

Materieförsörjningsstrategi

För vår gemensamma säkerhet

Betänkande av Materieförsörjningsutredningen

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:24

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0378-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0379-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Hultqvist

För närvarande pågår ett krig i Europa. Vårt försvar behöver förstärkas snabbt och kraftfullt. Materieförsörjningsstrategin med tillhörande förslag syftar till att bidra till detta arbete. Direktivets bredd och den tid som stått till förfogande har inte möjliggjort att fullt ut kunna genomföra omfattande samhällsekonomiska analyser och konsekvensbedömningar av samtliga förslag. Det har heller inte varit möjligt att genomföra en analys över hur ett svenskt Nato-medlemskap skulle påverka strategin. En sådan analys kan genomföras som en del av remissarbetet eller på annat sätt. Försvarsföretagen har visat ett stort engagemang i arbetet att förstärka vår försvarsförmåga. Utvecklade samverkansformer är av stor betydelse för att möta omvärldsutvecklingen och göra materieförsörjningen mer effektiv, säker och långsiktigt hållbar.

Regeringen beslutade den 12 november 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram en materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Generaldirektör Gunnar Holmgren förordnades samtidigt som särskild utredare.

Som experter att biträda i uppdraget förordnades den 17 december 2020 brigadgeneral John Stjernfalk, affärsdirektör Anja Clausin, forskningsledare Matts Gustavsson, expert Isam Salih, biträdande enhetschef Mattias Berger, utredare Ellen Rova, vice generalsekreterare och strategichef Niklas Alm samt strategisk rådgivare Kristina Syk.

Samtidigt förordnades att biträda utredaren som sakkunniga kansliråd Lotta Lewin-Pihlblad, kansliråd Josefin Grennert, kansliråd Therése af Wetterstedt, rättssakkunnig Frida Niklasson samt departementssekreterare Linnea Florén.

Den 5 oktober 2021 entledigades Matts Gustavsson och Linnea Florén. I deras ställe förordnades samma dag avdelningschef Lars Höstbeck som expert samt kansliråd Helena Lund som sakkunnig i utredningen.

Den 22 februari 2022 entledigades Lotta Lewin-Pihlblad. Samma dag förordnades departementssekreterare Carin Lundberg som sakkunnig i utredningen. Den 17 mars 2022 entledigades Carin Lundberg och Lotta Lewin-Pihlblad förordnades på nytt som sakkunnig i utredningen.

Till stöd för utredaren tillkallades den 27 januari 2021 en parlamentarisk referensgrupp bestående av riksdagsledamöterna Allan Widman, Daniel Bäckström, Elisabeth Falkhaven, Hanna Gunnarsson, Mattias Ottosson, Mikael Oscarsson, Pål Jonson, och Roger Richthoff.

Den 14 april 2022 entledigades Roger Richthoff. Samma dag förordnades riksdagsledamot Per Söderlund som ledamot i den parlamentariska referensgruppen.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 25 november 2020 ämnesråd Olof Oddbjörn. Som sekreterare i utredningen anställdes samma dag analytiker Ann Lundberg. Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 december 2020 även senior rådgivare Peter Elmlund.

Utredningen har tagit namnet Materielförsörjningsutredningen (Fö 2020:02) och överlämnar härmed betänkandet Materielförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet (SOU 2022:24).

Stockholm i maj 2022

Gunnar Holmgren

/Olof Oddbjörn
Ann Lundberg
Peter Elmlund

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	27
1 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt	33
1.1 Utredningens tolkning av uppdraget.....	33
1.2 Tillvägagångssätt	34
1.3 Betänkandets struktur	36
1.4 Avgränsningar	37
2 Säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter	39
2.1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter	39
2.2 Försvarspolitiska utgångspunkter.....	40
2.3 Utredningens analys av säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter	43
3 Materieförsörjning för det militära försvarets behov	47
3.1 Det militära försvarets behov av materiel och tjänster	47
3.2 Målet med materieförsörjningen.....	49
3.2.1 Materielen ska ha en relevant utformning.....	49
3.2.2 Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov i såväl fred som i kris och krig.....	49

3.2.3	Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov i framtiden.....	50
3.2.4	Materieförsörjningen ska vara effektiv	51
3.2.5	Materieförsörjningen ska vara säker	52
3.2.6	Materieförsörjningen ska vara långsiktigt hållbar.....	53
4	Strategibegreppet och dess innebörd	55
4.1	Vad är en strategi?	55
4.2	Bra och dåliga strategier	57
4.3	Implementering och förvaltning.....	58
4.4	Strategier i statsförvaltningen	58
4.5	Andra strategier av betydelse för utformningen av en materieförsörjningsstrategi	60
4.5.1	Den nationella säkerhetsstrategin	61
4.5.2	Den nationella upphandlingsstrategin	62
4.5.3	Nyindustrialiseringsstrategin	62
4.5.4	Informations- och cybersäkerhetsstrategin.....	63
4.5.5	Export- och investeringsstrategin	64
4.6	Andra länders materieförsörjnings- och försvarsindustristrategier	65
4.7	Innebörd för utformningen av en materieförsörjningsstrategi	67
4.8	Materieförsörjningsstrategins funktion och syfte.....	68
5	Beskrivning av materieförsörjningen.....	71
5.1	Begreppet materieförsörjning.....	71
5.2	Centrala aktörer i materieförsörjningen	74
5.2.1	Riksdagen.....	74
5.2.2	Regeringen.....	75
5.2.3	Försvarsmakten	76
5.2.4	Försvarets materielverk	77
5.2.5	Totalförsvarets forskningsinstitut	77
5.2.6	Inspektionen för strategiska produkter.....	78

5.2.7	Fortifikationsverket	79
5.2.8	Svenska och utländska företag.....	79
5.2.9	Utländska myndigheter och internationella organisationer	80
5.3	Ledning och planering av materielförsörjningen	81
5.4	Materielens livscykel.....	83
5.5	Materielens livscykelkostnad.....	86
5.6	Materieförsörjningens olika aktiviteter	86
5.6.1	Systemledning.....	87
5.6.2	Kravställning och värdering av materiel	87
5.6.3	Utveckling och konstruktion av materiel	88
5.6.4	Tillverkning.....	89
5.6.5	Programvarutveckling och -vidmakthållande	90
5.6.6	Vidmakthållande, teknisk anpassning och modifiering.....	91
5.6.7	Avveckling av materiel	94
5.6.8	Studier	95
5.6.9	Forskning och utveckling	95
5.6.10	Prov och försök	97
6	Regelverk som är styrande för materielförsörjningen	99
6.1	Upphandlingsregelverket	99
6.1.1	Regelverkets bakgrund och syfte.....	99
6.1.2	Särskilda regler för försvarsupphandlingar	100
6.1.3	De grundläggande upphandlingsprinciperna	102
6.1.4	Upphandlingsregelverkets konsekvenser för materielförsörjningen.....	103
6.2	Exportkontrollregelverket.....	103
6.2.1	Exportkontrollens syfte	104
6.2.2	Exportkontroll av krigsmateriel	104
6.2.3	Exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden.....	106
6.2.4	Exportkontrollregelverkets konsekvenser för materielförsörjningen.....	107

6.3	Regelverket för styrning av statliga investeringar	107
6.3.1	Riksdagen beslutar om statens budget.....	108
6.3.2	Styrningen av statliga investeringar	109
6.3.3	Konsekvenser för materielförsörjningen av regelverket för styrning av statliga investeringar	110
6.4	Regelverk vid höjd beredskap	110
6.5	Övriga regelverk som påverkar materielförsörjningen.....	112
6.5.1	Säkerhetsskyddslagen	112
6.5.2	Regelverket för granskning av utländska direktinvesteringar	114
7	Försvarsmarknaden	117
7.1	Definitionen av försvarsmarknaden	117
7.2	Den svenska och globala försvarsmarknaden	119
7.2.1	USA är största aktör i världen.....	119
7.2.2	Försvarsföretagen i Sverige.....	121
7.2.3	Svensk försvarsexport och -import.....	127
7.3	Försvarsmarknadens särskilda förutsättningar.....	130
7.3.1	Försvarsmarknaden har särskilda grundförutsättningar.....	131
7.3.2	Statliga ingripanden och höga inträdesbarriärer präglar försvarsmarknaden.....	133
7.4	Utvecklingstrender på försvarsmarknaden	139
7.5	Förutsättningar för långsiktig konkurrenskraft	140
7.5.1	Förutsättningar för produkt- och företagsutveckling	141
7.5.2	Tillgång till internationella marknader	142
7.5.3	Konkurrens på lika villkor	142
7.6	Export och exportstöd	143
7.6.1	Nytta och risker med försvarsexport för staten.....	143
7.6.2	Det statliga exportstödet och -främjandet	145

7.7	Slutsatser av försvarsmarknadens särskilda förutsättningar	147
8	Teknikutvecklingen och dess konsekvenser på materieförsörjningen.....	151
8.1	Den tekniska utvecklingen går fort	151
8.1.1	Teknikutvecklingen drivs i hög grad civilt	152
8.1.2	Omvälvande teknologier	153
8.1.3	Teknisk kunskap används som säkerhetspolitiskt instrument	155
8.1.4	Teknikutvecklingen leder till etiska, moraliska och juridiska överväganden.....	157
8.2	Snabb teknikutveckling påverkar materielens livslängd	160
8.3	Teknikutvecklingen påverkar förutsättningarna för reservdelsförsörjningen	161
8.4	Teknikutvecklingen innebär behov av att materielen kan modifieras	162
8.5	Teknikutvecklingstakten ställer krav på utformningen av anskaffningsprocessen.....	163
8.6	Den tekniska utvecklingen ställer krav på flexibilitet i planeringen av materieförsörjningen	164
8.7	Behovet av utveckling för att kunna nyttja teknikens möjligheter	165
8.8	Utveckling innebär risk	166
8.9	Slutsatser kring teknikutvecklingens konsekvenser på utformningen av materieförsörjningen.....	167
9	EU:s påverkan på materieförsörjningen	169
9.1	EU:s initiativ och inriktningar	169
9.1.1	Säkerhets- och försvarspolitiska initiativ	170
9.1.2	Initiativ för utvecklingen av den inre marknaden.....	172
9.1.3	Slutsatser	174

9.2	Europeiska försvarsfonden	176
9.2.1	Bakgrund, syfte och ramar.....	176
9.2.2	Grunderna för att erhålla finansiering från fonden	177
9.2.3	Processen för program och ansökningar	178
9.2.4	Effekter på den europeiska försvarsmarknaden ..	179
9.2.5	Svensk implementering.....	183
9.2.6	Möjligheter och utmaningar	184
9.2.7	Krav som ställs på företag och myndigheter	186
9.3	Förutsättningar för att kunna tillgodose nationella intressen inom EDF	189
9.3.1	EDF bör ses som en del av en större helhet	189
9.3.2	Flera nationella intressen att bevaka i EDF	191
9.3.3	Nationella intressen behöver få genomslag i EDF.....	191
10	Väsentliga säkerhetsintressen.....	193
10.1	Väsentliga säkerhetsintressen i artikel 346.....	193
10.1.1	Artikel 346 i EUF-fördraget	193
10.1.2	Tillämpningen av artikel 346 måste vara motiverad.....	195
10.2	Användningen av begreppet väsentliga säkerhetsintressen.....	196
10.3	Innebörden av begreppet väsentliga säkerhetsintressen är oklar.....	197
10.4	Utredningens syn på begreppet väsentliga säkerhetsintressen.....	198
10.4.1	Användningen av begreppet väsentliga säkerhetsintressen bör renodlas	198
10.4.2	Utredningens syn på vad som kan anses utgöra ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige.....	199
10.5	Utredningens syn på begreppet integritetskritisk kunskap	201

10.6	Utredningens syn på de strategiska materielområdena	204
10.6.1	De strategiska materielområdena är politiskt utpekade	204
10.6.2	Statens ansvar och åtagande	205
10.6.3	Styrningen bör utvecklas.....	208
11	Svensk materieförsörjning i en historisk kontext.....	211
11.1	Inledning.....	211
11.2	Förändrade förutsättningar 1980–2020	211
11.2.1	Säkerhetsläget och försvarspolitisk inriktning	211
11.2.2	Ekonomi och styrning.....	214
11.2.3	Reformer av styrning, organisation och verksamhet.....	217
11.3	Inriktningen av materieförsörjningen 1980–2020.....	219
11.3.1	Övergripande inriktning av materieförsörjningen	219
11.3.2	Utpekade områden	220
11.3.3	Försvarsföretagens roll och betydelse.....	221
11.3.4	Forskning och utveckling	222
11.3.5	Internationella samarbeten och export	222
11.4	Den svenska försvarsmarknadens utveckling.....	223
11.4.1	Svensk försvarsindustri	223
11.4.2	Import- och exportberoende	226
11.4.3	Ändrade regelverk och riktlinjer	227
11.4.4	Konsekvenserna för dagens materieförsörjning.....	232
11.5	Konsekvenser av strategiska vägval.....	237
11.5.1	Vissa vägval får strategiska effekter.....	237
11.5.2	Säkerhetspolitiska och försvarspolitiska konsekvenser.....	238
11.5.3	Utrikespolitiska konsekvenser	239
12	Analys av materieförsörjningen.....	241
12.1	Beslutsfattande i materieförsörjningen.....	241
12.1.1	Beslutsfattandet behöver vara aktivt för att möjliggöra medvetna vägval	242

12.1.2	Vägval behöver göras utifrån ett livscykelperspektiv	242
12.1.3	Vägval kräver avvägningar för att möta målet med materielförsörjningen	243
12.1.4	Materielförsörjningen kräver riskhantering	244
12.2	Genomförandet av materielförsörjningen	246
12.2.1	Materielförsörjningsprinciperna	246
12.2.2	Materielförsörjningen genomförs inte på en homogen marknad	249
12.2.3	Val av metod behöver ske anpassat till förutsättningarna i det enskilda fallet	251
12.2.4	Staten bör sträva efter att nyttja marknadens möjligheter och kostnadsdelning med andra aktörer.....	252
12.3	Försörjningssäkerheten i materielförsörjningen	255
12.3.1	Försörjningssäkerhet uppnås genom åtgärder för att skapa uthållighet och robusta försörjningslösningar.....	255
12.3.2	Internationella samarbeten är ett viktigt komplement.....	259
12.3.3	Försörjningssäkerhet förutsätter planering och förberedelser som omfattar näringslivet.....	260
12.3.4	Planering och förberedelser för kris och krig.....	261
12.4	Internationella samarbeten.....	263
12.4.1	Nyttjandet av internationella samarbeten i materielförsörjningen	264
12.4.2	Operativa och säkerhetspolitiska motiv för samarbeten.....	265
12.4.3	Framgångsfaktorer för internationella samarbeten.....	266
12.4.4	Förutsättningar för internationella samarbeten ..	267
12.5	Försvarsrelaterat EU-samarbete.....	268
12.6	Forskning och utveckling	269
12.6.1	Bidrag till materielförsörjningen.....	270
12.6.2	Medel för att främja forskning och tekniska framsteg	272

12.6.3	Forskning och utveckling som stöd för materielförsörjningen	275
12.6.4	Teknik- och materielutveckling inom ramen för Europeiska försvarsfonden	278
12.7	Statens relation till försvarsföretagen	280
12.7.1	Långsiktiga och förutsägbara förutsättningar.....	281
12.7.2	Export och exportstöd	282
12.7.3	Dialog.....	284
12.7.4	Insyn.....	290
12.8	En utvecklad styrning av strategiska materielområden	293
12.8.1	Strategiska materielområden behöver identifieras.....	293
12.8.2	Det bör fastställas långsiktiga inriktningar för de strategiska materielområdena	294
12.8.3	En samlad hantering av de strategiska materielområdena	295
13	Materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret ...	297
13.1	Strategi för materielförsörjningen.....	297
13.2	Inledning.....	299
13.3	Målet med materielförsörjningen.....	299
13.3.1	Materielförsörjningen ska möta det militära försvarets behov.....	300
13.3.2	Materielförsörjningens genomförande och utformning.....	301
13.4	Utgångspunkter för strategin.....	302
13.5	Planering och ledning ska bidra till att behov av materiel och tjänster möts i fred, kris och krig	305
13.6	I krig och vid krigsfara gäller särskilda prioriteringar för materielförsörjningen	307
13.7	Materielförsörjningen ska stödja forcerad förmågeuppbyggnad	308
13.8	Försörjningslösningar ska vara uthålliga och robusta	309

13.9	Beslutsfattande och vägval ska vara tydligt och medvetet.....	311
13.10	Risker ska identifieras och hanteras på ett sätt som möjliggör ett väl avvägt risktagande	313
13.11	Materielförsörjningen ska genomföras med ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som försörjningsförutsättningar.....	314
13.12	Statens agerande vid anskaffning och vidmakthållande ska anpassas till rådande förutsättningar i det aktuella fallet	316
13.13	Staten ska sträva efter att nyttja marknadens möjligheter	317
13.14	Staten ska sträva efter att dela kostnader med andra aktörer	318
13.15	Staten ska beställa utveckling av materiel då det krävs för att möta målet med materielförsörjningen	319
13.16	Staten bör nyttja internationella samarbeten när det bidrar till målet med materielförsörjningen	320
13.17	Staten ska finansiera och bedriva forskning och utveckling för det militära försvarets behov	321
13.18	Staten ska nyttiggöra forskning och utveckling	323
13.19	Staten ska identifiera och inrikta strategiska materielområden	324
13.20	Staten ska agera samlat och konsekvent för att påverka och nyttja det försvarsrelaterade samarbetet inom EU.....	325
13.21	Staten ska genom dialog med företag identifiera och nyttja marknadens möjligheter	326
13.22	Staten bör bidra till svenska försvarsföretags möjligheter att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft.....	328
13.23	Staten bör främja och stödja export som bidrar till materielförsörjningen	328

14	Implementering och förvaltning	331
14.1	Strategins ställning.....	331
14.2	Fastställandet av strategin	332
14.3	Implementeringen av strategin.....	332
14.4	Förvaltningen av strategin	333
15	Utredningens övriga förslag och rekommendationer	335
15.1	Förslag till stöd för strategin.....	335
15.1.1	Krigsplacering av personal inom företag.....	335
15.1.2	Kompetens inom kritiska teknikområden	338
15.1.3	Översyn av exportstöd och -främjande.....	341
15.1.4	Översyn av stöd till små och medelstora företag för deltagande i Europeiska försvarsfonden	344
15.1.5	Etablering av innovationsprogram för teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet	345
15.1.6	Behov av analyser och underlag.....	347
15.2	Övriga rekommendationer	349
15.2.1	Ett utvecklat nordiskt samarbete kring försörjningssäkerhet.....	349
15.2.2	Utvecklad samverkan inom staten vid större materielanskaffningar	352
15.2.3	Hemlighållande av patentansökningar och patent vid höjd beredskap och ytterst i krig	355
15.2.4	Finansiella villkor som möjliggör tillväxt.....	356
16	Konsekvensanalys.....	359
16.1	Förslag till materieförsörjningsstrategi	359
16.2	Övriga förslag och rekommendationer	364
16.2.1	Påverkan på statens kostnader.....	364
16.2.2	Övriga samhällsekonomiska effekter	366
16.3	Prövning av offentliga åtaganden.....	367

Särskilt yttrande..... 369

Referenser..... 373

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:119..... 389

Bilaga 2 Begrepp i betänkandet..... 397

Bilaga 3 Andra länders strategier..... 401

Förkortningar

Förkortning	Betydelse
AI	Artificiell intelligens
BNP	Bruttonationalprodukt
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CBRN	Kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R) och nukleära (N) hot och vapen
CDP	Capability Development Plan
DG DEFIS	Directorate-General for Defence Industry and Space (EU:s generaldirektorat för försvarsindustri och rymd)
DOTMLPF(I)	Doktrin, Organisation, Träning, Materiel, Ledarskap och utbildning, Personal, Faciliteter, (Interoperabilitet)
EDAP	European Defence Action Plan
EDF	Europeiska försvarsfonden
EDIDP	European Defence and Industrial Development Programme
EEAS	European External Action Service
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FMS	Foreign Military Sales

Förkortning	Betydelse
FMSI	Försvarsmaktens strategiska inriktning
FMV	Försvarets materielverk
FMVP	Försvarsmaktens verksamhetsplan
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FoT	Forskning och teknikutveckling
FoU	Forskning och utveckling
FXM	Försvarsexportmyndigheten (avvecklad 2015)
GSA	Generella säkerhetskyddsavtal
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
Gusp	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
ILS	Integrerat logistikstöd
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
KI	Karolinska institutet
KTH	Kungliga tekniska högskolan
LOI	Letter of Intent
LOU	Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
LUFSS	Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet
LUK	Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NFFP	Nationella flygtekniska forskningsprogrammet
Nordac	Nordic Armaments Co-operation

Förkortning	Betydelse
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
NPM	New Public Management
NSPA	Nato Support & Procurement Agency
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PADR	Preparatory Action on Defence Research
PDA	Produkter med dubbla användningsområden
Pesco	Permanent Structured Cooperation
PPF	Partnerskap för fred
RISE	Research Institutes of Sweden
SME-D	The Swedish Association of Small and Medium Size Enterprises in Defence and Security (branschorganisation för svenska små och medelstora företag verksamma inom försvars- och säkerhetsområdet)
SIP	Strategiska innovationsprogram
SOFF	Säkerhets- och försvarsföretagen
Säpo	Säkerhetspolisen
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
VSI	Väsentliga säkerhetsintressen
ÖB	Överbefälhavaren

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har varit att med utgångspunkt i Förvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) redovisa en materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret som på ett uthålligt och kostnadseffektivt sätt bidrar till att det militära försvarets behov av materiel och relaterad forskning, teknikutveckling och tjänster tillgodoses i fred, kris och krig. Syftet med strategin är att understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter.

Utredningen har vidare haft uppdraget att klarlägga förutsättningarna för materieförsörjningen, analysera försvarsmarknaden och utveckla statens relation till försvarsföretagen.

Utredningens slutsatser

Målet med materieförsörjningen är att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig såväl i dag som i framtiden. Försörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar. Materieförsörjningen omfattar materielens hela livscykel, från förmågebehov till avveckling. Materieförsörjning är således ett sammanfattande begrepp för all verksamhet som genomförs av staten eller på statens uppdrag för att säkerställa att det militära försvaret har tillgång till relevant och användbar materiel över tid.

Enligt den försvarspolitiska inriktningen bör utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde. Materieförsörjningen behöver dimensioneras så att krigsorganisationen möter detta krav på uthållighet.

En stor del av verksamheten inom materielförsörjningen utförs av företag. Eftersom materielförsörjningen omfattar såväl försvarsprodukter som produkter med civilt ursprung genomförs den inte på en homogen marknad. Försvarsmarknaden skiljer sig åt från andra marknader genom att inte enbart styras av marknadsmässiga överväganden. Särskilda regelverk samt nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen påverkar dess funktion och dynamik. Försvarsmarknadens särart innebär att det krävs en god dialog mellan stat och företag. Behoven och förutsättningarna för dialog skiljer sig åt i olika faser av materiellens livscykel.

Eftersom den svenska försvarsmarknaden är liten är export en förutsättning för att svenska försvarsföretag ska kunna utveckla och producera kvalificerade tjänster och försvarsmateriel.

Många företag har viktiga roller även i kris och krig, vilket ställer krav på att staten vidtar åtgärder för att säkerställa tillgång till företagets kompetens och kapacitet även under dessa omständigheter.

Teknikutveckling drivs och finansieras i hög grad av företag som agerar på en civil marknad. Militär teknikutveckling krävs dock för att utveckla specifikt militära system, anpassa civil teknik till militära krav samt för att värdera möjligheter och begränsningar med ny teknik. För att säkerställa att hela bredden av det militära försvarets behov omhändertas, behöver delar av forskningen och teknikutvecklingen vara statligt styrd och finansierad.

Det försvarsrelaterade EU-samarbetet utgör en helhet där verktyg, instrument och initiativ tillsammans påverkar förutsättningarna för svensk materielförsörjning. Det ligger i Sveriges intresse att Europeiska försvarsfonden (EDF) är relevant för svensk materielförsörjning, såväl för staten som för svenska företag och forskningsaktörer. Staten bör eftersträva att fonden inte får sådana marknadspåverkande effekter att det försämrar förutsättningarna för svensk materielförsörjning.

Försvarsföretagsfrågorna och utvecklingen av den inre marknaden har genom EDF kommit att bli ett verktyg för att driva utvecklingen av EU-samarbetet inom försvarsområdet. Det behövs därför en tydlig målsättning för vad Sverige vill uppnå med sitt deltagande i det försvarsrelaterade EU-samarbetet. Statens arbete med EDF bör styras av tydliga prioriteringar. Näringslivets och forskningsaktörers intressen bör beaktas. För att prioriteringarna ska få genomslag behöver de vara relevanta i en EU-kontext. Det förut-

sätter en helhetsansats som hanterar kopplingarna mellan EDF och EU:s övriga försvarsrelaterade förslag och initiativ.

I Sverige har stridsflyg- och undervattensområdet samt de integritetskritiska delarna av ledningssystemområdet pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen. De flesta andra europeiska länder har valt att definiera mer övergripande och generella väsentliga säkerhetsintressen. Den svenska användningen av begreppet medför en risk för sammanblandning av enskilda materielområden med motivet för tillämpning av artikel 346.1 b i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Stridsflyg- och undervattensområdet samt de integritetskritiska delarna av ledningssystemområdet bör i stället benämnas som strategiska materielområden. Inom dessa områden har staten gjort vägval om att upprätthålla en inhemsk försörjningsförmåga. För att möta det militära försvarets behov behöver staten säkerställa att leverantörerna inom dessa områden har förutsättningar för att bedriva verksamheten så länge vägvalet om nationell försörjning kvarstår. Styrningen av strategiska materielområden bör utvecklas så att det militära försvarets behov tillgodoses på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt.

Förmågan att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp, bör anses utgöra ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige. Tillämpningen av artikel 346.1 b i EUF-fördraget ska ske restriktivt och måste vara motiverad i varje enskilt fall.

Utredningens förslag till materieförsörjningsstrategi

Målet med materieförsörjningen är att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig såväl i dag som i framtiden. Försörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar. För att uppnå detta mål ska staten

- planera och leda materieförsörjningen på ett sätt som gör att behov kan mötas i såväl fred som kris och krig. Samordning ska ske med övriga delar av förmågeutvecklingen och planering och ledning ska möjliggöra att nya brådskande behov kan mötas och att uppkomna möjligheter nyttjas. Planering ska ske för att kunna genomföra påskyndad materieförsörjning.

- sträva efter uthålliga och robusta försörjningslösningar. Dessa bör dimensioneras för en uthållighet på minst tre månader, i första hand genom lagerhållning och i andra hand genom avtal. Staten ska identifiera de krigsviktiga företag vars produktion av materiel eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret i krig.
- säkerställa ett tydligt beslutsfattande och medvetna vägval. Avvägning ska göras mellan effektivitet, säkerhet, långsiktig hållbarhet och handlingsfrihet att möta nya eller förändrade behov. Risker ska identifieras och hanteras på ett sätt som möjliggör ett väl avvägt risktagande.
- genomföra materielförsörjningen utifrån ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som på försörjningsförutsättningar.
- vid anskaffning och vidmakthållande anpassa sitt agerande till rådande förutsättningar i det aktuella fallet för att kunna nyttja marknadens möjligheter att snabbt och effektivt möta aktuella behov, nyttja möjligheter till kostnadsdelning samt nyttja investeringar som redan gjorts av staten eller andra aktörer.
- beställa utveckling av materiel om marknaden inte kan möta nödvändiga operativa behov eller om det ger tydliga fördelar avseende effektivitet, säkerhet eller långsiktig hållbarhet.
- söka och nyttja internationella samarbeten i alla faser av materielens livscykel i de fall det bidrar till att möta det militära försvarets behov och till en effektiv och säker försörjning.
- finansiera och bedriva forskning och utveckling för att kunna nyttja teknikens möjligheter för att möta framtida behov. Av staten finansierad forskning och utveckling bör prioriteras till integritetskritiska områden samt till andra områden där staten inte kan dra nytta av andras resultat. EDF bör, i de fall det är möjligt, användas som komplement till nationell forskning och utveckling.
- säkerställa att av staten finansierad forskning och utveckling kan nyttiggöras i materielförsörjningen.
- identifiera och inrikta strategiska materielområden för att säkerställa tillgång till nationell kompetens och kapacitet av avgörande betydelse.

- genom ett tydligt mål och fastställda prioriteringar säkerställa ett samlat och ensat agerande inom det försvarsrelaterade EU-samarbetet.
- föra dialog med företagen i syfte att identifiera och nyttja marknadens möjligheter.
- bidra till svenska försvarsföretags möjligheter att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft. Detta inkluderar att identifiera och driva gemensamma intressen och prioriteringar inom EU-samarbetet, att upprätthålla dialog samt att agera konsekvent.
- främja och stödja export som bidrar till materielförsörjningen.

Utredningens övriga förslag och rekommendationer

Utöver utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret redovisar utredningen ett antal förslag till stöd för genomförandet av strategin. Utredningen redovisar förslag till

- åtgärder för att med allmän tjänsteplikt krigsplacera personal vid företag vars produktion av varor eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret.
- åtgärder för att utveckla inhemsk kompetens inom kritiska teknikområden.
- översyn av bedömningsgrunderna för försvarsnytta samt behovet av resursförstärkningar för exportstöd och exportfrämjande.
- översyn av hur små och medelstora företags möjligheter att delta i projekt som finansieras av EDF kan förbättras.
- uppdrag åt Försvarsmakten att tillsammans med Vinnova och FMV föreslå hur innovationsprogram för forskning och utveckling inom teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet ska etableras och förvaltas.
- åtgärder för att utveckla analyser och underlag som möjliggör bedömningar och avvägningar inom materielförsörjningen samt för att följa utvecklingen inom försvarsmarknaden.

Utredningen lämnar även rekommendationer för att stärka förutsättningarna för materielförsörjningen. Utredningen rekommenderar:

- att samarbetet med de övriga nordiska länderna på försörjnings-säkerhetsområdet bör utvecklas.
- åtgärder för en utvecklad samverkan inom staten vid större materielanskaffningar.
- åtgärder för hemlighållande av patentansökningar och patent vid höjd beredskap och ytterst i krig.
- att materielanslagens finansiella villkor efter 2023 ses över så att förutsättningarna blir likvärdiga Trafikverkets och möjligheterna att hantera tillväxten under kommande budgetår på ett rationellt sätt förbättras.

Summary

The inquiry's remit

The inquiry's task has been to propose a supply strategy for defence based on the Swedish Defence Commission's white book on Sweden's Security Policy and the Development of the Military Defence 2021–2025. The strategy shall, in a sustainable and cost-effective way contribute to the military defence's need for materiel and related research, technological development and services being met in peacetime, as well as in a crisis or a war. The purpose of the strategy is to support the political decision-making and strategic decisions of relevant government agencies.

Furthermore, the inquiry has been tasked with clarifying the conditions for the supply of defence materiel, analysing the defence market and strengthen the government's relationship with defence companies.

The conclusions of the inquiry

The objective of the supply of defence materiel is to ensure that the military defence's need for materiel and materiel-related services is met in peace, as well as in a crisis or a war, both today and in the future. The supply must be implemented in a way that makes it efficient, secure and long-term sustainable. The supply of defence materiel covers the entire life cycle of the equipment, from capability needs to decommissioning. Thus, the supply of defence materiel encompasses all activities carried out by the state or by suppliers to ensure that the military defence continuously have access to relevant and useful equipment.

In accordance with current defence policy, the military and civil components of total defence must be able to cope with a security

crisis in Europe and in Sweden's neighbouring area which lasts for at least three months. The supply of defence materiel needs to be dimensioned so that the war-time organisation meets this requirement.

Predominantly, defence supply activities are carried out by companies. As defence requires both defence products and products of civilian origin, supply activities are not carried out in a homogeneous market. The defence market is characterized by not only commercial considerations, but also national security and defence policy interests and special regulations. This affects the market dynamics. A good dialogue between government and defence companies is important, due to the nature and conditions of the market. The needs and conditions for dialogue differ during the equipment's life cycle, from an identified capability need to the operating phase.

As the Swedish defence market is small, exports are a prerequisite for Swedish defence companies to be able to develop and produce qualified services and advanced defence materiel.

Many companies can play an important role in times of crises and war. Therefore, the government needs to take measures to ensure the availability of companies' skills and capacity even under these circumstances.

Technological innovations are to a large extent driven and financed by companies operating in a civilian market. However, defence technology development is required to develop specifically military systems, adapt civilian technology to military requirements and to evaluate opportunities and limitations with new technology. To ensure that the full range of capability needs are addressed, defence research and technological development need to some extent be state-controlled and funded.

The EU Common Security and Defence Policy is linked to initiatives for the development of the internal market. The overall policy development within the EU, with several tools, instruments, and initiatives, affects the conditions for Swedish defence materiel supply. It is in Sweden's interest that the work programmes of the European Defence Fund (EDF) meet Swedish capability needs and therefore is relevant both for the government as well as for Swedish companies and research institutes. The government should strive for the EDF not to have such disruptive effects on the European defence market that it impairs the conditions for Swedish defence materiel supply.

Through the EDF, the development of the EU internal defence market has become a tool for driving the development of EU defence co-operation. Therefore, there's a need for a clear goal for what Sweden wants to achieve with its participation in EU defence-related activities. Government agencies should be guided by clear priorities. The interests of companies and research institutes should be considered when setting these priorities. For the priorities to have an impact, they need to be relevant in an EU context. This presupposes a holistic approach that recognizes the links between EDF and the EU's other defence-related proposals and initiatives.

In Sweden, the fighter aircraft and underwater domains as well as sensitive parts of the command, control and surveillance information domain have been identified and acknowledged as essential security interests. Most other European countries have chosen to define more comprehensive and general essential security interests. The Swedish approach entails a risk of confusing domains with the motive for exemptions from EU-law by application of Article 346 (1) (b) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The two phenomena should therefore be conceptually separated.

In the fighter aircraft domain, the underwater domain and the sensitive parts of the command, control and surveillance information domain, Sweden has deemed it necessary to maintain a domestic defence technology industrial base. To meet the needs of the military defence, the government needs to ensure that the industrial base can be upheld in an efficient, secure and long-term sustainable manner.

The ability to individually and together with partners, within and outside the country, defend Sweden against armed attack, should be considered to constitute an essential security interest for Sweden. The application of Article 346 (1) (b) of the TFEU should be restrictive and must be justified on a case-by-case basis.

The inquiry's proposal for a supply strategy for defence

The objective of the supply of defence materiel is to ensure that the military defence's need for materiel and materiel-related services is met in peacetime, as well as in a crisis or a war, both today and in the future. The supply must be implemented in a way that makes it

efficient, secure and long-term sustainable. To achieve this objective, the government shall

- plan and manage the supply of defence materiel in a way that enables needs to be met in peacetime as well as in a crisis or a war. The supply of defence equipment shall be coordinated with other elements of the capability development. Planning and management shall enable new urgent requirements to be met and opportunities that have arisen to be utilized. Planning must be carried out to enable an accelerated supply of equipment.
- strive for enduring and robust supply solutions. These should have an endurance of at least three months, primarily through warehousing and secondarily through agreements with suppliers. The government shall identify companies whose production of goods or services is of importance to the military defence during war-time.
- ensure clear decision-making and conscious choices. A balance must be struck between efficiency, security, long-term sustainability and freedom of action to meet new or changing needs. Risks must be identified and managed in a way that enables well-balanced risk-level.
- apply a life cycle perspective on both costs, dependencies and the prerequisites for a functional product supply.
- adapt to prevailing conditions and make use of the market's opportunities to meet current needs quickly and efficiently. Opportunities for cost sharing shall be utilized as well as investments already made by others.
- develop equipment if the market cannot meet capability requirements or if it provides clear benefits in terms of efficiency, security, or long-term sustainability.
- seek and use international cooperation in all phases of the equipment life cycle when it contributes to an efficient and secure supply.
- finance and conduct research and development to be able to utilize technological opportunities to meet future needs. Priority should be given to state-funded research and development in

areas critical to national integrity and to other areas where the government cannot benefit from the results of others. The EDF should, when possible, be used as a complement to national research and development.

- ensure that state-funded research and development can be utilized by the government in future development and production activities.
- identify areas where a domestic defence technology industrial base is of strategic importance to national defence.
- through a clear objective and set of priorities, ensure unified and coordinated approach to defence-related EU activities.
- engage in dialogue with defence companies to identify and take advantage of market opportunities.
- contribute to Swedish defence companies' opportunities to maintain and develop their competitiveness. This includes identifying and pursuing common interests and priorities in the EU, maintaining dialogue, and maintaining a consistent policy.
- promote and support defence exports that contribute to the supply of defence materiel.

The inquiry's other proposals and recommendations

In addition to the proposal for a defence supply strategy, the inquiry presents several proposals to support the implementation of the strategy. The inquiry presents proposals for

- measures to ensure the availability of essential staff in case of heightened preparedness and war in companies whose production of goods or services is of importance to the military defence.
- measures to develop know-how in critical areas of technology.
- review the need for increased export promotion and in particular the promotion of small and medium-sized enterprises.
- review how the conditions for small and medium-sized enterprises to participate in EDF projects can be improved.

- initiate the establishment of a national innovation program for research and development in technology areas with both civilian and military applications.
- measures to collect data and develop analyses that enables assessments and evaluations in armaments and defence market issues.

The inquiry also makes recommendations to strengthen the conditions for the supply of defence equipment. The inquiry recommends that:

- The security of supply co-operation with the other Nordic countries should be further developed.
- Government agencies should increase their collaboration in major equipment acquisitions.
- Measures should be taken to ensure the secrecy of defence patent applications and defence patents do not lapse in the event of heightened preparedness and war.
- The financial conditions of the materiel appropriations after 2023 should be reviewed so that the conditions are appropriate to facilitate the growth of the military defence.

1 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt

I detta kapitel redogör utredningen för uppdraget och dess utgångspunkter, utredningens tillvägagångssätt, betänkandets struktur och de avgränsningar som gjorts i utredningsarbetet.

1.1 Utredningens tolkning av uppdraget

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att föreslå en materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Enligt kommittédirektiven ska strategin på ett uthålligt och kostnadseffektivt sätt bidra till att det militära försvarets behov av materiel och relaterad forskning, teknikutveckling och tjänster tillgodoses i fred, kris och krig.

Utredningens primära utgångspunkt har varit att materieförsörjningen ska förse det militära försvaret med den materiel som behövs för att uppnå det av riksdagen beslutade målet för det militära försvaret¹. Försörjningen ska ske fortlöpande och fungera över tid. Utredningen har därför utgått ifrån att statsmakterna vid varje givet tillfälle behöver vidta åtgärder som tillgodoser såväl det militära försvarets kortsiktiga som långsiktiga behov.

Försvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) och regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 har varit utgångspunkter i utredningsarbetet. Den försvarspolitiska inriktningen omfattar i huvudsak perioden 2021–2025 men innehåller även en övergripande inriktning för perioden 2026–2030. Försvarsberedningen ska genom en kontrollstation 2023 utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020 i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsut-

¹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*. (bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 2020/21:136).

vecklingen är i fas enligt riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram.

Enligt kommittédirektivet ska strategin understödja det strategiska beslutsfattandet på såväl politisk nivå som på myndighetsnivå. Utredningen har tolkat uppdraget så att svenska staten utgör strategins primära målgrupp. Strategin har således utformats för att vara normerande för staten och för att implementeras och förvaltas av regeringen och underställda myndigheter. Utredningens ambition med strategin är att den ska bidra till att målet med materielförsörjningen nås genom att ange hur den ska genomföras, vägleda det strategiska beslutsfattandet inom staten samt tydliggöra för intressenter hur de kan bidra till det svenska försvarets materielförsörjning. Strategin är tillämplig i fred, kris och krig.

1.2 Tillvägagångssätt

Utredningen inledde arbetet i december 2020. Utredningen har inledningsvis analyserat materielförsörjningens funktion i den militära förmågeutvecklingen, dess beståndsdelar och mål. Utredningen har därefter bland annat analyserat de egenskaper och yttre faktorer som påverkar verksamheten. Slutligen har utredningen analyserat vilka medel och metoder som bör tillämpas för att verksamhetsmålen ska uppnås givet de rådande förutsättningarna.

Sverige saknar i dag en materielförsörjningsstrategi på regeringsnivå, vilket innebär att det inte finns en förlaga till utredningens arbete. De principer för materielförsörjningen som varit vägledande sedan 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut har utgjort en utgångspunkt för utredningens arbete. Den myndighetsstrategi som togs fram av Försvarsmakten och Försvarets materielverk 2007 har utgjort en referens för arbetet.

Utredningsarbetet har på ett påtagligt sätt påverkats av Covid19-pandemin och de begränsningar den medfört avseende möjligheterna att genomföra fysiska möten, såväl inom utredningen som med externa intressenter. För att inhämta information om för utredningen relevanta frågor har möten genomförts med individer i, eller med bakgrund i, den offentliga förvaltningen. Möten har också genomförts med såväl större som mindre försvarsföretag.

Slutfasen av utredningsarbetet har präglats av de försvarspolitiska konsekvenserna av Rysslands aggression mot Ukraina. Den försvarspolitiska överenskommelse som undertecknades av företrädare för samtliga riksdagspartier den 16 mars 2022 innebär en ökad tillväxt i totalförsvaret under kommande år, vilket utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi syftar till att stödja.

Det löpande arbetet har drivits framåt genom möten med experter, sakkunniga och utredningens parlamentariska referensgrupp. Nio sammanträden har genomförts med experter och sakkunniga samt åtta med den parlamentariska referensgruppen.

Utredningen har därtill uppdragit till Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) att genomföra en enkät bland sina medlemmar med ett antal frågor om dialog, marknaden och försörjningssäkerhet. Av de 77 medlemsföretag som fick enkäten har 39 svarat, dvs. drygt 50 procent. De svarande representerar tillsammans 70–80 procent av omsättningen för de små och medelstora företag som fick enkäten samt drygt 95 procent av de stora företagens omsättning.

Utredningen har samverkat med bland annat Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Inspektionen för strategiska produkter, Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket och branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF), vilka även företrätts av experter i utredningen. Utredningen har därutöver genom särskilda möten samverkat med Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Upphandlingsmyndigheten och Statskontoret. Samverkan har även skett med Patent- och registreringsverket och Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar.

Utredningen har beaktat överväganden och förslag i betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51). Vidare har utredningen samverkat med Direktinvesteringsutredningen för att få en inblick i arbetet med ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Utredningen har även beaktat Direktinvesteringsutredningens slutbetänkande Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). Vidare har utredningen samverkat med utredningen om Nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65).

Under arbetet har utredningen undersökt hur andra länder utformat motsvarande strategier. I bilaga 3 återfinns en analys baserad på detta arbete. Utredningen har vidare orienterat sig om Statsrådsberedningens arbete med en revidering av den nationella säkerhetsstrategin

och samverkat med Justitiedepartementet rörande innebörden och konsekvenserna av de skärpningar som gjorts i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

1.3 Betänkandets struktur

Som en konsekvens av uppdragets breda karaktär har ett omfattande område behövt analyseras under arbetets gång. Betänkandet har därför en i huvudsak tematisk disposition där grundläggande samband och faktorer som påverkar förutsättningarna för materielförsörjningen analyseras i kapitel 2–3 och 5–11.

I kapitel 4 gör utredningen en översiktlig genomlysning av vad en strategi är för något och förutsättningarna för att den ska få avsedd effekt. Utredningen berör även hur strategier generellt används som styrmedel i statsförvaltningen och drar slutsatser vad avser kraven på utformningen av en materielförsörjningsstrategi.

Utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi presenteras i kapitel 13. Utredningen har valt att lägga fram ett förslag så som en färdig strategi. Det innebär att förslaget till strategi varken förklaras eller kommenteras i kapitel 13. Förslaget underbyggs i stället av tidigare kapitel.

Kapitel 12 omfattar de kompletterande analyser som lägger grunden för huvuddragen i förslaget till materielförsörjningsstrategi. Det innebär att kapitlet till del bygger på slutsatser i tidigare kapitel.

I kapitel 14 redovisar utredningen sin syn på hur materielförsörjningsstrategin bör implementeras och förvaltas. I kapitel 15 redovisar utredningen dels förslag som stödjer materielförsörjningsstrategin, dels rekommendationer som stärker förutsättningarna för materielförsörjningen. I kapitel 16 återfinns konsekvensanalysen av utredningens förslag och rekommendationer.

Utöver uppdraget att lämna ett förslag till materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret, har utredningen haft uppdraget att klarlägga en rad specifika förhållanden och lämna vissa förslag. Dessa uppdrag besvaras löpande i betänkandet. Flera av dem besvaras i kapitel 12. Ett av uppdragen – att klarlägga de faktorer och samband som påverkar förutsättningarna för att på ett över tiden effektivt och uthålligt sätt säkerställa det militära försvarets behov av materiel och

tjänster i fred, kris och krig – är övergripande till sin karaktär och besvaras av betänkandet i sin helhet.

1.4 Avgränsningar

Utredningen har utgått från rådande säkerhetspolitiska inriktning (det vill säga Sverige är militärt alliansfritt och inte medlem i Nato). Likaså har nuvarande utformning av exportkontrollregelverket varit en utgångspunkt för utredningens arbete.

Den 17 mars 2022 tillsatte regeringen en parlamentarisk arbetsgrupp för överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina.² I ljuset av det pågående kriget debatteras frågan om en ansökan om anslutning till Nato i såväl Sverige som Finland. Hur ett eventuellt medlemskap i Nato kan påverka materielförsörjningsstrategin har inte ingått i utredningens uppdrag. Om Sverige blir medlem i Nato finns anledning att göra en översyn av strategin och en särskild konsekvensanalys.

Utredningen har utgått från att nuvarande ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och övriga myndigheter ligger fast. Således redovisas inga förslag till förändringar i detta avseende.

Utredningen har utgått från att nuvarande former för den finansiella styrningen ligger fast, inklusive de grundläggande principerna för planering, styrning och uppföljning inom materiel- och logistikförsörjningen (den så kallade investeringsplaneringsprocessen). Utredningen rekommenderar mot bakgrund av uppbyggnaden av försvaret mer flexibla villkor för anslagssparande och anslagskrediter.

² Regeringsbeslut protokoll § 1. 2022-03-17. *Förordnande i arbetsgruppen för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina*. UD2022/04434.

2 Säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter

I detta kapitel sammanfattar utredningen de delar av svensk säkerhetspolitik och försvarspolitik som har betydelse för utformning av materielförsörjningen. Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av säkerhets- respektive försvarspolitiken så som den beskrivs i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*¹. Beskrivningen följs av utredningens analys av innebörden för materielförsörjningen.

2.1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Regeringen skriver i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* och i beslutet om inriktning för *Försvarsmakten 2021–2025*² att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid har försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Syftet med ett sådant angrepp skulle kunna vara att besätta del av svenskt territorium för egna militära ändamål eller att förneka en annan part tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp mot Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen.

Regeringen anger vidare att Sverige ska kunna försvaras uthålligt där mottagande av stöd från andra stater och organisationer ger effekt efterhand. Verksamheten inom det militära försvaret ska därför kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer. Att Sverige kan ge och ta emot militärt och civilt stöd är avgörande för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av en kris eller krig.

¹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

² Regeringsbeslut 30. 2020-12-17. *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*. F62018/01425 m.fl.

För att minska den tid det tar att kunna ge och ta emot stöd inför eller vid ett krig i vårt närområde krävs planering och förberedelser. Att ge och ta emot stöd från andra stater och organisationer behöver planeras, övas och förberedas. Gemensam operationsplanering med Finland och samordnad operationsplanering med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato är av stor betydelse. Försvarssamarbetet med Finland intar en särställning och omfattar även planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet.

I beslutet om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 framhåller regeringen att internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Samarbeten med olika stater kring, eller med engagemang i, närområdet är av särskilt stor betydelse eftersom de bidrar till stabiliteten i närområdet. Det övergripande utrikes- och säkerhetspolitiska syftet med Sveriges medverkan i internationella insatser är att bidra till fred och säkerhet, att förebygga konflikter och skapa förutsättningar för att bygga hållbar fred och hållbar fattigdomsbekämpning.

Deltagande i internationella militära insatser utgör en del av den solidariska säkerhetspolitiken och stärker Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Därtill stärks Sveriges nationella säkerhet genom den verksamhet som bedrivs i insatsområdena.

Det är ett svenskt nationellt intresse att värna och stärka solidaritet och integration inom EU. Genom deltagande i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete tar Sverige gemensamt med övriga medlemsstater solidariskt ansvar för Europas säkerhet.

2.2 Försvarspolitiska utgångspunkter

Det övergripande målet för totalförsvaret ska enligt den propositionen Totalförsvaret 2021–2025 vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Enligt samma proposition ska målet för det militära försvaret vara att ha förmåga att:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Ovanstående mål för totalförsvaret och det militära försvaret fastställdes av riksdagen genom totalförsvarsbeslutet i december 2020.

Av Försvarsmaktens instruktion³ framgår att Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 anger regeringen att försvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap, uthållighet och planering att det avhåller från försök att anfälla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja landet. Om ett angrepp ändå sker ska Sverige försvaras uthålligt samtidigt som mottagande av stöd från andra stater och organisationer ger effekt efterhand.

Sverige är inte med i någon försvarsallians och har inte ingått några överenskommelser om försvarsförpliktelser med andra länder men regeringen anger att verksamheten i det militära försvaret ska kunna bedrivas såväl enskilt som tillsammans med andra stater och organisationer.⁴

Sverige bedriver omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer i syfte att bland annat höja det nationella försvarets förmåga och interoperabilitet. Sverige och Nato har ingått ett värdlandsavtal som innebär att Sverige ska ha

³ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. 1 §.

⁴ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

kapacitet att lämna stöd till Nato-förband som, om så beslutas, opererar i eller från Sverige.

För att möjliggöra att ovanstående mål nås krävs en materielförsörjning som tillgodoser det militära försvarets behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig. För att detta ska vara möjligt över tiden krävs forskning och teknikutveckling.

Regeringen anger att ”materielförsörjningen syftar till att säkerställa Försvarmaktens behov av materiel och tjänster för att krigsförbanden ska kunna utföra sina uppgifter i fred, höjd beredskap och ytterst krig”.⁵ Vidare anger regeringen att Försvarmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materielförsörjningen och att de ekonomiska ramarna ska vara gränssättande. Volymer och krav ska anpassas efter tillgängliga medel.

Regeringen konstaterar att det är en förutsättning för krigsorganisationens uthållighet att verksamhet som är kritisk för det militära försvarets försörjning kan bedrivas under höjd beredskap. En tillräcklig försörjningstrygghet, dvs. möjligheten att erhålla den materiel och de förnödenheter som verksamheten kräver, är nödvändig för ett trovärdigt militärt försvar. Som ambition för uthålligheten anger regeringen att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

Avseende de sedan 2009 gällande materielförsörjningsprinciperna konstaterar regeringen att det i tillämpningen av dessa är nödvändigt att beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar.

Regeringens bedömning avseende materielförsörjningen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 sammanfattas med att ”materielförsörjningen bör säkerställa Försvarmaktens behov av materiel och tjänster i fred, höjd beredskap och ytterst i krig. Försörjningstryggheten bör utvecklas för att tillgodose kraven på krigsorganisationens uthållighet”.

Utöver ovanstående innehåller propositionen också ett antal punkter som utgör bedömningar av materielförsörjningens förutsättningar eller uttryck för vilja hur materielförsörjningen ska säkras och hur

⁵ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

den ska genomföras. Kraven på materielförsörjningen i den propositionen kan därmed sammanfattas med att:

- Den bör säkerställa Försvarsmaktens behov av materiel och tjänster i fred, höjd beredskap och ytterst i krig.
- De ekonomiska ramarna ska vara gränssättande.
- Volymer och krav ska anpassas efter tillgängliga medel.
- Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materielförsörjningen.
- Leveranser måste ske i utsatt tid.
- Verksamhet som är kritisk för försörjningen måste, för att säkra uthålligheten, kunna ske även under höjd beredskap.
- Försörjningstrygghet är nödvändigt för ett trovärdigt försvar.
- Uthålligheten behöver vara minst tre månader.

Avseende näringslivets roll i materielförsörjningen konstaterar regeringen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att försvarsföretagen bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga. Den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör även Sverige attraktivt som samarbetsland och stärker därför möjligheterna att få tillgång till utländsk spetsteknologi.

2.3 Utredningens analys av säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter

Sedan försvarsbeslutet i december 2020 har säkerhetsläget i Sveriges närområde och i Europa försämrats ytterligare, särskilt genom Rysslands anfall mot Ukraina.

En enig Försvarsberedning konstaterade 16 mars 2022 att Sveriges försvarsförmåga behöver stärkas, och upprustningen av det militära försvaret bör med anledning av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde ske i snabbare takt än vad som tidigare bedömts vara nödvändigt.

Ett arbete har inletts för att anslagen till det militära försvaret ska nå 2 procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt. Försvarsmakten har, i samråd med berörda myndigheter, i en skrivelse den

8 april 2022 gjort den preliminära bedömningen att det militära försvaret kan nå en anslagsnivå motsvarande 2 procent av BNP till budgetåret 2028.⁶ Den 1 november 2022 kommer Försvarsmakten redovisa sitt förslag till regeringen och Försvarsberedningen avseende hur förstärkningen av anslagen till det militära försvaret ska fördelas.

Riksdagen har i en extra ändringsbudget beslutat om tillskott av medel och ökade beställningsbemyndiganden för att stärka Sveriges försvarsförmåga genom en snabbare upprustning av det militära försvaret.

Såväl försvarsbeslutet som de beslut som fattats under våren 2022 innebär att innevarande och nästa försvarsbeslutsperiod kommer att ha ett tydligt fokus på tillväxt för det militära försvaret, ökning av dess operativa förmåga samt på att öka dess uthållighet genom förbättrad försörjningssäkerhet⁷. Detta behöver också prägla materieförsörjningen.

Den kravbild på materieförsörjningen som beskrivs i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 innebär att det finns såväl ett här-och-nu-perspektiv som ett långsiktigt perspektiv. Försvarsmaktens behov av materiel ska uppfyllas såväl idag som i framtiden. Det krävs därtill åtgärder i dag för att behålla, utveckla och skapa förutsättningarna för att säkerställa Försvarsmaktens behov i framtiden.

Regeringen anger att materieförsörjningen ”bör” säkerställa Försvarsmaktens behov. Det är inte realistiskt att ställa kravet att materieförsörjningen under alla omständigheter ska kunna leverera men som ambition är ”bör” ett för lågt ställt krav. Utredningen bedömer att ”bör” valts i stället för ”ska” för att tydliggöra att kravet är underordnat kravet på att de ekonomiska ramarna ska vara gränssättande.

Regeringen framhåller vikten av att det militära försvaret kan agera tillsammans med andra stater och organisationer, vilket ställer krav på interoperabilitet mellan svenska förband och förband från stater vi ska samarbeta med.⁸ Sverige har vidare ingått ett värdlandsavtal med Nato som innebär att Sverige ska ha kapacitet att lämna

⁶ Försvarsmakten. 2022-04-08. *Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret*. Bilaga 1. FM2021-19703:18.

⁷ Begreppen försörjningstrygghet, försörjningssäkerhet, försörjningsberedskap saknar definitioner och används i olika sammanhang för att beskriva samma sak. Utredningen har valt att använda försörjningssäkerhet. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 använder regeringen försörjningstrygghet i de delar som handlar om det militära försvaret medan försörjningsberedskap används för det civila försvaret. I den materieförsörjningsstrategi som fastställdes av Försvarsmakten och FMV 2007 användes begreppet försörjningssäkerhet.

⁸ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

stöd till Nato-förband som, om så beslutas, opererar i eller från Sverige. Ambitionen att vara interoperabel samt värdlandsavtalet ställer i vissa fall särskilda krav på den materiel som anskaffas.

Regeringen skriver att internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Utredningen noterar att detsamma kan sägas om internationella materielsamarbeten. Det finns delar av materielförsörjningen som kan användas för att nå såväl säkerhets- som näringspolitiska mål. Regeringen har i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 för perioden 2021–2025 angett att det är Försvarsmaktens operativa förmåga som ska vara styrande för materielförsörjningen. Utredningen anser att alla delar av materielförsörjningen ska vara motiverade, och prioriteras, utifrån operativa behov och satta ekonomiska ramar, om inte annat beslutats av regeringen.

Regeringen anger att det är av central betydelse att leveranser till krigsförbanden sker i utsatt tid för att skapa förutsättningar för en förstärkt krigsorganisation. Det bör noteras att Försvarsmakten löser operativa uppgifter även i fred. Dessa uppgifter löses med Försvarsmaktens grundorganisation. För att utveckla krigsorganisationen är, utöver materiel till krigsförbanden, även materiel och tjänster för utbildning av stor betydelse.

Som framgår ovan har regeringen satt upp mål för det militära försvaret. Det militära försvaret utgörs i grunden av Försvarsmakten och dess verksamhet men omfattar också de stödmyndigheter som möjliggör att Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter. Försvarsmakten är beroende av att stödmyndigheter kan lösa sina uppgifter vilket i många fall ställer krav på tillgång till materiel och tjänster. För att tydliggöra att behov finns även hos andra myndigheter än Försvarsmakten använder utredningen generellt begreppet ”det militära försvaret” som också används i kommittédirektivet.

Regeringen använder formuleringen fred, höjd beredskap och ytterst i krig. Fred och krig beskriver yttre omständigheter medan höjd beredskap beskriver samhällets sätt att organisera sig. Utredningen konstaterar att materielförsörjningen behöver möta försvarets behov vid en säkerhetspolitisk kris i Sveriges närområde oavsett om beslut fattats om höjd beredskap eller inte. Utredningen har därför valt att genomgående använda sig av begreppen fred, kris och krig förutom i sammanhang som explicit rör höjd beredskap.

Regeringens utgångspunkt är att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris som innebär allvarliga störningar samhällets funktionalitet. Utredningen konstaterar att en säkerhetspolitisk kris, under vilken störningar förekommer, kan föregås av en lång period då det föreligger ökade behov av att hävda landets territoriella integritet och att genomföra forcerad förmågeuppbyggnad (till exempel förbandsutbildning). Utredningen anser att tre månader således inte bör betraktas som en bortre tidsgräns för uthålligheten hos materielförsörjningen som funktion, utan som en lägsta ambitionsnivå för dimensionering av lager med mera.

3 Materieförsörjning för det militära försvarets behov

I följande kapitel beskriver utredningen vilka krav det militära försvarets uppgifter ställer på materieförsörjningen. Vidare redovisar utredningen sin bedömning av vad som är det övergripande målet för materieförsörjningen. Syftet med att formulera detta mål är att använda det som grund för att beskriva hur materieförsörjningen bör utformas och vilka egenskaper som erfordras.

3.1 Det militära försvarets behov av materiel och tjänster

Det militära försvarets huvuduppgift, att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp, är överordnad övriga uppgifter.

Försvar mot ett väpnat angrepp ställer krav på att det militära försvaret har förmåga att möta en kvalificerad motståndare som har tillgång till modern materiel och har en god förmåga att samordna olika förband och stridskrafter för att genomföra större operationer. Vidare ställer det krav på att krigsförbanden utformas, utrustas och övas för att kunna verka under de geografiska, hydrologiska och klimatmässiga förutsättningar som gäller i Sverige och i närområdet. Det kan till exempel innebära särskilda krav på materiel för att kunna verka i subarktisk miljö eller i de särskilda förutsättningar som gäller i och kring Östersjön.

De militärstrategiska förutsättningarna innebär att det svenska försvaret behöver kunna agera i efterhand. Det är motståndaren som väljer om, när och på vilket sätt ett väpnat angrepp ska ske och en motståndare kan förväntas vidta åtgärder för att dölja sin avsikt och för att vilseleda. Ett väpnat angrepp måste därför kunna mötas även om det genomförs överraskande.

Materieförsörjningen ska säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig. Den ska möta det militära försvarets behov såväl i dag som i framtiden. En fungerande försörjning, även i krig, är nödvändig för att det militära försvaret ska kunna verka effektivt och uthålligt. En väl fungerande materieförsörjning är därmed viktigt för att försvaret ska vara trovärdigt och därmed krigsavhållande. En stor del av materieförsörjningen utförs i dag av andra aktörer än staten själv och upphandlas därför på marknaden. En fungerande materieförsörjning är därför i hög grad beroende av att företagen har förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Materieförsörjningen förutsätter ett starkt totalförsvaret och en god försörjningssäkerhet.

Materieförsörjningen omfattar materielens hela livscykel, från förmågebehov till avveckling. Vidmakthållande av anskaffad materiel, till exempel i form av underhåll, reparationer, uppgraderingar och modifieringar är en del av materieförsörjningen liksom forskning och utveckling syftande både till att identifiera förmågebehov och för att bidra med teknisk kunskap till stöd för realisering av materiel. Tjänster är en viktig del av materieförsörjningen.

Materiel kan inte betraktas som en isolerad faktor utan militär förmåga är beroende av en rad olika delar som är ömsesidigt beroende av varandra och som tillsammans konstituerar förmågan. Dessa delar brukar beskrivas med akronymen DOTMLPF som står för Doktrin, Organisation, Träning, Materiel, Ledarskap och utbildning, Personal samt Faciliteter. Nato kompletterar dessa delar med ett I som står för interoperabilitet. Det ömsesidiga beroendet mellan delarna innebär att exempelvis materiel har ett begränsat värde utan de andra delarna, och tvärtom. Det militära försvarets behov av materiel är således beroende av hur övriga delar av försvaret utformas och organiseras.

För att materieförsörjningen ska kunna möta det militära försvarets behov behöver försörjningen samordnas med de övriga komponenter som bidrar till att militär förmåga uppnås. Det innebär till exempel att införande av ny materiel behöver samordnas med utbildning. Infrastruktur som är nödvändig för att materiel ska kunna användas och vidmakthållas ska finnas på plats i tid och vara ändamålsenligt utformad. En utebliven samordning riskerar att leda till minskad eller utebliven operativ förmåga, ökade kostnader eller att materielen inte kan användas på det sätt som avsetts.

3.2 Målet med materieförsörjningen

Utredningens bedömning: målet med materieförsörjningen ska vara att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig, såväl i dag som i framtiden. Materieförsörjningen ska vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar.

3.2.1 Materielen ska ha en relevant utformning

Materiel och tjänster för det militära försvaret ska vara utformade så att de kan användas på avsett sätt. Det innebär bland annat att krav på att materiel och tjänster är relevanta för bruk i en krigssituation. Materiel ska vidare vara anpassad till de geografiska, klimatmässiga och hydrologiska förutsättningar som gäller för strid i Sverige och dess närområde. Materiel ska kunna användas i fredstida operativ verksamhet och för utbildning och övning. Materielen ska vara säkert att använda och kunna användas av Försvarsmaktens personal.

3.2.2 Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov i såväl fred som i kris och krig

Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov av materiel och tjänster i såväl fred som i kris och krig. I fredstid ska materieförsörjningen göra det möjligt för det militära försvaret att lösa de fredstida uppgifterna att hävda vår territoriella integritet, främja vår säkerhet, upprätthålla beredskap och skydda samhällets funktionalitet. Vidare ska materieförsörjningen göra det möjligt för Försvarsmakten att bedriva utbildning och genomföra förberedelser för att kunna lösa sina uppgifter och försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

I kris och krig förändras behovet av materiel och tjänster såväl till omfattning som till sin karaktär. En säkerhetspolitisk kris eller ett krig innebär att det militära försvarets verksamhet kommer att öka i omfattning. Förband får fler uppgifter att lösa samtidigt som fler förband ianspråkats för verksamheten. Oavsett om det handlar om forcerad förbandsproduktion, åtgärder för att hävda territoriell integritet eller att möta ett väpnat angrepp kommer det att leda till ett ökat

och förändrat nyttjande av materielen. Detta innebär ökat behov av bland annat reservdelar, ammunition och underhållsåtgärder. Det går inte att utgå ifrån att en utökad verksamhet inom Försvarsmakten också innebär ett beslut om höjd beredskap¹ utan materieförsörjningen måste dimensioneras för att kunna möta ett sådant ökat behov även i grundberedskap. Utredningens bedömning är därför att avtal och frivilliga överenskommelser behöver vara huvudmetod för att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster såväl i fred som i kris och krig. Vidare innebär det faktum att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan förändras och att ett väpnat angrepp kan inledas överraskande, att planering och förberedelser för att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster måste vidtas redan i fred. Det går inte att utgå från att det kommer att finnas tid eller vara möjligt eller hinnas med att anskaffa ny materiel under pågående kris. Detsamma gäller för försörjning av bland annat reservdelar och ammunition.

Materieförsörjningen måste därför utformas så att försvaret över tid och vid varje given tidpunkt har relevant och tillgänglig materiel i tillräcklig mängd för att göra det möjligt att omedelbart lösa huvuduppgiften, försvar mot ett väpnat angrepp.

Sammanfattningsvis kan sägas att materieförsörjningen möter det militära försvarets behov i fred, kris och krig om Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter utan materiella begränsningar i fred, kris och i krig. Exempel på materiella begränsningar kan vara materiel som inte är tillgänglig vid rätt tidpunkt, i rätt mängd eller på rätt plats och begränsningar i materielens prestanda, funktionalitet eller i förutsättningarna att kunna vidmakthålla materielen.

3.2.3 Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov i framtiden

Materieförsörjning handlar inte enbart om att möta dagens behov och att utrusta befintliga förband utan även om att möta framtidens behov. Detta kräver att medvetna beslut fattas och att åtgärder vidtas redan i dag.

