



2002/435-5

Införande av ett nätverksbaserat försvar

Status i oktober 2004





MISSIV

DATUM
2004-10-26
ERT DATUM
2002-11-07

DIARIENR
2002/435-5
ER BETECKNING
Fö2002/353/MIL
(delvis)

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Införande av ett nätverksbaserat försvar Status i oktober 2004

I bifogade promemoria redovisar Statskontoret sina synpunkter dels med anledning av Försvarsmaktens åiterrapportering till regeringen enligt årets regleringsbrev, dels beträffande behovet av en grundläggande analys av förutsättningarna för det fortsatta utvecklingsarbetet inom ramen för konceptet ett nätverksbaserat försvar (NBF). De riktlinjer som redovisas i regeringens proposition (prop. 2004/05:5) Vårt framtida försvar måste självfallet beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Utgångspunkten för Statskontorets bedömningar utgörs av verkets instruktion och verksamhetsinriktning och avser formerna för utvecklingsarbetets bedrivande i stort och således inte de bakomliggande försvarspolitiska intentionerna och målsättningarna för ett framtida nätverksbaserat försvar.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager

1 Sammanfattning

Statskontoret konstaterar att utvecklingsarbetet rörande ett framtida nätverksbaserat försvar (NBF) har fortgått sedan föregående gransknings-tillfälle (mars 2004) med betoning främst lagd på olika förutsättnings-skapande åtgärder som grund för fortsatta och mer operativt inriktade utvecklingsinsatser. Det rör sig i korthet om fortsatt uppbyggnad av en utvecklingsmiljö, metodfrågor, bemanning av utvecklingsorganisationen, kompetenshöjande åtgärder samt dokumenterade anvisningar för bl.a. systemdesign. Därtill har vissa tekniska systemanpassningar och experiment genomförts och testats samtidigt som riktlinjerna för den framtida hanteringen av säkerhetsfrågorna ytterligare har klarlagts. Mot bakgrund av insatsernas förutsättningsskapande karaktär är det, enligt Statskontorets mening, ännu svårt att få en samlad bild av utvecklingsarbetet och dess framgångsmöjligheter med avseende på konkreta och tillämpbara lösningar baserade på verksamhetens krav.

Ovanstående bedömning har sin utgångspunkt i de frågeställningar som anges i årets regleringsbrev (p.79) till Försvarsmakten med tillhörande åter-rapporteringskrav. Det innebär att hela utvecklingsarbetet, inklusive dess styrning och uppföljning, har utformats utifrån de förutsättningar och den försvarspolitiska inriktning som varit giltiga fram till helt nyligen. Statskontoret konstaterar att dessa förutsättningar i vissa viktiga hänseenden förändrats till följd av regeringens försvarspolitiska proposition (prop. 2004/05:5) som i dagarna har överlämnats till riksdagen. Den inriktning av försvaret som redovisas i propositionen tar konkret fasta på transformeringen av det svenska försvaret från ett invasionsförsvar till ett modernt och högteknologiskt insatsförsvar. I propositionen redovisas också Sveriges åtagande att fr.o.m. den 1 januari 2008 kunna tillhandahålla de materiella och personella resurser som krävs för deltagande i internationella snabbinsatsstyrkor.

Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar är av central betydelse för den eftersträlvade omställningen på såväl kort som lång sikt. Det innebär samtidigt att de förändrade förutsättningar som följer av en delvis ny försvarspolitisk inriktning också berör flertalet aspekter och utvecklingsområden inom ramen för konceptet för ett framtida nätverksbaserat försvar. Enligt Statskontorets mening är det därför angeläget att Försvarsmakten omgående fullföljer det nyligen inledda arbetet med att analysera och genomföra de förändringar som erfordras – inom ramen för NBF men också för Försvarsmaktens totala utvecklingsverksamhet – för att svara upp mot de nya krav som ställs. Inriktningen i främst närtid bör vara en tydlig koncentration kring insatser som syftar till en realisering av konkreta och användbara tillämpningar med bl.a. höga krav på säkerhet och interoperabilitet med andra länders system.

