



# Forsvarsanalysen 2024

Utvidet sammendrag av FFI-rapport 24/00298

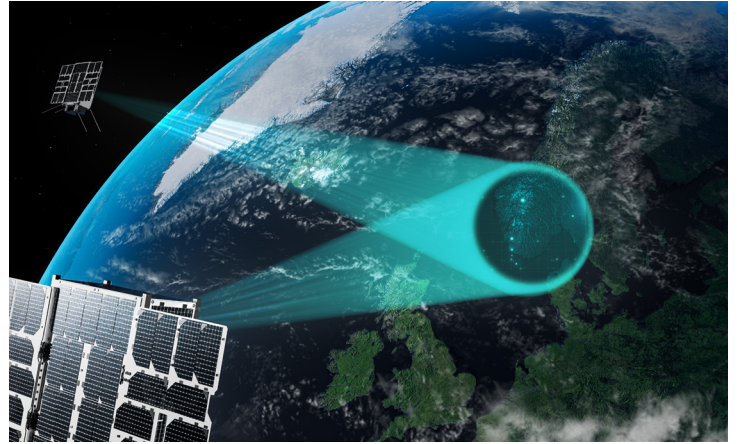
Hvordan kan Forsvaret styrkes? I år legger Forsvarsanalysen vekt på to forhold som kan påvirke den kommende langtidsplanen: følgene av Russlands angrep på Ukraina, og rivaliseringen mellom stormaktene USA og Kina i Indo-Stillehavsregionen.



Foto: Forsvaret

## DE OVERORDNEDE RÅDENE:

- Forsvaret bør rette større oppmerksomhet mot evnen til å møte begrensede angrep og sammensatte trusler, ikke minst gjennom overvåking og beredskap. Dette gjelder både på kort og lang sikt.
- Forsvaret bør utforme et tydelig, omforent og realistisk ambisjonsnivå og konsept for utvikling av evnen til høyintensiv strid mot russiske styrker i nord. Dette bør gjøres i tett samarbeid med Sverige og Finland, i rammen av Nato.
- Forsvaret bør som et minimum realisere og utvikle evne til nektelse i høyintensiv strid på norsk territorium, på kort og lang sikt. Alliert integrasjon er sentralt i et slikt nektelseskonsept, men konseptet må også sikre et minimum av nasjonal egenevne. Dette bør styre prioriteringer og beslutninger som må tas på kort sikt inntil forrige punkt er avklart.
- Forsvaret bør utforske mulighetene som ny teknologi gir til å redusere utslipp av klimagasser, særlig i forbindelse med øving, trening og overvåking i våre områder på kort og mellomlang sikt og ny maritim overflatestruktur på lengre sikt.



1. Forsvaret må se på evnen til høyintensiv strid mot russiske styrker i nord. 2. Mer internasjonalt samarbeid innenfor space er viktig. 3. «Lavkostnadsmissiler» kan være et supplement til systemer som NSM (bildet). 4. Teknologisk utvikling fortsetter å være viktig. FFIs ubemannede båt frakter AUV-en Hugin.

I Forsvarsanalysen 2024 bruker FFI hele sin faglige bredde til å gi forsvarsledelsen råd. Den ugraderte versjonen av analysen er den tredje i sitt slag. Den første kom i 2022. Analysen er et produkt fra FFIs prosjekt Strategiske forsvarsanalyser. Det ble opprettet i 2021, etter ønske fra forsvarssjefen. Forsvarsanalysen sammenstiller og videreutvikler analyser og resultater fra alle avdelinger ved FFI.

Ideen bak analysen er å gi forsvarsledelsen et bedre grep om Forsvarets strategiske utvikling. Den ser på balansen mellom oppgaver, struktur og økonomi. FFI tar også opp temaer der en ser et særskilt potensial for å forbedre den operative ytelsen. Analysen skal skape merverdi gjennom å utnytte forskningsbasert kunnskap mer systematisk.