För att definiera och kravställa framtidens materielbehov krävs förståelse för framtidens operationsmiljöer och vilka möjligheter

¹ Höjd beredskap kan vara antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap.

och begränsningar tekniken förväntas innebära i olika tidsperspektiv. Denna kunskap kan till del inhämtas genom att ta del av resultaten från andras arbete men det krävs också att staten bedriver egen forskning och utveckling för att säkerställa tillgången till teknisk kunskap över hela bredden av relevanta teknikområden.

För att möta framtidens materielbehov krävs vidare tillgång till kompetens och kapacitet för utveckling och produktion av materiel samt för tillhandahållande av tjänster. Denna kompetens och kapacitet finns i huvudsak vid företag, såväl inom som utom landet. Sådan kompetens och kapacitet tar generellt sett betydligt längre tid att bygga upp än att avveckla. Valet av försörjningslösning för att möta dagens behov kan därför i vissa fall påverka förutsättningarna för framtidens materieförsörjning. Om kompetens och kapacitet som inte är efterfrågad i dag avvecklas, är den inte tillgänglig för att möta framtidens behov. Kostnader, handlingsfrihet och risker behöver därför beaktas då strategiska vägval görs i materieförsörjningen och i vissa fall kan det vara nödvändigt att vidta åtgärder i dag för att säkerställa kontinuitet. Det är viktigt att inte kompetens eller kapacitet avvecklas på ett sätt som kan äventyra möjligheterna att möta framtidens materielbehov.

Materieförsörjningen möter framtidens behov om den ger det militära försvaret förutsättningar att rätt förstå teknikutvecklingens konsekvenser och ger möjlighet att nyttja dess möjligheter.

3.2.4 Materieförsörjningen ska vara effektiv

Myndighetsförordningen ställer krav på att myndigheters verksamhet bedrivs effektivt. En effektiv verksamhet är en förutsättning för att det militära försvaret ska kunna utvecklas i enlighet med de målsättningar som satts upp inom ramen för tilldelad ekonomi. Detta gäller materieförsörjningen liksom andra verksamheter. För att materieförsörjningen ska vara effektiv krävs att den är ändamålsenlig, resurseffektiv och kostnadseffektiv.

En ändamålsenlig materieförsörjning innebär att medel och resurser används till rätt saker, det vill säga att de prioriteras på det sätt som ger störst nytta för det militära försvaret. Prioriteringen avser såväl vilken materiel och vilka tjänster som medel ska satsas på som

att materielen och tjänsterna får en utformning (rätt krav ställs) som gör att den bidrar till förbandens förmåga.

En resurseffektiv materieförsörjning innebär att resultatet maximeras i förhållande till de resurser som används. Med resurser avses här inte enbart pengar utan även arbetskraft, råvaror och naturvärden. Dessa är ändliga resurser som måste användas på rätt sätt.

En kostnadseffektiv materieförsörjning innebär att endast de resurser som är nödvändiga för att uppnå avsedd kvantitet och kvalitet ska förbrukas. Resursutnyttjande ska alltså i varje enskilt fall vara motiverat och behov ska mötas till lägsta möjliga kostnad. Det är viktigt att konstatera att kostnadseffektivitet inte är detsamma som lägsta möjliga pris utan det militära försvarets behov måste uppfyllas. Det handlar således om att möta det efterfrågade förmågebehovet till så låg kostnad som möjligt. Beroende på hur behoven ser ut kan det vara motiverat att betala ett högre pris för att få en snabbare leverans eller en större säkerhet i att krav och leveranstider uppfylls. Bedömningen av om en viss lösning för att möta ett behov är kostnadseffektiv ska inte heller utgå från anskaffningspriset utan från hela livscykelkostnaden. Kostnaden för drift och vidmakthållande kan i många fall överskrida anskaffningspriset.

3.2.5 Materieförsörjningen ska vara säker

Planering och förberedelser för kris och krig måste utgå ifrån att materieförsörjningen kommer att utsättas för störningar vilket kan omfatta såväl medvetna och aktiva åtgärder av olika aktörer som icke-aktörsdrivna störningar. Exempel på störningar som kan uppstå är att internationella handelsflöden störs eller helt stoppas och att möjligheterna att upprätthålla produktion och inrikes transporter påverkas. Covid19-pandemin visade tydligt på att störningar som riskerar att påverka det militära försvarets förmåga inte bara uppstår vid säkerhetspolitiska kriser utan även kan uppstå under civila kriser.

Allvarliga störningar i samhället funktionalitet i kombination med kraftiga begränsningar i internationella försörjningskedjor för materiel och tjänster under en kris innebär att planering och genomförande av materieförsörjningen måste utgå från att tillförsel av materiel kommer att vara starkt begränsad eller helt avbruten. Åtgärder

måste därför vidtas i fred för att uppnå en tillräcklig försörjningssäkerhet och säkra tillgång till reservdelar, ammunition och tjänster som är nödvändiga för att uthålligt kunna nyttja materielen i kris och krig.

Materieförsörjningen måste utformas på ett sätt som gör den robust, det vill säga tålig mot påverkan och störningar utan att den försämras eller upphör att fungera. Om försörjningen störs ska den vara utformad för att snabbt kunna återta sin funktion efter ett eventuellt avbrott. Även om internationella försörjningskedjor till del fungerar måste planeringen utgå från att en kris eller ett krig sannolikt inte drabbar Sverige isolerat. Det kommer därför att uppstå en konkurrenssituation om materiel och tjänster när flera länder samtidigt ska säkra sin egen förmåga. Ju mer kvalificerad materiel det handlar om desto större svårigheter i försörjningen kan förväntas på grund av det begränsade antalet tillgängliga leverantörer.

Vidare måste materieförsörjningen vara uthållig, det vill säga stabil över tiden och utformad för att trots störningar kunna fungera över en längre tid. Utredningen konstaterade i kapitel 2 att regeringens utgångspunkt att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris utgör en ambitionsnivå för dimensionering av lager med mera men att det inte är lämpligt att sätta en gräns för uthålligheten hos materieförsörjningen som funktion.

3.2.6 Materieförsörjningen ska vara långsiktigt hållbar

Materieförsörjningen ska ge förutsättningar att möta såväl dagens behov som framtidens. Det innebär att den måste utformas på ett sätt som gör det möjligt att över tiden upprätthålla och utveckla nödvändiga kompetenser och kapaciteter. Sättet att göra detta och ambitionsnivån måste väljas på ett sätt som gör att resursbehoven blir acceptabla i förhållande till den nytta som uppnås. De beslut som fattas avseende försörjningslösningar, vidmakthållandelösningar med mera måste vara beslutsfärdigt och finansiellt uthålliga. Valet av medel och metoder inom materieförsörjningen måste göras på ett sätt som innebär att resurser och relationer inte förbrukas på ett sätt som försvårar eller omöjliggör morgondagens försörjning. Internationella relationer behöver nyttjas hållbart utan att förbrukas för att enbart uppnå kortsiktiga mål.

Den långsiktiga hållbarheten omfattar inte enbart ekonomisk² hållbarhet utan även social³ och miljömässig⁴ hållbarhet behöver beaktas. Kravet på långsiktig hållbarhet innebär också att samhällets utveckling behöver beaktas. Lösningar som fungerar i dag är inte nödvändigtvis acceptabla eller möjliga att använda på längre sikt.

² Ekonomisk hållbarhet handlar om att hushålla med ändliga resurser i dag så att även framtida behov kan tillgodoses.

³ Social hållbarhet berör människors livsbetingelser i samhället, till exempel hälsa, trygghet, utbildning, jämlikhet och jämställdhet, rättvisa och maktutövning, samt möjligheterna att förbättra dem.

⁴ Miljömässig hållbarhet handlar om jordens ekosystem och att långsiktigt behålla dess önskade funktioner, till exempel produktion av mat och energi, tillhandahållande av rent vatten, klimatreglering och rekreation.

4 Strategibegreppet och dess innebörd

Utredningens uppdrag är att till regeringen föreslå en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Syftet är att understödja det strategiska beslutsfattandet inom ett område som förvisso inte saknar styrning, men väl en politiskt förankrad strategi. Mot denna bakgrund gör utredningen i detta kapitel en översiktlig genomlysning av vad en strategi är för något och förutsättningarna för att den ska få avsedd effekt. I kapitlet analyseras även hur strategier generellt används som styrmedel i statsförvaltningen. Vidare redovisas några av regeringens strategier inom för materielförsörjningen relevanta områden. Avslutningsvis har utredningen dragit ett antal slutsatser vad avser kraven på utformningen av en materielförsörjningsstrategi.

4.1 Vad är en strategi?

Utredningens utgångspunkt är att en strategi bör omfatta övergripande mål, en analys av de yttre och inre förutsättningarna samt medel och metoder som ska bidra till att uppsatta mål nås.

Det finns i dag dock inte någon enkel eller allmänt vedertagen definition av begreppet strategi. I *Militärteorins grunder*¹ beskrivs strategi inom krigsvetenskapen och statsvetenskapen som läran om hur olika maktinstrument kan användas för att uppnå politiska målsättningar. Vidare anger samma källa att strategi kan avse övergripande metoder för att uppnå vissa målsättningar under till del osäkra förhållanden även inom andra områden.

Den förste som grundligt beskrev militär filosofi och strategi var Carl von Clausewitz. I sitt verk *Om Kriget* utgivet 1832 definierade

¹ Widén, Jerker och Ångström, Jan. *Militärteorins grunder*. Stockholm: Försvarsmakten, 2004.

han strategi som läran om stridens utnyttjande för att nå krigets syfte. Han skrev vidare att strategin är inte direkt knuten till striderna utan avgörs av den krigsplan som utformas och binder samman de olika handlingar hären utför för att vinna ett krig.

Enkelt uttryckt kan strategi beskrivas som en rad planerade handlingar som är fastställda i förväg och vidtas för att uppnå ett bestämt mål. Strategi skiljer sig från taktik på så sätt att strategi är den överordnade planen för hur resurser ska nyttjas för att uppnå en fördelaktig position medan taktik är en plan för hur en viss åtgärd ska göras. Taktik handlar alltså om att manövrera för att vinna ett slag medan strategi handlar om hur striden ska nyttjas för att vinna kriget. Med detta som utgångspunkt kan, enligt Grant², beslut anses vara strategiska om de uppfyller kriterierna att de är viktiga, att de innebär ett signifikant åtagande när det gäller resurser och att de inte är enkelt reversibla.

Ett strategiskt förhållningssätt handlar enligt Lawrence Freedman³ om att tänka långsiktigt kring hur ett mål ska uppnås. Att ha en strategi innebär med detta synsätt att ha reflekterat kring sitt och andras agerande i förväg i förhållande till sina mål och sina resurser.

Mintzberg å sin sida definierar strategi som ett mönster i en ström av beslut. När beslut som tas på ett område, visat en konsistens över tiden anses en strategi utformats. Med denna definition följer att strategier kan vara planerade, dvs. de har utarbetats som en hjälp vid organisationens beslutsfattande, eller realiserade, dvs. det faktiska resultatet av de beslut som tagits under en period. Planerade och realiserade strategier kan sammanfalla men också vara helt olika. De två varianterna kan kombineras på minst tre sätt:

1. Planerad strategi som realiseras (avsiktlig strategi).
2. Planerad strategi som inte realiseras (orealiserad strategi).
3. Realiserad strategi som inte var planerad (framvuxen strategi).

Orealiserade strategier kan bero på orealistiska förväntningar, missbedömning av omvärlden, förändringar i organisationens förväntningar eller förändringar i omvärlden.

² Grant, Robert M. *Contemporary Strategy Analysis*. (7th ed.). Chichester: John Wiley & Sons Ltd, 2010.

³ Freedman, Lawrence. *Strategy*. 2nd Revised edition. Oxford: Oxford University Press Inc, 2015.

4.2 Bra och dåliga strategier

Ett motiv till att en utarbetad strategi inte realiseras kan vara bristande kvalitet, till exempel att den bygger på orealistiska förväntningar eller att den bygger på missbedömningar av den egna organisationen eller omvärlden.

Det finns inget sätt att bevisa att en strategi är den bästa eller den rätta utan det är en bedömningsfråga. Generella krav på en strategi kan dock sägas vara att den är:

- konsekvent och inte består av motstridiga mål och riktlinjer
- i harmoni med den miljö och omgivning den ska fungera i
- fördelaktig i den mening att den skapar eller bibehåller konkurrensfördelar inom sitt område
- genomförbar och inte överskattar tillgängliga resurser eller skapar nya lösliga problem.

Om en strategi inte uppfyller ett eller flera av dessa kriterier riskerar den att inte bidra till att de uppsatta målen realiseras.⁴

Richard P. Rumelt angav 2011 att dåliga strategier kännetecknas av att de är ordrika men intetsägande, att strategiarbetet inte har identifierat den verkliga utmaningen, att övergripande mål och strategi har blandats ihop (det finns övergripande mål men planen för hur de ska nås saknas) samt bristfälligt formulerade specifika mål som inte löser det problem som behöver lösas. Han beskrev också att bra strategier kännetecknas av en väl utvecklad analys och diagnos som på ett begripligt sätt beskriver och definierar organisationens utmaning. Vidare att de beskriver en övergripande metod för hur de hinder och utmaningar som identifierats ska hanteras samt att de innehåller en uppsättning sammanhängande och samordnade aktiviteter som bygger på varandra och som tillsammans bidrar till att åstadkomma det som diagnos och övergripande metod anger.

En slutsats av ovanstående är att en bra strategi är väl anpassad till de yttre förutsättningarna som gäller, dvs. miljön inom vilken organisationen/verksamheten agerar. Strategin behöver också vara väl anpassad för organisationens/verksamhetens egna förutsättningar i

⁴ Rumelt Richard P. "Evaluating Business Strategy". I Glueck, William F. *Strategic Management and Business Policy*. New York: McGraw-Hill, 1980.

form av mål, värderingar, resurser, förmågor och struktur. Anpassningen till organisationens egna förutsättningar innebär att en strategi som är väl lämpad för en organisation kan vara olämplig eller till och med omöjlig för en annan organisation som agerar i samma miljö.

4.3 Implementering och förvaltning

För att en bra strategi ska bli framgångsrik måste den realiseras. En realiserad strategi kräver också förvaltning, dels i form av uppföljning av efterlevnad och stöd till dem som ska tillämpa strategin. En strategi behöver också följas upp och utvärderas. Förändringar i såväl yttre som inre förutsättningar kan innebära att strategin inte längre är ändamålsenlig och därför behöver revideras. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att en bra strategi, enligt Rumelt, inte kräver ständiga omformuleringar.

4.4 Strategier i statsförvaltningen

Mot bakgrund av utredningens uppdrag är det relevant att titta närmare på vilken funktion regeringens strategier generellt sett fyller samt analysera erfarenheterna och dra lärdomar från dessa tidigare arbeten. Utredningen har valt att utgå ifrån den studie Statskontoret redovisar i rapporten *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?*⁵ från 2018.

Statskontoret konstaterar i rapporten att regeringens styrning utgår från det mandat som regeringsformen ger. Formellt styr regeringen genom att besluta om bland annat statsförvaltningens organisation, regelverk och myndigheternas uppdrag. Denna styrning kallas ibland för traditionell styrning, vilket kan förklaras av att den är formstyrd och hierarkisk. Samtidigt pågår en utveckling mot en mer nätverksbaserad styrning. I korthet går den ut på att regeringen strävar efter att nå politiska mål genom att påverka och samspela med andra aktörer i samhället. Styrningen betonar då frivillighet. Användningen av strategier kan då sägas vara ett exempel på en otraditionell och mer nätverksbaserad styrning.

⁵ Statskontoret. *Om offentlig sektor – Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*. Stockholm: Statskontoret, 2018. www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2018/oos33.pdf (hämtad: 2021-06-21).

Statskontorets genomlysning visar att strategier i regel inte är några formella styrinstrument. Begreppet strategi saknar formell status och tvingar inte regeringen eller dess myndigheter att agera på något särskilt sätt. Ofta publiceras strategidokumentet som informationsbroschyrer, men det förekommer att strategier presenteras i propositioner eller skrivelser till riksdagen. I dessa fall kan strategierna få funktionen av styrinstrument, även om de i formell mening inte är sådana. I de fall förslagen till strategier remissbehandlats får framställningen till riksdagen en särskild utformning eftersom remissinstansernas synpunkter ska redovisas. Regeringen måste då motivera sina ställningstaganden. Strategier som har presenterats i form av propositioner eller skrivelser har, enligt Statskontorets analys, bidragit till att engagera riksdagen, vilket har hjälpt till att förankra de olika insatserna.

Inom ramen för studien har Statskontoret inventerat förekomsten av strategier och handlingsplaner inom departementens olika ansvarsområden.⁶ Inventeringen visar att strategier används för nästan alla politikområden, men är vanligare inom Näringsdepartementets och Socialdepartementets ansvarsområden, där aktörer utanför den statliga förvaltningen i många fall har en stor betydelse för utvecklingen på området. Utredningen konstaterar att i likhet med dessa politikområden är materielförsörjningen beroende av ickestatliga aktörer, främst inom näringslivet. Dessa externa aktörer står naturligen inte under regeringens styrning, vilket innebär att en mer nätverksbaserad styrning kan fylla en funktion.

Statskontoret anser att regeringen ofta använder strategierna för att sätta sin styrning i ett sammanhang. Det är vanligt att strategierna används för att presentera de konkreta styråtgärderna på ett tydligt och systematiskt sätt. De uppdrag som är knutna till de olika strategierna anknyter mer eller mindre tydligt till myndigheternas ordinarie uppgifter. I flera fall har en myndighet fått ett nytt eller tydligare ansvar för att förvalta strategin och bidra till att den genomförs. I vissa fall kan uppdraget vara att inrätta en särskild organisation med uppgift att samordna en verksamhet eller fungera som forum för dialog eller utbyte av information. Strategin fungerar då som ett stöd i samordningen, eftersom den pekar ut myndighetens särskilda ansvar och beskriver dess roll i förhållande till de övriga aktörerna. Utredningen konstaterar att en materielförsörjningsstrategi på mot-

⁶ Försvarsdepartementet omfattades inte av inventeringen.

svarande sätt kan fungera som ett stöd för samordningen av berörda aktörer. För att få denna funktion bör strategin knyta an till den övriga styrningen och på ett tydligt och systematiskt sätt sätta den i ett sammanhang. Att bidra till överblick och sammanhang blir, enligt utredningens bedömning, betydelsefullt inom ett område som inte enbart präglas av flera olika statliga och privata aktörer, utan även en komplex styrningskontext.

Statskontoret lyfter i rapporten fram att det ofta finns flera olika motiv till att ta fram en strategi, t.ex. att utforma och utveckla politiken, göra politiken tydlig, skapa överblick och sammanhang samt kommunicera och förankra åtgärder eller en inriktning. På motsvarande sätt konstaterar Statskontoret att målsättningarna i strategierna är av olika karaktär. De kan användas för att kommunicera, följa upp och utveckla politiken. De kan också fungera som underlag när Regeringskansliet ska samordna åtgärder inom olika områden. Målsättningen är ofta att påverka aktörer utanför statsförvaltningen i tvärsektorieella frågor. En strategi kan vidare bidra till att öka uppmärksamheten på ett område och förankra frågan i riksdagen eller hos de viktigaste aktörerna. Denna blandade motiv- och målsättningsbild är relevant även med avseende på materielförsörjningsstrategin. Försvarsberedningen lyfter fram bl.a. det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar som skäl till att ta fram en materielförsörjningsstrategi. De anpassningar som dessa förändringsfaktorer nödvändiggör, förutsätter en bred och samordnad politikutveckling, likväl som kommunikation och förankring.

4.5 Andra strategier av betydelse för utformningen av en materielförsörjningsstrategi

En materielförsörjningsstrategi ska implementeras och stödja arbetet i en bredare styrningskontext. Det finns flera styrdokument och politiska inriktningar som direkt eller indirekt påverkar det militära försvaret och dess materielförsörjning. Regeringens övriga strategier ger uttryck för en sektorsöverskridande långsiktig ambition och inriktning. De kan därför visa på hur inriktningar inom andra politikområden i vissa fall kan vara relevanta för materielförsörjningen.

Utredningen har identifierat den nationella säkerhetsstrategin, den nationella upphandlingsstrategin, nyindustrialiseringsstrategin samt export- och investeringsstrategin som betydelsefulla strategidokumentet för utredningen att förhålla sig till.

4.5.1 Den nationella säkerhetsstrategin

Den nuvarande nationella säkerhetsstrategin presenterades av regeringen i januari 2017. I den identifieras sju nationella intressen:

1. Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa.
2. Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner.
3. Att upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter.
4. Att under alla omständigheter försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande.
5. Att främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde.
6. Att samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks.
7. Att främja en regelbaserad multilateral världsordning.

De nationella intressena syftar till att vägleda säkerhetsarbetet. De ska, enligt regeringen, aktivt värnas och de ska försvaras när de riskerar att undermineras.

Utredningen konstaterar att de nationella intressen som identifieras i den nationella säkerhetsstrategin liknar de väsentliga säkerhetsintressen (eller andra, motsvarande intressen) som framgår av flera andra länders materielförsörjnings- eller försvarsindustristrategier.⁷ Utredningen bedömer därför att den nationella säkerhetsstrategin kan ge uttryck för väsentliga säkerhetsintressen som i enskilda fall kan motivera en tillämpning av artikel 346.1 b i EUF-fördraget.⁸

⁷ Se avsnitt 4.6 nedan.

⁸ Se vidare kapitel 11, avsnitt 11.4.2 Det övergripande målet för totalförsvaret utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige.

Den nationella säkerhetsstrategin undergår för närvarande en översyn inom Regeringskansliet. En uppdaterad säkerhetsstrategi förväntas bli publicerad under 2022.

4.5.2 Den nationella upphandlingsstrategin

I januari 2016 presenterade regeringen den nationella upphandlingsstrategin. Strategin syftar till att offentlig upphandling ska användas mer strategiskt och därmed skapa mer värde för samhället. Strategin innehåller sju inriktningsmål:

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
2. Effektiva offentliga inköp.
3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.
4. En rättssäker offentlig upphandling.
5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.
6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

4.5.3 Nyindustrialiseringsstrategin

I januari 2016 presenterade regeringen strategin Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige. Strategin bygger på visionen att Sverige ska vara världsledande inom innovativ och hållbar industriell produktion av varor och tjänster. Målet är att industrin i hela Sverige ska öka sin konkurrenskraft och sitt deltagande i främst de högkvalificerade delarna av de globala värdekedjorna.

I strategin identifieras fyra trender och påverkansfaktorer som förändrar förutsättningarna för näringslivet: globalisering, nya förutsättningar för produktion i Sverige, digitalisering och hållbarhet som förutsättning för konkurrenskraft. Omvandlingen mot en mer digitaliserad och hållbar industriell produktion skapar nya möjligheter. Samtidigt pekas även ett antal utmaningar ut. För att bibehålla konkurrens- och innovationskraften i den svenska ekonomin måste digitaliseringens potential tas tillvara, produktionen behöver bli mer håll-

bar, kompetensförsörjningen behöver stärkas liksom forskning och innovation.

Fyra fokusområden pekas ut som centrala för nå målsättningen i strategin; att tillvara digitaliseringens möjligheter, att stärka industrins förmåga till hållbar och resurseffektiv produktion, att säkra industrins kompetensförsörjning samt att skapa attraktiva innovationsmiljöer.

4.5.4 Informations- och cybersäkerhetsstrategin

I juni 2017 överlämnade regeringen skrivelsen Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet till riksdagen.⁹ Huvudsyftena med strategin är att bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället. Strategin omfattar hela samhället, det vill säga inte endast statliga myndigheter utan även kommuner, regioner, företag, organisationer och privatpersoner.

Strategin inbegriper sex prioriteringar:

1. Säkerställa en systematisk och samlad ansats i arbetet med informations- och cybersäkerhet.
2. Öka säkerheten i nätverk, produkter och system.
3. Stärka förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberattacker och andra it-incidenter.
4. Öka möjligheterna att förebygga och bekämpa it-relaterad brottslighet.
5. Öka kunskapen och främja kompetensutvecklingen.
6. Stärka det internationella samarbetet.

Informations- och cybersäkerhetsstrategin har följts upp med en rad regeringsuppdrag till bevakningsansvariga myndigheter samt till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I juli 2018 uppdaterades strategin med bilagan Uppdatering om genomförandet av Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Bilagan berör

⁹ Skrivelse 2016/17:213. *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.*

bl.a. dels implementeringen av strategin, dels genomförandet av det så kallade NIS-direktivet¹⁰ i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

4.5.5 Export- och investeringsstrategin

I december 2019 presenterade regeringen Sveriges export- och investeringsstrategi. Till stor del är strategin en uppdatering av den exportstrategi som presenterades i september 2015¹¹. I 2019 års strategi läggs emellertid ökat fokus på hållbarhet och jobbskapande i hela landet.

Strategin pekar ut flera utmaningar för den globala handeln, bl.a. genomslaget för geopolitiska intressen i handelspolitiken, den ökande protektionismen, handelskonflikterna mellan Kina och USA samt det brittiska utträdet ur EU. Fem strategiska målsättningar lyfts fram i strategin:

1. Sveriges export ska öka, både i absoluta tal och som andel av BNP.
2. Fler små och medelstora företag ska exportera.
3. Sverige ska vara pådrivande för en fri, hållbar och rättvis internationell handel.
4. Sveriges innovationsledarskap ska användas för att stärka näringslivets exportförmåga och internationella konkurrenskraft.
5. Sveriges attraktionskraft för utländska investeringar, kompetens, talanger och besökare ska öka.

I strategin redovisas ett större antal insatser för att uppnå de fem strategiska målsättningarna. Tyngdpunkten ligger på åtgärder som ska förbättra affärsmöjligheter och därmed understödja näringslivets omställning mot ökad hållbarhet. Samordning och kraftsamling av resurser mellan regering, myndigheter, näringsliv och fackföreningsrörelsen, lyfts återkommande fram som ett viktigt verktyg.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

¹¹ Skrivelse 2015/16:48. *Regeringens exportstrategi*.

4.6 Andra länders materielförsörjnings- och försvarsindustristrategier

Enligt kommittédirektivet ska utredningen beakta hur andra länder utformat motsvarande strategier. Utredningen har därför, som underlag för utredningens eget arbete, studerat elva länders strategier. De elva länders strategier som har studerats är Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tyskland och USA. I detta avsnitt beskrivs resultatet av studien endast översiktligt. En mer heltäckande beskrivning och analys finns i bilaga 4, här görs därför endast en översiktlig beskrivning.

De studerade länderna står tillsammans för en stor del av produktionen på försvarsmarknaden och flera av dem har Sverige dessutom internationella materielsamarbeten med.

De flesta av länderna presenterar sina inriktningar för materielförsörjningen i vad de benämner som försvarsindustristrategier. Målet med strategierna är i de flesta fall att bibehålla, stärka eller skydda den inhemska industribasen eller inhemska kompetenser och kapaciteter. Industribasens koppling till väsentliga säkerhetsintressen beskrivs tydligt i nio av de studerade ländernas strategier, medan det i de två övriga strategierna framgår implicit. I flera länder anses den försvarsindustriella basen direkt bidra till att väsentliga säkerhetsintressen tillgodoses genom att stärka den nationella suveräniteten. I några strategier framhålls även försvarsindustrins värde för ekonomin, genom att skapa arbetstillfällen.

Samtliga studerade länder utom USA och Italien har pekat ut teknikområden där inhemska kompetens och kapacitet eftersträvas eller ska innehas. USA:s utpekade områden handlar i stället om framtiden och var man måste excellera för att kunna stå emot Kina och Ryssland framöver. De utpekade områdena används i flera fall för att prioritera satsningar på anskaffningar, forskning, exportstöd, internationella samarbeten, Europeiska försvarsfonden (EDF) med mera.

I de studerade strategierna framgår genomgående att det försämrade säkerhetsläget, i kombination med den snabbare teknikutvecklingen (som till stor del sker civilt), ställer de administrativa regelverken i ett nytt ljus. Framför allt USA konstaterar att anskaffningsprocessen inte är tillräckligt flexibel för att medge en snabb omsättning av ny teknik till materiel. Samtidigt ökar behovet av att genom kontrollmekanismer minska risken för oönskad teknikspridning, vilket

är en särskilt stor utmaning inom civila teknikområden. Ett antal länder konstaterar också ett ökat behov av kontroll av immateriella rättigheter för att förhindra oönskad teknikspridning.

Utmaningarna som utredningen kunnat identifiera i den internationella utblicken är till del generiska, men de drabbar olika länder i olika utsträckning och på olika sätt. Större och teknikledande länder förefaller exempelvis angelägna om att andra (antagonister) inte ska lyckas hämta upp det teknologiska underläget och ökar därför ambitionen för att behålla sitt försprång. Flera länder indikerar satsningar på forskning och teknikutveckling, liksom på att snabbare omsätta ny teknologi till färdig materiel. Detta innebär att egenutveckling får en mer framträdande roll.

I strategierna finns en hel del inriktningar som ska åtgärda identifierade problem. Dessa kan beskrivas som fem aggregerade områden: satsning på teknikutveckling, bibehållande och stärkande av industribasen, internationella materielsamarbeten, skydd av teknik och försörjningskedjor, regelverk och relation med industrin, marknad och ekonomi.

Hur väsentliga säkerhetsintressen (eller motsvarande begrepp) beskrivs är också intressant att beakta, liksom hur de används för att motivera åtgärder för att stärka eller bibehålla den industriella basen. Särskilt intressant är argumentationen kring nationell handlingsfrihet. Såvitt utredningen förstår kan det till exempel handla om möjligheten att få tillgång till teknik, friheten att själv välja till vilket land som export får göras eller att tekniken kan användas operativt, utan påtvingade begränsningar från andra länder. En nationell kompetens och kapacitet möjliggör därmed handlingsfrihet för landet.

Inget av de studerade länderna pekar ut enskilda områden som väsentliga säkerhetsintressen på motsvarande sätt som Sverige gjort, vilket skapar utrymme för en bredare tillämpning av undantagsbestämmelsen i artikel 346.1 b i EUF-fördraget. Hur de studerade EU-länderna tillämpat artikel 346.1 b har dock inte gått att utläsa av strategierna.

Sammanfattningsvis är strategierna övergripande, men ger en bild av vilka problem som finns och visar hur de problemen ska lösas. De berör oftast prioriteringar och inriktningar på en övergripande nivå. De ger därför viss vägledning för målgrupperna men är, enligt utredningens bedömning, inte tillräckligt konkreta för att respektive lands

myndigheter ska kunna använda dem för vägledning av hur man ska gå till väga vid enskilda beslutstillfällen.

4.7 Innebörd för utformningen av en materielförsörjningsstrategi

Av ovanstående resonemang är det möjligt att dra flera slutsatser vad avser kraven på utformningen av en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret.

En svensk materielförsörjningsstrategi måste ta sin utgångspunkt i de förutsättningar som gäller i Sverige. Det är inte möjligt att kopiera ett annat lands materielförsörjningsstrategi. Samtidigt är försvarsmarknaden i hög grad internationell, varför många av de yttre förutsättningarna är desamma. En materielförsörjningsstrategi kan inte heller definiera agerandet i varje enskild materielanskaffning (jämför distinktionen mellan strategi och taktik). Den bör i stället fokusera på hur det övergripande målet med materielförsörjningen uppnås. Den enskilda situationen kan kräva avsteg från en övergripande strategi. Konsekventa avsteg från den fastställda strategin innebär emellertid att den de facto ersätts av en framväxande strategi.

En beslutad materielförsörjningsstrategi kräver åtgärder för att implementeras. Den behöver också förvaltas genom uppföljning och utvärdering för att vid behov, om de yttre eller inre omständigheterna förändras, kunna revideras.

Beroende på huruvida materielförsörjningsstrategin redovisas för riksdagen och i vilken utsträckning den omsätts till formell styrning, får den i högre eller lägre utsträckning funktionen av ett styrdokument. Även en (enbart) publicerad strategi kan vara normerande och fungera som ett stöd för samordningen av berörda offentliga och privata aktörer mot ett gemensamt mål. För att få avsedd funktion bör strategin emellertid knyta an till den övriga styrningen och sätta den i ett sammanhang.

En materielförsörjningsstrategi bör beakta statsmakternas behov av att tillvarata landets säkerhetsintressen i den utsträckning de påverkas av materielförsörjningen. Det finns därför ett samband mellan en materielförsörjningsstrategi och den nationella säkerhetsstrategin. En materielförsörjningsstrategi bör även, när det är relevant, vila på samma principiella grund som den övergripande inriktningen för de

politikområden som materielförsörjningsstrategin är beroende av. Utredningen har i det sammanhanget särskilt noterat regeringens övriga strategier med avseende på offentlig upphandling, näringsliv och företagande, informations- och cybersäkerhet samt export.

4.8 Materielförsörjningsstrategins funktion och syfte

Utredningens bedömning: Materielförsörjningsstrategin ska bidra till att målet med materielförsörjningen för det militära försvaret nås genom att ange medel och metoder, vägleda det strategiska beslutsfattandet inom staten samt tydliggöra för intressenter hur de kan stödja/bidra till svensk materielförsörjning.

Kommittédirektivet anger att materielförsörjningsstrategin ska understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter.

Strategin utarbetas och beslutas av staten som därmed får anses vara strategins primära målgrupp. Även om den inte blir formellt styrande för andra aktörer bör strategin också ge försvarsföretag, andra samhällsaktörer och internationella samarbetspartner en förståelse för svenska statens behov, vägval och agerande. Det ger dem förutsättningar att dels kunna tillgodose sina egna behov och intressen, dels förstå hur de kan bidra till Sveriges materielförsörjning. Beroende på utformning och detaljeringsgrad kan strategin också bidra till allmänhetens förståelse för hur materielförsörjningen till det militära försvaret går till samt bevekelsegrunden för de beslut som fattas (transparens).

Strategin ska understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter. Politiska beslut kan vara av såväl förvaltningsmässig karaktär som av mer principiell karaktär. I begreppet strategi ligger att det handlar om en övergripande (ej detaljstyrande) inriktning. Strategin bör således understödja strategiskt beslutsfattande oavsett om detta sker på politisk nivå eller av myndigheter. Vad som är beslut av strategisk karaktär kan inte definieras exakt utan det måste vara en bedömningsfråga inför beslut. En indikation på att ett beslut är strategiskt kan dock vara att det innebär vägval som på ett avgörande sätt påverkar det militära försvarets operativa förmåga eller förutsättningarna för materielförsörjningen.

Av den försvarspolitiska propositionen Totalförsvaret 2021–2025 framgår att materieförsörjningsstrategin ska ge vägledning för ett agerande från statens sida som är väl övervägt, långsiktigt och ut hålligt i förhållande till försvarets operativa förmåga samt statens resurser och säkerhetsintressen.¹² För att strategin ska understödja beslutsfattande och ge vägledning krävs, enligt utredningens bedömning, att strategin gör vägval om vilka medel och metoder som ska nyttjas inom materieförsörjningen samt hur de ska tillämpas.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att materieförsörjningsstrategin ska bidra till att målet med materieförsörjningen för det militära försvaret nås genom att ange medel och metoder, vägleda det strategiska beslutsfattandet inom staten samt tydliggöra för intressenter hur de kan stödja/bidra till svensk materieförsörjning.

¹² Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119 f.

5 Beskrivning av materieförsörjningen

Detta kapitel beskriver utredningens syn på omfattningen av materieförsörjningen samt beskriver de verksamheter som denna består av. Beskrivningen av materieförsörjningen baseras på hur den är utformad och genomförs våren 2022. Vissa delar, till exempel försvarsmaktsplaneringen och materielplaneringen, är under översyn. Förändringar kan därför komma att ske.

5.1 Begreppet materieförsörjning

Försörjningen av, och tillgången till, materiel har en central betydelse för det militära försvarets förmåga att lösa sina uppgifter i fred, kris och krig. För att bidra till ett militärt förbands förmåga är det dock inte tillräckligt med enbart plattformar som vapen, fordon, fartyg och flygplan. För att materielen ska vara användbar krävs också t.ex. ammunition och drivmedel, reservdelar, underhållsutrustning för att möjliggöra reparationer samt dokumentation, utbildning och utbildningsmateriel för att soldater och sjömän ska kunna utbildas och använda materielen på ett effektivt och säkert sätt. Helheten, dvs. ”huvudsystemen” tillsammans med nödvändiga stödsystem och tjänster benämns materielsystem. För många typer av materiel krävs också infrastruktur för att utbildning och underhåll ska kunna genomföras. Infrastruktur ingår dock inte i själva materielsystemet.

Regeringen anger i den försvarspolitiska propositionen för 2021–2025 att ”materieförsörjningen syftar till att säkerställa Försvarmaktens behov¹ av materiel och tjänster för att krigsförbanden ska kunna utföra sina uppgifter i fred, höjd beredskap och ytterst krig”.

¹ Försvarmaktens behov definieras i politiska beslut (försvarsbeslut).

För att uppnå det av regeringen angivna syftet² med materielförsörjningen krävs såväl tillgång till ändamålsenlig materiel som till materielrelaterade tjänster. Materielförsörjningen kan inte heller avgränsas till utveckling och anskaffning av ny materiel utan arbete för att säkerställa att levererad materiel fungerar som avsett över tiden är en lika central del. Det innebär att materielförsörjningen behöver omfatta hela materielens livscykel, från det att ett behov identifieras till dess att uttjänt materiel avvecklats.

Med utgångspunkt i regeringens beskrivning har utredningen valt att beskriva materielförsörjningen som verksamheten för att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig. Materielförsörjningen inkluderar materielens hela livscykel inklusive forskning och teknikutveckling för att erhålla teknisk kunskap, värdera teknik och materiel samt utveckla tekniska lösningar. Dessutom omfattar materielförsörjningen verksamhet för planering och ledning samt systemledning.

Materielförsörjning är således ett sammanfattande begrepp för all verksamhet som genomförs av staten eller på statens uppdrag för att säkerställa att det militära försvaret har tillgång till relevant och användbar materiel över tid.

Begreppet materiel inkluderar såväl fysiska produkter som digitala produkter (programvara). Med materiel avses vidare såväl de produkter som direkt används av förbanden för att lösa en uppgift som övriga produkter som krävs för att möjliggöra användning, vidmakthållande (inklusive underhåll), utbildning, förvaring, transport och provning. Även förbrukningsartiklar inkluderas.

Materielrelaterade tjänster är sådana tjänster som utförs för att definiera, kravställa, värdera, utveckla, anskaffa, vidmakthålla (inklusive underhålla), anpassa, modifiera samt avveckla materiel. Materielrelaterade tjänster förekommer i alla skeden av materielens livscykel och utförs av såväl staten (inklusive de förband som nyttjar materielen) som av andra aktörer.

Materielrelaterade tjänster omfattar även förutsättningsskapande verksamhet som inte är kopplat direkt till ett enskilt materielsystem,

² Regeringen kopplar syftet med materielförsörjningen till krigsförbandens behov av materiel och tjänster. Utredningen konstaterar att utbildning och andra förberedelser visserligen syftar till att utveckla förmågan hos krigsförbanden men att en del av Försvarmaktens uppgifter i fred löses av Försvarmaktens grundorganisation samt att vissa förutsättningsskapande uppgifter löses av andra myndigheter än Försvarmakten. Utredningens direktiv anger att utredningen ska redovisa en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret.

så kallad icke objektsbunden verksamhet. Den icke objektsbundna verksamheten innefattar bland annat planering och ledning av materielförsörjningen, forskning och teknikutveckling samt systemledning. Den icke objektsbundna verksamheten är en förutsättning för att materielförsörjningen på ett effektivt sätt ska ge tillgång till materiel med rätt prestanda och funktionalitet. Inom ramen för den icke objektsbundna verksamheten säkerställs också att olika materiel-system fungerar ihop (samfunktion) samt att den, i de fall det är nödvändigt, är interoperabel med andra länders materiel.

Forskning och teknikutveckling syftar till att bygga kunskap, följa teknikutvecklingen, utveckla framtidens teknik, produkter och tjänster, värdera teknik och materiel samt utveckla kompetens och förmåga för att säkra förutsättningarna för att kunna möta framtidens behov. Således är verksamheten en förutsättning för att materielförsörjningen över tiden ska kunna möta det militära försvarets behov och därmed vara relevant ur ett förmågeperspektiv samtidigt som den kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredningens definition av materielförsörjning är bredare än Materiel- och logistikutredningen som i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88) valde att definiera materielförsörjning som investeringar i ny materiel. Förutsättningsskapande verksamhet för att krigsförbanden ska kunna genomföra utbildningar, övningar, operationer och upprätthålla incidentberedskap samt tillgänglighet och beredskap definierades av samma utredning som logistikförsörjning.

Med utgångspunkten att materielförsörjningen omfattar hela livs-cykeln ingår det som Materiel- och logistikutredningen benämnde som logistikförsörjning som en del av materielförsörjningen. Detta innebär dock inte att all logistik ingår i materielförsörjningen. Försvarsmakten definierar logistik som, förnödenhetsförsörjning³, transporttjänst, teknisk tjänst⁴, försvarsmedicin, och övrigt logistikstöd.

³ Förnödenhetsförsörjning är inom Försvarsmakten definierat som behovstäckning, disposition och nyttjande samt avveckling av förnödenheter. Traditionellt omfattar förnödenhetsförsörjning tjänstegrenarna ammunitionstjänst, drivmedelstjänst, bränsletjänst, livsmedelstjänst, vattentjänst, materieltjänst (utom reservmateriel som ingår i teknisk tjänst), sjukvårdsförnödenheter, karttjänst, kassatjänst, fältposttjänst och förnödenhetstransporter.

⁴ Teknisk tjänst omfattar materielunderhåll och tekniskt systemstöd. Materielunderhåll i sin tur omfattar förebyggande underhåll, avhjälpande underhåll, reservmaterieförsörjning och omhändertagande av materiel. Tekniskt systemstöd å sin sida omfattar driftstöd, teknisk anpassning, modifiering och materielundersökning.

Av dessa ingående delar är det i första hand den tekniska tjänsten samt delar av logistikstödet som utgör delar av materielförsörjningen.

Försvarsstrukturutredningen introducerade i betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36) begreppet ”Försvarslogistik”. Med försvarslogistik avsågs en integrerad verksamhet omfattandes de traditionella logistikområdena logistikledning, förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst, försvarsmedicin och transporttjänst samt de tre områdena materielförsörjning, infrastruktur och kontraktering och upphandling. Försvarslogistik omfattar således materielens hela livscykel men även andra områden som inte är materielrelaterade, tex försvarsmedicin. Däremot innefattades inte forskning och teknikutveckling i de delar som, enligt Försvarsstrukturutredningen, skulle integreras i en sammanhållen försvarslogistik.

5.2 Centrala aktörer i materielförsörjningen

De viktigaste statliga aktörerna i materielförsörjningen är riksdagen, regeringen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Även Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och Fortifikationsverket lämnar viktiga bidrag till materielförsörjningen.

I de flesta fall agerar näringslivet i form av svenska och utländska leverantörer av materiel och tjänster inom materielförsörjningen men det förekommer också att leverantören utgörs av andra länders myndigheter eller internationella samarbetsorganisationer.

5.2.1 Riksdagen

Riksdagen är Sveriges högsta beslutande församling. Riksdagen beslutar om målen för det militära försvaret. Vidare beslutar riksdagen om Försvarsmaktens krigs- och grundorganisationer.

Riksdagen bestämmer förutsättningarna för materielförsörjningen genom att besluta om försvarspolitiska propositioner som regeringen lägger fram för riksdagen.

Riksdagen beslutar varje år om statens budget och anvisar anslag för statens olika verksamhetsområden. I detta ingår materielanslagen där riksdagen tar ställning till omfattning samt regeringens förslag till sexåriga investeringsplaner för utveckling och anskaffning av ny

materiel respektive vidmakthållande av befintlig materiel. Investeringsplanen utgör riktlinje för materieförsörjningen under kommande budgetår. Riksdagen beslutar även om beställningsbemyndiganden, dvs. hur stora ekonomiska åtaganden gällande framtida utgifter som regeringen får ingå för statens räkning. Vart fjärde år tar riksdagen också ställning till regeringens förslag till tolvåriga investeringsplanering för det militära försvaret.

5.2.2 Regeringen

Regeringen styr landet. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och verkställer regeringens politik. Myndigheterna styrs genom att regeringen beslutar om förordningar med instruktion för respektive myndighet, genom regleringsbrev, beslut om organisering och chefstillsättningar samt andra regeringsbeslut. Regeringen tilldelar anslagsmedel till myndigheterna och beslutar om finansiella villkor som gäller användningen av dessa.

Regeringen lägger i propositioner förslag till inriktning och finansiering av det militära försvaret, däribland materieförsörjningen. Regeringen omsätter riksdagens försvarsbeslut till inriktningsbeslut för Försvarsmakten och andra berörda myndigheter. I detta ingår mål för den operativa förmågan som ska vara uppnådd i slutet av inriktningsperioden.

Regeringen beslutar om samtliga mer betydelsefulla materielanskaffningar. Beslut fattas i två steg. Dels tar regeringen ställning till vilka anskaffningar som får förberedas för anskaffning, dels beslutar regeringen om bemyndigande till Försvarsmakten att genomföra anskaffning⁵. Detta samlade beslut fattas i december, i samband med att regeringen beslutar om regleringsbrev till myndigheterna. Underlag för regeringens ställningstagande är Försvarsmaktens budgetunderlag och den däri ingående investeringsplan. I planen särredovisas investeringar över 200 miljoner kronor och sådana investeringar som medför förändringar i Försvarsmaktens utveckling, bedöms påverka regeringens handlingsfrihet, bedöms påverka Sveriges relationer till andra nationer, eller i övrigt är av särskild betydelse. Dessa inve-

⁵ I undantagsfall, för mycket stora investeringar, kan regeringen också besluta om att ytterligare ett beslut krävs innan avtal med leverantör tecknas.

steringar kräver beslut av regeringen och Försvarmakten ska beskriva dessa i särskilda objektsredovisningar.

5.2.3 Försvarmakten

Enligt Försvarmaktens instruktion är myndighetens huvuduppgift att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarmakten ska vidare främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Myndigheten ska ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarmakten ska kunna utföra sina uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, stater och organisationer och ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

Som en del i Försvarmaktens verksamhet krävställer, använder, och vidmakthåller myndigheten materiel som krävs för detta. Försvarmakten genomför också viss anskaffning av materiel och tjänster. Försvarmakten har det övergripande ansvaret för materielen över dess livscykel.

Försvarmaktens strategiska planering består av tre huvudsakliga beståndsdelar: försvarsplanering, försvarmaktsplanering och perspektivstudier.

Förvarsplaneringen handlar om att upprätthålla en aktuell försvarsplanering för hur operationer och beredskap ska lösas med den befintliga försvarsförmågan.

Försvarmaktsplaneringen syftar till att leverera den försvarsförmåga som regeringen beslutat och finansierat inom ramen för ett försvarsbeslut.

Perspektivstudier är Försvarmaktens arbete med att analysera faktorer som inverkar på Försvarmaktens framtida behov och möjligheter (t.ex. militärstrategiska trender, framtida konflikters karaktär och insatsmiljöer) och med utgångspunkt i detta utforma förslag på vilken utveckling Försvarmakten bör ges i ett kommande försvarsbeslut. Hur dessa planeringsprocesser styr materielförsörjningen beskrivs under rubriken planering av materielförsörjningen nedan.

5.2.4 Försvarets materielverk

Försvarets materielverk (FMV) ansvarar för att, i enlighet med Försvarsmaktens uppdrag, kravställa, utveckla och upphandla materiel och tjänster till Försvarsmakten.

Myndigheten stödjer Försvarsmakten i planeringen av materieförsörjningen, i arbetet med systemledning, med materiel- och teknikrelaterade underrättelser samt beskrivning av framtida förmågebehov. FMV har också huvudansvaret för verifiering och validering av Försvarsmaktens tekniska system.

Försvarets materielverk bedriver exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn och ska, efter särskilt bemyndigande från regeringen, företräda staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster.

FMV är patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och handlägger ärenden som rör immaterialrättsliga frågor.

Vid sidan av Försvarsmakten stödjer FMV även andra myndigheter såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Socialstyrelsen med anskaffningar med mera.

5.2.5 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. FOI bedriver också försvarsunderrättelseverksamhet.

FOI stödjer Försvarsmakten och FMV i materieförsörjningen med bland annat vetenskaplig och teknisk kompetens. Bland annat medverkar FOI i eller ger stöd till Försvarsmaktens inriktningsprocess (perspektivstudier), till studier och konceptutveckling, till anskaffning och vidmakthållande, till avveckling av materiel och anläggningar, till förbandsverksamhet och beredskap och till fredsfrämjande insatser.

FOI är i huvudsak uppdragsfinansierat med undantag för forskning inom det försvars- och säkerhetspolitiska området samt forskning inom CBRN-området som finansieras via anslag.

FOI får enligt instruktionen bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete även i övrigt och ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret samt för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning. Vid sidan av Försvarsmakten och FMV stödjer FOI även bland annat myndigheter med ansvar för krisberedskap och säkerhet, t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polisen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Socialstyrelsen.

5.2.6 Inspektionen för strategiska produkter

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har bland annat i uppgift att kontrollera och utöva tillsyn av strategiska produkter, hantera riktade sanktioner och ansvara som nationell myndighet för kemvapenkonventionen. Strategiska produkter omfattar krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (PDA).

Enligt krigsmateriellagen får krigsmateriel inte tillverkas eller tillhandahållas i utan tillstånd. Även verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel eller av tekniskt bistånd till någon i utlandet kräver tillstånd. Enligt lagen om krigsmateriel är följande tillståndspliktigt:

- tillverkning
- tillhandahållande
- tillhandahållande i utlandet
- utförsel från Sverige
- transitering genom Sverige
- avtal om tillverkningsrätt
- avtal om samarbete
- ändring av avtal
- militärt inriktad utbildning.

Den som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel och tekniskt bistånd står under ISP:s tillsyn som prövar ansökningar om tillstånd samt utövar tillsyn i enlighet med exportkontrollregelverket⁶.

När det gäller hantering av produkter med dubbla användningsområden (PDA) är detta inte tillståndspliktigt på det sätt som krigsmateriel är men tillstånd krävs tillstånd för export utanför EU.

ISP är även nationell kontaktpunkt inom EU för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

5.2.7 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket ansvarar för anskaffning av mark samt för etablering, förvaltning och avyttring av byggnader, anläggningar med mera för försvarets behov. Ansvaret omfattar bland annat regementsbyggnader, kontor, träningsanläggningar, verkstäder, förråd, skjutbanor, hamnar, flygplatser, anläggningar under jord och den mark som Försvarsmakten övar på.

Fortifikationsverket bistår också Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor.

Infrastruktur utgör inte del av materieförsörjningen men är en nödvändig förutsättning för att materiel ska kunna förvaras, underhållas och för att genomföra utbildning och träning. Fortifikationsverket har därför en viktig förutsättningsskapande roll för materieförsörjningen.

5.2.8 Svenska och utländska företag

Såväl företag i Sverige som i utlandet har en mycket central roll för det militära försvaret som i hög grad är beroende av varor och tjänster som tillhandahålls av näringslivet. Företagen utvecklar, producerar och levererar materiel men levererar också tjänster, bland annat för att möjliggöra vidmakthållande av levererad materiel. Försvarsmarknaden beskrivs närmare i kapitel 7. Anskaffningen av varor och tjänster omfattas av regelverket för offentlig upphandling.

⁶ Exportkontrollregelverket består av krigsmaterielagen, krigsmaterieförordningen, regeringens riktlinjer för krigsmaterielexport, de internationella förpliktelser som Sverige iklätt sig samt den praxis som utvecklats över tiden.

5.2.9 Utländska myndigheter och internationella organisationer

Utländska myndigheter har framför allt en roll i materielförsörjningen som partner vid internationella samarbeten. Samarbetena kan vara av olika djup, från informationsutbyte till gemensamma kontrakt med leverantörer för t.ex. utveckling, anskaffning eller vidmakthållande av materielsystem.

Samarbeten kan vara bilaterala eller multilaterala och kan i vissa fall ledas och/eller administreras av en internationell organisation eller ett samarbetsorgan.

Det förekommer också att utländska myndigheter och internationella organisationer agerar leverantörer i materielprojekt. Ett exempel på detta är anskaffning från USA via så kallad Foreign Military Sales (FMS) och när svenska staten offererat Gripen till utländska kunder. Detta är dock i de flesta fall främst en avtalsmässig konstruktion där myndigheten eller organisationen agerar huvudleverantör och i sin tur har avtal med företag som producerar materiel och utför tjänster. Undantag där inget företag behöver vara involverat handlar i första hand om försäljning av överskottsmateriel.

Exempel på internationella organisationer som är verksamma inom materielförsörjningen är OCCAR⁷ och NSPA (Nato Support and Procurement Agency).

OCCAR är en europeisk samarbetsorganisation för ledning och samordning av materielprojekt mellan organisationens medlemsländer (Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Belgien) men även icke-medlemsländer har möjlighet att delta i projekten. Sverige är för närvarande endast engagerat i ett OCCAR-projekt avseende mjukvarudefinierad radio.

NSPA är Natos anskaffnings- och logistikorganisation. NSPA genomför bland annat anskaffningar och upphandlar transporter, lagerhållning och logistikstöd vid operationer och övningar. Sverige deltar i samarbetet och har möjlighet att utnyttja de avtal som tecknas av NSPA.

⁷ Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement.

5.3 Ledning och planering av materieförsörjningen

Försvarmaktens strategiska planering består av tre delar: perspektivplanering, försvarsmaktsplanering samt försvarsplanering. För materieförsörjningen är perspektivplaneringen och försvarsmaktsplaneringen av särskild betydelse.

Långsiktig perspektivplanering

Grunden för inriktningen av materieförsörjningen utgörs av Försvarmaktens politiskt beslutade uppgifter samt de förmågor dessa uppgifter kräver. Som ett underlag för regeringens proposition inför riksdagens försvarsbeslut, som anger mål och inriktning för det militära försvaret redovisar Försvarmakten sin perspektivstudie (PerP).

I perspektivstudien beskriver Försvarmakten i ett långsiktigt perspektiv (cirka 20 år) sin bedömning av militärstrategiska trender och framtida konflikters karaktär. Framtida konceptuella förmågebehov identifieras i en förutsättningslös analys som tillsammans med läget i dagens försvarsmakt och den inriktning som beslutats för innevarande försvarsbeslutsperiod ligger till grund för en beskrivning av hur Försvarmakten bör utvecklas i de kommande försvarsbeslutsperioderna. Detta utgör ÖB:s militära råd till den politiska nivån inför arbetet med nästa försvarsproposition.

Riksdagens försvarsbeslut omsätts av regeringen i styrningar till Försvarmakten, företrädesvis genom instruktion för myndigheten, inriktningsbeslut och regleringsbrev. Dessa styrningar omformuleras därefter av Försvarmakten i Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI) till interna inriktningar där ÖB lägger fast målsättningar och prioriteringar för försvarsbeslutets genomförande.

FMSI beskriver vad som ska åstadkommas vilket därefter bryts ned i Försvarmaktens tioåriga verksamhetsplan (FMVP) som förtydligar hur det ska genomföras. FMSI ger en inriktning med kravställningar som är ekonomiskt realiserbara och i balans med tillgängliga resurser, även om vissa delar inte är fullt ut detaljplanerade. Detta innebär att FMSI inte inkluderar hela det förmågebehov som Försvarmakten bedömt nödvändigt för att uppnå en tillräcklig försvarsförmåga i förhållande till hotbilden. Det fullständiga behovet beskrivs i Perspektivstudien.

Årlig försvarsmaktsplanering

Den årliga försvarsmaktsplaneringen har ett tioårsperspektiv och syftar till att upprätthålla en genomförbar planering för leverans i enlighet med regeringens styrningar och FMSI.

Varje år görs en avvägning för att hantera händelser och påverkansfaktorer som gör att tioårsplanen behöver justeras i något avseende för att leda mot de uppställda målen inom ramen för tillgänglig ekonomi. Resultatet av avvägningen fastställs genom ÖB:s avvägningsbeslut.

Avvägningsbeslutet ligger till grund för arbetet med att utforma Försvarsmaktens budgetunderlag för de kommande tre åren samt uppdatering av den tioåriga verksamhetsplanen, FMVP, som utgör styrning till ÖB:s direkt underställda chefer.

I budgetunderlaget ingår, som nämnts ovan, Försvarsmaktens förslag till tolvårig investeringsplan som ligger till grund för regeringens beslut om vilka anskaffningar som får genomföras. För att säkerställa att FMV, som ska genomföra huvuddelen av de anskaffningsverksamheter som föreslås i Investeringsplanen, lämnar FMV ett samrådsyttrande på Investeringsplanen. Denna bedömning avser huruvida ekonomiska medel är tillräckliga, marknadens produktionsmöjligheter och kapaciteten vid FMV.

För Försvarsmaktens interna materielplanering och som underlag för uppdrag och beställningar till FMV och andra leverantörer används Försvarsmaktens Materielplan (MP). Materielplanen är resultatet av Försvarsmaktens avvägningar och prioriteringar och beskriver vilka materielbehov som ska realiseras med tillgängliga resurser.

Försvarsplanering

Försvarsplaneringen beskriver hur Försvarsmakten praktiskt ska lösa sina uppgifter. Försvarsplaneringen omfattar såväl genomförandet av den förmågeskapande verksamheten som planeringen för att upprätthålla beredskap, genomföra internationella insatser och nationella operationer.

5.4 Materielens livscykel

För ett enskilt materielsystem delas livsbyggnaden principiellt in i ett antal olika skeden⁸. Figur 5.1 nedan visar de olika skedena i livsbyggnaden och dess ordning. Skedena beskrivs närmare i den följande texten. Beskrivningen är generell, för enskilda materielsystem kan avvikelser förekomma på grund av t.ex. internationella samarbeten, särskilda avtalsförhållanden eller på grund av i övrigt särskilda förutsättningar.

Figur 5.1 De olika skedena i materielens livscykel



Det första skedet, *konceptskedet*, initieras av att ett förmågebehov identifieras. Nya förmågebehov uppstår då förändrad hotbild kräver materiel med nya egenskaper och/eller bättre prestanda eller då förband ges förändrade uppgifter alternativt nya förband ska sättas upp. Ett förmågebehov kan också bestå i behovet att ersätta befintlig materiel med ny. Ett förmågebehov kan också uppstå då nya tekniska möjligheter bedöms kunna ge väsentliga fördelar om de omsätts i ny eller modifierad materiel.

Under arbetet i konceptskedet beskrivs behovet i detalj och alternativa lösningar för att tillgodose behovet genereras och värderas. Resultatet av konceptskedet är normalt ett beslut om vilken försörjningslösning på principiell nivå som ska väljas för att möta behovet samt en så kallad systemförsörjningsstrategi som beskriver hur lösningen ska anskaffas, vidmakthållas och underhållas. Den valda lösningen beskrivs i en objektsbeskrivning som också innehåller en första bedömning av vilken livsbyggnadskostnad den valda lösningen kommer att innebära. Om ingen produkt som möter behovet finns på marknaden, kan resultatet av konceptskedet bli ett beslut om att utveckla en sådan produkt.

Nästföljande skede, *utvecklingsskedet*, innebär att materielsystemet definieras till sin omfattning, gränsytan mot andra system beskrivs och målsättning för den valda lösningen konkretiseras och preciseras.

⁸ Benämns i vissa sammanhang fasar.

För att det ska finnas förutsättningar att i nästa skede upphandla en produkt som möter den utarbetade målsättningen genomförs ofta marknadsundersökningar för att klarlägga vilka krav de produkter som finns på marknaden kan möta. Den successiva anpassningen av ambitionsnivån till en nivå på krav som marknaden kan möta till en rimlig kostnad benämns ”iterativ kravanpassning”.

I de fall det handlar om utveckling av en ny produkt som inte finns på marknaden så upphandlas och genomförs utvecklingsarbetet som en del av arbetet i detta skede.

Baserat på den i utvecklingsskedet beskrivna omfattningen, ambitionen och målsättningen med investeringen utarbetas i det tredje skedet, *anskaffningsskedet*, kravspecifikationer, upphandlingsstrategier och förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget ligger till grund för den upphandling som därefter genomförs där anbud från potentiella leverantörer inhämtas, värderas och förhandlas.

När kontrakt med en leverantör har tecknats övergår materiel-systemet till *produktionsskedet*. För produkter som inte kräver någon anpassning kan de finnas som lagervara, alternativt kan en leverantör direkt påbörja tillverkning och genomföra leveranser. Den militära materielens komplexitet tillsammans med kraven på samfunktion med annan materiel innebär dock att de flesta materiel-system kräver någon form av anpassning för att möta specifika krav, t.ex. att integrera specifik svensk utrustning. Leverantören gör då nödvändigt konstruktionsarbete för att anpassa sin produkt så att den uppfyller de krav som anges i kontraktet innan tillverkningen startar. Normalt följs leverantörens konstruktionsarbete upp i så kallade konstruktionsgranskningar där FMV och Försvarmakten har möjlighet att tidigt, innan tillverkningen startar, ge synpunkter på konstruktionslösningar så att konstruktionen blir ändamålsenlig.

I samband med serieleverans görs leveranskontroll för att kontrollera att den levererade materielen har rätt utformning och är korrekt monterad. Leveranskontrollens syfte är alltså att hitta eventuella kvalitetsbrister i produktionen. För att kontrollera att den levererade produkten uppfyller de krav som anges i kontraktet, dvs. att konstruktionen är rätt, genomförs en verifiering. Ofta sker den genom att leverantören genom prov och på andra sätt (t.ex. beräkningar, simuleringar och med stöd i tidigare genomförda prov) visar att produkten uppfyller de ställda kraven.

För att undersöka om den levererade materielen uppfyller det faktiska behovet i Försvarsmakten genomförs slutligen en validering. Till skillnad från leveransk kontroll och verifiering är, i de flesta fall resultatet av valideringen inte avsett att kontrollera leverantörens uppfyllande av kontraktuella åtagande, utan syftar till att ge Försvarsmakten underlag för beslut om hur den levererade materielen ska nyttjas och eventuellt anpassas/vidareutvecklas.

För de anskaffningar som FMV ansvarar för, sker serieleveranser formellt från leverantör till FMV som efter leveransk kontroll, verifiering och eventuellt integration av andra produkter i systemet överlämnar materielen till Försvarsmakten. Verifiering är ofta ett tidskrävande arbete⁹, varför serieleveranser och överlämning till Försvarsmakten kan genomföras parallellt med detta. I de fall verifieringen visar på bristande kravuppfyllnad kan retroaktiva åtgärder krävas vilket normalt är leverantörens ansvar.

Efter att materielen överlämnats till Försvarsmakten övergår den i *användningsskedet* som sträcker sig till dess att materielen tas ur bruk och avvecklas. Under användningsskedet vidmakthålls materielen och i många fall sker även vidareutveckling. Vidmakthållande innebär att säkerställa att materielen över tiden har fastställt teknisk prestanda, att den är säker att använda, att den kan underhållas samt att genomföra förebyggande och avhjälpande underhåll för att materielen ska fungera och vara användbar. Vidmakthållande inkluderar även konfigurationsledning (det vill säga att hålla ordning på materielens utformning) samt att vid behov ersätta ingående komponenter som inte längre kan anskaffas som reservdelar. Det kan i sammanhanget vara värt att nämna att vidmakthållande av ett materielsystem kan innebära att delar av systemet ersätts genom nyanskaffning.

Under användningsskedet sker också renoveringar för att förlänga materielens tekniska livslängd och modifieringar för att förändra materielen till nya eller förändrade krav, t.ex. på grund av en ändrad hotbild.

När materielen har nått sin operativa eller tekniska livslängd, dvs. inte längre kan användas säkert eller kostnadseffektivt alternativt av olika skäl inte kan modifieras för att möta aktuell hotbild fattar Försvarsmakten beslut om avveckling. Materielen övergår då i *avvecklingsskedet* som innebär att materielen destrueras eller säljs.

⁹ Kravuppfyllnad behöver ofta kontrolleras under olika väderförhållanden vilket kan kräva att prov genomförs såväl sommar som vinter.

5.5 Materielens livscykelkostnad

Som framgår av ovanstående beskrivning av materielens livscykel omfattar materielförsörjningen mycket mer än anskaffning av ny materiel. För en kostnadseffektiv materielförsörjning krävs att beslut fattas grundat på en analys av livscykelkostnaden, inte enbart de kort-siktiga ekonomiska konsekvenser anskaffningen innebär. Även om den initiala anskaffningskostnaden för ett materielsystem är hög står kostnaderna efter leverans, dvs. drift och vidmakthållande ofta för en väsentlig del av de totala livscykelkostnaderna. I en del fall överstiger dessa kostnader anskaffningskostnaden för ett materielsystem.

Vägval tidigt i processen, t.ex. gällande de krav som ställs i samband med en anskaffning, påverkar ofta i hög grad kostnaderna för drift och vidmakthållande och därmed den totala livscykelkostnaden.

5.6 Materielförsörjningens olika aktiviteter

Av ovanstående beskrivning av materielförsörjningens aktörer, hur ledning och planering sker samt materielens livscykel framgår att materielförsörjningen består av en stor mängd olika aktiviteter som tillsammans skapar förutsättningar för att det militära försvarets behov av materiel och tjänster ska kunna mötas. Var och en av dessa aktiviteter kräver sakkompetens (t.ex. teknisk, militär, och kommersiell kompetens), metodkompetens (kunskap om arbetsätt) samt resurser (kapacitet) för att kunna genomföras. Kompetenser och kapaciteter är i vissa fall unika för en viss typ av verksamhet medan andra är identiska eller likartade för flera olika verksamheter inom materielförsörjningen. Materielförsörjningen är således beroende av att kompetens och kapacitet finns för att dess ingående aktiviteter ska kunna genomföras. I syfte att ge en bild av vilka krav detta ställer ges i det följande en översiktlig beskrivning av de olika aktiviteter som enligt utredningen, tillsammans med ledning och planering av materielförsörjningen, utgör de mest centrala beståndsdelarna i materielförsörjningen för det militära försvaret.

