

Forsvarsanalysen 2023

Utvidet sammendrag av FFI-rapport 23/00659

Hvordan kan Forsvaret styrkes? I Forsvarsanalysen 2023 bruker FFI hele sin faglige bredde til å gi forsvarsledelsen råd. Viktige rammefaktorer er ustabiliteten som Russlands invasjon av Ukraina har skapt, og at Sverige og Finlands kommende innmelding i Nato endrer det strategiske bildet i Norden.



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.
- Forsvaret bør utforme et tydelig og realistisk ambisjonsnivå og konsept for å styrke evnen til høyintensiv strid mot russiske styrker i nord. Dette bør gjøres i tett samarbeid med Sverige og Finland, i rammen av Nato. Fram til dette er avklart, bør Forsvarets prioriteringer og beslutninger være rettet inn mot evne til nektelse i høyintensiv strid på norsk territorium. Alliert integrasjon er sentralt i et slikt nektelseskonsept, men konseptet må også sikre et minimum av nasjonal egeevne.
- Forsvaret bør utforske mulighetene som ny teknologi gir til å redusere utslipp av klimagasser, særlig i forbindelse med trening, øving og daglige operasjoner i våre områder og ved anskaffelsen av ny maritim overflatestruktur.

Den ugraderte versjonen av Forsvarsanalysen 2023 er den andre 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.



Hybrid krigføring, et samlet nordisk forsvar og utviklingen av autonome systemer er noen av faktorene som påvirker utviklingen av Forsvaret.

I analysen vurderer vi rammene som påvirker Forsvaret. Vi ser på balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og økonomi. Vi tar også opp temaer der FFI ser et særskilt potensial for å forbedre Forsvarets operative ytelse.

I det strategiske bildet peker analysen på en viktig endring: Mens Norge tidligere baserte forsvaret på at allierte forsterkninger ville komme før det var for sent, vil et svensk og finsk medlemskap i Nato bety at allierte styrker vil være på plass i nærområdene fra dag én. Det øker norsk sikkerhet, men fører også til at perspektivet må flyttes fra et norsk til et nordisk forsvar. Det vil ha følger for oppgaver, samarbeid og ansvarsfordeling.

De viktigste rammefaktorene

Forsvarsanalysen 2023 ser særlig på tre rammefaktorer som påvirker Forsvaret: Russlands krigføring og dens medvirkning til Nato-utvidelsen, Forsvarets økonomi og den teknologiske utviklingen.

RUSSLAND

Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina står vi i en situasjon preget av ustabilitet og dyp usikkerhet om veien videre. Russlands

utvikling politisk, økonomisk og militært er den viktigste rammefaktoren for langtidsplanleggingen for Forsvaret. Ikke siden Sovjetunionens oppløsning har den vært mer usikker. Russland er militært svekket som følge av tapene under krigen i Ukraina. Det gjelder også spesielt bakkestyrkene på Kola. Nærliggende spørsmål for Norge er om styrkene vil bli gjenoppbygget, og i så fall over hvor lang tid og i hvilken form? Reduksjon av konvensjonelle styrker betyr ikke at Russlands evne til etterretnings-, påvirknings- og sabotasjeaksjoner har blitt mindre. De strategiske atomvåpnene har blitt viktigere. Beskyttelsen av disse – i norske nærområder – vil sannsynligvis prioriteres høyere. Da kan taktiske atomvåpen være et avskrekkende virkemiddel som kompenserer for svekket konvensjonell kapasitet.

FORSVARETS ØKONOMI

De økonomiske rammefaktorene er helt avgjørende for Forsvaret. Krigen i Ukraina har ført til en samstemt enighet på tvers av politiske partier om at Forsvaret må styrkes. Denne rapporten peker på behovet for forutsigbare og realistiske budsjetter, også på lang sikt, for å kunne planlegge effektivt. Vi må derfor ta høyde for at andre sektorer i Norge vil ha behov for økte budsjetter, og at det blir økt konkurranse om offentlige midler framover. Norge har



Økt bruk av simulatorer kan øke operativ effekt, og samtidig redusere bruk av det operative materiellet, med de gunstige effektene dette har for både slitasje, driftskostnader og klimaavtrykk

bare sett begynnelsen av eldrebølgen og presset dette skaper i helsesektoren og i økt pensjonsbyrde.

Den pågående energikrisen og det grønne skiftet vil også konkurrere om budsjettmidler. Oppmerksomheten om klima og miljø vil påvirke Forsvaret direkte. En konsekvens er et endret operasjonsmiljø: minkende havis, vanskeligere framkommelighet på «nullføre» og mer ekstremvær. En annen er at Forsvaret må redusere utslipp av klimagasser. Utfordringen treffer Sjøforsvaret og Luftforsvaret spesielt, som står for den største delen av Forsvarets klimagassutslipp.

