



Forsvarsanalysen 2022

Utvidet sammendrag av FFI-rapport 22/00659

Hvordan bør Forsvaret videreutvikles? Virkeligheten står aldri stille, noe Russlands invasjon av Ukraina demonstrerer. Dagens retning for Forsvaret er ikke tydelig nok. Hensikten med Forsvarsanalysen 2022 er å forbedre dagens planer for utviklingen av Forsvaret. I dette utvidede sammendraget finner du forskernes råd og forslag til konkrete tiltak for å styrke Forsvaret.



Foto: Forsvaret

DE OVERORDNEDE RÅDENE:

- Rett større oppmerksomhet mot utfordringene i de lavere delene av konfliktspekteret.
- Styrk arbeidet med å utforske nye konsepter for å møte de mest krevende scenarioene.
- Gjøre skillet tydeligere mellom dem som skal sikre best mulig operativ evne i dag, og i framtiden.

Forsvaret av Norge er et felles samfunnsprosjekt. Derfor bør valgene som tas forankres bredt. Dette er den første årlige analysen fra FFI til forsvarsledelsen. Innholdet er utarbeidet av forskere ved FFI, på oppdrag fra Forsvarsdepartementet.

Forskerne har sett på rammefaktorer, balansen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og økonomi, og nye muligheter. I analysen skisserer de hvordan det er mulig å balansere disse faktorene bedre.

Analysen ser på hva som bør forandres for å møte kommende utfordringer og beskriver nye konsepter som bør utforskes og hva slags materiell og andre innsatsfaktorer som må til.

FFI vil oppdatere grunnlaget for analysene i det neste årlige rådet, Forsvarsanalysen 2023.



Økonomisk balanse må sikres

FFIs kostnadsberegning av gjeldende langtidsplan la en ambisjon til grunn. Den er at planen skal fullfinansieres og videreføres utover 2028. Derfor er det allerede inkludert en del elementer som ikke er med i dagens investeringsplaner. Blant dem er gjenanskaffelse av både materiell og eiendom, bygg og anlegg (EBA).

FFI har inkludert flere kostnader enn hva som framkommer av vedtatte planer. Likevel er det balanse mellom struktur og økonomi, selv om balansen er skjør. For å sikre at balansen ikke utfordres, er det viktig å unngå at nye tiltak kommer inn uten at andre nedskaleres.

Vekten på effektivisering videreføres også etter 2024. Gitt de økonomiske rammefaktorene kan vi ikke forvente at forsvarsbudsjettene vil prioriteres høyere enn de gjør i dag, selv om et slikt scenario er mer sannsynlig etter Russlands massive angrep på Ukraina i februar 2022.

Øk operativ evne

Forsvaret har en kritisk sårbarhet innenfor kommunikasjon, dersom en motstander aktivt motarbeider dette. Det er også en sårbarhet i håndtering av lufttrusler, spesielt ballistiske missiler. Det er gap i evnen til beredskap og utholdenhet, og tilgang på forsyningstjenester, under krise eller krig. Det er viktig at gapene lukkes for å kunne øke den operative evnen. Det er ikke handlingsrom for å øke disse evnene uten å nedskalere andre områder.

FFIs analyser viser at Forsvaret vil ha en evne som overstiger våre minimumskrav til anti-overflate, siden både fregatter, F-35, korvetter og ubåter har eller vil få denne evnen. Planlagt styrking i langtidsplanen vil gi evne utover våre minimumskrav til Brigaden og Forsvarets spesialstyrker. Disse evnene kan nedskaleres for å øke operativ effekt innenfor andre prioriterte områder. For eksempel kan systemer fases ut tidligere enn nåværende planer tilsier. Forsvaret kan også unnlate å bygge opp nye avdelinger.

Rekruttér og behold personell

Forsvaret risikerer å mangle personell og kompetanse. Derfor er det viktig å være bevisst på egne behov og at Forsvaret ikke taper i konkurransen på framtidens arbeidsmarked. De neste årene vil produksjonen av kompetanse møte utfordringer. Spesielt gjelder dette ønsket størrelse på offiserskorpset og spesialistbefals nivå av erfaring.

