Norge og Russland er en geopolitisk kontinuitet som ikke endres av politiske stemnings-skifter eller enkelthendelser andre steder i verden. Også i fremtiden vil Russland forbli en langt sterkere makt enn Norge, og det er lite som tyder på at forholdet til Vesten vil forbedre seg. Norge vil trolig måtte forholde seg til et mer selvhevdende Russland.

Gitt Russlands oppfatning av stormakters rett til å hevde sine interesser, kan ikke be-

grenset maktbruk mot småstater i landets nærhet utelukkes. Samtidig representerer ikke Ukraina-konflikten en grunnleggende endring i trusselen mot Norge. Den russiske maktbruken forutsatte forhold som ikke er overførbare til Norge, som russiske minoriteter og fravær av en sikkerhetsgaranti fra Nato.

Usikker alliert støtte

Samtidig er et av studiens viktigste funn at flere trender peker mot større usikkerhet om alliert støtte til Norge i en krisesituasjon. Den globale maktforskyvningen trekker USAs oppmerksomhet mot Asia. Innad i Nato gjør motstridende prioriteringer at det blir færre situasjoner hvor alle medlemsland vil være enig om at Artikkel 5 utløses (kollektivt forsvar). I tillegg vil europeiske forsvarsbudsjetter trolig komme under enda større press. Dette kan svekke en allerede synkende militær slagkraft i Europa.

Det betyr at vi får større usikkerhet om allierte lands vilje og evne til å komme andre, inkludert Norge, til unnsetning. De mest aktuelle situasjonene for maktbruk mot Norge i nord utgjør heller ikke klare Artikkel 5-situasjoner. Samtidig er det vanskelig å se for seg utvikling av en alternativ nordisk eller europeisk allianse uten at Nato først har gått i oppløsning. Et sentralt argument i framtidstudien er derfor at usikkerheten om alliert støtte er større enn usikkerheten om hvilke typer trusler Russland kan utgjøre i fremtiden.

Koalisjoner innenfor Nato kan bli den mest aktuelle rammen for alliert støtte til forsvar av Norge. USA forblir Norges viktigste allierte, men de vil sannsynligvis kreve mer igjen fra sine allianseforhold i fremtiden. Dermed kan det bli viktigere hva Norge bidrar med i framtidige internasjonale operasjoner.

Norske interesser i utlandet

Uavhengig av variasjonene i trusselbildet hjemme oppstår det stadig flere koblinger mellom verden og Norges sikkerhet og interesser.

For det første øker antallet nordmenn i utlandet som kan bli direkte berørt av hendelser langt borte. For det andre forventes det økt aktivitet av norske selskap i land med høy konfliktrisiko, særlig i Afrika sør for Sahara. I tillegg kan det komme sterkere krav fra diasporasamfunn om at Norge bør bidra militært i konflikter i opprinnelseslandet. En eller flere av disse koblingene kan skape forventninger om at Forsvaret skal bidra til å sikre norske liv og interesser i utlandet.

Dette vil i så fall representere et helt nytt grunnlag for bruk av Forsvaret utenlands som ikke har noe med de tradisjonelle begrunnelsene, som er alliansesolidaritet og fremming av fred og forsoning.

FN-operasjoner blir mer aktuelle

FNs rolle som garantist for dagens interna-



▲ Forsvaret må fortsatt tilpasses norsk klima for å kunne utføre viktige oppgaver hjemme.



▲ I framtiden kan det bli mer aktuelt å bruke Forsvaret til å sikre norske interesser og statsborgere i utlandet.