Materielförsörjningen omfattar en mycket stor bredd av produkter och tjänster för vilka förutsättningarna för utveckling, anskaffning och vidmakthållande skiljer sig åt. Beskrivningen är därför en förenkling och generalisering.

5.6.1 Systemledning

Systemledning, eller systemlivscykelledning syftar till teknisk, affärs- och produktionsmässig planering, samordning av olika materielsystem samt optimering av system av system.

Utifrån ett tekniskt perspektiv innebär systemlivscykelledning att ha kontroll på den totala floran av materielsystem (tekniska system), dvs. alla tekniska system på alla nivåer och dess samfunktion genom hela livscykeln. Detta inkluderar att säkerställa att nya och modifierade system fungerar med befintliga system samt att säkerställa att materiel och förband har rätt nivå av interoperabilitet gentemot andra delar av svenska samhället och gentemot internationella partner.

Produktionsperspektivet på systemledning handlar om tidsmässig produktionsplanering och resursallokering medan affärsperspektivet handlar om att planera vilka och hur upphandlingar som ska genomföras och hur samordning av dessa ska ske för att realisera och vidmakthålla det samlade behovet av materiel.

5.6.2 Kravställning och värdering av materiel

Kravställning av materiel syftar till att uttrycka statens behov av materiel. Försvarsmakten uttrycker sina operativa och övergripande tekniska behov i målsättningar som av FMV (Försvarsmakten för anskaffningar som Försvarsmakten själv genomför) omsätts till tekniska specifikationer (systemspecifikationer). Det utarbetas också kommersiella krav, krav på vilken verksamhet som ska genomföras samt hur (verksamhetsåtagande) samt eventuella krav på t.ex. försörjningssäkerhet. Tillsammans utgör dessa olika kravställningar del av förfrågningsunderlaget vid upphandling av materielen.

Nära relaterat till kravställning ligger värdering av materiel, dvs. bedömningen av i vilken utsträckning ett specifikt materielsystem (eller delsystem) möter ställda krav och vilka kostnaderna är för anskaffning och över livscykeln. Detta sker i samband med val av system (t.ex. som en del i en upphandling) men också som underlag för att kunna ställa krav som marknaden kan möta och som innebär en kostnadseffektiv lösning samt under materielens livscykel för att identifiera behov av modifieringar för att möta nya behov eller hot-

bilder. Värdering av materiel kan ske genom teoretiska studier, prov, beräkningar eller simuleringar.

Värdering sker också av potentiella motståndares materiel för att därigenom kunna bedöma vilken hotbild som våra svenska förband kan komma att möta.

5.6.3 Utveckling och konstruktion av materiel

Utveckling och konstruktion av materiel syftar till att utforma materiel och tjänster som möter ställda krav. Arbetet omfattar bland annat konstruktionsarbete, beräkningar och simuleringar för att dimensionera och optimera, prototypframtagande och provverksamhet.

I det fall anskaffningen handlar om ett system som redan finns på marknaden är huvuddelen av konstruktionsarbetet redan gjort. Eventuellt ytterligare konstruktionsarbete handlar i sådana fall om anpassningar för att möta tillkommande krav som den befintliga produkten inte redan uppfyller.

Som en del av utvecklings- och konstruktionsarbetet görs också val av underleverantörer vars produkter integreras i konstruktionen. Val av delsystem och material påverkar direkt utvecklings- och konstruktionsarbetet och är att betrakta som en integrerad del av detta.

Konstruktionsarbetet omfattar även integration av produkter (integrationsprodukter) som tillhandahålls av staten och som ska utgöra en del av systemet, t.ex. sambandssystem samt omhändertagandet av krav för samfunktion med andra system.

Utveckling och konstruktion av ett materielsystem avser inte enbart själva användningsprodukten utan även de stödsystem för bland annat utbildning, förrådshållning, vidmakthållande och försörjning av förnödenheter som ingår i systemet. För att få ett väl avvägt system måste materielen och dess stödsystem utvecklas samordnat på ett sådant sätt att möjlighet finns att låta utformningen av olika delar påverka andra delar av systemet.

Den process som används för att säkerställa den samordnade utvecklingen av materielen och dess stödsystem benämns integrerat logistikstöd (ILS). ILS-arbetet syftar även till att säkerställa att systemet har förutsättningar att fungera när det ska (tillförlitlighet, driftsäkerhet), att materielen kan underhållas på ett effektivt sätt (under-

hållsmässighet) och att en ändamålsenlig underhållslösning utformas. Även livscykelkostnadsanalys utgör en del av ILS-arbetet.

5.6.4 Tillverkning

Produktion av materiel omfattar tillverkning av komponenter och montering. Förutsättningarna för produktionen kan dock skilja sig åt markant beroende på vilken typ av materiel det är fråga om.

Tillverkning av komponenter och delsystem kan ske av materiel-systemleverantören (huvudleverantören) själv eller så köps dessa in från underleverantörer. Det vanligaste är en kombination av eget tillverkning och inköp.

Tillverkning av komponenter och delsystem kan till exempel omfatta gjutning, skärande bearbetning, svetsning, pressning, produktion av textil samt sömnad, etsning av kretskort med mera. Tillverkningen har ofta en hög grad av specialisering och maskinparken är normalt dimensionerad och anpassad för de behov som den specifika typen av komponent eller delsystem kräver. Denna specialisering kan göra att det, om produktionen av en komponent eller ett delsystem upphör, blir svårt att få tag på nya delar att använda som reservdelar. Detta behöver beaktas redan vid tillverkningen. För vissa typer av komponenter eller delsystem är det nödvändigt att redan vid tillverkning av materielen producera tillräckligt stor mängd för att säkra tillgången till reservdelar under materielens användning.

Komponenter och delsystem monteras efter tillverkning ihop till kompletta produkter. Hur monteringsarbetet genomförs beror i hög grad på vilken typ av materiel det handlar om. Standardprodukter och materiel som produceras i stor mängd monteras ofta vid en produktionslina medan stora system och materiel som har en hög grad av kundanpassning ofta produceras i produktionsanläggningar som har likheter med anläggningar som utnyttjas för att underhålla materielen. I många fall krävs dock specialutrustning för moment som inte behöver göras i samband med underhåll och de arbetsprocesser som används i monteringsanläggningar skiljer sig åt från de som normalt används i underhållsverkstäder vilket också gäller kompetenskraven på personalen. Innebörden av detta är att för vissa typer av system kan monteringsanläggningen, i vissa fall efter anpassning,

användas även för underhåll. Exempel på detta är fartyg som både tillverkas och underhålls vid varv.

Som en del av monteringen sker även integration och installation av så kallade integrationsprodukter, dvs. delar av andra materielsystem som integreras i den aktuella materielen. Även programvara (t.ex. ett ledningsstödsystem) kan vara en integrationsprodukt som genom installation integreras i materielen.

För programvara är det inte relevant att prata om tillverkning utan när denna är färdigutvecklad installeras den för avsedd tillämpning. Beroende på typ av programvara kan installation betraktas som en del av tillverkningen av delsystem eller monteringen av den kompletta produkten.

5.6.5 Programvarutveckling och -vidmakthållande

Dataprogram är en väsentlig del av den materiel som används av Försvarsmakten. Programvara förekommer såväl i form av egna produkter som i form av integrationsprodukter i fysiska materielsystem. Många produkter har uppkopplade/sammanlänkade funktionaliteter via programvara och dessa är en integrerad och allt mer väsentlig del av den materiel Försvarsmakten har behov av och som anskaffas och brukas.

I allt större omfattning är såväl komplex som enkel materiel i behov av programvara för att kunna fungera. Det gäller allt från mindre fristående system till komplexa integrerade och sammankopplade system.

Precis som fysisk materiel kräver programvara vidmakthållande. Säkerställande av kompatibilitet mellan programvaror och vid omställning av hårdvara är här av särskild betydelse. Den snabba utvecklingen inom mjukvaruområdet ställer särskilda krav på kompetensförsörjningen. För att kunna vidmakthålla programvara över tid kan åtgärder behöva vidtas för att säkerställa att kompetens upprätthålls att hantera även obsoleta programvaruspråk.

5.6.6 Vidmakthållande, teknisk anpassning och modifiering

Vidmakthållande av ett materielsystem innebär att säkerställa att materielen över tiden har fastställd teknisk prestanda, att den är säker att använda, att den kan underhållas samt genomförande av förebyggande och avhjälpande underhåll.

Tekniskt designansvar, uppföljning och konfigurationsledning

I vidmakthållandet ingår att förvalta det tekniska designansvaret, dvs att säkerställa att materielen över tiden har fastställd teknisk prestanda, att den är säker att använda och att den kan underhållas.

En viktig del i förvaltningen av materielsystemet är uppföljning av systemets användning och underhåll för att kunna identifiera behov av åtgärder på materiel eller underhållsplanering eller om det finns behov av att förändra hur materielen används.

Som en del i vidmakthållandet sker konfigurationsledning (dvs. att hålla ordning på materiелens utformning).

Anpassning och modifiering

Teknisk anpassning¹⁰ innebär att tillfälligt förändra materielen på grund av störningar, förändrad hotbild, förändrad miljö eller förändrade krav.

Modifiering är verksamhet som syftar till att varaktigt förändra materielen. Modifiering kan ske för att erhålla ökad prestanda eller ny funktionalitet (prestandamodifiering) men också för att omhänderta till exempel säkerhetsbrister eller för att ersätta ingående komponenter som inte längre kan anskaffas som reservdelar (underhållsmodifiering eller ersättning av obsoleta komponenter). Underhållsmodifieringar syftar till att bibehålla funktionalitet och prestanda hos materielen och brukar därför kategoriseras som en del av vidmakthållandet medan prestandamodifieringar kategoriseras som investeringar.

Vid ersättning av komponenter och delsystem med nya är det vanligt att den nya komponenten/delsystemet har nya funktioner eller bättre prestanda än det som ersätts. Det innebär att systemets

¹⁰ Nomenklatur enligt Försvarmaktens Handbok Logistik vid Insats. Försvarmakten. 2016.

egenskaper inte bara har bibehållits utan även vidareutvecklats. Gränsdragningen mellan underhållsmodifiering (vidmakthållande) och prestandamodifiering (investering) är därför inte alltid entydig utan det huvudsakliga bakomliggande syftet med förändringen brukar få avgöra om förändringen ska betraktas som en investering eller som vidmakthållande. Gränsdragningen kompliceras ytterligare av att åtgärder för att underhålla materiel ofta görs samordnat med modifieringsåtgärder.

Oavsett om modifieringen är motiverad av vidmakthållandeskäl eller för att höja prestandan hos materielen innebär den en konfigurationsändring för materielen. Utarbetande av en ny konfiguration innebär att ett konstruktionsarbete behöver genomföras, detta kan vara mer eller mindre omfattande.

Införandet av en ny konfiguration sker genom fysiska åtgärder på materielen eller genom mjukvaruuppdateringar. Beroende på omfattningen/komplexiteten på de fysiska åtgärderna kan de genomföras på förbandsnivå eller vid underhållsverkstäder. I vissa fall innebär åtgärderna mer omfattande ingrepp som kräver tillgång till andra verktyg och maskiner än vad som finns i underhållsorganisationen. I sådana fall kan materielen behöva återföras till ursprungstillverkarens produktionsanläggning för åtgärder, vilket i så fall är en tjänst som behöver upphandlas.

Materielunderhåll och reservmaterielförsörjning

För att materielen ska vara funktionsduglig över tiden krävs underhåll. Underhåll innebär att fysiska åtgärder görs på enskilda materiel-individer.

Materielunderhållet delas in i förebyggande respektive avhjälpande underhåll där förebyggande underhåll genomförs innan fel uppstår i syfte att minimera risken för driftstörningar samt att uppnå ett kostnadseffektivt nyttjande, medan avhjälpande underhåll syftar till att åtgärda uppkomna fel, skador eller förslitningar så att materielen blir funktionsduglig. Underhåll genomförs enligt en underhållsplan som utarbetas inom ramen för det ILS-arbete som görs när materielen konstrueras. Underhållsplanen förvaltas som en del av vidmakthållandet.

Förebyggande underhåll består av tillsyn och översyn där tillsyn är begränsade åtgärder (kontroll, justering, smörjning, rengöring och utbyte) som till huvuddel utförs av den personal som använder materielen. Översyn innebär mer omfattande åtgärder och utförs i huvudsak av Försvarsmaktens verkstäder eller av upphandlad leverantör. Förebyggande underhåll kan vara drifttids-, kalendertids- eller tillståndsstyrt.

Avhjälpan underhåll delas in i felsökning, skadeklassning, reparation och justering.

Reparation av uppkomna fel utförs på olika nivåer i underhållsorganisationen beroende på typ av materiel och vilken kompetens och vilka resurser som krävs för att åtgärda felet. De olika nivåerna omfattar personalen som använder materielen, förbandet samt stödjande förband, centrala verkstäder och civila resurser i form av andra myndigheter eller leverantörer. Hur mycket underhåll som sker av respektive utförare varierar för olika materielslag men i vissa fall är leverantörers roll även i krig central genom att de står för en mycket stor del av underhållet. För viss materiel sker all reparation av tillverkaren, förbandets åtgärd begränsas då till att ersätta den trasiga delen med en funktionsduglig. Detta kan bero på kompetens- eller rationalitetsskäl men också på att materielen innehåller hemlig teknik.

I fredstid och i samband med internationella insatser förekommer att gränsytan mellan Försvarsmaktens egna resurser och civila resurser förskjuts så att leverantörer utför underhållsåtgärder som egentligen skulle kunna utföras av Försvarsmakten själv. Motivet för detta är ofta att förbandets egna resurser inte är tillgängliga eller att det bedöms som kostnadseffektivt. I samband med internationella insatser kan förskjutningen av gränsytan vara motiverad av såväl resurs- som kompetens- och kostnadsskäl.

För att underhålla materielen krävs reservdelar. För att dessa ska vara tillgängliga krävs att reservdelarna tillverkas, transporteras till lager, lagras samt transporteras till platsen där de ska nyttjas. Tillverkning av komponenter och delsystem är således inte en engångsfråga i samband med att materielen tillverkas och monteras utan tillgång till nya delar i form av reservdelar är en förutsättning för att materielen ska kunna underhållas.

Reservdelsförsörjning kan praktiskt ske antingen genom att anskaffade reservdelar lagerhålls eller genom beställning från leveran-

tören som i sin tur kan välja att producera på beställning eller ha ett eget lager för vissa typer av reservdelar.

Det är endast i undantagsfall som reservdelar för hela den tänkta livscykeln anskaffas tillsammans med materielen. I regel sker istället en initialanskaffning av reservdelar för en begränsad tidsplanerat nyttjande. Därefter måste ytterligare reservdelar anskaffas. Bedömningen av vilka reservdelar som ska anskaffas och i vilken mängd beräknas utifrån teoretiskt förväntat felutfall och drifterfarenheter samt beredskapsmässiga behov. Oväntade/ovanliga fel kan därmed innebära behov av reservdelar som inte finns anskaffade och lagerhållna.

Motiv för att redan vid anskaffning av själva materielsystemet anskaffa reservdelar för hela livscykeln kan vara att det bedöms vara ekonomiskt fördelaktigt, att reservdelar på grund av utvecklingstakten endast är tillgängliga för anskaffning under begränsad tid (detta gäller särskilt för elektronikprodukter) eller att staten inte har kontroll eller uppföljning på om eller hur reservdelarnas konfiguration förändras.

För att säkerställa materielens funktion måste tillgången till kompetens och resurser för att kunna vidmakthålla materielen säkerställas. Vidare måste tillgången till reservdelar, ammunition och andra förbrukningsvaror säkras. Att säkra en tillräcklig grad av försörjningssäkerhet för att uppnå detta även i kris eller krig med störda eller stoppade importflöden ställer krav på planering och åtgärder i fred, normalt redan i samband med anskaffningen av ny materiel.

5.6.7 Avveckling av materiel

När materiel inte längre behövs eller då den har nått sin tekniska livslängd, dvs. inte längre kan användas säkert eller kostnadseffektivt alternativt av olika skäl inte kan modifieras för att möta aktuell hotbild avvecklas materielen. Avveckling sker normalt genom försäljning eller destruktion. Utifrån statens perspektiv är avveckling i hög grad en kommersiell åtgärd som handlar om att försälja materielen till ny användare eller till någon som värdesätter ingående delar alternativt upphandling av en destruktionstjänst.

Materiel genererar kostnader så länge den finns kvar i Försvarmaktens förråd och register, även om den inte nyttjas. Möjligheten

till kortsiktiga besparingar genom avveckling måste dock ställas mot en bedömning av om materielen kan komma att behövas i framtiden.

5.6.8 Studier

Försvarmaktens studieverksamhet genomförs i Försvarmaktens organisation och syftar till att ta fram beslutsunderlag till förmågeutvecklingen på både kort och lång sikt. Studier genomförs vidare för att ge underlag för ändringar i doktrin, taktik och handböcker och kan resultera i att ett nytt eller förändrat förmågebehov identifieras.

5.6.9 Forskning och utveckling

Forskning och utveckling (FoU) för försvarets behov genomförs för att upprätthålla och utveckla Försvarmaktens operativa förmåga i alla tidsperspektiv. Forskningen och utvecklingen inom försvarsområdet är i huvudsak tillämpad, det vill säga den bedrivs med ett bestämt syfte eller inriktning till skillnad från grundforskning som söker ny kunskap eller nya idéer utan bestämd inriktning. Bidraget från FoU i materieförsörjningen är mest påtagligt i utvecklingen av ny materiel men resultaten används i alla faser av materielens livscykel. För redan anskaffad materiel bidrar FoU bland annat med kunskap om hur materiel bör användas samt som underlag för modifieringar.

Materielrelaterad forskning och utveckling är endast en del av förmågeutvecklingen. Forskning och utveckling inom säkerhetspolitik, krigsvetenskap samt metod kan vara avgörande för att fatta rätt beslut i förmågeutvecklingen och därmed i materieförsörjningen.

Forskning och utveckling på försvarsområdet bedrivs och finansieras såväl statligt som av privata företag. Bakomliggande drivkrafter, finansieringsmekanismer och nyttiggörande av resultat skiljer sig åt beroende på verksamhetens natur, finansiär och utförare.

Statlig FoU är en väsentlig del i att upprätthålla ett oberoende i beslutsfattande om vägval i förmågeutvecklingen samt handlingsfrihet i genomförandet.

Kärnan i den statligt finansierade kunskapsuppbyggande verksamheten inom försvarsområdet är den av Försvarmakten styrda forskning- och teknikutvecklingsverksamheten (FoT). FoT syftar till att säkerställa långsiktiga kunskaps- och kompetensbehov och är

en del av Försvarmaktens kort- och långsiktiga förmågeutveckling. Forskningen inom FoT är fokuserad mot områden där civilt driven forskning, helt eller till del, inte kan tillgodose det militära försvarets behov. Inom dessa områden beställer Försvarmakten forskning av främst FOI, Förvarshögskolan (FHS) men det finns även andra utförare såsom Karolinska institutet (KI) och Kungliga Tekniska Högskolan (KTH).

Teknikutveckling syftar till att bygga upp kunskap om och realiserbarhetspröva nya tekniska lösningar. Verksamheten syftar till att pröva olika alternativ samt att bedöma nyttan av nya lösningar. Teknikutvecklingen ska därigenom bidra till att rätt materiel anskaffas till rätt kostnad. Försvarmakten beställer teknikutveckling från FMV som genomför projekt i huvudsak genom beställning till företag och andra kommersiella aktörer.

Företagens egen utvecklingsverksamhet bedrivs ofta nära utvecklingen av produkter eller materielsystem men det förekommer också att företag finansierar grundläggande forskning. Denna genomförs då antingen i företags egen regi eller genom att institut, universitet och högskolor engageras i verksamheten. Företag, institut, universitet och högskolor samverkar också inom statliga innovations- och utvecklingsåtgärder kring grundläggande tekniker som oftast inte primärt rör försvarsområdet.

Företagens egna behov av FoU sammanfaller till del med statens. Såväl företag som staten behöver till exempel förstå möjligheter och begränsningar med teknik, vilka krav som tekniska lösningar kan uppfylla och vilka lösningar som är producerbara.

Företagens utvecklingsverksamhet kan till del vara indirekt styrd av försvarets behov genom att Försvarmakten och FMV har kommunicerat militära frågeställningar och framtida materielbehov som företagen bedömer är en affärsmöjlighet och därför utvecklar produkter för att kunna möta.

En stor del av FoU inom försvarsområdet bedrivs i internationella samarbeten som kan involvera såväl statliga aktörer som företag. I valet av partner är det tekniska innehållet avgörande, men val görs också utifrån säkerhets- och försvarspolitiska aspekter samt utgående från industriella förutsättningar. Forskning och utveckling i internationellt samarbete är ett viktigt medel för att få tillgång till militärt känslig teknologi och att få möjlighet att anskaffa avancerad materiel.

Anslaget för forskning och teknikutveckling används övervägande till kunskapsuppbyggnad inom för Sverige integritetskritiska områden och områden där det krävs nationellt driven långsiktig forskningsverksamhet för att tillgodose förmågeutvecklingens behov av kunskap.

Försvarsmakten inriktar sin FoU på övergripande nivå i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI), som sedan förfinas i flera steg till Försvarsmaktens forsknings- och teknikutvecklingsplan (FoT-plan). Försvarsmakten har prioriterat forsknings- och utvecklingsverksamhet som är unik för försvaret och som är integritetskritisk, dvs. en förutsättning för nationellt självständigt beslutsfattande, och till del omgärdas av sekretess. Forskning och utveckling är en förutsättning för att kunna uppnå en operativt relevant Försvarsmakt i framtiden.

Försvarsberedningen understryker i Värnkraft att militärt och civilt orienterad FoU bör ses som kompletterande och inte konkurrerande verksamheter och poängterar vikten av att hela kedjan från forskning via teknikutveckling till materiel hänger ihop.¹¹

5.6.10 Prov och försök

I materieförsörjningssammanhang skiljer man på prov som handlar om teknisk värdering och försök som handlar om att värdera utifrån ett taktiskt perspektiv.

Såväl prov som försök innebär att man praktiskt undersöker egenskaper, förtjänster och brister med tekniska lösningar, materiel, metoder eller tjänster.

Prov och försök utgör en viktig del av forskning och teknikutveckling och genomförs även för att värdera tekniska möjligheter som underlag för förmågeinriktning.

Prov och försök genomförs även i olika syften under materielens livscykel. I utvecklingsskedet genomförs prov och försök som underlag för beslut om vägval genom att förtjänster och brister i tekniska lösningar och olika materielalternativ värderas. I utvecklingsskedet genomförs också provning som en del i marknadsundersökningar för att undersöka vilken prestanda som är kommersiellt tillgängligt

¹¹ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.*

på marknaden. I materielutvecklingsprojekt genomförs provning för att följa upp utvecklings- och konstruktionsarbetet.

I anskaffningsskedet genomförs provning som en del i leveranskontroller, verifiering och validering.

I användningsskedet genomförs prov som en del i vidmakthållandet för att kontrollera att materielens prestanda bibehålls och att den fortfarande är säker att använda. Vidare genomförs försök för att värdera materielens taktiska relevans som underlag för beslut om modifiering eller ersättning.

Som ett led i utvecklingen av krigsförband genomförs organisations- och metodförsök för att pröva och utveckla föreslagen organisation, stridsteknik och hur förbandet bör utrustas. Detta genomförs till största delen inom ramen för förbandsverksamheten med stöd av sådan kunskap som byggts upp genom forskning och teknikutveckling.

6 Regelverk som är styrande för materielförsörjningen

Lagstiftningen utgör det ramverk inom vilket en materielförsörjningsstrategi kan tillämpas. I detta kapitel redovisas översiktligt hur upphandlingsregelverket, exportkontrollregelverket, regelverket för styrning av statliga investeringar samt regelverken vid höjd beredskap är styrande för materielförsörjningen. Även säkerhetsskyddslagen samt det kommande regelverket om granskning av utländska direktinvesteringar redovisas översiktligt.

6.1 Upphandlingsregelverket

Det militära försvaret är i hög grad beroende av varor och tjänster som tillhandahålls av leverantörer. Anskaffningen av dessa varor och tjänster omfattas av regelverket för offentlig upphandling. Regelverket har därför stor betydelse för statens affärsrelation med leverantörerna.

6.1.1 Regelverkets bakgrund och syfte

Lagstiftningen på upphandlingsområdet reglerar förfarandet vid offentliga inköp. Med offentlig upphandling avses således de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet eller enhet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader. Det svenska upphandlingsregelverket baseras på gemenskapsbestämmelserna på upphandlingsområdet. Regelverket fyller en viktig funktion för att åstadkomma den insyn och konkurrens som är nödvändig för att främja den inre marknaden, utvecklingen av effektiva lösningar för att möta statens behov och en effektiv använd-

ning av skattemedel. Huvudregeln är därför att alla offentliga kontrakt ska tilldelas genom öppna och konkurrensfrämjande förfaranden.

Bestämmelser om förfarandet vid offentlig upphandling finns i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU),¹ lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)² och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK)³. För upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet finns särskilda bestämmelser i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).⁴ Lagarna innehåller bestämmelser om både upphandlingar vars beräknade värde överstiger vissa i upphandlingsdirektiven angivna tröskelvärden (direktivstyrd upphandling) och upphandlingar som faller utanför direktivens tillämpningsområde (icke-direktivstyrd upphandling). I samtliga lagar finns även ett antal undantag från lagarnas tillämpningsområden.⁵

6.1.2 Särskilda regler för försvarsupphandlingar

Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet har särskilda förutsättningar. De är ofta ekonomiskt omfattande och upphandlingsföremålet är i många fall tekniskt avancerat. Därtill måste särskilda krav på leveranssäkerhet kunna ställas för att säkra försörjningen av viktiga produkter såväl i fred som i kris eller krig. Sekretessbelagd information behöver kunna hanteras på ett korrekt och säkert sätt och hänsyn måste kunna tas till behovet av förtroendefulla bilaterala relationer i form av förpliktelser i säkerhetsskyddsavtal med mera⁶ Som nämns ovan finns därför särskilda bestämmelser om upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet i LUFSS. Lagen kom till i och med

¹ Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av rådets direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

² Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet).

³ Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

⁴ Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (försvarsupphandlingsdirektivet).

⁵ Se 3 kap. i lagen om offentlig upphandling, 3 kap. lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, 3 kap. lagen om upphandling av koncessioner och 1 kap. 7–10 §§ lagen om upphandling på försvars och säkerhetsområdet.

⁶ SOU 2010:13. Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen. *Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*, s. 120.

genomförandet av försvarsupphandlingsdirektivet 2011. Syftet med direktivet är att åstadkomma en ökad samordning av upphandlingsförfaranden genom särskilda regler som bättre tillgodoser bland annat medlemsstaternas krav på säkerhet. LUFSS innehåller därför bland annat särskilda bestämmelser om informationssäkerhet, försörjningstrygghet och underentreprenad, liksom särskilda bestämmelser om undantag från annonseringsplikten. LUFSS innehåller dessutom bestämmelser om undantag från tillämpningen av LUFSS, till exempel för underrättelseverksamhet och mellanstatliga samarbeten.

Försvarsupphandlingsdirektivets och LUFSS tillämpningsområde begränsas till kontrakt som tilldelas för militär utrustning och utrustning av känslig karaktär i övrigt, samt vissa byggentreprenader, varor och tjänster.⁷ I skälen till försvarsupphandlingsdirektivet anges att med militär utrustning bör särskilt avses de produkttyper som tas upp i förteckningen över vapen, ammunition och krigsmateriel som antogs av rådet i dess beslut 255/58 av den 15 april 1958.⁸ Förteckningen omfattar endast utrustning som är utformad, framtagen och framställd speciellt för militär användning, men den är generisk och ska tolkas i vid mening mot bakgrund av att tekniken, upphandlingsförfarandena och de militära kraven utvecklas. Det innebär att LUFSS inte är tillämpligt för all upphandling till det militära försvaret. De upphandlingar som inte faller inom LUFSS tillämpningsområde sker normalt med stöd av LOU.

Artikel 346 i fördraget om Europiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ger EU:s medlemsstater möjlighet att undanta upphandlingar från EU:s upphandlingsregelverk för att skydda väsentliga nationella säkerhetsintressen. Av störst betydelse vid upphandling av militär utrustning är artikel 346.1 b, enligt vilken varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser vara nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sådana åtgärder får emellertid inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden för varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål. Genom artikel 346 i EUF-fördraget har medlemsstaterna således möjlighet att frångå direktivet och vända sig direkt till en

⁷ Artikel 2, försvarsupphandlingsdirektivet.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG, skäl 10.

eller flera leverantörer om det är nödvändigt för att skydda medlemsstatens väsentliga nationella säkerhetsintressen. Bestämmelser om detta finns i 1 kap. 9 § LUFSS. Utredningen återkommer till artikel 346 i kapitel 10.

6.1.3 De grundläggande upphandlingsprinciperna

De grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande utgör kärnan i gemenskapsbestämmelserna på upphandlingsområdet. De är baserade på EUF-fördragets principer om icke-diskriminering⁹, förbudet mot kvantitativa restriktioner¹⁰, etableringsrätt¹¹ och om fri rörlighet av tjänster¹².

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får till exempel som huvudregel inte införa krav som enbart kan uppfyllas av det egna landets företag.

Principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.¹³ Alla presumtiva leverantörer måste exempelvis få den information som är relevant för upphandlingen och tilldelningen av kontraktet.

Proportionalitetsprincipen innebär att de krav, kriterier och villkor som ställs i upphandlingen ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ ska det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna.

Principen om öppenhet, även kallad transparensprincipen, innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Förfrågningsunderlaget måste vara klart och tydligt utformat och innehålla samtliga krav och kriterier av betydelse för tilldelningen av kontraktet. Upphandlingen ska vidare annonseras offentligt och de

⁹ Artikel 18 EUF-fördraget.

¹⁰ Artikel 34 EUF-fördraget.

¹¹ Artikel 49 EUF-fördraget.

¹² Artikel 56 EUF-fördraget.

¹³ EU-domstolen. *Domstolens dom (andra avdelningen) den 3 mars 2005. Fabricom SA mot belgiska staten*. Förenade målen C-21/03 och C-34/03. European Court Reports 2005 I-01559, p. 27.

leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder.¹⁴

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, kan upphandlingen behöva göras om eller rättas.¹⁵ Fördragsstyrda undantag, så som artikel 346 i EUF-fördraget, innebär att principerna inte är tillämpliga.

6.1.4 Upphandlingsregelverkets konsekvenser för materieförsörjningen

Upphandlingsregelverket innebär att statens samverkan och dialog med marknaden i hög utsträckning är regelstyrd. Regelverket skapar förutsägbarhet i försvarsupphandlingar vilket främjar ett högt förtroende för staten som upphandlare och därmed även för viljan att investera i Sverige. Eftersom merparten av materieförsörjningen sker på en öppen marknad, är förtroendet för statens förmåga att genomföra upphandlingar av stor betydelse. Iakttagandet av de grundläggande principerna är i det sammanhanget centralt.

Försvarsupphandlingarnas särskilda behov av sekretess och säkerhetsskydd tillgodoses i de flesta fall genom försvarsupphandlingsdirektivet och LUFs. En upphandling kan emellertid undantas från upphandlingslagarnas tillämpningsområde bland annat om en tillämpning av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

6.2 Exportkontrollregelverket

Spridningen av krigsmateriel och viss teknik med militära tillämpningar begränsas genom exportkontroll. Regelverket för exportkontrollen får därför en stor påverkan på försvarsmarknaden och dess

¹⁴ Proposition. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling*, del 1 s. 426–428 och del 2 s. 927 och 928.

¹⁵ Se prop. 2021/22:120 *En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar*, s. 22–28.

aktörer. I detta avsnitt redovisas översiktligt exportkontrollregelverket och exportkontrollens påverkan på materieförsörjningen.

6.2.1 Exportkontrollens syfte

Det huvudsakliga och övergripande syftet med exportkontrollen är att förhindra att en produkt eller en teknik av ett visst slag ska spridas till oönskade mottagare. En oönskad mottagare kan avse antingen det köpande landet (slutanvändarlandet) eller en annan aktör, exempelvis en terroristorganisation, som det finns risk för att produkten eller tekniken sprids till. En mottagare kan vara oönskad antingen för att den utgör ett hot mot Sveriges säkerhet, eller för att exporten skulle strida mot principerna och målen för det exporterande landets utrikespolitik.

Ett annat viktigt syfte med exportkontrollen är att kunna begränsa och styra eller förhindra exporten av produkter som på grund av kris eller krig antingen behövs för det nationella försvaret, eller som det råder brist på i omvärlden. Exportkontrollen är således också ett säkerhetspolitiskt instrument.

6.2.2 Exportkontroll av krigsmateriel

Kontrollen av export av krigsmateriel är nödvändig för att uppfylla såväl nationella målsättningar som internationella åtaganden. Det svenska exportkontrollregelverket består av lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel samt de principer och riktlinjer för krigsmaterielexport som har beslutats av regeringen och godkänts av riksdagen. 2018 skärptes exportkontrollagstiftningen för krigsmateriel.

Exportkontrollen omfattar dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels sådant tekniskt stöd kopplat till krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd. Förteckningen över vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd finns i krigsmateriel-förteckningen i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Krigsmateriel används inte bara av Försvarmakten utan också av flera andra myndigheter med försvars- och säkerhetspolitiska uppdrag, såsom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för

samhällsskydd och beredskap (inklusive lokala räddningstjänster), Tullverket och Kustbevakningen. Dessa myndigheter är beroende av krigsmateriel för att kunna utföra sitt uppdrag.

Exportkontrollen av krigsmateriel omfattar tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel, liksom avtal om samarbeten eller tillverkningsrätt med mera.

De företag, myndigheter och privatpersoner som innehar tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel står under ISP:s tillsyn och är bland annat skyldiga att på begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynskontrollen. Försvarsindustrin är den enda bransch som genom ägarförbehållsregler och verksamhetstillståndskrav enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel fortfarande skyddas från utländska uppköp. Genom bestämmelserna är försvarsindustrin i Sverige relativt väl skyddad från uppköp av utländska företag som av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl är oönskade.

Export av krigsmateriel kan kräva medgivanden i flera steg. ISP prövar exporten i samband med en begäran om förhandsbesked, underrättelse om anbud och ansökan om utförelsetillstånd. Enligt 1 § andra stycket lagen om krigsmateriel får krigsmateriel endast exporteras om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Vid tillståndsprövningen ska även Sveriges internationella åtaganden iaktas. Detta innefattar EU:s gemensamma ståndpunkt (2008/944/Gusp) om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel samt de kriterier som ställs upp i FN:s vapenhandelsfördrag.

Den svenska tillståndsprövningen bygger på en helhetsbedömning med utgångspunkt i regeringens riktlinjer och etablerad praxis. ISP har som fristående myndighet till uppgift att självständigt pröva ansökningar om tillstånd i enlighet med regelverket i dess helhet. ISP bistås med uttolkningen av riktlinjerna för enskilda ärenden av det rådgivande organet Exportkontrollrådet. När ett ärende bedöms vara av principiell betydelse eller annars av särskild vikt ska det, efter samråd med Exportkontrollrådet, överlämnas till regeringen för avgörande.

6.2.3 Exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden

Produkter med dubbla användningsområden (PDA) är produkter som har en civil användning, men som även kan användas för militära ändamål eller för framställning eller utveckling av krigsmateriel eller massförstörelsevapen och dess bärare. Kontrollen av export av PDA spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa spridning av massförstörelsevapen och att förhindra militär upprustning.

Inom EU regleras exportkontrollen av PDA i den så kallade PDA-förordningen¹⁶. I svensk lagstiftning finns kompletterande bestämmelser i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, samt i förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

I bilaga I till PDA-förordningen finns en förteckning över de produkter och den teknik som kräver tillstånd. Tillståndspliktiga produkter kan till exempel vara olika slags kemikalier, kärnämnen (uran, plutonium och torium) och kärntekniska produkter, verktygsmaskiner, värmeväxlare, ventiler och pumpar. Även vissa andra produkter av särskild strategisk betydelse, till exempel kryptosystem, kan klassificeras som PDA. Enligt den så kallade catch-all-bestämmelsen (generalklausulen) kan även produkter som inte finns med på förteckningen omfattas av krav på tillstånd. Tillståndspliktig teknik är enligt PDA-förordningen specifik information som är nödvändig för utveckling, produktion eller användning av produkter.

För export av PDA ut ur EU krävs alltid tillstånd. I princip krävs inte tillstånd för överföring av PDA inom EU, utom för särskilt känsliga produkter. Tillstånd får förenas med de krav eller villkor som är nödvändiga och kan under vissa förutsättningar återkallas.

I Sverige är det ISP som beslutar om tillstånd beträffande PDA med undantag för produkter i kategorin kärnmaterial, anläggningar och utrustning, där Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) prövar tillståndsfrågan. Om ett ärende har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, ska ISP eller SSM lämna över ärendet till regeringens prövning.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

6.2.4 Exportkontrollregelverkets konsekvenser för materieförsörjningen

I takt med att statens beställningar till försvarsföretagen minskade under 1990-talet och 2000-talet, har exporten av krigsmateriel ökat i betydelse. En följd av detta är att företagen i ökad utsträckning har investerat i forskning och utveckling av krigsmateriel för den internationella marknaden. Försvarsföretagens export omfattar i dag mer än 50 procent av den krigsmateriel som tillverkas i Sverige och är därför viktig för företagens möjlighet att bibehålla nödvändig kompetens och kapacitet och därmed även sin konkurrenskraft. En hög exportandel medför att den tekniska utvecklingen i svenska försvarsföretag till del är exportdriven, vilket kan gynna materieförsörjningen eftersom det skapar förutsättningar för att tillgodose framtida behov.

Exportkontrollen begränsar företagens möjligheter att exportera varor och tjänster. Svensk exportkontrollagstiftning av krigsmateriel är förhållandevis restriktiv, vilket från företagens perspektiv kan uppfattas som en konkurrensnackdel i förhållande till företag verksamma i andra länder. Utredningen har under arbetet erfarit att företag överväger möjligheterna att förlägga sina investeringar i forskning och teknikutveckling i andra länder för att få tillgång till en större avsetningsmarknad. Utredningen har vidare erfarit att den restriktiva svenska exportkontrollagstiftningen i vissa fall begränsar förutsättningarna för internationella materielsamarbeten, på grund av risken för att tredjelandsexport inte godkänns enligt det svenska regelverket.

I takt med ökad stormaktsrivalitet och ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge har exportkontrollens betydelse ökat de senaste åren. Risken för oönskad teknologispredning innebär att en effektiv och ansvarsfull exportkontroll är en nödvändig förutsättning för att säkra tillgången till högteknologi från samarbetsländer.

6.3 Regelverket för styrning av statliga investeringar

Finansieringen av materieförsörjningen till det militära försvaret beslutas och följs upp inom ramen för den statliga budgetprocessen. Detta avsnitt beskriver kortfattat innebörden de delar av budgetlagen (2011:203) med flera författningar som sammantaget styr statens investeringar i materiel och materielrelaterade tjänster.

6.3.1 Riksdagen beslutar om statens budget

Statens investeringar i materiel och materielrelaterade tjänster finansieras i allt väsentligt med anslag på statens budget. Budgetregelverket och regler för styrningen av statens investeringar är därför centrala företeelser i materielförsörjningen.

Enligt regeringsformen är det riksdagen som beslutar om statens inkomster och utgifter. Det kallas för riksdagens finansmakt. Riksdagen utövar finansmakten genom de årliga besluten om statens budget. Riksdagen beslutar om anslagsändamål, anslagsramar, beställningsbemyndiganden och investeringsplaner.

Utgifterna i statens budget är indelade i utgiftsområden. Det militära försvaret finansieras inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Inom utgiftsområdet beslutar riksdagen om anslag med bestämda ändamål och belopp. Anslagsindelningen utgår från riksdagens vilja att direkt styra, följa upp och dimensionera omfattningen av en viss verksamhet.

Vad avser materielförsörjningen finansieras utveckling, anskaffning och avveckling av materiel av det under utgiftsområde 6 uppförda anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Vidmakt-hållandet av materiel, liksom merparten av de materielrelaterade tjänsterna, finansieras av anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* under samma utgiftsområde.

Anslagsmedel får endast finansiera sådana utgifter som ryms inom anslagets ändamål. Förutom ändamål beslutar riksdagen om belopp som anvisas det specifika ändamålet. Beloppet utgör en ambitionsnivå för den verksamhet som anslagen finansierar.

Regeringen får inte utan riksdagens medgivande ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Besluten om statsbudgeten är ettåriga. För att göra det möjligt att ingå ekonomiska åtaganden som binder upp statens budget för mer än ett år, och därmed minskar handlingsfriheten kommande budgetår, finns särskilda regler om beställningsbemyndiganden. Reglerna innebär att samtliga utestående åtaganden i slutet av året ska rymmas inom en av riksdagen beslutad ram. Riksdagen beslutar om ramar och beställningsbemyndiganden per anslag efter förslag från regeringen i budgetpropositionen. Den myndighet som disponerar anslaget kan med stöd av beställningsbemyndigandet beställa varor och tjänster som medför utgifter under kommande budgetår upp till det beslutade be-

loppet. En förutsättning är att det som beställs håller sig inom det ändamål och inom det belopp som regeringen beslutat i myndighetens regleringsbrev för det aktuella budgetåret.

6.3.2 Styrningen av statliga investeringar

Som statliga investeringar räknas resurser som kontrolleras av en myndighet, är ett resultat av en inträffad händelse och förväntas ge myndigheten ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden. I regelverket för styrning och uppföljning av statliga investeringar likställs materiel i princip med anläggningstillgångar. Utgångspunkten är att anläggningstillgångar som utgör produktionsfaktorer och som används av en myndighet i verksamheten ska lånefinansieras. Försvarsmateriel ska emellertid, precis som bland annat infrastrukturinvesteringar, finansieras med anslag och inte med lån. Det innebär att när försvarsmateriel anskaffas ska anslaget belastas det budgetår som utgifterna hänför sig till, med ett belopp som motsvarar anskaffningsvärdet. Anskaffningsvärdet är det belopp som en tillgång tas upp till i balansräkningen. Om en tillgång byggs upp under året, ska årets utgifter som ökar anskaffningsvärdet i balansräkningen redovisas mot anslag.

Investeringar delas in i två kategorier; samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar. Samhällsinvesteringar finansieras med anslag eller särskilda låneramar medan verksamhetsinvesteringar finansieras med en generell låneram. Det finns ingen entydig gräns mellan vilka investeringar som är verksamhetsinvesteringar respektive samhällsinvesteringar, utan det avgörs i den finansiella styrningen. Inom det militära försvaret är huvuddelen av investeringarna samhällsinvesteringar. Hit räknas bland annat merparten av investeringarna i materiel.

Enligt regelverket ska myndigheterna lämna information om investeringar i budgetunderlaget. De myndigheter som har samhällsinvesteringar ska lämna in investeringsplaner. Investeringsplanerna ska vara indelade i objekt och objektgrupper och innehålla ett avsnitt som redovisar anskaffning och utveckling av nya investeringar och ett avsnitt som redovisar vidmakthållande av befintliga investeringar. Det görs även en uppföljning av föregående års investeringsplaner.

Med utgångspunkt i myndigheternas budgetunderlag sammanställer lämnar regeringen förslag till investeringsplaner för samhällsinvesteringar till riksdagen i budgetpropositionen. Riksdagens beslut om investeringsplanen utgör en riktlinje för regeringen.

6.3.3 Konsekvenser för materielförsörjningen av regelverket för styrning av statliga investeringar

Regeringens styrning av myndigheterna utgår från de ramar och ändamål som riksdagen beslutar. Ramarna och ändamålsbeskrivningar blir följaktligen styrande för myndigheternas planering och genomförande av verksamheten. Detta innebär en rigid styrmodell vars naturliga fokus är på planeringen för den årsvisa anslagsbelastningen snarare än ett livscykelperspektiv. Vid förändringar av anslagsramarna ökar komplexitet i planeringen och uppföljningen, eftersom åtgärder ofta får effekter på anslagsbelastningen över flera budgetår. Därför är långsiktiga planeringsförutsättningar av särskilt stor betydelse för materielförsörjningen såväl vid ambitionsökning som ambitionsminskningar.

6.4 Regelverk vid höjd beredskap

Samhällets sätt att organisera sig påverkar förutsättningarna för materielförsörjningen. Förutsättningarna skiljer sig till exempel åt mellan grundberedskap och höjd beredskap. Höjd beredskap är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Skärpt beredskap förutsätter således regeringens beslut, medan högsta beredskap per definition råder vid krig, men även kan vara resultatet av en beslutad beredskapshöjning.

Det finns ett betydande antal lagar och förordningar med särskilda bestämmelser som är tillämpliga först i händelse av krig, eller efter beslut om höjd beredskap, eller efter särskilt beslut från reger-

ingen. Exempel på sådana lagar som har betydelse för materieförsörjningen är arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262), lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och förfogandelagen (1978:262).

Den arbetsrättsliga beredskapslagen och lagen om totalförsvarsplikt bidrar till att vid krigsfara säkerställa tillgången till arbetskraft för totalförsvarets behov. Den arbetsrättsliga beredskapslagen innehåller bestämmelser om förändringar av arbetsrätten. Lagen ska tillämpas i krig, men får efter regeringens beslut även tillämpas om kriterierna för ett beslut om höjd beredskap är uppfyllda, det vill säga om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Med stöd av lagen om totalförsvarsplikt kan regeringen vid höjd beredskap föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Därigenom kan personal vid företag som försvaret är beroende av krigsplaceras, vilket innebär att de inte ianspråkats för andra uppgifter inom totalförsvaret. Det är en betydelsefull åtgärd för att företag ska kunna fortsätta att leverera nödvändiga tjänster till totalförsvaret även vid höjd beredskap.

Enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera att delta i totalförsvarsplaneringen är näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer med flera skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen och lämna uppgifter som möjliggör planering av förfogande. Lagen innebär inte någon skyldighet att vidta förberedelser med anledning av totalförsvarsplaneringen, utan sådana åtgärder förutsätter avtal eller frivilliga överenskommelser.

Förfogandelagen ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster för att tillgodose Försvarmaktens behov. Genom förfogande kan fastigheter och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom, exempelvis servitut, kan upphävas eller begränsas. Förfogandelagen innebär också att innehavare av produktionsmedel kan behöva medverka till produktion för statens räkning. Förfogandeinstrumentet kan således komplettera avtal och frivilliga överenskommelser. Om förfogande ska nyttjas i större omfattning eller för att utrusta krigsförbanden med för dem väsentlig materiel behöver förberedelser göras i fredstid. Förfogande får

ske i krig, eller efter särskilt beslut från regeringen exempelvis om Sverige är i krigsfara.

Sammantaget innebär krig, eller ett beslut om höjd beredskap att statens möjligheter att ta produktionsmedel i anspråk ökar. För att dessa möjligheter ska kunna tillgodogöras på ett effektivt sätt krävs emellertid planering och förberedelser i fredstid.

6.5 Övriga regelverk som påverkar materielförsörjningen

6.5.1 Säkerhetsskyddslagen

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddet regleras i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Säkerhetsskyddslagen ställer krav på att myndigheter och andra som bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet, eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, vidtar förebyggande åtgärder för att skydda mot brott som kan hota Sveriges säkerhet, såsom spioneri och sabotage. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska också skyddas.

Den nya säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen trädde i kraft 2019 och innebär en skärpning och modernisering i förhållande till det tidigare regelverket. Lagen bygger till stora delar på förslag som lades fram i betänkandet *En ny säkerhetsskyddslag*¹⁷. Den nya lagen innebär en förstärkning av säkerhetsskyddet i olika avseenden och har därefter skärpts ytterligare, främst efter förslag från Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor¹⁸. Bland annat har skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal vid olika typer av samarbeten utvidgats. Ett säkerhetsskyddsavtal ska innehålla de krav på motparten som behövs för att kraven på säkerhetsskydd ska kunna tillgodoses. Syftet med kravet på säkerhetsskyddsavtal är att de intressen som säkerhetsskyddslagen slår vakt om ska vara lika starkt oavsett om verksamheten bedrivs av det allmänna eller av enskilda.

¹⁷ SOU 2015:25. Utredningen om säkerhetsskyddslagen. *En ny säkerhetsskyddslag*.

¹⁸ SOU 2018:82. Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor. *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*.

Genom kravet på säkerhetsskyddsavtal upprätthålls den grundläggande principen inom säkerhetsskyddet att säkerhetskänslig verksamhet (till exempel säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter) ska ha samma skydd oavsett var och hur den bedrivs.¹⁹

De myndigheter och företag som är verksamma i materieförsörjningen av det militära försvaret bedriver ofta säkerhetskänslig verksamhet. De är därför skyldiga att genomföra en säkerhetsskyddsanalys för att identifiera vilka skyddsvärden som finns i verksamheten. Utifrån säkerhetsskyddsanalysen ska de planera och vidta nödvändiga åtgärder för att bland annat förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, att obehöriga får tillträde till infrastruktur eller att infrastruktur utsätts för skadlig påverkan, samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetsskyddssynpunkt får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska anmäla det till ansvarig tillsynsmyndighet. Enligt säkerhetsskyddförordningen är Försvarets materielverk tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövare inom området försvarsmateriel.

Upphandling, avtal, samverkan eller samarbeten som innebär att en aktör får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller säkerhetskänslig verksamhet, medför ofta krav på säkerhetsskyddsavtal. Det ställer också krav på att en aktör som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska genomföra en lämplighetsbedömning och – i vissa fall – ett samråd med tillsynsmyndigheten innan förfaranden som medför krav på säkerhetsskyddsavtal inleds. Vid handel med försvarsmateriel och materielrelaterade tjänster krävs följaktligen ofta säkerhetsskyddsavtal, dels mellan staten och upphandlade leverantörer, dels mellan leverantörer och deras underleverantörer. I vissa fall krävs även att säkerhetsskyddsavtal ingås mellan den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och en underleverantör som anlitas för att fullgöra den andra partens förpliktelser. Vid export eller internationella materielsamarbeten kan det också vara nödvändigt med en överenskommelse om säkerhetsskydd mellan Sverige och det ifrågasvarande landet eller mellanfolkliga organisationen (internationellt åtagande om säkerhetsskydd). Sådana internationella säkerhetsskyddsavtal ingås av regeringen. Avtalen är folkrättsligt bindande och varierar i utformning. Många av de äldre överenskommelserna omfattar endast

¹⁹ Proposition 2020/21:194. *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, s. 28.

vissa typer av försvarssamarbeten medan de nyare har en mer generell utformning och omfattar både civil och militär verksamhet (generella säkerhetsskyddsavtal, GSA). Avtalen publiceras normalt i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

Säkerhetsskyddslagen är central för skyddet av säkerhetskänslig verksamhet. De verksamheter som är nödvändiga för försörjningen av det militära försvaret omfattas ofta av kravet på säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddet är grundläggande dels för Sveriges säkerhet, dels för skyddet av säkerhetskänslig information från andra länder och mellanfolkliga organisationer. I materielförsörjningen, som många gånger förutsätter att information, kunskap och teknik vidareförmedlas mellan olika aktörer, blir säkerhetsskyddet en naturlig del av verksamheten. Samtidigt är det resurskrävande och kan fungera som en inträdesbarriär på försvarsmarknaden.

6.5.2 Regelverket för granskning av utländska direktinvesteringar

Den 1 november 2021 redovisade Direktinvesteringsutredningen slutbetänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar*²⁰ i vilket utredningen lämnade förslag till hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare fanns det genom lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och tillhörande förordning möjlighet att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Lagen upphävdes 1992. Därefter fanns endast begränsade möjligheter att med stöd av lagen om krigsmateriel och säkerhetsskyddslagen påverka och i förekommande fall förhindra utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Den 11 april 2019 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen i kraft. EU-förordningen skapade en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, vilket ställde krav på en svensk kontakt-

²⁰ SOU 2021:87. Direktinvesteringsutredningen. *Granskning av utländska direktinvesteringar*.

punkt. I delbetänkandet *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar* föreslog (SOU 2020:11) Direktinvesteringsutredningen att Inspektionen för strategiska produkter skulle bli kontaktpunkt enligt förordningen och ansvarig myndighet i ett kommande granskningssystem.²¹

I kommittédirektiven till Direktinvesteringsutredningen konstaterar regeringen att strategiska uppköp eller investeringar som utförs i bolag som bedriver verksamhet inom kritisk infrastruktur eller känsliga teknologier kan innebära risker för Sveriges säkerhet. Sådana risker uppstår särskilt, men inte enbart, när den utländska investeringen är i statlig ägo eller under statlig kontroll på grund av sin finansiering eller annan form av inflytande. Den typen av förvärv kan göra det möjligt för stater att använda dessa tillgångar på ett sätt som har en negativ inverkan på säkerhet eller allmän ordning i Sverige. Det finns därför starka skäl för Sverige att införa ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Ett införande av ett system för granskning av utländska direktinvesteringar är dessutom en förutsättning för att Sverige ska kunna agera utifrån synpunkter från andra medlemsstater och kommissionen och fullt ut kunna delta i samarbetsstrukturen inom EU.²²

I sitt slutbetänkande föreslår Direktinvesteringsutredningen ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar. Systemet föreslås omfatta såväl sådana investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet (nationell befogenhet), som sådana som kan vara en risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med EU-rätten, artiklarna 52.1 och 65.1 b i EUF-fördraget.

Direktinvesteringsutredningens förslag innebär att bland annat säkerhetskänsliga verksamheter och verksamheter som rör krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden ska omfattas av granskningssystemet. Även verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi omfattas av förslaget. Således kommer det föreslagna granskningssystemet att beröra många av de företag som levererar materiel och materielrelaterade tjänster till det militära försvaret.

Det föreslagna granskningssystemet för direktinvesteringar kompletterar säkerhetsskyddslagen och exportkontrollagstiftningen. Ge-

²¹ SOU 2020:11. Direktinvesteringsutredningen. *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*.

²² Dir. 2019:50. *Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden*.

nom granskningssystemet minskar risken för strategiska antagonistiska uppköp av försvarsföretag och andra företag i den värdekedja som är av strategisk betydelse för totalförsvaret. Ett gott skydd mot oönskade direktinvesteringar är av stor betydelse för andra länders vilja att dela information och teknik med svenska företag. Det kan också vara viktigt för viljan att investera i den svenska marknaden, vilket bland annat lyfts fram i remissvar av branschorganisationer.²³ Samtidigt uppfattas eventuella överlapp mellan en investeringsgranskningsregim och övriga regelverk som betungande.

²³ Säkerhets- och försvarsföretagen, Teknikföretagen. *Remissvar till betänkandet "Granskning av utländska direktinvesteringar"* (SOU 2021:87). Yttrande Ju2021/03838, 2022-01-25.

7 Försvarsmarknaden

Det militära försvaret, liksom totalförsvaret i sin helhet, förutsätter en fungerande försörjning av varor och tjänster. En fungerande marknad är därför en nödvändig förutsättning för en fungerande materielförsörjning. Utredningen har uppdraget att dels beskriva försvarsmarknadens särart och förutsättningarna för försvarsföretagens marknadstillträde internationellt och inom EU, dels analysera förutsättningarna för en svensk försvarssektor som konkurrenskraftigt och uthålligt bidrar till det militära försvarets försörjning av kvalificerad materiel och därtill relaterade tjänster. I detta kapitel beskrivs därför försvarsmarknaden och dess särskilda förutsättningar och utvecklingstrender. Vidare analyseras förutsättningarna för de svenska försvarsföretagens konkurrenskraft samt behovet av export och exportstöd. Avslutningsvis redovisas utredningens slutsatser.

7.1 Definitionen av försvarsmarknaden

Det förekommer flera begrepp för att definiera marknaden för varor och tjänster på försvarsområdet, bland annat "försvarsmarknaden" eller "försvarsmaterielmarknaden". Ibland förekommer även andra begrepp så som "krigsmaterielmarknaden". För en beskrivning av marknaden och dess förutsättningar är det därför nödvändigt att närmare definiera vilken marknad som avses.

Utredningen har funnit det mest ändamålsenligt att använda begreppet försvarsmarknad, eftersom det omfattar både varor och tjänster. Utredningen har vidare valt att definiera försvarsmarknaden som *marknaden för varor och tjänster som är av försvarsspecifik karaktär, dvs. är anpassade för det militära försvarets behov, eller som omfattas av särskilda krav på till exempel försörjningssäkerhet*. I kapitlet benämns sådana kortfattat försvarsprodukter. Denna definition inne-

bär att myndigheterna inom det militära försvaret upphandlar varor och tjänster även utanför försvarsmarknaden. I dessa fall agerar myndigheterna på vad som ofta betecknas som den civila marknaden.

I synen på försörjningen av det militära försvaret är det varken relevant eller hjälpsamt att göra en tydlig distinktion mellan försvarsmarknaden och den övriga civila marknaden. Försörjningen förutsätter marknads samtliga ianspråktaga kompetenser. Ofta är det inte heller möjligt att klassificera dem som antingen militära eller civila. Utredningen har ändå funnit det nödvändigt med en definition och avgränsning för att belysa och problematisera de särskilda förutsättningar som marknads aktörer i olika utsträckning behöver förhålla sig till vid utveckling och produktion av varor och tjänster till det militära försvaret.

Utredningen har genomgående valt att använda begreppet försvarsföretag. Med *försvarsföretag* avser utredningen företag som är verksamma på den svenska eller internationella försvarsmarknaden. Begreppet försvarsindustri är också vanligt förekommande och används ofta synonymt med försvarsföretag. Eftersom inslaget av tjänster över tid ökat och vissa företag är utpräglade tjänsteleverantörer, har utredningen valt att använda begreppet försvarsföretag.

Försvarsföretag som är verksamma i Sverige har olika hemvist och ägarstruktur. Utredningen använder begreppet *svenska försvarsföretag* för hos Bolagsverket registrerade juridiska personer (exempelvis aktiebolag och handelsbolag) och enskilda firmor som är verksamma på den svenska försvarsmarknaden. Utredningen gör ingen distinktion mellan utländskt ägda företag och svenskägda företag i begreppet svenska försvarsföretag. Att företaget är registrerat som juridisk person i Sverige och bedriver sin verksamhet i landet gör att svenska regelverk gäller och att staten därigenom har ett inflytande över verksamheten. Huruvida företagen ägs av svenska eller utländska intressen har ingen betydelse för statens inflytande.

7.2 Den svenska och globala försvarsmarknaden

I det här avsnittet redogör utredningen övergripande för försvarsföretag och försvarsexport i Sverige och världen.¹

7.2.1 USA är största aktör i världen

Världens militärutgifter beräknades 2020 till 1 981 miljarder dollar. Utgifterna var 2,6 procent högre än 2019 och 9,3 procent högre än 2011. Ökningen av de totala utgifterna 2020 berodde till största delen på utgiftsmönstren i USA och Kina.²

USA har högst militärutgifter i världen och stod för 37 procent av den globala vapenexporten under 2016–2020 (se figur 7.1).³ Landet är hemvist för 12 av världens 25 största försvarsföretag. De fem största företagen, Lockheed Martin Corp, Boeing, Northrop Grumman Corp, Raytheon och General Dynamics Corp. representerade en tredjedel av de 100 största försvarsföretagens försäljning 2018⁴.

Andra stora aktörer är Ryssland och Kina. Rysslands militärutgifter är världens fjärde största. Landet är också världens näst största vapenexportör, med 20 procent av den globala exporten och var hemvist för två av de 25 största försvarsföretagen år 2019, nämligen Almaz-Antey och United Shipbuilding Corp.

Kinas militärutgifter är näst högst i världen. Landets andel på 5,2 procent av den globala vapenexporten är därtill den femte största. Fyra av världens 25 största försvarsföretag hade sin hemvist i Kina år 2019, nämligen AVIC, CETC, NORINCO Group och CSGC.

Därtill är Frankrike och Tyskland relativt stora aktörer. De stod för 8,2 respektive 5,5 procent av vapenexporten och deras militärutgifter var världens åttonde respektive sjunde största. Två franska

¹ I beskrivningen används flera källor till statistik. Källorna belyser export av olika saker. Därför innehåller texten i avsnittet flera olika snarlika begrepp, så som vapenexport och krigsmaterielexport. Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) statistik belyser vapenexport, med vilken SIPRI avser export av större vapensystem. Statistiken från Inspektionen för strategiska produkter (ISP) omfattar export av krigsmateriel, dvs. sådan materiel och tekniskt bistånd som anges i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Statistiken från branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) belyser medlemsföretagens export inom försvars- och säkerhetsområdet. Statistiken från de tre olika källorna belyser således olika saker men ger sammantaget underlag för en uppfattning om storleksordningar och trender.

² SIPRI. *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security*.

³ SIPRI. *Trends in international arms transfers, 2020*.

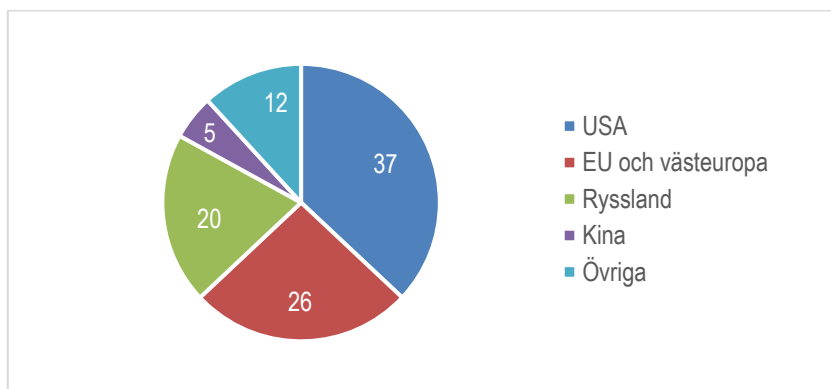
⁴ SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI Top 100 database*. Detta var dock exklusive de kinesiska företagen.

företag finns med på listan över de 25 största företagen, nämligen Thales och Dassault Aviation Group.

Dessa fem länder (USA, Ryssland, Kina, Frankrike och Tyskland) stod tillsammans för 76 procent av all vapenexport i världen.⁵

EU-länderna, tillsammans med övriga västeuropeiska länder, stod sammanlagt för närmare en fjärdedel av den globala vapenexporten (se figur 7.1) och var hemvist för sex av de 25 största försvarsföretagen 2019.

Figur 7.1 Global vapenexport 2016–2020 fördelat på ursprungsland/-region, procent



Källa: SIPRI.

Utöver Frankrike och Tyskland var Storbritannien (3,3 procent), Italien (2,2 procent) och Nederländerna (1,9 procent) största vapenexportörer i Europa.⁶ Sveriges andel av den globala vapenexporten var 0,7 procent under perioden 2016–2020, vilket innebär att Sverige var 15:e största exportör i världen under denna period. Som jämförelse låg Norge, Finland och Danmark på platserna 21 respektive 28 och 32.⁷

⁵ SIPRI. *Trends in international arms transfers, 2020*, s. 2 och 3. SIPRI:s data omfattar större vapensystem, vilket gör att den inte räknar med allt det som räknas som krigsmateriel enligt svensk lagstiftning. TIV-värdena är uppskattningar av produktionsvärden och inte försäljningspris. Källa: SIPRI. Sources and methods. *SIPRI*. 2022.

⁶ SIPRI. *Trends in international arms transfers, 2020*, s. 2, och SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI top 25 database*.

⁷ SIPRI. *Trends in international arms transfers, 2020*, s. 2 och 3. SIPRI:s data omfattar större system, vilket gör att den inte räknar med allt det som räknas som krigsmateriel enligt svensk lagstiftning.

Det saknas officiell statistik om den europeiska försvarsmarknaden i sin helhet, men en sammanställning uppskattar den totala omsättningen till 96,5 miljarder euro och antalet direkt anställda till 445 000 för 2016⁸. Flygområdet utgör cirka 46 procent av omsättningen, medan marin- och markområdena utgör 22 respektive 28 procent. Sammanlagt var exportandelen 42 procent och andelen forskning och utveckling 10 procent.

De största europeiska försvarsföretagen är, utöver de ovan nämnda franska bolagen, brittiska BAE Systems följt av italienska Leonardo, trans-europeiska Airbus och brittiska Rolls-Royce.⁹

Uppskattningsvis härrör omkring en tredjedel av de europeiska försvarsföretagens omsättning från vapenförsäljning, vilket är i nivå med andelen för amerikanska företag.¹⁰ Ser man på individuella företag varierar emellertid andelen från ett par till hundra procent¹¹.

Sammantaget visar den internationella jämförelsen att Sverige är en liten aktör på den globala försvarsmarknaden, även om Sverige är en större aktör än de övriga nordiska länderna. Försvarsföretagens vapenförsäljning som andel av total omsättning är i genomsnitt låg både i USA och i Europa, vilket tyder på att flera företag som levererar på försvarsmarknaden även har en stor andel civila kunder. Utredningen bedömer att de globala försvarsutgifterna kommer att fortsätta öka, bland annat till följd av det försämrade säkerhetsläget på grund av kriget i Ukraina.