Den inriktning av försvaret som nu lagts fast – dessutom med krav på ett högt tempo i omställningen – bör, enligt Statskontorets mening, leda till en grundläggande analys och omprövning av Försvarmaktens planerings- och utvecklingsprocesser rörande NBF. Även formerna för styrning och uppföljning, tillämpningen av vald utvecklingsmetodik och formerna för riskhantering bör ses över mot samma bakgrund.

Den nya inriktningen berör naturligtvis inte enbart Försvarmakten och samverkande aktörer. Den bör även få till följd att formerna och metodiken för Regeringskansliets styrning och uppföljning av det fortsatta arbetet ses över med utgångspunkt i regeringens mål, prioriteringar och fastställda ekonomiska ramar för utvecklingsarbetet. Det rör bl.a. preciserade krav på åiterrapportering och beslutsunderlag, Regeringskansliets egna kapacitet att bedöma och hantera risker samt dimensioneringen av Försvarsdepartementets styrande och uppföljande funktioner i syfte att bl.a. minska sårbarheten.

2 Uppdraget

Regeringen har den 11 november 2002 gett Statskontoret i uppdrag (Fö2002/353/MIL, delvis) att granska Försvarmaktens fortsatta utvecklingsarbete med införandet av ett nätverksbaserat försvar (NBF) med särskild inriktning på Demo 05/06. Uppdraget (bilaga 1) kan ses som ett följduppdrag till det uppdrag Statskontoret tidigare genomfört och vars resultat finns redovisat i Statskontorets promemoria till Försvarsdepartementet i september 2002. Inom ramen för nuvarande uppdrag har Statskontoret redovisat sina synpunkter i promemorior till Regeringskansliet i mars och oktober 2003 samt i mars 2004, till vilka hänvisas.

Statskontoret konstaterar att viktiga förutsättningar för Försvarmaktens utvecklingsarbete inom ramen för NBF helt nyligen har förändrats. Förändringen grundas på vad som framgår av regeringens nyligen redovisade proposition Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) i vilken regeringen preciserar riktlinjerna för försvarets fortsatta transformering från ett invasionsförsvar till ett modernt högteknologiskt insatsförsvar med förmåga att värna Sveriges nationella integritet men också att delta i internationella snabbinsatsförband inom ramen för EU:s krishantering. Enligt propositionen utgör utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar ett centralt inslag i den transformering av det svenska försvaret som inletts.

Mot denna bakgrund redovisar Statskontoret i det följande sina iakttagelser och bedömningar med avseende på dels det hittillsvarande utvecklingsarbetets faktiska bedrivande och resultat med utgångspunkt i Försvarmaktens åiterrapportering (avsnitt 3) till regeringen, dels behovet av en grundläggande analys och omprövning av utvecklingsarbetets inriktning, prioriteringar och organisering med utgångspunkt i vad som framgår av

ovan nämnda proposition (avsnitt 4 och 5). Av skäl som tidigare nämnts ligger betoningen på sist nämnda aspekter.

Med anledning av den försvarspolitiska propositionen och behovet av analys och omprövning av det hittillsvarande arbetet inom ramen för NBF har Försvarsmaktens aviserade hemställan om fortsatta investeringar senarelagts något. Den hemställan som aviserats till den 1 oktober 2004 kommer därmed att redovisas i slutet av året.

De synpunkter som redovisas nedan tar fasta på de aspekter Statskontoret har att bedöma enligt verkets instruktion och verksamhetsinriktning och omfattar inte några försvarspolitiska bedömningar, inkluderande de bakomliggande intentionerna och målsättningarna för ett framtida nätverksbaserat försvar.

3 Bedömning av aktuellt utvecklingsläge

På grund av den korta tid som förflutit sedan regeringen redovisat den försvarspolitiska propositionen är det naturligtvis fullt förståeligt att Försvarsmakten ännu inte fullt ut har analyserat konsekvenserna av och än mindre hunnit beakta behovet av en omprövning av hittillsvarande utvecklingsarbete mot bakgrund av de nya riktlinjer som lagts fast. Statskontoret noterar dock att Försvarsmakten har inlett ett sådant analysarbete.