Tiltak som kan øke offiserskorpset, i kombinasjon av to eller flere:

- økning i antallet som utdannes ved krigsskolene
- økt re-rekruttering av tidligere offiserer
- økt rekruttering av sivile med bachelorgrad som gis militær tilleggsutdanning
- endringer i særaldersgrensen for militært tilsatte
- omgjøring av offiserstillinger til spesialist- eller sivilstillinger

Erfaringsnivået til spesialistene kan økes: Forsvaret kan vurdere å konvertere enkelte av dagens offiserer til spesialister. Et annet tiltak er å redusere avgangen blant de unge spesialistene. Tre grep kan bidra til dette: Seleksjon til førstegangstjenesten av personell med egnethet og motivasjon for en lengre karriere i Forsvaret, en tidlig avklaring om tilsetning til pensjonsalder (T60) og mer målrettet bruk av insentiver.

I tillegg er det viktig at Forsvaret tegner opp et mål bilde for framtidig kompetanse, og legger en strategi for å nå dette målet. Dette er viktig for å bevisstgjøre egne behov og ikke tape i konkurransen på framtidens arbeidsmarked.

Utnytt totalforsvaret

Totalforsvaret kan sikre samfunnets motstandskraft. Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk vil stille økte krav til samfunnets evne til å støtte Forsvaret og sivil-militært samarbeid.

FFI har avdekket behov for å kartlegge og styrke kunnskapen om kritiske sårbarheter innenfor feltet. Forsvaret må tallfeste



► Klargjøring av CBRN personell og materiell i forbindelse med øvelsen *Precise Response* i Canada 2019. Foto: Camilla Brevik / Forsvaret

avhengigheter av sivile samfunnsfunksjoner og omvendt. Det kan gi grunnlag for beredskaps- og strukturanalyser. Spesielt viktig er forsvarssektorens logistikk- og forsyningskjeder, og avhengigheten til det sivile.

Nye CBRNE-trusler (kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktiv stråling (R), kjernefysisk stråling (N) og brannfarlige/eksplosive kjemikalier) krever at det utvikles nye og bedre kapabiliteter. Samfunnets evne til å håndtere denne trusselen bør styrkes. Det må avklares hvem som skal ha ansvaret.

Samfunnets evne til å håndtere krisesituasjoner er avhengig av befolkningens tillit. Tiltak for å sikre denne er viktig i et totalforsvarsperspektiv. Forsvaret kan bidra til dette. Kunnskap om hvordan påvirkningsoperasjoner og teknologiutvikling kan true tilliten er sentralt.

Styrk Forsvarets evne til samvirke

Evnen til å samvirke på tvers i organisasjonen er viktig. Samvirke er viktig for både operativ evne, effektiv ressursutnyttelse og innovasjon. Forskning taler til fordel for å bemyndige ledere på lavere nivåer.

Forsvarsanalysen anbefaler at grenvise fagseminarer kan vike for arenaer som bygger relasjoner på tvers av Forsvaret. Det vil kunne øke graden av felles kultur og situasjonsforståelse. Evnen til samvirke må styrkes både innenfor dagens konsepter og i framtiden. Utfordringene er store nok til å kunne legitimere en utredning av organisasjonsstrukturen.

Styrk evnen til respons

Evnen til respons under terskelen for væpnet konflikt er påkrevd. Staten må kunne samordne de totale ressursene. Det må komme effektive muligheter for respons mot andre staters sammensatte virkemiddelbruk. Det er sentralt i de lavere delene av konfliktspekteret. Det kan etableres en strategisk enhet som får ansvar for å



Totalforsvaret kan sikre samfunnets motstandskraft. Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk vil stille økte krav til samfunnets evne til å støtte Forsvaret og sivil-militært samarbeid.

planlegge, gjennomføre og samordne slik respons. Det er argumenter både for og mot å etablere en slik enhet i forsvarssektoren.