I årets analyse legger forskerne vekt på forhold som kan påvirke den kommende langtidsplanen for Forsvaret, som vil gjelde fra 2025 til 2028.

### Dyp usikkerhet

Rammebetingelsene for Forsvarets planlegging er lite forutsigbare: Russlands massive angrep mot Ukraina har ført til økt trussel fra sammensatte virkemidler, begrensede angrep og kjernevåpen. Rivaliseringen i Indo-Stillehavsregionen påvirker prioriteringene til vår viktigste allierte, USA. Hensynet til dyp usikkerhet er derfor en sentral utfordring.

I 2022 og 2023 har FFI revidert hele scenariorporteføljen, og analysert hva som skal til for å løse Forsvarets oppgaver i krise og krig. Med Sverige og Finland som Nato-medlemmer ser det militærstrategiske bildet i Norden helt annerledes ut.

Likevel står Forsvaret overfor noen av de samme utfordringene som tidligere: Viktige innsatsfaktorer for å løse de mest krevende scenarioene er utilstrekkelige. Framover blir spesielt tilgangen på personell og kompetanse krevende.

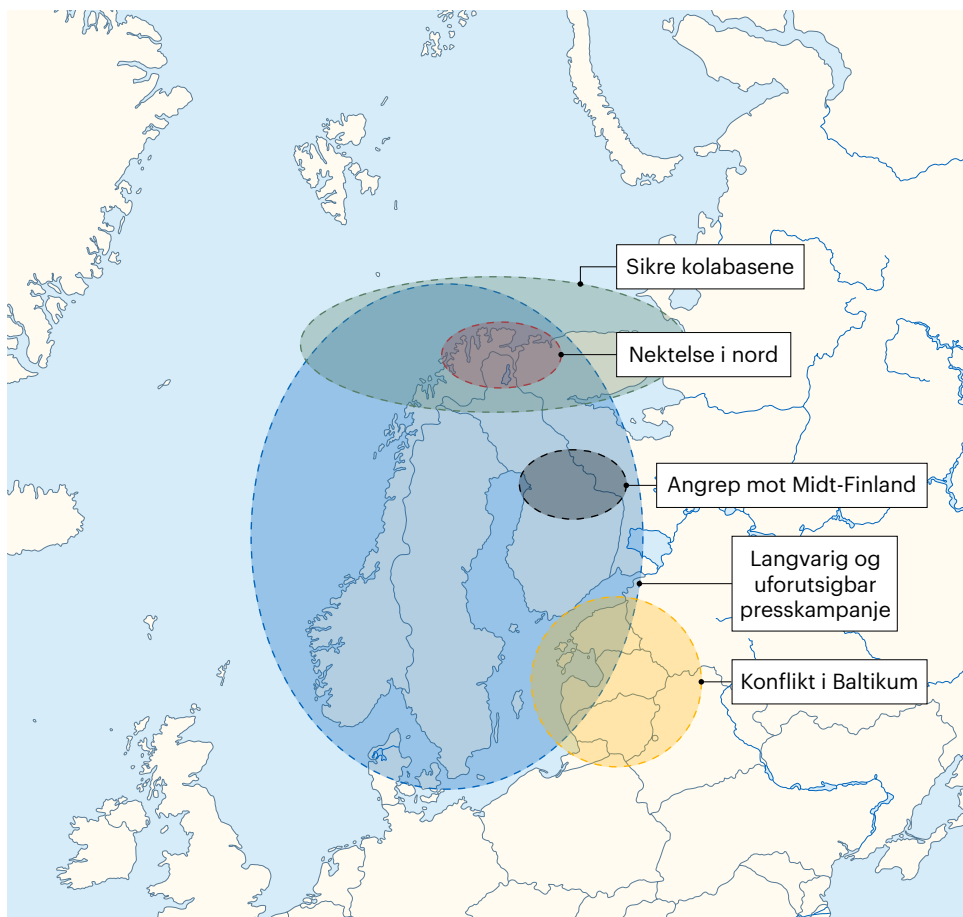
### Tre viktige sider

FFI nevner tre sider ved Forsvaret som kan bety mye for den kommende langtidsplanen.

