



Forsvarsanalysen 2025

Utvidet sammendrag av FFI-rapport 25/006

I 2025 preges utviklingen av Forsvaret av et dystert bakteppe. Samtidig er Forsvarets nye langtidsplan historisk, både i økning og enighet.



Foto: Forsvaret

Forsvarsplanleggingen må ta hensyn til dyp usikkerhet. Det handler om flere faktorer: Putin-regimet fortsetter krigføringen i Ukraina. Kina blir en stadig tydeligere utfordrer. Vestens motstandere finner sammen. Utviklingen i Midtøsten forsterker en allerede forhøyet terrortrussel. Presidentvalget i USA i 2024 har skapt større uforutsigbarhet om amerikansk støtte og tilstedeværelse i Europa. Samtidig satser våre allierte tungt på å utvikle militære styrker som kan forsvare vår felles sikkerhet. Med et samlet Norden som Nato-medlemmer, har mulighetene for samarbeid aldri vært bedre. Målet i langtidsplanen for 2025–2036 om å ivareta klima og miljø krever også mer oppmerksomhet.

DE OVERORDNEDE RÅDENE

Forsvaret bør forvalte handlefriheten

Forsvaret bør utarbeide en mer komplett og oppdatert prioritering av operative kapasiteter og arbeide for at både langtidsplanen og gjennomføringen vurderes årlig.

Forsvaret bør kunne møte omfattende angrep

Forsvaret bør utvikle evnen til høyintensiv strid i nord med et tydelig, omforent og realistisk ambisjonsnivå og konsept. Dette bør gjøres i tett samarbeid med Sverige og Finland i rammen av Nato.

Forsvaret bør ivareta klima og miljø

Forsvaret bør utnytte mulighetene som teknologi gir til å redusere utslipp av klimagasser, og utvide perspektivet på klima- og miljøarbeidet.



1. For å bygge kompetanse om svermteknologi bør Forsvaret utvikle, eksperimentere og teste hvordan autonomi fungerer under norske forhold. 2. Langtidsplanen gir handlefrihet, blant annet for valg av fregattklasse. 3. Klimautslipp kan reduseres gjennom bruk av for eksempel bærekraftig flydrivstoff (sustainable aviation fuel – SAF).

Forsvarsanalysen 2025 er den fjerde utgaven i sitt slag. FFI bruker her hele sin faglige bredde til å gi forsvarsledelsen råd om den strategiske utviklingen av Forsvaret. Analysen er et produkt av FFIs prosjekt «Strategiske forsvarsanalyser», som etter ønske fra forsvarssjefen ble opprettet i januar 2021.

Endret strategisk bilde

Den nye langtidsplanen for forsvarssektoren ble vedtatt i Stortinget i juni 2024 og danner utgangspunktet for Forsvarsanalysen 2025. Planen har endret det strategiske bildet for Forsvarets utvikling.

For å kunne iverksette den utarbeidet Forsvaret en gjennomføringsplan gjennom høsten 2024. Våre resultater har blitt rapportert løpende for å kunne gi et best mulig underlag, men årets analyse fanger naturlig nok ikke opp innholdet i gjennomføringsplanen.

Historisk enighet

Det er en historisk enighet i Stortinget om en kraftig satsing på forsvar. Det skaper et godt utgangspunkt for å bygge et større forsvar med balanse mellom oppgaver, struktur og økonomi. Den nye langtidsplanen vil – innen 2036 – dekke de fleste operative gapene.