Mot bakgrund av ovanstående begränsas Statskontorets bedömningar i detta avsnitt till att gälla Försvarsmaktens redovisning av händelseutvecklingen under perioden april–september 2004, d.v.s. fram till tidpunkten för regeringens proposition. Bedömningarna och iakttagelserna i det följande tar sin utgångspunkt i Försvarsmaktens halvårsrapport (HKV 09 100:74517) till regeringen den 28 september 2004.

I likhet med föregående granskningstillfälle i mars 2004 konstaterar Statskontoret att hittillsvarande utvecklingsarbete alltjämt och i huvudsak rör olika förutsättningsskapande åtgärder som grund för ett fortsatt och mer operativt inriktat utvecklingsarbete. Genomförda leveranser och uppnådda resultat avser bl.a.

- Fortsatt uppbyggnad och uppföljning av FM Ledsyst utvecklingsmiljö i Enköping,
- Dokumentation avseende designregler, experiment och demonstrationer (Ledsyst T),
- Påbörjad verksamhetsanalys och scenarioutveckling (Ledsyst M),
- Utvärdering av Demo 04 och validering av utvärderingsprocessen (Grupp Utvärdering),
- Utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder samt metodutveckling (Ledsyst P och FHS).

Statskontoret konstaterar vidare att åtgärder har vidtagits för att förbättra riskhanteringen och att arbetet med att utveckla tillförlitliga säkerhetslösningar fortgår inom linjeorganisationens ordinarie utvecklingsverksamhet. Att säkerhetsfrågornas hantering får en godtagbar lösning utgör en av de mest avgörande förutsättningarna för att utvecklingsarbetet i sin helhet skall nå sina uppställda mål. Statskontoret noterar att uppdrag inom utvecklingsområdet för Ledst O ännu inte är formulerat.

Enligt Statskontoret är det mot bakgrund av Försvarmaktens redovisning av utvecklingsläget ännu svårt att få en samlad överblick av det pågående utvecklingsarbetet och dess förutsättningar att nå framgång i termer av konkreta och tillämpbara lösningar. Denna svårighet tycks delvis bottna i att utvecklingsarbetet visat sig vara mer omfattande och komplicerat än vad som initialt kunde förutses, men delvis också i tillämpningen av vald utvecklingsmetodik. Enligt Statskontorets mening har de ytterst höga ambitionerna i själva ansatsen och organiseringen av utvecklingsarbetet inte i fullgod utsträckning realiserats i ett kostnadseffektivt utvecklingsarbete med klara och uppföljningsbara mål, resultat och kostnader. Statskontoret vill på nytt framhålla behovet av en utvecklingsansats som främjar korta och överblickbara utvecklingssteg med tydliga och uppföljningsbara mål, resultat och kostnader för att öka såväl Regeringskansliets som Försvarmaktens möjligheter att effektivt styra och följa upp utvecklingsinsatserna i sin helhet.

Vid sidan av utvecklingsarbetets omfattning och komplexitet samt tillämpningen av vald utvecklingsmetodik har svårigheter förelegat vad gäller bemanningen av utvecklingsaktiviteterna, vilket i sin tur sannolikt har bidragit till en viss otakt mellan de olika utvecklingsverksamheterna och bristande samordning dem emellan. Såvitt Statskontoret kan bedöma tycks dessa förhållanden sammantaget ha lett till vissa förseningar och behov av revidering av fastställda mål och utvecklingsplaner. Enligt Statskontorets mening är det svårt att med utgångspunkt i hittills uppnådda resultat få en bild av hur dessa konkret knyter an till de övergripande målsättningarna för utvecklingsarbetet. Därmed kvarstår i allt väsentligt de bedömningar som Statskontoret tidigare redovisat för regeringen, senast i mars 2004, till vilka hänvisas.