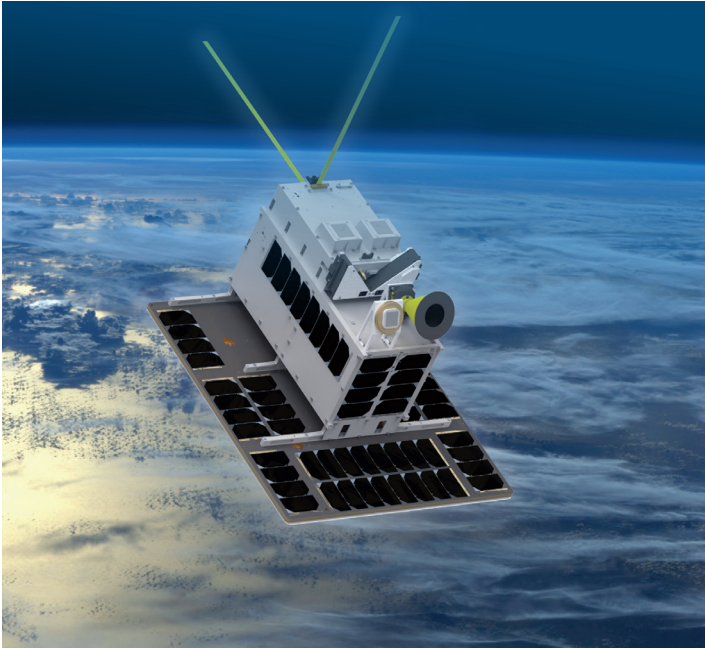
Grip teknologiske muligheter

Forsvarsstrukturen og i materiellanskaffelsene må være fleksible, for å håndtere framtidige teknologiskift. Det bør tas høyde for at materiell utvikles etter å ha blitt satt i drift. Derfor må hovedplattformene være basert på modulære systemer, der mest mulig er definert i programvare.

Utviklingen tilsier en todeling: Det er bedre å velge enten tungt beskyttede, ofte dyre systemer eller mange billige. Sistnevnte blir lette å erstatte og vanskelige å ramme. Mellomtingen er lett beskyttede og dyre systemer. De er av liten verdi i krig.

Forsvarets IKT-infrastruktur bør bygges sånn at det er mulig å koble sammen Forsvarets systemer. Sektoren bør begynne å samle og lagre data systematisk, i former egnet for kunstig intelligens. Slik teknologi trenger data for å fungere.

Satellitter kan kommunisere til alle Forsvarets kjøretøy og enheter, og forbedre evnen til å overvåke. Utviklingen av langtrekkende missiler øker behovet for overvåking over store avstander. Satellitter kan være en løsning. Forsvaret bør også utvikle konsepter som drar nytte av den nye missilteknologien.



FORSVARSANALYSENS RÅD:

- Økonomisk balanse må sikres
- Øk operativ evne
- Skaff og hold på personell
- Utnytt totalforsvaret
- Styrk Forsvarets evne til samvirke
- Styrk evnen til respons
- Grip teknologiske muligheter
- Bærekraft er en grunnleggende vurderingsfaktor for alle tiltak

Bærekraft er viktig

Bærekraft, klima og miljø bør stå sentralt i planlegging og styring av forsvarssektoren. Miljøstyring bør være prioritert i planlegging og styring av sektoren. Framskriving av utslipp bør bli standard ved materiellanskaffelser. Miljødatabasen må sikre et oppdatert beslutningsgrunnlag.

Nye drivstoff- og framdriftsteknologier kan løse militærspesifikke behov. Deler av forskningen bør vris inn mot slik teknologi, sammen med nye operasjonskonsepter og følger av klimaendringene. Økt trening i simulatorsystemer kan redusere kostnader og utslipp, og samtidig øke den operative evnen.

Veien videre

Hvordan kan Forsvaret oppnå balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi?

KOSTMOD er et verktøy for å gjennomføre langsiktige strukturkostnadsberegninger. Verktøyet har vært utviklet i regi av FFI siden 1970-tallet.

I Forsvarsanalysen 2023 vil FFI sammenfatte innsikten for alle Forsvarets ressurser, i en ny og langsiktig kostnadsberegning.

Parallelt med dette vil FFI følge utviklingen av rammefaktorer, ikke minst konsekvensene av Russlands massive angrep på Ukraina. og nøye vurdere hvilke utfordringer og muligheter de kan innebære for Forsvaret. Vi vil også jobbe videre med utforming og analyser av nye scenarioer og handlemåter. Arbeidet kan identifisere nye krav og behov for Forsvaret.



Full rapport kan leses på FFIs hjemmeside:
<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2022>

Forfattere:

Espen Skjelland, Espen Berg-Knutsen, Brynjar Arnfinnsson, Sverre Diesen, Sigurd Glærum, Mona Sagsveen Guttelvik, Sverre Kvalvik, Torgeir Mørkved, Karl Erik Olsen, Stig Rune Sellevåg, Cecilie Sendstad, Kari Røren Strand, 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](https://www.ffi.no)