Fire utfordringer

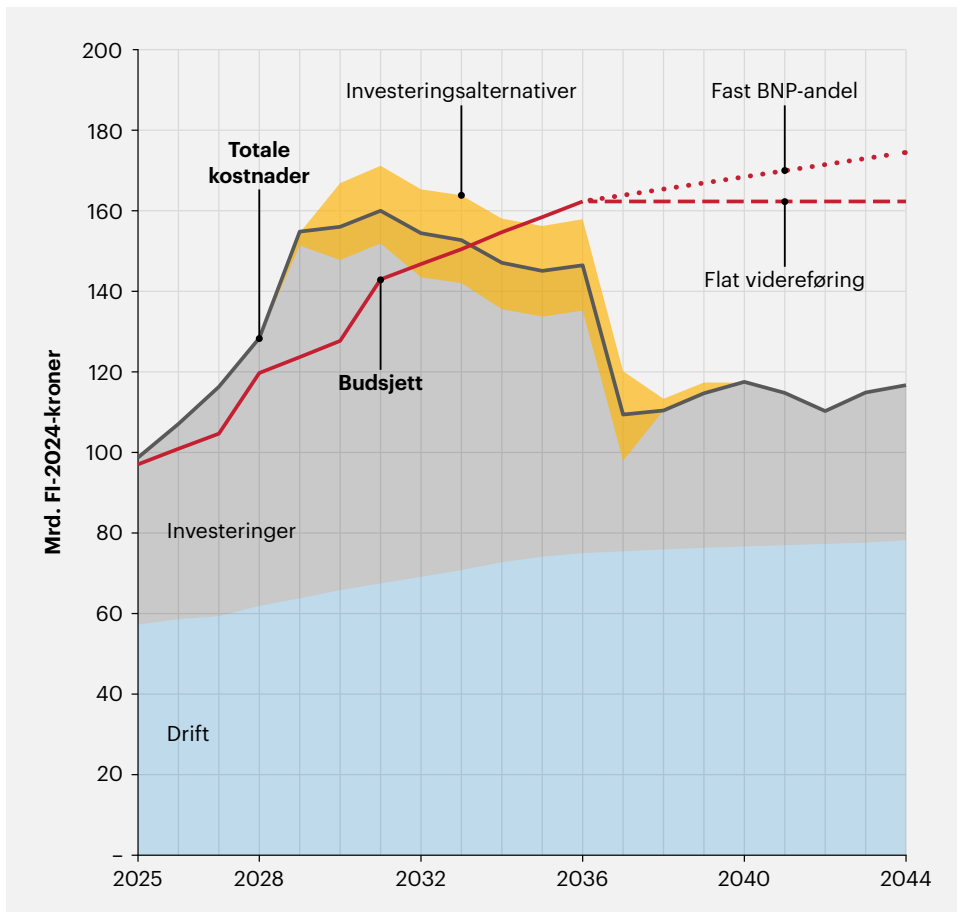
Forsvarets nye langtidsplan står overfor flere utfordringer. Disse fire er sentrale:

- Med FFIs forutsetninger er det økonomiske handlingsrommet utilstrekkelig for å gjennomføre alle tiltakene i langtidsplanperioden. Det er høy risiko for at kostnadene blir enda høyere.
- Gjennomføringsevnen innenfor materiellinvesteringer er for lav.
- Det blir utfordrende å få tilgang på nok personell med lang militær kompetanse.
- Forsvarssektorens klimautslipp vil øke dersom det ikke tas grep.

I tillegg gjør de usikre eksterne rammefaktorene at det kan bli behov for å endre planen underveis.

Prioriteringsbehov

Det må prioriteres i oppbyggingen av Forsvaret. Først og fremst må det forsvar vi har, virke. Neste satsing bør være å dekke kapabilitetsgapene, og dernest øke volumet. Dette reflekterer hvordan tiltak bør prioriteres, men ikke nødvendigvis hvordan de kan tidsfases.



Kostnadsbildet viser at den økonomiske rammen i langtidsplanen er utilstrekkelig for å finansiere utviklingen av Forsvaret i 2025–2036 med de forutsetningene FFI har lagt til grunn.



Med FFIs forutsetninger er det økonomiske handlingsrommet utilstrekkelig for å gjennomføre alle tiltakene i langtidsplanperioden.

Understuderte faktorer

Det er understudert hvorvidt Forsvaret vil ha tilstrekkelig evne til logistikk, sikker kommunikasjon og elektromagnetisk krigføring. Analysen løfter også frem noen risikoer knyttet til samvirket med det sivile i krise- og krigssituasjoner. Forsvaret vil være avhengig av sivile samarbeidspartnere for å ha tilstrekkelig beredskap. Samtidig er det behov for at de sivile samfunnsfunksjonene beskyttes.

Teknologiske muligheter

Årets analyse ser på noen av mulighetene som kan gi bedre operativ evne. Forsvaret bør sette av ressurser til å følge opp lærdommer fra krigen i Ukraina, spesielt innen ubemannede systemer, landstrid, spredningskonsepter, beskyttelse av store våpenplattformer, og elektromagnetiske operasjoner. Mer kompetanse innenfor svermteknologi krever at Forsvaret utvikler, eksperimenterer og tester hvordan autonomi fungerer under norske forhold, med norske styrker. Sektoren bør legge en plan for hvordan den skal sikre dyp og gripbar kunnskap om kunstig intelligens.

Konkrete tiltak

Personell og kompetanse: Forsvaret har fortsatt utfordringer med å få tilgang på nok personell med rett kompetanse. Spesielt krevende er underskuddet på offiserer, som det tar lang tid å utdanne. Et mulig tiltak er å konvertere noe av spesialistbefalet til offiserer. Tiltaket må

kombineres med økte utdanningskvoter, rerekuttering av tidligere offiserer og at flere fortsetter utover aldersgrensen. I tillegg bør Forsvaret styrke incentivene knyttet til pendling og flytting. Dette er nødvendig for at Forsvaret skal kunne vokse i distriktene.

