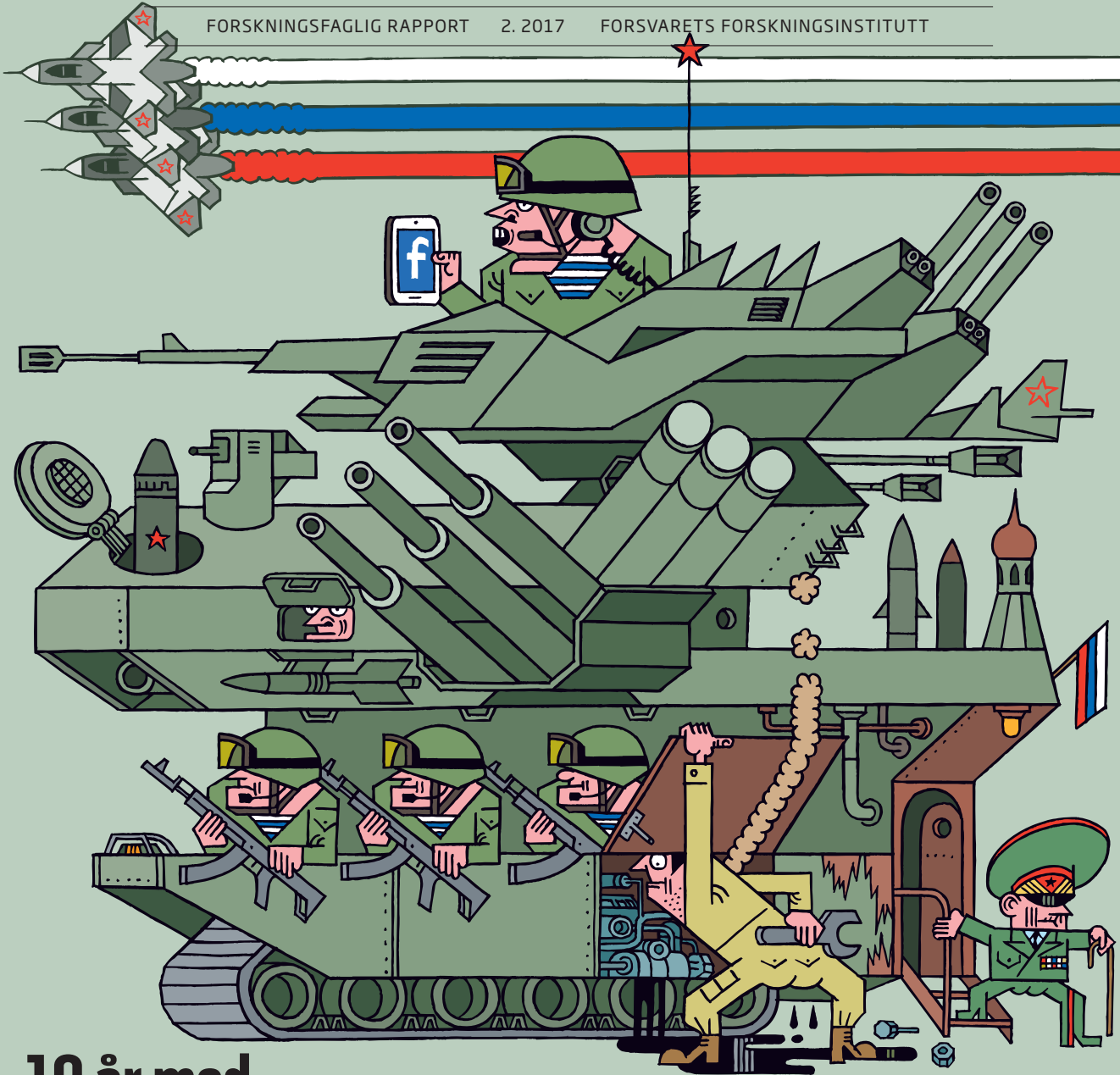




VITEN

FORSKNINGSFAGLIG RAPPORT 2. 2017 FORSVARETS FORSKNINGSPENNING



10 år med **RUSSISK FORSVARSMODERNISERING**

OM VITEN

VITEN er en annerledes rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Den er rettet mot et bredere publikum og er laget i et oversiktlig tidsskriftformat. VITEN er et ledd i FFIs satsing på god forskningsformidling og -kommunikasjon.

Med VITEN ønsker vi å bidra til en mer opplyst offentlig debatt, med mer forskningsbasert kompetanse, kunnskap og nettopp viten. Temaer for disse rapportene kommer fra hele bredden av FFIs forskning – fra militærtekniske forhold til forsvarsplanlegging, sikkerhetspolitikk og samfunnsikkerhet. I særlig grad vil vi belyse temaer som har betydning for de utfordringene Forsvaret og sivilsamfunnet står overfor. Vi håper at VITEN vil bidra til å vekke interesse for FFIs mange forskningsområder, og vise at forskningen vår bidrar til et bedre forsvar og et tryggere samfunn.

En elektronisk utgave av VITEN ligger på ffi.no, ofte sammen med utfyllende rapporter og annet materiale.

Har du spørsmål om VITEN? Ta kontakt med oss: VITEN@ffi.no

Hvorfor forske på Russland?

Denne utgaven av Viten er å betrakte et sluttprodukt fra forskningsprosjektet «Russlands militære maktmidler og bruken av dem». Den føyer seg inn i en lang rekke FFI-publikasjoner om Russland og russisk forsvarsutvikling. I de 20 årene som er gått siden FFI etablerte sitt første russlandsprosjekt, har etterspørselen etter forskningsbasert kunnskap om dette temaet økt betydelig.

Det russiske forsvaret har i det siste tiåret gjennomgått en omfattende reform- og moderniseringsprosess. Russlands væpnede styrker er i dag bedre utstyrt, bedre trent og mer mobile enn de var da forsvarsmoderniseringen startet i 2008. Russlands forsvarsbevilgninger har også økt betydelig i denne perioden. I 2016 brukte Russland 5,3 prosent av sitt bruttonasjonalprodukt (BNP) på forsvar, og landet er i absolutte tall det landet som bruker mest på penger på forsvaret etter USA og Kina. Den militære øvingsaktiviteten har økt i alle domener, deler av materiellparken er blitt oppgradert og det er blitt anskaffet moderne våpensystemer med økt presisjon og rekkevidde.

Russland har siden 2008 også demonstrert vilje til å bruke sine militære maktmidler, både i «det nære utland» (i Georgia i 2008 og i Ukraina siden 2014) og «out of area» (i Syria siden 2015). I disse operasjonene har Russland benyttet et bredt spekter av makt- og påvirkningsmidler, militære så vel som ikke-militære. Russlands folkerettsstridige okkupasjon og annekasjon og Krimhalvøya i februar-mars 2014, og deres veldokumenterte rolle i den fortsatt pågående konflikten i Øst-Ukraina, har ført til en betydelig forverring av forholdet til Vesten. Dette har også konsekvenser for vår sikkerhetspolitiske situasjon og det strategiske bildet i nord.

Russland har tradisjonelt vært en viktig faktor i norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging. Slik er det også i dag. Norge ligger nær Nordflåtens hjemmebaser og operasjonsområder. Det er en politisk og militær asymmetri mellom våre to land. Vi deler sjø-, luft- og landegrense med Russland i et strategisk viktig område på Natos nordflanke. Alt dette tilsier at utviklingen på russisk side også i årene som kommer vil være av stor betydning for vår sikkerhetspolitiske situasjon.



Sigurd Glærum
Forskningsleder

UTGIVER:
Forsvarets forskningsinstitutt

FORSIDE/ILLUSTRASJON:
Lars Fiske

REDAKTØR:
Espen Hofoss

DESIGN:
Isabel A. Nordang

viten@ffi.no

BIDRAGSYTERE:
Tor Bukkvoll
Sigurd Glærum
Una Hakvåg
Cecilie Sendstad
Kristian Åtland

FOTO/ILLUSTRASJON:
FFI, Forsvaret, NTB scanpix,
Wikipedia Commons, Lars Fiske

Trykk: Fladby as

Opplag: 1500
P ISBN: 978-82-464-2982-3
E ISBN: 978-82-464-2983-0
P ISSN: 2535-2679
E ISSN: 2535-2687

ABONNER PÅ
VÅRT NYHETSBRV:
ffi.no/nyhetsbrev

FØLG OSS PÅ:
Facebook
Instagram
ffi.no

Forsvarets forskningsinstitutt
Besøksadresse:
Instituttveien 20
2027 Kjeller

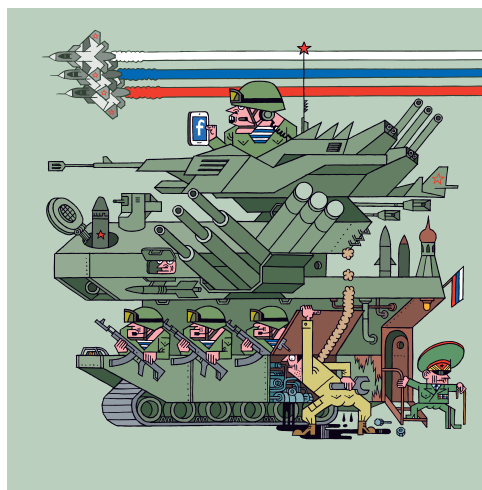
Postadresse:
Postboks 25
2027 Kjeller

Telefon:
63807130



10 ÅR MED RUSSISK FORSVARSMODERNISERING

- 6 Reformen som ga generalene bakoversveis
- 9 Doblet forsvarsbudsjettet på ti år
- 12 Russlands nye våpen
- 16 Hvordan tenker russiske militærledere?
- 22 Slik bruker Russland sin militærmakt
- 29 Hva nå, Norge?



20 Tidslinje
Kort fortalt

14 Infografikk

PLANLAGTE MATERIELLANSKAFFELSER 2011-2020



REFORMEN

som ga generalene bakoversveis

Historien om hvordan en økonom snudde opp ned på det russiske forsvaret.