Enligt Statskontorets mening har Försvarmakten på en övergripande nivå utvecklat ett riskmedvetande vilket innebär att identifierade risker löpande förebyggs och åtgärdas samt att insatser görs för att lindra effekterna av de problem och störningar som ändå uppstår. Enligt Statskontorets mening förefaller dock Försvarmaktens bedömning av risknivån som moderat vara ett uttryck för en underskattning av arbetets omfattning och komplexitet. Detta intryck förstärks ytterligare då hänsyn tas till NBF-utvecklingens centrala roll i transformeringen av hela det svenska försvaret.

Med det underlag som ställts till förfogande för denna granskningsrapport konstaterar Statskontoret att det inte varit möjligt att närmare bedöma det ekonomiska utfallet med utgångspunkt i hittills uppnådda resultat och fastställda mål. De belopp som är aktuella är föremål för sekretess och kan således inte kan återges i denna promemoria. Rent allmänt kan dock sägas att utvecklingsarbetet sedan våren 2004 i allt väsentligt har bedrivits inom fastställda ekonomiska ramar.

4 NBF i ett nytt försvarspolitiskt perspektiv

Till försvarsreformens övergripande mål hör att öka de militära styrkornas användbarhet allt utifrån rådande behov och krav. I fokus står ökad försvarsförmåga, försvar av landets nationella integritet och – allt viktigare – deltagande i internationella insatser. Genom bl.a. EU:s kapacitetsmål ”Headline Goal 2010”¹ aktualiseras en tyngdpunktsförskjutning av den nuvarande NBF-ansatsen i riktning mot ett svenskt deltagande i internationella snabbinsatsstyrkor (European Battlegroups). Åtagandet innebär bl.a. att Sverige senast den 1 januari 2008, initialt i samarbete med Finland, med kort varsel skall kunna tillhandahålla kvalificerade resurser såväl personellt som materiellt för deltagande i olika internationella insatser.

Med utgångspunkt i regeringens målsättningar och inom ramen för tilldelade resurser står Försvarsmakten inför betydande och ytterst angelägna uppgifter på såväl kort som lång sikt.

Utan att i detta sammanhang närmare gå in på försvarsreformens alla delar kan det konstateras att utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar utgör ett centralt inslag i den transformering som inletts. Därmed måste de förändrade förutsättningar som följer av en förändrad försvarspolitisk inriktning beaktas inom ramen för utvecklingsarbetet rörande ett framtida nätverksbaserat försvar. De nya ingångsvärden som nu ges måste analyseras och beaktas inom ramen NBF-konceptet med avseende på bl.a.

- utvecklingsarbetets fortsatta inriktning mot bakgrund av delvis förändrade verksamhetskrav,
- ökade krav på en god balans mellan resultat i närtid (bl.a. materielanskaffning med mycket höga krav på säkerhet och interoperabilitet) och långsiktigt syftande åtgärder i linje med den eftersträvd reformeringen av det militära försvaret i sin helhet,
- behovet av klara prioriteringar med utgångspunkt i fastställda mål och tillgången till resurser,

¹ Målsättningen fokuserar på interoperabilitet, tillgänglighet, strategisk rörlighet, egen-skydd, ökad stridseffekt, informationsöverlägsenhet och uthållighet.

- utveckling av arbetsformer och formerna för samverkan med andra aktörer,
- personal- och kompetensförsörjning på kort och lång sikt.

De nya förutsättningarna torde också medföra att vald utvecklingsmetodik i högre grad än hittills måste fokusera på en mer verksamhetsbaserad utveckling med bl.a. uppföljningsbara mål och krav på konkreta resultat och leveranser i närtid.

De förändrade förutsättningarna ställer sammantaget höga krav på Försvarsmakten när det gäller nödvändiga anpassningar av nuvarande planerings- och utvecklingsprocesser. Inte minst kraven på ökad internationell förmåga ställer stora krav på en ökad koncentration av tillgängliga utvecklingsresurser till prioriterade utvecklingsområden. Därtill torde kraven på en effektiv riskhantering snarast öka, bl.a. mot bakgrund av de ökade kraven på utveckling av konkreta och tillämpbara resultat under en begränsad tidsperiod.

