

FOKUS: NATO 70

NATOs byrdefordelingsdebatt og norske alliansebidrag

Ida Maria Oma

Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høyskole

Sammendrag

Denne artikkelen redegjør for hva som har drevet og preget NATOs byrdefordelingsdebatt siden alliansen ble opprettet, og drøfter hvordan Norge har bidratt til byrdedelingen og hva det har hatt å si for norsk anseelse som alliert. Det argumenteres for at Norge i perioder har sakkert akterut som relevant bidragsyter i NATO. Hovedinntrykket er likevel at norske myndigheter gjennomgående har anstrengt seg for å ta en rimelig del av alliansens byrder og at dette har bidratt til å bygge og bevare god anseelse som alliert. Dagens byrdefordelingsdebatt har klare likhetstrekk med debatten under den kalde krigen gjennom fokus på det kollektive forsvar i Europa og økte forsvarsbevilgninger, men situasjonen er en ganske annen. Norge kan gjøre klokt i å finne tilbake til tidligere tiders innsats og dugnadsånd i å styrke forsvarsbudsjetter og egenevnen.

Nøkkelord: sikkerhetspolitikk · forsvarsøkonomi · nasjonalt forsvar · internasjonale operasjoner · transatlantiske relasjoner

Introduksjon

NATOs medlemsland ble på toppmøtet i Wales i 2014 enige om å snu en trend med synkende nasjonale forsvarsbudsjetter. De satte som mål å bevege seg i retning av å bruke minst to prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) på forsvar innen en tiårsperiode (NATO 2014). Etter Donald Trumps innsettelse som president i USA har to prosent blitt fremstilt som et ufravikelig minimumskrav til medlemslandene og ganske utilslørt blitt satt i sammenheng med amerikansk vilje til å stå ved artikkel 5 i Atlanterhavspakten om kollektivt selvforsvar.

*Kontaktinformasjon: Ida Maria Oma, e-post: imoma@ifs.mil.no

©2019 Ida Maria Oma. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Ida Maria Oma (2019). NATOs byrdefordelingsdebatt og norske alliansebidrag. *Internasjonal Politikk*, 77(1): 71–83. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1621>

Norges andel av BNP til forsvarsformål har økt fra 1,51 prosent i 2014 til anslagsvis 1,61 prosent i 2018, men andre land har økt mer og Norges plassering på NATOs liste har falt fra 7. til 12. plass og ligger an til å gå videre nedover. Det anslås at den norske BNP-andelen til forsvar vil synke mot 1,5 prosent i 2020, og i motsetning til flertallet av medlemslandene har ikke Norge lagt frem en plan for å nå to prosent eller mer innen 2024 (NATO, 2018; Johnsen, 2018).

Det går ikke ubemerket hen i Washington og Brussel at Norge taper terreng i prosentkampen. I et brev fra Trump til statsminister Erna Solberg før NATO-toppmøtet i Brussel i 2018 bemerkes det at Norge som eneste medlemsland med grense mot Russland mangler en plan for økning til to prosent, og det gis påpakning om å stå ved felles forpliktelser (Johnsen & Vissgren, 2018). NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg omtalte i januar 2019 norsk forsvarsinnsats som middelmådig, og advarte om at USA ikke kommer til å finne seg i urettferdig byrdefordeling (Heltne, 2019).¹

Det kan være uheldig for Norge å bli oppfattet som en alliert som snor seg unna å ta sin del av alliansens byrder. Forsvaret av Norge har i hele etterkrigstiden vært basert på en forutsetning om allierte forsterkninger, men sikkerhetsgarantien i artikkel 5 er strengt tatt ingen garanti. Militær støtte forutsetter en politisk beslutning av NATOs medlemsland. Det avgjørende er den allierte, og særlig den amerikanske, viljen og evnen til å komme til unnsetning. Selv om den allierte viljen først og fremst må ses i sammenheng med strategiske egeninteresser er det rimelig å anta at terskelen for å hjelpe påvirkes av hvorvidt det aktuelle medlemsland anses for å være en pålitelig alliert som selv bidrar til felles forpliktelser.

Denne artikkelen har til hensikt å redegjøre for hva som har drevet og preget NATOs byrdefordelingsdebatt siden alliansen ble opprettet, samt å drøfte hvordan Norge har bidratt til byrdedelingen og hva det har hatt å si for norsk anseelse som alliert. Det historiske tilbakeblikket kan samtidig bidra til å belyse hva dagens debatt har å si for Norge.

NATOs byrdefordelingsdebatt

Spørsmålet om byrdefordeling kan spores tilbake til diskusjonene forut for signeringen av Atlanterhavspakten i april 1949 og ligger til grunn for traktatens artikkel 3. Den pålegger medlemslandene enkeltvis og i fellesskap å opprettholde og videreutvikle sin individuelle og kollektive evne til å motstå væpnet angrep gjennom selvhjelp

¹ Som artikkelen kommer tilbake til kan to prosent-målet kritiseres, og Norge kommer godt ut av det på andre indikatorer for byrdefordeling. Debatten og forskningen om byrdefordeling i NATO rommer et utall ulike måter å definere og måle «byrden» på. Det reflekterer dels en tilbøyelighet til å fokusere på de indikatorer som fremhever eget lands innsats eller som underbygger et argument. Denne artikkelen tar utgangspunkt i *sentrale trender i den politiske debatten* mellom medlemslandene om hvordan kostnader forbundet med å nå felles mål er og bør være fordelt.

og gjensidig støtte (Thies, 2003, kap. 3).² Balansen mellom «selvhjelp» og «gjensidig støtte» forble imidlertid uavklart, og debatten om fordeling av kostnader mellom medlemslandene har fulgt alliansen gjennom hele dens 70-årige historie.³ Den har samtidig variert i intensitet og innhold, med tre hovedfaser: den kalde krigen, etter den kalde krigen, og perioden siden 2014.