Russland har i løpet av de siste ti årene blitt kraftig styrket militært. Dette skyldes selvfølgelig den ofte omtalte opprustningen, men i like stor grad også den radikale militærreformen som ble satt i gang i 2008. Opprustningen er gjerne det som får størst oppmerksomhet i media, men den ville hatt begrenset effekt uten reformen. Militær evne er ikke bare avhengig av hvor mange og hvor sofistikerte våpen et land har. Det som er like avgjørende, er selve forsvarsstrukturen, det vil si: hvordan militærmakten er organisert, og hvilken kompetanse og motivasjon soldatene har. Fra Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 og fram til 2008 var det russiske forsvaret i realiteten en organisasjon som sakte råtnet på rot. Forsvarsbevilgningene hadde gradvis økt utover på 2000-tallet, men de kunne likevel ikke gjøre den fortsatt gjeldende strukturen effektiv. I praksis gikk det meste av de økte bevilgningene til å lønne en organisasjon med altfor mye folk, samtidig som den var uegnet for de utfordringene som lå nærmest – konflikter i Russlands nærområder. Den politiske ledelsen i Moskva ble etter hvert kraftig lei av å bevilge stadig mer penger til noe som ikke syntes å bli bedre av det.

Lærte av vestlige land

I 2007 satte så president Putin inn Anatolij Serdjukov som forsvarsminister. Serdjukov hadde lite eller ingen militær bakgrunn, men han forsto seg på penger. I tillegg var han særdeles uredt. Det ble fort klart for Serdjukov at problemet ikke bare var korrupsjon og sløsing, det var også nødvendig å gjøre noe med selve strukturen. Her hadde han selv begrensede kunnskaper, men med seg på laget fikk han en ny sjef for generalstaben – general Nikolai Makarov. Makarov hadde nøye studert militærreformene som de fleste vestlige land hadde gjennom-

ført. Han mente at Russland hadde mye å lære her. Sammen med en del likesinnede i generalstaben og i andre deler av det russiske forsvaret, bidro Makarov med det intellektuelle og konseptuelle grunnlaget for militærreformen. Makarov sto for innholdet, mens Serdjukov sto for gjennomføringen.

Sparket 150 000 offiserer

Det var særlig tre trekk ved reformen som var viktige. Det første var overgangen fra et gigantisk mobiliseringsforsvar til et mye mindre, men fast stående innsatsforsvar på høy beredskap. For det andre ble antallet høyere offiserer redusert til fordel for soldater og lavere offiserer. For det tredje økte andelen profesjonelle soldater kraftig. Russerne vedtok en struktur på én million soldater i aktiv tjeneste. Tidligere hadde de offisielt 1,3 millioner soldater i aktiv tjeneste, pluss en mobiliseringsreserve på opp mot 3 millioner, men de reelle tallene var nok betydelig lavere. Vernepliktige skulle fremdeles være en viktig del av organisasjonen, men de skulle i liten grad tjenestegjøre i de fremste kampavdelingene. Disse tiltakene kolliderte ikke bare fundamentalt med etablerte oppfatninger i store deler av det russiske offiserskorpset, de berørte også offiserenes egeninteresser direkte. Blant annet ble det bestemt å fjerne omtrent 150 000 offiserstillinger. Motstanden mot reformen var derfor enorm innad i rekkene, men det meste ble likevel gjennomført. Serdjukovs jernhånd pluss den personlige støtten fra Putin var nok de viktigste årsakene til det.

Fra storkrig til begrensede operasjoner

Det er viktig å få med seg at reformen, særlig for hærens del, hvilte på en forutsetning om at fullskala konvensjonell krig mellom verdens ledende makter ikke lenger var sannsynlig. Hæren ble i praksis konvertert til et redskap for å utkjempe kriger med begrenset omfang i nærområdene. I dag er situasjonen annerledes. Forholdet til Vesten er blitt dårligere som en følge av hendelsene på Krim og i Øst-Ukraina. Den russiske ledelsen er derfor ikke lenger like sikker på denne forutsetningen. Dette



01 I 2007 satte Putin inn Anatolij Serdjukov som forsvarsminister. Serdjukov hadde lite eller ingen militær bakgrunn, men han forsto seg på penger. Foto: Cherie A. Thurlby.

02 General Nikolaj Makarov hadde studert forsvarsreformene i flere vestlige land, og sto for det intellektuelle og konseptuelle grunnlaget for militærreformen. Her er han på besøk i Pentagon i juli 2012. Foto: Glenn Fawcett.

01

gir seg blant annet utslag i at de så smått har begynt å gjeninnføre divisjoner i hæren. Noen full tilbakevending til den gamle modellen er det imidlertid ikke snakk om.

Reformen ga en innsparing i personellkostnader og en reduksjon i størrelse som gjorde det mulig å øve styrkene bedre. Øvelser er avgjørende for kampkraften i ethvert forsvar. De russiske styrkene har blitt øvd i et forrykende tempo de siste årene. Videre har annekteringen av Krim, kamphandlingene i Donbas i Øst-Ukraina og krigføringen i Syria gitt det russiske forsvaret betydelig reell kamperfaring. Særlig i Donbas og Syria har de bevisst rotet styrkene slik at flest mulig får prøvd seg. I tillegg har russerne satset på spesialstyrker. Spesialstyrkene har gitt mer fleksibilitet når det gjelder maktbruk i mindre konflikter.

Blander proffe og vernepliktige

Reformen har likevel ikke løst alle problemer. Russland har i hele tiårsperioden slitt med å nå den vedtatte strukturen på én million stående styrker. Ungdomskullene har vært for små, og mange har klart å få fritak fra militærtjeneste. En god del av dem som har vervet seg som kontraktsoldater, har sluttet etter første treårsperiode. Noe av dette ser imidlertid ut til å ha bedret seg de siste to-tre årene. Ungdomskullene er ikke vesentlig større, men færre slipper unna førstegangstjeneste, og det har blitt mer attraktivt å skrive kontrakt. Målet på én million er fremdeles et stykke unna.

Men én million tjenestegjørende er ikke nødvendigvis det samme som én million kampklare. For det første vil en betydelig del av denne millionen være vernepliktige som har vært inne for kort tid til at de er særlig nyttige i strid. For det andre har Russland valgt å blande vernepliktige og kontraktsoldater i mange av avdelingene. Det har de gjort blant annet for å unngå at forsvaret består av et profesjonelt A-lag og et vernepliktig B-lag. Blandingsmodellen fører til at de ikke bare kan ta en avdeling fra hvor som helst i landet og sende den i strid. Det blir behov for å sette sammen deler av forskjellige avdelinger i oppmarsjområdet, og mange av soldatene får derfor ikke slåss sammen med dem de har trent og bygget avdelingsånd sammen med.



02

Mange mener også at den hierarkiske strukturen og kulturen i det russiske forsvaret kan være en svakhet. Hierarkiet har en sterk stilling generelt i det russiske samfunnet, og dette gjenspeiles selvfølgelig i forsvaret. En fordel med dette er at det kan gå forttere å ta beslutninger og sette dem i verk. En ulempe er at når ting ikke går etter planen på lavere nivå, så stopper organisasjonen opp i stedet for å løse problemene lokalt. I tillegg fører hierarkiet til stor frykt for å rapportere om problemer fordi en er redd for straff. Ledelsen kan derfor komme til å ta beslutninger på sviktende grunnlag fordi de ikke kjenner den faktiske situasjonen på bakken. Ukrainske militære som har slåss mot russiske styrker i Donbas, hevder at den russiske militærmaskinen er fryktinngytende, rask og effektiv så lenge alt går etter planen. Men klarer du å forpurre denne planen, har du oppnådd mye. ■

DOBLET FORSVARSBUDSJETTET på ti år

De siste ti årene har forsvaret gått fra å være nærmest overlatt til seg selv til å bli et av de høyest prioriterte områdene i russisk politikk.

Kunnskap om de økonomiske rammebetingelsene for Russlands væpnede styrker er en av flere faktorer som kan hjelpe oss å forstå hvilke militære kapasiteter Russland har i dag. Slik kunnskap kan også si oss noe om hvordan den russiske forsvarsevnen kan utvikle seg i årene som kommer. FFI-forskere har fulgt med på utviklingen i russisk forsvarsøkonomi siden 2007.

Vekst under Putin

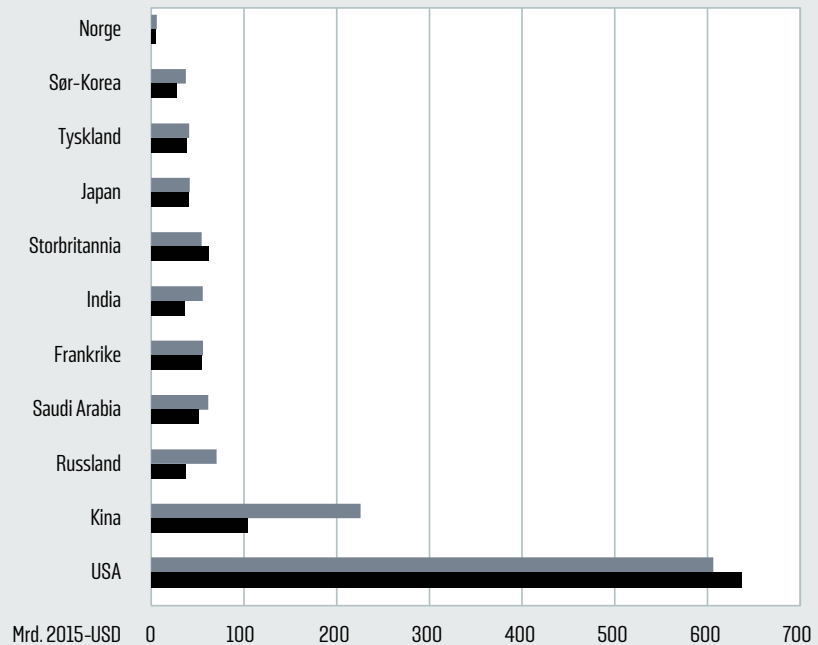
Russlands forsvarsutgifter, målt i reelle rubler, har økt hvert år fra Vladimir Putin kom til makten i år 2000 og fram til 2016. Med unntak av under finanskrisen i 2008–2009 har den årlige veksten vært betydelig: 5–10 prosent korrigert for inflasjon. Veksten i forsvarsbevilgningene på starten av 2000-tallet må imidlertid ses i lys av den økonomiske krisen på 1990-tallet, som kulminerte i et krakk i 1998. Selv om forsvarsbevilgningene økte, var budsjettene tidlig på 2000-tallet fremdeles små, og langt fra tilstrekkelige til å finansiere den enorme forsvarsstrukturen som Russland hadde arvet fra Sovjetunionen. Mye av midlene i budsjettet forsvant også i korrupsjon. Med unntak av atomvåpnene var det lite nyanskaffelser og vedlikehold, og forsvarsindustrien overlevde på eventuell eksport til andre nasjoner.