En ny inriktning av det svenska försvaret i sin helhet får, såvitt Statskontoret kan förstå, även konsekvenser för de totalförsvarsgemensamma myndigheternas verksamhet och resursanvändning. De förändrade förutsättningarna berör i vissa frågor även det civila försvaret. Med tanke på dessa myndigheters uppgifter inom bl.a. materielförsörjning, forskning och utveckling och kompetensförsörjning är deras verksamheter av central betydelse för den transformering av försvaret som eftersträvas. Den ökade betoningen på konkreta åtgärder och resultat i närtid (åren 2005–2007) torde innebära att delvis nya ingångsvärden ges för försvarsmyndigheternas planerings- och utvecklingsprocesser, prioriteringar och resursanvändning samt när det gäller frågor om samordning och samverkan dem mellan. Enligt Statskontorets bedömning är det angeläget att försvarsmyndigheternas roll och uppgifter analyseras med utgångspunkt i de förändrade förutsättningar som nu ges.

5 Analys och omprövning som grund för fortsatt utvecklingsarbete

Den delvis nya inriktning som lagts fast för försvaret bör få till följd att det fortsatta utvecklingsarbetet noggrant analyseras med avseende på bl.a. dess mål och inriktning, arbetsformer, utvecklingsmetodik, resursanvändning och prioriteringar. I detta ligger också att bedöma i vilken utsträckning hittillsvarande utvecklingsresultat kan tas till vara i det fortsatta arbetet.

I det följande anges exempel på några analysområden som, utifrån de frågor Statskontoret har att bedöma, bör ägnas särskild uppmärksamhet.

NBF och det framtida försvaret

- Bestämning av NBF-utvecklingens fortsatta inriktning, omfattning och avgränsningar mot bakgrund av dess centrala betydelse för hela försvarsreformen med sikte på högteknologiskt insatsförsvaret.
- Konsekvenserna av Sveriges åtagande att i närtid kunna tillhandahålla de materiella och personella resurser som krävs för deltagande i internationella insatser. En analys bör särskilt ta fasta på behovet av eventuella korrigeringar av hittillsvarande planer, prioriteringar, målsättningar och resursbehov med utgångspunkt i utvecklingsområdena Teknik, Organisation, Personal och Metodik.
- Konsekvenserna av en tyngdpunktsförskjutning från investeringar i planerad demonstratorverksamhet till realisering av fullt tillämpbara förmågor fr.o.m. 2008. Behovet av en eventuell förändrad inriktning av utvecklingsverksamheten i Enköping.

Verksamhetsorientering och formerna för utvecklingsarbetet

- Analys och specifikation av de verksamhetskrav som skall läggas till grund för utveckling av funktioner, förmågor och tjänster. Överväganden beträffande behovet av förändrad planering och prioriteringar med avseende på mål och tillgängliga resurser.
- Behovet av att förstärka bemanning, kompetens och metoder för utvecklingsarbetet och dess organisation i sin helhet, inklusive formerna för riskhantering och arbetet med säkerhetsfrågorna, med särskild inriktning på aktiviteter syftande till målsättningarna rörande ett svenskt deltagande i internationella insatsgrupper. Analys och överväganden rörande tillämpad utvecklingsmetodik med avseende på behovet av en stark verksamhetsorientering, korta utvecklingssteg med i förväg definierade beslutspunkter och uppföljningsbara mål, resultat och kostnader.

Styrning och uppföljning

- Analys av åtgärder och metodik för att förbättra Försvarsmaktens styrning, uppföljning och utvärdering av insatserna. Analys av tillämpad projektstyrningsmodell och formerna för resultat- och kostnadsredovisning.
- Analys beträffande kraven på relevanta, tillförlitliga och situationsanpassade beslutsunderlag samt eventuella behov av nya former för åiterrapportering till regeringen. Analys av kraven på ökad spårbarhet i fattade beslut.