Fokus for byrdefordelingsdebatten under den kalde krigen var bidrag til det kollektive forsvar mot Sovjetunionen, og det vanligste mål for NATO-landenes forsvarsbyrde var forsvarsutgiftens andel av BNP (Ringsmose, 2010, s. 321–324). Men selv om BNP til forsvar var det mest utbredte mål for å sammenlikne NATO-landenes andel av byrden, var et viktig prinsipp for samarbeidet at medlemslandene skulle bidra etter evne og i henhold til komparative fortrinn sett opp mot strategi og forsvarsplaner (Mattelaer, 2016; Kunertova, 2017).

Gjennom den kalde krigen ble debatten først og fremst drevet av amerikansk misnøye med europeisk egeninnsats. USA var fra start innstilt på å yte stor økonomisk og militær støtte, men forventet betydelig egeninnsats fra sine europeiske allierte og økt prioritet til forsvar etter hvert som landene kom økonomisk på fote etter verdenskrigen. Det ble med jevne mellomrom advart fra amerikansk hold om reduksjoner i deres engasjement i Europa dersom ikke europeerne økte sine forsvarsbudsjetter eller kompenserte det amerikanske styrkenærværet økonomisk. Gjennom perioden hevdet USA med rette at det dekket en svært stor del av regningen for fellesforsvaret, en pris europeerne kunne anta at amerikanerne fant det verdt å betale gitt USAs grunnleggende sikkerhetsinteresser under den kalde krigens bipolare maktstruktur (Lunn, 1983; Thies, 2003, kap. 3; Sloan, 2010, kap. 3–4).

Det opprinnelige grunnlaget for NATOs eksistens falt bort med Sovjetunionens oppløsning, men flere fremtredende eksperters spådom om at alliansen ville gå til grunne slo ikke til. NATO gikk «out of area» fremfor «out of business» – i første omgang gjennom operasjoner i egen bakgård på Balkan (Melby, 2009, s. 119, s. 123–126). Dette bidro til at oppmerksomheten i byrdefordelingsdebatten ble forskjøvet fra «input» (forsvarsbevilgninger) til «output» (kapabiliteter) (Jakobsen & Ringsmose, 2017).⁴ Evne og vilje til å stille relevante militære bidrag i internasjonale operasjoner kom i en særstilling. Denne tendensen ble forsterket med den amerikanske «krigen mot terror» etter angrepene i New York og Washington 11.

² Den amerikanske utenriksministeren Dean Acheson forklarte for Senatet i forbindelse med ratifikasjonsprosessen at hensikten med artikkelen var å «ensure that nobody is getting a meal ticket from anybody else so far as their capacity to resist is concerned» (siteret i Thies, 2003, s. 53).

³ NATOs medlemsland har aldri kommet frem til en omforent «formel» for byrdefordeling, og USA har gjennomgående hevdet at det tar en uforholdsmessig stor del av alliansens byrder. Dette tilsier at USA har hatt en vedvarende strategisk interesse i at NATO består, og at strategiske egeninteresser er viktigere enn byrdedeling og alliansesolidaritet som «limet» i alliansen.

⁴ Relevant i den sammenheng er påtrykket om militær «transformasjon» gjennom amerikansk-drevne initiativer som Defence Capability Initiative (1998) og Prague Capability Commitment (2002). Se f.eks. Heier (2017).

september 2001. I tillegg ble fordeling av risiko en sentral dimensjon i debatten, spesielt i forbindelse med NATOs operasjon i Afghanistan, der det kom til sterke interne brytninger knyttet til hvem som sendte styrker til de harde kampene i sør og tok store tap (Oma, 2015, s. 1–2).

NATO har siden 2014 rettet oppmerksomheten tilbake til Europa og den kollektive forsvarsoppgaven som respons på økt russisk evne og vilje til maktbruk.⁵ Dette gjenspeiles i byrdefordelingsdebatten, der særlig størrelsen på nasjonale forsvarsbudsjetter har fått økt oppmerksomhet.⁶ Videre er bidrag til alliansens bestrebelser for økt evne til avskrekking og kollektivt forsvar etterspurt, som styrking av NATOs reaksjonsstyrker (NRF) og fremskutt nærvær i Øst-Europa (eFP). Samtidig forventes fortsatt bidrag i operasjoner langt unna. Debatten er på den ene siden mer mangefasettert enn tidligere – det forventes «cash, capabilities and contributions» (NATO, 2017) og innsats både «in area» og «out of area». På den annen side er den mer endimensjonal gitt at president Donald Trump har øynene festet på to prosent-målet som enkel målestokk for hvem som tar sin andel av byrden.

Selv om byrdefordelingsdebatten i perioden med Trump i Det hvite hus kan karakteriseres som en ekstremvariant, var også Barack Obamas presidentperiode kjennetegnet av økt påtrykk på de europeiske allierte. USA forventer at europeiske land tar langt større ansvar for egen og europeisk sikkerhet så vel som økt ansvar i operasjoner utenfor kjerneområdet, og geopolitiske utviklingstrekk tilsier at det er grunn til å ta kravene på alvor. USA har fortsatt viktige strategiske interesser i Europa, noe økt militært engasjement i regionen etter 2014 vitner om. Samtidig rettes stadig mer av USAs oppmerksomhet og ressurser mot Asia og Stillehavet, der Kinas vekst utfordrer den regionale maktbalansen. Europa kan med andre ord ikke ta USAs evne og vilje til kollektivt forsvar for gitt på samme måte som før (Hilde & Rø, 2013).