7.2.2 Försvarsföretagen i Sverige

Det är en stor mängd företag som levererar materiel och materielrelaterade tjänster till det svenska försvaret. I FMV:s leverantörsregister finns omkring 2 780 företag.¹² Av dessa utgjorde cirka 43 procent små företag eller mikroföretag, medan medelstora och stora företag utgjorde cirka 43 respektive cirka 13 procent. Företagen hör hemma i en rad olika branscher (figur 7.2). Branscherna partihandel, tillverkning och industri samt data, it och telekommunikation dominerar.

⁸ Hartley, Keith och Belin, Jean. (eds.) *The Economics of the Global Defence Industry*. 2020. Detta omfattar även försäljning riktade till civila kunder.

⁹ SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI top 25 database*. 2020.

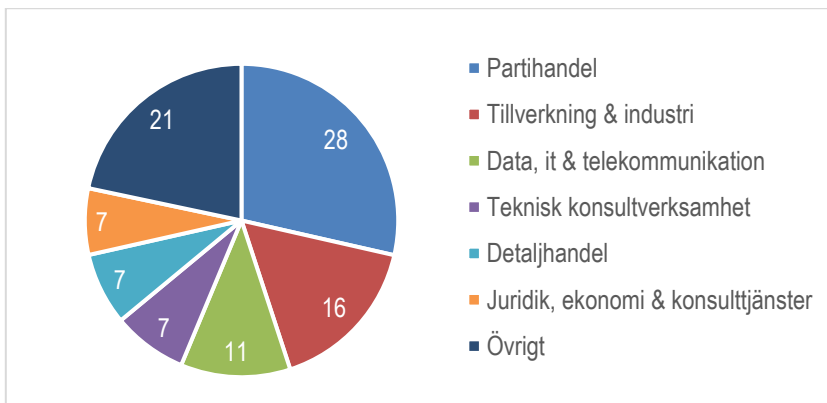
¹⁰ Uppskattningen baseras på SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI Top 100 database*. 2019.

¹¹ SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI Top 100 database*. 2019.

¹² Det finns inga uppgifter om totala antalet företag som levererat till försvaret. Leverantörsregistret innehåller företag som levererat någon gång sedan 2008.

De 2 780 företagen hade tillsammans en omsättning på cirka 1,3 biljoner kronor och 371 500 anställda under 2019. Utgifterna för leveranserna till försvaret, som 2019 uppgick till 16,6 miljarder kronor, utgjorde genomsnittligt en mycket liten del av dessa företags samlade omsättning.

Figur 7.2 Fördelning av antal leverantörer per bransch, andelar i procent

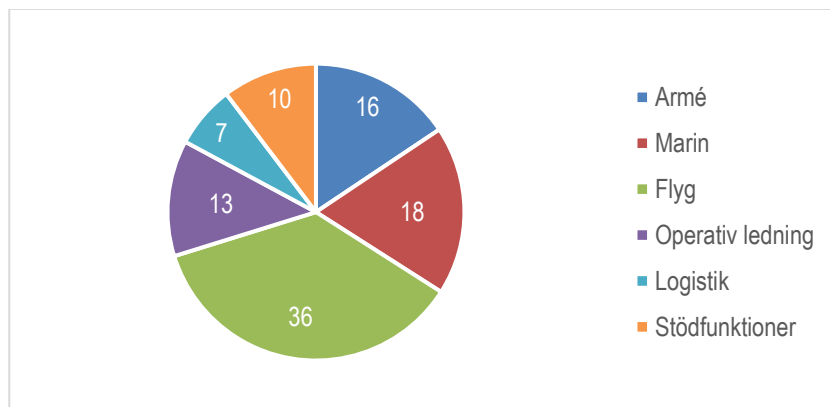


Källa: FMV.

Försvaret köpte under perioden 2016–2020 materiel- och materielrelaterade tjänster på omkring 100 miljarder kronor.¹³ Utgifterna för materielen fördelades till drygt en tredjedel till flygstridskrafterna, medan marin- och arméstridskrafterna stod för 18 respektive 15 procent av utgifterna under femårsperioden (figur 7.3).

¹³ I detta inräknas anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagspost *Vidmakthållande av materiel och anläggningar*. Det finns dock även inköp av materiel och materielrelaterade tjänster som belastar anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagspost 1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Från och med 2021 redovisas dessa utgifter mot anslag 1:1.3.

Figur 7.3 Materielutgifter 2016–2020 fördelade på områden, andelar i procent



Källa: Budgetpropositionen för 2018 till 2022.

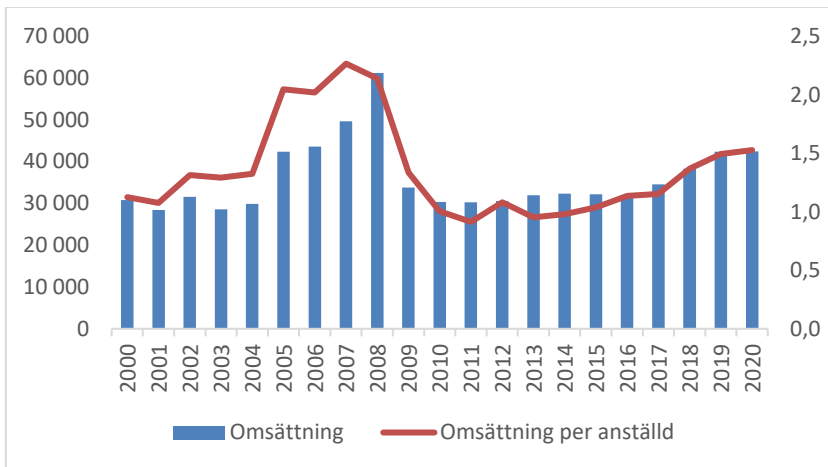
Anm: Andelarna bygger på fastprisberäknade belopp i 2020 års priser.

En stor del av leveranserna kommer från branschorganisationen SOFF:s cirka 150 medlemmar. Enligt SOFF:s branschstatistik bedöms medlemsföretagens totala omsättning från affärer relaterade till försvar- och samhällssäkerhet vara cirka 42 miljarder kronor 2020, varav cirka 17,7 miljarder kronor såldes på den inhemska marknaden (se figur 7.4). Generellt domineras försvarsföretagens omsättning av stora beställningar och långa ledtider från försäljning till leverans, vilket leder till en cyklisk utveckling av omsättningen i toppar och dalar. Ökningen av omsättningen i SOFF:s medlemsföretag de senaste åren är troligen en effekt av svenska statens beställningar av ubåtar av typ A26 och stridsflygplanet JAS 39 E Gripen.

De cirka 100 små och medelstora¹⁴ medlemsföretagen i SOFF omsatte cirka 4,5 miljarder kronor (2019), vilket motsvarar knappt elva procent av den totala omsättningen i branschen. Omkring hälften av omsättningen härrörde från försäljning av produkter och tjänster som inte är tillståndspliktiga enligt den svenska exportkontrollagstiftningen för krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (PDA).

¹⁴ Med små och mellanstora företag avses företag med färre än 250 anställda i koncernen och en årsomsättning under 50 miljoner euro.

Figur 7.4 Omsättning och omsättning per anställd för SOFF:s medlemsföretag 2000–2020, miljoner kronor i 2020 års priser



Källa: SOFF.

Omsättningen per anställd inom SOFF:s medlemsföretag var cirka 1,5 miljoner kronor 2020 (se figur 7.4). Omsättningen per anställd har ökat successivt de senaste 10 åren, men ligger på en lägre nivå än åren 2005–2008. I de små och medelstora företagen var motsvarande nivå 1,6 miljoner kronor för 2018, vilket var en minskning från tre miljoner kronor 2013.¹⁵ Minskningen beror huvudsakligen på minskad nationell försäljning, men exporten har också minskat något.

I jämförelse med andra länder förefaller omsättningen per anställd i SOFF:s medlemsföretag vara låg, men det kan åtminstone delvis förklaras av att länderna är i olika faser när det gäller leveranser av stora materielsystem. Antalet anställda i SOFF:s medlemsföretag som arbetar med teknik och kunnande inom samhällssäkerhet och försvar uppskattades 2020 uppgå till cirka 27 800 medarbetare, varav cirka 4 200 i de små och medelstora företagen (2019).

Andelen forskning och utveckling för SOFF:s medlemsföretag har i genomsnitt varit 18 procent av omsättningen under perioden 2016–2020. 2020 var 80 procent av forskning och utveckling inom företagen statligt finansierad, vilket motsvarar 5,7 miljarder kronor.

¹⁵ Räknat i 2020 års priser. Årsmedeltal för KPI har använts som deflator. Kontinuerlig statistik finns inte för små och medelstora företag.

Saab är den i särklass största försvarskoncernen i Sverige med en årsomsättning på cirka 35,4 miljarder kronor (2020), varav 88 procent var relaterad till försvarsmarknaden.¹⁶ 2018 var Saab världens 30:e största försvarskoncern mätt i omsättning, enligt SIPRI:s statistik.¹⁷ Koncernen stod för närmare 65 procent av såväl total försäljning som total export av krigsmateriel under perioden 2016–2020 (tabell 7.1). Saabs försäljning till det svenska försvaret uppgick till cirka 64 procent av utbetalade belopp från FMV under perioden 2016–2020. Ungefär hälften av den krigsmateriel Saab utvecklar och producerar exporteras.

BAE Systems Hägglunds AB och BAE Systems Bofors AB tillhör också kategorin större svenska försvarsföretag. Deras samlade andel av krigsmaterieförsäljning och -export uppgick till 10 respektive 17 procent under åren 2016–2020. Ett par procent av statens materielkostnader gick till BAE Systems. Företagets exportandel av den egna försäljningen var närmare 90 procent.

Tabell 7.1 Företags andel av total försäljning, total export av krigsmateriel och utbetalade belopp, samt exportandel för egen krigsmaterieförsäljning 2016–2020, procent

Företag	Andelar av			Andel export av egen försäljning
	Total försäljning av krigsmateriel	Total export av krigsmateriel	Utbetalade belopp från försvaret ¹	
Saab Totalt	64,2	64,8	64,3	53
BAE Systems Totalt	10,3	17,1	2,1	87
GKN Aerospace Totalt	2,8	0,4	1,5	7
EURENCO Bofors AB	1,3	2,1	– ²	89
Nammo Totalt	1,4	1,7	0,9	66
Norma Precision AB	1,1	2,0	– ²	91

Källa: FMV, ISP och regeringens skrivelser om exportkontroll.

Anm. ¹ Utbetalningar på anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och

1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagspost 3 *Vidmakthållande av materiel och anläggningar*.

² ingen uppgift.

GKN Aerospace AB, Eurenco Bofors AB och Nammo Sweden AB är ytterligare exempel på företag som är verksamma på försvarsmarknaden.

¹⁶ Saab. *Keeping people and society safe. Annual and sustainability report 2020*, s. 99.

¹⁷ I detta räknades inte kinesiska företag in, vilket innebär att Saab troligen hade en ranking runt 35.

På systemnivå utvecklar och levererar svenska försvarsföretag produkter inom bland annat områdena stridsflyg, markfordon, ytfartyg, ubåtar, artillerisystem, ledningssystem, radarsystem och robot-system. Svenska företag är också verksamma inom ett stort antal områden som leverantörer av delsystem samt olika materielrelaterade tjänster.

Det finns ett antal svenska företag som i huvudsak verkar på en civil marknad, men vars produkter har militära användningsområden. Det finns även ett betydande antal företag som levererar försvarsrelaterade tjänster och IT-system. Satsningar på totalförsvaret, digitalisering och högre krav på IT-säkerhet och säkerhetsskydd har inneburit att marknaden för dessa aktörer ökat de senaste åren.

Enligt SOFF:s statistik för 2019 var 35 av föreningens medlemsföretag utlandsägda.¹⁸ Det finns exempel på företag som köpts upp av utländska koncerner, så som Volvo flygmotor, i dag GKN Aerospace AB, samt Hägglunds och Bofors som i dag båda ägs av BAE Systems. Det finns också exempel på utländska koncerner som valt att etablera sig i Sverige genom svenska dotterbolag, som norska Kongsberg Maritime Sweden AB, finska Patria Helicopters AB.¹⁹

Sammantaget är det många företag som levererar försvarsprodukter, men det är endast en liten del av dessa företag som är verksamma primärt inom försvarsområdet. För många av företagen är den svenska staten således en förhållandevis liten kund. Leverantörerna består inte enbart av traditionella tillverknings- och industri-företag, utan tjänsteleverantörer inom IT och tekniktjänster utgör en väsentlig del av leverantörsbasen.

Det är en handfull stora försvarsföretag, i synnerhet Saab, som står för merparten av försäljningen och exporten av den försvarsmateriel som tillverkas i Sverige. De svenska försvarsföretagen är tillsammans verksamma inom en bredd av produkt- och tjänsteområden, från IT-tjänster, komponenter och delsystem till avancerade plattformssystem.

¹⁸ SOFF. Branschstatistik 2019. SOFF. <https://soff.se/2020/06/16/branschstatistik-2019/>.

¹⁹ Kongsberg och Patria ägs av norska respektive finska staten.

7.2.3 Svensk försvarsexport och -import

Sveriges försvarsexport sker på flera sätt. Svenska staten kan sälja materiel genom ett mellanstatligt avtal (Government-to-Government).²⁰ Företag kan sälja materiel dels till andra länders försvar (Business-to-Government), dels till företag i andra länder (Business-to-Business).

Staten säljer materiel av flera skäl. Det kan handla om att sälja vidare begagnad materiel som inte längre nyttjas i försvaret. Det kan även handla om att den köpande staten av exempelvis leverans- och försörjningssäkerhetsskäl vill ha svenska staten som motpart. Ytterligare ett motiv kan vara att staten långsiktigt vill uppnå skalfördelar i drift och vidareutveckling av materielsystemet.

Svenska försvarsföretag och svenska staten exporterade under 2020 krigsmateriel för drygt 16 miljarder kronor, vilket är närmare 54 procent av den totala krigsmaterielproduktionen i landet samma år. Merparten av exporten, 67 procent, gick under 2020 till EU-länder samt till samarbetsländer som Norge, USA, Kanada, Sydkorea, Australien, Japan och Brasilien. En tredjedel gick till övriga världen, där Förenade Arabemiraten, Pakistan och Indien var de mest betydande mottagarländerna.²¹

Hur mycket av de svenska försvarsföretagens totala försäljning av krigsmateriel som exporteras varierar kraftigt mellan åren. I genomsnitt uppgick andelen export till 50 procent mellan 2016 och 2020. I förhållande till Sveriges totala export uppgår krigsmaterielexporten till cirka 0,9 procent, vilket indikerar att marknaden för krigsmateriel är en liten del av Sveriges samlade ekonomi.²² Andelen är i nivå med försvarsindustrins andel av total export i Norge (0,7 procent), men ligger klart under Frankrikes andel (11 procent).²³

SOFF:s medlemsföretag exporterade varor och tjänster för närmare 25 miljarder kronor under 2020, vilket motsvarade en andel på

²⁰ Värdet på statens krigsmaterielexport har under 2018–2020 uppgått till cirka 1,5 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar en ungefärlig andel på 10 procent av den totala krigsmaterielexporten i Sverige. Det är framför allt FMV som sköter statens exportaffärer, men även Försvarsmakten och FOI exporterar tjänster av olika slag. FMV:s kostnader för exportverksamheten finansieras med anslag.

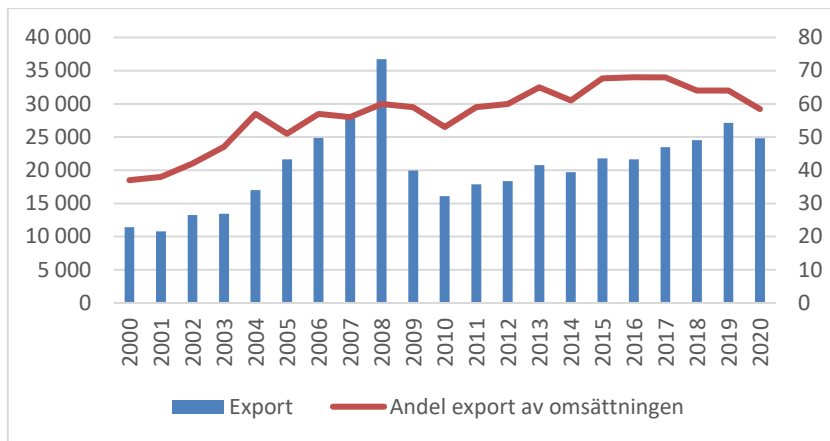
²¹ Skrivelse 2020/21:114. *Strategisk exportkontroll 2020 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*.

²² Enligt underlag från regeringens skrivelser om strategisk exportkontroll.

²³ Hartley, Keith och Belin, Jean (red). *The Economics of the Global Defence Industry*. 2020, s. 325 och Ministère des Armées. *Strategisk update*. 2021, s. 39.

drygt 58 procent av omsättningen (se figur 7.5).²⁴ Mellan 2016 och 2020 har exportandelen i genomsnitt varit närmare 65 procent, vilket motsvarar cirka 24 miljarder kronor per år i 2020 års priser. Sedan 2000 har exportandelen successivt ökat men de senaste åren kan en avmattning skönjas.

Figur 7.5 Export och andelen export av omsättningen för SOFF:s medlemmar 2000–2020, miljoner kronor i 2020 års priser och procent



Källa: SOFF.

Motsvarande exportandelar för företag i Frankrike är cirka 30 procent²⁵, i Tyskland 40–60 procent, i Spanien cirka 70–80 procent, i Norge cirka 30–40 procent, i Finland 40–60 procent och i Danmark 75–80 procent²⁶. Länderna har skilda förutsättningar i form av försvarsbudgetar, regelverk och storleken på i landet verksamma försvarsföretag, vilket bör beaktas när nivåerna för andelen export jämförs.

²⁴ Försvars- och säkerhetsföretagen producerar och exporterar varor och tjänster som inte enbart faller inom krigsmateriellagstiftningen.

²⁵ Uppskattning från siffror i Hartley, Keith och Belin, Jean (red). *The Economics of the Global Defence Industry*. 2020, s. 156 och 150–151. Procentandelen för Frankrike ska ses som indicativ då den bara har kunnat uppskattas för ett enskilt år.

²⁶ Hartley, Keith och Belin, Jean (red). *The Economics of the Global Defence Industry*. 2020, s. 214 och 219, Pedersen, Jan Olav. *Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2019*, s. 3. Försvarsmakten. 2019-11-22. *Remissvar avseende informationsinhämtning från försvarsattachéer, del 1*. Bilaga 11 Finland, s. 5–6. Forsvarsudvaglet. *Den nationale forsvarsindustrielle strategi*. 2014, s. 7 och Erhvervsministeriet, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Uddannelse- og Forskningsministeriet. *Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri Styret samarbejde for dansk sikkerhed*. 2021, s. 16.

Sverige har under perioden 2016–2020 importerat försvarsmateriel till ett genomsnittligt värde av cirka 4,1 miljarder kronor per år, medan den genomsnittliga årliga exporten uppgått till cirka 13,5 miljarder kronor. Exporten är således ungefär tre gånger så stor som importen. Det är framför allt från USA och Tyskland som materielen har importerats, men även från Storbritannien, Finland, Norge och Frankrike (se tabell 7.2). Sverige hade en negativ handelsbalans för försvarsmateriel gentemot USA och Tyskland, medan den var positiv i förhållande till Frankrike, Storbritannien, Finland och Norge.

Tabell 7.2 Svensk export till och import från ett antal länder under perioden 2016–2020, miljoner kronor i 2020 års priser

Land	Export ¹ 2016–2020	Import ² 2016–2020	EX/IM-kvot ³
USA	6 448	12 113	0,5
Tyskland	2 918	4 099	0,7
Frankrike	1 553	820	1,9
Storbritannien	1 771	768	2,3
Norge	4 987	459	10,9
Finland	1 420	184	7,7
<i>Summa ovanstående länder</i>	<i>19 098</i>	<i>18 444</i>	<i>1,0</i>
Summa alla länder	67 712	20 723	3,3

Anm. ¹ Exporten baseras på uppgifter om faktisk export i regeringens skrivelser om exportkontroll. Detta innebär att även företagets export till andra företag innefattas.

² Importen baseras på FMV:s uppgifter om beställningar (kontraktswärde) och innefattar därmed endast statens import.

³ Export-/importkvot, dvs. exporten delat med importen. Eftersom företagets export till andra företag inkluderats överskattas exportens värde något. Därmed ska kvoten betraktas som indikativ snarare än exakt.

Sveriges direkta import av försvarsmateriel har uppgått till i genomsnitt 20–30 procent av materielanslagen under de senaste 20 åren. Det kan jämföras med Norge som har importerat cirka 70–84 procent av sin materiel 2016–2019 och Frankrike som importerade cirka 20 procent (2017).²⁷ Av FMV:s upphandlingsstatistik framgår att cirka 10 procent av antalet beställningar som staten gör i konkurrens går till utländska företag, men att dessa beställningar motsvarar drygt 40 procent av kontraktswärdet. För de riktade²⁸ upphandlingarna är

²⁷ Pedersen, Jan Olav. *Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2019*. 2020, s. 28. och Belin, Jean.

”The French defence industry”. I *The Economics of the Global Defence Industry*. 2020, s. 156.

²⁸ Upphandlingarna som sker utifrån undantagen i lagstiftningen.

motsvarande siffror drygt 20 procent för både antal och kontraktsvärde.²⁹

Utöver den direkta importen är även de svenska försvarsföretagen beroende av insatsvaror och -tjänster från utlandet. I den enkät³⁰ SOFF genomfört bland sina medlemsföretag uppskattar företagen att andelen produktion som sker utomlands uppgår till drygt 40 procent och att andelen insatsvaror och -tjänster från utlandet uppgår till cirka 45 procent. De medelstora företagen har en något lägre grad av import jämfört med genomsnittet för samtliga svarande. Som jämförelse var de tyska försvarsföretagens importandel cirka tre procent över tiden medan de norska försvarsföretagens importandel uppgick till 60–70 procent 2016–2019.³¹

Underleverantörerna av teknik, mjukvara, tjänster, komponenter och delsystem återfinns främst i USA, Tyskland, Frankrike och de nordiska länderna, men andra västeuropeiska länder och länder från Asien nämns också.

Sammantaget är Sveriges krigsmaterielexport en liten andel av Sveriges samlade export, vilket också indikerar att försvarsmarknaden är en liten del av svensk ekonomi i sin helhet. Svenska försvarsföretags exportandel är hög, men inte anmärkningsvärt hög i relation till försvarsföretag i jämförbara länder. Samtidigt har svenska staten i relativt begränsad utsträckning valt att anskaffa materiel utanför Sverige. Det står dock klart att både det svenska försvaret och de svenska försvarsföretagen är beroende av utländska leverantörer för sin verksamhet.

7.3 Försvarsmarknadens särskilda förutsättningar

Försvarsmarknaden styrs inte enbart av marknadsmässiga överväganden. Nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen får genomslag på försvarsmarknadens funktion och dynamik. I detta avsnitt analyseras orsaker och konsekvenser av försvarsmarknadens

²⁹ Siffrorna gäller perioden 2011–2020, men enbart anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

³⁰ På uppdrag av utredningen lät SOFF göra en enkät till sina medlemsföretag, vilken bland annat omfattade frågor om dialog, marknaden och försörjningssäkerhet. Enkäten besvarades i huvudsak av små och medelstora företag.

³¹ Brzoska, Michael. "Germany". I *The Economics of the Global Defence Industry*. 2020, s. 214 och Pedersen, Jan Olav. *Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2019*. 2020, s. 27 och 28.

särskilda förutsättningar. Analysen görs för försvarsmarknaden i allmänhet och inte den svenska försvarsmarknaden specifikt.

7.3.1 Försvarsmarknaden har särskilda grundförutsättningar

Utredningen bedömer att försvarsprodukternas³² karaktär, kopplingen till nationell säkerhet samt att stater är slutkunder är tre grundläggande orsaker till de särskilda förutsättningarna på försvarsmarknaden.

Försvarsmarknaden har statliga slutkunder

På försvarsmarknaden finns i princip enbart statliga slutkunder. Det är således stater som svarar för den efterfrågan som styr marknaden, vilket innebär att marknaden präglas av ett begränsat antal slutkunder. Stater har därför ett mycket stort inflytande över vilka produkter som utvecklas och hur de utformas. Följaktligen är de företag som är verksamma på marknaden helt beroende av att förstå statens behov. Vidare innebär det att företag på försvarsmarknaden i princip undantagslöst har en direkt eller indirekt affärsrelation med stater.

Ledtiderna för utveckling av komplexa försvarsprodukter är ofta långa, vilket kan påverka företagets kassaflöde. Det kan i många fall gå lång tid från det att en kostnad uppstår, tills dess att kunden betalar. På försvarsmarknaden hanteras det oftast genom att kunden antingen successivt betalar för leverantörens upparbetade kostnader, eller genom förskottsbetalningar. I vilken omfattning den statliga kunden betalar ut förskott eller successivt betalar företagets upparbetade kostnader varierar mellan olika länder.³³

Kopplingen till nationell säkerhet

Försvarsprodukter är nödvändiga för ett fungerande militärt försvar. Därmed är de också nödvändiga för den nationella säkerheten. Denna tydliga koppling mellan försvarsmarknaden och nationell säkerhet särskiljer den från andra marknader.

³² Med produkter avses varor och tjänster.

³³ Svenska staten har i dag den generella inställningen att betalning ska ske vid leverans, men såväl förskott som successiva betalningar förekommer.

Materieförsörjningen måste fungera även i kris och krig. Vid sådana händelser ökar behovet av materiel och tjänster. Samtidigt kan försörjningen försvåras av exempelvis störda eller avbrutna logistikflöden, exportrestriktioner eller att leverantörer av andra skäl inte kan upprätthålla sin verksamhet. Att säkerställa ett utbud som möjliggör en försörjning trots yttre störning och påverkan, är därför ett grundläggande behov för det militära försvaret.

Försörjningssäkerhet kan uppnås på olika sätt, exempelvis genom lagerhållning, inhemsk produktionsförmåga eller genom att försörjningen från andra länder säkras. Att kompetens och kapacitet finns i det egna landet kan i vissa fall vara en nödvändig förutsättning för en fungerande försörjning i händelse av kris och krig. En inhemsk försörjningsförmåga skapar även ett säkerhets- och försvarspolitiskt oberoende i förhållande till omvärlden.

Kopplingen till staters säkerhet innebär att viss kunskap och teknik delas restriktivt med andra stater eller inte alls. Eftersom exempelvis miljömässiga förhållanden och hot kan vara specifika, kan kunskap också vara specifik för enskilda länder. Kunskap som inte kan fås utifrån eller delas med andra och som följaktligen måste tas fram nationellt, är integritetskritisk. Det betyder att vissa av det militära försvarets behov inte kan mötas av den internationella marknaden.

Höga kostnader och långa livscyklar

Materieförsörjningen genomförs inte på en homogen marknad. Förutsättningarna skiljer sig åt beroende på bland annat produkternas egenskaper. Komplexa försvarsprodukter kräver vanligen stora investeringar, har långa livscyklar och kan ofta inte enkelt, billigt eller snabbt ersättas. Vid en anskaffning av sådana produkter uppstår ur ett statligt perspektiv ett långsiktigt beroende till huvudleverantören och till dennes underleverantörer eftersom dessa ofta är nödvändiga för att produkten ska kunna vidmakthållas och modifieras över livscykeln. Åtminstone huvudleverantörens ställning kan liknas vid ett tidsbegränsat monopol.

Beroenden till leverantörer uppstår oavsett om produkter utvecklas nationellt eller importerats. De flesta stater tillgodoser i hög utsträckning sina behov av materiel genom import. Även stater med mycket långtgående ambitioner avseende inhemsk försvarsindustriell

kapacitet är i någon utsträckning beroende av företag och stater i omvärlden för sin försörjning. Precis som andra marknader är försvarsmarknaden internationaliserad. Försörjningskedjorna är globala och nödvändiga kompetenser och kapaciteter är i många fall distribuerade över ett stort antal aktörer i flera länder.

Vid sidan av att komplexa försvarsprodukter ofta är förknippade med höga kostnader, långa livscykler och en långvarig relation till leverantören, har de ofta ett högt teknikinnehåll och produceras i förhållandevis små serier. Dessa utmärkande egenskaper särskiljer försvarsmarknadens komplexa produkter från produkterna på många, men inte alla, civila marknader. Försvarsprodukternas egenskaper samverkar också med nationella säkerhetskrav och den dynamik som följer av att marknaden endast har statliga slutkunder. Sammantaget innebär det att försvarsmarknaden har särskilda grundförutsättningar.

7.3.2 Statliga ingripanden och höga inträdesbarriärer präglar försvarsmarknaden

Försvarsmarknadens särskilda grundförutsättningar, det vill säga försvarsprodukternas karaktär, kopplingen till säkerhetspolitik samt att stater är slutkunder, medför att försvarsmarknaden präglas av statliga ingripanden och höga inträdesbarriärer inom respektive nationell försvarsmarknad.

Försvarsmarknaden omfattas av särskilda regelverk

Försvarsmarknaden präglas på flera sätt av staternas drivkraft att effektivare, säkrare och med högre innovationstakt än omvärlden försörja de egna väpnade styrkorna. Såväl information om produkten, som den kompetens och kapacitet som krävs för att ta fram den, behöver därför skyddas. Om säkerhetskänslig information eller teknik med koppling till staters säkerhet får oönskad spridning, kan det få negativa konsekvenser för ett lands säkerhet, liksom möjligheterna att bibehålla ett tekniskt försprång. Försvarsmarknaden omgärdas därför i högre utsträckning än civila marknader av regelverk för att förhindra spridning av säkerhetskänslig information och teknik i oönskade riktningar. Företag med verksamhet på försvarsmarknaden står i regel under statlig tillsyn. Exportkontroll innebär att

tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel är reglerade och kräver tillstånd. Krav på att kunna hantera sekretessbelagd information medför särskilda krav på säkerhet runt såväl fysisk som digital infrastruktur, liksom säkerhetskontroller av personal med mera. Det är också vanligt förekommande med ägarförbehållsregler, verksamhetstillståndskrav och andra bestämmelser som syftar till att skydda företagen från strategiska uppköp eller annan form av påverkan. Regelverken ser olika ut i olika länder.³⁴

Stark koppling mellan företag och deras hemländer

Försvarsmarknaden präglas av ömsesidiga beroendeförhållanden mellan stater och företag. Krav på försörjningssäkerhet och ett säkerhets- och försvarspolitiskt oberoende i förhållande till omvärlden, gör att större investeringar i försvarsprodukter ofta görs nationellt om det finns ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar för det. Andra aspekter som sysselsättning och samhällsekonomiska effekter med mera kan också väga in.

Att större beställningar ofta läggs nationellt innebär att försvarsmarknaden till del är fragmenterad och att det kan vara svårt för externa företag att få marknadstillträde på lika villkor som inhemska aktörer. Konkurrensen begränsas ibland av nationella säkerhetsintressen.

Mycket få länder har i sig självt en tillräckligt stor försvarsmarknad för att upprätthålla konkurrens på nationell basis. Inom vissa segment på den nationella försvarsmarknaden råder således ofta ett starkt ömsesidigt beroendeförhållande mellan stat och leverantör och staten tenderar att vara leverantörens huvudsakliga kund. Detta leder till att det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan stat och företag blir särskilt påtagligt. I de fall ett inhemskt företag på grund av sin roll i den nationella materielförsörjningen är av stor betydelse för nationell säkerhet, är företagets livskraftighet och konkurrenskraft av stor betydelse för staten. Företagets beläggning och finansiering, liksom frågor om marknadstillträde och export, blir under dessa förhållanden betydelsefulla frågor även för staten i fråga.

³⁴ I kapitel 6 beskrivs översiktligt bland annat exportkontrollregelverket, det kommande regelverket för granskning av utländska direktinvesteringar samt säkerhetsskyddslagen.

Staten bedriver och finansierar forskning och utveckling

För staten är det nödvändigt att förstå och kunna bedöma vad som behöver beställas och vad som är möjligt att få från marknaden. För att veta vilken materiel och vilka tjänster som behövs, krävs analyser och värdering av såväl egen som motståndares materiel, den operativa miljön och hur teknikutvecklingen kan påverka framtidens förutsättningar. För att få kunskap till beslut om förmågeinriktning och förmågeutveckling bedriver staten forsknings- och utvecklingsverksamhet. Denna kunskap kommer även till nytta i statens beställarroll. Staten finansierar även forsknings- och utvecklingsverksamhet på specialiserade försvarsforskningsinstitut, inom akademien eller vid företag. Sådan verksamhet syftar till att pröva och värdera tekniska möjligheter och koncept samt för att stödja utvecklingen av ny materiel. Staten är således såväl en utförare som en finansiär av forsknings- och utvecklingsverksamhet på försvarsmarknaden.

Företag har ibland begränsade incitament och finansiella möjligheter att ta större utvecklingssteg på egen risk. Särskilt inom segmenten för komplexa försvarsprodukter är utvecklingskostnaderna ibland så omfattande i förhållande till marknadspotentialen att nya produkter inte kommer till stånd utan att staten finansierar nödvändig teknik- och materielutveckling och bär den huvudsakliga finansiella risken för verksamheten. Detta hanteras ofta genom att staten ställer krav på exempelvis viss rätt till insyn, reglerade vinstmarginaler och tillgång till immateriella rättigheter.

Särskilda förutsättningar för fördelning av ansvar och risk

Ett avtal anger normalt, oavsett marknad, hur risk ska fördelas mellan parterna i avtalet. Vanligen sker detta utifrån parternas förutsättningar att påverka riskutfallet och att bära konsekvenserna av risken. På försvarsmarknaden är risken i vissa projekt så stor att leverantören inte har förutsättningar att själv bära den i sin helhet. I dessa fall kan staten i stället behöva bära en del av den risk som leverantören egentligen har bäst förutsättningar att påverka. Detta är ovanligt på civila marknader, även om det förekommer vid till exempel offentligt finansierade infrastrukturinvesteringar.

På försvarsmarknaden kan gränsytan mellan stat och leverantör se olika ut. I vissa fall förfogar staten över delar av den kompetens

och infrastruktur som krävs för ett utvecklingsprojekt. Det är också vanligt att staten tillhandahåller delsystem, tjänster eller information som är nödvändig för att leverantören ska kunna genomföra projektet. Att staten som kund även agerar underleverantör i förhållande till huvudleverantören förekommer även på civila marknader, men förekomsten är ibland mer framträdande på försvarsmarknaden.

Beroenden behöver värderas och hanteras

Eftersom investeringar i försvarsprodukter i många fall medför långsiktiga beroenden till leverantören, innebär det att ett val av leverantör också innebär ett vägval om vilka beroendeförhållanden som är acceptabla. Försörjning från andra länder förutsätter såväl leverantörens som landets kapacitet och vilja att upprätthålla leveranser över tid. Det är följaktligen inte möjligt att helt separera en leverantör från dennes hemland. En köpare som väljer en leverantör som är verksam i ett annat land behöver därför värdera såväl leverantörens förmåga och vilja att fullgöra sina leveranser som leverantörens hemlands vilja och incitament att tillåta och prioritera leveranser i händelse av kris eller krig. Beroenden mellan samarbetsländer anses ofta vara en acceptabel konsekvens av ett försvarssamarbete och en naturlig följd av en internationaliserad och högteknologisk försvarsmarknad, medan beroenden till andra aktörer – eller rentav antagonister – ofta får oacceptabla säkerhetspolitiska konsekvenser.

Ibland manifesteras den ömsesidiga viljan att upprätthålla leveranser i kris och krig i mellanstatliga överenskommelser. Exempel på sådana är det ramavtal mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin som undertecknades den 27 juli 2000.³⁵ Ett annat exempel är 2019 års försörjningssäkerhetsannex till avtalet om samarbete på försvarsmaterielområdet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.³⁶

³⁵ Se proposition 2000/01:49. *Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin*. Samarbetet kallas i dagligt tal för Sexnationerssamarbetet.

³⁶ Försörjningstrygghetsannexet utgör en del av Nordefco-samarbetet.

Ett sätt att balansera ett beroende och söka göra det mer ömsesidigt, är att ställa krav på kompensationsåtaganden.³⁷ Därigenom kan den köpande staten exempelvis kräva att någon del av utvecklingen eller produktionen genomförs lokalt. På så vis är det möjligt att få in nationella företag i underleverantörskedjan.

För att på kort sikt begränsa konsekvenserna av ett beroende till en huvudleverantör i utlandet och uppnå en viss försörjningssäkerhet, är det vanligt förekommande att länder i samband med anskaffning ställer krav på teknologiöverföring. Genom överföring av kunskap och immateriella rättigheter får köparen kapacitet att mer självständigt vidmakthålla en produkt. Detta kan dock påverka priset.

Försvarsmarknaden har höga inträdesbarriärer

Eftersom försvarsföretagen producerar varor och tjänster relaterade till det militära försvaret, ställs särskilda krav på försvarsföretagens kompetens och kapacitet att förstå, värdera och omhänderta militära krav i sin produktutveckling. Det innebär även att försvarsföretag – på ett mer långtgående och påtagligt sätt än företag i andra branscher – underkastas nationella regelverk rörande säkerhet, informations-säkerhet och cybersäkerhet. Säkerhetskrav ställer krav på såväl särskild kompetens som investeringar.

Exportrestriktioner och restriktioner avseende hantering av sekretessbelagd information, medför begränsningar för hur produkter och tjänster kan marknadsföras och säljas på marknaden. Vidare påverkas försvarsföretagen ofta av oklarheter i huruvida marknadstillträde kan fås på lika villkor. Aktörer från olika länder har olika förutsättningar i form av exempelvis dels statligt finansierad forskning och teknikutveckling, dels säkerhets- och försvarspolitiska kopplingar till köparlandet. Skillnader i upphandlingsmodeller och förekomsten av politiska värderingar vid sidan av objektiva utvärderingskriterier, är också försvårande faktorer. Detta leder sammantaget till att den internationella försvarsmarknaden är fragmenterad och svår att värdera för det enskilda företaget.

³⁷ Kompensationsåtaganden benämns ibland motköp eller på engelska offset. Det finns olika former av kompensationsåtaganden. Ibland görs en distinktion mellan industrisamverkan och motköp, då industrisamverkan i regel syftar till ett närmare försvarsföretagssamarbete, medan affärer även inom helt andra sektorer kan tillgodoräknas som motköp.

Försvarsföretagen påverkas därtill av allmänhetens syn på huruvida försvarsaffärer är förenliga med en etisk och hållbar verksamhet, vilket bland annat kan påverka förutsättningarna för kompetensförsörjning och samarbete med företag i andra branscher. På finansmarknaden förekommer att fonder och andra finansiärer med en hållbarhetsprofil exkluderar vapen och krigsmateriel tillsammans med till exempel tobak, alkohol, kommersiella spel och pornografi. Exempelvis förutsätter den nordiska miljömärkningen Svanen att finansiella fonder inte investerar i företag som får mer än max 5 procent av sina intäkter från vapen.³⁸ Motsvarande krav finns också med som förslag till kriterium för hållbarhetsmärkning med EU-blomman (EU Ecolabel).³⁹ Om de krav för hållbarhet som Svanen satt upp blir allmänt vedertagna kan det leda till att företag som saluför i grunden civila produkter avstår från att agera underleverantörer till försvarsföretag för att undvika risken att inte klassas som hållbara. Enligt vad utredningen erfar, finns indikationer på att kapitalkostnaden hos försvarsföretagen och incitament hos underleverantörer har påverkats. I förlängningen skulle en sådan utveckling också kunna påverka bankers vilja att bevilja lån till försvarsföretag och institutionella placerares vilja att investera i försvarsföretag. Om försvarsföretagens tillgång till kapitalmarknaden minskar, kan det bli svårt att tillgodose verksamhetens finansieringsbehov.

Försvarsföretagens verksamhet är ofta relativt kunskaps- och resursintensiv. Det försvårar för företag inom andra branscher att vidareutveckla sina produkter och marknadsföra dem på försvarsmarknaden. Följaktligen har försvarsmarknaden höga inträdesbarriärer. Det kan i förlängningen göra den mindre attraktiv att investera i, vilket försvårar försörjningen av ett militärt försvar.

³⁸ Nordic Ecolabelling. *About Nordic Swan Ecolabelled – Investment Funds and Investment Products*. Version 2.0. & 15 February 2022. www.nordic-ecolabel.org/contentassets/3974d5bf734b41bbb76be5fec3911ad8/Fuds_Background_document.pfd.

³⁹ European Commission Joint Research Centre. *Development of EU Ecolabel criteria for Retail Financial Products*. Technical Report 4.0. March 2021. <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2021-03/2021.03.05%20-%20EUEL%20financial%20products%20-%20Technical%20Report%204%20FINAL.pdf>.

7.4 Utvecklingstrender på försvarsmarknaden

Försvarsmarknaden påverkas av utvecklingen i omvärlden. Vissa trender tar sin utgångspunkt i den tekniska utvecklingen, medan andra kan spåras till den säkerhetspolitiska utvecklingen.

Under de senaste decennierna har det skett en ansvarsförskjutning på försvarsmarknaden från stater till företag. Utvecklingen, som gått olika långt i olika länder, har inneburit att företagen alltmer självständigt ansvarar för utvecklingen av nya varor och tjänster. Staternas tekniska kompetens har relativt sett också minskat, samtidigt som tjänstemarknaden gradvis har ökat. Utvecklingen har såväl fördelar som nackdelar. Ansvarsfördelningen mellan beställare och leverantör har generellt sett blivit tydligare. I de länder där utvecklingen fått störst genomslag har den offentliga sektorn rationaliserats. Det kan samtidigt ha skett på bekostnad av exempelvis beställarkompetens, vilket i så fall försvårar värderingen av ny teknik och långsiktiga behov.

Den långsiktiga trenden var under flera decennier ett ökat liberalt, marknadsekonomiskt inslag på försvarsmarknaden. Gradvis ledde det till en alltmer internationaliserad försvarsmarknad med globala försörjningskedjor och beroenden. Denna trend har brutits under de senaste åren. Covid19-pandemin och det ryska anfallet på Ukraina har i det avseendet fungerat som katalysatorer.

Pandemin och de utmaningar den medfört för världshandeln, har tydliggjort de sårbarheter som globala värdekedjor, logistikflöden och produktionsmässiga flaskhalsar innebär. Även om effekterna inte varit mer påtagliga på försvarsmarknaden än på andra marknader, så har exempelvis bristen på halvledare och andra insats- och råvaror tydliggjort sårbarheter.

Det ryska anfallet på Ukraina har visat på att efterfrågan på försvarsmarknaden vid en kris eller ett krig snabbt ökar på ett sätt som leder till brister och produktionsmässiga flaskhalsar. Det visar på behovet av att i vissa fall överväga långsiktiga avtal med leverantörer, som ger handlingsutrymme att snabbt öka beställningsvolymerna. Det visar också på att det finns en motsättning mellan försörjnings-säkerhet och marknadseffektivitet, eftersom det är ineffektivt att ha en överkapacitet i ett normalläge, samtidigt som det kan vara nödvändigt av säkerhetsskäl.

På ett mer övergripande plan konstaterar utredningen att en ökad stormaktskonkurrens och en gradvis försämrad säkerhetspolitisk utveckling under senare år har lett till ökade militärutgifter, ett ökat fokus på försvarsrelaterad forskning och teknikutveckling, en större medvetenhet om sårbarheter i internationella beroenden och försörjningskedjor, liksom ett ökat inslag av protektionism. Samtidigt som den globala försvarsmarknaden växer i storlek, påverkas den i allt högre utsträckning av säkerhets- och försvarspolitiska hänsynstaganden, vilket bland annat kan leda till minskad konkurrens och högre inträdesbarriärer.

Utvecklingen inom EU har gått snabbt. EU:s strategiska kompass⁴⁰ och EU-kommissionens försvarspaket⁴¹ från den 15 mars 2022 innebär att EU tar ett fastare grepp om teknik- och försvarsmaterielutvecklingen inom unionen. Den Europeiska försvarsfonden EDF är ett viktigt verktyg för att nå målsättningen om ökad kostnads-effektivitet och konsolidering. I kapitel 9 utvecklar utredningen analysen av konsekvenserna av denna utveckling.

Försvarsmarknaden påverkas även av en rad tekniska och affärs-mässiga trender. Som framgår av kapitel 8 leder bland annat digitaliseringen dels till att civil teknikutveckling får allt tydligare säkerhetspolitiska konsekvenser, dels att försvarsmarknadens aktörer i lägre utsträckning än tidigare styr och kontrollerar utvecklingen. Försvarsföretag och stater tvingas i större omfattning att förhålla sig inte endast till den försvarsteknologiska utvecklingen, utan till en bred, kommersiellt driven teknikutveckling som sprids mycket snabbt på den globala marknaden.

7.5 Förutsättningar för långsiktig konkurrenskraft

Med utgångspunkt i det som ovan har beskrivits om försvarsmarknadens särskilda förutsättningar kan utredningen konstatera att svenska försvarsföretags långsiktiga konkurrenskraft är avhängig flera faktorer.

⁴⁰ Council of the European Union. *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. 2022.

⁴¹ European Commission. *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Commission contribution to European defence*. 2022.

7.5.1 Förutsättningar för produkt- och företagsutveckling

Information och kunskap om det svenska militära försvarets för- mågebehov är avgörande för de svenska försvarsföretagen. Därför behövs ett informationsflöde mellan stat och företag. I de fall infor- mationen är känslig och omfattas av sekretess är det i princip bara hemmanationen som kan tänkas dela sådan information. 60 procent av de företag som svarat på SOFF:s enkät anger att information om framtida behov är en mycket viktig förutsättning för framtida konkurrenskraft. Hos underleverantörer är andelen högre än hos huvud- leverantörer.

Företagen behöver också kunna utveckla produkter och tjänster som svarar upp mot behoven. Det kräver till exempel förmåga att förstå den tillgängliga tekniken för att kunna omvandla tillgänglig (civil och militär) teknik till materiel. Omvandlingen kräver även tillgång till kompetens, infrastruktur, produktionsresurser och finansiering. Att staten finansierar hela eller delar av utvecklingen av nya produkter är ofta en förutsättning för att ett företag ska kunna konkurrera på en marknad med högteknologisk materiel. Att därtill kunna utnyttja statens kompetens och infrastruktur är en fördel. Bättre förutsättningar att tillgodogöra sig kompetens inom nya teknologier och tekniska tillämpningar genom exempelvis ökad samverkan med FOI, universitet och högskolor är något som cirka 20 procent av företagen som svarat på SOFF:s enkät bedömer som mycket viktig för framtida konkurrenskraft och närmare 50 procent bedömer som ganska viktigt. Svaren indikerar också att huvudleverantörer tycker att detta är viktigare än underleverantörer. När det gäller statliga forsknings- och teknikutvecklingsprogram anser 20 procent att sådana är mycket viktiga och 40 procent att de är viktiga. Svaren indikerar att små företag och underleverantörer tycker att det är mer viktigt än huvudleverantörer.

I de fall staten äger de immateriella rättigheterna behövs en över- enskommelse av hur rättigheterna får nyttjas av företagen. Om sta- ten äger rättigheterna kan det innebära begränsningar för företaget att vidareutveckla produkter och sälja till andra kunder.

Företagen behöver också ta del av civil kompetens och nyttja civila underleverantörer för att kunna utveckla sina produkter och tjänster. Till följd av de inträdesbarriärer på försvarsmarknaden som utredningen belyser ovan, kan detta i vissa fall vara en utmaning.

7.5.2 Tillgång till internationella marknader

Många försvarsföretag är beroende av export. Utifrån företagens perspektiv ger export en möjlighet att få ökad avkastning på redan gjorda investeringar och därmed öka intäkterna. Ökade intäkter förbättrar i sin tur förutsättningarna för företagen att satsa på nya produkter och att öka investeringar i till exempel forskning och utveckling eller i produktionskapacitet.

För att kunna exportera behöver företagen få tillgång till andra länders marknader, vilket i vissa fall kräver ett agerande från hemmationen. Marknadstillträde kan också uppnås genom företagssamarbeten eller -sammanslagningar. Företag kan även starta upp verksamhet i det aktuella landet.

Beroendena mellan stat och företag gör att företagen i vissa fall behöver statens främjande och stöd för att uppfattas som en säker och pålitlig leverantör och därmed som ett lämpligt val. I vissa fall kan det handla om att staten genom mellanstatliga avtal går med på att tillhandahålla materielen och svara upp mot åtaganden om försörjningssäkerhet. Staten kan också genom sitt eget agerande rörande ett materielsystem som utvecklats och används i landet, stärka företagets trovärdighet.

Försvaret i hemlandet är ofta den första användaren av ny materiel och därmed viktig som referenskund vid marknadsföring till andra länder. Det kan handla om att visa att produkten fungerar och hur den kan användas. Sådan information kan vara avgörande för trovärdigheten. Av företagen som svarat på SOFF:s enkät anser 77 procent att det är en mycket viktig förutsättning för konkurrenskraft att Försvarsmakten agerar referenskund.

7.5.3 Konkurrens på lika villkor

Konkurrens på lika villkor är generellt en viktig förutsättning för en välfungerande marknad. Svenska försvarsföretag möter andra länders företag på den egna hemmamarknaden och internationellt. Bakom företagen står länder med egna försvars- och säkerhetspolitiska intressen och större eller mindre ekonomisk, politisk och militär styrka. Fler faktorer än pris och kvalitet ligger bakom val av leverantör.

Länderna kan därtill ha olika regelverk för till exempel upphandling och exportkontroll. De kan också ha olika inställning till värdet av exportfrämjande och exportstöd och hur det ska organiseras.

Av detta följer att konkurrens på försvarsmarknaden inte sker på lika villkor och att företagen behöver navigera i och hantera varierande regelverk med tillämpningar som många gånger kan gynna hemmanationens företag. Detta gäller även inom EU. Företagen kan här behöva statens stöd med att jämna ut konkurrensförutsättningarna.

Exempelvis ses exportstöd av cirka 20 procent av de svarande på SOFF:s enkät som en mycket viktig förutsättning för framtida konkurrenskraft. Ytterligare drygt 40 procent anser att exportstöd är en ganska viktig förutsättning. Exportkrediter ses som en mycket viktig förutsättning för elva procent, medan 30 procent tycker att det är en ganska viktig förutsättning. Enkätsvaren indikerar också att huvudleverantörer har värderat exportstöd och exportkrediter som viktigare för konkurrenskraften än underleverantörer gjort.

7.6 Export och exportstöd

I avsnitten ovan har utredningen konstaterat att statens agerande kan betyda mycket för hur väl försvarsföretagen lyckas med exporten, vilken flera företag i hög utsträckning är beroende av. Även staten kan dock ha nytta av att försvarsföretagen bedriver export. I det här avsnittet beskrivs och analyseras vilken nytta och risk försvarsexporten för med sig för staten samt hur exporten stöds av staten.

7.6.1 Nyttan och risker med försvarsexport för staten

Försvarsexport har under lång tid betraktats som nödvändig för att bibehålla försvarsföretagens kompetens och kapacitet, för att främja kontinuerlig beläggning för försvarsföretagen och för att få bättre kostnadstäckning.⁴² Under senare år har den politiska inriktningen främst rört den exportstödande verksamheten och att den bör an-

⁴² Se Lundberg, Ann. *Politisk inriktning av materielförsörjningen. Sammanställning och analys av inriktningspropositioner 1982–2015*. 2020.

vändas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materieförsörjning som bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga.⁴³

Export av materiel kan bidra direkt till operativ förmåga och indirekt skapa ekonomiska fördelar. Direkta bidrag till operativ förmåga kan till exempel erhållas genom samverkan med exportkunder i utbildnings- och övningsverksamhet. Kunskapsutbyten, såväl operativt som tekniskt, kan därtill ske inom olika användargrupper för materiel. Ett exempel är användargruppen för JAS 39 Gripen.

De ekonomiska fördelar en exportaffär kan ge för försvarets långsiktiga materieförsörjning kan delas in i två kategorier. Den ena har en direkt koppling till materieförsörjningen – antingen genom delning av kostnader för drift, underhåll och vidareutveckling av ett system som Försvarsmakten använder – eller genom att staten kan uppbära rätt till royalty för export av materiel.⁴⁴ Under perioden 2016–2020 uppgick royalty till staten i genomsnitt till cirka 21,6 miljoner kronor per år i löpande priser. De besparingar som kommit försvaret till del genom delning av kostnader är svåra att skatta fullt ut, men enligt kontakter med FMV är beloppen betydande.

Den andra kategorin har en indirekt koppling till materieförsörjningen. Export bidrar till beläggning, finansiering och utveckling av kompetens och kapacitet som bidrar till det militära försvarets försörjningssäkerhet och möjlighet att möta nya behov med konkurrenskraftiga lösningar. Därigenom förblir Sverige också ett intressant samarbetsland på försvarsmaterielområdet, vilket i förlängningen kan gynna svensk materieförsörjning.

Det finns också risker med export. Exportkontrollregelverket syftar till att värdera flera av dessa risker i relation till exportens säkerhets- och försvarspolitiska fördelar.⁴⁵ Exempelvis värderas risken för oönskad spridning av information, kunskap och teknologi.

Vid sidan av de risker som värderas inom ramen för exportkontrollen kan export medföra andra typer av risker. Om till exempel exportkunder prioriteras framför Försvarsmakten när det gäller leveranser kan det påverka Försvarsmaktens förmåga, planeringsförutsättningar och leveranssäkerhet. Exportverksamhet kan även påverka Försvarsmaktens planerade förbandsproduktion negativt genom

⁴³ Se bland annat proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. s. 101 och proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*. s. 121.

⁴⁴ Royalty kan erhållas för export av materiel vars utveckling staten har finansierat och däravtal ger rätt till royalty.

⁴⁵ Se kapitel 6.

resurskrävande statliga åtaganden i form av utbildning och utlåning av materiel och personal.

Vid mellanstatliga försäljningar svarar staten i förhållande till köparlandet för eventuella leveransbrister. Därför är det betydelsefullt att begränsa statens risknivå och väga risken mot det säkerhets- och försvarspolitiska värdet av försäljningen.

7.6.2 Det statliga exportstödet och -främjandet

Staten bedriver exportstöd för att stödja enskilda företag vid specifika affärer. Exportstödet bör, enligt regeringen, användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning som bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga. Regeringen bedömer att exportstödet är nödvändigt för att bibehålla den för försvaret betydelsefulla kompetensbasen hos försvarsföretagen. Samtidigt betonar regeringen att exportstödet ska genomföras med de begränsningar som exportkontrollagstiftningen medför. Regeringen konstaterar därtill att exportstöd bedrivs av flera aktörer och att koordinering och gemensamma prioriteringar är en förutsättning för verksamhetens effektivitet.⁴⁶

Den exportstödjande verksamheten finansieras dels via statliga anslag, dels via avgifter från företag som ansöker om och erhåller exportstöd.⁴⁷ Under 2020 uppgick avgiftsintäkterna för exportstödet till cirka 28 miljoner kronor, varav cirka 80 procent utgjordes av avgifter till Försvarsmakten och 20 procent till FMV.

Det exportstöd som anslagsfinansieras omfattar export som bedöms ge stor försvarsnytta. Exportstödet sker till exempel genom exportkampanjer och syftar till att nå större strategiska mellanstatliga exportaffärer (G2G) eller mellanstatliga samarbeten kopplade till försvarsföretagens större exportaffärer (B2G). Under 2020 tilldelades FMV 73,8 miljoner kronor i anslagsmedel för internationellt materielsamarbete och export.⁴⁸ Cirka 25 miljoner av dessa gick till kostnader för den exportstödjande verksamheten. I detta ingår även

⁴⁶ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021 – 2025*, s. 121.

⁴⁷ Företagen betalar en administrationsavgift på 13 000 kronor för varje inlämnad exportstödsansökan, oavsett om exportstödet beviljas eller avslås. Därefter ska beredning av exportstödsansökan fram till genomfört stöd ske med full kostnadstäckning, vilket faktureras företagen.

⁴⁸ Regeringsbeslut 7. 2020-11-12. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarets materielverk*.

analysverksamhet och generella exportaktiviteter inom den s.k. främjande verksamhet.

Det exportstöd som avgiftsfinansieras genomförs av FMV med stöd av övriga försvarsmyndigheter efter förfrågan från försvarsföretagen. Även i dessa fall är bedömd försvarsnytta styrande för prioriteringarna, i kombination med myndigheternas möjligheter att ge stöd.

Exportstöd riktas främst mot komplexa försvarsprodukter så som JAS 39 E Gripen och ubåtsområdet. Därför berör det främst de större aktörerna på marknaden, som Saabkoncernen. 2020 härrörde endast en av tjugo beviljade exportstödsansökningar från små eller medelstora företag. Små företag stöds därutöver genom generella aktiviteter via exempelvis SOFF eller SME-D⁴⁹.

Som ytterligare verktyg för att hjälpa företagen att nå marknaden och möjliggöra exportaffärerna genomför FMV, med stöd av övriga försvarsmyndigheter, även generella exportaktiviteter, s.k. främjandeaktiviteter. Verksamheten består av större möten och samordnande aktiviteter, vilka sker enskilt eller i samband med internationella seminarier, mässor, etcetera med deltagande från försvarsmyndigheterna. Detta koordineras med försvarsföretagen och Regeringskansliet.

FMV:s prioriteringar av vilka affärer som ska beviljas exportstöd eller ska vara föremål för exportfrämjande sker med utgångspunkt i bedömd försvarsnytta. Försvarsnyttan definieras som bidraget till försvarets operativa förmåga och långsiktiga materielförsörjning samt fördelen för svensk försvars- och säkerhetspolitik i övrigt. Därutöver beaktas ytterligare ett antal faktorer, till exempel ekonomiska vinster och risker, påverkan på svenska materielprogram samt säkerhets- skyddsaspekter. Konkurrenssituationen i det aktuella fallet och möjligheterna att realisera en specifik export vägs också in vid bedömningen om det enskilda fallet ska komma i fråga för exportfrämjande åtgärder. Analysen sker med stöd av andra myndigheter och försvarsföretag. Bedömningsgrunderna används för prioriteringar av såväl potentiella mellanstatliga exportaffärer som exportstödsärenden och främjande.

⁴⁹ SME-D är en branschorganisation för små- och medelstora företag inom försvarsområdet.

7.7 Slutsatser av försvarsmarknadens särskilda förutsättningar

Utredningen har uppdraget att dels beskriva försvarsmarknadens särart och förutsättningarna för försvarsföretagens marknadstillträde internationellt och inom EU, dels analysera förutsättningarna för en svensk försvarssektor som konkurrenskraftigt och uthålligt bidrar till det militära försvarets försörjning av kvalificerad materiel och därtill relaterade tjänster.⁵⁰

Utredningen kan inledningsvis konstatera att marknadstillträde internationellt är en mycket betydelsefull faktor för svenska försvarsföretag, som över lag har ett stort exportberoende. Sverige är en liten aktör på den globala försvarsmarknaden, jämfört med länderna med störst vapenexport. Svenska försvarsföretag har samtidigt en bred kompetens högt upp i värdekedjan inom flera områden. Att bibehålla och utveckla en förmåga att utveckla och producera komplexa försvarsprodukter i ett land med liten inhemsk marknad och säkerhetspolitisk tyngd, kan vara särskilt utmanande.

Svenska försvarsföretag har jämfört med genomsnittet i Europa en förhållandevis hög andel forskning och utveckling, vilket ger goda förutsättningar för framtida konkurrenskraft. Samtidigt medförde tidigare neddragningar att statens utvecklingsbeställningar av materiel minskade under 2000-talet (se kapitel 11). Under denna period har företagen haft lägre incitament och sämre förutsättningar att utveckla helt nya produkter, även om inkrementella förbättringar av befintliga produkter genomförts. Det innebär en risk för att företagen inte utvecklar produkter som ger konkurrenskraft i ett längre tidsperspektiv.

Eftersom export i första hand avser mogna produkter och tjänster kan den inte fullt ut kompensera för de minskade utvecklingsbeställningarna från det svenska försvaret, även om den ger svenska försvarsföretag en möjlighet att fortleva och egeninvestera i produktutveckling. Betydelsen av den svenska hemmamarknaden för utvecklingen av nya produkter ska därför inte underskattas. Den kompetens- och kapacitetsbredd som svenska försvarsföretag hittills vidmakthållit under den tid som det svenska försvaret varit nedprioriterat kan också i ett längre perspektiv vara hotad till följd av att förutsättningarna för att utveckla nya produkter har varit begränsade.

⁵⁰ Förutsättningarna för marknadstillträde inom EU berörs särskilt i kapitel 9.

Nationell kompetens och kapacitet bidrar till försörjningssäkerhet och handlingsfrihet. I den byteshandel som kan bli effekten av en mer omfattande och gränsöverskridande brist i händelse av kris eller krig, utgör de egna resurserna också en realpolitisk tillgång. Samtidigt förutsätter nationell kompetens och kapacitet ett marknadsunderlag och en beläggning över tid som tillåter att verksamheten utvecklas och bibehåller sin relevans.

I de fall företagens investeringar bidrar till att utveckla en kompetens och kapacitet som bedöms utgöra en säkerhets- och försvarspolitisk tillgång behöver staten förhålla sig till näringslivets affärsmissiga överväganden. Över tid prioriterar företagen emellertid de investeringar som ger bäst avkastning och tillväxtpotentialer. Försvarsmarknadens höga inträdesbarriärer riskerar att medföra att dessa investeringar begränsas eller uteblir. Staten behöver därför beakta näringslivets förutsättningar för långsiktig konkurrenskraft.

Utifrån utredningens analys av försvarsmarknadens särskilda förutsättningar och företagens långsiktiga konkurrenskraft står det klart att staten har en roll att spela för att bidra till försvarsföretagens fortlevnad och utveckling. I de fall staten har en ambition att utveckla och bibehålla en nationell kompetens och kapacitet förutsätts ofta forskning och utveckling, kontinuitet i beställningar samt exportstöd. Utvecklingen inom EU påverkar företagens förutsättningar. Staten har därför skäl att engagera sig i vilken riktning den utvecklingen tar. Utredningen utvecklar sina resonemang om detta i kapitel 9.

Genom svaren på den enkät som SOFF gjort på utredningens uppdrag har en diversifierad bild av företagens behov av statens stöd kunnat urskiljas. Information om framtida förmågebehov och Försvarsmaktens insatser som referenskund är det som värderas högst av företagen. Där är behoven generella för företagen, även om de små företagen i högre utsträckning svarat att dessa förutsättningar är mycket viktiga. Det ger också ytterligare stöd till slutsatsen att flera försvarsföretag behöver statens hjälp för att kunna skapa nya produkter och exportera dem. I andra fall är skillnaden i behov mer framträdande. De små företagen och underleverantörerna värderar statens forsknings- och teknikutvecklingsprogram högst, medan huvudleverantörerna värderar sådant som exportkrediter och exportstöd högst. Sammantaget tyder det på att eventuella åtgärder för att stärka företag kan behöva differentieras gentemot olika grupper av företag.

De skattningar utredningen fått ta del av pekar på att exportens bidrag till materieförsörjningen hittills varit av en sådan omfattning att det motiverar insatserna från staten. Därtill visar analysen av försvarsmarknaden och företagens förutsättningar för långsiktig konkurrenskraft, att export och exportstöd är viktiga element. Exportstödet riktas i dag främst mot JAS 39 E Gripen och ubåtsområdet. Prioriteringen innebär att det kan finnas områden av mindre ekonomisk omslutning, som har betydelse för försvarsnyttan men som i dag inte får ett tillräckligt exportstöd. För att exportstödet ska bli ändamålsenligt bör företag och stat ha en gemensam bild av vad som är möjligt att göra och vad som är prioriterat att göra. Det är också tydligt att information måste flöda i båda riktningarna för att bedömningarna från båda sidor ska bli välgrundade. Myndigheternas tillgängliga resurser och bedömd försvarsnytta är utgångspunkter för vilket stöd som är rimligt att ge från statens sida.

För att skapa förutsättningar för en konkurrenskraftig svensk försvarssektor bedömer utredningen att information och kunskap om det militära försvarets förmågebehov, finansiering av teknikutveckling, tillgång till internationella marknader och konkurrens på lika villkor är av stor betydelse. Dialog med svenska försvarsföretag och statligt exportstöd är betydelsefulla medel för att åstadkomma detta. I viss utsträckning kan staten också verka för att sänka försvarsmarknadens inträdesbarriärer, bland annat genom att verka för att hållbarhetskrav inte försämrar försvarsföretagens finansieringsmöjligheter. Dessa åtgärder kan sammantaget bidra till en mer effektiv materieförsörjning av det militära försvaret.

8 Teknikutvecklingen och dess konsekvenser på materieförsörjningen

I detta kapitel beskrivs teknikutvecklingen i samhället och hur denna påverkar förutsättningarna för materieförsörjningen av det militära försvaret.

8.1 Den tekniska utvecklingen går fort

Den tekniska utvecklingen går i dag fortare än någonsin tidigare i historien. Samhället förändras i dag inte enbart av stora tekniska genombrott, utan förutsättningarna för vad som är tekniskt möjligt förändras i sådan takt att man kan prata om en kontinuerlig påverkan på samhället. Ingenting tyder på att detta kommer att förändras. Det finns flera teknikområden där vi inom en nära framtid kan förvänta oss genombrott, som enskilt och tillsammans kan komma att ha stor påverkan på såväl enskilda individer som på samhället i stort.

Teknikutvecklingen är inte strukturerad eller koordinerad som en helhet med syftet att leda mot ett specifikt mål utan möjligheter och tillämpningar identifieras i hög grad efter hand. Detta gör att det är svårt att förutse hur teknikutvecklingens påverkan på samhället kommer att se ut framöver.