2011 - et veiskille

Vi bruker ofte forsvarsbyrden, det vil si forsvarsutgifter som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP), som et mål på hvor høyt forsvar blir prioritert. Fram til 2011 var den

FORSVARSBEVILGNINGER 2007, 2016

■ 2016
■ 2007



Kilde: SIPRI

russiske forsvarsbyrden nokså konstant. Veksten i forsvarsbudsjettene i denne perioden skyldtes kraftig økonomisk vekst, hovedsakelig som følge av høye oljepriser. Fra og med 2011 ser vi imidlertid en endring i den politiske prioriteringen av forsvar i Russland. I årene som fulgte, har veksten i forsvarsutgifter vært større enn veksten i økonomien for øvrig.

Økte investeringer er den viktigste forklaringen på veksten i forsvarsutgiftene etter 2011. Andelen av BNP som gikk til forsvarsanskaffelser, økte fra 1 til 2,4 prosent i perioden 2010–2015. I 2016 og 2017 ble investeringsmidlene redusert, men samtidig skal russiske myndigheter ha brukt en betydelig del av forsvarsbudsjettet til å betale ned gjeld som forsvarsindustrien hadde opparbeidet seg. På driftssiden har det russiske forsvaret, i likhet med det norske, de siste ti årene iverksatt en rekke effektiviseringstiltak. Denne effektiviseringen, samt kutt i den totale mengden soldater, har bidratt til at vi kun har sett en svak vekst i driftsutgiftene, til tross for økt andel profesjonelle soldater og økt aktivitet.

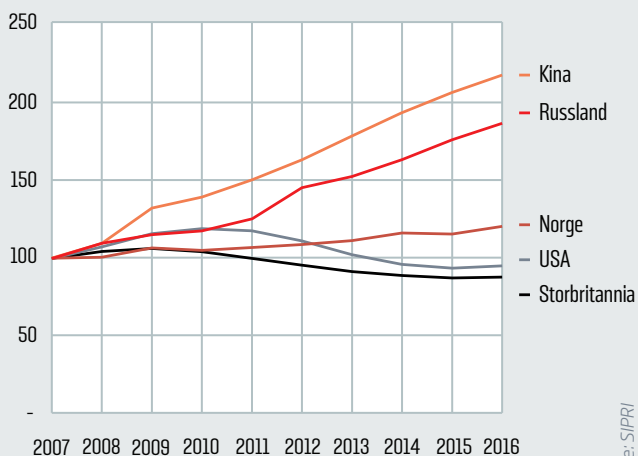
Nye våpen for 3500 milliarder kroner

Flere innenrikspolitiske og utenrikspolitiske faktorer har bidratt til at modernisering av den militære materiellparken er blitt et av de høyest prioriterte politikkområdene i Russland de siste årene. Den viktigste faktoren ser likevel ut til å være kri-

VEKST I FORSVARSBUDDSJETTET

2007-2016

2007=100



Kilde: SIPRI

gen mot Georgia i august 2008, som avdekket store svakheter i det russiske forsvaret. Les mer om det på side 22.

I kjølvannet av krigen lyktes forsvarsledelsen med å overbevise russiske politikere om at en omfattende forsvarsmodernisering var nødvendig dersom Russland skulle beholde sin status som militær stormakt. Blant tiltakene som ble iverksatt, var et svært ambisiøst våpenprogram. Programmet, som strekker seg over en tiårsperiode fra 2011 til 2020, har et totalt budsjett på 20 000 milliarder rubler (nominelt), eller om lag 3500 milliarder norske kroner med datidens vekslingskurs. Den overordnede målsettingen er at forsvaret skal ha 70 prosent moderne materiell innen 2020. Da planen ble vedtatt i 2010, anslo den russiske forsvarsledelsen andelen til 10–20 prosent.

Prioriterte forsvar framfor pensjon

For å kunne gjennomføre moderniseringen av den militære materiellparken har russiske myndigheter kuttet i andre sektorer. Mens forsvarsutgiftene var 90 prosent høyere i 2016 enn i 2008, var utgiftene til utdanning på samme nivå. Helsebudsjettet har stått på stedet hvil siden 2012. Forsvarssatsingen har også spist opp noen av midlene til pensjon og trygd. For eksempel lot russiske myndigheter være å gjennomføre den lovpålagte inflasjonsjusteringen av offentlige pensjoner i

2016 og begrunnet det med at det «ikke fantes penger til dette». Samtidig vedtok de å øke forsvarsbevilgningene med 20 prosent. Meningsmålingene tyder likevel på at russiske myndigheter så langt har lyktes i å skaffe støtte fra befolkningen til å prioritere forsvar. Denne støtten har de fått gjennom å spille på Russlands identitet som en militær stormakt og økte sikkerhetspolitiske trusler, først og fremst fra USA og Nato.

Kina og Russland øker mest i verden

Den russiske forsvarssatsingen har foregått i en periode der mange Nato-land har redusert sitt forsvarsforbruk. I 2016 hadde Russland verdens tredje høyeste forsvarsforbruk målt i amerikanske dollar, ifølge SIPRIs *military expenditure database*. Det er fem plasser høyere enn for ti år siden. Det er bare Kina som har hatt en høyere økning i forsvarsbevilgningene enn Russland i denne perioden. USA og Storbritannia har begge kuttet i sine forsvarsbevilgninger de siste ti årene, mens Frankrike og Tyskland brukte omtrent like mye på forsvar i 2016 som de gjorde i 2007. Forsvarsbevilgningene i Russland har økt fire ganger så mye som de norske i samme periode.

Hvis vi ser på forsvarsutgifter som andel av BNP, er det ingen av de største forsvarsmaktene som har hatt en mer markant endring enn Russland. Andelen av BNP som går til forsvar i Russland, økte ifølge SIPRI fra 3,4 prosent i 2007 til 5,3 prosent i 2016. Til sammenlikning var Kinas forsvarsbyrde uendret, mens USAs forsvarsbyrde sank fra 3,8 prosent i 2007 til 3,3 prosent i 2016.

Mer beskjeden vekst framover?

De tre siste årene har russisk økonomi gjennomgått en krise. En del store, statlige investeringsprosjekter har tatt slutt og er ikke lenger med på å drive økonomien. Da investorene våren 2014 flyktet fra det russiske markedet i forbindelse med Krim-annekteringen, og Russland ble utsatt for sterkt økonomisk press på grunn av vestlige sanksjoner, stupte forventningene til russisk økonomisk vekst. Videre dalte oljeprisen samme år fordi amerikansk skiferolje kom inn på markedet. I fjor var russisk økonomi tilbake på samme størrelse som i 2008. Dette innebærer at Russlands BNP var 20 prosent lavere enn forventningen for 2016 var da våpenprogrammet ble vedtatt i 2010.

I 2017-budsjett er det lagt opp til et kutt i forsvarsbevilgningene på nesten 25 prosent. Kuttet synes å være framtunget dels av den makroøkonomiske utviklingen og dels som et resultat av at de siste årenes høye anskaffelsestempo har redusert det akutte behovet for nytt materiell. De nåværende politiske signalene tyder på at forsvarets andel av BNP de neste årene vil returnere til det nivået de lå på i Putins to første presidentperioder, det vil si omtrent tre prosent. ■

RUSSLANDS NYE VÅPEN

Russland er ett av få land som produserer de aller fleste våpentyper selv. Men industrien sliter med omfattende korrupsjon og henger etter vestlige land på viktige teknologiområder.

Russiske myndigheter har en målsetting om at 70 prosent av det konvensjonelle materiellet og 100 prosent av de kjernefysiske våpnene skal være moderne innen 2020. Nøyaktig hva som ligger i begrepet «moderne», er ikke kjent, og det teknologiske nivået på materiellet som anskaffes, varierer. «Moderne» ser likevel ut til å innebære at materiellet skal være produsert eller modernisert i post-sovjetisk tid, det vil si etter 1991.

De kjernefysiske våpnene har fremdeles høyest prioritet når investeringsmidlene skal fordeles. I perioden 2011–2020 planlegger Russland å anskaffe i alt 150 landbaserte og 190 sjøbaserte missiler. Innkjøp av de interkontinentale ballistiske missilene Topol-M og Jars og det ubåtbaserte Bulava-missilet prioriteres særlig høyt. Siden 2010 har de væpnede styrkene blitt tilført 15–25 nye missiler årlig, og i 2016 ble styrkene tilført over 40 nye missiler. Nedgangen i antallet utplasserte atomstridshoder har de siste årene ikke bare flatet ut, men er snudd til oppgang.

Raskere og mer treffsikkert

Den kraftige økningen i forsvarsbevilgningene etter 2010 har også gjort det mulig å modernisere de konvensjonelle styrkene betydelig. Prioriterte områder er luft- og missilforsvar, kontroll- og kommunikasjonssystemer, ubemannede systemer, marinéfartøy, transportfly og helikoptre, og moderne soldatutrustning. Det nye luftvernssystemet S-400 rekker for eksempel mye lengre enn forgjengeren S-300, og det kan følge mange flere mål i luften samtidig.

Anskaffelsesplanene omfatter blant annet 400 kampfly og taktiske bombefly, i overkant av 200 transportfly, åtte strategiske ubåter, 16 kjernefysiske og dieseldrevne ubåter, vel 50 større overflatefartøy og 2300 tunge og lette stridsvogner. Felles for mye av materiellet er at det satses spesielt på høy mobilitet og presisjon. Konvensjonelle langdistanse presisjonsvåpen, slik som kryssermissiler eller det nye taktiske rakettssystemet Iskander, er eksempler på dette.

Nye våpensystemer er blitt forsinket

Moderniseringen av materiellparken går etter planen, ifølge det russiske forsvarsministeriet. I årsrapporten fra 2016 blir andelen moderne materiell oppgitt å være 49 prosent. I luft-

og romforsvaret har moderniseringen kommet lengst. I denne forsvarsgrenen er hele 66 prosent av materiellet nå moderne, hvis vi skal tro rapporten.

Det er imidlertid store forskjeller i leveranseevnen til ulike deler av russisk forsvarsindustri. Leveranseevnen er høy på områder der forsvarsindustrien tradisjonelt har vært sterk, slik som langtreckende strategiske og konvensjonelle våpen, kampfly og luftforsvar. Dette gjelder særlig våpensystemer som allerede har vært i produksjon i mange år, i ulike moderniserte varianter.