Norske bidrag, innsats og anseelse

Den kalde krigen

Norge er blitt betegnet som en «nettoimportør av sikkerhet» under den kalde krigen (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 32). Knappt noe annet NATO-land mottok mer støtte målt i forhold til folketall gjennom Marshall-planen, våpenhjelpen og NATOs infrastrukturprogram. Ut over stor finansiell og materiell støtte var norsk territorium et høyt prioritert område for alliert innsats i tilfelle krise eller krig – særlig

⁵ Reorienteringen skyldes hendelser og utviklingstrekk som går lenger tilbake i tid (særlig Georgia-krigen og Russlands militære modernisering fra 2008), men starten på Ukraina-krisen i 2014 ble et veiskille for alliansen.

⁶ NATOs medlemsland ble enige om to prosent som rettesnor for forsvarsutgiftenes andel av BNP allerede i 2006, men da på forsvarsministernivå (Rynning, 2015). Siden 2014 har størrelsen på nasjonale forsvarsbudsjetter fått klart større oppmerksomhet.

under den såkalte andre kalde krigen fra midten av 1970-årene (Tamnes, 1997, s. 63–64; Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 58).⁷

Norges bidrag til fellesforsvaret kan ved første øyekast synes å ha vært begrenset. Etter at Tysklandsbrigaden ble trukket hjem i 1953 bidro norske styrker i den allierte rammen i all hovedsak til nasjonal forsvarsinnsats.⁸ Samtidig var forsvar av eget territorium den fremste bruk av norske styrker i vestblokkens forsvarsbestrebelse. Norges geografiske plassering og forsvinnende små ressurser sammenliknet med Sovjetunionens militære slagkraft i nordregionen tilsa at det var naturlig at Norge konsentrerte sin innsats om nasjonalt forsvar (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 52).⁹

Norge bidro dessuten på flere områder med betydning langt ut over forsvaret av eget territorium, der de viktigste bidrag var innenfor etterretning og varsling. I kraft av sin beliggenhet i umiddelbar nærhet til Sovjetunionen og i linjen mellom de to supermaktene hadde Norge en sentral betydning som «lytte- og utkikkspost i nord» (Tamnes, 1997, s. 69–74).¹⁰ Den informasjon som kunne samles inn fra norsk område om sovjetisk militær kapasitet og aktivitet i nordområdene, hadde stor verdi for USA og alliansen som helhet (Skogrand, 2004, s. 216). I tillegg til verdifull etterretning og mulighet for tidlig varsling av et angrep fra øst var den norske handelsflåten et viktig bidrag til fellesforsvaret – Norge ville som transportør under krise og krig være for stormakt å regne (Eriksen & Pharo, 1997, s. 66–67; Tamnes, 1997, s. 67).¹¹

Størrelsen på norske forsvarsbudsjetter var imidlertid gjennomgående relativt lav. Norge var under et stadig påtrykk fra alliansen og særlig USA om økte forsvarsbevilgninger, og det skortet ikke på kritikk, påpekning av svakheter og oppfordring til kvalitetsheving i det norske forsvaret fra alliert hold (se f.eks. Skogrand, 2004, s. 204; Gjeseth, 2014, s. 16–17). Det er likevel lite som tilsier at det var en spesiell misnøye med Norge.¹² Det kan argumenteres for at Norge fremviste betydelig egeninnsats og dugnadsånd i å styrke den nasjonale forsvarsevnen, og at denne innsatsen ble funnet akseptabel.

⁷ Nordregionens strategiske betydning økte fra midten av 70-tallet. Det skyldtes særlig den sovjetiske styrkeopprustningen på Kolahalvøya, USAs nye maritime strategi og skiftet i NATOs strategi fra et grunnlag i doktrinen om massiv gjenjeldelse med atomvåpen som bærebjelke til fleksibel respons med økt vekt på konvensjonelle midler, samt mer generelt det økte spenningsnivået mellom øst og vest (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 371–372).

⁸ Norske styrker ble hovedsakelig brukt utenlands i forbindelse med fredsbevaring i FN-regi. Norge var en betydelig bidragsyter til FNs operasjoner under den kalde krigen.

⁹ Da Tysklandsbrigaden ble trukket hjem, var det for øvrig under påtrykk av forsvarsplanleggerne i NATO, som hadde kommet til at innfrielse av nye og prioriterte krav til nasjonal beredskap forutsatte at Brigaden stod i Norge (Tamnes, 1986, s. 141–144; se også Johansen, 1999).

¹⁰ For en detaljert gjennomgang av Norges militærstrategiske betydning for alliansen under den kalde krigen, se Bjerga (2001).

¹¹ For en detaljert gjennomgang av Norges bidrag til NATOs fellesforsvar, se Børresen, Gjeseth & Tamnes (2004, kap. 6).

¹² Alliert kritikk og trusler mot Danmark var mer uttalt. Danmark ble betraktet som et svakere ledd i alliansekjeden enn Norge, særlig med bakgrunn i vesentlig lavere forsvarsbudsjetter og «fotnotepolitikk» på 80-tallet. Se for eksempel Petersson & Saxi (2013).