Økonomisk balanse og gjennomføringsevne: Forsvaret bør utnytte sitt nye handlingsrom. Dette finnes særlig innenfor mange av de store investeringene, inkludert standardfartøy, valg av fregattklasse og tidsfasing av ulike tiltak. I tillegg bør sektoren etablere en oversikt over den planlagte forsvarsstrukturens økonomiske risikoer innen drift og investering, og lage en plan for hvordan disse kan håndteres.

Klima og miljø: Tiltak for å begrense utslippene omfatter å vurdere muligheten for fossilfrie energikilder og drivstoff i alle store investeringsprosjekter. Kostnader for fremtidige klimautslipp må inkluderes i kostnadsanalysene gjennom hele anskaffelsesløpet. En anbefaling er å videreføre satsingen på bærekraftig flydrivstoff (*sustainable aviation fuel* – SAF).

Totalforsvar: Forsvaret, i samarbeid med sivile myndigheter, bør planlegge for hvordan viktige sivile forsyningshavner kan beskyttes mot sabotasje og militære angrep, hvordan sivile kan beskyttes i en sikkerhetspolitisk krise, og hvordan evakuering kan foregå raskt og kontrollert dersom krisen eskalerer til åpen konflikt.



Eksempel på operativt konsept.



Forsvaret bør utvikle evnen til høyintensiv strid i nord med et tydelig, omforent og realistisk ambisjonsnivå og konsept.

De tre rådene

Dette er rådene FFIs forsvarsanalyse gir forsvarsledelsen. Arbeidet gir et bedre grunnlag for å skape trygghet i usikre tider, men løser ikke alle utfordringene som forskerne peker på. Det kreves mer arbeid for å omsette dette til gjennomførbare tiltak. Målene ligger imidlertid fast: å ha et forsvar som virker, en satsing som er gjennomførbar, og en plan som til enhver tid er det beste svaret på utviklingen i både omverdenen og Forsvaret selv.

- 1 **Forsvaret bør forvalte handlefriheten:** Langtidsplanen er en kraftig satsing på Forsvaret med en høy ambisjon: å utvikle et større forsvar som virker. En viktig side ved planen som det er lett å undervurdere, er vekten den legger på å gi handlefrihet i utviklingen av Forsvaret. Tydeligere prioritering av operative kapasiteter vil bli viktig.
- 2 **Forsvaret bør kunne møte omfattende angrep:** Et viktig råd er å utvikle evnen til høyintensiv strid mot russiske styrker i

nord. Det handler om å utforme ambisjonsnivåer og konsepter med bakgrunn i et strategisk endret Norden. Dagens Russland er militært svekket og bundet, men det er stor usikkerhet om hvordan fremtidens russiske styrker vil se ut. Rådet er å utforme ambisjonsnivåene og konseptene i tett samarbeid med Sverige og Finland i rammen av Nato. Det pågående arbeidet i Nato med felles forsvarsplanlegging og operativt planverk vil klarlegge rammene for kollektiv militær innsats i våre områder. Det vil likevel ikke dekke behovet for nasjonal og nordisk planlegging.

- 3 **Forsvaret bør ivareta klima og miljø:** Å balansere operativ evne og klima og miljø krever strategisk oppmerksomhet, og Forsvaret må utnytte mulighetene som ny teknologi gir til å redusere utslippene. De indirekte utslippene fra leverandørene til forsvarssektoren er om lag fire ganger så store som de direkte utslippene, og i lys av langtidsplanens satsing på Forsvaret kan de øke drastisk. Forsvaret må derfor utvide perspektivet på klima- og miljøarbeidet til å også omfatte indirekte utslipp.



Les hele rapporten på FFIs hjemmeside:
ffi.no/publikasjoner/forsvarsanalysen-2025

Forfattere:

Espen Skjelland, Sigurd Glærum, Tore Nyhamar og Cecilie Sendstad

Medforfattere: Brynjar Arnfinnsson, Ole Ingar Bentstuen, Stian Betten, Gunn Alice Birkemo, Sverre Diesen, Mona Sagsveen Guttelvik, Sjur Aarthun Hodnesdal, Ane Ofstad Presterud, Simen Ellingsen Rustad, Stig Rune Sellevåg, Kari Røren Strand og Ivar Tansem

Har du spørsmål, ta kontakt med:

Sigurd Glærum, forskningssjef
sigurd.glarum@ffi.no

Kommunikasjonsheten ved FFI
info@ffi.no

Mer informasjon om FFI og forskningen
 vår finner du på ffi.no