Även det militära området påverkas av teknikutvecklingen genom att nya militära förmågor blir möjliga att utveckla. Teknikutvecklingen kommer därför i hög grad också att påverka den framtida militära operationsmiljön och karaktären på framtida konflikter. Ett exempel på det sistnämnda är cyberkrigföring som är en följd av den pågående teknikutvecklingen inom dataområdet. Denna påverkan på operationsmiljön gör det viktigt att kunna värdera möjligheter och

hot med ny teknik, hur tekniken kan och bör användas samt hur en eventuell motståndare kan förväntas nyttja den.

Utvecklingen av militär teknik är en ständig kamp mellan medel och motmedel, driven av de fördelar som uppnås för den som har tillgång till materiel med bättre funktionalitet och högre prestanda än motståndaren. Inför hotet att ställas mot en kvalificerad motståndare med en hög tekniknivå på sin materiel är det särskilt viktigt att själv upprätthålla en tillräcklig tekniknivå för att de egna stridskrafterna ska vara relevanta.

8.1.1 Teknikutvecklingen drivs i hög grad civilt

Fram till det kalla krigets slut drevs teknikutvecklingen i hög grad av den militära sektorn. Detta började förändras på 1990-talet och i dag drivs den tekniska utvecklingen inom de flesta områden huvudsakligen civilt. En stor del av denna teknikutveckling genomförs av företag.

Gränserna mellan militär och civil teknik blir otydligare genom att teknik som traditionellt betraktats som civil får militära tillämpningar och tvärtom. På en övergripande nivå finns det stora likheter mellan den civila sektorn och den militära i vilka teknikområden som brukar framhållas som centrala i olika analyser av teknikutvecklingen. Detta ligger också i linje med att vi kan förvänta oss att vi i högre grad kommer att utgå från civilt utvecklade teknik även i militära system. Framväxande teknikområden såsom till exempel autonoma system och AI, som till stor del drivs av kommersiella civila intressen, kommer att bidra till militära förmågor.

Detta innebär dock inte att den civila utvecklingen ersätter den militära utan det kommer även fortsatt att finnas unika militära teknikutvecklingsbehov. På delsystem- respektive komponentnivå kan det militära försvaret i hög grad dra nytta av den civila utvecklingen men högre upp i systemhierarkin, på nivån komplexa sammansatta system så börjar de militära tillämpningarna i de flesta fall skilja sig från de civila.

Inte heller på delsystem- respektive komponentnivå är den allmänt tillgängliga civila forskningen och utvecklingen alltid tillämplig för att möta militära behov utan kompletterande åtgärder. Orsaken till detta är att civila produkter i många fall inte möter militära krav

på robusthet, redundans och säkerhet och att de inte heller alltid fungerar i de miljöer och under de förutsättningar som krävs av militära produkter. Det innebär att nyttjande av i grunden civila produkter i militära tillämpningar ofta kräver att produkterna anpassas till militära krav. För vissa produkter och tillämpningar är de militära kraven så pass avvikande att de kräver egen utveckling från grunden. Det finns även teknikområden där civila tillämpningar saknas och där utvecklingen är beroende av att det sker militära satsningar på forskning och utveckling.

8.1.2 Omvälvande teknologier

I rapporten *Militär teknik 2045* redovisade FOI våren 2020 vilka teknikområden som bedöms ha störst potential att ge omfattande påverkan eller vara omvälvande (disruptiva).¹ Enligt FOI:s bedömning är dessa

- informations- och kommunikationsteknologi (inkluderar AI, autonomi, Internet of Things, distribuerade liggare², cyber et cetera)
- materialteknologi (inklusive additiv tillverkning)
- bioteknologi (inkluderar förstärkning av den mänskliga förmågan på allehanda sätt, syntetisk biologi, medicinsk teknologi med mera)
- energiteknologi
- sensorteknologi
- kvantteknologi.

Till denna lista kan, specifikt för försvarsområdet, läggas att utvecklingen inom ovanstående områden tillsammans med andra teknologier kan bidra till att realisera nya typer av vapen såsom High Power Microwave (HPM)³, laservapen, och hypersoniska vapen.

¹ Kindvall, Göran och Lindberg, Anna (red). *Militär teknik 2045. Ett underlag till Försvarsmaktens perspektivstudie*. FOI-R-4985-SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.

² Distribuerad liggare – En förteckning över händelser (förändringar) som är spridd i identiska exemplar på många datorer.

³ High Power Microwave är radio och mikrovågssändare som genererar strålning med mycket hög toppeffekt i korta pulser.

De enskilda teknologiområdena i listan ovan beskrivs eller analyseras inte djupare här.

Utredningen konstaterar att utvecklingen av enskilda teknikområden, enskilt eller i kombination med befintlig teknik, kan leda till omvälvande förändringar men att omvälvande förändringar också kan uppstå när framsteg på två eller flera teknikområden kombineras.

På systemnivå är utvecklingen ofta resultatet av att framsteg inom flera olika teknikområden kombineras. Kombinationer av flera olika tekniska framsteg till nya produkter och tillämpningar kan vara svårare att förutse än utvecklingen inom enskilda områden. Det kan därför vara i kombinationen och tillämpningen av flera teknikområden som de verkligt omvälvande utvecklingsstegen kommer att tas.

Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov angav i sitt betänkande att materielsystem som anskaffas för att vara operativa runt 2030 i huvudsak kommer att vara baserad på befintlig teknik eller teknik som i dag är relativt mogen.⁴ Försvarsberedningen konstaterade i Värnkraft att det med viss säkerhet går att identifiera militärteknik som kommer att vara betydelsefull under 2020-talet och in på 2030-talet men att osäkerheterna är stora rörande utvecklingen på längre sikt.⁵ Dessa utsagor är sannolikt i huvudsak korrekta. De utgår dock ifrån en traditionell och långsiktig planering av teknik- och materielförsörjningen. Cyberområdet är ett exempel på teknikområde där utvecklingstakten är så hög att det finns betydande osäkerhet även i tidsperspektivet 5–10 år.

Ovanstående beskrivning av omvälvande teknikutveckling indikerar att tekniska genombrott eller nya kombinationer av teknologier snabbt kan leda till förändrade förutsättningar som leder till att befintlig materiel eller materiel under utveckling blir irrelevant. Detsamma kan gälla pågående teknikutveckling som blir inaktuell genom framsteg på andra områden. Även om teknikutvecklingen inom enskilda områden är överblickbar kan nya teknologier i kombination resultera i stora förändringar på relativt kort tid.

⁴ SOU 2018:7. Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.

⁵ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

8.1.3 Teknisk kunskap används som säkerhetspolitiskt instrument

Säkerhetspolisen (Säpo) beskriver att bland annat Ryssland, Kina och Iran bedriver inhämtning av information och kunskap mot svenska universitet och högskolor.⁶ Säpo anger vidare att de ryska och kinesiska aktiviteterna mot svensk forskning och utveckling framför allt riktar sig mot teknisk och militär forskning, och mot produkter med dubbla användningsområden⁷.

Efter slutet på det kalla kriget inleddes en era av globalisering. Hårda regleringar och exportkontroll som dittills hade bidragit till att marknader kunnat fungera som maktmedel släpptes eller lättades upp. Förhoppningen i väst var att globaliseringen skulle leda till ökat beroende mellan länder och därmed höja kostnaden för militära konflikter samt att icke-demokratiska regimer genom ökat utbyte med omvärlden skulle utvecklas i demokratisk riktning. Som en del i denna förhoppning har västvärlden haft visst överseende med rättighetsintrång och kinesisk inhämtning av teknisk kunskap. I takt med att förhoppningarna om långsiktiga effekter kommit på skam har också överseendet med rättighetsintrång och oönskad teknologispredning avsevärt minskat. Detta innebär inte att globaliseringen kommer att upphöra men utvecklingen tycks gå i en mer protektionistisk riktning.

En av de största globala förändringarna sedan kalla krigets slut är Kinas framväxt som dominerande aktör. Kina har i dag en global närvaro och ett växande inflytande vilket ställer Sverige och övriga västvärlden inför en rad utmaningar. Med en ökande ekonomisk tyngd i världen har Kina också allt större globala intressen att skydda. Kina satsar därför stort på att utveckla sin militära förmåga och dess försvarsutgifter är i dag världens näst största.

Regeringen konstaterade i sin skrivelse 2019 om arbetet i frågor som rör Kina att en viktig del i den kinesiska försvarsmaktens utveckling och stärkandet av dess förmåga är fusionen mellan civil och militär verksamhet.⁸ Den kinesiska staten söker skapa en sammanhållen struktur med forskning, myndigheter och näringsliv nära knuten

⁶ Säkerhetspolisen. *Säkerhetspolisens årsbok 2020*. Stockholm: Säkerhetspolisen, 2020.

⁷ Produkter med dubbla användningsområden (PDA) är en benämning inom exportkontrollregelverket och avser produkter som har en civil användning men som även kan nyttjas för militära ändamål eller för framställning av massförstörelsevapen och dess bärare.

⁸ Skrivelse 2019/20:18. *Arbetet i frågor som rör Kina*.

till den kinesiska försvarsmakten (folkets befrielsearmé) så att civila resurser kan användas i militärt syfte. En tydlig gränsdragning mellan militärt och civilt går inte att göra.

Det allt starkare Kina utmanar i dag den västerländska världsordningen som i hög grad domineras av USA. Den amerikanska dominans som varit rådande sedan Berlinmurens fall har ersatts av en multipolär ordning som präglas av stormaktsrivalitet mellan två system med tydliga ideologiska skillnader. Det har gjort att USA under de senaste åren har identifierat Kina som huvudmotståndare och konkurrent såväl ekonomiskt som säkerhetspolitiskt. I denna maktkamp har teknik och innovation blivit ett allt viktigare redskap. I princip all ny teknik som kan göra det möjligt att vara ledande ekonomiskt och säkerhetspolitiskt påverkas, i synnerhet sådan teknik som vid sidan om civila tillämpningar också kan användas militärt⁹ (i lagstiftningen benämnd teknik och produkter med dubbla användningsområden).

Skyddet av kritiska och framväxande teknologier är en viktig del i USA:s sätt att möta den ökande konkurrensen från Kina och för att motverka att USA:s ledande roll försvagas. De åtgärder som används för att hindra oönskad teknologispridning, i första hand till Kina, kan principiellt delas in i fyra kategorier: granskning av utländska direktinvesteringar för att hindra utländska aktörer från att komma åt kunskap och produkter; exportkontroll för att hindra inhemska aktörer från att överföra kritisk teknologi; cybersäkerhetskrav för att försvåra industrispionage; finansiella stödåtgärder och subventionsprogram som ska minska incitamentet för företag att samarbeta med kinesiska företag.

Ett exempel på hur teknik blivit en del av konkurrensen är USA:s agerande på telekomområdet. För att fördröja Kinas expansion i väst förbjöds 2018 de kinesiska telekomföretagen ZTE och Huawei från att verka i USA och de förbjöds att köpa amerikanska komponenter. Inom 5G driver USA en kampanj för att med såväl säkerhets- som ekonomiska argument få allierade och vänligt sinnade länder att välja bort kinesiska leverantörer.

EU:s linje gentemot Kina har hittills inte varit lika hård som den amerikanska. EU:s Kinastrategi anger att Kina är en strategisk partner med vilken man ska säkra relationer som är rättvisa, balanserade

⁹ I grunden militär teknik omfattas sedan lång tid tillbaka av exportkontroll.

och ömsesidigt nyttiga.¹⁰ EU har dock infört ett gemensamt ramverk för att kunna samarbeta kring kontroll av utländska direktinvesteringar. Flera europeiska länder, däribland Sverige, för diskussioner med USA och samarbetar kring hur skyddet av känslig teknologi kan stärkas. Vidare har bland annat Sverige vidtagit åtgärder¹¹ som hindrat Huawei från att delta i utbyggnaden av 5G-nätverk i Sverige.

USA förväntas komma att fortsätta fokusera på utmaningen från Kina och i detta arbete söka stöd samt påverka allierade och vänligt sinnade stater att bidra. Global handel, internationaliserade försörjningskedjor och viljan att skydda såväl militär som i grunden civil teknik får till följd att ekonomiska och handelspolitiska frågor får en säkerhetsdimension som det är nödvändigt att förhålla sig till.

Sverige är beroende av tillgång till amerikansk teknologi för att försörja det militära försvaret men också för att skapa förutsättningar för svenska företag, inklusive försvarsföretag, att utveckla teknik och få tillgång till komponenter för att förbli konkurrenskraftiga. Sverige är dock även beroende av Kina. Kina är en viktig handelspartner för Sverige och liksom andra länder är Sverige beroende av försörjningen av bland annat halvledare från Kina.

8.1.4 Teknikutvecklingen leder till etiska, moraliska och juridiska överväganden

Den tekniska utvecklingen innebär möjligheter att utveckla nya typer av vapen och att använda vapen på nya sätt. I vissa fall väcker dessa nya vapen och stridsmetoder etiska, moraliska och juridiska frågeställningar om vad som är försvarbart och var gränsen går för vad som bör vara tillåtet. Detta är ingen ny företeelse utan är en naturlig konsekvens av teknikutvecklingen.

Vilka vapen och stridsmetoder som får användas i en väpnad konflikt begränsas av den internationella humanitära rätten. Den reglerar vapen och användningen av vapen genom specifika regleringar, men

¹⁰ Europeiska kommissionen. *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Elements for a new EU strategy on China*, JOIN(2016) 30. Bryssel, 22.06.2016, och Council of the European Union. *Conclusions on EU Strategy on China of 18 July 2016*. Bryssel, 18 juli 2016.

¹¹ I det svenska fallet har detta skett genom att utveckla lagstiftningen för att kunna skydda Sveriges säkerhet vid användning av radiosändare.

även genom den humanitära rättens allmänna principer¹². I Sverige granskas att studier, utveckling, nyanskaffning och modifiering av vapen och stridsmetoder uppfyller de folkrättsliga reglerna (internationell humanitär rätt) av Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt.

Ett relativt modernt exempel där nya tekniska möjligheter lett till en konvention om ett specifikt förbud är 1980 års förbud mot ögonförstörande laservapen. Synen på vad som är acceptabla vapen förändras också vilket ibland leder till att existerande vapensystem förbjuds och därför måste avvecklas. Exempel på det sistnämnda är 1997 års specifika förbud mot antipersonella minor och förbudet mot klustervapen från 2008.

Ett nutida exempel på ny teknik som väcker såväl etiska och moraliska som juridiska frågor är artificiell intelligens och autonoma system. Hur pass långtgående automatisering av beslutsfattande kan tillåtas med hänsyn till ansvarsutkrävande och etik? Är det till exempel acceptabelt att ett autonomt vapen på egen hand beslutar om vapeninsats, och i så fall under vilka förhållanden?

Fram till nyligen var alla datorprogram som installerades i vapensystem skrivna av människor. Detta har förändrats och i dag används maskininlärningsalgoritmer som automatiserar kodningen av datorprogram efter att ha utsatts för tusentals exempel på vad som karakteriserar ett framgångsrikt uppdrag. Detta innebär nya svårigheter. Sådan programkod är komplex och det kan vara mycket svårt, eller omöjligt, att förutse hur den kommer att agera i varje enskilt fall. Testning kan reducera, men inte eliminera risken, att systemet agerar på något oönskat sätt under vissa omständigheter.

I dag saknas specifika internationella regelverk för autonoma vapensystem. Diskussioner har pågått sedan 2014 om att i tillägg till FN:s konvention om vissa konventionella vapen¹³ förbjuda helt automatiska vapensystem som saknar mänsklig inblandning i beslutskedjan, så kallade Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS), men detta har inte resulterat i någon överenskommelse. Inom EU har diskus-

¹² De allmänna principerna handlar bland annat distinktion, proportionalitet och förbud mot onödigt lidande och överflödigt skada. Det är till exempel enligt dessa principer förbjudet att använda vapen som är urskillningslösa, det vill säga vapen som inte kan göra åtskillnad mellan de som deltar och de som inte deltar i striderna. De specifika regleringar av vapen som antagits bygger på dessa grundläggande principer.

¹³ Förenta nationerna. United Nations' Convention on Certain Conventional Weapons (CCW). 2001-12-21. <https://geneva-s3.unoda.org/static-unoda-site/pages/templates/the-convention-on-certain-conventional-weapons/CONVENTION.pdf> (Hämtad 2021-11-04).

sioner om att reglera användningen av autonoma vapensystem initierats men dessa diskussioner är i ett tidigt skede och har ännu inte lett till några resultat.

En av orsakerna till att ingen internationell reglering har utarbetats är svårigheten att tydligt definiera och avgränsa vilka vapensystem ett sådant regelverk ska omfatta.

Utveckling av autonoma vapensystem pågår för närvarande i flera länder, däribland Australien, Iran, Israel, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA. USA har deklarerat att man inte avser införa vapensystem som saknar mänsklig delaktighet i beslutskedjan för vapensinsats men har tillsammans med Ryssland motsatt sig införande av ett internationellt förbud mot autonoma vapen. Kina har, trots pågående utveckling i landet, sagt sig vara positiv till en internationell reglering.

Artificiell intelligens och maskininlärning får mycket uppmärksamhet men behovet av etiska, moraliska och juridiska överväganden är inte enbart kopplade till dessa områden. Ett annat område där det också är högaktuellt är inom mänsklig förstärkning. Mänsklig förstärkning innebär att människors fysiska, sensoriska eller kognitiva förmågor förstärks genom olika åtgärder som kan vara tillfälliga eller permanenta. Vissa typer av mänsklig förstärkning kan ske genom implantat eller nyttjande av medicinska preparat. Detta leder bland annat till etiska och moraliska överväganden om vad som är acceptabelt att utsätta egna soldater för. Det finns i dag ingen debatt kring reglering av metoder för mänsklig förstärkning på det sätt som är fallet för autonoma vapensystem.

I brist på specifik internationell reglering är den humanitära rättens allmänna principer vägledande för vad som ska anses vara tillåtna vapen och stridsmetoder. Utan specifika regler finns risk för att olika aktörer väljer att göra olika tolkningar vilket i så fall troligen gynnar den aktör som gör den mest generösa tolkningen.

Oavsett om humanitära rättens allmänna principer ska gälla eller om en specifik reglering kommer till stånd så kommer regleringen inte att bli effektiv om det inte finns förtroende mellan de militärt starka aktörerna för att regleringen kommer att efterlevas.

Som konstaterades i inledningen till detta avsnitt är etiska, moraliska och juridiska frågeställningar kopplat till vapenutvecklingen inte någon ny företeelse. Dessa frågeställningar bedöms även framdeles kräva överväganden i enskilda materielprojekt.

8.2 Snabb teknikutveckling påverkar materielens livslängd

Livslängden för militär materiel kan betraktas utifrån tre olika perspektiv; tekniskt, operativt respektive ekonomiskt. Med teknisk livslängd avses den tid materielen med hjälp av normalt underhåll kan användas för avsett ändamål. Operativ livslängd¹⁴ är den tid materielen är relevant för den uppgift den ska bidra till att lösa. Den ekonomiska livslängden är den tid som det är ekonomiskt rationellt att använda materielen.

Materielens tekniska livslängd är beroende av materielens egenskaper och dess hållbarhet. Den tekniska livslängden påverkas inte i sig av teknikutvecklingen, dock kan utvecklingen leda till förändrade gränssytor och nya standarder som innebär att äldre materiel inte längre är kompatibel med nyanskaffad materiel och därför behöver modifieras eller ersättas.

Den operativa livslängden beror på vilken uppgift materielen ska användas för och på motståndarens förmåga. En potentiell motståndare som inför nya förmågor eller förbättrad prestanda på sin egen materiel ger förändrade förutsättningar för våra förband att lösa sin uppgift. Med en motståndare som drar nytta av teknikens möjligheter kan således en snabb teknikutveckling begränsa den operativa livslängden för vår materiel. Hur avgörande en viss materiels egenskaper och prestanda är för förbandens möjligheter att framgångsrikt lösa sitt uppdrag varierar mellan olika materielslag. Vissa typer av materiel är därför viktigare att hålla konkurrenskraftig mot motståndaren än andra typer av materiel. Eftersom den operativa livslängden är beroende av vilka uppgifter materielen ska användas för så kan materiel som nått sin operativa livslängd i ett förband fortfarande vara operativt relevant för ett annat förband med annan uppgift eller hotbild.

Materielens ekonomiska livslängd beror i hög grad av dess drift- och underhållskostnader. Slitage kan öka underhållsbehovet så att det till slut är mer kostnadseffektivt att ersätta materielen än att fortsätta reparera. Även tillgången till reservdelar och till nödvändig

¹⁴ Luftförsvarskommittén definierar i SOU 2014:88. Luftförvarsutredningen 2040 det närliggande begreppet "taktisk livslängd" som den tid en funktion, som kan realiserats med ett eller flera tekniska system, är relevant för den uppgift som funktionen bidrar till att lösa. Förlängning av operativ livslängd kan ske genom utbyte, eller modifiering, av de ingående tekniska systemen, för ändrad funktion som svarar upp mot förändrade krav.

kompetens för att underhålla materielen påverkar drift- och underhållskostnaderna och därmed den ekonomiska livslängden.

8.3 Teknikutvecklingen påverkar förutsättningarna för reservdelsförsörjningen

Som konstaterats innebär den snabba teknikutvecklingen inom vissa områden att produkter (komponenter) ofta har en kort livstid innan de ersätts av nya. Detta är särskilt påtagligt inom elektronikområdet där man i många fall får räkna med att komponenter och produkter är tillgängliga i högst cirka 18 månader innan de ersätts av nya. Denna korta livscykel för komponenter och delsystem innebär särskilda utmaningar när det gäller att säkra tillgången till reservdelar. Problematiken är dock inte avgränsad till produkter och komponenter som är föremål för snabb teknikutveckling. Med de generellt långa livscyklerna som gäller för försvarsmateriel så är det regel snarare än undantag att produkterna slutar tillverkas långt innan materielen avvecklas med därpå följande konsekvenser för reservdelstillgång. Ett sätt att hantera detta är att anskaffa stora lager av reservdelar som täcker hela den planerade livscykeln. Detta angreppssätt är dock ofta förenat med stora kostnader och det ger inte möjlighet att dra nytta av den teknikutveckling som sker och som innebär att nya generationer av produkter blir tillgängliga med utökad funktionalitet och förbättrad prestanda. Om reservdelar inte anskaffas för hela den planerade livscykeln är successiv ersättning av komponenter som blir ”obsoleta”, och därför inte längre kan anskaffas, en viktig del av vidmakthållandet av materielen.

Additiv tillverkning kan komma att påverka förutsättningarna för framtidens reservdelsförsörjning. Additiv tillverkning gör det möjligt att genom 3D-utskrift tillverka reservdelar som inte längre går att köpa från ursprungstillverkaren men också att tillverka reservdelar i nära anslutning till det förband som har behov. Additiv tillverkning används i dag på försöksnivå i militära sammanhang.

8.4 Teknikutvecklingen innebär behov av att materielen kan modifieras

Trots den höga teknikutvecklingstakten och dess påverkan på materielens livslängd så är trenden att vapensystem och plattformar som flygplan, stridsfordon och fartyg lever allt längre. Skäl till detta är bland annat att de höga kostnaderna för utveckling av tekniskt avancerade system innebär att marginalnyttan av att ersätta befintliga system med nya är begränsad. Stegvisa mindre förbättringar av befintliga plattformar (till exempel flygplans motorprestanda) kombinerat med tillförandet av helt nya undersystem (till exempel nya vapensystem) är mer kostnadseffektivt än framtagandet av nya plattformar fram till dess att befintliga plattformar måste avvecklas och/eller nya plattformar erbjuder en avsevärt högre förmåga.

Allt längre livscyklar för vapensystem och plattformar innebär i kombination med teknikutvecklingen att materiel behöver kunna modifieras för att bibehålla sin operativa relevans, för att fortsätta vara kompatibel med nyanskaffad materiel samt för att säkerställa att materielen kan vidmakthållas och underhållas genom att obsoleta komponenter ersätts av nya som går att återanskaffa.

Frekvensen och omfattningen på behovet av modifieringar varierar. Modifieringar för att ersätta obsoleta komponenter är i många fall av mindre dignitet medan modifieringar för att möta nya operativa krav kan ställa krav på omfattande åtgärder som i vissa fall behöver föregås av studier för att hitta rätt lösning.

Vid sidan av modifiering av materielens fysiska utformning sker modifiering genom mjukvaruuppgraderingar. Mjukvarubaserade lösningar får en allt större roll såväl civilt som militärt. För militära system gäller, liksom för civila, att viss programvara kan behöva uppgraderas på i princip daglig basis för att möta säkerhetskrav eller för att kontinuerligt optimera systemets prestanda. Detta är en särskild utmaning i militära system som av praktiska och säkerhetsmässiga skäl inte kan vara kontinuerligt uppkopplade.

Hur modifieringar hanteras varierar inte bara mellan olika typer av modifieringar utan också mellan olika materielområden¹⁵. Utredningen konstaterar att en genomtänkt kravställning och utformning av materielen kan underlätta modifieringar. I kombination med åter-

¹⁵ Inom vissa materielområden sker modifieringar löpande medan andra typer av materiel endast uppgraderas en eller ett fåtal gånger under sin livslängd.

kommande modifieringar skapas förutsättningar att hålla materielen användbar genom att obsoleta delar ersätts men också operativt relevant genom att uppgraderingar kan ske för att utnyttja nya tekniska möjligheter eller möta nya krav på interoperabilitet eller nya hot.

Den frekvens med vilken materielen modifieras behöver anpassas till förutsättningarna att praktiskt genomföra förändringarna, att hantera systemsäkerhet¹⁶ och informationssäkerhet med mera. Exempelvis måste modifieringar planeras och genomföras på ett sådant sätt att man kan säkerställa att inte skadlig mjukvarukod införs. Vidare behöver förutsättningarna för utbildning beaktas. Om modifieringar som påverkar handhavandet av materielen inte åtföljs av utbildning kan modifieringen begränsa förbandets förmåga i stället för att förbättra den.

En högre omsättningstakt av komponenter och delsystem och behovet av modifieringar ställer dock även krav på att processer för systemsäkerhet och informationssäkerhet samt metoder för att genomföra utbildning stödjer ett högre tempo i materielförsörjningen.

8.5 Teknikutvecklingstakten ställer krav på utformningen av anskaffningsprocessen

De korta livscyklar för komponenter och delsystem som beskrivs ovan innebär inte bara utmaningar för försörjningen av reservdelar och kompetens under materielens livscykel. Teknikutvecklingen innebär också, i kombination med de långa ledtider som generellt gäller för anskaffning av försvarsmateriel, utmaningar vid nyanskaffning. Detta gäller särskilt för materiel med ett stort elektronikinnehåll. Det är inte ovanligt att tiden från att den första marknadsundersökningen görs till att kontrakt tecknas vida överstiger de 18 månader som nämns ovan som en vanlig livstid för elektronik vilket kan innebära att de produkter som är under utveckling vid den tidpunkt då den tekniska kravställningen utformas redan har ersatts av nya produkter vid tidpunkten för kontraktsskrivning. För att dra nytta av de möjligheter som teknikutvecklingen kan medföra behöver denna snabba utveckling beaktas i kravställningar och utvärderingsmo-

¹⁶ Säkerställande att materielen inte orsakar oavsiktlig skada på människor, egendom eller miljö.

deller vid upphandling. Annars finns en risk att kraven resulterar i omoderna och mindre kostnadseffektiva lösningar.

Materiel som från början är kravställd och utformad för att underlätta framtida uppgraderingar, till exempel genom att vara modulariserad kan underlätta uppgraderingar under materielens livscykel.

8.6 Den tekniska utvecklingen ställer krav på flexibilitet i planeringen av materieförsörjningen

Försvarsmaktsplaneringen har ett tioårigt perspektiv. För denna tidsperiod är planeringen avvägd mot tillgängliga ekonomiska medel vilket innebär att det krävs omprioritering för att omhänderta uppkomna eller förändrade behov. Behov av omplanering omhändertas i samband med Försvarets årliga avvägningsprocess som ligger till grund för budgetunderlag och uppdatering av Försvarets verksamhetsplan (FMVP).

Materieförsörjningen kräver långsiktighet, särskilt beträffande större materielssystem där ledtiderna generellt är långa och anskaffning ofta föregås av utvecklingsarbete. Samtidigt innebär dagens snabba teknikutveckling att nya tekniska möjligheter, hot och produkter i vissa fall utvecklas på kortare tid än den planeringshorisont som gäller för materieförsörjningen. Detta ställer krav på flexibilitet i planeringsprocessen för att kunna möta uppkomna eller förändrade behov. Utan förmåga till omprioritering riskerar tidsförhållandena i de administrativa processerna att bli styrande för i vilken takt nya hot och möjligheter kan omsättas i ny eller modifierad materiel. Teknikutvecklingstakten ställer således krav på en planeringsprocess för materieförsörjningen som är långsiktig samtidigt som den vid behov möjliggör omplanering och omprioritering för att nya möjligheter och hot ska kunna omhändertas så att förbanden kan hållas operativt relevanta.

Behovet av flexibilitet i planeringen av materieförsörjningen för att snabbt kunna möta uppkomna hot och möjligheter ska dock inte tolkas som att alla nya hot och möjligheter ska omhändertas genom omplanering. Nyttan av att göra omprioriteringar måste noga ställas mot de konsekvenser detta ger i form av senareläggning av andra behov.

För att uppnå största möjliga militära nytta måste anskaffning och modifiering av materiel samordnas med annan verksamhet som utbildning av personal och utveckling av stridsteknik och doktrin.

8.7 Behovet av utveckling för att kunna nyttja teknikens möjligheter

För att ha goda förutsättningar att möta en kvalificerad motståndare som utnyttjar teknikens möjligheter krävs i många fall att materiel som har stor påverkan på ett förbands förmåga och som därigenom är avgörande för förbandets möjlighet att framgångsrikt lösa sin uppgift ligger i teknikens framkant. För att skapa förutsättningar för detta krävs teknikutveckling och en öppenhet för att tidigt tillämpa ny teknik.

Materielförsörjningen av det militära försvaret tar, sedan 2009, sin utgångspunkt i de så kallade materielförsörjningsprinciperna. Dessa principer anger att, om operativa behov kan mötas, materielbehov i första hand ska tillgodoses med redan anskaffad materiel som vid behov uppgraderas, i andra hand genom nyanskaffning av på marknaden befintlig och beprövad materiel och först i tredje hand, om inte behoven kan tillgodoses med befintlig eller beprövad materiel, genom utveckling av ny materiel. Principen att undvika utveckling och i så stor utsträckning som möjligt köpa materiel som redan används av andra försvarsmakter minimerar risk och ger goda förutsättningar till kostnadskontroll i materielförsörjningen. Däremot bidrar principen inte till nyttjandet av ny teknik för att på så sätt uppnå taktiska fördelar mot en kvalificerad motståndare. Teknikutvecklingen går i dag på många områden så fort att det finns en inneboende konflikt mellan beprövad materiel och att utnyttja teknikens möjligheter. För att nyttja teknikens möjligheter kan utveckling av nya produkter krävas. I många fall krävs dock inte nyutveckling av materiel från grunden utan de eftersträvade fördelarna kan ofta uppnås genom vidareutveckling av en på marknaden existerande produkt.

Värdet av utveckling av nya produkter ska dock inte överskattas. Ny teknik är inte per definition bättre än befintlig. Nyttan måste ställas mot den tid som krävs samt risken för att utvecklingen inte blir framgångsrik. Utveckling behöver därför motiveras med en tydlig argumentation för vilka fördelar som kan uppnås jämfört med

existerande materiel samt vilka risker de olika alternativen innebär. För att demonstrera eller värdera vilka möjligheter ny teknik innebär krävs dock i många fall ett visst mått av utveckling.

8.8 Utveckling innebär risk

Utveckling innebär att omsätta en idé i tillämpning. Utveckling innebär per definition osäkerhet. Det finns alltid en risk för att sådant som inte gjorts förut misslyckas och att utvecklingen eller en ny tillämpning av befintlig teknik visar sig inte vara framgångsrik eller att det krävs mer tid och resurser än planerat innan resultatet kan användas praktiskt. Vill man nyttja de möjligheter som ny teknik ger behöver detta accepteras och risken hanteras.

Huvuddelen av den statligt finansierade utvecklingen på försvarsmaterielområdet sker i dag inom ramen för de materielprojekt som ska leverera materiel till Försvarsmaktens förband. Detta är en logisk konsekvens av materieförsörjningsprinciperna från 2009, som anger att så långt det är möjligt ska beprövad materiel anskaffas. Eventuell utveckling genomförs för att i ett specifikt materielprojekt möta operativa behov som inte kan mötas med existerande materiel.

Modellen med att genomföra teknikutvecklingen inom ramen för materielprojekten (och inte i separata utvecklingsinsatser innan beslut om anskaffning) innebär att en stor del av de tekniska osäkerheterna kvarstår till efter det formella beslutet om anskaffning av ny materiel har fattats. Eventuella förseningar på grund av tekniska problem riskerar därmed att få direkt påverkan på hela materielprojektets genomförande, inklusive dess införandeplan.

Den tidigare chefen för israeliska försvarsmaktens utvecklingscenter, Dr Meir Finkel, beskriver i boken *On Flexibility* värdet av att lägga det definitiva beslutet om anskaffning sent i processen för att på så sätt få möjlighet att studera flera olika lösningar eller pröva alternativa lösningar i prototyper.¹⁷ Finkel framhåller också värdet av att integrera forskning och utveckling i anskaffningsprocessen och att använda demonstratorer för att värdera militär nytta med ett koncept eller en teknik.

¹⁷ Finkel, Meir. *On Flexibility, Recovery from Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield*. Redwood City: Stanford University Press, 2011.

Fram till cirka 2008 avsatte Försvarmakten medel för icke objektsbunden teknikutveckling som syftade till att utveckla och värdera tekniska alternativ inför beslut om anskaffning. Denna icke objektsbundna utveckling bidrog till att hantera tekniska vägval och risker innan beslut om anskaffning. Det materielutvecklingsprogram som är under införande i Försvarmakten har liknande syften och kan bidra till bättre beslutsunderlag inför anskaffningsbeslut.

8.9 Slutsatser kring teknikutvecklingens konsekvenser på utformningen av materieförsörjningen

Teknikutveckling i stort drivs och finansieras i dag i hög grad av civila intressen. Detta innebär inte att alla behov det militära försvaret har av teknik och materiel möts av civilt driven utveckling. En militär teknikutveckling krävs för att utveckla specifika militära system, anpassa civil teknik till militära krav samt för att värdera möjligheter och begränsningar med ny teknik. För att säkerställa att hela bredden av det militära försvarets behov omhändertas behöver delar av forskningen och teknikutvecklingen vara statligt styrd och finansierad.

Sverige är beroende av teknikförsörjning från andra länder. Det svenska beroendet av USA är särskilt påtagligt. För att kunna räkna med denna teknikförsörjning i framtiden krävs att Sverige har förmåga att hindra oönskad vidare spridning till andra länder. Detta är inte nytt men konkurrenssituationen mellan västvärlden och Kina, som är en viktig handelspartner för Sverige, innebär en tydligare balansgång mellan ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen än vad som krävts tidigare.

Ledtiderna i materieförsörjningen är generellt långa vilket bland annat beror på stort teknikinnehåll och kravet på kundanpassning för att materielen ska samfundera med annan materiel. Dessa ledtider ställer krav på långsiktighet i planeringen. Samtidigt kan omvälvande teknologier, nya tillämpningar av teknologier eller kombinationer därav leda till snabba förändringar som ger förändrade förutsättningar. Det bör därför finnas flexibilitet inbyggd i materielplaneringsprocessen så att omprioritering kan ske för att möta snabbt uppkomna behov. Anskaffningsmetoderna behöver också, inom områden där utvecklingen är snabb, anpassas för att omhänderta det faktum att

tekniska förutsättningar hinner förändras mellan tidpunkten för ett anskaffningsbeslut till dess att materielen ska levereras.

Utveckling är per definition osäker och innebär ett visst mått av risk. I dag sker huvuddelen av den av staten finansierade utvecklingen inom ramen för materielprojekten. Det innebär att Försvarsmakten har att hantera den sammantagna risken för förseningar, kostnadsökningar och kravunderskridanden samt ytterst de operativa konsekvenser detta medför. Icke objektsbunden teknikutveckling ger förutsättningar att tidigt hantera dessa osäkerheter och reducera den risk de innebär innan beslut om anskaffning sker. Med bättre beslutsunderlag inför beslut om anskaffning av ny materiel kan risken i materielprojekten reduceras utan att för den skull innebära att man avsäger sig från nyttjandet av ny teknik.

Teknikutvecklingen påverkar även vidmakthållandet av anskaffad materiel. I många fall, särskilt inom elektronikområdet, tillverkas produkter endast under en kort tid innan de ersätts av nya vilket bland annat påverkar förutsättningarna för reservdelsförsörjningen. Om inte reservdelar kan anskaffas kan det kräva modifiering för att ersätta obsoleta komponenter och delsystem med nya. Behov av modifieringar kan också uppstå för att hålla materielen operativt relevant i förhållande till en kvalificerad motståndare. Sammantaget innebär teknikutvecklingstakten att materiel i många fall kommer att behöva modifieras oftare än vad som är fallet för många typer av materiel i dag. För exempelvis programvara kan det i princip föreligga behov av kontinuerlig uppgradering. Materiel som från början är kravställd och utformad för att underlätta framtida uppgraderingar, till exempel genom att vara modulariserad kan bidra. Mer frekventa modifieringar av materiel än i dag kan också innebära att metoder för att planera och genomföra vidmakthållande behöver förändras.

Behov av återkommande modifieringar bör också övervägas i valet av affärsmodell. Återkommande modifieringar innebär ofta att det krävs en långsiktig relation mellan leverantör och kund. Detta är dock inte det enda området där relationen mellan företag och staten påverkas av teknikutvecklingen.

9 EU:s påverkan på materieförsörjningen

I det här kapitlet beskrivs och analyseras EU:s påverkan på svensk materieförsörjning. Analysen omfattar initiativ och åtgärder på det säkerhets- och försvarspolitiska området samt aktuella industri- och marknadsinitiativ. Utredningen har uppdraget att klarlägga vilka krav Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) ställer på staten och svenska försvarsföretag, samt föreslå hur nationella intressen bäst ska tillgodoses inom ramen för fonden. EDF och dess konsekvenser analyseras därför särskilt.

9.1 EU:s initiativ och inriktningar

EU har de senaste åren tagit flera initiativ till att bli en ännu starkare säkerhets- och försvarspolitisk aktör, bland annat genom inrättandet av EDF 2021¹ och genom inrättandet av generaldirektoratet för försvarsindustri och rymd (Directorate-General for Defence Industry and Space, DG DEFIS) 2020 samt beslutet om EU:s strategiska kompass och försvarspaketet under 2022. EU-kommissionen har också tydligt kommunicerat att de uppfattar ett behov av en europeisk försvarsunion.²

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om uppbävande av förordning (EU) 2018/1092.

² Se t.ex. Europeiska kommissionen. *Tal om tillståndet i unionen 2021 av ordförande Ursula von der Leyen. State of the union 2021.*

9.1.1 Säkerhets- och försvarspolitiska initiativ

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) är en politik som omfattar EU:s arbete inom försvar och krishantering, inbegripet försvarssamarbete och samordning mellan medlemsstaterna. GSFP är en integrerad del av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) och har gett upphov till EU:s interna politiska och militära strukturer som möjliggör militära och civila uppdrag och insatser utanför EU. Lissabonfördraget (EU-fördraget) fastställer den övergripande ramen för GSFP och det är Europeiska unionens råd som fattar beslut.

Under de senaste åren har GSFP utvecklats i snabb takt genom ett flertal olika initiativ. Utredningen har i detta avsnitt avgränsat sig till de initiativ som ligger närmast materielförsörjningsfrågorna, dvs. övergripande inriktning för EU:s säkerhets- och försvarspolitik samt initiativ som är kopplade till analys av förmågebehov och gemensam förmågeutveckling. 2008 lanserades EU:s gemensamma förmågeutvecklingsplan (Capability Development Plan, CDP). Syftet med CDP är att utifrån olika framtidsscenarioer rekommendera förmågor som europeiska styrkor behöver för att kunna hantera en rad möjliga utvecklingar. Målet är att ge en bild av europeisk militär förmåga över tid och att ge medlemsstaterna ett underlag att utgå ifrån när de fattar beslut om prioriteringar och möjligheter till samarbeten.³

I EU:s globala strategi från 2016, som utarbetades av EU:s utrikes-tjänst (European External Action Service, EEAS), presenterades en vision för hur EU bland annat ska garantera säkerhet och ekonomiskt välstånd för EU:s medborgare, hur internationella relationer, konflikter och fred och säkerhet ska hanteras och hur EU ska se på sitt närområde utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv.⁴

Mot bakgrund av EU:s globala strategi har flera åtgärder inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken vidtagits, bland annat inrättades en samordnad årlig översyn av försvaret (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) 2016 och en utvecklad form av det permanenta strukturerade samarbetet (Permanent Structured Cooperation, PESCO) under 2017. CARD syftar till att förse medlemsstaterna och EU med en bild av nuvarande försvarsförmågor i

³ European Defence Agency. Capability Development Plan. *European Defence Agency*.

⁴ European External Action Service. *Shared vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*.

Europa och att identifiera möjliga områden för försvarssamarbeten.⁵ CARD ger bland annat ingångsvärden till vilka nya Pesco-projekt som föreslås.

Pesco är ett mellanstatligt ramverk och en process för att fördjupa försvarssamarbetet mellan de medlemsstater som har kapacitet och vilja att göra det. Sverige har tillsammans med 24 andra medlemsstater gått med i Pesco och undertecknat bindande åtaganden om att investera, planera, utveckla och använda förmågor mer gemensamt inom unionens ramverk.⁶ Pesco finansieras således genom medlemsstaterna egna budgetar. För att påverka Pesco krävs deltagandestatus. Sverige är deltagare i nio och observatör i femton av 60 projekt.⁷

Den 21 mars 2022 beslutade Europeiska unionens råd om EU:s strategiska kompass.⁸ EU:s strategiska kompass omfattar en analys av globala och regionala hot samt av konflikter i närområdet.⁹ Kompassen innehåller också förslag på vilka förmågor EU ska ha, hur olika förmågor ska förbättras samt inom vilka materielområden¹⁰ och för vilka plattformar som gemensamma lösningar ska sökas. Därtill innehåller kompassen en inriktning för hur teknikutvecklingen ska mötas samt hur EU ska förhålla sig till olika samarbetspartner som Nato, OSSE och enskilda länder. I EU:s strategiska kompass betonas viljan att fullt ut nyttja EU:s olika finansiella instrument. För att ytterligare stärka konkurrenskraften i EU:s försvarsindustri, anges att möjligheterna att stimulera gemensam anskaffning av utrustning/materiel som utvecklats med EU-medel och tillverkats inom EU ska utforskas.

⁵ European Defence Agency. COORDINATED ANNUAL REVIEW ON DEFENCE (CARD). *Permanent Structured Cooperation*. 2022.

⁶ Permanent Structured Cooperation (PESCO). NEWS & DOCUMENTS.

⁷ Regeringsbeslut 10. 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk*. Bilaga 4. Försvarets materielverks deltagande i Pesco och Regeringsbeslut 9. 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarmakten*. Bilaga 9 Försvarmaktens deltagande i Pesco.

⁸ Council of the European Union. *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*.

⁹ Analysen baseras på underlag från medlemsstaterna.

¹⁰ De föreslagna gemensamma materielområdena baseras på de föreslagna områdena för utveckling i CARD.

9.1.2 Initiativ för utvecklingen av den inre marknaden

Ramverket för EU:s inre marknad sätts genom EUF-fördraget. Beslut om gemensamma initiativ och inriktningar fattas av EU-kommissionen och EU-parlamentet. Generella regelverk och initiativ som lanseras inom ramen för den inre marknaden berör även försvarsmarknaden. EU:s upphandlingsregelverk, inklusive försvars-upphandlingsdirektivet, är ett tydligt exempel.¹¹

EU:s industristrategi, som presenterades 2020, siktar mot målet att EU fortsatt ska vara en framträdande industriregion. Strategin pekar på flera initiativ som ska möjliggöra detta. Det handlar bland annat om grön omställning, satsningar på forskning och innovation, kompetensförsörjning och en målsättning att stärka EU:s industriella och strategiska oberoende.¹² Inriktningen att stärka det industriella och strategiska oberoendet handlar om att säkerställa tillgången till viktiga material och tekniker, livsmedel och infrastruktur genom att utveckla den inre marknaden på dessa områden. Industristrategin pekar ut flera medel för att uppnå detta mål. Det handlar till exempel om granskning av utländska direktinvesteringar, att bygga upp en strategisk digital infrastruktur, att utveckla den europeiska försvarsindustrin, diversifiera råvaruförsörjningen och att ta fram en strategi för försörjningen av läkemedel. Åtgärderna ska bland annat ge försörjningstrygghet för el och råvaror.

Forskningssatsningarna kanaliseras bland annat genom ramprogrammet Horisont Europa som omfattar cirka 95 miljarder euro under perioden 2021–2027. Programmet syftar bland annat till att stärka EU:s vetenskapliga och tekniska grund samt till att främja EU:s innovationskapacitet, konkurrenskraft och jobbskapande. Budgeten för EDF ingår som en egen fristående del av ramprogrammet.¹³

EU har vidtagit särskilda åtgärder för att utveckla den europeiska försvarsmarknaden. 2016 presenterade kommissionen den Europeiska handlingsplanen för försvarsområdet (European Defence Action Plan, EDAP), i vilken inriktningarna i den globala strategin

¹¹ Se kapitel 6.

¹² Se t.ex. Europeiska kommissionen. *Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, europeiska rådet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. En ny industristrategi för EU*. Bryssel, 10 mars 2020.

¹³ Vinnova. Horisont Europa. *Vinnova*. 2022.

konkretiserades.¹⁴ I EDAP beskriver EU-kommissionen utmaningar med sjunkande försvarsutgifter, en fragmenterad satsning på olika materielsystem i medlemsstaternas försvarsbudgetar och ett lågt nyttjande av möjligheterna till gemensamma förmågeutvecklingsprojekt. Detta menar EU-kommissionen leder till ineffektivitet och suboptimering när det gäller kapacitet, organisation och försvarsutgifter inom EU. Utmaningarna beskrivs delvis genom jämförelser med USA. I planen beskrivs att EU kan skapa ett mervärde för EU:s försvarsförmåga genom att förbättra försvarsindustrins konkurrenskraft, stimulera till försvarssamarbete samt minska onödiga dubblingar och främja effektivare användning av offentliga medel.

För att stärka EU:s strategiska oberoende och möta dessa utmaningar presenterades EDF samt de förberedande programmen försvarsindustriutvecklingsprogrammet (European Defence and Industrial Development Programme, EDIDP) och den förberedande åtgärden för försvarsforskning (Preparatory Action on Defence Research, PADR). EDF:s syfte är att koordinera och öka de nationella satsningarna på forskning och utveckling inom försvarsområdet inom EU. EDF samspelar med de ovan redovisade initiativen inom GSFP. De förmågebehov som identifieras i CDP är bland andra ingångsvärden för bedömningen av EDF-projekt. Referenser till CARD återfinns i EDF:s arbetsprogram och de projektämnen som återfinns där. Vidare ger deltagande i Pesco möjligheter till utökad finansiering i EDF. Utredningen återkommer till EDF i mer detalj i avsnitt 9.2 nedan.

EU-kommissionens försvarspaket presenterades den 15 februari 2022 och beskriver en ökad ambition om gemensam utveckling och anskaffning av försvarsmateriel, bland annat genom EDF. Syftet är att uppnå kostnadseffektivisering, interoperabilitet samt ökad integration av försvarsmarknaden.¹⁵ För att åstadkomma det avser kommissionen utforska olika typer av incitament, till exempel momsundantag för materiel som utvecklas gemensamt inom EU och en extra finansieringsbonus för de EDF-projekt där stödjande medlemsstaterna förbinder sig att anskaffa produkterna. Vidare uppmuntrar

¹⁴ Europeiska kommissionen. *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. En europeisk försvarshandlingsplan*. COM(2016) 950 final. Bryssel, 30 november 2016.

¹⁵ Europeiska kommissionen. *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Commission contribution to European defence*. COM(2022) 60 final. Strasbourg, 15 februari 2022.

EU-kommissionen medlemsstaterna att utforska möjligheter att harmonisera exportkontrollregelverken, framför allt för de produkter som utvecklas gemensamt. Syftet är att medfinansierande medlemsstater ska ha tillgång till den internationella marknaden på lika villkor.

Försvarspaketet inkluderar även insatser inom rymdområdet, cybersäkerhet samt forskning och utveckling, där EU avser kartlägga kritiska teknologier och beroenden utifrån input från medlemsstaterna och industrin. EU:s innovationskraft ska stärkas bland annat genom etablerandet av en innovationsinkubator under 2022.

Medlemsstaternas stats- och regeringschefer har genom Versailles-deklarationen uppmanat EU-kommissionen att i samordning med Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA) lägga fram en analys av de strategiska bristerna och vilka investeringar som behövs på försvarsområdet och att föreslå alla ytterligare initiativ som krävs för att stärka den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen.¹⁶ Analysen ska vara klar i mitten av maj 2022.

Det finns andra initiativ som mer indirekt rör försvarsmarknaden, men som ändå kan få en stor påverkan. Ett sådant exempel är förslaget till kriterium för hållbarhetsmärkning med EU-blomman (EU Ecolabel), vilket riskerar att begränsa försvarsföretagens tillgång till kapitalmarknaden.¹⁷

9.1.3 Slutsatser

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att EU nyttjar såväl ekonomiska som administrativa och informativa styrmedel¹⁸ för att utveckla den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och den inre marknaden på försvarsområdet. Påverkan sker genom såväl enskilda som sammansatta initiativ.

De strategier som beslutats inom EU tydliggör några övergripande prioriteringar. I EU:s industristrategi tydliggörs exempelvis en

¹⁶ *Versailles Declaration*. Informal meeting of the Heads of State or Government. Versailles, 11 mars 2022.

¹⁷ Se kapitel 7.

¹⁸ *Ekonomiska* styrmedel påverkar aktörers beteende i en för samhället önskvärd riktning genom att tillföra eller beröva aktörerna materiella resurser, till exempel via subventioner eller skatter. *Administrativa* styrmedel påverkar aktörers beteende genom att vara tvingande, till exempel lagar eller förordningar. *Informativa* styrmedel påverkar aktörers beteende genom kunskapsöverföring och/eller attitydpåverkan, till exempel via informationskampanjer, utbildning eller rådgivning.

ambition om ökad ekonomisk säkerhet¹⁹ och en stärkt strategisk autonomi samt att EU:s hållning till internationella försörjnings- och värdekedjor påverkas av säkerhetspolitiska bedömningar och i viss mån protektionism. Det kan komma att påverka vilka länder och företag utanför EU som kan inkluderas eller exkluderas i försörjnings- och värdekedjor i framtiden. Framöver kan arbetet med ekonomisk säkerhet få än större betydelse för synen på EU:s inre marknad och ytterligare vidga gränserna för vad som ses som säkerhetspolitiskt viktigt.

Utredningen konstaterar också att initiativen inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna är tätt sammankopplade och att EU stegvis har skapat instrument och processer för att gå mot en alltmer strukturerad och koordinerad förmågeutveckling och fördjupade försvarssamarbeten. Initiativen på det försvars- och säkerhetspolitiska området har också genom EU:s strategiska kompass knutits starkare samman till en gemensam spelplan. De nyare initiativen breddar omfattningen och skapar nya incitament för utvecklingen av gemensamma förmågor och fördjupade försvarssamarbeten.

Med EU:s strategiska kompass har även en mer konkret och sammanhängande gemensam säkerhets- och försvarspolitik formulerats, jämfört med EU:s globala strategi. Kompassen innebär därför en ökad tydlighet om hur EU som enhet ska se på hotbilden, behoven av gemensam förmågeutveckling samt andra länder och organisationer. I grunden ligger EU-kommissionens och EEAS önskan om ett starkare EU och en utveckling mot en försvarsunion. På samma sätt är EDAP ett tydligt uttryck för en önskan om en effektiv, defragmenterad och konsoliderad marknad som stödjer idén om en EU-gemensam förmågeutveckling. Genom att skapa incitament och verktyg är ambitionen att medlemsstaterna i större utsträckning ska välja gemensamma lösningar och inomeuropeiska samarbeten. EDF är tack vare sin finansiella omslutning det hittills mest kraftfulla verktyget för att åstadkomma detta.

Inrättandet av DG DEFIS medförde att försvarsindustri- och rymdfrågorna fick en institutionellt tydligare hemvist i kommissionen och en särskild kommissionär. Detta innebär också att EU-kommissionen har resurssatts och kan utveckla kompetens för att

¹⁹ Ekonomisk säkerhet kan generellt definieras som en nations förmåga att upprätthålla de varor och tjänster den behöver för att säkerställa sin nationella säkerhet. Se Horrigan, Brenda L., Karasik, Theodore, Lalgee, Rennison. 2008.

ytterligare kunna utveckla EU:s försvarsindustripolitik i enlighet med de säkerhets- och försvarspolitiska inriktningarna, vilket borgar för ett fortsatt högt tryck i dessa frågor.

Ytterligare drivkraft kommer av den tydliga politiska viljan att förstärka den försvarsindustriella basen till följd av det försämrade säkerhetsläget som kriget i Ukraina medfört och som kommer till uttryck i Versaillesdeklarationen.

9.2 Europeiska försvarsfonden

9.2.1 Bakgrund, syfte och ramar

Det övergripande målet för EDF är att främja konkurrenskraften, effektiviteten och innovationsförmågan inom den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Detta ska bidra till unionens strategiska oberoende och dess handlingsfrihet genom att stödja gemensamma aktiviteter och gränsöverskridande samarbete mellan företag (och medlemsstater). EDF ska också främja ett bättre utnyttjande av de industriella möjligheter som skapas genom innovation, forskning och teknisk utveckling i varje skede av den industriella livscykeln för försvarsprodukter och teknik. Ett av de specifika målen är att fonden ska stödja samverkan av utveckling av försvarsprodukter och teknik och därigenom bland annat stödja ett effektivt nyttjande av försvarsutgifter inom unionen, minska fragmenteringen och minska risken för onödigt överlappning.²⁰

EDF finansieras via EU-budgeten och därmed Sveriges EU-avgift. EDF:s totala omfattning är cirka 8 miljarder euro under åren 2021–2027, varav Sveriges finansiering av EDF uppgår till 2,86 procent eller cirka 2 369 miljoner kronor.²¹

EDF innehåller en del för forskning (cirka 2,7 miljarder euro) och en del för utveckling (cirka 5,3 miljarder euro). En viss omfördelning mellan forskning och utveckling får göras (högst 20 procent) av kommissionen. Medlen betalas ut till utförare (företag, institut, myndigheter och lärosäten) och inte till medlemsstaterna.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092, artikel 3.

²¹ Växelkurs 2022-01-24. Utslaget per år uppgår beloppet till cirka 338 miljoner kronor.

9.2.2 Grunderna för att erhålla finansiering från fonden

Regelverket för EDF är omfattande och utredningen koncentrerar därför genomgången till några av de viktigare grunderna för att erhålla finansiering från fonden.

Genom fonden kan forskningsprojekt få finansiering som täcker upp till 100 procent av de stödberättigade direkta kostnaderna.²² Fonden täcker dock inte grundforskning. Minst fyra och högst åtta procent av EDF:s budget ska användas för forskning och utveckling rörande omvälvande (disruptiv) teknik för försvaret. För utvecklingsprojekt i prototypskedet ersätts maximalt 20 procent av kostnaderna, medan andra projektaktiviteter i utvecklingsskedet som provning, kvalificering och certifiering kan få upp till 80 procent av kostnaderna finansierade genom fonden.

Finansieringssatserna för utvecklingsprojekt kan höjas om projekten utvecklas inom ramen för Pesco-projekt, har minst 10 procent av kostnaderna avsatta till små- och medelstora företag eller minst 15 procent av kostnaderna avsatta till midcap-bolag.²³ Den totala ökningen av finansieringssatserna utifrån dessa kriterier är högst 35 procentenheter. Bonusen tillfaller hela konsortiet. Mer än 100 procent av de stödberättigade projektkostnaderna får inte betalas ut från fonden. Inom den ramen ingår också indirekta kostnader.²⁴

För både forsknings- och utvecklingsutvecklingsprojekt krävs att det finns samarbetande utförare från minst tre olika medlemsstater eller associerade länder.²⁵ För utvecklingsprojekt krävs också att medlemsstaterna och/eller utförarna finansierar resterande kostnader för att ansökande utförare ska beviljas ekonomiska medel från fonden. Syftet med denna medfinansiering är att säkerställa att de finansierade utvecklingsåtgärderna är ekonomiskt bärkraftiga, vilket skapar ökade incitament för att produkten utvecklas och att medlemsstaterna upphandlar produkten eller nyttjar tekniken som projekten levererar.

Utförare som återfinns inom unionen eller associerat land, men som har ägare som återfinns utanför unionen eller associerat land (s.k. tredje land), måste ge garantier om att det finns bestämmelser

²² Det gäller dock inte kostnader under utlysnings- och ansökningsskedet.

²³ Ytterligare bonus kan ges för konsortier där små och medelstora företag finns i andra medlemsstater än där utförare som inte är små och medelstora företag finns.

²⁴ De indirekta kostnaderna beräknas antingen som en schablon på 25 procent på de direkta kostnaderna, alternativt genom en nationell modell.

²⁵ För omvälvande tekniker och vissa studier gäller inte detta krav.

som styr hur länder utanför EU kan påverka företaget/organisationens deltagande i projektet, tillgången till känsliga uppgifter och hur immateriella rättigheter och exportkontroll ska hanteras.²⁶ Garantierna godkänns av den medlemsstat där utföraren har sin verksamhet och verkställande ledning i.

Det är tillåtet för utförare från tredjeland (som varken har verksamhet eller ägare inom EU eller associerat land) att ingå i konsortierna, men de är inte berättigade till bidrag för sina kostnader och det finns begränsningar i tillgången till immateriella rättigheter för den utvecklade tekniken.

9.2.3 Processen för program och ansökningar

Processen för urval och tilldelning av projekt inom ramen för EDF inleds med att kommissionen presenterar ett förslag om ett arbetsprogram som medlemsstaterna får lämna synpunkter på. Innehållet i arbetsprogrammet består av olika förmåge- och teknikområden som inkluderar angivna budgetnivåer. Redan i förberedelseskedet förutsätts att det finns projektförslag där konsortier med utförare från åtminstone tre länder ingår. Kommissionen beslutar om årliga arbetsprogram, som också kan innebära att kommande medel från nästa års arbetsprogram intecknas till del. Medlemsstaterna har möjlighet att lämna sitt yttrande till kommissionen innan beslutet. Antagandet kräver stöd från en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna.

Ansökningarna under projektutlysningen sker normalt i konkurrens, men under exceptionella omständigheter kan projekt få direkttilldelning. Direkttilldelning har hittills tillämpats på två projekt inom EDIDP. Tilldelningskriterierna innefattar bland annat bidrag till: spetskompetens, innovation och teknikutveckling, den försvarstekniska och -industriella basens konkurrenskraft och oberoende (inklusive försörjningstrygghet) samt gränsöverskridande samarbete.

Efter en bedömning av ansökningarna, som sker med hjälp av oberoende experter, väljer kommissionen ut de åtgärder som ska få stöd genom fonden. Medlemsstaterna underrättas om resultaten av

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092, artikel 4.

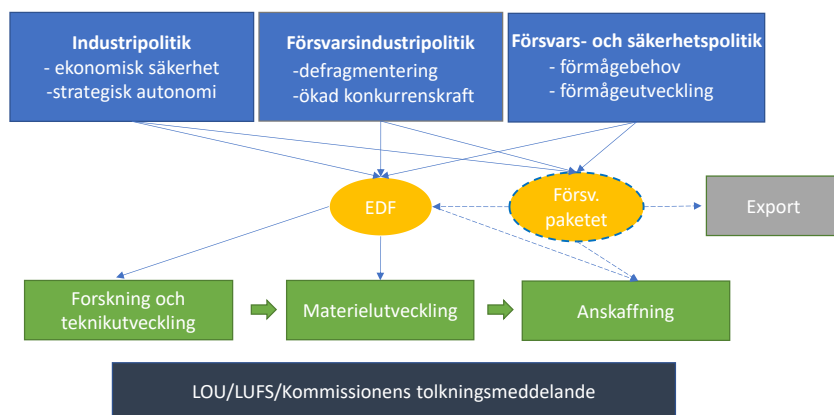
bedömningen och röstar därefter om kommissionens samlade förslag till tilldelning.

9.2.4 Effekter på den europeiska försvarsmarknaden

Incitamenten för gemensam forskning, utveckling och anskaffning

EDF fungerar som ett nav och ett verktyg för att åstadkomma flera politiska inriktningar inom det försvarsrelaterade EU-samarbetet²⁷. I figur 9.1 beskrivs sammanhangen övergripande. Genom att ge ekonomiska incitament för EU-gemensam forskning, utveckling och anskaffning gynnas EU:s strategiska autonomi och ekonomiska säkerhet, liksom förutsättningarna för den gemensamma förmågeutvecklingen. EU:s försvarspaket innehåller nya idéer som dels syftar till att ge ytterligare kraft åt EDF, dels ytterligare incitament för gemensam anskaffning. I figuren är dessa idéer särskilda genom streckade linjer. Skulle dessa idéer genomföras har förutsättningar för en sammanhängande kedja från forskning till materielanskaffning skapats inom EU.

Figur 9.1 EU:s påverkan på materieförsörjningen



²⁷ Med detta avser utredningen verktyg, incitament, initiativ, samarbetsformer med mera, som är riktade mot försvarsfrågor. Detta inkluderar frågor om den försvarstekniska och -industriella basen. Exempel på verktyg och initiativ är EDF och CDP.

Utifrån EDF:s regelverk och ekonomiska omfattning skapas flera olika incitament för medlemsstater och inom EU verksamma företag. Det är fördelaktigt att satsa på forskning och teknikutveckling tillsammans. Här är finansieringen 100 procent och medlemsstaternas olika förutsättningar och behov av materiel är inte lika styrande i dessa tidiga skeden. När det gäller utveckling får kravharmonisering en ökad betydelse, eftersom det är tänkt att utvecklingssamarbetet också ska leda till gemensam anskaffning.

Avsiktsförklaringen från deltagande medlemsstater att gå vidare till anskaffning efter genomfört utvecklingsprojekt i EDF, i kombination med att efterföljande anskaffning (enligt EU-kommissionens tolkningsmeddelande²⁸) inte behöver konkurrensutsättas, innebär en konkurrensfördel för deltagande utförare. Eftersom medlemsstaterna står för medfinansieringen är det också resurseffektivt att inom ramen för fonden utveckla system man behöver. Om en medlemsstat saknar egen förmåga till produktion är det extra fördelaktigt att köpa ett system som utvecklats med EU-medel. Detta innebär att det konsortium som får EDF-finansiering får en finansiell fördel och en ”säkerställd” efterfrågan för produkten relativt leverantörer som utvecklat materiel nationellt. Det finns därför incitament för medlemsstater som har egen produktionsförmåga att försöka tillskansa sig EDF-medel för att ge den inhemska industriella basen en konkurrensfördel.

EDF ger även incitament till att hålla leverans- och värdekedjor inom EU-området, eftersom utförare utanför EU och icke associerade länder inte får bidrag från fonden.

Det finns även incitament för medlemsstaterna att söka samarbeten med länder som har en liknande exportkontrollagstiftning. En liknande exportlagstiftning underlättar överenskommelser om hur de färdigutvecklade systemen i de enskilda projekten i framtiden ska exporteras till tredje länder. Det ger därmed ökade förutsättningar för att den gemensamma materielutvecklingen kommer till stånd. Det är mot denna bakgrund som skrivningen om harmonisering av exportkontrollregelverket i EU:s försvarspaket ska ses.

Skulle de nya idéerna som EU:s försvarspaket beskriver (momsbefrielse, anskaffningsbonus) manifesteras i konkreta regelverksför-

²⁸ Europeiska kommissionen. *Kommissionens tillkännagivande om gemensam upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (direktiv 2009/81/EG om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet)*. (2019/C 157/01).

ändringar ökar incitamenten för samanskaffning och forskning och utveckling inom EU ytterligare.

Konsekvenser för EU:s försvarsmarknad

Incitamenten kan tänkas resultera i flera konsekvenser på EU:s försvarsmarknad. På kort sikt har EDIDP och EDF lett till ett ökat antal samarbetsprojekt för förmåge- och materielutveckling inom EU. En fortsatt utveckling mot ett större antal samarbeten kan på längre sikt leda till en konsolidering av utförare och därmed en reduktion av antalet olika idéer, tekniska lösningar och materielsystem inom EU. En konsolidering gynnar troligtvis systemintegrerande huvudleverantörer med hemvist i de stora och röststarka medlemsstaterna, till följd av såväl stora industriresurser som goda möjligheter att påverka inriktningen av EDF.

EDF ger incitament till att förstärka redan etablerade samarbetsstrukturer som uppstått inom EU, till exempel inom ramen för Pesco. Incitamenten till samarbete mellan utförare i flera medlemsstater inom EU kan även tvinga fram andra samarbetsstrukturer än vad som annars hade uppstått på marknaden. Tendenser till en sådan utveckling syns redan. För projektutförarna kan EDF öppna upp för nya affärs- eller samarbetsmöjligheter i Europa. Å andra sidan kan dessa nya inomeuropeiska möjligheter innebära att utomeuropeiska aktörer som möjligen hade varit mer ändamålsenliga samarbetspartner exkluderas. Risken är därför att inflöde av teknisk kompetens utifrån begränsas.