Det fremste eksempel på nasjonal egeninnsats og dugnadsånd er den storstilte oppbyggingen av Forsvaret i 50-årene, under inntrykk av utbruddet av Koreakrigen og et tilspisset forhold mellom øst og vest (Skogrand, 2004, s. 256). De norske forsvarsbevilgningene steg kraftig mellom 1950 og 1955; i 1952–53 utgjorde forsvarsbudsjettet nærmere 5 prosent av BNP (ibid., s. 243). Dette reflekterte dels en økt frykt for sovjetisk militær ekspansjon i Europa. Men det skyldtes også en norsk erkjennelse av at verken våpenhjelp eller et utvidet amerikansk engasjement i Europa, fortrinnsvis på nordflanken, kom gratis (Eriksen & Pharo, 1997, s. 36–37; Gjeseth, 2014, s. 21).¹³

Da den kraftige veksten i norske forsvarsbudsjetter flatet ut fra midten av 50-årene, var det i tråd med hovedtendensen i alliansen.¹⁴ Forsvarsbudsjettene ble likevel liggende på et jevnt og delvis stigende nivå, før en lang periode med stabil budsjettvekst under den andre kalde krigen. Budsjettveksten må igjen ses i sammenheng med norske trusselvurderinger, men også alliert påtrykk og et norsk ønske om å bli oppfattet som en lojal alliert som fortjente støtte dersom behovet skulle oppstå. NATO-toppmøtet i Washington i 1978 satte tre prosent reell årlig vekst som målsetting for medlemslandenes forsvarsbudsjetter.¹⁵ Den årlige vekstraten for Norges del lå tett på dette i hele perioden fra og med annen halvdel av 70-årene og frem til 80-tallets avslutning (Molvig, 1994, s. 4). Ut over satsing i kroner og øre forholdt Norge seg gjennomgående ganske lojalt til råd og retningslinjer (styrkemål) for Forsvarets omfang og struktur, selv om det som nevnt ikke skortet på påpekning av svakheter ved det norske forsvaret fra alliert hold (Skogrand, 2004, s. 203).

I sum er det rimelig å si at Norge ytte svært relevante bidrag til alliansen under den kalde krigen og tok del i byrdene på et nivå som allierte fant akseptabelt. Dette bidro til at Norge regnes for å ha hatt en god posisjon i alliansen og at USA gjennomgående betraktet forholdet til Norge som meget bra – til tross for at landet i perioder kunne være «en litt brysom» alliert (Tamnes, 1997, s. 61, kap. 4).¹⁶

¹³ I bind 4 og 5 av *Norsk forsvarshistorie* (2004) tillegges nasjonale trusselvurderinger langt større betydning som forklaring på budsjettutviklingen enn i tilsvarende studier av Danmark (se Ringsmose, 2009). Dette kan ha sammenheng med ulike erfaringer og lærdommer fra andre verdenskrig. En norsk lærdom ulik fra danskenes var at nasjonal innsats nyttet (som dels må ses i sammenheng med geografiske og topografiske forhold). Den måtte imidlertid ha nok kraft til å holde ut inntil allierte forsterkninger var på plass.

¹⁴ Det hadde innen den tid vist seg at styrkemål vedtatt under NATO-møtet i Lisboa i 1952 var for ambisiøse sett opp mot den politiske viljen i de fleste medlemsland. Videre syntes ikke den internasjonale situasjonen lenger fullt så truende. Med doktrinen om massiv gjengjeldelse ble dessuten behovet for konvensjonell opprustning mindre påtrengende (Skogrand, 2004, s. 262).

¹⁵ Dette står for ordens skyld ikke i motsats til at forsvarsutgiftenes andel av BNP var det mest utbredte mål for å sammenlikne medlemslandenes andel av byrden.

¹⁶ Norge inntok tidvis særegne standpunkter samt utformet selvpålagte begrensninger (der basepolitikken, begrensninger på alliert virksomhet i Nord-Norge og atompolitikken utgjør de viktigste) i en balansegang mellom integrasjon og avskjerming i alliansen. Se også bind 4 og 5 i *Norsk forsvarshistorie* (2004).

Brytningstid og kamp mot terror

Med Sovjetunionens sammenbrudd mistet Norge sin sentrale militærstrategiske betydning for alliansen, og NATOs vektlegging av operasjoner utenfor traktatområdet gjorde at nasjonalt forsvar ble mindre verdsatt som bidrag til byrdedelingen enn tidligere. Norske myndigheter innså raskt at oppslutning om en ny rolle for NATO var nødvendig for å ivareta forholdet til USA og sikre alliansens fortsatte eksistens. Den tradisjonelle norske motstanden mot NATO-engasjement i konflikter «out of area», blant annet fordi det kunne undergrave den kollektive forsvarsoppgaven (se f.eks. Liland, 1999), måtte oppgis. Norge var imidlertid lite forberedt både politisk og militært på deltakelse i den spisse enden av de internasjonale operasjonene på 90-tallet, og relativt sene med å tilpasse sin forsvarsstruktur og internasjonale innsats til endrede allierte forventninger.¹⁷ Det har sammenheng med norsk geografi, trusselvurdering og forsvarstradisjon.¹⁸

Norges internasjonale militære innsats økte riktignok i størrelse med avslutningen av den kalde krigen, men norske bidrag var lenge begrenset til en støtterolle.¹⁹ Norske myndigheter tilstrebet å bevare en tradisjonell fredsbevarende profil i operasjoner ute. Da rammen for norsk deltakelse i operasjoner på Balkan skiftet fra FN til NATO i andre halvdel av 90-tallet, ble det imidlertid erkjent at en mer aktiv militær rolle var nødvendig for å motvirke en marginalisering av Norges posisjon i alliansen.²⁰ Politikerne viste seg villige til å stille bidrag ut over i en støttende rolle, men den militære evnen var fortsatt begrenset. Norske kampfly manglet for eksempel evne til operasjoner i mørket og luft-til-bakke kapasitet. Forsvaret hadde dessuten utfordringer med å sette opp bidraget til Kosovo Force i tide (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 223–227; Haaland, 2007). Norges utsendinger til NATO advarte om at landet var i ferd med å tape sin gode anseelse i alliansen (VG, 1999).