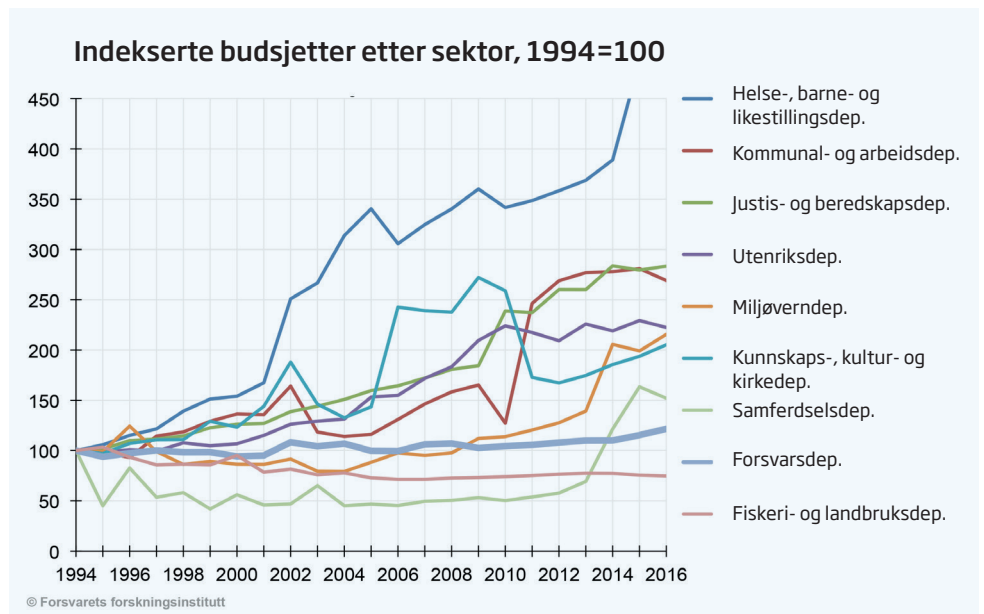
sjonale rettsorden kan komme under større press i en multipolar verdensorden, der nye stormakter og viktigere ikke-statlige aktører utfordrer dagens lover og regler. Da vil det bli enda viktigere for Norge å understøtte en FN-ledet verdensorden. Norske bidrag i FN-operasjoner kan også bli mer aktuelt hvis FN-operasjoner blir viktigere for USA. Da kan både alliansehensyn og egeninteresse tale mer for enn imot å delta i FN-operasjoner.

Forsvarets framtidige operasjoner

For Forsvaret kan høyere forventninger fra våre allierte og et sterkere ønske om å sikre egne interesser gjøre det viktigere å bidra til effektiv militær måloppnåelse i framtidige operasjoner. Dette skiller seg fra dagens situasjon, der det å delta i seg selv har vært det viktigste. Dersom det blir viktigere å oppnå målsetningene i framtidige operasjoner, kan ikke militære kapasiteter bare vurderes ut fra om de kan brukes hjemme og ute, men også om de kan skape tellende effekter.

Forsvarets rolle og relevans

Den samlede utviklingen peker mot et større behov for norske militære virkemidler de neste 15–25 årene. Usikker alliert støtte gjør at Norge må ta mer ansvar for sin egen sikkerhet. For Forsvaret blir det enda viktigere å sette opp en krigsforebyggende terskel mot aggresjon i Norges nærområder. Samtidig kan internasjonale operasjoner og støtte til samfunnsikkerhet bli mer aktuelt i lys av et



▲ Figur 2: Indeksert utvikling i bevilgningene til utvalgte departementer 1994–2016, justert med KPI-indeksen. Kilde: Tall fram til 2008 er hentet fra statsregnskapet. Tall fra 2009 til 2016 er hentet fra St.prp. nr. 1.

globalt konfliktbilde preget av svake stater, hyppigere naturkatastrofer, store demografiske endringer og mer krevende interne sikkerhetsutfordringer.

Forsvarsøkonomisk utvikling

Samtidig som oppgavespekteret blir bredere og evnen til å håndtere dem viktigere, blir Forsvaret stadig mindre med dagens forsvarsøkonomiske utvikling. Dette følger delvis av den forsvarsspesifikke kostnadsveksten

knyttet til moderne materiell, som gjør at antall enheter må reduseres når materiell skal moderniseres hvis ikke budsjettene kompenseres. I Norge nærmer vi oss allerede i dag punktet hvor antallet enheter blir kritisk lite.

I tillegg har Forsvarsdepartementet hatt en lavere budsjettøkning enn andre departementer (figur 2). Nye velferdsordninger og behovet for mer midler til helse- og omsorgs-sektoren er hovedforklaringen. I framtiden vil

en aldrende befolkning og kostnader knyttet til økt innvandring kunne forsterke presset på forsvarsbudsjettet. I ytterste konsekvens kan det bli nødvendig å erkjenne at Forsvaret ikke kan håndtere alle de oppgavene det er satt til i dag.