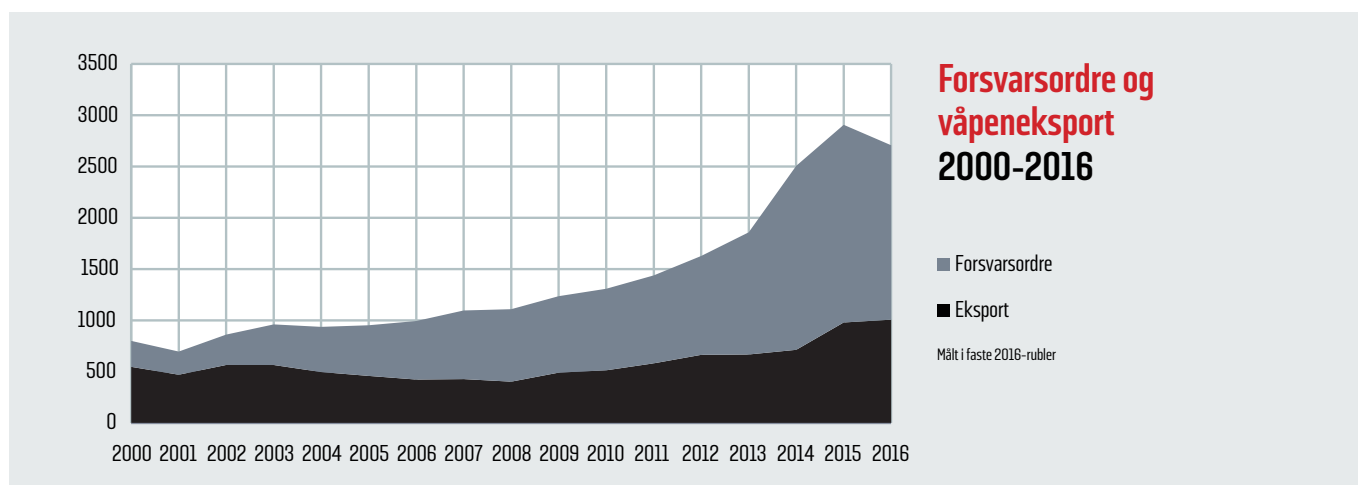
Den russiske forsvarsindustrien sliter mer der våpensystemer skal utvikles fra bunnen av. Dette omfatter blant annet Russlands svar på femtegenerasjons kampfly (Su-57, tidligere omtalt som PAK-FA T-50), større krigsskip og fregatter (for eksempel Lider-klassen), og de nye stridskjøretøyene Armata og Kurganets. I samtlige tilfeller har utviklingsprosessen blitt svært forsinket. For eksempel sa den russiske forsvarsledelsen i 2011 at serieproduksjon av kampflyet Su-57 ville begynne i 2015, og at forsvaret i perioden 2015–2020 ville få levert 50–60 fly. I skrivende stund er det imidlertid fremdeles bare produsert ti prototyper. Det forventes nå at det første flyet vil bli introdusert tidligst i 2019.

Tradisjonelt har russisk forsvarsindustri basert noe av produksjonen sin på deler fra ukrainske underleverandører. Etter at Ukraina brøt alt slikt samarbeid i 2014, har denne produksjonen blitt forsinket. Flere hundre komponenter ble rammet av handelsbruddet, og rundt 30 prosent av dem hadde ikke fullgode russiske ekvivalenter. Handelsbruddet har blant annet forsinket produksjonen av transportfly, gassturbiner og flymotorer med flere år.

Selv om forsvarsindustrien har problemer med å levere på visse områder, har økningen i produksjonsevne og dermed omstillingsevnen vært formidabel. Fra 2007 til 2015 ble omsetningen for det nasjonale markedet om lag tredoblet. Samtidig doblet forsvarsindustrien produksjonen for det internasjonale markedet. Dette kommer fram i figuren under.

Gode på luftvern, dårligere på droner

Russland er ett av få land i verden som produserer de aller fleste våpentyper selv. Men det betyr ikke nødvendigvis at alle ty-



PLANLAGTE MATERIELLANSKAFFELSER 2011-2020

TAKTISKE BOMBEFLY



100

ØVRIGE KAMPFLY, INKL. TRENINGSFLY



448

MINDRE LOGISTIKK- OG STØTTEFARTØYER



102

KRYSSERE OG FREGATTER



16

KORVETTER



35

PASSASJER- OG TRANSPORTFLY



235

STRATEGISKE KJERNEFYSISKE UBÅTER



8

KJERNEFYSISKE OG DIESELDREVNE MULTIROLLEUBÅTER



16

TUNGE OG LETTE STRIDSVOGER



2 300

DIVERSE KJØRETØYER



50 000

LANGTREKKENDE LUFTVERN



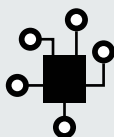
62

INTERKONTINENTALE OG SjøBASERTE BALLISTISKE MISSILER



340

KOMMANDO- OG KONTROLLSYSTEMER



pene er like gode når det gjelder teknologisk nivå og kvalitet. Etter Sovjetunionens fall oppsto det et skille i den russiske våpenindustrien - mellom de som klarte å eksportere og de som ikke klarte det. De første holdt mye bedre følge med den internasjonale teknologiutviklingen enn de siste, først og fremst på grunn av eksportinntektene. I dag er for eksempel Russland blant de ledende internasjonalt når det gjelder luftvern og kryssermissiler. De holder rimelig godt følge med andre når det gjelder kampfly, ubåter og artilleri, mens de ligger klart bak når det gjelder UAV-teknologi, kommando- og kontrollsystemer og håndvåpen. Russiske produsenter har fortsatt ikke klart å utvikle våpenbærende droner og en del andre kapasiteter som blant andre USA har. Generelt ligger de etter vestlige land når det gjelder avansert elektronikk og datateknologi. Dette gjelder både produksjonsutstyret og selve våpnene. Russland gjør store anstrengelser for å ta igjen dette forspranget, men utviklingen hos de som ligger foran, står jo heller ikke stille.

Hver femte rubel sløses bort

Et vedvarende problem er korrupsjonen. Dette er et problem innenfor store deler av det russiske samfunnet, og forsvaret er intet unntak. Den russiske riksrevisjonen gjorde en beregning for noen år siden. Der konkluderte de med at kanskje så mye som hver femte rubel i forsvarsordren ble stjålet eller sløst bort. Det russiske statsadvokatembetet offentliggjør fremdeles statistikk på dette området, og ingen ting tyder på at de militære er blitt mindre korrupte. Riktignok blir flere tiltalt og straffet for militær korrupsjon, men straffene er ikke særlig avskrekkende, og de dømte blir ofte sluppet fri lenge før straffen er sonet ferdig.

Kvier seg for å stenge fabrikker

Det er også et betydelig problem for effektiviteten at det russiske forsvaret har så stort variantmangfold. Norge har for eksempel bare én type kampfly, mens Russland har mellom sju og ti typer. Det betyr at landet må holde seg med et digert delelager, og at de må ha mange forskjellige utdanningsløp og vedlikeholdslinjer. Årsaken til variantmangfoldet ligger først og fremst i arven fra det gamle Sovjetunionen. Den gang bygde de ofte fabrikker på flere forskjellige steder for å produsere samme type våpen. I dag er disse fabrikkene ofte eneste levevei i mange industribyer, og myndighetene frykter sosial ustabilitet hvis de legger dem ned.

Kvantitet eller kvalitet?

Et annet problem, som også mange andre land står overfor, er at det mest sofistikerte teknologiske utstyret blir så dyrt at forsvaret ikke har råd til like mange enheter som før. Et eksempel er den nye russiske stridsvognen Armata, som ifølge de første prisanslagene ville bli omtrent fire ganger dyrere enn forgjengeren T-90. Siden har prisen gått ned, men det førte likevel til diskusjoner i det russiske forsvaret om hva som er best: få, men veldig gode enheter, eller flere men teknologisk svakere enheter? ■



Foto: Alexander Zemlianichenko/AFP/NTB scanpix

Russiske militære strateger strides om hva som er viktigst å prioritere, fiender i nærområdet eller andre stormakter?

HVORDAN TENKER RUSSISKE MILITÆRLEDERE?

Debattene rundt doktrine og militærteori i Russland har de siste årene særlig handlet om tre ting: Hvilke typer fiender bør forsvaret rettes inn mot å bekjempe? Hva er den rette prioriteringen mellom mennesker og teknologi? Hvor bør det makt-politiske ambisjonsnivået ligge?

Alle de tre spørsmålene har direkte betydning både for hvilke typer våpen som bør prioriteres og hvordan styrkene best kan organiseres.

Hvem er de mest sannsynlige fiendene?

Den viktigste skillelinjen her går mellom de som ønsker et forsvaret innrettet mot å bekjempe motstandere i Russlands nær-områder, og de som mener at andre stormakter er den største trusselen.

Talsmenn for den første gruppen peker ofte på at svake stater langs landets sørlige grenser, i Sentral-Asia og Kaukasus, kan komme til å true Russlands sikkerhet. Spesielt frykter de at radikale islamistbevegelser kan komme til makten og bli en trussel både mot Russland selv og mot russiske minoriteter i disse landene. Skulle det skje, er det ikke først og fremst styrker med voldsom ildkraft Russland trenger. Det er mer behov for profesjonelle og godt trent styrker som kan bekjempe motstanderne uten samtidig å ødelegge infrastrukturen eller ta livet av mange sivile i landene.

Talsmenn for den andre gruppen avviser ikke at Russland kan få slike utfordringer, men de godtar ikke at denne typen konflikter skal være dimensjonerende for forsvaret. De mener at et slikt syn grovt undervurderer trusselen fra andre stormakter. Dessuten er det mange som holder fast ved tanken om at klarer du en sterk motstander, klarer du også en svak.

Trenden er snudd

Serdjukov-reformen fra 2008 var på mange vis en seier for det første synet. Trusselen fra andre stormakter, først og fremst Vesten, ble aldri avvist, men reformen bygde på en antakelse om at atomvåpnene i realiteten var nok til å avskrekke her. Etter hvert ble imidlertid stadig flere offiserer og militærteoretikere mer i tvil om denne vurderingen. De hevdet at hvis atomvåpnene var det eneste som avskrekket andre stormakter, så ble Russlands handlingsrom veldig begrenset hvis en konflikt faktisk skulle oppstå. Landet kunne ikke sette seg i en situasjon hvor de ble nødt til å true med atomvåpen selv i veldig små konflikter. Russland hadde behov for kapasiteter som ga mer fleksibilitet. Denne erkjennelsen, sammen med det stadig dårligere forholdet til Vesten etter Krim, Donbas og Syria, har gjort at den andre gruppens syn igjen har blitt dominerende. Forsvar mot Vesten har igjen blitt dimensjonerende, men det har likevel ikke ført til noen fundamental revisjon av Serdjukov-reformen. Det er nemlig ikke full enighet blant dem som mener at andre stormakter er den største trusselen. Spørsmålet er hvordan denne trusselen skal møtes.