Under inntrykk av erfaringene fra Balkan, alliansens arbeid med et nytt strategisk konsept og amerikansk påtrykk for transformasjon, ble én av de sentrale målsettinger for den omstilling av Forsvaret som tok til ved årtusensskiftet – i stort drevet av en dobbel ubalanse, mellom ambisjoner og ressurser, og mellom oppgaver og struktur – å bedre Norges evne til å stille relevante militære bidrag i internasjonale

¹⁷ Petersson og Saxi (2013) argumenterer for at Norge og Danmark byttet plass i alliansens interne regnskap etter den kalde krigen. Se også Ringsmose (2007); Jakobsen, Ringsmose & Saxi (2018).

¹⁸ Overgangen fra den kalde krigens bipolare maktstruktur til et unipolart system med USA som eneste supermakt endret ikke asymmetrien i naboskapet mellom Norge og Russland. En oppfattet rest-trussel fra et uforutsigbart Russland og evne til å motstå en invasjon fra øst forble dimensjonerende i norsk forsvarsplanlegging gjennom 90-tallet.

¹⁹ Under Golfkrigen i 1990–91 deltok Norge med et kystvaktsskip og et sanitetskompani, mens danskene sendte et krigsskip. Deltakelsen i UN Protection Force (UNPROFOR) på Balkan i 1992–95 omfattet for eksempel en ingeniørtropp, transporthelikoptre og en logistikkbataljon.

²⁰ I 1997 ble den norske logistikkbataljonen i Bosnia erstattet av en mekanisert bataljon samt et infanterikompani fra den nyopprettede Telemark bataljon. I 1999 stilte Norge med seks F-16 kampfly i NATOs luftoperasjon under Kosovo-krigen og med en mekanisert bataljon til Kosovo Force (KFOR).

operasjoner. Over de neste årene ble den kalde krigens invasjonforsvar basert på mobilisering og verneplikt avviklet til fordel for et langt mindre og delvis profesjonalisert innsatsforsvar, med evne til innsats i hele konfliktspekteret både hjemme og ute (Bogen & Håkenstad, 2015).

Kampen mot internasjonal terrorisme i kjølvannet av 9/11-angrepene ble en anledning for Norge til å vise at man tok gjensidigheten i allianseforpliktelsene på alvor ved å stille substansielle bidrag.²¹ Norge deltok i den USA-ledede Operation Enduring Freedom (OEF) i Afghanistan fra årsskiftet 2001/2002, og sendte høyt verdsatte bidrag som spesialstyrker og kampfly. Særlig innsatsen til norske spesialstyrker ble møtt med stor anerkjennelse. USAs forsvarsminister Donald Rumsfeld roste Norge for «wonderful cooperation and support» (CNN, 2002). Da NATO i 2003 tok på seg ledelsen av International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan, prioriterte imidlertid Norge å bygge opp sin innsats i den operasjonen. Engasjementet i ISAF ble Forsvarets hovedansvarliggende i tiåret som fulgte, med et gjennomsnitt på omkring 500 utsendte soldater.²² Norge var en solid bidragsyter målt i forhold til folketall, stilte en lang rekke etterspurte kapasiteter i både kamp- og støtteroller, og tok på seg betydelige ansvarsoppgaver – herunder rollen som ledernasjon for ISAF-PRTeT (Provincial Reconstruction Team) i Faryab-provinsen i Nord-Afghanistan. Norske beslutningsprosesser om styrkebidrag til ISAF viser at det ble ansett som viktig å imøtekomme allierte forventninger til bidrag og byrdedeling. Formålet var å understøtte solidariteten i alliansen og NATOs fortsatte relevans, samt å styrke oppfatningen av Norge som en god alliert for selv å få hjelp dersom behovet skulle oppstå (Oma, 2015; se også NOU, 2016).

Norges deltakelse i kampen mot internasjonal terrorisme var i perioder begrenset av innenrikspolitiske hensyn. Hensynet til å bevare regjeringssamarbeidet kan langt på vei forklare Norges nei til å delta i den amerikansk-ledede invasjonen av Irak i mars 2003, avslutningen av engasjementet i OEF i januar 2006 og gjentatte avslag på allierte forespørsler i perioden 2006–08 om å bidra til ISAF sør i landet (Oma, 2014). Særlig det siste ble gjenstand for uvanlig skarp kritikk fra NATO-hold og nære allierte.