Konsolidering är en effekt som eftersträvas av EU, men det finns en risk att den europeiska försvarsmarknaden blir mindre innovativ och konkurrenskraftig om konsolideringen och fokuseringen på inhemsk förmåga blir alltför stor. En rapport från USA beskriver flera nackdelar med den kraftiga konsolideringen av den amerikanska försvarsmarknaden, till exempel en mindre effektiv marknad, större sårbarhet och högre risker i materielförsörjningen.²⁹

Det som motverkar gemensam förmågeutveckling och industri-konsolidering är fortsatt medlemsstaternas allokering av medel till inhemsk industri och skillnaderna i behov av och prioriteringar för förmåge- och materielutveckling. I detta sammanhang spelar även

²⁹ Department of Defense. *State of Competition within the Defense Industrial Base*. 2022.

säkerhetspolitiska faktorer in. Samarbetet med länder utanför EU, som Storbritannien och USA, är viktiga för många länder. Förutsättningarna för att möta de olika nationella behoven gynnas sannolikt inte av en alltför omfattande konsolidering. Med det sagt kan det ändå finnas effektivitetsvinster för medlemsstaterna genom ett ökat samarbete inom forsknings- och utvecklingsområdet.

Konsekvenser för svenska företag och svensk materieförsörjning

Utredningen har uppdraget att beskriva försvarsmarknadens särart och förutsättningarna för försvarsföretagens marknadstillträde internationellt och inom EU. Utredningen har delvis behandlat denna fråga i kapitel 7. Utredningen kan konstatera att försvarsföretagens marknadstillträde inom EU sannolikt kommer att påverkas av EDF.

För att svenska försvarsföretag ska vara relevanta på sikt när den europeiska marknaden utvecklas krävs att de kan vara med i de samsarbetsprojekt som anses vara strategiskt viktiga för EU. Samsarbetsmöjligheterna kan i viss mån försvåras av det restriktiva exportkontrollregelverk som Sverige har. Urvalsprocessen för EDF-projekt gör att det inte är säkert att de konsortier som ansökt om finansiering får tilldelning. De som får tilldelning har fördelen av att få både subventionering av forsknings- och utvecklingskostnader och en del av EU-marknaden. Utifrån en sådan utgångspunkt kan företag ha att välja mellan att ingå i ett konsortium med större länder och öka chansen för tilldelning, men samtidigt få en mindre andel av projektet³⁰, eller att stå utanför fonden och på sikt riskera minskade möjligheter att få avsättning för sina produkter på EU-marknaden.

Det tredje alternativet är att svenska företag leder ett vinnande konsortium och genom EDF sammantaget stärker sin ställning på den europeiska försvarsmarknaden. Utredningen bedömer att en sådan framgång kan nås inom ett eller möjligen ett par områden.

Svenska försvarsföretag är i stor utsträckning i dag beroende av såväl EU-länder som USA och andra länder för export och för import av insatsvaror och -tjänster. Incitamenten som EDF:s regelverk skapar kan leda till att dessa handelsflöden förändras, då en ökad europeisk integration främjas. De svenska företagen kan behöva välja om

³⁰ Genom att till exempel bli underleverantörer i stället för huvudleverantörer.

de ska satsa på partner från och export till EU-marknaden respektive andra länder som USA och Storbritannien, eftersom det kan vara problematiskt att göra både och.

EU-marknaden är den största enskilda marknaden för Sveriges krigsmaterielexport och har mellan 2011 och 2020 utgjort i genomsnitt 27 procent av de svenska företagens export. Ett försämrat marknadstillträde inom EU kan därför få stora konsekvenser för företagen. I förlängningen kan det också påverka förutsättningarna för den svenska materielförsörjningen.

9.2.5 Svensk implementering

Hur har då Sverige valt att möta upp EDF? Av totalförsvarspropositionen framgår bland annat att regeringens målsättning för EDF är ett brett och aktivt svenskt deltagande från såväl näringsliv som forskningsaktörer och att regeringen anser att EDF bör vara en integrerad del i svensk materielförsörjning, särskilt vad gäller projekt som främjar kort- och långsiktiga mål för Försvarsmaktens operativa förmågeutveckling³¹. Regeringen framhåller att det är viktigt att i en sammanvägd bedömning värdera vilka samarbeten som bäst gynnar svenska intressen i ett långsiktigt perspektiv. Regeringen menar även att konkurrens och viss leverantörmångfald krävs för att materielbehovet inom EU ska kunna tillgodoses.³² Samtidigt konstaterar regeringen att EDF kompletterar nationell forskning tillika teknik- och materielutveckling inom integritetskritiska områden och bör utnyttjas för bland annat kunskapstillförsel och strategisk kompetensförsörjning.³³

Åtgärder har vidtagits för att hantera att processerna för EDF inte passar in i de nationella planeringsprocesserna. Försvarsmakten och FMV har på regeringens uppdrag tagit fram en s.k. medfinansieringsmekanism som syftar till att öka förutsättningarna för svenskt deltagande i projekt inom ramen för EDF.³⁴ Utveckling av tillämpningen av mekanismen pågår. Regeringen har därtill beslutat att etablera ett nationellt koordineringskontor vid FMV som bland annat ska vara kontaktpunkt och stöd för svenska myndigheter och

³¹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 121.

³² Proposition 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 121.

³³ *Ibid.*, s. 121.

³⁴ Regeringsbeslut 5. 2020-10-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarsmakten.*

utförare som vill delta inom EDF. Vidare koordinerar EDF-kontoret Sveriges arbete gentemot andra medlemsstater när det gäller genomförandeaspekter.³⁵

FMV och EDF-kontoret har en central roll vad gäller projektverksamhet och nationell koordinering rörande EDF. Samarbete med Försvarmakten och FOI sker tätt. FMV analyserar inkomna projektförslag inom utvecklingsområdet från utförarna och lämnar rekommendationer till Försvarmakten, inför det att Försvarmakten fattar beslut om medfinansiering av förslagen. FMV framställer därefter till regeringen om att få ingå överenskommelser om projekt med enskilda länder.

Försvarmakten, FMV och FOI har påbörjat ett arbete med att skriva en gemensam målbild för EDF. Målbilden, vilken ska fastställas under 2022, har för avsikt att svenskt deltagande i EDF ska bidra till att långsiktigt stärka utvecklingen av Försvarmaktens operativa förmåga i termer av utveckling och tillgång till strategisk kompetens och teknologi samt nationell materielutvecklings- och produktionsförmåga. Målbilden har bland annat för avsikt att utgöra myndigheternas stöd för Regeringskansliets förhandling rörande områden i arbetsprogrammet och kommunicera myndigheternas intressen till svenska utförare.

9.2.6 Möjligheter och utmaningar

Utredningen konstaterar att de ekonomiska medlen i EDF är betydande och kan skapa goda möjligheter för en utökad forskning och teknikutveckling inom EU. Sveriges del av EDF motsvarar en årlig ökning med cirka 35 procent av forskning och utveckling inom försvarsområdet i relation till vad Sverige satsar nationellt.³⁶ Även om fondens medel är små relativt medlemsstaternas samlade försvarsbudgetar, bedömer utredningen att den strategiska effekten av EDF på försvarsmarknaden är betydande. EU blir genom EDF, EU-områdets tredje största finansiär av försvarsrelaterad forskning och

³⁵ Regeringsbeslut 5. 2019-06-05. *Uppdrag till Försvarets materielverk att förbereda ett nationellt koordineringskontor för den Europeiska försvarsfonden.*

³⁶ Räknat som andel av anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling*, vilket uppgick till 717 miljoner kronor 2021, och anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut*, vilket uppgick till 237 miljoner kronor 2021. Andelen är ungefärlig då delar av materielutvecklingen på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* också är sådana som omfattas av EDF. Denna del har dock inte kunnat redovisas.

utveckling. I bästa fall kan EU bli en tillräckligt stor aktör för att inom vissa strategiskt betydelsefulla områden hålla jämna steg med utvecklingen i andra delar av världen, så som exempelvis USA och Kina, i likhet med den utveckling som skett inom civil forskning och utveckling.

För Sverige skulle EDF kunna betyda en möjlighet att delta i och ta del av värdet av sådan forskning och utveckling som inte hade blivit finansierad och kommit till stånd utan EDF. Finansieringen via EDF skulle också kunna bidra till möjligheterna att behålla och utveckla teknisk kompetens vid företag, akademi, myndigheter och institut. Slutligen är ett deltagande ett sätt att få utväxling på EU-avgiften. Jämfört med om motsvarande resurser i stället lagts på nationell forskning och utveckling kan resultatet dock bli mindre ändamålsenligt utifrån svenska behov. Samtidigt kan samarbetsformen inom EDF ge synergieffekter som annars inte hade uppnåtts, inte minst avseende delade kostnader för utveckling och möjlig interoperabilitet med andra medlemsstaters försvarsmakter.

Utmaningar med implementeringen

Utredningen kan konstatera att Sverige har en övergripande inriktning för EDF genom skrivningarna i totalförsvarspropositionen, men att det vid tidpunkten för de första ansökningarna inte fanns en ensad statlig syn på vilken målsättning och vilka prioriterade områden som Sverige ska driva inom fonden.

Utredningen kan också konstatera att det finns ett brett intresse av att få ta del av finansieringen från fonden, vilket är positivt och i enlighet med regeringens målsättning.

Utredningen konstaterar vidare att processen för EDF inte är synkroniserad med de nationella planeringsprocesserna. Denna utmaning har endast till del kunnat mötas med de åtgärder som hittills vidtagits. Därtill ställer EDF-förordningen nya krav på medlemsstaterna, till exempel godkännande av garantier för utförare som har ägarstrukturer från tredjeland. Dessa utmaningar är inte unika för Sverige.

Regelverkets konsekvenser

Regelverket är omfattande och omständligt, vilket skapar ytterligare administrativ börda för utförarna och myndigheterna. Regelverket kan missgynna svenska försvarsföretag, eftersom många har ägare utanför EU.

Utredningen konstaterar även att det finns skäl att anta att regelverket och processen för EDF gynnar större länder framför mindre och medelstora medlemsstater. De stora länderna har tillsammans möjlighet att påverka inriktningen på arbetsprogrammen och dela upp områden mellan sig genom sin sammanlagda tyngd i EU-kommissionens beslutsprocesser. De större länderna har också ofta mer personal i EU:s institutioner. Små och medelstora länder riskerar därmed att bli utmanövrerade i förhandlingarna.

Små företag har i allmänhet sämre förutsättningar att lägga ner tid och pengar på att sätta sig in i regelverk och att söka samarbetspartner. Det tar också tid att få full ersättning för kostnader i projekten, vilket särskilt påverkar mindre företag som generellt inte har samma möjligheter att ligga ute med pengar som större företag. Sveriges försvarsföretag är i huvudsak små och medelstora.

De olika reglerna och kriterierna för tilldelning tillsammans med förhandlingsdimensionen och det politiska beslutsfattandet gör det svårt med förutsägbarheten för myndigheter och företag, vilket också kan avhålla från deltagande. Utmaningarna är i dessa avseenden inte unika för Sverige.

9.2.7 Krav som ställs på företag och myndigheter

Utredningen har till uppgift att klarlägga vilka krav som EDF ställer på staten och svenska försvarsföretag. Utredningen har tolkat uppgiften som att förutsättningar för ett svenskt deltagande ska klargöras.

EDF förändrar i sig inte grundförutsättningarna för forskning och utveckling inom försvarsområdet. Precis som för nationellt driven forskning och utveckling förutsätts en dialog om försvarets förmågebehov för att företagen ska kunna föreslå verksamhet. EDF lägger dock på ytterligare press på att åstadkomma en sammanhängande syn på förmågebehov och förmågeutvecklingsbehov och hur de ska lösas, vilket företag och staten behöver förhålla sig till.

Statens deltagande i EDF förutsätter att myndigheter och Regeringskansliet är samordnade och deltar i formuleringen av arbetsprogrammet. Det är tidigt i processen, redan i samband med utformningen av förslagen till arbetsprogrammen, som det finns en större möjlighet att påverka inriktningen på projektområden och därmed möjligheterna att få med för Sverige intressanta projekt senare i processen. För att åstadkomma detta krävs att staten – innan inspel till arbetsprogrammen – har kommunicerat behov med inhemska utförare, att andra länders utförare och myndigheter har vidfrågats och att det finns möjlighet till medfinansiering.

För att kunna formulera inspel till arbetsprogrammet är det viktigt att staten har en god uppfattning om vad som behöver uppnås. I kommunikationen med företagen är försvarsmyndigheterna (Försvarsmakten, FMV och FOI) betjänta av att försvaret har en samlad målbild av vilka områden som lämpar sig för samarbeten inom ramen för EDF. Det inkluderar även en bild av med vilka medlemsstater som samarbete är möjligt, lämpligt eller ändamålsenligt. Varken kommunikation av behov, process för tidiga inspel till arbetsprogrammet eller någon gemensam målbild finns i dag fullt ut på plats. Arbete med att åstadkomma detta pågår.

Utöver de ovan nämnda förutsättningarna krävs även att staten och/eller utförare kan ordna medfinansiering. Hur mycket medel staten kan allokera för EDF-projekt kommer att vara en av de faktorer som avgör i vilken utsträckning Sverige och svenska utförare får utbyte av fonden. Inom försvarsområdet underlättas finansieringen om utvecklingsprojekten överensstämmer med redan inplanerade projekt i materielpå planen. Sannolikheten för det är emellertid låg då åtminstone de större projekten sedan tidigare är definierade till form och innehåll, vilket gör att anpassningar till EDF:s förutsättningar kan vara svåra att göra. Handlingsutrymmet i planeringen är normalt litet de närmaste åren, vilket innebär att medfinansiering av EDF-projekt kan behöva särskild hantering och särskilda medel för finansiering. Den aviserade höjningen av försvarsanslagen till två procent av BNP kan dock på sikt innebära att förhållandena förändras.

Medfinansiering av utvecklingsprojekt behöver inte enbart komma från försvarsområdet. Förutsättningen för att annan statlig medfinansiering än från försvaret ska kunna nyttjas är att företagen söker sådana medel från andra forsknings- och utvecklingsfonder. Det skulle till exempel kunna handla om medel som avsatts för utveck-

ling inom näringslivet i stort som till exempel grön flygmotorteknologi, elektrifieringsarbete inom fordonsindustri med mera, under förutsättning att det finns beröringspunkter mellan militära och civila behov.

Slutligen är såväl inriktningen av arbetsprogram som harmonisering och formulering av utlysningstexter, konsortiebildning och tilldelningsbeslut i hög utsträckning utslag av förhandling. Det förutsätter såväl resurser att bedriva detta arbete som goda kontakter och god kunskap om andra länders intressen och förutsättningar.

För att det ska vara intressant för utförare att söka medel från fonden krävs att utförare ser att projektet ger möjliga fördelar som marknadstillträde, tillgång till ny kunskap eller goda förtjänstmöjligheter på en framtida produkt. För att kunna nyttja fonden maximalt kan utförarna behöva ändra relationer och samarbeten i redan etablerade leveranskedjor för att endast inkludera utförare från EU eller associerade länder. Som framgår i kapitel 7 förutsätter utvecklingsprojekt oftast att det finns en tydlig efterfrågan och möjlighet till finansiering från staten.

För att kunna söka bidrag från fonden måste utförare kunna svara upp mot EDF:s process- och informationskrav och statens behov av information. Det handlar till exempel om att inkomma med rätt information i ansökan i rätt tid. Detta förutsätter goda kontakter både med andra ingående företag i konsortiet och med de aktuella myndigheterna för att samordnande aktiviteter ska kunna ske. Det förutsätter även god kännedom om regelverket och hur det kan nyttjas. Härvidlag spelar EDF-kontoret, liksom branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och branschorganisationen för små och medelstora företag inom försvarsområdet (SME-D), en viktig informativ och koordinerande roll.

Kontraktsskrivning och avtal med andra företag om immateriella rättigheter, risker och vinstfördelning tenderar ofta att vara en mödosam men viktig process. Därtill har även avtalen mellan medlemsstater och respektive medlemsstat och utförare också tagit tid. Den samlade administrationen för att delta i eller ansöka till EDF kan därför vara betungande, särskilt för små och medelstora företag som har sämre förutsättningar att avsätta resurser för detta.

9.3 Förutsättningar för att kunna tillgodose nationella intressen inom EDF

Utredningens bedömning: Staten bör eftersträva att EDF har en inriktning som gör den relevant för svensk materielförsörjning likväl som för svenskt näringsliv och svenska forskningsaktörer. Staten bör vidare eftersträva att fonden inte får sådana marknads-påverkande effekter att det försämrar förutsättningarna för svensk materielförsörjning.

Staten bör med beaktande av näringslivets och forskningsaktörers intressen utarbeta svenska prioriteringar. För att prioriteringarna ska få genomslag krävs samordning med andra medlemsstater. Prioriteringarna behöver också vara relevanta i en EU-kontext. Det förutsätter en helhetsansats som hanterar kopplingarna mellan EDF och det övriga försvarsrelaterade EU-samarbetet.

Utredningen har till uppgift att föreslå hur nationella intressen bäst ska tillgodoses inom EDF. Med utgångspunkt i analysen ovan redovisas i detta avsnitt därför utredningens syn på nationella intressen och hur de kan tillvaratas inom ramen för EDF.

9.3.1 EDF bör ses som en del av en större helhet

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstaterar regeringen att EDF kan

- komplettera nationell forskning, teknik- och materielutveckling inom integritetskritiska områden
- utgöra ett instrument för att bygga kunskap inom områden som kan medföra en breddad ansats för de integritetskritiska områdena
- ge större trygghet i försörjningsmöjligheterna för strategiska kompetenser
- ge tillgång till forskning som i sig inte är integritetskritisk men som är av vikt för Sverige

- fungera som ett instrument för att främja övergången mellan forskning och utveckling genom gemensamma demonstratorer eller utgöra en brygga mellan forskning och utveckling och materielförsörjning.³⁷

Regeringens sammanställning åskådliggör vilken funktion EDF kan fylla i den nationella forsknings- och utvecklingskontexten. Denna funktion är i huvudsak komplementär. Som analysen i kapitlet visar är EDF emellertid en drivande axel i den gemensamma europeiska förmågeutvecklingen, där främjande av konkurrenskraft, effektivitet och innovationsförmåga på den gemensamma försvarsmarknaden kommit att bli bärande idéer.

Den analys som utredningen gjort ovan pekar på att EU:s påverkan på försvarsmarknaden är väsentlig redan i dag och att den kan komma att öka i framtiden. En mer konsoliderad och sammanflätad europeisk försvarsmarknad innebär möjligheter till synergier och utveckling av nya förmågor, men det finns även risker då försvarsmarknadens strukturer förändras och konkurrensen minskar. När de svenska försvarsföretagens förutsättningar för att verka på den europeiska försvarsmarknaden förändras, kommer också förutsättningarna för det militära försvarets materielförsörjning att påverkas. Mot den bakgrunden konstaterar utredningen att implementeringen av EDF inte enbart är en fråga om att fonden bör vara en integrerad del i svensk materielförsörjning. Det handlar på många sätt också om i vilken utsträckning svensk materielförsörjning bör vara en integrerad del i EU:s dito. Följaktligen behöver EDF ses i ett större sammanhang och inte som en verksamhet åtskild från övriga processer och aktiviteter för att utveckla den inre marknaden och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna inom ramen för det försvarsrelaterade EU-samarbetet. Det krävs ett medvetet förhållningssätt till de förändringar som EU:s påverkan leder till på försvarsmarknaden och en helhetsansats i arbetet med europeisk förmågeutveckling för att den ska möta svenska nationella intressen. För möjligheterna att följa, förstå och därmed i förlängningen kunna påverka utvecklingen, bedömer utredningen att svensk närvaro vid DG DEFIS och Europeiska försvarbyrån (EDA) är av betydelse.

³⁷ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 121.

9.3.2 Flera nationella intressen att bevaka i EDF

För att analysera hur nationella intressen bäst ska tillgodoses inom EDF är det nödvändigt att identifiera vilka de är.

Det mest uppenbara intresset är att EDF ska ha en inriktning som är relevant för svensk materielförsörjning och som innebär att EU:s budgetmedel stöder en teknisk utveckling som motiverar deltagande utifrån det svenska militära försvarets behov. En grundläggande förutsättning för att tillvarata detta intresse är en tydlig och ensad statlig behovsbild.

Utifrån syftet att EDF ska stärka effektiviteten och innovationsförmågan inom den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen, är det betydelsefullt att fonden har en inriktning som är relevant och intressant för svenskt näringsliv och svenska forskningsaktörer. En grundläggande förutsättning för att tillvarata det intresset är att staten för en tidig dialog och samverkan med dessa aktörer.

Eftersom EDF vidare ska bidra till minskad fragmentering och ökad konsolidering, är det viktigt att fonden inte får sådana marknadspåverkande effekter att svenska företag missgynnas på ett sätt som hotar försörjningssäkerheten samt möjligheterna att vidmakthålla befintlig materiel och utveckla materiel och tjänster som är anpassade till Sveriges särskilda militära behov. Det ligger i fondens konstruktion att vinnande konsortier gynnas av tilldelningsbeslut. Staten bör emellertid, i sitt agerande, beakta de långsiktiga konsekvenserna för svenska företag.

9.3.3 Nationella intressen behöver få genomslag i EDF

För att nationella intressen ska tillgodoses inom ramen för fonden krävs att staten har en tydlig och ensad uppfattning om hur finansiering från fonden kan bidra till och komplettera den nationella forsknings- och utvecklingsverksamheten. Det krävs också en viljeinriktning för vilka förmågebehov som bör tillgodoses med stöd av fonden.

Eftersom EDF riktas mot näringslivs- och forskningsaktörer krävs en intressegemenskap mellan staten och dessa utförare. Staten och utförarna behöver således samordna sig för att identifiera gemensamma prioriteringar.

Staten bör söka stöd för svenska prioriteringar hos andra medlemsstater och kommissionen. Prioriteringarna behöver vara rele-

vanta i en EU-kontext. För att få genomslag behöver de med andra ord svara mot behov som flera andra länder identifierat. Som analysen ovan visat förutsätter vart och ett av dessa steg både avvägningar, samverkan och koordinering.

För att svenska prioriteringar ska få genomslag i EDF krävs ett målmedvetet och långsiktigt arbete. De större EU-ländernas drivkraft och engagemang talar, enligt utredningens uppfattning, för att betydelsen av EDF kommer att öka. Därmed kan det på sikt bli allt svårare att agera konkurrenskraftigt på den europeiska försvarsmarknaden utanför fonden. Mot denna bakgrund är det av stor betydelse att staten och svenska företag gör gemensamma ansträngningar för att dra nytta av EDF. Det gäller i synnerhet inom områden där det för svenska försvaret är av stor betydelse att svenska företag bibehåller förmågan att utveckla hela system och där tillgången till den europeiska marknaden är av stor betydelse för att upprätthålla den förmågan.

10 Väsentliga säkerhetsintressen

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att med utgångspunkt i såväl tillämpliga regelverk som försvarspolitikerna klarlägga innebörd och tillämpning av väsentliga säkerhetsintressen och integritetskritiska områden. Utredningen ska vidare klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena.

Inledningsvis i detta kapitel analyseras utredningen artikel 346 i EUF-fördraget. Därefter analyseras hur begreppet väsentliga säkerhetsintressen använts av regeringen och konsekvenserna av det. Därefter redogör utredningen för sin syn på begreppen väsentliga säkerhetsintressen respektive integritetskritisk kunskap. Slutligen analyseras statens ansvar och åtagande för stridsflygområdet, undervattensområdet samt de integritetskritiska delarna av ledningsområdet.

10.1 Väsentliga säkerhetsintressen i artikel 346

I avsnittet analyseras undantagsbestämmelserna i artikel 346 i EUF-fördraget och kopplingen till upphandlingsregelverket.

10.1.1 Artikel 346 i EUF-fördraget

I EU-rätten är den nationella säkerheten varje medlemsstats eget ansvar.¹ EUF-fördraget ger medlemsstaterna ett visst utrymme att göra undantag från den övriga EU-rätten när det är påkallat av säkerhetsskäl. Det mest aktuella exemplet i detta sammanhang är det undantag för att skydda väsentliga säkerhetsintressen som kan göras med stöd av artikel 346 i EUF-fördraget.² Artikelns innehåller två

¹ Artikel 4 punkten 2 Fördraget om Europeiska unionen.

² Se kapitel 6.

bestämmelser. Enligt 346.1 a ska ingen medlemsstat vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. Bestämmelsen gäller även utanför försvarsområdet.

Enligt 346.1 b får varje medlemsstat vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sådana åtgärder får emellertid inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden för varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.

Bestämmelsen i 346.1 b får tillämpas på sådana varor som är upptagna i den förteckning över vapen, ammunition och krigsmateriel som antogs av rådet i dess beslut 255/58 av den 15 april 1958³. Förteckningen omfattar endast utrustning som är utformad, framtagen och framställd speciellt för militär användning. Produkter som ursprungligen utformats för civilt bruk, men senare anpassats efter militära syften för att användas som vapen, ammunition eller krigsmateriel anses dock vara inkluderade. Förteckningen är generisk och ska tolkas i vid mening mot bakgrund av att tekniken, upphandlingsförfarandena och de militära kraven utvecklas.

Artikel 346 har en allmän räckvidd. Bestämmelsen kan följaktligen medföra undantag från större delen av EU-rätten. EU-domstolen har i sin rättspraxis slagit fast att undantaget i artikel 346, liksom andra undantagsartiklar i fördraget, ska tolkas restriktivt samt att det ankommer på den medlemsstat som avser att tillämpa den att visa att åtgärden är proportionerlig och nödvändig.⁴

Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet omfattas av EU:s regelverk inom upphandlingsområdet, exempelvis försvarsupphandlingsdirektivet⁵. Artikel 346.1 b innebär emellertid att EU:s upphandlingsregelverk inte behöver tillämpas vid tilldelning av kontrakt om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet av en medlemsstats väsentliga säkerhetsintressen.⁶ Detta kan vara fallet för kontrakt som exem-

³ Se proposition 2010/11:150. *Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*. Bilaga 2. Rådets beslut 255/58 av den 15 april 1958.

⁴ EU-domstolen. Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 16 september 1999. Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien. Mål C-414/97. Rättsfallssamling 1999 I-05585, p. 22.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

⁶ Se kapitel 6.

pelvis kräver så högt ställda försörjningstrygghetskrav, eller som är så viktiga för den nationella suveräniteten, att dessa intressen inte kan tillgodoses inom ramen för upphandlingsregelverket.⁷

10.1.2 Tillämpningen av artikel 346 måste vara motiverad

Artikel 346 i EUF-fördraget får tillämpas om det är nödvändigt med hänsyn till den enskilda medlemsstatens väsentliga säkerhetsintressen. Endast medlemsstaten har behörighet att avgöra när väsentliga säkerhetsintressen enligt artikel 346 föreligger.

Utvecklingen av det EU-gemensamma upphandlingsregelverket på försvarsområdet har lett till att väsentliga säkerhetsintressen fått ökad betydelse i materielförsörjningskontexten. 2009 års försvarsupphandlingsdirektiv⁸ och eftersträvandet av en gemensam europeisk försvarsmarknad, har inneburit att medlemsstaternas tillämpning av artikel 346 i högre utsträckning riskerar att prövas rättsligt. En upphandlande myndighetens eller enhets beslut att göra undantag i upphandlingen som grundar sig på artikel 346 EUF-fördraget kan överprövas i allmän förvaltningsdomstol. Därutöver har kommissionen till uppgift att kontrollera fördragets efterlevnad. Enligt artikel 348 EUF-fördraget ska kommissionen tillsammans med medlemsstaten, om åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 346 fått till följd att konkurrensvillkoren inom den gemensamma marknaden snedvridits, undersöka hur åtgärderna kan anpassas till bestämmelserna i fördraget. Kommissionen eller en annan medlemsstat kan också väcka talan mot en stat vid EU-domstolen om kommissionen eller den andra medlemsstaten anser att det föreligger ett missbruk av artikel 346. Det ställs därför högre krav i dag än före 2009 på EU:s medlemsstater att från fall till fall kunna ange skälen för ett beslut om att undanta en upphandling från tillämpningsområdet med stöd av artikel 346. I Sverige har regeringen från 2009 års försvarspolitiska inriktningsproposition och framåt successivt utvecklat sin syn på

⁷ Jfr Skäl 16, andra stycket Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inom ramen för materielförsörjningen.

10.2 Användningen av begreppet väsentliga säkerhetsintressen

Regeringen har pekat ut stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningsområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto, som väsentliga säkerhetsintressen. Stridsflygområdet pekades ut 2013⁹ och undervattensområdet 2014¹⁰. De integritetskritiska delarna av ledningsområdet tillfördes 2017.¹¹

Inledningsvis refererade regeringen till förmågor som väsentliga säkerhetsintressen. Det var ursprungligen stridsflygförmågan och undervattensförmågan som lyftes fram som väsentliga säkerhetsintressen. Denna metodik fullföljdes emellertid inte på ledningsområdet, inom vilket regeringen endast talade om de integritetskritiska delarna av ”området”. Sedermera har regeringen övergått till att referera till samtliga utpekade väsentliga säkerhetsintressen som områden i stället för förmågor.¹²

Regeringens syn på de väsentliga säkerhetsintressena och innebörden av utpekandena har successivt utvecklats. Bland annat har vikten av att inom vissa områden upprätthålla nationell integritet och självständighet i förhållande till andra stater poängterats.¹³ Regeringen har angett att det av försörjningstrygghetsskäl finns ett särskilt behov av nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas inom de utpekade områdena.¹⁴ Detta eftersom det vid höjd beredskap och krig kan vara svårt att säkerställa tillgången till relevant kompetens och materiel från utländska samarbetspartner.¹⁵

Det står samtidigt klart att regeringen ansett att väsentliga säkerhetsintressen är applicerbara även i en bredare kontext, exempelvis

⁹ Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014*. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 66.

¹⁰ Proposition 2013/14:99. *Vårändringsbudget för 2014*, s. 20.

¹¹ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018*. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 47 f

¹² Jfr proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

¹³ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018*. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 47.

¹⁴ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

¹⁵ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018*. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 47.

genom att förhållandet till annan stat rörande ett visst system eller en viss förmåga under vissa omständigheter kan vara av sådan betydelse för landets säkerhet att de utgör väsentliga säkerhetsintressen.¹⁶ Regeringen har vidare understrukit att väsentliga säkerhetsintressen i vissa fall kan tillgodoses med utländsk materiel om krav på försörjningstrygghet, teknik- och kunskapsöverföring omhändertas.¹⁷

Utredningen kan sammantaget konstatera att regeringen pekat ut områden som väsentliga säkerhetsintressen, med innebörden att det krävs inhemsk kompetens och kapacitet. Samtidigt har regeringen klargjort att väsentliga säkerhetsintressen kan behöva skyddas även i andra sammanhang, så som i förhållandet till annan stat rörande ett visst system. Utredningen anser att det finns en skillnad mellan dessa två sätt att använda sig av begreppet, eftersom det första sättet syftar till att tydliggöra behovet av inhemsk kompetens och kapacitet inom de utpekade områdena, medan det andra sättet tydliggör ett typfall där ett säkerhetsintresse kan behöva skyddas. Detta innebär att väsentliga säkerhetsintressen fått en otydlig definition och innebörd, vilket också flera utredningar noterat.

10.3 Innebörden av begreppet väsentliga säkerhetsintressen är oklar

Flera tidigare utredningar har berört frågan om väsentliga säkerhetsintressen, bland annat Försvarsforskningsutredningen¹⁸, Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov¹⁹ och Försvarsberedningen²⁰. Gemensamt för dessa är att de har behövt förhålla sig till väsentliga säkerhetsintressen både som EU-rättslig företeelse och som utpekade kompetens- eller förmågeområden.

I en FOI-rapport²¹ sammanfattas problembilden med att det tycks finnas tre olika tolkningar av begreppet väsentliga säkerhetsintressen.

¹⁶ Proposition 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018*. Utgiftsområde 6 Försvars och samhällets krisberedskap, s. 48.

¹⁷ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

¹⁸ SOU 2016:90. Försvarsforskningsutredningen. *Forskning och utveckling på försvarsområdet*, s. 133 f.

¹⁹ SOU 2018:7. Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*, s. 163 f.

²⁰ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 266 ff.

²¹ Olsson, Per. *Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd*. FOI Memo 7556. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.

Det är till att börja med ett internationellt vedertaget juridiskt begrepp vid upphandling av militär materiel. En annan tolkning är att väsentliga säkerhetsintressen betecknar nationellt prioriterade strategiska kompetensområden. En tredje tolkning är att begreppet används för nationellt prioriterade militära förmågeområden. Det övergripande problemet är, enligt rapporten, att vi i Sverige använder samma begrepp för att beskriva alla tre tolkningar. Tolkningarna är inte ömsesidigt uteslutande, men har olika syften och får följaktligen olika tillämpningar och konsekvenser. Att använda begreppet väsentliga säkerhetsintressen i flera olika betydelser kan, enligt FOI-rapporten, få negativa konsekvenser. Det riskerar att dels göra det svårt för staten att tillämpa artikel 346.1 b EUF-fördraget inom andra områden utan att skapa förväntningar om större statliga åtaganden inom dessa, dels leda till att oklarheterna kring begreppets innebörd består.²²

Sammantaget konstaterar utredningen att den nuvarande användningen av begreppet väsentliga säkerhetsintressen skapar utrymme för olika tolkning och därmed riskerar att ge upphov till begrepps-förvirring. Innebörden av begreppet är följaktligen oklar.

10.4 Utredningens syn på begreppet väsentliga säkerhetsintressen

I detta avsnitt analyseras hur begreppet väsentliga säkerhetsintressen bör förstås och utredningens syn på hur det bör användas i en svensk materieförsörjningskontext.

10.4.1 Användningen av begreppet väsentliga säkerhetsintressen bör renodlas

Utredningens bedömning: De av regeringen utpekade områdena stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet bör inte benämnas väsentliga säkerhetsintressen. Utredningen har valt att benämna dessa områden strategiska materielområden.

²² Jmf. Olsson, Per. *Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd*. FOI Memo 7556. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, s. 10.

I Sverige har stridsflyg- och undervattensområdet samt de integritetskritiska delarna av ledningssystemområdet pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen. Begreppet väsentliga säkerhetsintressen används således såväl i en EU-rätlig kontext som för prioriterade materielområden. Utredningen konstaterar att det riskerar leda till förväxling mellan motivet för tillämpningen av artikel 346.1 b (det vill säga det väsentliga säkerhetsintresset) och föremålet för en eventuell tillämpning (exempelvis stridsflygområdet). Det är problematiskt eftersom det kan tolkas som att det utpekade området i sig självt är grund för tillämpning av artikel 346.1 b, snarare än att tillämpningen i varje enskilt fall är nödvändig och motiverad med hänsyn till faktiska behov. Det kan med andra ord finnas situationer där det är nödvändigt att vidta åtgärder inom ett enskilt materielområde för att skydda väsentliga säkerhetsintressen, men att området i sig självt skulle vara motiv för det kan utredningen inte se.

Utredningen bedömer med utgångspunkt i ovanstående analys att begreppet väsentliga säkerhetsintressen behöver särskiljas från de utpekade områdena. Detta för att undvika en sammanblandning av de väsentliga säkerhetsintressen som motiverar en tillämpning av artikel 346.1 b i EUF-fördraget och en nationell ambition om inhemsk kompetens och förmåga. Stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet bör då inte benämnas väsentliga säkerhetsintressen. Utredningen har valt att benämna dessa områden strategiska materielområden. I avsnitt 10.6 nedan återkommer utredningen till frågan om statens ansvar och åtagande för dessa områden.

10.4.2 Utredningens syn på vad som kan anses utgöra ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige

Utredningens bedömning: Förmågan att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp, utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige.

När utredningen bedömer att stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet inte bör benämnas väsentliga säkerhetsintressen, uppstår ett behov av att klargöra vilka Sveriges väsentliga säkerhetsintressen då är. I detta avsnitt

ger utredningen därför sin syn på hur ett väsentligt säkerhetsintresse kan formuleras.

Åtgärder som vidtas med stöd av artikel 346.1 b i EUF-fördraget måste vara nödvändig för att skydda ett väsentligt säkerhetsintresse. Det åberopade väsentliga säkerhetsintresset bör, enligt utredningens uppfattning, vara formulerat på ett sådant sätt att det är möjligt att beskriva ett orsakssamband mellan den vidtagna åtgärden och effekten på det väsentliga säkerhetsintresset. Det bör med andra ord vara möjligt att förklara att den vidtagna åtgärden var nödvändig eftersom det annars hade fått effekterna *a*, *b* och *c*, vilket hade skadat exempelvis rikets *självständighet* eller *oberoende*. För att ett väsentligt säkerhetsintresse ska tydliggöra varför en åtgärd är nödvändig att vidta, bör säkerhetsintresset således, enligt utredningens bedömning, klargöra vad som eftersträvas.

Om det väsentliga säkerhetsintresset i stället uttrycks som exempelvis en viss typ av vara eller tjänst, har det snarare karaktären av ett medel. Eftersom ett medel ofta kan ersättas av ett annat för att uppnå samma mål, bedömer utredningen att det generellt sett försvagar motivet för undantag från EU-rätten. Utredningen anser vidare att det är önskvärt att Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte preciseras så ingående att det begränsar handlingsutrymmet för att vidta åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Utredningens genomlysning av andra länders strategier visar att nationella säkerhetsintressen ofta rör den egna statens suveränitet och oberoende gentemot andra länder, territoriell integritet, medborgarnas säkerhet, hälsa och välbefinnande.²³ Mot denna bakgrund anser utredningen att det är rimligt att se på väsentliga säkerhetsintressen på motsvarande sätt som det närliggande begreppet nationella intressen²⁴. Dessa intressen kan, oavsett hur de benämns, vara uttalade eller outtalade. De bör kunna härledas ur landets grundläggande intressen: överlevnad, säkerhet, försörjning, inflytande och välbefinnande.²⁵ Det är vid varje tidpunkt också statens rätt att fritt bestämma sina intressen och avgöra när en åtgärd är nödvändig för att skydda dem.²⁶

²³ Se bilaga 3.

²⁴ Nationella intressen tycks i högre utsträckning vara ett begrepp som används i nationella säkerhetsstrategier, eller andra motsvarande nationella policydokument, medan väsentliga säkerhetsintressen är mer utbredd inom traktaträtten.

²⁵ Jmf. Dalsjö, Robert. *Nationella intressen och Sverige*. FOI Memo 5470. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015, s. 32.

²⁶ Jmf. Dalsjö, Robert. *Nationella intressen och Sverige*. FOI Memo 5470. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015, s. 26.

Utredningen har sökt information om hur och i vilken utsträckning andra EU-länder tillämpar artikel 346.1 b i EUF-fördraget. En sammanställd bild har emellertid inte varit möjlig att få.

Sedan 2017 har Sverige en Nationell säkerhetsstrategi med uttalade nationella intressen.²⁷ De nationella intressena om försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner, samt försvaret av frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande, antas äga särskild relevans i en materielförsörjningskontext.

Utredningen anser att det övergripande målet för totalförsvaret, liksom målet för det militära försvaret, kan utgöra utgångspunkter för formuleringen av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen i en materielförsörjningskontext. Förmågan att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp, utgör enligt utredningens mening ett motiv för tillämpning av artikel 346.1 b EUF-fördraget på motsvarande konkretiseringsnivå som flertalet andra länder använder.

10.5 Utredningens syn på begreppet integritetskritisk kunskap

Utredningens bedömning: Integritetskritisk kunskap är sådan kunskap som till följd av bland annat sekretess är svår eller omöjlig att få ta del av utifrån och som en utgångspunkt inte kan delas med andra. Den behöver därför tas fram nationellt och skyddas. Integritetskritisk kunskap finns såväl inom staten som hos företag. Det krävs kontinuitet i verksamheten för att säkerställa att integritetskritisk kunskap upprätthålls över tid.

I utredningens uppdrag ingår att klarlägga innebörden av begreppet integritetskritiska områden. Ibland refererar man till integritetskritisk kunskap i stället för integritetskritiska områden, vilket utredningen funnit mer ändamålsenligt. I detta avsnitt analyserar utredningen hur begreppet kan definieras och hur det förhåller sig till artikel 346 i EUF-fördraget och de strategiska materielområdena.

Det saknas en allmänt vedertagen definition av integritetskritisk kunskap. Med små variationer uttrycker emellertid Luftförsvars-

²⁷ Se kapitel 4.

kommittén²⁸, Forsvarsforskningsutredningen²⁹, Forsvarsmakten³⁰, Totalförsvarets forskningsinstitut³¹, Forsvarsberedningen³² och regeringen³³ i princip samma sak. Integritetskritisk kunskap är sådan kunskap som till följd av bland annat sekretess är svår eller omöjlig att få ta del av utifrån. Enligt utredningens uppfattning är integritetskritisk kunskap till sin natur därtill sådan att den som en utgångspunkt inte kan delas med andra.

Integritetskritisk kunskap finns inom flera områden inom det militära försvaret. Eftersom denna kunskap är svår eller omöjlig att ta del av utifrån och inte kan delas med andra, behöver den tas fram nationellt och skyddas.

Integritetskritisk kunskap kan vara nödvändig för att staten ska ha en tillräcklig beställarkompetens. Kunskapen kan exempelvis röra specifika svenska förhållanden och den dimensionerande motståndarens materiel, vilket sammantaget ger staten förutsättningar att värdera i vilken utsträckning de egna behoven tillgodoses genom den materiel som offereras. Inom andra områden kan förmågan att upptäcka och förstå hot förutsätta tillgång till integritetskritisk kunskap.

Integritetskritisk kunskap är även nödvändig inom de strategiska materielområdena³⁴, vilket tidigare belysts av Forsvarsforskningsutredningen. Forsvarsforskningsutredningen konstaterade att stridsflyg- och undervattensområdet till stora delar innefattar integritetskritiska och sekretessbelagda områden. Det, ansåg Forsvarsforskningsutredningen, ställer krav på att verksamheten i hög utsträckning finns i landet. Det leder även till ett behov av långsiktighet och medvetenhet i planering och finansiering, så att verksamheten inte riskerar att reduceras eller upphöra.³⁵

I likhet med Forsvarsforskningsutredningen konstaterar utredningen att utveckling och produktion av varor och tjänster förutsätter nödvändig integritetskritisk kunskap. Denna kunskap kan

²⁸ SOU 2014:88. Luftförsvarskommittén. *Luftförsvarsutredningen 2040*, s. 300.

²⁹ SOU 2016:90. Forsvarsforskningsutredningen. *Forskning och utveckling på försvarsområdet*, s. 86.

³⁰ Forsvarsmakten. 2021-02-24. *Inriktning av Forsvarsmaktens forskning och utveckling 2022–2025 (IFoU 22)*. FM2020-19522:1, s. 4.

³¹ Totalförsvarets forskningsinstitut. *FOI 2025 – Vår gemensamma strategi för framtiden*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, s. 22.

³² Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 311.

³³ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 122.

³⁴ I Forsvarsforskningsutredningens betänkande benämns dessa områden väsentliga säkerhetsintressen.

³⁵ SOU 2016:90. Forsvarsforskningsutredningen. *Forskning och utveckling på försvarsområdet*, s. 134 ff.

finnas såväl inom staten som hos företag. Ett förändrat förmågebehov kan leda till en förändrad inriktning eller ambitionsnivå för utveckling och produktion av varor och tjänster, vilket även kan påverka behovet av integritetskritisk kunskap. I de fall staten är den aktör som besitter den nödvändiga och integritetskritiska kunskapen kan den ibland behöva komma företagen till del. Att företagen har ett gott säkerhetsskydd är då av grundläggande betydelse. I de fall integritetskritisk kunskap utvecklas i de berörda företagen kan staten behöva säkerställa tillgången till nödvändiga immateriella rättigheter, men även att den nödvändiga kunskapsbasen vid företagen bibehålls över tid.

Inom ledningsområdet har regeringen pekat ut specifikt de integritetskritiska delarna av området som väsentliga säkerhetsintressen och exemplifierat dem med sensorer, telekrig och krypto. Utredningen bedömer att vad som kan anses vara integritetskritiskt skiljer sig åt mellan och inom dessa tre områden. I vissa fall, bland annat inom kryptoområdet, kan de tekniska systemen i sig själv anses vara integritetskritiska. I andra fall är det snarare informationen i systemen och hur denna information hanteras som är att betrakta som integritetskritiskt. Inom sensor-, telekrigs- och kryptoområdet är staten av olika skäl beroende av en kunskapsbas distribuerad över flera företag.

För skyddet av den integritetskritiska kunskapsbasen finns situationer där en tillämpning av artikel 346 i EUF-fördraget kan vara nödvändig för att förhindra oönskad spridning. Det kan exempelvis röra sig om situationer där kunskapen behöver omsättas i praktisk tillämpning av en aktör utanför staten och den inte kan skyddas inom ramen för en konkurrensupphandling.

Sammantaget konstaterar utredningen att integritetskritisk kunskap kan behöva utvecklas i Sverige och skyddas. Eftersom kunskapen är svår eller omöjlig att ta del av utifrån, ställs särskilt höga krav på en kontinuitet i verksamheten som säkerställer att kunskapen upprätthålls över tid. Integritetskritisk kunskap kan vara nödvändig för att upptäcka och förstå hot, liksom för att kunna värdera teknik och besitta tillräcklig beställarkompetens. Inhemsk utveckling och produktion av materiel och tjänster ställer särskilda krav på en kunskapsbas, där vissa delar – oavsett om de finns inom staten eller i företagen – kan vara integritetskritiska.

Eftersom integritetskritisk kunskap till sin natur därtill sådan att den som en utgångspunkt inte kan delas med andra kan spridningen

av integritetskritisk kunskap strida mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

10.6 Utredningens syn på de strategiska materielområdena

I detta avsnitt analyseras innebörden av att stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen, statens roll och ansvar för dessa områden samt balansen mellan statens och leverantörernas intressen.

10.6.1 De strategiska materielområdena är politiskt utpekade

En utgångspunkt för utredningens analys är att stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet är politiskt utpekade. De har pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen, men eftersom begreppet inte tydligt definierats (se avsnitt 10.310.3 ovan), har innebörden av utpekandet inte varit tydlig. Utredningen har ovan klargjort sin syn på användningen av begreppet väsentliga säkerhetsintressen och i det sammanhanget föreslagit att de utpekade områdena bör benämnas strategiska materielområden (se avsnitt 10.4.1 ovan).

För att kunna klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i de väsentliga säkerhetsintressena, behöver utredningen tolka regeringens avsikt med utpekandet. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 klargör regeringen att staten inom de utpekade områdena av försörjningstrygghetsskäl har ett särskilt behov av nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas.³⁶ Utredningen kan konstatera att den inhemska kompetens och kapacitet som i dag finns inom de utpekade områdena, är en effekt av successiva beslut från statens sida över lång tid och inte resultatet av utpekandet i sig självt. Enligt utredningens bedömning bör utpekandet av stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet förstås som en politisk inriktning att bibehålla en inhemska försörjningsförmåga. En

³⁶ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

alternativ tolkning är att utpekandet bör förstås som en prioritering av vissa förmågeområden. Utredningen anser emellertid att regeringens uttalanden talar emot den tolkningen (se avsnitt 10.2 ovan).

Utredningen betonar att förutsättningarna skiljer sig åt mellan de strategiska materielområdena. Inom stridsflygområdet har staten, som en följd av tidigare beslut över många decennier, utvecklat en lösning anpassad efter svenska behov. Detsamma gäller undervattensområdet där detta är särskilt motiverat med hänsyn till den unika operationsmiljön. Såväl stridsflygområdet som undervattensområdet präglas av utveckling och produktion av komplexa materiel-system. Vid sidan om en rad kompetenser inom specifika områden, är förmågan till systemintegration grundläggande för att kunna utveckla och producera dessa system. Underleverantörer av komponenter och delsystem återfinns däremot ofta utanför Sverige.

De integritetskritiska delarna av ledningsområdet, som exemplifieras med sensorer, telekrig och krypto, har en annan karaktär. Det som är integritetskritiskt inom dessa områden behöver skyddas, samtidigt som det i vissa fall är informationen i systemen och hur denna information hanteras som är integritetskritisk, snarare än tekniken i sig. Mot denna bakgrund behövs till del olika åtgärder från statens sida för att säkerställa förutsättningarna för verksamheten inom de utpekade områdena.

10.6.2 Statens ansvar och åtagande

Utredningens bedömning: Staten bör ansvara för att säkerställa försörjningen av materiel och tjänster till det militära försvaret.

För att möta det militära försvarets behov bör staten säkerställa att leverantörerna inom stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet har förutsättningar för att bedriva verksamheten så länge vägvalet om nationell försörjning kvarstår.

Utredningen har i uppdrag att klargöra statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena. Utredningen har ovan konstaterat att väsentliga säkerhetsintressen kommit att användas som begrepp för såväl enskilda utpekade materiel-

områden som för att legitimera tillämpningen av artikel 346 i EUF-fördraget. Utredningen har tolkat uppdraget som att utredningen ska tydliggöra statens åtagande med avseende på de utpekade områdena.

Materieförsörjningen ska tillgodose det militära försvarets behov av materiel och tjänster. Behoven kan tillgodoses på olika sätt. Statens ansvar är att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa försörjningen.

Utredningen har i kapitel 7 analyserat försvarsmarknadens särskilda förutsättningar och konstaterat att denna inte enbart styrs av marknadsmässiga principer. Utveckling och produktion av exempelvis stridsflygsystem och ubåtssystem skulle inte vara möjlig på rent kommersiella grunder. Statliga ingripanden för att bygga upp och bibehålla kompetens och kapacitet är i dessa fall nödvändiga förutsättningar för en inhemsk försörjningsförmåga. Sammanfattningsvis agerar staten inom vissa områden på försvarsmarknaden för att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster genom ett visst utbud på försvarsmarknaden. Dessa områden kan därför sägas vara föremål för ett statligt åtagande.

Synen på statens roll på marknaden har förändrats över tid. Under 2000-talet och de inledande åren på 2010-talet bidrog minskade försvarsbudgetar och försvarsmarknadens internationalisering till förhoppningar om att i högre utsträckning kunna förlita sig på marknaden för försörjningen av det militära försvaret. Statliga ingripanden bedömdes inte vara nödvändiga i samma omfattning som tidigare och ambitionen vad avser inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel drogs ned. Således minskade det statliga åtagandet och relationen till försvarsföretagen blev mer transaktionell till sin karaktär.³⁷

De strategiska materielområdena utgör områden där staten genom successiva beslut har verkat för att behålla eller uppnå nationell integritet och försörjningssäkerhet genom en inhemsk försörjningsförmåga. Det innebär att leverantörerna har en monopolställning. Beroendet är långtgående och ömsesidigt. För att kompetens och kapacitet inom områdena ska upprätthållas över tid, behöver staten vidta åtgärder för att säkerställa att det finns förutsättningar för att bedriva verksamheten. Annars behöver försörjningsbehovet tillgodoses på ett annat sätt.

³⁷ Jmf kapitel 11.

Regeringen konstaterar i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* att staten inom de utpekade områdena av försörjningstrygghetsskäl har ett särskilt behov av nationellt tekniska kunnande och en försvarsindustriell bas. Det förutsätter, enligt regeringen, bland annat att försvarsföretagen ges långsiktiga förutsättningar för sin verksamhet. Regeringen konstaterar även att behoven inom områdena i vissa fall kan tillgodoses med utländsk materiel om krav på försörjningstrygghet, teknik- och kunskapsöverföring omhändertas.³⁸ Således framhåller regeringen att verksamheter förutsätter viss kontinuitet, men utlovar samtidigt inte oförändrade förutsättningar. Statens behov kan i högre eller lägre utsträckning tillgodoses genom inhemsk utveckling och produktion. Kan materielbehovet mer säkert eller effektivt tillgodoses genom import, ställs lägre krav på inhemsk kompetens och kapacitet. Verksamheten behöver då anpassas till dessa nya förutsättningar. Statens vägval i materielförsörjningen är således avgörande för vilka krav som ställs på företagens verksamhet och i förlängningen på omfattningen av det statliga åtagandet.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* konstaterar regeringen vidare att ”effektiviseringar, rationaliseringar och omstruktureringar av industrin från tid till annan är nödvändiga för att bibehålla konkurrenskraft. Företagens betydelse för Försvarmaktens operativa förmåga medför att det samtidigt är önskvärt att sådana åtgärder genomförs i dialog med staten och med viss statlig insyn”.³⁹ Utredningen anser att det är viktigt att upprätthålla grundläggande affärsrättsliga principer i relationen mellan staten och de berörda företagen. Staten ansvarar inte för företagens resultat eller leveransförmåga. Det är betydelsefullt att företagen också är beredda att ta egna affärsrättsliga risker, likväl som de kan göra vinst. Eftersom statens beroende av företagen innebär att risken i realiteten begränsas, regleras vinstmarginalerna i särskilda affärsavtal.

Utredningen kan konstatera att så länge en inhemsk utvecklings- och produktionskapacitet är nödvändig, krävs åtgärder som säkerställer att det finns förutsättningar för att bedriva verksamheten. Staten behöver vara långsiktig och uthållig i de åtgärder som vidtas, eftersom en fungerande affärsrelation med de berörda företagen förutsätter kontinuitet och förutsägbarhet. Utredningen anser således att staten bör eftersträva att företagen får långsiktiga förutsättningar och

³⁸ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

³⁹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 120.

tydliga spelregler. Eftersom de strategiska materielområdena präglas av ett ömsesidigt beroende krävs också en god dialog mellan staten och företagen.

Utredningen konstaterar sammantaget att staten ansvarar för att säkerställa försörjningen av materiel och tjänster till det militära försvaret. Det kan göras på olika sätt. I den del försörjningen behöver tillgodoses genom inhemsk kompetens och kapacitet, kan ett större statligt åtagande krävas än vad som annars är fallet. Staten behöver då vidta åtgärder som säkerställer att det finns förutsättningar för att bedriva verksamheten. Staten kan emellertid ompröva tidigare gjorda vägval och ansvarar inte för företagets resultat eller leveransförmåga. Långsiktiga förutsättningar och tydliga spelregler är av stor betydelse för företagets vilja och möjlighet att bedriva verksamhet inom de strategiska materielområdena och därmed även för möjligheterna att uppnå försörjningssäkerhet och nationell integritet genom inhemsk materielförsörjning. Företagens roll och ansvar är att leva upp till med staten avtalade åtaganden samt, i enlighet med vad regeringen anför i propositionen Totalförsvaret 2021–2025, att bevisa sin leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft.⁴⁰

10.6.3 Styrningen bör utvecklas

Utredningens bedömning: Styrningen av strategiska materielområden bör utvecklas så att det militära försvarets behov tillgodoses på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt.

Inom de strategiska materielområdena upprätthålls en inhemsk kompetens och kapacitet. Det ger en ökad försörjningssäkerhet och ett visst oberoende i förhållande till omvärlden. Samtidigt behöver verksamheten fortlöpande beläggning och finansiering, vilket begränsar statens beslutsmässiga och ekonomiska handlingsfrihet. Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att de strategiska materielområdena är resurskrävande och förutsätter ett hänsynstagande till produktionsfaktorer som går utöver vad som är normalt vid upphandling på en konkurrensutsatt marknad. Det finns, enligt utredningens uppfattning, ingen motsättning mellan detta holistiska per-

⁴⁰ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

spektiv på kompetens och kapacitet i näringslivet och att det militära försvarets behov ska vara styrande för materielförsörjningen. Snarare är statens medvetenhet om näringslivets förutsättningar en nödvändig förutsättning för att materielförsörjningen ska vara långsiktigt hållbar inom områden där det finns ett starkt ömsesidigt beroendeförhållande mellan stat och leverantör och där staten är leverantörens huvudsakliga kund.

Parallellt finns emellertid en risk för att de strategiska materielområdena gradvis ökar i ekonomisk omfattning på ett sätt som tränger ut andra investeringar och därmed innebär att andra behov inte kan tillgodoses. Denna risk rör främst stridsflygområdet och undervattensområdet och har tidigare identifierats av bland annat Utredningen om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov.⁴¹ En successiv undanträngning av andra investeringar leder till förmågemässiga obalanser, vilket inte är långsiktigt hållbart. Det finns således ett behov av att kontinuerligt vidta åtgärder för att det militära försvarets behov ska tillgodoses, samtidigt som den bakomliggande industristrukturen är i verksamhetsmässig balans. Det ömsesidiga beroendet mellan staten och leverantörerna inom de strategiska materielområdena ställer särskilda krav på ett långsiktigt agerande. Det krävs, enligt utredningens uppfattning, medvetna vägval och avgränsningar av de strategiska materielområdena som säkerställer att staten och berörda företag utvecklar och bibehåller den kompetens och kapacitet som krävs för att tillgodose framtida förmågebehov. Sådana vägval förutsätter dialog och förtroende mellan staten och de berörda företagen.

Utredningen anser att frånvaron av ett tydligt syfte med utpekandet av stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet, innebär att förutsättningarna för att värdera konsekvenserna av olika ambitionsnivåer och handlingsalternativ är bristfällig. Det riskerar enligt utredningens uppfattning att leda till att det militära försvarets behov inte tillgodoses på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt. Styrningen av de strategiska materielområdena behöver därför utvecklas. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 12.

⁴¹ SOU 2018:7. Utredningen om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov. *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov*, s. 163 f.

11 Svensk materielförsörjning i en historisk kontext

11.1 Inledning

Förutsättningarna för dagens materielförsörjning är till del ett resultat av beslut som fattades för flera år sedan. Utredningen har därför valt att göra en historisk tillbakablick från huvudsakligen 1980-talet och framåt.

Utredningen har valt att beskriva säkerhets- och försvarspolitiska inriktningar inklusive tidigare politisk inriktning av materielförsörjningen, inriktningar rörande ekonomisk utveckling, styrningsreformer, förhållandet till försvarsindustrin och regeländringar.

För att förstå omständigheterna kring besluten har även sådant som utveckling av marknaden och det säkerhetspolitiska läget inkluderats i beskrivningen.

11.2 Förändrade förutsättningar 1980–2020

Inledningsvis beskrivs de händelser som utgör fonden till försvarspolitiken i allmänhet och materielförsörjningen i synnerhet. Det handlar bland annat om den säkerhetspolitiska lägesutvecklingen, 1990-talets finanskris och förvaltningspolitiska reformer.

11.2.1 Säkerhetsläget och försvarspolitisk inriktning

I slutet av 1980-talet markerade Berlinmurens fall slutet för det kalla kriget. Detta följdes av Tysklands enande 1990 och Sovjetunionens upplösning 1991. Även om rivaliteten mellan stormaktsblocken avtog uppstod nya hot. Under 1990- och tidigt 2000-tal präglades den

säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet av krigen i Bosnien och Kosovo. Säkerhetsläget var fortfarande svårbedömt.

Sverige ingick samarbete med Nato 1994 inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). Sverige anslöt sig därefter till EU 1995, vilket innebär att Sverige därefter har behövt förhålla sig till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

Någon större ändring av den svenska försvarsinriktningen som svar på det förändrade säkerhetsläget genomfördes inte i försvarsbeslutet 1992, utan det var först i samband med försvarsbeslutet 1996 som förändringen kom. Då antogs den så kallade anpassningsprincipen, vilken innebar att försvaret kunde tillåtas krympa när säkerhetsläget var gynnsamt för att sedan kunna tillväxa när säkerhetsläget försämrades. Beslutet innebar också en minskning av försvarsanslagen med 4 miljarder kronor.¹

Neddragningar skulle ske genom att behålla en kärna av förband med god kvalitet (kärnmodellen). Samtidigt skulle mer pengar läggas på forskning och utveckling, prövning av prototyper, underrättelser och omvärldsbevakning. Tanken var att kunna förutse förändringar i säkerhetsläget och att kunna välja den materiel som passade bäst för det nya läget (materiell handlingsfrihet).

I slutändan innebar försvarsbeslutet 1996 inte några större organisatoriska neddragningar, men försvarets duglighet blev lägre i takt med att förbrukningsmateriel konsumerades och underhåll sköts på framtiden.²

Vid millennieskiftet fortsatte minskningen av försvaret. Det skulle vara mindre men ha hög kvalitet och kunna användas allsidigt i en mängd olika typer av insatser. Försvarets fyra huvuduppgifter (att försvara landet mot väpnat angrepp, att hävda den territoriella integriteten, att genomföra internationella insatser och att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred) skulle kunna upprätthållas inom ramen för den beslutade resurstilldelningen och ökade resurser för någon uppgift eller förmåga skulle balanseras mot motsvarande reduktioner för andra uppgifter.³

¹ Hedin, Ola. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:2. Stockholm: Finansdepartementet, s. 86.

² Agrell, Wilhelm. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets uppgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2010, s. 98–100.

³ Proposition 1999/00:30. *Det nya försvaret*, s. 37.

Tio år efter Sveriges anslutning till EU utvidgades unionen österut. Denna östutvidgning skedde samtidigt som även Nato fick nya medlemmar från den tidigare Warszawapakten. Under den här perioden tedde sig utvecklingen inom Ryssland som gynnsam och sammantaget verkade krig och därmed också ett angreppshot mot Sverige mer avlägset än bara några år tidigare.⁴

Försvarsbeslutet 2004 innebar en halvering av krigsförbanden, vilket betydde svårigheter att ha en förmåga att tillväxa om säkerhetsläget försämrades. Beslutet innebar också en förskjutning i målsättningarna. De fyra huvuduppgifterna⁵ för försvaret fanns kvar, men ordningsföljden hade ändrats så att de internationella uppgifterna nu kom först, medan försvaret av Sverige mot väpnat angrepp kom som punkt nr 3. I princip erfordrades ingen operativ förmåga utöver att upptäcka och avvisa kränkningar.⁶

Den gynnsamma utvecklingen av säkerhetsläget kom dock att ändras några år efter 2000-talets början. Ryssland blev alltmer auktoritärt, stärkte sin maktposition och moderniserade de beväpnade styrkorna. Sommaren 2008 gick Ryssland in med trupp i Georgien och hotet från öst blev återigen en tongivande faktor. Detta förstärktes ännu mer i och med Rysslands annektering av Krimhalvön 2014. I skrivande stund pågår kriget i Ukraina.

Precis som förändringarna i säkerhetsläget på 1990-talet tog tid att omsätta i försvarspolitisk inriktning dröjde det innan reaktionen på Rysslands ambitionsökningar fick genomslag. I 2009 års försvarsbeslut anpassas insatsförbanden till kraven i de internationella insatserna, trots tecknen på ett försämrat omvärldsläge.⁷

Insatsorganisationen skulle omstruktureras enligt principen ”här och nu”. Insatsorganisationen skulle bestå av kompletta och användbara insatsförband och den förmåga som inte bedömdes kunna förbandssättas skulle avvecklas. I stället kunde medel frigöras för att öka kvarvarande förbands användbarhet.⁸ Försvarsberedningen hade

⁴ Agrell, Wilhelm. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets uppgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2010, s. 154.

⁵ I proposition 2004/05:5 *Vårt framtida försvar* kallas de för målsättningar.

⁶ Agrell, Wilhelm. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets uppgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2010, s. 214–215.

⁷ Agrell, Wilhelm. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets uppgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2010, s. 225–226.

⁸ Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar*.

beräknat att ytterligare 3–4 miljarder kronor kunde omfördelas, men det var oklart om detta skulle kunna åstadkommas.⁹

I huvuduppgifterna¹⁰ för försvaret ingick nu inte längre att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten skulle försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet, upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.¹¹

I kölvattnet av 2009 års försvarsbeslut beslutade regeringen 2010 att lägga värnplikten vilande.¹² I stället skulle personalförsörjningen ske genom anställda soldater, sjömän och gruppbefäl. Värnplikten var vilande t.o.m. 2017 då regeringen fattade beslut om aktivering.¹³

Först i 2015 års försvarsbeslut förändras försvarsinriktningen som svar på det försämrade omvärldsläget. I stället för fortsatta neddragningar ökades de årliga försvarsanslagen gradvis med totalt cirka 7 miljarder kronor (nominellt) under försvarsbeslutsperioden. Regeringen poängterade att målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret var det enskilt viktigaste. Försvarsmaktens målsättning förändrades också något och innefattade att kunna försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp om så krävdes.¹⁴ Därmed hade försvar mot väpnat angrepp återkommit som uppgift för Försvarsmakten, men formuleringen hade fortfarande inte samma framträdande roll som den hade tidigare.

11.2.2 Ekonomi och styrning

Det var inte bara säkerhetsläget i omvärlden som påverkade besluten om försvaret. Under tidigt 1990-tal upplevde Sverige en finanskris som bland annat var kopplad till svenska bankers kreditgivning och fastighetsbranschen. Svenska kronan var i fritt fall och under en

⁹ Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.*

¹⁰ I proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* kallas de för mål.

¹¹ Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar*, s. 35–36.

¹² Proposition 2009/10:160. *Modern Personalförsörjning för ett användbart försvar.*

¹³ Regeringsbeslut 3. 2017-03-02. *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt.* Fö2016/01252/MFI.

¹⁴ Proposition 2014/15: 109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 53.

vecka 1992 uppnådde den statliga reporäntan rekordhöga 500 procent. Statsskulden ökade också markant under tidigt 1990-tal och uppgick till cirka 70 procent av BNP mellan 1993 och 1998.¹⁵ Vid den här tidpunkten (1992–1994) var statens utgifter också höga och uppgick som mest till 34 procent av BNP. De omfattande budgetunderskotten var följaktligen ett stort problem för staten.