Mennesker versus teknologi

Det er fortsatt mange tradisjonister i det russiske forsvaret. De ser antallet soldater under våpen som det mest avgjørende. De avviser absolutt ikke viktigheten av ny teknologi, men de setter soldatene først. De mer romantiske blant dem hevder at

det russiske folket har en særlig kampånd som overgår andre, og at Russland opp gjennom historien alltid har vunnet sine kriger ved hjelp av mange soldater og stor offervilje.

Generalen som ville avskaffe hæren

På den andre siden har du de som mener at den teknologiske utviklingen har revolusjonert krigføring for alltid. En av de mest radikale blant disse, tidligere General Vladimir Sliptsjenko (1935–2005), gikk så langt som å foreslå å avskaffe hæren. Argumentet hans var at all krigføring mellom moderne stater i framtiden vil foregå ved å sende store mengder avstandslevert ild mot fiendens styrker og sivile infrastruktur. Det er ikke mange i det russiske forsvaret i dag som er villige til å gå så langt som Sliptsjenko. Men den store satsingen vi nå ser både på ekstremt langtrekkende luftvern og nye konvensjonelle langtrekkende presisjonsvåpen, gjenspeiler noe av Sliptsjenkos tankegods.

Foreløpig er det ingen ting som tyder på at tradisjonistenes drøm om å gjeninnføre det store mobiliseringsforsvaret vil bli realisert. Selv ikke det faktum at Vesten igjen er definert som den dominerende trusselen, ser ut til å få en slik effekt. Det betyr likevel ikke at teknologitilhengerne har vunnet en overlegen seier. Snarere er det slik at det russiske forsvaret i dag gjenspeiler et kompromiss mellom de to posisjonene, men et kompromiss som teknologitilhengerne antakelig er noe mer komfortable med enn tradisjonistene.

Uenige om hvordan de skal bruke makten

Forsvar av eget territorium og egen politisk handlingsfrihet er den mest grunnleggende ambisjonen for Russland som for alle andre land. I tillegg ønsker russerne å ha en dominerende innflytelse innenfor det området som tidligere utgjorde Sovjetunionen. Her er det antakelig et delvis unntak for de baltiske landene. Til sist ønsker den nåværende russiske ledelsen også å ha en hånd på rattet i internasjonal politikk ut over nærområdet.

Det første ambisjonsnivået er selvfølgelig ukontroversielt, men i dag foregår det en diskusjon om vektleggingen av ambisjon to og tre. Noen ønsker at Russland skal konsentrere ressursene, også de militære, om å sikre dominans i nærområdene. Det vil føre til en større vekt på fly- og landstyrker enn på sjøstyrker. Russland har lange grenser mot de fleste av disse landene. De som mener at Russland bør sikte høyere enn dette, legger naturligvis mer vekt på sjøkomponenten. Det er vanskelig å drive maktprojisering rundt omkring i verden uten en solid havgående marine.

Det er så langt ikke mulig å utpeke noen vinnere på dette området, men en del hendelser de siste årene kan tyde på at ambisjonsnivået er på vei oppover. Den militære intervensjonen i Syria er kanskje det fremste eksemplet på dette, men også den nye marinedoktrinen fra juli 2017 kan nevnes. Russiske eksperter omtaler den nå som «beslutningen om en stor marine». Doktrinen slår fast både at Russland skal forbli verdens nest største sjømakt i overskuelig tid, og at landet skal bygge nye hangarskip for å kunne være til stede med militære ressurser langt fra egne grenser.

Doktrinene gir ingen fasit

I Russland, som i de fleste andre land, er det langt fra slik at

vedtatte doktriner og konsepter er det eneste som bestemmer det faktiske utfallet. Politisk hestehandel, lobbyvirksomhet og hendelser både innenfor og utenfor landets grenser vil også virke sterkt inn. Kunnskap om russisk doktrinutvikling og militærteori sier derfor først og fremst noe om hvordan landets politiske og militære ledelse tenker. Den kan ikke brukes som fasit på hva som kommer til å skje.

Dessuten er det et paradoks at det maktpolitiske ambisjonsnivået synes å være på vei opp samtidig som økonomien stagnerer. Det er vanskelig å forstå hvordan Putin mener han skal få penger til nye hangarskip når hæren samtidig har fått lovnader om prioritet i neste våpenprogram, og forsvarsutgiftene på samme tid skal gå ned.

Hybridkrig og ikke-militære virkemidler

En indikasjon på en konseptuell nyteknik kom i februar 2013, da generalstabssjef Valerij Gerasimov skrev det som etter hvert skulle bli en mye omtalt artikkel i et russisk forsvarstidsskrift. Artikkelen beskrev hvordan forsvarsledelsen la større vekt på den strategiske betydningen av ikke-militære virkemidler. Her slo generalen fast at «kriagens spilleregler» hadde endret seg, og at de ikke-militære virkemidlene spilte en viktigere rolle for å oppnå politiske og strategiske mål. Han påpekte at slike midler i mange tilfeller hadde vist seg å være «mer effektive enn militære maktmidler». Moderne konflikter krevde ifølge generalen «utstrakt bruk av politiske, økonomiske, informasjonsrelaterede, humanitære og andre ikke-militære virkemidler», supplert med «skjult» bruk av militære maktmidler, herunder informasjonsoperasjoner og bruk av spesialstyrker. I mange stadier av en konflikt var åpen militær maktbruk et lite egnet virkemiddel, ifølge Gerasimov. Dette virkemiddelet egnet seg først og fremst i den avsluttende eller avgjørende fasen av konflikten, etter at grunnlaget var blitt lagt gjennom andre virkemidler.

Gerasimovs artikkel ble publisert ett år før Russlands intervensjon på Krim, og mange har oppfattet den som et tegn på en ny russisk «doktrine» for militær maktbruk. Sannsynligvis er det ikke

grunnlag for å tillegge artikkelen en slik offisiell status. Den var snarere ment som en beskrivelse av det komplekse miljøet som moderne konflikter utspiller seg i, og hvilke utfordringer det fører til.

Artikkelen var, som Gerasimov selv påpekte, i stor grad basert på erfaringene fra Den arabiske våren i 2011. Samtidig finnes det til dels slående likheter mellom metodene som er beskrevet i artikkelen og Russlands mangeartede metoder på ukrainsk jord i forbindelse med intervensjonen i 2014.

Selve begrepet «hybridkrig» ble riktignok ikke brukt i 2013-artikkelen til Gerasimov. Dette noe omdiskuterte begrepet er imidlertid blitt tatt i bruk senere, både på vestlig og russisk side, til og med av Gerasimov selv. Den 9. mars 2016 publiserte han en ny og lengre oppfølger i samme tidsskrift.

Militære suksesser kan føre til mer maktbruk

I tillegg til doktriner og teorier er det ett fundamentalt spørsmål et lands politiske ledelse må ta stilling til: er militærmakten et egnet redskap for å oppnå utenrikspolitiske målsettinger? Svaret på dette spørsmålet kan variere sterkt både mellom land og innenfor land over tid. I den russiske ledelsen var det for eksempel en utbredt oppfatning i en periode på 2000-tallet at eksporten av olje og gass var et av de viktigste virkemidlene i utenrikspolitikken. Utenriksminister Sergej Lavrov sa til en gruppe russiske senatorer i 2005 at «olje og gass nå er vår viktigste diplomatiske ressurs».

Nå, etter Georgia, Ukraina og Syria, ser det ut til at militærmakten har fått den posisjonen som olje og gass hadde på 2000-tallet. Militærmaktens renessanse i internasjonal politikk er et stadig tilbakevendende tema i den russiske fagdebatten. Det blir særlig vist til Natos bombing av Jugoslavia i 1999, USAs invasjon i Irak i 2003 og den vestlige bombing av Libya i 2011.

Økt bruk av militærmakt oppfattes som en internasjonal trend Russland ikke kan stå på siden av. Det at de selv har brukt militærmakt kan i tillegg øke tilbøyeligheten til å bruke det igjen. Hvis militær maktbruk har gitt ønskede resultater, vil sjansen for gjentakelse være



01 En fersk marine-doktrine fra juli 2017 slår fast at Russland skal bygge nye hangarskip. Det tyder på at Russland fortsatt har ambisjoner om å dominere og utøve makt også utenfor sitt eget nærområde. Her er hangarskipet Admiral Kuznetsov utenfor kysten av Nord-Norge i 2016. Foto: Forsvaret

02 «Sååå stort er forsvarsbudsjettet». Putin og forsvarsminister Sergej Sjojgu på fisketur sør i Sibir i august 2017. Foto: Alexey Nikolsky/AFP/NTB scanpix



01

større. Motsatt vil en fiasko sannsynligvis føre til større motvilje mot å bruke mer militærmakt. I Russland blir både annekteringen av Krim og krigføringen i Syria sett på som store suksesser. Den ikke innrømmede militære maktbruken i Donbas får på langt nær samme skussmål. Underhånden sier flere russiske kilder at den militære innblandingen i Donbas var basert på en etterretningstabbe, men at det nå er umulig å trekke seg ut uten å miste ansikt. I tillegg håper nok Kreml fremdeles på at de kan bruke Donbas for å hindre at Ukraina blir en del av Vesten. Nye meningsmålinger viser imidlertid at befolkningen nå er i ferd med å gå lei. Støtten til Putins Ukraina-politikk har falt fra 85 til 60 prosent.



02

Fristende å bruke nye våpen

Moderniseringen av militærmakten kan i seg selv øke sjansen for at den blir brukt. Beslutningstakerne kan bli fristet til å bruke nye våpensystemer for å forsikre seg om at de virker, slik som kryssermissiler og nye plattformer for elektronisk krigføring i Syria. Samtidig kan en modernisert militærmakt endre hvordan ledelsen oppfatter utenrikspolitiske problemer. Sagt på en annen måte: «hvis du har en hammer, begynner ofte mange ting å se ut som spiker».