Norge søkte imidlertid aktivt å kompensere i tilfeller der allierte anmodninger ble avslått. Det ble for eksempel stilt militære styrker til disposisjon for ikke-stridende oppgaver i det okkuperte Irak etter invasjonen, og norske spesialstyrker ble sendt til Kabul-området «hver gang» Stoltenberg II-regjeringen (2005–2013) ikke klarte å bli enige om å sende et bidrag til sør. Utvalget som evaluerte Norges sivile og militære innsats i Afghanistan, fant at de negative norske svarene på anmodninger om å sende

²¹ Som respons på terrorangrepet mot USA aktiverte NATO artikkel 5 for første gang i alliansens historie.

²² Balansen mellom ute- og hjemmeoppgaven er krevende for Norge som småstat. Engasjementet i ISAF gikk på bekostning av nasjonal strukturutvikling og beredskap, en betydelig byrde sett med norske øyne.

styrker «ikke fikk alvorlige eller langvarige konsekvenser for Norges forhold til allierte eller for Norges posisjon i NATO» (NOU, 2016, s. 196). Norge havnet utenfor en «indre krets» knyttet spesifikt til Afghanistan, men norsk omdømme tok ikke varig skade. Dette settes nettopp i sammenheng med annen innsats Norge kunne vise til.

Inn i bildet her kommer også den norske deltakelsen med kampfly i de USA- og NATO-ledede luftoperasjonene over Libya fra mars til oktober 2011. Selv om den raske norske beslutningen om å stille med kampfly handlet om norsk støtte til en FN-ledet verdensorden og det nye prinsippet om «ansvar for å beskytte» (R2P), var bidraget også forbundet med sikkerhetspolitisk gevinst (Libya-utvalget, 2018, s. 72–76). De norske kampflyene stod innledningsvis for rundt 15 prosent av alle luftangrep mot bakkemål, og tok på seg politisk sensitive oppdrag som de fleste andre i koalisjonen ikke ønsket, eller evnet å påta seg (Henriksen, 2013, s. 30–32). Norge ble berømmet for innsatsen ved et utall anledninger, ikke minst da statsminister Jens Stoltenberg høsten 2011 omsider ble invitert til Det hvite hus og fikk skryt av president Barack Obama (Henriksrud, 2012, s. 76).

I sum havnet Norge i bakevja i det interne spillet om bidrag og omdømme i alliansen etter avslutningen av den kalde krigen, men la seg etter hvert i selen for å bli oppfattet som en relevant bidragsyter i en ny situasjon. Selv om innenrikspolitikken tidvis var en begrensning bidro Norge overordnet sett betydelig til USA- og NATO-ledede operasjoner etter årtusensskiftet, og sikret med det fortsatt god anseelse som alliert.²³

Ukraina-krisen, Trump og prosentkamp

NATOs reorientering mot den kollektive forsvarsoppgaven passer som hånd i hanske med norske prioriteringer.²⁴ Med den felles forståelsen i alliansen av Russland som en strategisk hovedutfordring er norsk innsats på eget territorium og i egne nærområder igjen et naturlig bidrag til alliansen, og norske bidrag innenfor etterretning og overvåkning i nordområdene er ettertraktet (Ekspertgruppen, 2015, s. 41, 67). Solberg-regjeringen (2013–) har fremhevet at den prioriterer å styrke kapasiteter med «evne til å etablere nasjonal og alliert situasjonsforståelse i nord». Den vektlegger mer generelt å anskaffe strategiske kapasiteter som ubåter, maritime overvåkingsfly (P-8) og kampfly (F-35) som «viktige bidrag [både] til Forsvarets avskrekkende evne og [...] NATOs kollektive forsvarsevne» (FD, 2015–2016, s. 7).

Samtidig erkjennes det at internasjonal innsats fortsatt er etterspurt, og at Norge må opprettholde et synlig militært utenlandsengasjement for å bli oppfattet å ta sin del av alliansens byrder. Norge har de siste årene for eksempel videreført et spesialstyrkebidrag som støtter en afghansk spesialpolitienhet i rammen av Resolute

²³ USAs støtte til Stoltenbergs kandidatur som generalsekretær i NATO hadde neppe vært tilfelle dersom Norge ikke hadde vært oppfattet som en god alliert.

²⁴ Det norske nærområdeinitiativet fra 2008 argumenterte for økt fokus på det kollektive forsvar og en bedre balanse mellom «out of area» og «in area». Se Hilde & Widerberg (2014).

Support Mission, og bidratt til den internasjonale koalisjonen mot ISIL (Operation Inherent Resolve) gjennom kapasitetsbygging av lokale styrker i Irak. Denne innsatsen gir Norge «sikkerhetspolitisk uttelling hos våre nærmeste allierte» (FD, 2018–2019, s. 21). Norge har også demonstrert solidaritet med de særlig utsatte allierte i Øst-Europa gjennom bidrag til NATOs fremskutte nærvær i Litauen, og bidrar jevnlig og tungt til stående styrker og den nye «spydspissen» i NRF – Very High Readiness Joint Task Force (VJTF).

Til alt dette kommer at vurderingen av Norge i NATOs forsvarsplanleggingsprosess samlet sett var positiv senest i 2018, der andel av BNP til forsvarsformål er kun én av elleve indikatorer (FD, 2018–2019, s. 162–170). Likevel er Norge blant landene som trekkes frem som middelmådige i dagens byrdefordelingsdebatt.