Under 1990-talet vidtogs flera åtgärder som reducerade de höga statsutgifterna och betade av på statsskulden. Bland annat sålde staten sitt innehav i flera statliga bolag som till exempel SSAB, AssiDomän och Pharmacia. Utförsäljningarna skulle främja rättvis konkurrens, uppmuntra allmänhetens intresse att investera, sprida ägarskapet, underlätta företagets tillväxt och frigöra kapital för andra nödvändiga investeringar eller för att betala av på statsskulden.¹⁶ Även försvarsområdet berördes av utförsäljningen (se avsnitt 11.4.1).

I kölvattnet av 1990-talets kris gjordes också förändringar av det finanspolitiska ramverket med införande av bland annat ramanslag, utgiftstak och överskottsmål. Därtill stramades den statliga budgetprocessen upp. Sammantaget motverkade detta underfinansierade budgetar.¹⁷

Det var också under 1990-talet som regeringen beslutade om att införa ett kontinuerligt produktivitetsavdrag som gick ut på att inte kompensera myndigheterna fullt ut för de ökade lönekostnaderna.¹⁸ Syftet med produktivitetsavdraget – och motsvarande inom kommunsektorn – var att kontrollera kostnadsutvecklingen inom offentlig sektor.¹⁹

Åtgärderna fick effekt. Statens utgifter som andel av BNP har sedan 1990-talet gradvis sjunkit till cirka 20 procent 2018.²⁰ Statsskulden var 2019 lägre än på många år och uppgick till 22 procent av BNP.²¹

Som andel av BNP reducerades försvarsutgifterna från 2,9 till 1,1 procent mellan 1980 och 2015, vilket är en minskning med drygt

¹⁵ Riksgälden. Webb_Uppplaning.qvw (riksgalden.se) (Hämtad 2021-06-22).

¹⁶ Proposition 1991/92:69. *Om privatisering av statligt ägda företag, m.m.*

¹⁷ SOU 2016:67. Överskottsmålskommittén. *En översyn av överskottsmålet.*

¹⁸ Proposition 1993/94:100. *Förslag till statsbudget för 1994/95*. Bilaga 1 Finansplanen, s. 107.

¹⁹ Hall, Patrik. "Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten?". I *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*, Peter Ehn och Göran Sundström (red), 171–190. Statskontoret. Om offentlig sektor. Stockholm: Statskontoret, 2020. www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/oos_statlig-forvaltningspolitik-2020-talet.pdf, s. 185.

²⁰ Egen beräkning från underlag från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

²¹ Riksgälden. Webb_Uppplaning.qvw (riksgalden.se) (Hämtad 2021-06-22).

60 procent.²² Försvarsutgifternas andel av statsbudgeten minskade därtill från 8,8 till 5,4 procent, vilket visar på hur försvaret prioriterats i förhållandet till annan statlig verksamhet.²³ Båda trenderna visar på en kontinuerlig nedgång under den här perioden, men vänder sedan uppåt efter 2015.

För försvarets del fick de kontinuerliga besparingarna under 1990- och tidigt 2000-tal flera konsekvenser. Inriktningarna i försvarsbesluten minskade stadigt antalet förband inom armén. I mitten av 1980-talet var antalet brigader 29 med 116 bataljoner. 2009 var de nere i två brigader med sju bataljoner. Ambitionen för mekaniseringsgraden i armén var på 1980-talet cirka 20–25 procent, medan den låg på cirka 80–90 procent under 2000-talet.²⁴

Motsvarande minskningar skedde inom marinen och flyget mellan 1985 och 2009. Antalet ytstridsfartyg minskade från 46 till 7. Antalet ubåtar sjönk från 12 till 4 och kustartilleri/amfibiebataljoner minskade från 28 till en. Antalet stridsflygdivisioner sjönk från 20 till 4 och av de 11 stridsledningsbataljonerna kvarstod endast en 2009. Antalet flygbasbataljoner minskade från 30 till 7.²⁵

Till följd av inriktningarna sjönk numerären i försvarets krigsorganisation. Den var drygt 700 000 man, efter mobilisering, i början av 1980-talet. I 1996 års försvarsbeslut hade numerären reducerats från 300 000 till 165 000 officerare och soldater och den tilltänkta Organisation 04 skulle uppgå till skyddsstyrkor på några tiotusen plus hemvärnet.²⁶ 2020 var antalet befattningar i krigsorganisationen totalt cirka 60 000.²⁷

²² SIPRI. *Military Expenditure database. Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949–2020*. Stockholm: SIPRI, 2021.

²³ Egen beräkning utifrån underlag från Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

²⁴ Hedin, Ola. Hedin, Ola. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:2. Stockholm: Finansdepartementet, 2011, s. 139.

²⁵ Hedin, Ola. Hedin, Ola. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:2. Stockholm: Finansdepartementet, 2011, s. 144 och 146.

²⁶ Agrell, Wilhelm. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets uppgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2010, s. 180–181.

²⁷ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 110.

11.2.3 Reformerna av styrning, organisation och verksamhet

Utöver förändringarna av de finanspolitiska regelverken genomfördes även andra reformer för att uppnå rationaliseringar och besparingar. De byggde bland annat på de styrningsidéer som New Public Management (NPM) utgjorde, vilka fick genomslag under 1980- och 1990-talen. Några av huvuddragen i NPM handlade om att det offentliga skulle efterlikna den privata sektorn i hur organisationer styrdes (företagisering) och hur relationer och marknader fungerade (marknadisering). Därutöver var budgetrestriktivitet en egen målsättning.²⁸

Med utgångspunkt i denna generella trend genomfördes också ett antal försvarsspecifika reformer med syfte att effektivisera, företagisera och marknadisera försvaret.²⁹ Mellan 1991 och 1994 utvecklades beställar- och utförarmodeller mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära försvaret; Plikt- och prövningsverket, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk. I samband med det omformades Försvarsmakten, som tidigare bestod av ett 100-tal myndigheter, till en myndighet.

Under 2000-talet riktades besparingarna framför allt mot så kallad stödverksamhet, dvs. forskning och utveckling, logistik, personal- och materieförsörjningsprocesser. Till exempel konkurrensutsattes Försvarsmaktens interna logistikverksamhet och avknoppades i viss utsträckning till företag. En större reform mellan 2004 och 2008 omfattade besparingar på Högkvarteret och de gemensamma myndigheterna för två miljarder kronor i fasta priser. Besparingarna, skedde bland annat inom områdena forskning och teknikutveckling och materielrelaterade processer. Gränsytan mellan staten och företagen försköts, där företagen skulle ta ett större ansvar för den tekniska kunskapen på lägre systemnivåer medan FMV skulle fokusera på de högre systemnivåerna och systemsamordning. En materieförsörjningsstrategi implementerades där industrin skulle göra mer och mindre egenutveckling skulle bedrivas i statlig regi.

²⁸ Hood, Christopher, A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69, nr 1, 1991: 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

²⁹ Lundberg, Ann och Rova, Ellen. Management Reforms in the Defence Sector. *Defence and Peace Economics*. <https://doi.org/10.1080/10242694.2021.1888014>.

Ytterligare rationaliseringar genomfördes 2012 genom att sammanföra materiel- och logistikverksamheten inom både FMV och Försvarsmakten under FMV:s ansvar.

Den 1 augusti 2010 inrättades Försvarsexportmyndigheten, som då tog över FMV:s uppgifter att genomföra och främja försvarsmaterielexport. Genom en ny myndighet till stöd för export av försvarsmateriel var ambitionen att stödet skulle bli mer effektivt och samordnat med öppnare och mer transparenta processer, tydligare roller och en klarare ansvarsfördelning.³⁰ Myndigheten verkade fram till och med år 2015. Verksamheten flyttades därefter tillbaka till FMV, men delar rörande bland annat generellt främjande och analys av försvarsnutna innefattades inte i FMV:s nya uppgifter. Följaktligen reducerades anslagsmedlen kopplade till denna verksamhet med cirka 30 miljoner kronor mellan 2016 och 2018.³¹ Resurser för exportstödet har därefter tillförts, men är fortfarande på en lägre nivå än tidigare.³²

Under 2015 påbörjades införandet av en ny planeringsprocess för investeringar. Reformen skulle förbättra formerna för planering, beslut och uppföljning av materielinvesteringar för att möjliggöra strategiska beslut på politisk nivå och därmed öka det politiska inflytandet tidigt i processen. Reformen skulle också öka spårbarheten, transparensen och långsiktigheten i planeringen.

Mot bakgrund av den nya försvarspolitiska inriktningen initierade regeringen 2017 ytterligare en reform av ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Den tidigare överförda logistikverksamheten fördes, tillsammans med ytterligare verksamhet tillbaka till Försvarsmakten, liksom ansvaret för anskaffningar inom vidmakthållandet. Dispositionsrätten för större delen av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* fördes till FMV. Reformen innebar också förändringar i den nya planeringsprocess som tidigare införts.

³⁰ Dir. 2009:114. *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel.*

³¹ Proposition 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 6 Försvar och sambällets krisberedskap*, s. 74.

³² Regeringsbeslut 10. 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk*. Fö2021/00104 m.fl.

11.3 Inriktningen av materielförsörjningen 1980–2020³³

Inriktningen av materielförsörjningen påverkades av förutsättningarna för och inriktningen av försvaret i stort. I det följande redovisas hur inriktningen av materielförsörjningen förändrats under den studerade perioden när det gäller den övergripande inriktning av materielförsörjningen, vilka styrningar som getts rörande utpekade områden, internationella samarbeten och export samt synen på försvarsföretagens roll och betydelse.

11.3.1 Övergripande inriktning av materielförsörjningen

På 1980-talet var inriktningen alltjämt ett alliansfritt Sverige syftandes till neutralitet i krig. Detta påverkade även materielförsörjningen. I försvarspropositionen från 1982 nämns att ”anskaffningen av för försvaret väsentlig materiel inte får ske så att Sverige kommer i en beroendeställning till andra länder av sådan art att den kan utnyttjas för påtryckningar eller så att vi i en krissituation står utan viktig materiel”.³⁴

Sverige skulle genom bland annat den inhemska försvarsindustrin kunna tillhandahålla ett självständigt nyttjande och vidmakthållande av alla de system som försvaret hade tillgång till. I försvarspropositionerna från 1980-talet och tidigt 1990-tal understryks vikten av att i Sverige ha kompetens för vidmakthållande och vikten av att ta industriell hänsyn till beläggning och kompetens. All materiel var dock inte inhemsk.³⁵

När ominriktningen av försvaret till först anpassningsprincipen och sedan till insatsförsvar påbörjades, förändrades även inriktningen av materielförsörjningen. I försvarspropositionerna från 1996 och millennieskiftet förespråkades flexibilitet och materiell handlingsfrihet (dvs. möjligheten att välja materiel beroende på hotbild), modularitet och interoperabilitet.

³³ Baseras till stor del på Lundberg, Ann. *Politisk inriktning av materielförsörjningen 1982–2015*. FOI Memo 7261. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.

³⁴ Proposition 1981/82: 102. *Om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 21.

³⁵ Sverige importerade cirka 10–15 procent av sin försvarsmateriel på 1980-talet och den indirekta importen (de svenska företagens insatsvaror och -tjänster) uppgick till 13–20 procent under tidigt 1980-tal.

I 2004 års försvarsproposition betonade regeringen vikten av modern materiel för insatsorganisationens behov. Därtill förespråkades stegvisa anskaffningsbeslut och kortare serier för att öka den ekonomiska handlingsfriheten. I bakgrunden låg problem med att de stora materielprojekten fortskred trots ett kraftigt nedbantat försvar organisatoriskt.

När försvaret inriktades mot i huvudsak internationella insatser i försvarspropositionen för 2009 förändrades inriktningen mot bland annat ekonomisk handlingsfrihet, kostnadseffektiv anskaffning genom tillämpning av materieförsörjningsprinciperna och lägre anskaffningstakt.

Grunden till materieförsörjningsprinciperna hade redovisats till riksdagen 2006³⁶ och Försvarsmakten och FMV hade byggt in dem i sin gemensamma materieförsörjningsstrategi från 2007, men det var först i Försvarsberedningens rapport från 2008 som principerna formulerades.³⁷ Principerna förespråkade i första hand vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel, nyanskaffning genom i första hand på marknaden befintlig materiel och att utveckling endast skulle genomföras när behoven inte kunde tillgodoses av ovanstående.

I 2015 års försvarsproposition lyftes materieförsörjningen fram som ett medel att stödja krigsförbandens operativa förmåga och att Försvarsmaktens operativa behov skulle vara styrande. Regeringen betonade också fortsatt materieförsörjningsprinciperna.

11.3.2 Utpekade områden

I försvarspropositionerna fram till 2004 förekom inriktningar relaterade till särskilda områden. I försvarspropositionerna från 1982 t.o.m. 1992 redogjorde regeringen för behov av åtgärder och beställningar inom särskilt utpekade industriområden. Områdena var inte beroende av om den bakomliggande försvarsindustrin var statligt eller privat ägd. Exempelvis fanns inriktningar rörande flyg, elektronik och stridsfordon. Syftet var att Sverige, genom bland annat industrin, skulle kunna tillhandahålla ett självständigt nyttjande och vidmakthållande av alla de system som försvaret hade tillgång till.

³⁶ Skrivelse 2005/06:131. *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*, s. 33.

³⁷ Ds 2008:48. *Försvar i användning*.

Till följd av neddragningarna inom försvaret kunde bredden av områden inte vidmakthållas. Fr.o.m. 1996 års försvarsproposition minskade ambition och omfång på områdena. Industriområden blev baskompetenser (1996), senare strategiska kompetenser (1999–2001) och till sist nischer (2004). Syftet med dessa prioriterade områden var att dels att ha tillgång till teknik som andra inte vill dela med sig av, dels att vara intressant som samarbetspartner och därmed få tillgång till teknik och dels att säkerställa försörjning i krig.

I försvarspropositionen från 2009 nämndes inga områden överhuvudtaget, men i 2015 års försvarsproposition pekade regeringen ut de s.k. väsentliga säkerhetsintressena stridsflygförmåga och undervattensförmåga.³⁸ Omständigheterna kring och innebörden av de väsentliga säkerhetsintressena var emellertid delvis andra jämfört med de tidigare kompetensområdena. Inriktningen förändrades dock gradvis (se kapitel 10) och i försvarspropositionen 2020 framgår att det av försörjningsstrygghetsskäl finns ett särskilt behov av nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas inom de utpekade områdena.

11.3.3 Försvarsföretagens roll och betydelse

Utvecklingen av försvarspolitiken har inneburit att regeringens syn på försvarsföretagens roll och betydelse också har förändrats över tid. Mellan 1982 och 1992 beskrevs företagen som ett säkerhetspolitiskt verktyg som gav trovärdighet åt Sveriges alliansfrihet och neutralitet. Därefter har beskrivningarna gradvis ändrats till att företagen först var viktiga för att få tillgång till kunskap och teknik samt att upprätthålla kompetens inom Sverige för att från och med 2009 års försvarspolitiska inriktningsproposition helt utgå. I 2020 års totalförsvarsproposition återkom emellertid en beskrivning av regeringens syn på försvarsföretagens roll och betydelse. Regeringen bedömde att Försvarsföretagen bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga och att den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör Sverige attraktivt som samarbetsland och stärker därför möjligheterna att få tillgång till utländsk spetsteknologi.³⁹

³⁸ Dessa hade också berörts tidigare i olika budgetpropositioner (se kapitel 10).

³⁹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2020–2025*, s. 120.

11.3.4 Forskning och utveckling

Inriktningarna för forskning och utveckling var i försvarspropositionerna från 1980-talet och tidigt 1990-tal få. Fr.o.m. försvarspropositionen 1996 när anpassningsprincipen skulle införas ökade betydelsen av forskning och utveckling, omvärldsbevakning och underrättelseinhämtning. För att upprätthålla nationell kompetens och vara en kompetent beställare mot utländska leverantörer fanns det behov av riktade FoU-insatser. Även vikten av civil-militär samverkan inom forskningsområdet framhölls.

Inriktningen mot smalare nischer, vilket var en följd av en påbörjad anpassning till insatsförsvaret, och besparingarna i 2004 års försvarsproposition bedömdes av regeringen få direkta konsekvenser för forskning och teknikutveckling.⁴⁰ När inriktningen mot internationella insatser därefter fick genomslag i 2009 års försvarspolitiska inriktningsproposition stadfästes en förändrad syn på verksamheten som ett medel för att uppnå insatsorganisationens behov. Kostnaderna för forskning och utveckling skulle fortsatt minska. I 2015 års försvarsbeslut breddades inriktningen något till att forskningen skulle bidra till Försvarsmaktens långsiktiga förmågeutveckling.

11.3.5 Internationella samarbeten och export

För de internationella materielsamarbetena var den grundläggande inriktningen densamma under hela den studerade tidsperioden. Samarbetena var värdefulla för att få tillgång till kompetens, för att bevara egen kompetens och för att sänka styckkostnaderna på anskaffad materiel.

I inledningen av perioden var det önskvärt att inköp utifrån och samarbetena skulle fördelas på flera länder i syfte att undvika ensidiga beroenden. Fr.o.m. 1996 års försvarsproposition förespråkades i stället ömsesidiga beroenden, vilket man bedömde skulle ge bättre försörjningstrygghet i orostider. I 2004 års försvarsproposition pekades länderna inom Nordac⁴¹ och LOI⁴² samt USA ut som de mest intressanta samarbetsländerna.

⁴⁰ Proposition 2004/05:5. *Vårt framtida försvar*, s. 126–132.

⁴¹ Nordic Armaments Co-operation.

⁴² Letter of Intent. I detta fall avses avtalet *European Defence Industry Reconstruction Framework Agreement* som undertecknats av Sverige, Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Spanien, och Italien. Avtalet syftar till att underlätta rationalisering, omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin.

I 2009 års försvarsproposition anförde regeringen att samarbeten skulle nyttjas om det ledde till ökad operativ effekt och interoperabilitet. I 2015 års försvarsproposition framfördes att Försvarsmaktens förmåga skulle styra beslut om samarbeten och att analyser och avvägningar av beroenden borde göras.

Efter Sveriges anslutning till EU 1995 innehåller propositionerna även inriktningar rörande unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. I 1996 års försvarsproposition påpekas att EU kan ge förutsättningar för kostnadseffektiv anskaffning. I de följande försvarspropositionerna 1999–2001 talar regeringen om att stärka den europeiska teknologiska och försvarsindustriella basen samt om behovet av en ökad samsyn på upphandlingslagstiftningen. Även under 2000-talet uttalas önsknings om att utveckla och förbättra försvarsmarknaden.

Exporten har under hela den studerade perioden betraktats som nödvändig för att bibehålla kompetens vid industrin, för att främja kontinuerlig beläggning och för att få bättre kostnadstäckning. Behovet av export ökade i och med neddragningarna på försvaret. Vikten av att aktivt stötta industrin i exporten framhölls i försvarspropositionerna 1996–2004. I 2009 och 2015 års försvarspropositioner bedömde regeringen att exportstödjande verksamhet skulle användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning.

11.4 Den svenska försvarsmarknadens utveckling

Inriktningen av materielförsörjningen i kombination med vissa av de bakomliggande förändringarna har i sin tur påverkat hur försvarsmarknaden utvecklats över åren.

11.4.1 Svensk försvarsindustri

Sveriges försvarsindustri har gamla anor. Redan på 1600-talet hade Bofors, Karlskronavarvet och numera nedlagda Åkers krutbruk verksamhet i gång.⁴³ Men det var under andra världskriget som grunden för dagens svenska försvarsindustri lades. Svensk neutralitet hade

⁴³ Lundmark, Martin. "The Swedish defence industry. Drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 290-311. New York: Routledge, 2020, s. 291.

medfört stora svårigheter att köpa krigsmateriel från utlandet. Efter andra världskriget utvecklades inhemskt stridsflyg (Saab), artilleri och missiler (Bofors), ytstridsfartyg och ubåtar (Karlskronavarvet och Kockums) tillsammans med radar- och kommunikationssystem och annan materiel.⁴⁴

Under det kalla kriget skapades ett starkt institutionaliserat och förtroendebaserat militär-industriellt komplex med en stabil politisk konsensus om att det skulle finnas en inhemsk industri och att den skulle vara tekniskt sofistikerad, modern och kostnadseffektiv.⁴⁵

För att Sveriges neutralitetsprincip skulle vara trovärdig ansågs det angeläget att Sverige inte var beroende av utlandet för sin anskaffning och produktion av krigsmateriel. Följaktligen ansågs det nödvändigt att ha en relativt omfattande svensk försvarsindustri. Det sågs som en fördel att produktionen skedde inom privata företag, för att upprätthålla kvaliteten i produkterna, att följa med i den tekniska utvecklingen och att pressa kostnaderna så mycket som möjligt.⁴⁶

En egen industri ställde dock krav på jämn beläggning. Staten var också tvungen att bekosta de utvecklingsarbeten som pågick i industrin.⁴⁷ Fram till sent 1960-tal var både utveckling och företagslandskap stabila. Därefter påbörjades en ominriktning mot export, civil produktion och mer samarbete mellan företag.⁴⁸ Denna utveckling berodde på att försvarsanslagen minskades och att företagen försökte minska beroendet till det svenska försvaret genom att satsa på export eller på den civila marknaden.⁴⁹

Det ekonomiska trycket medförde satsningar på bland annat differentiering av produkterna till civila marknader eller på samarbeten med andra privata företag eller staten. Exempel på samarbeten mellan privata företag är Bofors och Hägglunds samarbete om Stridsfordon 90

⁴⁴ Lundmark, Martin. "The Swedish defence industry. Drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 290-311. New York: Routledge, 2020, s. 291.

⁴⁵ Lundmark, Martin. "The Swedish defence industry. Drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 290-311. New York: Routledge, 2020, s. 291.

⁴⁶ Karlsson, Birgit. *Svensk försvarsindustri 1945–1992*. Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget. Publikation nr 46. Karlskrona: Printfabriken, 2015, s. 13–14.

⁴⁷ Hedin, Ola. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:2. Stockholm: Finansdepartementet, 2011, s. 66.

⁴⁸ Lundmark, Martin. "The Swedish defence industry. Drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 290–311. New York: Routledge, 2020, s. 291.

⁴⁹ Karlsson, Birgit. *Svensk försvarsindustri 1945–1992*. Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget. Publikation nr 46. Karlskrona: Printfabriken, 2015, s. 39.

i HB Utveckling samt Saab och Bofors gemensamma bolag Saab-Bofors Missile Corporation. Exempel på ett samarbete mellan stat och privata företag är den statliga satsningen på den svenska dataindustrin och utvecklingen av ledningssystem, där statliga SUAB samarbetade tillsammans med Saab-Scania och ITT. Detta ledde sedermera till att DataSaab skapades. Även industrigruppen JAS var ett samarbetskon-sortium mellan statliga och privata företag.

Varvskrisen på 1970-talet och finanskrisen i början av 1990-talet medförde att staten på 1990-talet genom Celsius AB var ägare till flera företag som exempelvis Bofors, LIAB, Kockums, Förenade fabriksverken och Karlskronavarvet. Det statliga ägandet avslutades dock 2000 i och med försäljningen av Celsius AB. Regeringen konstaterade i samband med utförsäljningen att tillgången till strategiska kompetenser och en säker materielförsörjning inte huvudsakligen sker genom det statliga ägandet, utan genom att villkor ställs i samband med beställningar av materiel och utveckling.⁵⁰

Privatiseringen av försvarsföretagen skedde i samband med den generella privatiseringsvågen som var en effekt av den förändrade inställningen till statligt ägande som uppkom på 1990-talet och åtgärderna till följd av att den finansiella krisen.

Mellan 1980-talet och tidigt 2000-tal skedde också omfattande konsolideringar av försvarsföretagen. De var bland annat ett resultat av neddragningarna och ominriktningarna inom försvaret, vilka lett till en viss överkapacitet vid industrin. I propositionerna från 1982 till 1999 betonade regeringen att omstruktureringar och industrirationaliseringar var nödvändiga. Följden av konsolideringarna blev en tydlig koncentrerings till en tongivande aktör. I dag är flera av de företag som levererade materiel under 1980-talet (till exempel Kockums, Karlskronavarvet, Philips Elektronikindustrier och Ericsson Radio Systems) inordnade i Saab-koncernen. Konsolideringarna var följderna av en kombination av företagsintressen och statens önskan om att säkerställa viss industriell förmåga. Saab (Saab-Scania) som företag stod för cirka 15–20 procent av leveranserna till försvaret under 1980-talet.⁵¹ I dag är Saabs andel cirka 54 procent av de samlade beställningarna under perioden 2011–2020

⁵⁰ Proposition 1999/2000:29. *Statens ägande i Celsius AB*.

⁵¹ SOU 1984:62. Utredningen om samband mellan nedrustning och utveckling. *Med sikte på nedrustning. Omställning från militär till civil produktion*, s. 88. I denna skattning ingår hälften av samlingsbolagen SBMC och IG-JAS.

och cirka 64 procent av de samlade utbetalningarna mellan 2016 och 2020.⁵²

I samband med den ökade konsolideringen ökade också det utländska ägandet. Från 1990-talet har flera utländska företag köpt hela eller delar av de svenska försvarsföretagen. Exempel på det är BAE Systems, som i dag innefattar Hägglunds och Bofors, Nammo som förvärvat den ammunitionstillverkning som tidigare bedrevs vid FFV och Bofors samt slutligen GKN som tagit över Volvo Aero^{53, 54}. Av dagens största försvarsföretag⁵⁵ med verksamhet i Sverige är det bara Saab som har en svensk ägarandel (räknat i röstandelar) som är högre än 50 procent.

11.4.2 Import- och exportberoende

Till följd av neddragningarna på försvaret och i kombination med den ökade globaliseringen har Sveriges import- och exportberoende förändrats över den studerade perioden.

På 1980-talet noterades att den direkta importen av försvarsmateriel (materiel som Sverige köpte direkt från utlandet) var mellan 10–15 procent i årlig andel.⁵⁶ Enligt underlag från Försvarets materielverk uppgår dagens direkta import till 23 procent av de sammanlagda beställningarnas värde i kronor under 2011–2020⁵⁷. Importandelen påverkas av stora beställningar, vilket gör att andelen kan variera kraftigt mellan enskilda år. Under 2011–2020 har den årliga andelen direkt import varierat mellan 5 och 64 procent av beställningarna. Räknat i utbetalda belopp har den årliga andelen uppgått till mellan 20 och 30 procent sedan 2000.⁵⁸

⁵² Källa: Försvarets materielverk. Räknat som totalt snitt på 10 år av beställningarna respektive 5 år av utbetalningarna från anslaget 1:3 och 1:1.3 i 2020 års priser. Fastställda årsmedeltal för KPI har använts som deflator.

⁵³ Tidigare Volvo Flygmotor.

⁵⁴ Lundmark, Martin. ”The Swedish defence industry. Drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 290-311. New York: Routledge, 2020, s. 293.

⁵⁵ Räknat i utbetalningar från anslagen 1:3 och 1:1.3 är de fem största Saab, H-B Utveckling, BAE Systems, GKN Aerospace och ATEA Sverige AB. Räknat i krigsmaterieförsäljning är de fem största Saab, BAE Systems, GKN Aerospace, Nammo och Eurenco Bofors AB.

⁵⁶ SOU 1984:62. Utredningen om samband mellan nedrustning och utveckling. *Med sikte på nedrustning. Omställning från militär till civil produktion*, s. 98. samt Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 138.

⁵⁷ Underlag från FMV. Beräkning baserad på totalbeloppen för tioårsperioden, omräknat i 2020 års priser. Fastställda årsmedeltal för KPI har använts som deflator.

⁵⁸ Underlag från Försvarsdepartementet.

Utöver den direkta importen är även de svenska försvarsföretagen beroende av insatsvaror och -tjänster från utlandet. Under 1980-talet uppskattades denna indirekta import uppgå till cirka 13–20 procent.⁵⁹ De som svarat på enkäten till SOFF:s medlemsföretag uppskattar att närmare 45 procent av deras insatsvaror och -tjänster kommer från utlandet.⁶⁰ Med utgångspunkt från tillgängliga data bedömer utredningen att andelen import har ökat både direkt och indirekt sedan 1980-talet.

Exportandelen av krigsmaterieförsäljningen varierade mellan cirka 25–40 procent under 1980-talet, vilket var en ökning jämfört med 1970-talet.⁶¹ Mellan 2016 och 2020 exporterades i genomsnitt 50 procent av krigsmaterieförsäljningen.⁶²

Enligt SOFF:s statistik har andelen export av medlemmarnas omsättning uppgått till i genomsnitt drygt 50 procent under perioden 2000–2010. I jämförelse var exportandelen i genomsnitt drygt 60 procent under perioden 2011–2020.⁶³

Sammantaget finns därmed fog för att säga att även exportandelen har ökat de senaste decennierna.

11.4.3 Ändrade regelverk och riktlinjer

Ändrad exportkontrollagstiftning

Sedan första världskriget är utgångspunkten att det råder förbud att föra ut krigsmateriel från Sverige. Från 1935 råder vidare förbud att tillverka krigsmateriel och från 1949 råder förbud att tillhandahålla krigsmateriel. Dispens från förbudet att tillverka, tillhandahålla och föra ut krigsmateriel har dock hela tiden kunnat lämnas.⁶⁴

⁵⁹ SOU 1984:62. Utredningen om samband mellan nedrustning och utveckling. *Med sikte på nedrustning. Omställning från militär till civil produktion*, s. 98. och Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 138.

⁶⁰ Ett genomsnitt av uppskattningarna per företag. Genomsnittet är viktat.

⁶¹ SOU 1987:8. Utredningen om försvarsindustrins utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet. *Försvarsindustrins utlandsverksamhet*. s. 34. och Proposition 1991/92:012 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*, s. 77.

⁶² Skrivelse 2019/2020:114. *Strategisk exportkontroll 2019 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden* och Skrivelse 2020/2021:114. *Strategisk exportkontroll 2020 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*. Räknat som total krigsmaterielexport genom krigsmaterielproduktion i 2020 års priser.

⁶³ Beräkning baserad på totalbeloppen för tidsperioderna, omräknade i 2020 års priser. Fastställda årsmedeltal för KPI har använts som deflator.

⁶⁴ SOU 2015:72. Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX. *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – del 1*, s. 109.

Parallellt med att regelverket för krigsmaterielexport jämte regelverket för tillverkningen av krigsmateriel utvecklades, utvecklades också riktlinjer för när tillstånd skulle beviljas eller inte. Riktlinjerna blev föremål för lagstiftning 1971 och har därefter successivt skärpts.⁶⁵

På 1980-talet genomfördes åtgärder för att åstadkomma en ökad insyn i tillståndsgivningen, förbättrad intern företagskontroll, ökad skyldighet för företagen att lämna uppgifter, ökad tillsyn av företagens marknadsföring utomlands samt utökad hänsyn till mänskliga rättigheter.⁶⁶

De senaste förändringarna, vilka trädde i kraft 2018, innefattade att den mottagande statens demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor vid tillståndsprövningen. Kraven på mottagarlandets respekt för de mänskliga rättigheterna skärptes också. Vidare skulle beaktas om utförseln eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet. Principerna som bör gälla för följdleveranser och internationella samarbeten, med anledning av de förändringar som har skett som en följd av försvarsindustrins internationalisering, klargjordes också.⁶⁷

Förändringar gjordes också i lagen respektive förordningen om krigsmateriel. Bland annat utökades tillståndsplikten till att omfatta myndigheter och vissa underleverantörer som tillhandahåller krigsmateriel.⁶⁸

Förändrad upphandlingslagstiftning

Även svensk upphandlingslagstiftning har förändrats under den studerade perioden. En stor förändring genomfördes när Sverige förberedde sig för EU-medlemskapet 1992, genom att införa bestämmelserna i EES-avtalet⁶⁹. Redan tidigare hade upphandlingslagstiftningen strävat efter målen affärsmässighet, konkurrens och ickediskrimi-

⁶⁵ SOU 2015:72. Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX. *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – del 1*, s. 109 och 114.

⁶⁶ SOU 2015:72. Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX. *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – del 1*, s. 117 och Karlsson, Birgit. *Svensk försvarsindustri 1945–1992*. Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget. Publikation nr 46. Karlskrona: Printfabriken, 2015, s. 65–66.

⁶⁷ Utrikesdepartementet. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel. *Regeringskansliet*. 2022. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2017/10/prop.-20171823/ (Hämtad 2021-09-17).

⁶⁸ Skrivelse 2020/2021:114. *Strategisk exportkontroll 2020 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*, s. 8.

⁶⁹ EES står för Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

nering, men anpassningen till EU-regelverket påverkade hur målen skulle uppnås.⁷⁰

Det nya regelverket infördes i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling 1992 och innebar betydande förändringar. Regelverket omfattade inte endast myndigheter och kommuner, utan även statliga och kommunala bolag som utförde uppgifter i det allmännas intresse. Det innebar en utvidgning gentemot svensk lagstiftning. Upphandling skulle vidare göras på ett sådant sätt att alla leverantörer inom samtliga medlemsländer skulle ha lika chans att kunna lämna anbud. Därutöver gav regelverket möjlighet för överprövning och eventuellt skadestånd vid felaktiga upphandlingar. I den tidigare lagstiftningen utdömdes inte skadestånd och överprövning var inte möjligt vid statliga upphandlingar.⁷¹

Under åren har sedan justeringar genomförts, bland annat till följd av att EG/EU gjort förändringar i bestämmelserna genom nya upphandlingsdirektiv. Under 2007 införlivades exempelvis bestämmelser om integrering av miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingsprocessen i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Även sådant som nya tidsfrister, förhandsannonsering och förhandsinsyn fördes in. Därtill infördes fler möjligheter för att överpröva beslut om upphandlingar samt att pröva avtal.

År 2011 genomfördes EU:s försvarsupphandlingsdirektiv⁷² bland annat genom lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. I förhållande till tidigare regelverk tillfördes bestämmelser och krav som gällde informationssäkerhet och försörjningstrygghet samt underentreprenader.⁷³

Sedan 2017 gäller 2014 års upphandlingsdirektiv vilka har genomförts i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

⁷⁰ Proposition 1992/93:88 *Om offentlig upphandling*, s. 37.

⁷¹ Proposition 1992/93:88 *Om offentlig upphandling*, s. 37.

⁷² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 13 juli 2009 (2009/81/EG) om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG. Syftet var bl.a. att öka konkurrensen inom försvars- och säkerhetsupphandlingar. EU hade synpunkter på att art. 296 om väsentliga säkerhetsintressen i EG-fördraget (i dag art. 346 i EUF-fördraget) överutnyttjades.

⁷³ Proposition 2010/11:150 *Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*.

Kompensationsåtaganden⁷⁴

En vanligt förekommande företeelse vid försäljning av krigsmateriel är kompensationsåtaganden eller offset. Det innefattar motköp eller industrisamverkan. Kompensationen kan till exempel omfatta kompetensöverföring eller tillverkningsuppdrag till köparens inhemska industri eller att säljarlandet förbinder sig att köpa helt andra varor. Det finns ingen reglering av kompensationsåtaganden i vare sig försvarsupphandlingsdirektivet eller LUFS. I stället är det EUF-fördraget som är den legala ramen. Därför kan kompensationsåtaganden enbart motiveras när upphandlingen undantas genom artikel 346 i EUF-fördraget⁷⁵.

Sverige började använda sig av kompensationsåtaganden på tidigt 1980-tal avseende de delsystem som levererades av utländsk industri till JAS 39 Gripen. Regeringen beslutade 1983 om inriktningen för verksamheten och syftet med den. Inriktningen omfattade i huvuddrag tre delar; långsiktiga relationer mellan svensk och utländsk industri, arbetstillfällen samt teknologiöverföring till Sverige. Det fanns ytterligare sex underliggande mål till dessa tre, varav ett var att skapa förmåga att underhålla inköpta system nationellt. Övriga mål rörde arbetstillfällen, regional balans med mera.

År 1999 beslutade regeringen om riktlinjer för kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel. Riktlinjerna syftade till att åstadkomma en tydligare koppling till försvarsnyttan. Kraven skulle i första hand riktas inom de nio teknologiområden som riksdagen beslutat var väsentliga att bevara inom landet. Krav på kompensationsåtaganden skulle normalt förekomma vid upphandlingar av försvarsmateriel utomlands som översteg ett värde om 100 miljoner kronor. Direkta kompensationsåtaganden skulle inriktas på att inom landet underhålla och modifiera det anskaffade systemet eller delsystemet. Indirekta kompensationsåtaganden skulle inriktas på att säkerställa försvarsteknologisk kompetens.⁷⁶

I 2009 års försvarspolitiska inriktningsproposition framkom att regeringen hade svängt i synen på kompensationsåtaganden. Sverige eftersträvade inom ramen för EU-arbetet en öppnare och effektivare

⁷⁴ Baseras i stort på SOU 2015:72. Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX. *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – del 1*, s. 210–214.

⁷⁵ Innebörden av artikel 346 EUF-fördraget förklaras i kapitel 6 avsnitt 6.1.2.

⁷⁶ Regeringsbeslut 19. 1999-03-31. *Kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel från utlandet*. Fö97/1091/MIL.

försvarsmaterielmarknad inkluderande bland annat öppna upphandlingar i konkurrens, likabehandling av leverantörer och på sikt slopande av kompensationsåtaganden.⁷⁷

I samband med implementeringen av EU:s försvarsupphandlingsdirektiv upphävde regeringen 2011 riktlinjerna från 1999 för kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel.⁷⁸ Fr.o.m. försvarsbeslutet 2009 fanns dessutom inte längre några av riksdagen prioriterade teknologiområden som kompensationsåtagandena kunde riktas till.

Möjlighet att hindra utländska förvärv

På 1980-talet fanns en möjlighet för staten att få kännedom om och att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Kontrollen skedde enligt lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag med mera, dels genom ett system med så kallade utlänningsförbehåll, dels genom en tillståndsprövning av vissa aktieförvärv (förvärvstillstånd).⁷⁹

Regeringen prövade förvärv över vissa beloppsgränser, medan länsstyrelserna prövade övriga ärenden. Avgörande för om tillstånd skulle vägras var om ett förvärv stred mot något ”väsentligt allmänt intresse”, till exempel om det påverkade nationellt oberoende eller säkerhet och beredskap.⁸⁰

Lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag med mera upphävdes 1992. I förarbetena anfördes att skälen till att avskaffa lagen var att anpassa svensk lagstiftning inför svenskt EU-medlemskap och att stimulera utländska investeringar i Sverige.⁸¹

Försvarsindustrin är den enda industrin i Sverige som i dag kan omfattas av ägarförbehållsregler. Enligt bestämmelser i lagen (1992:1300) om krigsmateriel får tillstånd för tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel för svenskt aktiebolag förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av

⁷⁷ Proposition 2009/10:140. *Ett användbart försvar*, s. 94.

⁷⁸ Regeringsbeslut 8. 2011-02-24. *Upphävande av regeringsbeslut avseende kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel från utlandet*. Fö2011/316/MFU.

⁷⁹ SOU 2020:11. Direktinvesteringsutredningen. *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*. Delbetänkande, s. 82–83.

⁸⁰ SOU 2020:11. Direktinvesteringsutredningen. *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*. Delbetänkande, s. 82–83.

⁸¹ Proposition 1991/92:71. *om upphävande av regler om utländska företagsförvärv m.m.* s. 14.

utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget skall vara svenska medborgare och bosatta i Sverige.⁸²

De uppköp som har gjorts har godkänts av regeringen eller Inspektionen för strategiska produkter i samband med tillståndsprövning av tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd för det enskilda företaget.⁸³

I och med en EU-förordning⁸⁴ på området finns sedan 2020 en struktur för samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen avseende granskning av utländska direktinvesteringar.

11.4.4 Konsekvenserna för dagens materieförsörjning

Den historiska beskrivningen visar på kraftiga omställningar, vilka har varit logiska och sannolikt även nödvändiga utifrån de förutsättningar som gällde när besluten fattades. Utredningen konstaterar dock att det innebär utmaningar för hur dagens materieförsörjning ska kunna svara upp mot den nya inriktningen. I detta avsnitt resonerar därför utredningen kring vilka konsekvenser tidigare inriktningar och reformer har och kan ha fått för materieförsörjningen.

Styrreformerna

De flesta reformerna från tidigt 1990-tal till tidigt 2010-tal av försvarets myndigheters organisation, roller och uppgifter syftade till besparingar. Genom att organisera verksamhet på olika sätt, föra över uppgifter till privata utförare genom privatisering eller utkontraktering och införa beställar-utförarmodeller mellan myndigheterna skulle rationaliseringar och besparingar kunna åstadkommas inom materieförsörjningen.

NPM har kritiserats under de senaste åren. Bland annat har styrning på detaljer, kontroll och administration ökat i omfattning samtidigt som förtroendet mellan politiker och verksamheter liksom

⁸² SFS 1992:1300. *Lag om krigsmateriel*.

⁸³ Skrivelse 2020/21:114. *Strategisk exportkontroll 2020 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*, s. 94.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets förordning 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

mellan verksamhetsledning och medarbetare minskat. Dessa effekter har noterats även på försvarsområdet.

Följden av en tydlig uppdelning mellan beställare och utförare är bland annat ökade transaktionskostnader, mer av avtal och mindre av partnerskap och samarbete samt ett tydligare ansvarsutkrävande från respektive part. Detta har sammantaget troligtvis också ökat riskversionen i systemet. Entydiga ansvarsförhållanden och kontrakt som ska täcka alla eventualiteter är ofta inte möjliga att åstadkomma och en inriktning som strävar efter sådana tydliggöranden (som ofta kan bli detaljerade) kan försvåra kollektiva möjligheter som samarbete och förtroendefulla relationer.⁸⁵

Bristen på förtroende, sämre förutsättningar för samarbete och detaljstyrningen bedöms heller inte ha gynnat försvarsområdet, då verksamhet är beroende av att flera aktörer uthålligt samverkar mot en gemensam målbild. Samtidigt har beställar-utförarmodellen till del lett till en högre kostnadsmedvetenhet och större möjligheter till kostnadskontroll för Försvarsmakten. De utförande myndigheterna har också anpassat sin verksamhet mer till Försvarsmaktens behov.⁸⁶

Styrreformerna bedöms sammantaget ha fått både positiva och negativa konsekvenser för materielförsörjningen.

Besparingarna

Besparingarna inom forskning och utveckling (och implementeringen av materielförsörjningsprinciperna) samt forskjutningarna av gränstytorna inom materielförsörjningen mellan stat och industri har lett till att utvecklingsbeställningarna och demonstratorverksamheten i stort sett upphörde. Statens kompetens utarmades och koncentrerades kring det som var integritetskritisk forskning och som gav strategisk kunskap för framtida behov. Viss kompetens försvann, medan annan kompetens i dag är sårbar/underkritisk och beroende av singulära kompetenser. Samtidigt ökade företagets egen forskning och utveckling, till följd av egna satsningar eller finansiering från andra kunder.

Neddragningarna ledde också till koncentration av vissa kompetenskluster till antingen staten eller företagen. Därmed minskade

⁸⁵ Se Lundberg, Ann och Rova, Ellen. Management Reforms in the Defence Sector. *Defence and Peace Economics*. <https://doi.org/10.1080/10242694.2021.1888014>.

⁸⁶ Se exempelvis SOU 2005:92. Försvarsstyrningsutredningen. *Styrningen av insatsförsvaret*.

också möjligheterna för att tekniken skulle nå en mognadsnivå som medgav att den ledde till kommersialisering och därmed bidra till förmågeutvecklingen.⁸⁷ En annan effekt av detta var till exempel att teknikutvecklingen flyttade in i en del materielprojekt, vilket bidragit till att osäkerheterna i dessa projekt har ökat. Det innebär också att resultaten av teknikutvecklingen är låsta inom ramen för projekten.

Utredningen bedömer därför att besparingarna sammantaget har fått negativa konsekvenser för materieförsörjningen, utifrån de uppgifter som ska lösas i dag.

Inriktningen av materieförsörjningen

Konsekvenserna av att Sverige gradvis minskade antal områden med inhemsk kompetens och i högre grad förlitade sig på export inom de områden som fanns kvar, blev att Sveriges beroende till andra länder ökade genom både en ökad import av materiel och genom att försvarsföretagen behövde av export och import ökade.

Det innebär att riskerna i försörjningskedjorna ökade och att Sveriges möjlighet till handlingsfrihet/oberoende relativt andra stater minskade. Samtidigt är det svårt att bedöma i vilken utsträckning den ändrade efterfrågan från den svenska staten lett till att den inhemska kompetensen och kapaciteten faktiskt minskat, då företagen åtminstone delvis kunnat kompensera med mer export.

Inriktningen mot mer av ömsesidiga beroenden i internationella materielsamarbeten kan ha lett till bättre förutsättningar för materieförsörjningen jämfört med att fördela beroendena på flera länder.

Strukturförändringarna av försvarsföretagen i Sverige

Konsolideringen och privatiseringen av försvarsföretagen i Sverige skedde medvetet utifrån såväl försvarspolitiska som förvaltnings- och finanspolitiska utgångspunkter. I och med privatiseringen avhände sig staten möjligheten till ägarinflytande i försvarsföretagen i Sverige. Statens tillbakadragande från marknaden innebar också att ett verktyg för samarbete och långsiktiga relationer försvann, i det att skapandet av konsortier med såväl statliga som privata aktörer

⁸⁷ Detta glapp mellan lägre och högre tekniska mognadsnivåer benämns ofta dödens dal.

omöjliggjordes. Bedömningen är att detta gav negativa konsekvenser för materielförsörjningen.

Konsolideringen var nödvändig utifrån behoven av rationaliseringar inom försvarsföretagen. Rationaliseringarna bedöms ha lett till en effektivare materiellproduktion. Konsolideringen har dock också inneburit en försämrad möjlighet till konkurrens inom Sveriges gränser. Större aktörer med en monopolposition inom sina respektive områden försämrar statens förhandlingsposition.⁸⁸

Privatiseringen och konsolideringen, i kombination med den ändrade inriktningen för materielförsörjningen och förändringar av upphandlingsregelverket, har sannolikt lett till förändringarna i synen på försvarsföretagen i Sverige. Som säkerhetspolitiskt verktyg sågs de som en del av försvaret, men efter förändringarna sågs de i stället som leverantörer på en konkurrensutsatt och upphandlingsstyrd marknad.

Regelförändringarna

Medlemskapet i EU och anpassningen av svensk lagstiftning till EU-regelverket har inneburit att staten avhänt sig vissa verktyg för hantering av försvarsmarknaden. Detta gäller regelverket för upphandling, kompensationsåtaganden och kontroll av utländska förvärv av företag eller rörelser i Sverige.

Enligt vad utredningen erfar har implementeringen av upphandlingslagstiftningen lett till ett ökat avstånd mellan stat och företag. Förutsättningarna för dialog om behov och samarbete över alla teknikutvecklingens faser har blivit sämre, eftersom ett för omfattande samarbete i tidiga faser kan leda till diskvalificering i upphandlingsfasen eller en överprövning. Utredningen bedömer att denna förändring har fått negativa effekter för materielförsörjningen, särskilt som riskaversionen har ökat till följd av entydiga ansvarsförhållanden i kombination med större kontroll och större fokus på ansvarsutkrävande. Vissa behov bedöms ha blivit svårare att tillgodose. Samtidigt bedöms upphandlingslagstiftningen ha bidragit till ökad förutsägbarhet och transparens i försvarsupphandlingar, vilket främjar förtroendet för staten som upphandlare. Den samlade effekten av

⁸⁸ Konsolidering har skett även i andra länder. I USA har exempelvis 50 huvudleverantörer blivit fem, vilket lett till negativa konsekvenser.

införandet av upphandlingslagstiftningen på materielförsörjningen beror på hur konsekvenserna värderas.

När det gäller kompensationsåtagandena har en rad andra länder valt att ha kvar dem med hänvisning till artikel 346 i EUF-fördraget. Beroende på hur kompensationsåtagandena formuleras kan de ha betydelse för kompetensbevarande och kompetensutveckling. De kan även vara viktiga för att möta försörjningssäkerhetskrav. Det betyder att Sverige relativt andra länder och tidigare hantering har en sämre möjlighet att främja kompetensbevarande eller -utveckling i försvarsföretagen i Sverige när inköp av materiel görs från andra länder. Utredningen bedömer att detta fått negativ inverkan för försvarsföretagen och i förlängningen materielförsörjningen.

Den försämrade möjligheten att kunna kontrollera och bli informerade om utländska förvärv i svenska företag kan ha haft betydelse för oönskad spridning av teknologi. I vart fall bedöms riskerna ha ökat i materielförsörjningen.

Förändringar inom exportområdet

När det gäller exportkontrolllagstiftningen, så har den gradvis skärpts, vilket torde ha påverkat exportmöjligheterna för försvarsföretagen negativt. Förutsättningarna för materielförsörjningen bör därmed ha försämrats med utgångspunkt från att exporten leder till kostnadsdelning och därmed en möjlighet att till en minskad kostnad upprätthålla för Sverige betydelsefull inhemsk kapacitet och kompetens. Samtidigt är en effektiv och ansvarsfull exportkontroll en nödvändig förutsättning för att säkra tillgången till avancerad teknik från samarbetsländer.

Exportstödet har sett både ambitionsökningar och -minskningar under perioden. Inrättandet av FXM innebar en satsning, men den efterföljande nedläggningen innebar en minskning av resurser för exportfrämjande och exportstöd, vilket endast till viss del har kompenserats av senare tillskott. Detta kan ha påverkat försvarsföretagens möjligheter till export negativt, vilket i sin tur har betydelse för vilken kompetens och kapacitet som kan upprätthållas i Sverige och därmed förutsättningarna för materielförsörjningen på lång sikt. Samtidigt ökade den faktiska exporten under den studerade perioden (se avsnitt 12.4.2).

Sammanfattande lägesbeskrivning

Till följd av de historiska besluten och inriktningarna är svensk industri i dag privatägd, till del utlandsägd, och i hög utsträckning beroende av export. För flera svenska försvarsföretag är det svenska försvaret inte längre förstakund.

Försvaret har ett betydande beroende av andra länder för att få tillgång till materiel. Statens egen tekniska kompetens är lägre än tidigare. Förmågan till inhemsk utveckling finns på ett fåtal områden. På andra områden saknas kunskap för att ta sig från låga till höga tekniska mognadsnivåer.

Dialog och samverkan mellan industri och stat är i huvudsak baserad på enskilda affärer och regelstyrd, vilket inte stöder ett nära och förtroendefullt samarbete. Exportstödet är lågt i förhållande till tidigare nivåer. Exportkontrollverket är ambitiöst och möjlighet till kompensationsåtaganden vid statliga importaffärer finns inte.

11.5 Konsekvenser av strategiska vägval

Enligt direktivet ska utredningen beskriva de strategiska vägval som staten gjort med avseende på inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel, samt redovisa konsekvenserna av dessa vägval sett till Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen. I detta avsnitt förs därför ett övergripande resonemang om möjliga konsekvenser på principiell nivå. Utredningens resonemang omfattar exempelvis inte samhällsekonomiska konsekvenser eftersom det ligger utom uppdraget.

11.5.1 Vissa vägval får strategiska effekter

För att besvara uppgiften är det först nödvändigt att definiera strategiska vägval med avseende på inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel. I kapitel 4 konstaterar utredningen att beslut kan anses vara strategiska om de uppfyller kriterierna att de är viktiga, att de innebär ett signifikant åtagande när det gäller resurser och att de inte är enkelt reversibla.

Utredningen har noterat att det är svårt att värdera orsakssambandet mellan enskilda vägval och förekomsten av en inhemsk för-

sörjningsförmåga. Statens beroende av inhemska utvecklingen och produktionen i Sverige har minskat under de senaste decennierna. Såväl statens import som företagens export har ökat. Därmed har materielförsörjningen internationaliserats. Trots denna övergripande trend finns exempel på områden där staten valt att bibehålla en inhemsk försörjningsförmåga, så som inom stridsflygområdet och undervattensområdet. Det finns också andra områden där staten inte nyttjat den kompetens och kapacitet som tidigare byggts upp, men där förmågan helt eller till del finns kvar som en följd av en bredare kundbas eller andra närliggande produktområden. Således är det inte alla stora vägval i försörjningen som nödvändigtvis får strategiska effekter för vilken utveckling och produktion som sker i landet. Därför är det också svårt att värdera konsekvenserna av enskilda beslut. För att hantera den har utredningen valt att föra ett principiellt resonemang om hypotetiska konsekvenser av vägval om inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel för Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen.

11.5.2 Säkerhetspolitiska och försvarspolitiska konsekvenser

Försvarspolitiken är ett samlingsbegrepp för de politiska beslut som rör utformningen av såväl militära som civila delar av ett nationellt eller multinationellt försvar.⁸⁹ Säkerhetspolitik är en sammanfattande benämning på de åtgärder ett lands regering vidtar mot yttre hot.⁹⁰ Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera landets oberoende och självständighet, värna suveräniteten, Sveriges intressen, grundläggande värderingar samt säkerställa svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Genom att bidra till en säkrare omvärld och ett stabilt närområde ökar Sveriges säkerhet.⁹¹

Utredningen kan konstatera att de säkerhetspolitiska konsekvenserna av vägval om inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel ligger mycket nära de säkerhetspolitiska motiven för en inhemsk industriella förmåga. Vägvalet kan få effekter för bero-

⁸⁹ *Nationalencyklopedin*, försvarspolitik.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/forsvarspolitik> (hämtad 2022-03-22).

⁹⁰ *Nationalencyklopedin*, säkerhetspolitik.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/sakerhetspolitik> (hämtad 2022-03-22).

⁹¹ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 31.

endet till andra länder, vilket påverkar den säkerhetspolitiska handlingsfriheten.

Ett vägval om inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel kan få långtgående försvarspolitiska konsekvenser. Inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel förutsätter kompetens och kapacitet. Det uppnås genom bland annat forskning, teknikutveckling, materielutveckling och produktion. Om den industriella förmågan ska bibehållas över tid krävs beläggning och finansiering. Det är därför nödvändigt med kontinuitet i verksamheten och följsaktligen även i de statliga beställningarna. Det innebär sammantaget att inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel över tid binder stora resurser. Därmed påverkar vägvalet den ekonomiska handlingsfriheten att möta andra behov.

Genom att vägvalet om inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel får effekter på vilken kompetens och kapacitet som finns i landet, påverkas förutsättningarna för att uppnå försörjnings-säkerhet och möta nya hot genom materiel och tjänster som är anpassad till svenska förhållanden. Den inhemska kompetensen på försvarsmaterielområdet påverkar även Sveriges attraktivitet som samarbetsland och därmed möjligheterna att få tillgång till utländsk spetsteknologi.

11.5.3 Utrikespolitiska konsekvenser

Utrikespolitiken är en stats politik gentemot andra stater.⁹² Utrikespolitiken omfattar säkerhets- och försvarspolitiken, men innehåller även andra mål. Sådana mål är exempelvis politiken för global utveckling som syftar till att understödja utvecklingen mot en mer demokratisk och hållbar värld.

Förekomsten av en inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel medför incitament för export i syfte att uppnå kostnadsdelning. Det kan leda till målkonflikter mellan de säkerhets- och försvarspolitiska skälen för export och andra utrikespolitiska målsättningar. Detta åskådliggörs bland annat i exportkontrollregelverket där en helhetsbedömning görs genom att säkerhets- och försvarspolitiska mål vägs mot utrikespolitiska mål i tillståndsprövningen. Den skärpning

⁹² *Nationalencyklopedin*, utrikespolitik.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/utrikespolitik> (hämtad 2022-03-22).

av lagen (1992:1300) om krigsmateriel som trädde i kraft 2018 innebar bland annat att mottagarlandets demokratiska status ska utgöra ett centralt villkor för tillståndsprövningen. I prövningen ska det också beaktas om exporten skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.⁹³

⁹³ Skrivelse 2017/18:146. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030.*

12 Analys av materielförsörjningen

Utredningen har i kapitel 2–11 analyserat de grundläggande samband och faktorer som påverkar förutsättningarna för materielförsörjningen. Detta kapitel omfattar de kompletterande analyser som dels besvarar de uppdrag i utredningens kommittédirektiv som inte besvarats i tidigare kapitel, dels lägger grunden för huvuddragen i förslaget till materielförsörjningsstrategi.

Kapitlet berör tematiskt områdena beslutsfattande respektive genomförande av materielförsörjningen, försörjningssäkerhet, internationella samarbeten, försvarsrelaterat EU-samarbete, forskning och utveckling, statens relation till försvarsföretagen samt styrningen av strategiska materielområden.

12.1 Beslutsfattande i materielförsörjningen

Utredningens bedömning: Beslutsfattande inom materielförsörjningen behöver utformas så att aktiva beslut som leder till medvetna vägval möjliggörs. Beslutsfattandet och vägvalen ska

- innebära att staten gör avvägningar mellan olika perspektiv för att möta målet med materielförsörjningen
- göras utifrån ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som försörjningsförutsättningar och relationer med företag
- utformas för att möjliggöra att risker identifieras, värderas och hanteras på ett sätt som gör att statens risktagande blir väl avvägt.

12.1.1 Beslutsfattandet behöver vara aktivt för att möjliggöra medvetna vägval

Materieförsörjningen innebär en lång rad vägval som successivt ska leda fram till att det militära försvaret har tillgång till materiel som bidrar till den operativa förmågan. Vilka vägval som är viktiga i realiseringen av ett materielbehov måste identifieras i det enskilda fallet. Exempel på viktiga vägval är vilka förmågor försvaret ska ha, vilken typ av materiel som ska användas för att möta ett behov, hur materielen ska utvecklas, anskaffas och vidmakthållas samt vilka krav på egenskaper, funktionalitet och prestanda som ska ställas.

Vägval innebär att staten väljer att gå vidare i en viss riktning och att staten därmed också väljer bort alternativ och begränsar sin fortsatta handlingsfrihet. Det är därför viktigt att vägvalen sker på ett medvetet och kontrollerat sätt och i en lämplig ordning.

Vägval måste göras genom ett beslutsfattande som tydliggör en inriktning för statens agerande och därmed ger förutsättningar för ett ensat agerande inom staten.

Utan ett tydligt beslutsfattande löper staten risk att agera okoordinerat eller att andra aktörer fattar beslut som begränsar statens handlingsalternativ. Det finns också en risk för att staten gör omedvetna vägval som på ett okontrollerat sätt begränsar handlingsalternativen och därigenom försämrar möjligheterna till att nå målet med materieförsörjningen.

För att identifiera behov av vägvalsbeslut och för att dessa beslut ska bli styrande för den fortsatta processen i materieförsörjningen, är det viktigt att de olika aktörerna inom staten har ett gemensamt informationsläge och har förmåga att agera samordnat och koordinerat. Utöver förmåga att göra värderingar och bedömningar som grund för beslutsfattandet, behöver staten också ha förmåga att ensa uppfattningar mellan olika myndigheter och förmåga att samordna och koordinera sitt arbete.

12.1.2 Vägval behöver göras utifrån ett livscykelperspektiv

Som konstaterats i tidigare kapitel omfattar materieförsörjningen materielens hela livscykel, från identifierat förmågebehov till avveckling. Det innebär att de vägval som görs inom materieförsörjningen måste göras med ett livscykelperspektiv. Kostnaderna för använd-

ning och vidmakthållande är för många materielsystem avsevärda och inte sällan jämförbara med, eller större än, själva anskaffningskostnaden. Livscykelperspektivet kan dock inte begränsas till att enbart avse kostnader. Anskaffning av materiel innebär normalt att staten blir beroende av leverantören och/eller andra aktörer för att på ett effektivt sätt underhålla, modifiera och i övrigt vidmakthålla materielen. I vissa fall omfattar statens beroende även möjligheterna att använda materielen på ett effektivt sätt. Detta innebär att endast för materiel där inget sådant behov av samverkan med leverantören föreligger under livscykeln, kan relationen mellan staten och leverantören anses vara avslutad efter att leveransen slutförts. Det innebär att staten behöver värdera och vidta åtgärder för att behovet av leverantören hanteras på ett sätt i samband med anskaffningen som ger staten tillräcklig försörjningssäkerhet. Staten behöver också upprätthålla en fortsatt dialog med leverantören över produktens livscykel. Det krävs därför ett livscykelperspektiv på försörjning av materiel och tjänster för att säkerställa att staten har möjligheter att använda, vidmakthålla och vidareutveckla den materiel som anskaffas och att detta kan ske såväl i fred som i kris och i krig.

12.1.3 Vägval kräver avvägningar för att möta målet med materielförsörjningen

Beslutsfattande innebär i många fall att hantera målkonflikter mellan olika behov och intressen. Målkonflikter kan avse avvägningar mellan olika förmågebehov men kan också handla om hur olika intressen ska prioriteras och vägas i utveckling, anskaffning och vidmakthållande av ett enskilt materielsystem. Målet att materielförsörjningen ska vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar innebär att en rad målkonflikter behöver hanteras inom ramen för såväl enskilda materielsystem som inom materielförsörjningen i stort. Exempelvis innebär krav på säkerhet i form av tillräcklig uthållighet och robusthet i många fall att den lösning som innebär lägst kostnader i många fall behöver väljas bort till förmån för en annan lösning som ger tillräcklig säkerhet i försörjningen. En annan typ av målkonflikter är när optimering av enskilda materielsystem leder till en suboptimering av helheten. Ibland är detta nödvändigt för att det enskilda materielsystemet

överhuvudtaget ska kunna möta de operativa kraven men optimering på överordnad nivå bör generellt eftersträvas.

12.1.4 Materielförsörjningen kräver riskhantering

Materielförsörjningen för det militära försvaret är inte möjlig att genomföra utan risktagande. Staten behöver därför identifiera, värdera och hantera risker på ett sätt som gör det möjligt att möta operativa behov med ett väl avvägt risktagande. Det handlar både om vilket risktagande staten ska göra i arbetet för att möta ett enskilt förmågebehov och vilken sammanlagd riskexponering som är acceptabel inom materielförsörjningen som helhet. Risker som realiserats kan innebära förseningar, ökade kostnader och kravunderskridande som innebär att förmågebehov helt eller till del inte kan mötas. Staten behöver därför inför vägval identifiera och värdera risker på ett sätt som gör det möjligt att välja en risknivå som är acceptabel i förhållande till behovet och den möjliga vinsten av ett framgångsrikt materielprojekt.

Enligt vedertagen projektteori kan identifierade risker principiellt hanteras på fyra sätt: de kan undvikas, accepteras, reduceras eller överföras till någon annan aktör.

Risker som inte bedöms vara rimliga att ta i förhållande till potentiell nytta undviks genom medvetna vägval. De risker som kvarstår behöver därefter hanteras. Riskreduktion innebär att man genom aktiva åtgärder söker minska sannolikheten för att en risk ska inträffa eller att man minskar konsekvenserna av risken. Riskreducerande åtgärder kan vidtas både för att reducera risker inför beslut om vägval och efter beslut för att reducera sannolikhet eller konsekvens av de risker som accepterats. Ett exempel på detta är icke objektsbunden utveckling som används för att utveckla och värdera teknik inför beslut om utveckling och som därigenom är ett viktigt verktyg för att värdera tekniska möjligheter och ge underlag för ett väl avvägt risktagande.

Att överföra risker till annan aktör är normalt en kommersiell fråga i samband med avtalsförhandlingar. Den som är ansvarig för ett resultat och har bäst förutsättningar att se till att arbetet är framgångsrikt bör generellt också ansvara för risken. Utredningen konstaterar dock att staten som slutkund och därmed beroende av resul-

taten från materielprojekten i princip alltid bär en viss risk, oavsett vilka kommersiella villkor som överenskommit med en leverantör.

Regeringen understryker i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 vikten av att materieförsörjningen bedrivs utifrån principen om utformning i enlighet med avdelad ekonomi. Det innebär att anskaffning av materiel liksom förbandsverksamheten måste anpassas efter tillgängliga medel. Om det uppstår fördyringar bör omprioritering i första hand ske inom ramen för berört materielprojekt, till exempel genom anpassning av kraven. Utredningen konstaterar att åtgärder för att minska kostnader som vidtas i ett sent skede av ett projekt sällan får avsedd effekt. Det är i hög grad tidiga beslut i ett projekt som definierar kostnaderna medan problem och kostnadsökningar tenderar att uppstå i ett projekts senare del. Förändringar i ett sent skede av ett projekt riskerar att innebära ytterligare förseningar på grund av att arbete som baseras på tidigare fattade beslut behöver göras om. Sena konstruktionsändringar kan i värsta fall resultera i kostnadsökningar i stället för besparingar.

I vissa fall kan en minskad seriestorlek vara ett sätt att reducera kostnaderna för ett projekt. Detta förutsätter dock att kostnader för tillverkningen ännu inte upparbetats till exempel genom inköp av komponenter och delsystem, samt att den planerade serien är tillräckligt stor för att en minskning av antalet ska kunna göras utan att systemet mister sin operativa relevans.

Sammanfattningsvis är det svårt att få effekt av kostnadsreducerande åtgärder sent i ett projekt. För att undvika att kostnadsökningar i ett projekt leder till att andra projekt behöver senareläggas eller reduceras ambitionsmässigt måste planering för att hantera ökade kostnader göras tidigt i projektet, alternativt behöver staten allokera riskreserver i sin investeringsplanering.

I riskhanteringen bör staten, utöver kostnadsökningar och att förmågebehov inte kan mötas vid avsedd tidpunkt, också beakta risker för att materiel som ska ersättas behöver användas längre än avsett och att utbildning inte kan genomföras som planerat.

12.2 Genomförandet av materielförsörjningen

Utredningens bedömning: Valet av metod för att anskaffa och vidmakthålla materiel och tjänster behöver anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

Staten bör sträva efter att nyttja marknadens möjligheter och efter att tillvarata möjligheter till kostnadsdelning.