Forsvarets støtte i befolkningen

Uten en eksistensiell trussel fra Russland og i hardere konkurranse med andre statlige oppgaver kan det også bli vanskeligere å opprettholde forståelsen for hvorfor vi trenger et forsvar. Særlig hvis en nødvendig prioritering av de mest krevende, men minst sannsynlige oppgavene går utover evnen til å håndtere andre, vanligere oppgaver som støtte til sivilsamfunnet. Dette kan i seg selv underminere skattebetalernes vilje til å finansiere et forsvar i framtiden.

Endringer i befolkningens oppfatning av Forsvaret kan derfor bli avgjørende. Det er i dag store forskjeller mellom hvordan eldre og yngre generasjoner oppfatter Nato-medlemskapet og viljen til å forsvare Norge militært. I framtiden kan innvandrerbefolkningens oppfatning bli viktigere.

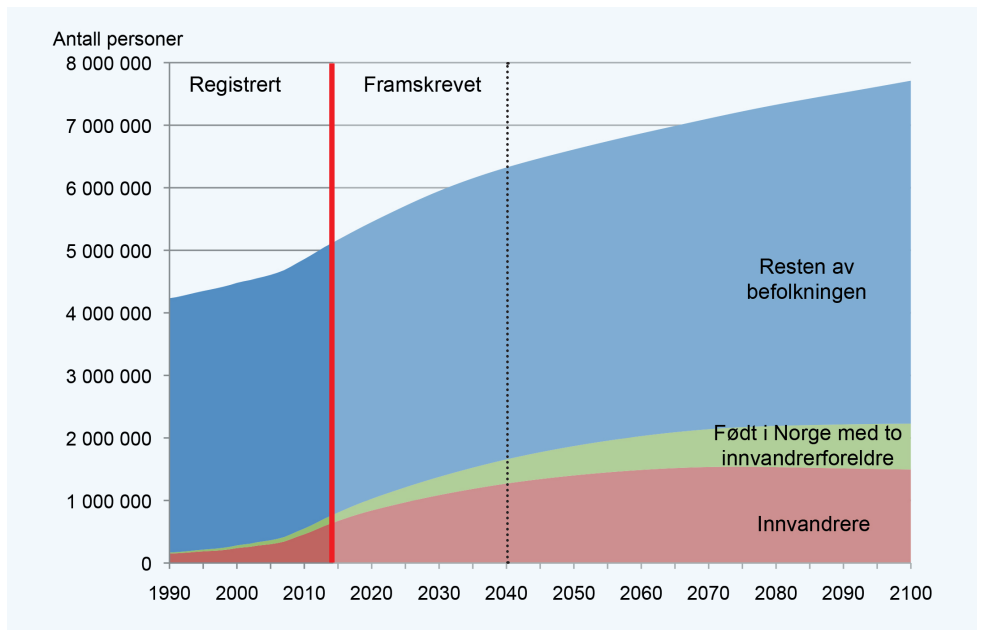
Som det fremgår av figur 3 vil andelen personer med innvandrerbakgrunn øke fra ca. 15 % i dag til rundt 30 % i 2040. Det er ikke gitt at denne delen av befolkningen vil ha den samme oppfatningen av når, hvor og hva Forsvaret skal brukes til som i dag.

Demografiske og verdimessige endringer vil derfor kunne bli viktige for de sosiale og politiske forutsetningene for Forsvaret fram mot 2040.

Kontaktperson:

Alexander William Beadle, forsker
 alexander.beadle@ffi.no

Les mer i FFI-rapport 2015/01452 Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans



▲ Figur 3: Innvandrere, personer født i Norge med to innvandrerforeldre, og resten av befolkningen fram mot 2100. Framskrevet i hovedalternativet til SSB. Kilde: SSB, juni 2014.

Globale trender mot 2040

- ▶ Første framtidsstudie med et globalt perspektiv på Forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel
- ▶ Tidsperspektiv 15–25 år
- ▶ Bygger på en rekke internasjonale framtidsstudier samt FFIs forskning på langtidsplanlegging, økonomi, personell, Russland, Europa, terrorisme, teknologi og internasjonale operasjoner
- ▶ Skal styrke FFIs støtte til Forsvarsdepartementets langtidsplanlegging, arbeid med fagmilitære råd og langtidsplaner for Forsvaret med et lengre og bredere perspektiv