Den norske responsen på dette har vært å fremheve sin eksisterende innsats samt områder der Norge gjør det bedre enn både gjennomsnittet og målsettingen i NATO – særlig den store investeringsandelen. Det forklares at høy BNP-vekst har medført en synkende andel BNP til forsvar selv med en reell vekst i forsvarsbudsjettene. Videre fremholdes at det viktigste er hva økte bevilgninger brukes til. Det er mange gode argumenter for (og mot) statsminister Erna Solbergs uttalelse om at «prosentmål er tull» (Forsvarets forum, 2015), herunder at det viktigste er hvordan pengene brukes.²⁵

Likevel spør det om regjeringens lovnad om å «fortsette å strekke oss mot to prosent» i neste langtidsplan (2021–2024) er tilstrekkelig for å holde seg inne med USA når den amerikanske presidenten roper om at det er to prosent som gjelder. Norge er et rikt land som oppfattes å kunne bruke langt mer på forsvar (Heltne, 2019). Høy BNP-vekst som forklaring på forsvarsbevilgningenes synkende andel er trolig egnet til å provosere.

Det er ikke grunnlag for å slutte at den norske tilnærmingen vil skade relasjonen til USA og norsk posisjon i alliansen på sikt. Det ansente forholdet mellom USA og Russland og Norges strategisk viktige beliggenhet i nærhet til Nordflåtens strategiske atomubåter kan tilsa at Norge slipper «billig» unna. Samtidig er det ikke tilstrekkelig å være «NATO i nord», som under den kalde krigen. Videre kan Trumps «tilbøyelighet til å bilateralisere USAs relasjoner med omverdenen»²⁶ og trolig ensidige vektlegging av én opphøyd indikator for byrdefordeling, medføre at Norge plasseres på et uformelt B-lag i alliansen (Rø, 2018). Det gjør Norge sårbar i en tid med økt bekymring for Russland, spesielt fordi det trues med konsekvenser for den enkelte «gratispassasjer». Russlands kjernefysiske kapasitet i nordområdene utgjør en trussel mot USA og tilsier at Norge kan feste lit til amerikansk hjelp i en alvorlig krise. Terskelen for hjelp i de mer sannsynlige kriser i en uklar gråsoner mellom fred og krig er imidlertid høyst uklare.

²⁵ Se for eksempel Rynning (2015); Techau (2015); Mattelaer (2016); Kunertova (2017).

²⁶ Se også Romarheim (2017).

Avslutning

Norge har i perioder sakkert akterut som relevant bidragsyter i NATO og vært utenfor den indre krets av allierte. Hovedinntrykket er likevel at norske myndigheter gjennomgående har anstrengt seg for å ta en rimelig del av alliansens byrder og at dette har bidratt til å bygge og bevare god anseelse som alliert. Norge fremviste betydelig egeninnsats og dugnadsånd i oppbyggingen av Forsvaret under den kalde krigen og i omstilling etter den kalde krigen – selv om den kom sent i gang. Norske alliansebidrag har i stort vært relevante og bidratt til anerkjennelse hos nære allierte.

Dagens byrdefordelingsdebatt har klare likhetstrekk med debatten under den kalde krigen gjennom fokuset på det kollektive forsvar i Europa og økte forsvarsbevilgninger. Samtidig er situasjonen en ganske annen, der både en personspesifikk faktor (Trump) og endringer i USAs maktposisjon og strategiske prioriteringer tilsier at amerikansk vilje og evne til kollektivt forsvar av europeiske medlemsland er beheftet med større usikkerhet enn før – også i Norges tilfelle til tross for fornyet amerikansk oppmerksomhet om nordområdene. Gitt denne situasjonen og naboskapet til Russland, er spørsmålet om ikke Norge gjør klokt i å finne tilbake til tidligere tiders dugnadsånd og gjøre knallharde prioriteringer med henblikk på å styrke forsvarsbudsjetter og egenevnen.

Om artikkelen

Jeg vil gjerne takke Rolf Tamnes, Paal Hilde, Kjell Inge Bjerga, gjesteredaktøren og anonym fagfelle for mange nyttige kommentarer på tidligere utkast.

Om forfatteren

Ida Maria Oma er førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier (IFS), og har en PhD i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo.

Litteratur

- Bjerga, K. I. (2001). *Sikkerhetspolitikk, militærstrategi og kommandoordning*. IFS Info 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyer.
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). *Allianseforsvar i endring, 1970–2000*, bind 5 i *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide.
- CNN (2. april, 2002). «Secretary Rumsfeld, Norwegian Defense Minister discuss war».
- Ekspertgruppen for forsvar av Norge (2015). *Et felles løft*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Eriksen, K. E. & Pharo, H. Ø. (1997). *Kald krig og internasjonalisering, 1949–1965*, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikkshistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FD (2015–2016). *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Prop. 151 S. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- FD (2018–2019). *For budsjettåret 2019*. Prop. 1 S. Oslo: Forsvarsdepartementet.