DEN TEKNOLOGISKE UTVIKLINGEN

Den teknologiske utviklingen er den tredje rammefaktoren analysen 2023 trekker fram. Blant annet har ny sensorteknologi, kunstig intelligens og stordata, kvantedatamaskiner, ubemannede systemer, romteknologi potensial til å revolusjonere doktriner og operasjonskonsepter. Disse teknologiene vil føre til endringer i Forsvaret, og vil være viktige å ta hensyn til i den videre utviklingen av Forsvarets struktur og operasjonskonsepter.

Langtidsplanen har utfordringer

Mye i Forsvaret fungerer bra. Mange utfordringer vil håndteres gjennom dagens langtidsplan. Det er likevel noen som gjenstår: Forsvaret har mangler innenfor støttesystemer, logistikk og beredskap. Luftvernet er underdimensjonert, evne til overvåking av landomenet mangelfull og kommunikasjonssystemene for sårbare. Det er også utfordringer knyttet til Sjøforsvarets fartøyer: Fregattene er mindre tilgjengelige og Skjold-klassen er snart utdatert.

Analysen inneholder en oppdatert kostnadsberegning av gjeldende langtidsplan. Sammenliknet med Forsvarsanalysen 2022 har utfordringene blitt større. Det er ikke balanse fram mot 2030. Som følge av kostnadsøkninger og framskyndelse av utbetalinger, mangler Forsvaret i snitt 3–4 milliarder kroner hvert år for å kunne nå ambisjonen som langtidsplanen har satt. Det er risiko for at kostnadene øker utover dette nivået.

Mye tilsier at det vil komme skjær i sjøen, både innenfor personellopptrapping og i evnen til å gjennomføre investeringsprosjekter. Alderssammensetningen i offiserskorpset og høye sluttrater blant spesialister peker mot at det vil være vanskelig å nå bemanningsmålene.



ANBEFALINGER OG TILTAK:

1. Sikre økonomisk bærekraft
2. Øke operativ evne
3. Sikre tilgang på personell og kompetanse
4. Integrere klima og miljø i styring og planlegging av forsvarssektoren
5. Sikre gjennomføringsevne i langtidsplanen
6. Utnytte mulighetene som ny teknologi medfører
7. Forbedre kapasiteten innenfor virkemidler under terskelen for væpnet konflikt
8. Øke evnen til å utnytte frivillige bidrag

Strategiske muligheter

I årets analyse peker vi på fire strategiske muligheter for å øke den operative evnen.

Ubemannede fartøy og autonome sensorer kan utgjøre både en trussel og en mulighet for Forsvaret. Forsvaret bør utvikle konsepter for forsvar mot disse, men også teste og eksperimentere med disse mulighetene for eget bruk. Dette kan bidra til økt sikkerhet for styrkene.

Simuleringsbasert trening og øving kan i større grad utnyttes til fellesoperativ trening. Teknologien gir bedre muligheter for å innføre systematisk læring av treningen enn tradisjonell trening i felt. I tillegg kan vi trene på måter som vi ikke ønsker å avsløre for en potensiell fiende. Økt bruk av simulatorer reduserer bruk

av det operative materiellet, med de gunstige effektene dette har for både driftskostnader og klimaavtrykk.

Cyberoperasjoner er et virkemiddel som egner seg til bruk under terskelen for væpnet konflikt. Ambisjonsnivået bør likevel avklares. Det bør etableres mekanismer for å forbedre statens og Forsvarets cybersituasjonsforståelse, og for hvordan domenet kan utnyttes i samvirke med andre av statens virkemidler.

Forsvaret kan regne med å få støtte fra forskjellige frivillige aktører ved en fremmed makts aggresjon mot Norge. Forsvaret kan få økt operativ evne og bli bedre rustet for slike situasjoner ved å planlegge for støtten, og identifisere mangler som kan dekkes gjennom frivillig innsats.



Full rapport kan leses på FFIs hjemmeside:
ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2023

Forfattere:

Espen Skjelland, Brynjar Arnfinnsson, Gunn Alice Birkemo, Karsten Bråthen, Sigurd Glærum, Emil Graarud, Una Hakvåg, Karina B. Klepper, Sverre N. Kvalvik, Martin V. Larsen, Michael J. Mayer, Mathias Minos-Stensrud, Ingunn Helene Landsend Monsen, Torgeir Mørkved, Erlend U. Nordvang, Ane O. Presterud, Stig-Rune Sellevåg, Cecilie Sendstad, Kajittha Sivathas, Kari Røren Strand, Aasmund Thuv og Jan-Erik Voldhaug

Har du spørsmål, ta kontakt med:

Sigurd Glærum, forskningssjef
Sigurd.Glarum@ffi.no

Kommunikasjonsheten
info@ffi.no

Mer informasjon om FFI og vår forskning finnes på ffi.no