Det første er å ha et forsvar som virker. Mange deler av Forsvaret virker godt, men dessverre ikke alle.

Det andre er utfordringene ved at det eventuelt satses kraftig på Forsvaret. Raske innkjøp av moderne materiell og høyt aktivitetsnivå kan utfordre organisasjonen, og også bærekraften på sikt. Store og varige økninger i utgiftene til drift øker risikoen for ubalanser mellom struktur og budsjett.

Det tredje forholdet er hvorvidt selve planleggingen kan bli bedre:



Med Sverige og Finland som Nato-medlemmer ser det militærstrategiske bildet i Norden helt annerledes ut. Scenarier er grunnleggende. Kartet viser ulike kritiske hendelser.



Viktige innsatsfaktorer for å løse de mest krevende scenarioene er utilstrekkelige

Å løse forutsigbare utfordringer gjør det lettere å gjøre noe med alt som ikke kan forutsees. Det er viktig å holde oversikt over planenes forutsetninger, for å oppdage det tidlige dersom disse svikter. Siden planer ikke alltid går som de er tenkt er det også viktig å vurdere om de til enhver tid er de beste.

### Utvalgte muligheter

I år ser Forsvarsanalysen på noen utvalgte muligheter innenfor videreutvikling av teknologisk kompetanse, utnyttelse av kunstig intelligens i støttevirksomheten, distribuert ledelse, samarbeid med USA i romdomenet og utvikling og anskaffelse av «lavkostnadsmissiler».

### Scenarier er grunnleggende

Manglene FFI har avdekket samsvarer med tidligere funn: Balansen mellom Forsvarets oppgaver og struktur er utilstrekkelig. Det kommer som følge av mangler innenfor luftvern, evne til antiubåtkrigføring, sikker kommunikasjon, langtrekkende ild mot landmål og militært personell med nok erfaring.

### Nato-strategi gagnar Norge

I 2019 signerte forsvarsjefene i Nato en ny militærstrategi. To direkte underordnede dokumenter har deretter blitt utarbeidet for å iverksette strategien. «Nato Warfighting Capstone Concept» (NWCC) skal være en ledestjerne for utviklingen av Natos militære evne på lang

sikt, og ble omtalt i Forsvarsanalysen 2023. «Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area» (DDA) er sidestilt med NWCC, men legger vekt på noe mer umiddelbart: Hvordan møte den russiske trusselen i Natos nærområder her og nå. På mange måter viser DDA at reorienteringen av Nato tilbake til den klassiske kjerneoppgaven – kollektivt forsvar – er fullført. Det gjelder i alle fall i plangrunnlaget på strategisk nivå.

Dokumentene viser sammenfall mellom norske interesser og den strategiske innretningen av Nato. Det er et sammenfall som i mye mindre grad var til stede for bare 10 år siden. For norsk sikkerhet er dette godt nytt.

### Fortsett å støtte Ukraina

Ukrainas behov for støtte kan føre til krevende avveininger mellom å bidra til ukrainsk forsvarsevne på den ene siden og å opprettholde norsk egenevne på den andre siden. I disse prioriteringene bør Forsvaret donere landmateriell som kan gjenanskaffes innen få år. Dersom vi i en overgangsperiode står igjen med få enheter, kan Forsvaret opprettholde kompetansen ved å trene sammen med ukrainsk personell og med allierte med likt materiell. Forsvaret bør også støtte Ukraina med den maritime kapabilitetsoppbyggingen, ved å starte opp trening og kompetansebygging med ukrainsk personell. Senere kan de militære fartøyene som fases ut av strukturen doneres til Ukraina.