Russland har allerede økt bruken av militærmakt signifikant. Det betyr ikke at kalkuleringene Russland gjør i framtiden vil være nøyaktig som i Ukraina og Syria. Landet har likevel senket sin egen terskel merkbart når det gjelder å bruke denne utenrikspolitiske ressursen. ■

2008



AUGUST

INVASJON

For første gang siden Sovjetunionens oppløsning invaderer Russland et naboland for å oppnå politiske målsetninger. Russiske styrker går inn i Georgia for å befeste uavhengighet for de georgiske distriktene Sør-Ossetia og Abkhasia.

2010



OKTOBER

FORSVARREFORM

Russland setter i gang en omfattende forsvarsreform. Omlegging fra et vernepliktbasert mobiliseringsforsvar til mindre stående styrker med høy beredskap.

MODERNISERING

En ambisiøs plan for modernisering og utskiftning av landets militære materiell vedtas.

2012



NY SJEF

Sergej Sjojgu overtar som forsvarsminister etter Anatolij Serdjukov.

2014



FEBRUAR/MARS

OKKUPASJON

Russiske umerkede styrker tar kontroll over sentrale punkter og objekter på den ukrainske Krim-halvøya. Halvøya blir innlemmet i Den russiske føderasjon.

APRIL

OPPTØYER

Russiskstøttede opptøyer bryter ut øst i Ukraina. Konflikten eskalerer utover sommeren.

2015



JULI

SANKSJONER

USA og EU innfører sanksjoner mot Russland. Norge slutter seg til EUs sanksjoner i august.

SEPTEMBER

VÅPENHVILE

Den første våpenhvileavtalen mellom partene i Øst-Ukraina undertegnes. Kamphandlingene fortsetter imidlertid utover høsten og vinteren.

DESEMBER

NORDKOMMANDO

Russland etablerer en arktisk fellesoperativ kommando på Kola som integrerer alle de land-, sjø- og luftbaserte styrkene i nord.

FEBRUAR

MINSK II-AVTALEN

Minsk II-avtalen: Ukraina, Russland, Frankrike og Tyskland enes om en rekke tiltak hvis formål er å trappe ned og på sikt avslutte konflikten i Ukraina (Minsk II-avtalen).

SEPTEMBER

SYRIA

Russiske militære styrker involverer seg i konflikten i Syria på Assad-regimets side. Dette er Russlands første større «out of area»-operasjon siden den sovjetiske invasjonen i Afghanistan i 1979.

SLIK BRUKER RUSSLAND SIN MILITÆRMAKT

Russlands militære modernisering har satt landet i stand til å føre en stadig mer selvhevdende og ekspansiv utenrikspolitikk.

I august 2008 rullet bilder av kamper mellom russiske og georgiske styrker over TV-skjermer i hele verden. Gjennom intervensjonen i Georgia demonstrerte Russland for første gang siden den kalde krigen vilje til å bruke betydelig militær makt i offensive operasjoner mot et naboland. Den russiske offensiven munnet ut i en militær seier og russisk anerkjennelse av Abkhasia og Sør-Ossetia som «uavhengige stater».

Siden 2014 har Russland på ny brukt militære maktmidler, både i Ukraina (først på Krim og deretter i Øst-Ukraina), og siden 2015 i Syria. Landet har her vist en betydelig evne etil å benytte et bredt spekter av militære virkemidler og operasjonstyper. Moderniseringen som det russiske forsvaret har gjennomgått siden 2008, har for lengst begynt å gi konkrete resultater i form av økt kampkraft og mobilitet. Også på konsept- og doktrinesiden har det skjedd mye. Russland har kort sagt befestet sin posisjon som en aktør med evne og vilje til å bruke militær makt og ikke-militære påvirkningsformer, både innenfor og utenfor det postsovjetske rom. Russlands intervensjoner i Georgia, Ukraina og Syria er slik sett vel verdt en nærmere analyse.

Intervensjonen i Georgia

Russlands «femdagerskrig» mot Georgia ble på mange måter en vekker, både for Vesten og for Russland. Selv om Russland seiret over Georgia militært, så innrømmet den russiske militære ledelsen i ettertid at mye ikke hadde gått som det skulle. De lovet at erfaringene fra krigen skulle føre til endringer, noe som også skjedde i årene fram mot intervensjonen i Ukraina i 2014. Bakkeoperasjonene i Sør-Ossetia var nok den

1 UKRAINA



ÅR: 2014

VARIGHET: 3 uker (Krim), pågående i Donbas

VIRKEMIDLER: Militære og ikke-militære («hybridkrig»)

ANTALL RUSSISKE SOLDATER: 10 000 på Krim, varierende i Donbas

RESULTAT: Krim okkupert og annektert, fastlåst situasjon i Donbas

2 GEORGIA



ÅR: 2008

VARIGHET: 5 dager

VIRKEMIDLER: Militære, hovedvekt på regulære landstyrker

ANTALL RUSSISKE SOLDATER: 20 000–30 000

RESULTAT: Abkhasia og Sør-Ossetia «selvstendige stater»

3 SYRIA



ÅR: 2015–2017

VARIGHET: Pågående

VIRKEMIDLER: Militære, hovedvekt på luftmakt

ANTALL RUSSISKE SOLDATER: 2000–3000

RESULTAT: Forhindret Assad-regimets fall



01

Foto: Alexander Nemenov/AFP/NTB scanpix

Russland har fått testet ut et bredt spekter av virkemidler gjennom konfliktene i Georgia, Ukraina og Syria. Erfaringene herfra vil få betydning for hvordan de bruker militære maktmidler i framtiden.

01 Soldater uten militære kjennetegn blokkerer tilgang til en ukrainsk grensevaktbase nær byen Perevalne 3. mars 2014.

02 Russiske soldater forlater Karaleti i Georgia 22. august 2008.

03 Russlands forsvarsminister Sergej Sjojgu besøker flybasen Hmeymim i Syria juni 2016.



02



Foto: Vadim Savitsky/Russian Defense Ministry/REUTERS/NTB scanpix



Foto: João Silva/NTB Scanpix



03

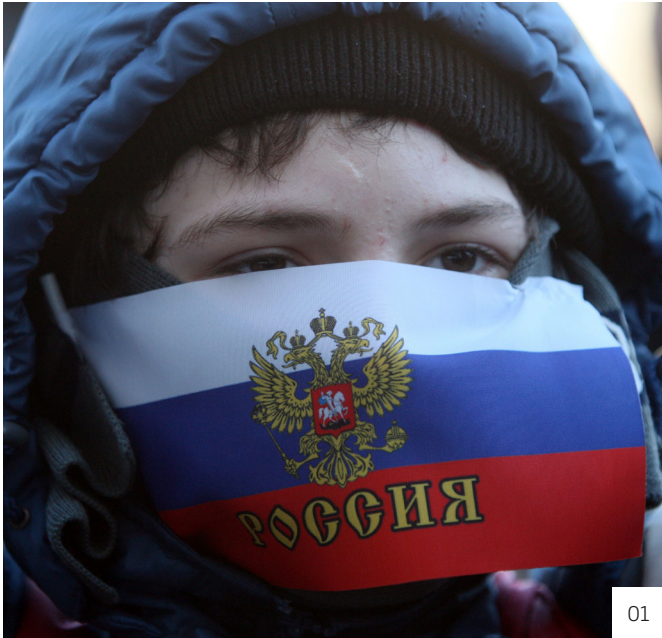
mest vellykkede delen av felttoget i 2008 sett fra militærledelsens side. I tillegg ser det ut til at russernes evne til å lede og koordinere større operasjoner var klart bedre enn georgiernes. Spesielt kan det virke som om koordineringen mellom artilleri og infanteri fungerte godt.

Den russiske luftkampanjen, og spesielt problemene med å nedkjempe georgisk luftvern, var antakelig den minst vellykkede delen av den russiske krigsinnsatsen i Georgia. Offisielt har Russland innrømmet at de mistet fire Su-25 kampfly og ett Tu-22M mellomdistanse bombefly. Andre russiske kilder antar imidlertid at de mistet minst åtte Su-25. Dette skjedde til tross for at Russland ved starten av krigen hadde omtrent 14 ganger så mange fly som Georgia. Mye tyder på at Russland verken greide å undertrykke det georgiske luftvernet eller å støtte egne bakkestyrker på effektivt vis. Da det georgiske luftvernet til slutt ble satt ut av spill, så var det av russiske bakkestyrker og ikke av luft-til-bakke-missiler.

Intervensjonen avdekket også betydelige svakheter innenfor russisk kommando og kontroll. Overlegen ildkraft kompenserte i noen grad for disse svakhetene. Dessuten var de russiske styrkene forholdsvis godt organiserte og kjempet bedre enn mange trodde de ville. Georgia-krigen i august 2008 var en klassisk, om enn kortvarig, mellomstatlig konflikt. På russisk side deltok regulære hæravdelinger, oppsatt med stridsvogner og tunge kjøretøyer, og med et betydelig antall vernepliktige (rundt 30 prosent). Disse deltok i til dels intensive kamphandlinger mot regulære georgiske styrker.

Intervensjonen i Ukraina

Når det gjelder intervensjonen i Ukraina, er det hensiktsmessig å skille mellom Krim og Øst-Ukraina. Okkupasjonen av Krimhalvøya i februar–mars 2014 ble gjennomført som en spesialstyrkeoperasjon, nærmest uten at det ble avfyrt skudd. De russiske soldatene kom primært fra profesjonelle avdelinger som tilhørte spesialstyrkene (Spetsnaz), Luftlandestyrkene og Marineinfanteriet. Soldatene opptrådte beslutsomt, disiplinert og med stor selvtillit, og hadde tidsriktig individuell utrustning som inkluderte moderne håndvåpen, kryptert kommunikasjonsutstyr, satellittbaserte navigasjonssystemer og utstyr for nattobservasjon. Styrken var i utgangspunktet ikke så stor (rundt 10 000 soldater), men den var godt organisert og tilsynelatende effektivt ledet. I denne intervensjonen ble det



ikke primært satset på overlegenhet i antall, materiell og ildkraft som i Georgia. Denne gangen satset de heller på mobilitet, hurtighet og manøverevne, i tillegg til interaksjon med den etnisk russiske befolkningen på Krim.