Samordningsbehov och samverkansformer

- Bedömning av den försvarspolitiska propositionens konsekvenser för dels Försvarsmaktens totala utvecklingsverksamhet, dels de verksamheter som bedrivs inom försvarsmyndigheterna och andra samverkande aktörer.
- Bedömning av konsekvenserna för det inhemska och internationella industrisamarbetet mot bakgrund av en ökad betoning av forskning och teknikutveckling inom nischområden (bl.a. interoperabilitetsutveckling och nätverksbaserade ledningssystem). Analys beträffande eventuella behov av omprövning av de samarbetsavtal som hittills tecknats med olika samverkanspartners.
- Konsekvenserna av en ökad betoning av samverkan med det civila samhället för fredstida krishantering och vid höjd beredskap. Analys rörande samordningsbehoven vid utveckling av bl.a. ledningssystem.

Vid sidan av ovan nämnda exempel på analysområden är det angeläget att Försvarsmakten, med de kompletteringar som i övrigt erfordras, redovisar en samlad analys rörande de åtgärder som är påkallade till följd av den försvarspolitiska inriktning som nu lagts fast. Det närmare innehållet i en sådan analys, liksom formerna för dokumentation och åiterrapportering bör, enligt Statskontorets mening, bli föremål för en dialog mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet.

När det gäller Regeringskansliets roll vid genomförandet av de förändringar som nu aviserats finns det, enligt Statskontorets mening, skäl att se över formerna och metodiken för den fortsatta övergripande styrningen och uppföljningen av insatserna. Hit hör bl.a. tillgången till tillförlitliga, relevanta och situationsanpassade underlag utgående från regeringens mål, prioriteringar och fastställda ekonomiska ramar. Hit hör även behovet av att stärka Regeringskansliets kapacitet att bedöma och hantera de risker som är förknippade med det fortsatta utvecklingsarbetet. För att minska sårbarheten och säkerställa kontinuiteten kan det också finnas skäl att se över bl.a. dimensioneringen av Försvarsdepartementets styrande och uppföljande funktioner inom ramen för departementets ordinarie organisation.

Det kan slutligen finnas skäl för att, mot bakgrund av den omläggning som nu är aktuell, se över behovet av eventuella förändringar och tillägg i direktiven för annat planerat och pågående utredningsarbete. Det kan bl.a. röra regeringens direktiv till den s.k. Försvarsstyrningsutredningen (Dir. 2004:12), vars uppgift bl.a. är att analysera Försvarsmakten och de totalförsvarsgemensamma myndigheterna med särskild inriktning på riksdagens och regeringens tillsyn, styrning och uppföljning av verksamheterna. Ett annat exempel utgörs av den fortsatta beredningen av de förslag som redo-



visats i samband med aktuella översyner av försvarsmyndigheterna² och den utredning som regeringen har för avsikt att tillsätta med uppgiften att bl.a. pröva och lämna förslag till kostnadsminskningar inom dessa verksamheter.

² Översyner FMV (SOU 2002:39), FOI (SOU 2002:41), FHS (SOU 2004:58), Pliktverket (SOU 2004:5) och FRA 2003:30).



Bilaga 1

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Försvarsdepartementet	S
Till avd.....
Kontakt med.....
Beslut.....	GD
Datum 13/11-02 Sign. <i>lu</i>

Regeringsbeslut

4

F62002/353/MIL

(delvis)

2002-11-07

(öppen exp.)

Statskontoret
Box 2280
103 17 Stockholm

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2002-11-13
Dnr. 2002/435-5

Uppdrag till Statskontoret att granska av införandet av ett nätverksbaserat försvar

Ärendet

Regeringskansliet har den 22 augusti 2002 uppdragit åt Statskontoret att genomföra en förstudie om införande av ett nätverksbaserat försvar.

Statskontoret har i skrivelse den 19 september 2002 lämnat en redovisning med anledning härav.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Försvarmaktens fortsatta utvecklingsarbete med införandet av ett nätverksbaserat försvar t.o.m. tiden för genomförandet av demonstrator 05/06 med den inriktning som framgår av sidan 17 i Statskontorets skrivelse (bifogas). Granskningen skall ske i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Statskontoret skall innan eventuella konsultinsatser beställs, som kan bli aktuella med anledning av uppdraget, anmäla detta till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

På regeringens vägnar

Leni Björklund
Ulf Birath