- Forsvarets forum (2015, 6. august). *Erna den andre*. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/Portretter/portrett-erna-solberg>.
- Gjeseth, G. (2014). *Den amerikanske våpenhjelpen. Modernisering eller konservering?* Oslo Files on Defence and Security 2. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Haaland, T. L. (2007). Participation in peace support operations for small countries: The case of Norway. *Journal of International Peacekeeping*, 14 (4), s. 493–509.
- Heier, T. (2017). Drømmen om Amerika - en selvoppfyllende profeti. *Internasjonal politikk*, 75 (1), s. 13–20.
- Heltne, L. (2019, 9. januar). Jens Stoltenberg støtter Trumps Nato-refs. *Dagens Næringsliv*.
- Henriksen, D. (2013). Suksess uten innflytelse? Norges erfaring fra operasjonene i Libya. *Internasjonal Politikk*, 71 (1), s. 29–57.
- Henriksrud, P. (2012). *Norsk deltagelse i operasjonene over Libya 2011* (Masteroppgave). Forsvarets høyskole.
- Hilde, P. S. & Rø, J. G. (2013). USA, NATO og Norge: Vilkårene for transatlantisk sikkerhetssamarbeid. I Å. Weltzien & O. Mølster (Red.), *Norge og det nye verdenskartet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hilde, P. S. & Widerberg, H. (2014). Norway and NATO: The art of balancing. I R. Allers, C. Masala & R. Tamnes (Red.), *Common or divided security?* Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Jakobsen, P.V. & Ringsmose, J. (2017). *Burden sharing in NATO: The Trump effect won't last*. NUPI Policy Brief no. 16.
- Jakobsen, P.V., Ringsmose, J. & Saxi, H. L. (2018). Prestige seeking small states. *European Journal of International Security*, 3 (2), s. 256–277.
- Johansen, L. P. (1999). *Fra militært tomrom til militært tyngdepunkt: opprettelsen av Brigaden i Nord-Norge* (Hovedfagsoppgave). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Johnsen, A. B. & Vissgren, J. (2018, 26. juni). Norge må oppfylle toprosentmålet. *VG*.
- Johnsen, A. B. (2018, 13. februar). Norge faller på NATOs liste over forsvarsutgifter. *VG*.
- Kunertova, D. (2017). One measure cannot trump it all: Lessons from NATO's early burden-sharing debates. *European Security* 26 (4), s. 552–574.
- Libya-utvalget (2018). *Evaluering av norsk deltagelse i Libya operasjonene i 2011*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Liland, F. (1999). *Keeping NATO out of trouble*. Forsvarsstudier 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Lunn, S. (1983). *Burden-sharing in NATO*. Chatham House Papers no. 18. London: Routledge & Keegan Paul.
- Mattelaer, A. (2016). Revisiting the principles of NATO burden sharing. *Parameters* 46 (1), s. 25–33.
- Melby, S. (2009). NATO, amerikansk maktpolitikk og Norge. I E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (Red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Unipub.
- Molvig, F. (1994). *Norsk forsvarspolitikk i 1970- og 80-årene*. IFS Info 4. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- NATO (2014). *Wales summit declaration*, 5. september. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO (2017). *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg*, 29. juni. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_145385.htm
- NATO (2018). *Defence expenditure of NATO countries (2011–2018)*, 10. juli. Hentet fra https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf
- NOU 2016: 8. *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*.
- Oma, I. M. (2014). Nasjonale spenninger om deltagelse ute. I T. Heier, C. Rønnefeldt & A. Kjøberg (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oma, I. M. (2015). *Small states and burden sharing in allied operations abroad: The case of Norway in ISAF*. (Phd avhandling). Universitetet i Oslo.
- Petersson, M. & Saxi, H. L. (2013). Shifted roles: Explaining Danish and Norwegian alliance strategy 1949–2009. *Journal of Strategic Studies*, 36 (6), s. 761–788.
- Ringsmose, J. (2007). *Danmarks NATO omdømme*. København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Ringsmose, J. (2009). Paying for protection: Denmark's military expenditure during the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 44 (1), s. 73–97.
- Ringsmose, J. (2010). NATO burden sharing redux: Continuity and change after the Cold War. *Contemporary Security Policy*, 31 (2), s. 319–338.
- Romarheim, A. (2017). USA og Norge i Trumps verden. *Internasjonal Politikk*, 75 (1), s. 36–44.
- Rynning, S. (2015, 29. juli). Why NATO's defence pledge matters. *Friends of Europe*. Hentet fra <https://www.friendsofeurope.org/security/natos-defence-pledge-matters>
- Rø, J. (2018, 27. november). Avskrekking nytter. *Morgenbladet*.
- Skogrand, K. (2004). *Alliert i krig og fred, 1940–1970*, bind 4 i *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide.

- Sloan, S. R. (2010). *Permanent alliance? NATO and the transatlantic bargain from Truman to Obama*. New York: Continuum.
- Tamnes, R. (1986). Kamp mot russerne på tysk jord? Tysklandsbrigaden og den kalde krigen 1947–1953. I R. Tamnes (Red.), *Forsvarsstudier V: Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter, Forsvarets høyskole*. Otta: Tano (82–172).
- Tamnes, R. (1997). *Oljealder, 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Techau, J. (2015, 2. september). *The politics of 2 percent: NATO and the security vacuum in Europe*. Carnegie Europe. Hentet fra https://carnegieendowment.org/files/CP_252_Techau_NATO_Final.pdf
- Thies, W. J. (2003). *Friendly rivals: Bargaining and burden shifting in NATO*. Armonk, NY: Sharpe.
- VG (1999). Taper NATO-anseelse, 2. desember.

Abstract in English

This article outlines what has driven and characterized NATO's burden-sharing debate since the inception of the Alliance, and discusses how Norway has contributed to burden-sharing and implications for its reputation as an ally. It is argued that Norway in periods has lagged behind as a relevant contributor to NATO. The main impression, however, is that Norwegian authorities have consistently put much effort into taking on a reasonable part of the burden, which in turn has contributed to building and preserving a good reputation as an ally. Today's burden-sharing debate has clear similarities with the debate during the Cold War, focusing on the collective defence in Europe and increased defense spending, but the situation is quite different. Norway is expected to do more than at present to strengthen defence spending and national defence.

Keywords: security policy • defence economy • national defence • international operations • transatlantic relations