Informasjonsoperasjonene rettet mot befolkningen på Krim og i andre deler av Ukraina og Russland, var også omfattende. Hensikten var å vinne folkelig støtte for det overordnede målet med operasjonen og dermed svekke grunnlaget for væpnet motstand fra ukrainsk side. Store ressurser ble satt inn på å vinne lokalbefolkningens «hearts and minds», primært gjennom å framstille de nye makthaverne i Kiev som nazisympatisører og antirussiske kuppemakere. Det ble brukt propaganda rettet mot befolkningen, både i sosiale medier og russiskkontrollerte nyhetsmedier. I tillegg hadde russerne mange aktive støttespillere i konfliktområdene. Det er mye som tyder på at agitasjonen og villedingen var et sentralt virkemiddel i operasjonen som helhet. Påstandene om at styrkene som inntok halvøya ikke var russiske, men lokale «selvforsvarsstyrker», bidro dessuten til å skape forvirring på ukrainsk side, særlig i den tidlige fasen av operasjonen.

Den væpnede oppstanden i Øst-Ukraina startet i april 2014. Russlands rolle her kan deles i fire hovedkomponenter: (1) å støtte opprørerne når det gjelder organisering, økonomi og våpen, (2) å drive massiv propaganda gjennom russiske medier, (3) å sette ut russiske styrker langs Ukrainas nord- og østgrense, og (4) å sette inn regulære russiske avdelinger i kampene mot de ukrainske regjeringsstyrkene fra august 2014. Russlands handlemåte i Øst-Ukraina er med andre ord nokså ulik

handlemåten på Krim. Separatistene i Donbas-regionen har ikke bare fått organisatorisk og økonomisk støtte fra russisk side. De er også blitt støttet med trening, militært materiell og regulære styrker, uten at dette er blitt innrømmet fra offisielt russisk hold. Når det gjelder operasjonen på Krim, innrømmet Putin etter hvert at regulære russiske avdelinger var involvert. Det er lite trolig at han noen gang vil innrømme det samme når det gjelder Øst-Ukraina. Konflikten har også vært langt blodigere. Mer enn 10 000 menneskeliv er gått tapt, og hundretusener er blitt drevet på flukt av kamphandlingen i Donbas.

Intervensjonen i Syria

Russlands intervensjon i Syria i 2015–2017 skiller seg grunnleggende fra intervensjonene i Ukraina i 2014 og Georgia i 2008. Under operasjonene i Syria har Russlands luft- og sjømilitære maktmidler spilt hovedrollen, og «hybridkrig»-dimensjonen har vært langt mindre framtrædende enn den var i Ukraina og Georgia. Til forskjell fra de to andre intervensjonene skjedde denne intervensjonen på anmodning fra, og i samråd med, lederen i landet der kampene utfoldet seg og til støtte for hans regime. Russlands krig i Syria er på forskerhold blitt omtalt som «Russia's first U.S.-style war». Styrkene har operert langt hjemmefra, og for første gang har russerne brukt langtrekkende presisjonsvåpen, som kryssermissiler levert fra luften og sjøen i en skarp operasjon. Selv om de har støtt på ulike utfordringer underveis, har de russiske styrkene vist en bemerkelsesverdig utholdenhet. Det har også vært langt færre problemer forbundet med logistikkstøtten til styrkene enn det mange forventet da intervensjonen startet høsten 2015.

Intensiteten i Syria-kampanjen overgår alt som det russiske luftforsvaret tidligere har levert i den postsovjetiske perioden. I løpet av den fem og en halv måned lange perioden mellom kampanjens offisielle oppstart (30. september 2015) og starten på den delvise tilbaketrekkingen (15. mars 2016) skal russiske fly ha gjennomført rundt 9000 bombetokt. Det tilsvarer en gjennomsnittlig tokthypighet på rundt 55 tokt per døgn, noe som er et høyt tall sett i forhold til antallet fly som har deltatt i kampanjen. Det tyder på at russerne trolig har hatt et effektivt og velfungerende system for vedlikehold og klargjøring ved flybasen i Khmeimim nordvest i Syria.

Russlands luftkrig i Syria viser at investeringene i luftforsvarets materiellpark, kombinert med organisatoriske endringer og mer trening og øving, har gitt betydelige resultater. De russiske luft- og romstyrkene (VKS), som formelt ble etablert som egen forsvarsgren bare noen uker før kampanjen i Syria startet, fikk sin ilddåp i denne operasjonen. Både styrkeledelsen og mannskapene synes å ha vært godt forberedt for oppgaven og dessuten innforstått med krav og forventinger fra Russlands politiske ledelse. De russiske styrkene har hatt svært få tap og heller ikke mange ulykkeshendelser.

01 En ung pro-russisk demonstrant i Donetsk 5. april 2014. Slike demonstrasjoner brøt ut samtidig flere steder i Øst-Ukraina. Foto: Alexander Khudoteply/AFP/NTB scanpix

02 Russiske flystyrker har vært et viktig bidrag til at Bashar al-Assad har beholdt makten i Syria. Foto: SANA/REUTERS/NTB scanpix



02

Militære lærdommer

Russlands militære evne er åpenbart blitt styrket siden 2008, dels gjennom nyanskaffelser, dels gjennom oppgradering av eldre materiell og dels gjennom økt trening og øving på alle nivåer. Likevel kan vi neppe konkludere med at Russland nå er militært på høyde med USA og Nato. Mange av de russiske systemene er fortsatt mindre avanserte enn de vestlige. Dette gjelder blant annet kommando- og kontrollsystemene, kanskje særlig på taktisk nivå. I tillegg til teknologiske begrensninger er den hierarkiske militære kulturen en vesentlig hindring for å introdusere et moderne, nettverksbasert forsvar. De presisjonsstyrte våpnene som er blitt brukt i Syria, herunder laser- eller satellittstyrte bomber og missiler, utgjør neppe mer enn 20 prosent av all ammunisjonen som er blitt brukt i operasjonen som helhet. På andre områder, for eksempel langtrekkende luftvern, er dagens russiske systemer etter alt å dømme mer enn fullt på høyde med de vestlige.

Måten Russlands militære intervensjoner i Georgia, Ukraina og Syria ble gjennomført på, kan si oss mye om makthavernes syn på militærmaktens relevans og anvendelighet som utenrikspolitisk virkemiddel. Ikke minst kan det si oss mye om hvordan Russlands militære evne har utviklet seg i perioden 2008–2017. Samtidig bør det understrekes at de tre konfliktområdene er ulike. Det er også store forskjeller i Russlands tilnærming til og praktiske håndtering av de aktuelle konfliktene, og forskjeller når det gjelder maktbrukens art, omfang og innretning. Russland har slik sett fått testet ut og vist fram et bredt spekter av virkemidler, og ikke minst ulike kombinasjoner av virkemidler. Erfaringene fra disse tre konfliktene er åpenbart viktige for den videre utviklingen av det russiske forsvaret, og hvordan Russland vil bruke maktmidler i årene som kommer. ■

Russland har i det siste tiåret ikke bare styrket sin militære evne, men også vist vilje til å bruke den. Dette har potensielt store konsekvenser for sikkerhetssituasjonen til Russlands vestlige naboland, inkludert Norge.



Foto: Mats Urmsæth/Forsvaret

HVA NÅ, Norge?

Siden 2011 har forsvarsbevilgningene i Russland økt mer enn veksten i landets bruttonasjonalprodukt (BNP). Gammelt, nedslitt og teknologisk utdatert materiell er blitt oppgradert eller skiftet ut. Samtidig har trenings- og øvingsaktiviteten økt i alle forsvarsgrener. Som resultat av dette er Russlands væpnede styrker langt mer kapable i dag enn de var da forsvarsmoderniseringen startet i 2007–2008. Siden 2014 har det vært flere profesjonelle kontraktsoldater enn vernepliktige i det russiske forsvaret. Styrkene er dessuten bedre organisert, utstyrt og ledet enn de var i 2008, og langt mer mobile.

Russland som sikkerhetsutfordring

For makthaverne er de væpnede styrkene i dag et stadig viktigere virkemiddel i russisk utenrikspolitikk. Særlig når bruken av dem kombineres effektivt med andre virkemidler som cyberoperasjoner, informasjonsoperasjoner og internasjonalt diplomati. Russland ønsker åpenbart å «vise muskler» overfor Nato og USA. I senere år har dette blant annet kommet til uttrykk i den russiske luft- og sjømilitære aktiviteten som utspiller seg i Østersjøregionen, Svartehavsregionen og den østlige delen av Middelhavet.

Nato har i samme periode styrket sitt militære nærvær i og over de østlige medlemslandene, særlig Estland, Latvia, Litauen, Polen og Romania. Nato ønsker å «berolige» disse landene og samtidig styrke evnen til kollektivt forsvar overfor den store naboen i øst. I samarbeid med EU har Nato og partnerlandene Sverige og Finland også

Generalsekretær Jens Stoltenberg foran allierte tropper i Orzysz, Polen, august 2017. Nato har styrket sitt militære nærvær i og over de østlige medlemslandene de siste årene.

Foto: Lorne Cook/AP/NTB scanpix



tatt skritt for å styrke evnen til å forsvare seg mot såkalte hybride trusler. I april 2017 ble det etablert et nytt europeisk senter for forsvar mot hybride trusler i Finland, *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*. Senterets arbeid støttes av flere EU- og Nato-land, inkludert Norge, og av EUs utenrikstjeneste og Natos internasjonale stab. Disse og andre tiltak på vestlig side baserer seg blant annet på erfaringene fra Krim og Øst-Ukraina.

Russland øver mer i nord

Samtidig bør det understrekes at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Nord-Europa og Arktis ikke uten videre kan sammenliknes med situasjonen i Baltikum eller Ukraina. Russlands militære tilstedeværelse og aktivitet i nord har utvilsomt økt siden 2008, både i omfang og geografisk utbredelse. Øvelsene i nord er større, hyppigere og mer komplekse enn før. Ofte blir de gjennomført uten at det blir gitt forhåndsvarsel til nabolandene. Tokthyppheten for de strategiske ubåtene og bombe-flyene har også tatt seg opp sammenliknet med 1990-tallet og første halvdel av 2000-tallet. I Nordvest-Russland (inkludert rakettoppskytingsbasen i Plesetsk) og i tilstøtende havområder (særlig Barentshavet og Kvitsjøen) testes jevnlig land- og sjøbaserte ballistiske missiler, kryssermissiler, sjømålsmissiler, torpedoer og andre våpensystemer. Det er naturlig å se

denne aktiviteten i sammenheng med den pågående moderniseringen av Russlands kjernefysiske og konvensjonelle styrker.