Flere miljø- og klimatiltak mangler finansiering og forankring i organisasjonen.

## Usikker økonomi

Det er usikkerheter knyttet til Forsvarets økonomiske rammer. Prisene på forsvarsmateriell stiger som følge av høy etterspørsel, og vi kan heller ikke ta for gitt at dagens vilje til å prioritere forsvar på bekostning av andre samfunnssektorer opprettholdes på lang sikt. Dette skaper usikkerhet rundt det økonomiske handlingsrommet, og gir økt behov for å styrke gjennomføringskraften for planlagte tiltak. Gjennomføringsevnen kan økes gjennom forbedringer av prosesser og flere årsverk i anskaffelsesorganisasjonene. Flere sivile strategiske partnerskap kan bidra både til større operativ evne og økt økonomisk fleksibilitet.

## Kompetansegap må dekkes

Effekten av den pågående aldersbølgen gjør at Forsvaret i de neste 10–15 årene ikke vil ha mange nok offiserer tilgjengelig for å dekke Forsvarets behov. Analysen anbefaler derfor at kapasiteten på offisersutdanningen økes snarest mulig. Rerekuttering må settes i system, der relevant kompetanse fra sivil sektor anerkjennes. Flere bør få mulighet til å fortsette etter 60 års aldersgrense. Det trengs en plan for å møte behovet for teknologisk kompetanse, både gjennom kompetanseheving av militært personell og gjennom å ansette flere sivile.

## ANBEFALINGER OG TILTAK

1. Øk operativ evne
2. Fortsett støtten til Ukraina
3. Utnytt mulighetene innen nordisk samarbeid
4. Sikre tilgang på personell og kompetanse
5. Reduser klimautslipp
6. Økt innsats i totalforsvaret
7. Sikre økonomisk balanse og økt gjennomføringskraft
8. Utnytt muligheter med utspring i ny teknologi

## Miljøserting mangler penger

Flere miljø- og klimatiltak mangler finansiering og forankring i organisasjonen. Her kan oppbemanning styrke gjennomføringsevnen. Økte investeringsmidler bør brukes på bærekraftige løsninger. Nullutslippsteknologier bør utforskes. Konsepter for bruk av fornybar energi i felt bør utredes.

## De nye mulighetene

Forsvaret bør styrke arbeidet rundt kunstig intelligens, gjennom tydelige målbilder og prioriteringer. Evnen til distribuert ledelse bør videreutvikles. Forsvarsanalysen tilrår mer internasjonalt samarbeid innenfor space, med særlig tilknytning til USA. Forsvaret bør også vurdere å utvikle eller anskaffe «lavkostnadsmissiler».

## Kraftforsyning kritisk

Kraftforsyningen er kritisk for samfunnets motstandsdyktighet. Særlig akutte helsetjenester i Troms og Finnmark er sårbare for bortfall av kritisk infrastruktur. Åpen informasjon om det norske kraftsystemet er en sårbarhet som kan få følger for Norges sikkerhet.



Full rapport kan leses på FFIs hjemmeside:  
[ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2024](https://ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2024)

### Forfattere:

Espen Skjelland, Sigurd Glærum, Tore Nyhamar og Cecilie Sendstad

**Medforfattere:** Brynjar Arnfinnsson, Maria Fleischer Fauske, Eli Gjorven, Runhild Aae Klausen, Petter Kristian Køber, Anniken Bergland Lammersdorf, Kristian Lausund, Karl Erik Olsen, Richard Olsen, Joachim Reitan, Stig Rune Sellevåg og Kristin Waage

Har du spørsmål, ta kontakt med:

**Sigurd Glærum**, forskningssjef  
[sigurd.glarum@ffi.no](mailto:sigurd.glarum@ffi.no)

Kommunikasjonsheten ved FFI  
[info@ffi.no](mailto:info@ffi.no)

Mer informasjon om FFI og forskningen  
 vår finner du på [ffi.no](https://ffi.no)