Den generelle forverringen av Russlands forhold til Vesten, særlig etter Ukraina-konflikten i 2014, har trolig også medvirket til et større russisk militært nærvær i nordområdene og Arktis. Likevel framstår situasjonen i de nordlige havområder og på den norsk-russiske grensen fortsatt som mer stabil og forutsigbar enn situasjonen i for eksempel Østersjøregionen og Svartehavsregionen. I perioden 2014–2017 har antallet og alvorlighetsgraden av militært relaterte hendelser og episoder, såkalte «close military encounters», vært langt lavere i førstnevnte enn i sistnevnte regioner. Vi kan likevel ikke utelukke maktbruk eller militært press mot Norge fra russisk side. Russland kan fortsatt bli en sikkerhetsutfordring for Norge i årene som kommer.

Putin «gjør som han vil» på hjemmebane

Russlands innenrikspolitiske utvikling og landets vilje til militær maktbruk utenfor egne grenser har ikke akkurat skapt forutsetninger for et «strategisk partnerskap» mellom Russland og Nato. I Vladimir Putins tredje presidentperiode (siden 2012) har Russland tatt nye og til dels store skritt i autoritær retning. I praksis innebærer dette at det finnes få konstitusjonelle og demokratiske begrensninger for det sittende regimets mulighet til å gripe til militære maktmidler. Det betyr også at statsledelsen, med sin utstrakte kontroll over statsapparatet, mediene og organisasjonslivet, har større mulighet til å styre, koordinere og ensrette virkemiddelbruken enn hva den ville hatt i et liberalt demokrati. Med enkelte unntak er det generelt liten toleranse for regimekritikk og for ytringer eller virkelighetsbeskrivelser som avviker radikalt fra regimets. Denne toleransen vil trolig være enda mindre i en krise, konflikt eller krigsliknende situasjon.

Dette tilsier at Russlands president og maktapparatet hans i praksis har relativt frie tøyler i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Også i tiden som kommer kan det tenkes at de vil bruke militærmakten som et redskap for å styrke sin popularitet på hjemmebane. Hvor omfattende og langvarig maktbruken blir, vil naturlig nok avhenge av den regionspesifikke konteksten, og hva Russland ønsker å oppnå. Samtidig vil maktbruken trolig begrenses for å dempe negative reaksjoner fra omverden, eller

unnngå en utløsning av Natos kollektive forsvarsklausul, Atlanterhavspaktens artikkel 5.

Lite sannsynlig med angrep i nord

Dersom det skulle være behov for det, vil Russland raskt kunne trappe opp sitt land-, sjø- eller luftmilitære nærvær i nord for å oppnå en styrkemessig overlegenhet og «eskaleringsdominans». Det kan skje ved å overføre styrker fra andre deler av det vestlige militærdistriktet eller fra andre militærdistrikter.

Fra russisk side kan eskaleringen skje både langs den horisontale aksene, ved at konflikt- eller operasjonsområdet utvides geografisk, og langs den vertikale aksene, ved at konfliktens intensitet eller voldsnivå trappes opp. Eventuelt kan det være tale om en kombinasjon av horisontal og vertikal eskalering.

Eksempelet ovenfor er snarere å betrakte som et «worst case»-scenario enn som en beskrivelse av sannsynlige hendelser i nordområdene. Selv om Russland har styrket den militære evnen sin og vist vilje til å bruke den i Georgia, Ukraina og Syria, er det på ingen måte gitt at landet vil forsøke å gjøre noe liknende mot Norge eller Norges allierte. Den historiske og geopolitiske konteksten i nord er en annen enn i Russlands sørlige randsone. Vi må dessuten anta at Russland ikke ønsker å havne i en væpnet konflikt med verdens sterkeste forsvarsallianse. Nato har fortsatt fire ganger så mange soldater som Russland, befolkningen er seks ganger så stor som Russlands og forsvarsbudsjettene er i sum 18 ganger så store som Russlands. Samlet sett bruker de europeiske Nato-landene (det vil si uten USA og Canada) fem ganger så mye på forsvar som det Russland gjør, og deres BNP er i sum 12 ganger så stort som Russlands. Utfordringen, sett fra perspektivet til Natos østlige medlemsland og partnerlandene Sverige og Finland, er at Russland fortsatt har en styrkemessig overlegenhet på det regionale nivået.

Norge og Nato må demme opp

For at en krigsforebyggende terskel skal være effektiv, dvs. bidra til å hindre et militært angrep eller andre former for maktbruk mot forsvarerens territorium, må forsvareren – i vårt tilfelle Norge eller Nato – ha en reell evne til å påføre en angriper militære tap. Et terskelforsvar baserer seg på en antakelse om at det er en sammenheng mellom forsvarerens «tapspåfø-





Fra OP tårn 247 ved
grensa til Russland.
*Foto: Mats Grimsæth/
Forsvaret*

rende» evne og angriperens risikovurderinger. Dersom en potensiell angriper anser at det finnes en reell risiko for uakseptable tap eller et ydmykende militært nederlag, vil det være i hans interesse å avstå fra militær maktbruk. I motsatt fall, dersom den militære risikoen regnes som liten og den potensielle politiske gevinsten framstår som stor, kan militær maktbruk være et fristende scenario. Det siste gjelder særlig i situasjoner der angriperen anser at han kan vinne raskt, for eksempel gjennom å overraske motstanderen.

Russlands oppfatning av en potensiell motstanders forsvarsevne og -vilje, og ikke minst reaksjonstid og sannsynlig reaksjon, vil være svært viktig for landets risikovurderinger ved et slikt scenario. Dersom Russland anser at Norge i praksis ikke har noe å stille opp med på det militære området (i betydningen «potensielt tapspåførende nasjonale kapasiteter»), og i tillegg at Natos interne beslutningsprosesser er så omstendelige at alliansen trolig ikke vil rekke å komme på banen før det hele er over, vil de trolig ha langt færre motforestillinger mot å bruke militære maktmidler mot Norge enn om det motsatte hadde vært tilfelle.

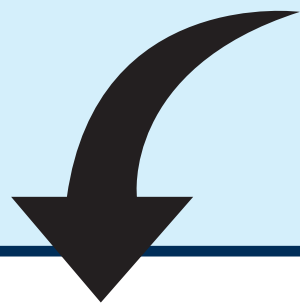
Denne erkjennelsen bør være en viktig rettesnor for Norges og Natos bestrebelser for å bygge et mest mulig effektivt «totrinns» terskelforsvar på henholdsvis nasjonalt og alliert nivå. Det er viktig at Norge anskaffer de kapasitetene som skal til for å gi den nasjonale terskelen troverdighet og en tilstrekkelig grad av overlevelsessevne og utholdenhet. I tillegg er det viktig at Norge på en utvetydig måte kommuniserer sin vilje til å forsvare eget territorium, både verbalt og gjennom tilstedeværelse og øvingsvirksomhet. Uansett valg av konsept, er det også viktig at Nato styrker reaksjonsevnen, at planene oppdateres, at beslutningsprosessene blir mer effektive og at det jevnlig øves på overføring av allierte forsterkninger. ■

REFERANSER

- Bukkvoll, T. (2011). Iron cannot fight – the role of technology in current Russian military theory. *Journal of Strategic Studies*, Vol 34, No 5.
- Bukkvoll, T. (2015). Military innovation under authoritarian government – the case of Russian special operations forces. *Journal of Strategic Studies*, Vol 38, No 5.
- Bukkvoll, T. (2016). Why Putin went to war: ideology, interests and decision-making in the Russian use of force in Crimea and Donbas. *Contemporary Politics*, Vol 22, No 3.
- Bukkvoll, T. (2016). Russian special operations forces in Crimea and Donbas. *Parameters*, Vol 46, No 2 Summer.
- Bukkvoll, T. (2016). Inefficiencies and imbalances in Russian defence spending. I: Renz, B. og Smith, H. (red.). *After 'hybrid warfare', what next? Understanding and responding to contemporary Russia*. Helsinki, Finnish Prime Minister's Office.
- Bukkvoll, T. (2016). Ikke overvurder Russland. *Kronikk i Dagens næringsliv* 12/06/2016.
- Bukkvoll, T. og Åtland, K. (2015). Russlands kriger i Georgia og Ukraina – konsekvenser og lærdommer for Norge. I: Heier, T. og Kjølberg, A. (red.) *Norge og Russland – sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Connolly, R. og Sendstad, C. (2016). Russian Rearmament: An Assessment of Defense-Industrial Performance. *Problems of Post-Communism* (publisert online 19. oktober 2016).
- Connolly, R. og Sendstad, C. (2017). Russia's Role as an Arms Exporter. The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia. *Chatham House Research Paper March 2017*.
- Hakvåg, U. (2015). Rekruttering til Russlands væpnede styrker – status, tiltak og utfordringer. *FFI-rapport 2015/02365*. Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Hakvåg, U. (2017). Russian defense spending after 2010: the interplay of personal, domestic, and foreign policy interests. *Post-soviet Affairs*, Vol. 33, No 6.
- Hakvåg, U., Hove, K. og Sendstad, C. (2012). Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020. *FFI-rapport 2012/00356*. Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt.
- Sendstad, C. (2017). Russisk forsvarsindustri tvinges ut. *Kronikk i Dagens Næringsliv* 31/03/2017.
- Sendstad, C., Hakvåg, U. og Bukkvoll, T. (2015). Ruster Putin seg til fant? *Dagens Næringsliv* 16/03/2015.
- SIPRI (2017) *SIPRI Military Expenditure Database*.
- Åtland, K. (2016). North European Security after the Ukraine conflict. *Defense & Security Analysis*, Vol 32, No 2.
- Åtland, K. (2016). Russlands intervensjon i Syria – erfaringer og lærdommer. *Norsk Militært Tidsskrift*, årgang 186, nr. 3/2016.
- Åtland, K. (2016). Russlands militære nærvær i nord – status og fremtidsutsikter. *Luftled*, nr. 1/2016.
- Åtland, K. og Hakvåg, U. (2014). Russlands intervensjon på Krim – gjennomføring og konsekvenser. *Norsk Militært Tidsskrift*, årgang 184, nr. 4/2014.

Følger du med?

Nyheter og oppdateringer om FFI hver uke på sosiale medier.



Facebook
/forsvaretsforskningsinstitutt

UGRADERT

FFIs podcast



Instagram
@ffi_no



LinkedIn
Forsvarets forskningsinstitutt