Utveckling av materiel kan vara nödvändigt för att möta operativa behov men kan i vissa fall också vara motiverad om det ger tydliga fördelar avseende effektivitet, säkerhet eller långsiktig hållbarhet. Inför beslut om utveckling måste den möjliga nyttan ställas mot tidsåtgång, ökad risk och kompetensbehov för att vidmakthålla och vidareutveckla materielen över livscykeln.

12.2.1 Materielförsörjningsprinciperna

Utredningen har uppdraget att med utgångspunkt i de sedan tidigare fastställda materielförsörjningsprinciperna bedöma vilka justeringar som är nödvändiga för att beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar.

Utredningen inleder med att konstatera att materielförsörjningsprinciperna beslutades i 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut Ett användbart försvar.¹ I denna proposition angav regeringen att utvecklingen mot ett mer insatsberett, tillgängligt och rörligt försvar innebar att materielförsörjningen borde fokuseras på åtgärder som krävs för att förbanden i insatsorganisationen ska vara kompletta och användbara. Följande principer borde därför tillämpas i materielförsörjningen:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning.
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.

¹ Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*

- Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Regeringens bedömning var vid denna tidpunkt, enligt samma proposition, att Sverige disponerar förhållandevis stora mängder modern materiel i fråga om större plattformar för insatsorganisationens behov. Under ett antal år bedömdes detta medföra att omsättningstakten av materielsystem sammantaget borde kunna minska. Anskaffning borde enligt regeringen fokusera på materiel som krävs för att göra system och förband kompletta och användbara eller som ersättning för uttjänt materiel. Regeringen delade vidare Forsvarsberedningens syn att det i många fall är viktigare att Sverige har materiel som är interoperabel med våra partnerländers materiel och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig än att den har högsta tekniska prestanda.

I fråga om behovsättning av materiel menade regeringen att omedelbart användbara förband borde prioriteras före högsta modernitet och spetsprestanda. Tekniknivån i Forsvarsmakten borde, enligt regeringen, anpassas för att möta en motståndare med motsvarande tekniknivå eller lägre.

Genom att minska andelen materiel med inslag av utveckling bedömde regeringen att handlingsfriheten i materieförsörjningen kunde ökas genom att de ekonomiska bindningarna reducerades. Detta skulle enligt regeringens bedömning bidra till ett försvar där användbarhet och tillgänglighet stod i fokus.

Regeringens bedömning 2009 att omsättningstakten för materiel sammantaget kunde minska innebar implicit att det, om den militära förmågan ska kunna upprätthållas på sikt, kommer en tidpunkt då mer omfattande omsättningsbehov föreligger. Detta påtalades av Forsvarsmakten 2009 men regeringen delade inte bedömningen.² Utredningen om Forsvarsmaktens långsiktiga materielbehov konstaterade 2018, baserat på Forsvarsmaktens redovisningar till regeringen, att en orsak till begränsningarna i Forsvarsmaktens förmåga är materiel som är föråldrad och har dålig tillförlitlighet.³ Vidare konstaterade Utredningen om Forsvarsmaktens långsiktiga materielbehov att de ekonomiska ramar som gällt under flera år, hade inneburit att det

² Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*

³ SOU 2018:7. Utredningen om Forsvarsmaktens långsiktiga materielbehov. *Forsvarsmaktens långsiktiga materielbehov.*

under lång tid inte funnits utrymme att vidmakthålla befintlig materiel i tillräcklig utsträckning och att det inte hade gått att anskaffa ny materiel, inklusive ammunition, i en sådan utsträckning att olika för­mågor i Försvarsmakten hade kunnat bibehållas. Den minskade om­­sättningstakten som beslutades 2009 hade således resulterat i ett betydande omsättningsbehov 2018.

Så sent som 2019 skrev Försvarsberedningen i Värnkraft att materielförsörjningsprinciperna alltjämt är relevanta och därmed fortsatt bör gälla som inriktning för materielförsörjningen.⁴ Minskade kostnader och kortare leveranstider bör eftersträvas genom att så långt som möjligt använda och vidmakthålla befintlig materiel.

Utredningen konstaterar, precis som regeringen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025, att förutsättningarna har förändrats. Det militära försvaret utformas och dimensioneras nu för att uthålligt kunna möta ett väpnat angrepp. Utredningen konstaterar att detta innebär att det inte är möjligt att på samma sätt som vid internationella insatser välja vilken motståndare förbanden ska användas mot och vilken hot- och tekniknivå som bör vara dimensioneringsgrund. Ett försvar mot väpnat angrepp måste dimensioneras mot de potentiella motståndare som kan tänkas angripa Sverige.

Utredningen konstaterade i kapitel 8 att principen att undvika utveckling och i så stor utsträckning som möjligt köpa materiel som redan används av andra försvarsmakter minimerar risk och ger goda förutsättningar till kostnadskontroll i materielförsörjningen, men att principen inte bidrar till nyttjandet av ny teknik för att på så sätt uppnå operativa fördelar mot en kvalificerad motståndare.

Som regeringen konstaterar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 ställer ett försvar mot väpnat angrepp också högre krav på den militära försörjningstryggheten än ett försvar som är inriktat på i huvudsak internationella insatser.⁵ Utredningen bedömer att en uthållig och robust försörjning ställer krav på att åtgärder vidtas som leder till större ekonomiska och relationsmässiga bindningar för staten och att handlingsfriheten vad avser att snabbt ändra inriktning minskar.

Utredningen konstaterar vidare att tillväxt inte kan ske genom att befintlig materiel vidmakthålls, utan att det förutsätter att ny mate-

⁴ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.*

⁵ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*

riel tillförs. I vissa fall kan likadan materiel som den som redan används anskaffas i ytterligare mängd men i många fall kommer ny materiel att behöva införas. Huruvida befintlig materiel bör ersättas i samband med att nyanskaffningar sker bör bedömas utifrån kostnads-, rationalitets- och riskperspektiv i varje enskilt fall. Oavsett resultatet av denna bedömning delar utredningen Försvarsberedningens uppfattning om att det är väsentligt att befintlig materiel inte avvecklas innan ny materiel tillförts i tillräcklig mängd för att möjliggöra snabb tillväxt utan förmågeglapp.

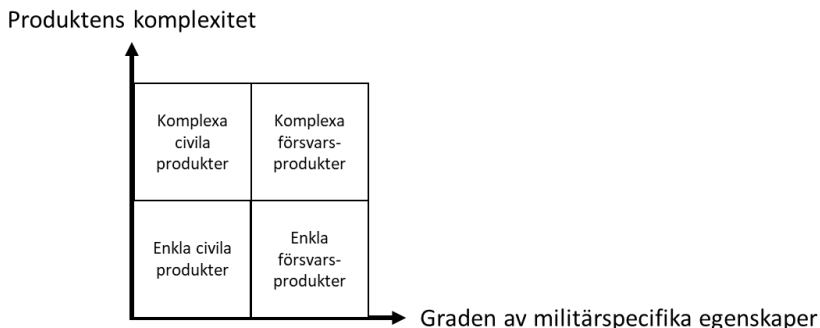
Vidare vill utredningen understryka att materieförsörjningen för att vara långsiktigt hållbar måste ge förutsättningar att möta såväl dagens som framtidens behov av materiel. Den behöver därför planeras och genomföras utifrån ett livscykelperspektiv som inkluderar att materielen vid någon tidpunkt behöver ersättas.

Utredningens bedömning är materieförsörjningsprinciperna som generellt förhållningssätt i försörjningen inte ger grund för en långsiktigt hållbar materieförsörjning som över tid möter det militära försvarets behov. Utredningens förslag till materieförsörjningsstrategi behöver utformas på ett sätt som hanterar denna brist.

12.2.2 Materieförsörjningen genomförs inte på en homogen marknad

Materieförsörjningen genomförs inte på en homogen marknad utan förutsättningarna skiljer sig åt beroende på bland annat produkternas komplexitet och graden av militärspecifika egenskaper. Detta beskrivs enligt figuren nedan.

Figur 12.1 Marknadsförutsättningarna för materieförsörjningen varierar



För enkla civila produkter är staten i de flesta fall en relativt liten kund. Staten har därigenom begränsade möjligheter att forma marknaden men förutsättningarna till konkurrens är i de flesta fall goda och produkter utvecklas utan att staten behöver vidta åtgärder. Kostnader och risker för staten är relativt små.

Marknaden för komplexa civila produkter präglas ofta av konkurrens mellan ett mindre antal leverantörer och en blandning av såväl privata som offentliga kunder. Komplexa civila produkter utvecklas normalt utan statens ingripande även om produkterna i många fall behöver anpassas för att tillgodose militära behov. Statens risktagande kan, om marknadens möjligheter nyttjas, hållas lågt. Affärernas säkerhetspolitiska påverkan är normalt obefintlig även om mycket stora affärer i vissa fall kan väcka politiskt intresse.

Marknadsförutsättningarna för enkla försvarsprodukter varierar mellan olika typer av produkter. I vissa fall liknar marknaden den för civila produkter medan den i andra fall på grund av små serier, hög grad av kundanpassning eller sekretess kräver ett statligt engagemang. Staten kan i vissa fall behöva vidta åtgärder för att nya produkter ska utvecklas eller för att ge företag förutsättningar att upprätthålla sin konkurrenskraft. Integritetskritisk kunskap, sekretess och försörjningssäkerhet kan ställa krav på nationell försörjning.

Marknaden för komplexa försvarsprodukter präglas normalt av stora affärer där möjligheterna till konkurrens är begränsade och valet av leverantör i många fall påverkas av säkerhetspolitiska överväganden. Produkterna är normalt i hög grad anpassade till kundens behov och för de mest komplexa systemen är statligt engagemang en

förutsättning för att nya produkter ska utvecklas. Generellt långa livstider för komplexa system i kombination med små serier innebär att staten kan behöva vidta åtgärder för att säkra tillgång till kompetens och kapacitet för att kunna använda och vidmakthålla materielen över livscykeln. Sammantaget innebär detta ett stort och långsiktigt engagemang för staten som leder till stora kostnader, begränsad handlingsfrihet genom långsiktiga bindningar och i en del fall hög risk.

12.2.3 Val av metod behöver ske anpassat till förutsättningarna i det enskilda fallet

Utredningen har tidigare i detta kapitel konstaterat att materielförsörjningsprinciperna har ett kortsiktigt perspektiv på försvarets behov och att de i hög grad fokuserar på handlingsfrihet och på att reducera de ekonomiska bindningarna i materielförsörjningen. För ett sådant avgränsat mål utan stora inneboende målkonflikter kan det vara möjligt att genom enkla principer ange vilka metoder som ska användas.

Utredningen konstaterar dock att materielförsörjningen är en komplex verksamhet som omfattar en stor bredd av materiel och tjänster där utbud och marknadsförutsättningar i hög grad skiljer sig åt mellan olika områden. Materielförsörjningen ska möta såväl kortsiktiga som långsiktiga behov och den ska utformas på ett sätt som balanserar fredsmässig rationalitet mot en uthållig och robust försörjning i kris och krig. Utredningen har beskrivit dessa målkonflikter genom att i målet för materielförsörjningen ange att den ska möta det militära försvarets behov i fred, kris och krig såväl i dag som i framtiden och att materielförsörjningen ska utformas på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar.

Utredningen bedömer att generella principer som, likt materielförsörjningsprinciperna, anger vilka vägval som ska göras gör det svårt att möta ett mål som omhändertar fler värden än kostnadseffektivitet och därmed tar höjd för materielförsörjningens inneboende målkonflikter. Utredningen bedömer att det är mer ändamålsenligt att tydliggöra de värden som ska uppnås och hur dessa bör värderas mot varandra i valet av försörjningslösning. Baserat på denna värdering bör statens agerande vid anskaffning anpassas till de förutsättningar som råder i det aktuella fallet.

Även om utredningen är tveksam till det sätt som materielförsörjningsprinciperna inriktar valet av försörjningslösning, bedömer utredningen att det bakom principerna finns tre medel för att nå effektivitet som är eftersträvansvärda. Dessa tre medel är att nyttja marknadens möjligheter, att söka möjligheter till kostnadsdelning med andra aktörer samt att om möjligt nyttja utveckling och investeringar som redan gjorts av staten eller av andra aktörer. I arbetet med att identifiera olika försörjningslösningar bör dessa möjligheter undersökas. Valet av försörjningslösning kan dock inte göras enbart med utgångspunkt i effektivitet utan behöver också värderas mot hur väl det möter operativa behov, säkerheten i försörjningen och lösningens långsiktiga hållbarhet.

12.2.4 Staten bör sträva efter att nyttja marknadens möjligheter och kostnadsdelning med andra aktörer

Som utredningen beskrivit, bland annat i kapitel 7, varierar marknadsförutsättningarna mellan olika delar av marknaden. Statens möjligheter att påverka marknadsförutsättningarna är ofta begränsade varför staten behöver anpassa sitt agerande till rådande förutsättningar i det aktuella fallet. Marknadsförutsättningarna kan innebära både möjligheter och begränsningar.

Marknadens möjligheter för staten är i hög grad beroende av vilka möjligheter det finns att möta det aktuella behovet med existerande produkter samt om det finns förutsättningar till konkurrens.

Genom att, då det är möjligt med hänsyn till förmågekrav, anskaffa färdigutvecklad materiel skapas förutsättningar att snabbt och med låg risk tillgodose materielbehovet utan att staten behöver beställa utveckling. Genom att anskaffa sådan materiel som redan används av andra aktörer skapas dessutom förutsättningar till kostnadsdelning för vidmakthållande och eventuell framtida vidareutveckling.

Konkurrens är ett viktigt medel för att uppnå en effektiv försörjning och upphandlingsregelverket anger konkurrens som huvudmetod för statens försörjning av materiel och tjänster. Effektiv konkurrens förutsätter dock att det finns mer än en möjlig leverantör som kan och vill lämna erbjudande samt att alternativ kan värderas mot varandra.

Möjligheterna att anskaffa färdigutvecklad materiel och skapa konkurrens är avhängiga av vilket behov en anskaffning ska möta.

Behovet uttrycks i kravställningar och andra villkor. För att uppnå en snabb och effektiv försörjning kan det därför i vissa fall krävas att staten anpassar krav, villkor och upphandlingen till marknadens förutsättningar. Detta förutsätter att staten har en god kunskap om den aktuella marknaden samt att förmågebehovet kan mötas utan avsteg från krav på en säker och långsiktigt hållbar försörjning.

I de fall det inte är möjligt att uppnå en konkurrenssituation på grund av att marknaden inte kan möta behoven, eller på grund av till exempel sekretess, är det i många fall möjligt för staten att ställa krav på konkurrens på delsystemnivå för att på så sätt uppnå en ändamålsenlig och kostnadseffektiv lösning.

Vid sidan om att nyttja de möjligheter som utbudssidan av marknaden kan erbjuda finns också anledning för staten att undersöka möjligheter till samarbete med andra aktörer på efterfrågesidan. Samarbete eller samordning med andra länder eller andra delar av staten kan innebära möjligheter till kostnadsdelning eller att uppnå skalfördelar. För vissa typer av materiel kan det exempelvis finnas möjlighet att uppnå skalfördelar och merutnyttja vidmakthållanderesurser inom svenska staten eller med privata aktörer. Utredningen bedömer att helikoptrar och varvsresurser kan vara sådana exempel.

Kostnadsdelning är ett viktigt motiv för att söka och delta i internationella samarbeten. Genom samarbeten kan staten minska kostnaderna för såväl utveckling som anskaffning och vidmakthållande. För utveckling och anskaffning kan detta ske i gemensamma eller samordnade beställningar till företag och besparingarna kan bestå i att kostnader delas eller att samarbetet leder till större serier som ger skalfördelar. I vidmakthållandeskedet kan kostnadsdelning uppnås till exempel genom att visst arbete samordnas, att modifieringar sker gemensamt, att gemensam anskaffning eller hantering av reservdelar genomförs samt att vissa resurser för till exempel underhåll samutnyttjas.

Möjligheter till kostnadsdelning med andra aktörer behöver dock inte kräva att anskaffning sker samordnat eller i samarbete. Som redan konstaterats kan anskaffning av materiel som redan används av andra aktörer, särskilt sådan materiel som används i stor mängd av flera aktörer, skapa möjligheter till kostnadsdelning för vidmakthållande och eventuell framtida vidareutveckling. Störst potential till kostnadsbesparingar finns då svenska staten är en liten kund (marginalkund) i förhållande till den totala mängden materiel i bruk.

Vid sidan av att nyttja marknadens möjligheter och att söka möjligheter till kostnadsdelning med andra aktörer finns det anledning för staten att om möjligt nyttja investeringar och arbete som redan gjorts av staten eller av andra aktörer för att på så sätt minska tid, risk och kostnader för staten i realiseringen av ett materielbehov. Exempel på detta är vidareutveckling av existerande produkter i stället för nyutveckling, att nyttja andras resurser för vidmakthållande och utbildning eller att dra nytta av åtgärder som vidtagits för att uppnå en säker försörjning.

En möjlighet för staten att nyttja marknadens möjligheter, att skapa förutsättningar till kostnadsdelning och nyttja arbete som redan gjorts av andra aktörer är att nyttja andra aktörers befintliga avtal. Staten genomför då inte någon egen konkurrensutsättning men eftersom priset normalt är känt har staten med utgångspunkt i sin marknadskunskap förutsättningar att bedöma alternativets konkurrenskraft. Möjligheter till försörjning på detta sätt finns till exempel genom det amerikanska försvarsexportprogrammet Foreign Military Sales (FMS) och genom de ramavtal som tecknas av Nato Support & Procurement Agency (NSPA). Det ska i sammanhanget noteras att FMS-programmet endast omfattar produkter med amerikanskt ursprung och att NSPA:s konkurrensupphandlingar i första hand är öppna för företag lokaliserade i Nato-länder, även om företag i partnerländer under vissa förutsättningar kan tillåtas lämna anbud.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang drar utredningen slutsatsen att staten inför anskaffning bör söka möjligheter till en snabb, effektiv, säker och långsiktig försörjningslösning genom att undersöka

- vilka marknadsförutsättningar som råder, det vill säga om det finns en eller flera möjliga leverantörer som kan erbjuda produkter som möter behovet eller om åtgärder som utveckling eller mellanstatliga avtal krävs
- möjligheterna till kostnadsdelning med andra aktörer, antingen i form av gemensam anskaffning eller genom anskaffning av likadan materiel som andra aktörer
- möjligheterna att nyttja statens egen kunskap eller andra aktörers gjorda investeringar och kunskap för att minska kostnader, tidsåtgång och risktagande i realiseringen av behovet.

12.3 Försörjningssäkerheten i materielförsörjningen

Utredningens bedömning: Materielförsörjningen bör dimensioneras och genomföras så att tillräcklig försörjningssäkerhet uppnås.

Materielförsörjningen bör dimensioneras för en uthållighet på minst tre månader. En uthållig försörjning bör säkerställas i första hand genom lagerhållning och försörjning genom statens egna resurser, i andra hand genom avtal och överenskommelser. Förfogande bör i första hand användas som metod för att möta uppkomna eller tidsbegränsade behov.

Försörjningslösningar bör analyseras och värderas med avseende på såväl uthållighet som robusthet. Resurser för att utföra tjänster som är nödvändiga i kris och krig bör finnas i Sverige.

Kostnader för att uppnå en uthållig och robust försörjning bör inkluderas i kostnadsberäkningarna inför beslut om anskaffning.

Staten bör tillsammans med leverantörer genomföra planering och vid behov vidta åtgärder för att leverantören ska kunna fullgöra sitt åtagande även under störda förhållanden.

Internationella samarbeten för försörjningssäkerhet bör användas som komplement till andra åtgärder och bör i första hand sökas med länder som Sverige har en nära relation till och med länder i Sveriges geografiska närhet.

Det bör finnas en planering för att påskynda materielförsörjningen för att stödja en forcerad förmågeökning och tillväxt. En fungerande materielförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser gjorts i fred. Tidiga och snabba beslut och prioriteringar bidrar till en snabb anpassning av materielförsörjningen.

12.3.1 Försörjningssäkerhet uppnås genom åtgärder för att skapa uthållighet och robusta försörjningslösningar

I kapitel 3 konstaterar utredningen att materielförsörjningen i händelse av kris och krig kommer att utsättas för störningar. Åtgärder måste därför vidtas i fred för att uppnå en tillräcklig försörjningssäkerhet. Materielförsörjningen behöver utformas på ett sätt som gör den robust (det vill säga tålig mot påverkan och störningar) och ut-

hållig (det vill säga stabil över tiden och utformad för att trots störningar kunna fungera över en längre tid). I kapitel 2 konstaterar utredningen att en utvecklad försörjningssäkerhet, som motsvarar det krav på minst tre månaders uthållighet som gäller för totalförsvaret, utgör en försvarspolitisk utgångspunkt för en materielförsörjningsstrategi.

Uthållighet kan uppnås genom lagerhållning och avtal

Kravet på en uthållighet på minst tre månader är dimensionerande för materielförsörjningen. Utredningen anser därför att åtgärder bör vidtas för att uppnå en uthållighet på minst tre månader för materiel och tjänster som har betydelse för det militära försvarets operativa förmåga och uthållighet i kris och krig.

Eftersom det inte i förväg är möjligt att förutse hur förbrukningen påverkas av en kris eller ett krig med ett utdraget förlopp, anser utredningen att staten bör planera och förbereda för att under det rådrom som de tre månaderna ger, kunna vidta åtgärder för att vid behov kunna utöka uthålligheten ytterligare.

För att realisera kravet på minst tre månaders uthållighet krävs anpassade åtgärder beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Olika åtgärder kan ofta komplettera varandra. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet belyser förutsättningarna för att åstadkomma försörjningssäkerhet genom internationella samarbetsavtal, avtal med näringslivet, lagerhållning och förfogande.⁶ Bland annat föreslås att uthållighet och försörjningssäkerhet inom försvarsindustrin tydliggörs i den materielförsörjningsstrategi som förevarande utredning lämnar förslag till.

Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att olika medel för att öka försörjningssäkerheten har olika för- och nackdelar. Lagerhållning i statlig regi är en robust lösning som ger hög säkerhet för staten. Samtidigt är åtgärden endast effektiv så länge lagret räcker. Lagerhållning är också resurskrävande i den bemärkelse att det binder kapital.

Företag kan bidra till det militära försvarets uthållighet genom exempelvis leveransavtal, förberedelser för en utökad produktion,

⁶ SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret.*

eller genom att hålla ett större omsättningslager som staten har rätt att ta i anspråk. Om uthållighet ska säkerställas genom produktionsförmåga krävs att tillgång till insatsvaror säkras genom exempelvis lagerhållning eller krishandelsavtal.⁷ Avtal gäller även i krig, men förutsätter att leverantören kan fullgöra sina åtaganden.

Förfogandelagen (1978:262) har berörts i kapitel 6. Förfogande kan avse såväl egendom som tjänster, men förutsätter dels att verksamheten finns i landet, dels att förfogandelagen aktiveras. Av 4 § framgår att förfogande endast får ske om behovet inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Eftersom avtal och överenskommelser kan nyttjas för att möta behov av materiel och tjänster oavsett anbefallen beredskapsgrad, anser utredningen att förfogande av materiel i första hand bör användas som metod för att möta uppkomna eller tidsbegränsade behov. Om förfogande används för att möta i förväg kända eller varaktiga behov ska planering och förberedelser (uttagning) genomföras för att säkerställa tillgång till materielen i tid och tillräcklig omfattning som krävs för att möta krigsförbandens behov.

Utredningen konstaterar att tillvägagångssättet för att säkerställa en tillräcklig uthållighet måste anpassas efter vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet. För att uppnå uthållighetskravet på tre månader bedömer utredningen att det finns fördelar med att vissa produkter är direkt gripbara för staten. Utredningen anser därför att uthållighet i första hand bör åstadkommas genom lagerhållning och försörjning genom statens egna resurser, i andra hand genom avtal och överenskommelser med näringslivet.

Åtgärder för att säkerställa en tillräcklig uthållighet i materielförsörjningen kan vara kostnadsdrivande. Utredningen anser därför att är det stor betydelse att olika alternativ vägs mot varandra utifrån målet om en effektiv, säker och hållbar materielförsörjning samt att nödvändiga åtgärder och kostnaderna för dessa är inplanerade och framgår av beslutsunderlag inför anskaffningsbeslut.

⁷ Se kapitel 15.

Försörjningslösningar behöver vara robusta

Vid en kris eller ett krig förändras förutsättningarna för materielförsörjningen. Internationella transportflöden löper risk att kraftigt begränsas. Exportrestriktioner kan införas. Det kan uppstå brist på varor och tjänster. Förutsättningarna för levererande företag att bedriva verksamhet kan försämrats om övriga samhällstjänster inte fungerar. I händelse av krig kommer en motståndare aktivt försöka störa försörjningen. Materielförsörjningen behöver därför vara robust och utformas så att den i möjligaste mån fungerar trots störningar i form av yttre påverkan.

I samband med anskaffning av materiel avgörs normalt förutsättningarna för vidmakthållande inklusive reservdelsförsörjning och underhåll med mera. Försörjningslösningar kan ha en mer eller mindre robust utformning, beroende på bland annat var verksamheten utförs samt vilka krav som ställs på leverantörens förberedelser för att kunna hantera störningar, identifiera kritiska leverantörsrelationer och förebygga sårbarheter i försörjningskedjor.

Utredningen har i en enkät till SOFF:s medlemsföretag bland annat ställt frågor om hur företagen arbetar med försörjningssäkerhetsfrågor. Tre fjärdedelar av de företag som besvarat enkäten anser sig ha god eller mycket god kunskap om sina leverantörsled och en fjärdedel ställer alltid, eller i de flesta fall, krav på kontinuitetsplanering hos underleverantörer.

Utredningen anser att det är viktigt att försörjningslösningar analyseras och värderas med avseende på såväl uthållighet som robusthet. Resurser för att utföra tjänster som är nödvändiga i kris och krig bör finnas i Sverige, eftersom de annars löper hög risk att inte kunna utföras eller nyttiggöras på avsett sätt. I de fall resurserna för att utföra tjänster finns utanför Sverige, är det enligt utredningens mening viktigt att åtgärder vidtas för att säkra tillgängligheten även vid störda handelsflöden och avbrutna kommunikationer.

Precis som åtgärder för att skapa uthållighet, kan åtgärderna för att säkerställa en tillräcklig robusthet i materielförsörjningen vara kostnadsdrivande. Även här är det av stor betydelse att olika alternativ vägs mot varandra utifrån målet om en effektiv, säker och hållbar materielförsörjning, samt att kostnaderna för nödvändiga åtgärder är inplanerade och framgår av beslutsunderlag inför anskaffningsbeslut.

12.3.2 Internationella samarbeten är ett viktigt komplement

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet har belyst Sveriges bilaterala och multilaterala samarbeten på försörjningssäkerhetsområdet.⁸ Mest noterbara är försörjningstrygghetstillägget till det bilaterala samförståndsavtalet med USA, Ramavtalet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin samt försörjningssäkerhetsannexet till det nordiska avtalet om försvarsmaterielsamarbete. Samtliga avtal innehåller skrivningar om att upprätthålla och prioritera leveranser i händelse av kris och krig.

Utredningen bedömer att internationella samarbeten på försörjningssäkerhetsområdet, så som krishandelsavtal och försörjningssäkerhetsavtal, utgör en viktig förutsättningsskapande och komplementär åtgärd, även om de inte kan ersätta nationella förberedelser. Samarbeten bör i första hand sökas med länder som Sverige har en nära relation till och med länder i Sveriges geografiska närhet, till exempel de nordiska länderna. Därför redovisar utredningen förslag om att fördjupa det nordiska samarbetet på basis av försörjningssäkerhetsannexet till samförståndsavtalet på försvarsmaterielområdet (se kapitel 15).

Samarbeten kan utvecklas med utgångspunkt i ömsesidiga beroenden, så som det ovan nämnda europeiska ramavtalet, eller av säkerhetspolitiska skäl, som avtalet med USA. Genom att svenska försvarsföretag är leverantörer till andra stater, skapas ömsesidiga beroenden. Det ökar sannolikheten att leveranser kommer till stånd och är därför till nytta för svensk försörjningssäkerhet.

Samarbeten med andra länder kan också vara mer praktiska till sin karaktär, så som olika former av poolnings- och delningssamarbeten eller gemensamma avtal med en leverantör. Utredningen konstaterar att när resurser delas med andra länder behöver dimensioneringen av resurserna utgå från att en kris eller ett krig sannolikt även kommer att påverka Sveriges samarbetsländer.

⁸ SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 120 ff. och 122 ff.

12.3.3 Försörjningssäkerhet förutsätter planering och förberedelser som omfattar näringslivet

Huvuddelen av materielförsörjningen sker på marknaden. En fungerande materielförsörjning är därmed beroende av företag i Sverige och i omvärlden. Försörjningen förutsätter marknads samtliga ianspråkta kompetenser och det är ofta inte möjligt att kategorisera dem som antingen militära eller civila. Även om utredningens uppdrag i många fall medför ett naturligt fokus på statens relation till försvarsföretagen, är avgränsningen komplicerad i ett försörjningssäkerhetsperspektiv. Det militära försvarets försörjning är beroende av företag i olika sektorer. I händelse av kris och krig förutsätter en fungerande materielförsörjning att samhället i övrigt fungerar. Transporter, el- och vattenförsörjning, räddningstjänst, vård och omsorg är exempel på kollektiva nyttigheter som behövs även för ett fungerande militärt försvar. Därför är samhällets samlade försörjningssäkerhet och ett fungerande totalförsvar viktiga grundförutsättningar för en uthållig och robust försörjning av det militära försvaret. Den 2 september 2021 tillsatte regeringen utredningen om Nationell samordning av försörjningsberedskapen.⁹ Den tillsatta utredaren ska bland annat analysera och föreslå vilka uppgifter en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen ska ha, samt hur denna funktion ska förhålla sig till vissa andra aktörer med ansvar eller betydelse för försörjningsberedskapen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Utredningen har att förhålla sig till de förutsättningar som råder vid tillfället för uppdragets genomförande. Utredningen konstaterar att verksamhet som är nödvändig i kris och krig behöver dimensioneras för det och omfattas av planering och förberedelser för att kunna fungera i kris, höjd beredskap och ytterst krig. Något nytt K-företagssystem i enlighet med vad Försvarsberedningen föreslagit finns inte.¹⁰ I betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret konstaterar Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att det tidigare systemet med bland annat försörjningsanalyser, företagsplanläggning

⁹ Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*.

¹⁰ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 275.

och K-företag införs på nytt.¹¹ Utredningen föreslog dock att regeringen uppdrar åt totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.¹²

Oaktat de begränsningar som i dag finns, bedömer utredningen att det är av stor betydelse att företag och organisationer vars produktion av materiel eller tjänster är viktiga för totalförsvaret identifieras. Detta eftersom det är en förutsättning för att dels involvera dessa aktörer i totalförsvarsplaneringen i enlighet med lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, dels krigsplacera personal vid företagen med allmän tjänsteplikt.¹³ Utredningen konstaterar att identifieringen av krigsviktiga företag och organisationer måste ske med utgångspunkt i dessa aktörers faktiska funktioner och tillgångar och således inte får begränsa konkurrensen på marknaden.

12.3.4 Planering och förberedelser för kris och krig

Materielförsörjning behöver ske oaktat yttre omständigheter. I kris och krig försämras förutsättningarna och verksamheten behöver följlaktligen anpassas. Det innebär att de yttre förutsättningarna också accentuerar olika delar av målet med materielförsörjningen. Vid en säkerhetspolitisk kris, eller vid krigsfara, är det naturligt att det övergripande målet att möta det militära försvarets behov, inte tillåter att effektivitet och långsiktig hållbarhet värderas på samma sätt som vid ett gynnsamt omvärldsläge.

Utredningen konstaterar att strategin behöver stödja det strategiska beslutsfattandet i staten i fred, kris och krig. Därför omfattar strategin såväl situationer när det finns förutsättningar att försörja staten på marknaden som när sådana möjligheter, till följd av krigsfara eller krig, minskat eller försvunnit. En påskyndad materielförsörjning är en anpassningsåtgärd staten kan vidta i fred för att möta ett försämrat säkerhetsläge. Krig och krigsfara är faktiska förändringar i de yttre förutsättningarna för materielförsörjningen.

¹¹ SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 92.

¹² SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 156.

¹³ Se kapitel 15.

Försvarets materielverk har sedan några år tillbaka en alternativ produktionsplan för hur materielförsörjningen vid behov ska omprioriteras. En påskyndad materielförsörjning kan innebära att planerade åtgärder tidigareläggs eller att ytterligare åtgärder vidtas utöver de som är planerade. Det medför prioriteringar som innebär att långsiktiga mål inte kan uppnås, vilket behöver tydliggöras såväl inom staten som gentemot andra intressenter. Det är, enligt utredningens uppfattning, i det korta tidsperspektivet i första hand åtgärder som ger ökad uthållighet och förmåga hos befintliga krigsförband som bör prioriteras. I ett längre tidsperspektiv kan planeringen även omfatta försörjningen av nya krigsförband, men förändringar av krigsorganisationen förutsätter riksdagsbeslut.

Vid ett försämrat säkerhetsläge kan en ökad efterfrågan av produkter på försvarsmarknaden leda till ökade ledtider och risk för konkurrens om produktionskapacitet. Det innebär, enligt utredningens uppfattning, att det bör vara en målsättning att fatta förutsättningskapande beslut i ett tidigt skede, snarare än att agera reaktivt. En påskyndad materielförsörjning bör därför inte kopplas till ett beslut om höjd beredskap.

Ett försämrat säkerhetsläge innebär också en risk för att marknadsdynamiken förändras. De säkerhetspolitiska hänsynstagandena kan öka, liksom stater ingripanden för att kontrollera och styra leveransflöden. I ett sådant läge är inhemsk kompetens och kapacitet viktig för försörjningssäkerheten, dels för att beroendet av omvärlden begränsas, dels för att den står under statens kontroll och utgör ett incitament för andra länder att upprätthålla leveranserna till Sverige. Utredningen understryker att Sverige inte är, och inte heller kan vara, självförsörjande i materielförsörjningen. Staten bör därför sträva efter att upprätthålla en fungerande internationell försvarsmarknad med import och export till respektive från Sverige.

Risken är hög för att ett försämrat säkerhetsläge även leder till färre valmöjligheter i materielförsörjningen. Arbetssätt och beslutsprocesser bör därför vara utformade på ett sådant sätt att det skapar förutsättningar för att nyttja eventuella möjligheter till läglighetsköp.

En fungerande materielförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser gjorts i fred. Därför behöver planering och förberedelser vara en del av det löpande arbetet. Förberedelser kan gå ut på att upphandla reservdelar, förbrukningsvaror och logistikresurser,

eller att vidta andra åtgärder för att dessa resurser ska kunna användas. Vid krig och krigsfara är det i första hand omedelbara och kortsiktiga operativa behov som bör prioriteras i syfte att upprätthålla det militära försvarets uthållighet och för att hålla tillgänglig materiel i drift. Långsiktig förmågeuppbyggande verksamhet behöver följaktligen prioriteras ner och alla tillgängliga resurser fokuseras till krigsansträngningarna. I första hand anser utredningen att åtgärder för att upprätthålla försvarets uthållighet och för att tillgänglig materiel ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt bör prioriteras.

Vid ett försämrat säkerhetsläge, eller om Sverige är i krig eller det råder krigsfara, bedömer utredningen att det är nödvändigt med snabba prioriteringar och beslut i materielförsörjningen. Det understöds av korta och enkla beslutsvägar. I ett sådant sammanhang kan ett bredare mandat till ansvariga myndigheter vad avser beslut om enskilda investeringar understödja det ökade kravet på skyndsamhet.¹⁴ Utredningen konstaterar att det även är möjligt för riksdag och regering att anpassa ekonomiska ramar och finansiella villkor för att säkerställa en ändamålsenlig styrning i en situation där de yttre omständigheterna kraftigt förändrats.

12.4 Internationella samarbeten

Utredningens bedömning: Internationella samarbeten kan användas i materielförsörjningen för att möjliggöra kostnadsdelning, uppnå interoperabilitet med andra länder, uppnå försörjningssäkerhet, få tillgång till information och teknisk kunskap, få möjlighet att anskaffa materiel som inte är tillgänglig för anskaffning på annat sätt samt för att driva förmågeutveckling som Sverige inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand.

Nyttan med internationella samarbeten bör värderas mot risker för att säkerställa att ett samarbete i det enskilda fallet är ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt att möta det militära försvarets behov på.

Vid val av samarbeten, samarbetsformat och samarbetspartner bör effekterna på Sveriges säkerhetspolitiska relationer värderas.

¹⁴ Försvarsmakten har exempelvis hemställt om ett delvis undantag från kravet på regeringens medgivande för anskaffningar överstigande 200 miljoner kronor. Försvarsmakten. 2022-02-24. *Åtgärder för att öka Försvarsmaktens förmåga under 2022*. FM2021-19703:6.

Svenska företags och statens kompetens och kapacitet gör Sverige attraktivt som samarbetspartner. Förutsägbarhet, pålitlighet och ett kompetent agerande är viktigt för att behålla denna ställning.

12.4.1 Nyttjandet av internationella samarbeten i materielförsörjningen

Utredningen har uppdraget att föreslå hur bi- och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten bör nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga. Utredningen konstaterar att internationella samarbeten kan bedrivas med flera syften för att bidra till materielförsörjningen.

Internationella samarbeten är ett sätt uppnå effektivitet genom kostnadsdelning med andra länder. Ofta kan ett samarbete vara en nödvändig förutsättning för att driva en förmågeutveckling som ett enskilt land inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand.

Ett samarbete förutsätter att flera länder har liknande behov och att det finns förutsättningar för att samordna kravställningar, tidplaner med mera. Sådana omständigheter utgör ofta en hög tröskel. En positiv effekt av samarbeten är att interoperabilitet kan uppnås mellan samarbetsländerna.

Det förekommer även att materiel eller teknik inte marknadsförs, eftersom det land där utvecklingen sker vill begränsa och kontrollera spridningen. I dessa fall finns ibland möjlighet att tillgängliggöra produkten genom ett samarbete med landet i fråga.

Beroenden av internationella värdekedjor, utländska företag och andra länder är ofrånkomliga i materielförsörjningen. Genom internationella samarbeten kan konsekvenserna av sådana beroenden i någon utsträckning hanteras. Ömsesidiga avsiktsförklaringar om att upprätthålla (det vill säga att inte förhindra) leveranser från inhemska företag till motparten i händelse av kris eller krig, är ett exempel på verktyg för att hantera beroenden. Sverige har sådana avtal med bland annat de nordiska länderna, USA samt inom ramen för det så kallade FA/LOI-samarbetet med Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland.¹⁵

¹⁵ Se avsnitt 12.3.2 ovan.

Internationella samarbeten kan även bedrivas i tidigare utvecklingskedan, exempelvis för att utbyta information och teknisk kunskap.

12.4.2 Operativa och säkerhetspolitiska motiv för samarbeten

Försvarsberedningen anser att inriktningen för internationella materielsamarbeten bör vara densamma som för materieförsörjningen som helhet. Försvarsmaktens operativa förmåga ska därmed vara styrande för beslut om att ingå i internationella materiel- och logistik-samarbeten.¹⁶ Försvarsberedningen konstaterar vidare att internationella samarbeten kan fylla säkerhetspolitiska målsättningar och att det därför är viktigt att dessa aspekter inkluderas när nya samarbeten övervägs.¹⁷

Utredningen konstaterar att internationella materielsamarbeten påverkar Sveriges säkerhetspolitiska relation till andra länder. De säkerhetspolitiska konsekvenserna behöver därför värderas vid val av samarbeten, samarbetsformat och samarbetspartner. Ett samarbete kan få konsekvenserna även i andra relationer än till det land med vilket samarbetet sker.

De säkerhetspolitiska motiven för samarbeten med vissa länder innebär inte att samarbeten med andra länder bör undvikas när de är motiverade utifrån det militära försvarets behov. Sverige har exempelvis bilaterala samförståndsavtal på materielområdet med ett betydande antal länder, där den säkerhetspolitiska betydelsen av samarbetet varierar från land till land.¹⁸

Utredningen bedömer att det sannolikt kan finnas tillfällen när ett materielsamarbete kan vara motiverat enbart av säkerhetspolitiska skäl. Eftersom detta motiv faller utanför målet för materieförsörjningen, det vill säga att möta det militära försvarets behov, så stöds det inte av utredningens förslag till materieförsörjningsstrategi. Säkerhetspolitiska överväganden bör, enligt utredningen, i första hand göras av regeringen. Är de säkerhetspolitiska motiven för ett

¹⁶ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 269.

¹⁷ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 269.

¹⁸ Se regeringens skrivelse 2020/21:56. *Internationella försvarssamarbeten*.

materielsamarbete tillräckligt starka kan de också motivera ett avsteg från strategin.

12.4.3 Framgångsfaktorer för internationella samarbeten

Utifrån Riksrevisionens granskning¹⁹ pekar Försvarsberedningen på att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning leder till leverans på avtalad tid och till avtalat pris.²⁰ Utredningen konstaterar att det vid samarbeten finns risker för att förmågebehov inte möts eller för att olika länders krav sammantaget leder till en överambition. Även utmaningar med att hitta fungerande arbetsätt utgör en risk. Dessa risker kan resultera i förseningar eller fördyringar. Nyttan av ett möjligt samarbete måste således värderas mot riskerna.

Försvarmakten och Försvarets materielverk har, enligt uppgifter till utredningen, analyserat erfarenheter från ett antal europeiska samarbeten. Utifrån dessa erfarenheter har myndigheterna dragit slutsatser om framgångsfaktorer vid etableringen av nya samarbeten. Dessa framgångsfaktorer är

- tydliga och överenskomna grundprinciper och målsättning med deltagande
- exekutiva beslutsmekanismer
- ensad gemensam kravställning respektive konfiguration
- komplementära och tillräckligt ensade industriella drivkrafter
- en i avtal reglerad hantering när deltagare lämnar samarbeten.

Detta kompletteras i viss mån av de framgångsfaktorer som identifierats inom Nordefco och som särskilt lyfts fram i en FOI-rapport:

- Ett starkt integrerat projektteam som kan kombinera och göra syntes av nationella krav till sammangångade gemensamma mål.
- Förståelse för att förhandlingsprocessen tar tid och att man måste lära känna varandra och utveckla ett förtroende mellan parterna.

¹⁹ Riksrevisionen. *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiel-samarbeten*. RiR 2011:13. Stockholm: Riksrevisionen, 2011.

²⁰ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 269.

- Tydlighet vad gäller varje lands väsentliga krav och en villighet att kompromissa vad gäller mindre viktiga krav. Ju mer regeringar uttrycker kraven i operationella termer desto bättre.²¹

Utredningen understryker betydelsen av att dessa framgångsfaktorer beaktas, inte minst i takt med att antalet internationella materielsamarbeten ökar på grund av bland annat Europeiska försvarsfonden (EDF). Det finns, enligt utredningens bedömning, starka skäl som talar mot ett svenskt deltagande i samarbeten där de ovan listade förutsättningar inte är omhändertagna i tillräcklig omfattning.

12.4.4 Förutsättningar för internationella samarbeten

Vilka samarbetsmöjligheter som erbjuds avgörs i hög utsträckning av om Sverige har något att tillföra. Således är det i första hand kunskap och kapacitet som gör Sverige attraktivt som samarbetspartner. I det sammanhanget värderar andra länder ofta svenska staten och svenska försvarsföretag samlat. I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 bedömer regeringen att den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör Sverige attraktivt som samarbetsland och därför stärker möjligheterna att få tillgång till utländsk spetsteknologi.²²

Sveriges attraktivitet som samarbetspartner bygger också på ett förutsägbart och kompetent agerande. Det är därför betydelsefullt att de samarbeten som inleds fullföljs, om inte förutsättningarna kraftigt förändras eller förtroendet för motparten förbrukas. Internationella samarbeten behöver därför prioriteras på så sätt att antalet samarbeten begränsas till vad som kan resurssättas och de samarbeten som initieras resurssätts efter vad som krävs för att genomföra dem på ett bra sätt.

Ytterligare en förutsättning för internationella samarbeten är att Sverige är en pålitlig samarbetspartner. Det förutsätter bland annat tydlighet och förutsägbarhet i beslutsfattande och agerande, men även att regelverk fungerar och tillämpas på ett förutsägbart sätt. Det är också betydelsefullt att Sverige har förmåga att förhindra oönskad spridning av teknisk kunskap och strategiska uppköp av kompetensbärande företag. Därför är bland annat åtgärder för att stärka den

²¹ Oxenstierna, Susanne. *Internationella materielsamarbeten – Koordinering, utmaningar, framgångsfaktorer*, FOI-R--5203—SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut. 2022, s. 42.

²² Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 120.

ekonomiska säkerheten, så som införandet av regelverket för granskning av utländska direktinvesteringar, av betydelse.²³

12.5 Försvarsrelaterat EU-samarbete

Utredningens bedömning: Regeringen bör formulera en tydlig målsättning för vad som ska uppnås med svenskt deltagande i det försvarsrelaterade EU-samarbetet²⁴. Målsättningen bör innefatta en beskrivning av vilka värden som ska beaktas i samarbetet.

I nästa steg bör prioriteringar som kan vägleda myndigheternas arbete inom ramen för det försvarsrelaterade EU-samarbetet utarbetas.

Den analys som utredningen gjort i kapitel 9 pekar på att EU:s påverkan på försvarsmarknaden är stor i dag och att den kan komma att öka i framtiden. Verktyg, instrument och initiativ (till exempel Pesco, EDF och CDP) utgör tillsammans en helhet som påverkar förutsättningarna för svensk materielförsörjning.

Utredningen konstaterar att det krävs ett medvetet och samlat förhållningssätt till den försvarsrelaterade utvecklingen inom EU för att tillvarata svenska nationella intressen. Detta förutsätter bevakning för att identifiera nya initiativ, analyser av vad dessa initiativ innebär och hur de förhåller sig till redan befintliga verktyg och instrument. Det förutsätter också en idé om hur Sverige ska förhålla sig till försvarsrelaterat EU-samarbete, både i enskildheter och som helhet. Utredningen konstaterar att dessa förutsättningar inte fullt ut är uppfyllda i dag.

Utredningen bedömer därför att det behövs en tydlig målsättning för vad som ska uppnås med det försvarsrelaterade EU-samarbetet. En sådan målsättning bör innefatta en beskrivning av vilka värden (till exempel effektivitet, säkerhetspolitiska relationer eller förmågebehov) som ska beaktas. Målsättningen är nödvändig för att i nästa steg kunna utarbeta övergripande prioriteringar som vägleder myndigheternas arbete inom ramen för det försvarsrelaterade EU-samarbetet.

²³ Se kapitel 6.

²⁴ Med detta avser utredningen verktyg, incitament, initiativ, samarbetsformer med mera, som är riktade mot försvarsfrågor. Detta inkluderar frågor om den försvarstekniska och -industriella basen. Exempel på sådana verktyg och initiativ är EDF och CDP.

Utredningen konstaterar att försvarsföretagsfrågorna och utvecklingen av den inre marknaden genom EDF kommit att bli ett verktyg för att driva utvecklingen av försvarsrelaterade samarbeten och initiativ inom EU. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är av stor betydelse att prioriteringarna utarbetas med utgångspunkt i svenska intressen för materieförsörjningen. Utredningen anser att det annars finns en risk för att förutsättningarna för materieförsörjningen begränsas eller försämras. Vid sidan av att konsekvenserna för materieförsörjningen värderas, är det också nödvändigt att beakta säkerhetspolitiska intressen samt konsekvenserna för förmågeutvecklingen i övrigt.

Utredningen bedömer att en tydlig målsättning och vägledande prioriteringar kommer att bidra till bättre förutsättningar för staten att kunna agera koordinerat och med en helhetsansats inom ramen för det försvarsrelaterade EU-samarbetet. Det ökar i sin tur utsikterna för att Sverige ska kunna agera på ett sätt som bidrar till svensk materieförsörjning.

12.6 Forskning och utveckling

Utredningens bedömning: Forskning och utveckling inom försvarsområdet leder till att materieförsörjningen blir mer effektiv och hållbar. För att stödja materieförsörjningen bör forskning och utveckling inom försvarsområdet säkerställa försvarets förmåga att

- kunna följa och förstå teknikutvecklingen
- dra nytta av teknikutvecklingens möjligheter och hantera nya hot eller förändrade förutsättningar till följd av den
- kunna gå från låga till höga tekniska mognadsnivåer för de områden som Sverige behöver egen utveckling inom och nyttja teknikutvecklingen som stöd till materieförsörjningen i övrigt.

EDF kan ge tillgång till teknisk kunskap som bidrar till materieförsörjningen. EDF bör nyttjas för att

- i första hand möta det militära försvarets behov (direkt nytta)

- i andra hand bidra till svenska försvarsföretags kompetens och konkurrenskraft, så att de kan möta det militära försvarets behov (indirekt nytta)
- i tredje hand tillföra teknisk kunskap i ett bredare perspektiv (civil nytta, tredjehandsnytta).

12.6.1 Bidrag till materieförsörjningen

För att staten ska veta vilken materiel som behövs krävs bland annat analyser av såväl egen som motståndares materiel, den operativa miljön och hur teknikutvecklingen kan påverka framtidens förutsättningar. Staten behöver ha förmåga att kunna bedöma det hot som en motståndare och dess materiel innebär. Staten behöver även ha förmåga att förstå och förutse de möjligheter och hot som teknikutvecklingen för med sig samt att kunna dra nytta av dess möjligheter. Denna kunskapsuppbyggnad sker bland annat genom teknik- och konceptstudier eller demonstratorer. Kunskapen är grundläggande för att försvaret ska kunna vara en kompetent beställare av materiel.

En specifik förmåga kan ofta realiserars på olika sätt. I tidiga skeden av materieförsörjningen ger forskning kunskap som kan resultera i olika alternativ för hur en förmåga kan realiserars. Bedömningar och avvägningar görs i spel och scenarier och baseras ibland på modeller och simuleringar som tagits fram. Dessa bedömningar sker utgående från en operativ kontext och kräver därför kunskap om hur Försvarsmakten och motståndare uppträder militärt. För att kunna bedöma den operativa effekten av materielinvesteringar, förutsätts även kunskap om till exempel utbildning, taktik- och förbandsutveckling.

Kunskapen som byggs upp genom forskning och utveckling kan nyttiggöras inom materieförsörjningens alla skeden, men det är i tidiga skeden som möjligheterna att påverka kostnader och förmåga är som störst. Nyttiggörandet av kunskapen inom staten kräver ett strukturerat och nära samarbete mellan försvarsmyndigheterna. Kunskapen inhämtas till staten såväl genom egen omvärldsbevakning och egna studier som genom uppdrag till externa aktörer. Kunskapen kan ibland vara integritetskritisk och behöver i dessa fall byggas upp inom landet och ibland även inom staten. Då forskning och utveckling bygger upp kunskap, behöver det finnas både långsiktighet och kontinuitet i verksamheten. För att kunskapen ska kunna tillgodo-

göras i materieförsörjningen behövs även metoder för att föra över kunskap till försvarsföretagen.

Icke objektsbunden teknikutveckling är ofta en nödvändig förutsättning för att forskning ska leda till materielutveckling och slutligen förmågeutveckling. Teknikutveckling syftar till att bygga upp kunskap om, realiserbarhetspröva och bedöma nyttan av nya tekniska lösningar. Att den är icke objektsbunden innebär att den inte är kopplad till ett visst materielobjekt. Icke objektsbunden teknikutveckling genomförs behovsstyrt för att stödja staten inför och i genomförandet av materielprojekt. Att denna verksamhet kan bedrivas utanför materielprojekten är viktigt för att minska de tekniska riskerna. Försvarsmakten beställer teknikutveckling från FMV (teknikutvecklingsuppdrag) via anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling*. FMV genomför projekt i huvudsak genom beställning till FOI, företag, universitet och högskolor och andra aktörer.

Inom ramen för försvarsmyndigheternas egen kunskapsuppbyggnad uppstår stundtals innovationer som kan bli föremål för kommersialisering. För staten har kommersialiseringen i sig självt sällan ett egenvärde, men för att en ny teknisk lösning ska nyttiggöras i materieförsörjningen kan det vara nödvändigt. Företagens forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs ofta nära utvecklingen av materielsystem eller andra produkter, men det förekommer också att företag finansierar grundläggande forskning. De svenska försvarsföretagens forskning och utveckling kan vara egeninitierad och baseras på egna värderingar av marknadens möjligheter, men till följd av marknadens särart är företagen i hög utsträckning beroende av att svenska staten förmedlar en behovsbild och för viss materiel även bistår med finansiering av utveckling av nya produkter. Sådan finansiering sker i dag inom ramen för anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att forskning och utveckling ger förutsättningar för att välja rätt förmågeinriktning och rätt teknisk lösning. Verksamheten ger också möjlighet att minska riskerna i materielutvecklingen genom att säkerställa att tekniken är tillräckligt mogen innan anskaffning. Utredningen bedömer därför att investeringar i forskning och utveckling leder till att materieförsörjningen blir mer effektiv genom att säkerställa att den materiel som ska anskaffas är ändamålsenlig, kostnads- och resurseffektiv. Forskning och utveckling bidrar också till att materieförsörjningen

blir mer hållbar genom att den ger förutsättningar för att kunna möta de möjligheter och utmaningar som teknikutvecklingen för med sig.

För att nyttan med forskning och utveckling ska kunna tillgodogöras fullt ut behövs kapacitet och kunskap hos de beställande och mottagande myndigheterna Försvarmakten och FMV. Enligt vad utredningen erfar pågår organisations- och kunskapsuppbyggnad inom dessa myndigheter. Utredningen bedömer att detta är en nödvändig utveckling.

12.6.2 Medel för att främja forskning och tekniska framsteg

Utredningen har uppdraget att föreslå hur forskning och tekniska framsteg kan understödjas. Utredningen har tolkat det som att det är hur staten kan understödja forskning och utveckling på försvarsområdet som avses. Det finns flera medel som staten kan använda. Utredningen resonerar nedan om ett antal medel som syftar till att stärka olika delar av ekosystemet för forskning och utveckling inom försvarsområdet.

En förutsättning för att forskning och utveckling ska kunna genomföras är att det finns grundläggande rambetingelser såsom finansiering, kompetensförsörjning och infrastruktur. Utredningen konstaterar att staten tillhandahåller dessa grundläggande rambetingelser genom finansiering av högre utbildning, forskning och utveckling samt forskningsinfrastruktur.²⁵ Utöver dessa generella rambetingelser har staten på försvarsområdet gjort betydande satsningar. I det senaste försvarsbeslutet genomfördes substantiella anslagshöjningar av anslagen 1:4 *Forskning och teknikutveckling* och 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Med syfte att stärka förmågan att gå från låga tekniska mognadsnivåer till högre kan staten arbeta med att tydligare och tidigare kommunicera förmågebehov till företagen (se avsnitt 12.7.3) och därmed både öka förståelsen för vad som är möjligt att uppnå och ge företagen förutsättningar att bidra till att möta förmågebehoven. Inom områden där egen utvecklingsverksamhet ska genomföras, kan forskning och utveckling gynnas av att staten efterfrågar och beställer nya produkter. Teknikutvecklingen på försvarsområdet drivs till

²⁵ Se proposition 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

del av statliga utvecklingsbeställningar. Särskilt viktiga är dessa beställningar för utvecklingen av komplexa försvarsprodukter, som utan statliga beställningar inte skulle utvecklas. Det gäller till exempel ubåtar och stridsflyg. För att främja forskning och utveckling av komplexa försvarsprodukter kan staten därför behöva lägga utvecklingsbeställningar som efterfrågar produkter som inte redan är tillgängliga.

Även teknikutvecklingsuppdrag som syftar till att bygga kunskap eller ta fram teknikdemonstratorer eller på annat sätt visa på teknikens möjligheter, främjar materielutvecklingen genom att vara en länk mellan låga och höga tekniska mognadsnivåer. Det är också viktigt att teknikutveckling som inte är objektsbunden används för att värdera tekniska möjligheter och koncept samt för att reducera risk inför eventuella beslut om utveckling av materiel. Med en utökad omfattning på teknikutvecklingsuppdragen, vilket också är inriktningen för den forskning och utveckling Försvarsmakten beställer²⁶, kan risken för fördyringar och förseningar i utvecklingsbeställningarna till följd av tekniska risker reduceras. Det innebär att risken i stället omhändertas innan ett eventuellt beslut om anskaffning fattas. Fördelen med denna ordning är att tekniken är mer mogen när den väl ska gå till anskaffning. Det är också enklare att efter genomfört uppdrag välja att inte gå vidare med utvecklingen inom ramen för ett teknikutvecklingsuppdrag än en anskaffning. Investeringar i tidiga skeden är därtill förhållandevis billiga i jämförelse med senare korrigeringar i materiel eller rena felsatsningar vid anskaffning eller utveckling av materiel. Teknikutvecklingsuppdragen används till att bygga kunskap både inom staten och hos de externa utförarna, vilket ger förutsättningar för en mer ändamålsenlig materielförsörjning. Teknikutvecklingsuppdragen kan därför med fördel användas bredare och mer förutsättningslöst för att hitta möjliga tekniska lösningar på förmågebehoven.

Med syfte att öka utbudet av forskning och utveckling som är tillgänglig för försvaret kan staten i ökad utsträckning vända sig till företag och utförare som inte har sin hemvist i försvarssektorn genom riktade dialoginsatser och teknikutvecklingsuppdrag. Det kan till exempel ske genom tävlingar, utmaningar och öppna ansökningsförfaranden. För att kunna styra inriktningen och tillgodogöra sig

²⁶ Försvarsmakten. 2021-12-20. *Inriktning av Försvarsmaktens forskning och utveckling 2023–2025 (IFoU 23)*. Bilaga 1. FM2021-21469:1.

resultaten förutsätts att det finns tillräcklig kompetens och kapacitet inom försvaret.

För att främja nyttiggörandet av civilt driven teknikutveckling kan försvaret ytterligare bygga upp omvärldsbevakningen runt civil teknik. Samverkan med utförare av forskning och utveckling utanför försvarsområdet är ett annat verktyg. Försvarsmakten har etablerat samverkansprogram och ett militärt innovationsprogram för att omsätta civil kunskap till militära tillämpningar. Utöver detta finns samverkan med universitet och högskolor och försvarsföretag där civil forskning och teknikutveckling tillvaratas.

Utredningen bedömer att det är viktigt att skapa förutsättningar för att synergier inom försvarsforskningen och den civila forskningen ska kunna uppstå, i likhet med de intentioner som EU-kommissionen redovisar i till exempel försvarspaketet och den strategiska kompassen. Detta är särskilt angeläget inom framväxande teknologier som exempelvis AI, nya tillverkningsmetoder, kvantteknik med flera. För detta ändamål kan staten (regeringen) överväga att inrätta särskilda innovationsprogram inom försvarsområdet för att ge ytterligare incitament för forskningsutförare och företag och att bidra till att lösa försvarets utmaningar, inte minst genom att dessa själva investerar inom samma områden.

För att främja forskning och utveckling bedömer utredningen att det också är av värde att kunskapsspridning sker inom ekosystemet för forskning och utveckling. För att åstadkomma kunskapsspridning kan staten exempelvis utveckla samarbeten med utvalda partner som företag, universitet och högskolor samt andra länder. Sådana samarbeten förutsätter att säkerhetsaspekter beaktas. Personalrörlighet inom systemet är också något som främjar kreativitet och kunskapsspridning, liksom ett inflöde av nya företag på marknaden (start-ups, avknoppningar). Även i ett kunskapsspridningssyfte kan särskilda innovationsprogram fylla en funktion, då de bidrar till att knyta ihop olika utförare och finansörer med verksamheter som forskning och utbildning och med tillgänglig kunskap och kompetens.

Möjligheter till samarbete och kunskapsöverföring mellan statliga och externa utförare finns också inom teknikutvecklingsuppdragen. Beroende på försvarsföretagens förutsättningar kan den kunskapsuppbyggnad som sker inom teknikutvecklingsuppdragen även leda vidare till kommersialisering av nya produkter, med eller utan

utvecklingsbeställningar från staten. Detta kan vara gynnsamt både för försvaret och för Sverige som helhet.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att det finns en mängd medel som kan användas för att understödja forskning och utveckling och att staten redan använder sig av flera.

12.6.3 Forskning och utveckling som stöd för materieförsörjningen

Den problembild som utredningen tagit del av pekar på att det till följd av tidigare neddragningar har uppstått obalanser inom ekosystemet för forskning och utveckling inom försvarsområdet. Det finns behov av att bygga ihop kunskapsområden och stärka upp singulära kompetenser. Inom vissa områden finns det också behov av att få ihop utvecklingskedjan från låga till höga tekniska mognadsnivåer. Det är framför allt insatser inom icke objektsbunden teknikutveckling som har saknats. Därtill är utvecklingen inom nya teknikområden som exempelvis kvantteknik, syntetisk biologi och autonoma system potentiellt omvälvande (se kapitel 8), vilket innebär att det särskilt krävs kunskap inom dessa områden för att värdera hot och möjligheter. För att stödja materieförsörjningen anser utredningen att forskning och utveckling inom försvarsområdet måste säkerställa försvarets förmåga att

- kunna följa och förstå teknikutvecklingen
- dra nytta av teknikutvecklingens möjligheter och hantera nya hot eller förändrade förutsättningar till följd av den
- kunna gå från låga till höga tekniska mognadsnivåer för de områden som Sverige behöver egen utveckling inom och nyttja teknikutvecklingen som stöd till materieförsörjningen i övrigt.

Utredningens inriktning ovan förutsätter att staten kan ha en teknikbevakning över hela bredden av områden som har relevans för det militära försvaret. Det innefattar såväl militär som civil teknikutveckling och såväl etablerade som framväxande teknikområden. Av effektivitetsskäl bör försvarets egen forskning och utveckling koncentreras till områden där det inte finns andra aktörer samt till områden där det inte går att dra nytta av andras forskning och utveck-

ling. Utredningen bedömer att det handlar om forskning och utveckling inom integritetskritiska områden och för att hitta militära tillämpningar av civil teknik. Forskning och utveckling bör även bedrivas för att värdera teknikutvecklingens konsekvenser i termer av hot och möjligheter. Forskning och utveckling förutsätter långsiktighet och kontinuitet för att försvaret inte tillfälligt ska förlora kompetens som kan vara svår att ta igen.

Kompetens inom kritiska teknikområden²⁷ är nödvändig för att säkerställa statens möjligheter till att möta framtida materielbehov. Kompetens som är nödvändig kan utvecklas till exempel genom att staten beställer och finansierar teknik- och konceptstudier eller demonstratorer.

Teknikutvecklingsuppdrag (innefattande demonstratorer och icke objektsbunden utveckling) bör användas för att värdera tekniska möjligheter och koncept samt för att reducera risk inför beslut om eventuell utveckling av materiel. Det är viktigt att teknikutvecklingsuppdragen definieras och genomförs tidsmässigt så att relevant kunskap kan tappas av till planerade och aktuella materielprojekt i olika faser. Det kan handla om att teknikutvecklingsuppdragen matchas mot behoven av framtida utvecklingsbeställningar för att en fullständig utvecklingskedja ska åstadkommas.

Teknikutvecklingsuppdrag och utvecklingsbeställningar bör prioriteras inom de områden där Sverige behöver egen kunskap och utveckling. Det kan exempelvis vara inom de utpekade strategiska materielområdena, men det kan även handla om andra materielområden där det till följd av operativa förutsättningar är nödvändigt. I de fall staten finansierar utvecklingen av ny teknik och materiel är det rimligt att staten vidtar åtgärder för att säkerställa att nytta av en eventuell export kommer staten till del genom exempelvis avtal om royalty och licensavgifter.

Teknikutvecklingen sker i huvudsak inom andra sektorer än försvarssektorn. Därför anser utredningen att ökade ansträngningar behöver göras för att få del av och nyttiggöra civil teknikutveckling. Utredningen föreslår att innovationsprogram för forskning och utveckling inom områden som är gemensamma för civil och militär verksamhet etableras med syftet att främja inhämtningen av relevant

²⁷ Teknikområden kan anses vara kritiska när kunskap och kompetens inom dem är integritetskritisk, nödvändig av försörjningssäkerhetsskäl eller krävs för att möta nya behov och möjligheter.

civil teknik till försvarsområdet. Utredningen utvecklar sitt förslag i kapitel 15.

Staten bör även brett kommunicera framtida förmågebehov (se avsnitt 12.7.3) och uppmuntra företag och andra aktörer att utveckla lösningar som möter dessa behov.

Utredningen bedömer att dialog, innovationsprogram och teknikutvecklingsuppdrag ger förutsättningar för försvaret att dra nytta av den innovationskraft som finns hos företagen. Genom att i högre utsträckning nyttja den forskning och utveckling som sker i den civila sektorn kan den forskning och utveckling som krävs för en ändamålsenlig och hållbar materielförsörjning ske på ett effektivare sätt.

Samtidigt konstaterar utredningen att de inträdesbarriärer som finns för försvarsmarknaden även påverkar förutsättningarna för forskning och teknikutveckling på försvarsområdet. Utredningen erfar att det begränsar och ibland hindrar försvarsmyndigheternas samverkan med akademi och civila statliga myndigheter på forskningsområdet. Särskilt inom omvälvande teknikområden av stor betydelse för såväl näringsliv som totalförsvar, anser utredningen att en fungerande samverkan är av stor betydelse för att ett koordinerat statligt agerande. Försvarsmakten, FMV, FOI, MSB, Vinnova och Vetenskapsrådet bör exempelvis eftersträva en god kännedom om vilka teknikområden som är intressanta för övriga myndigheter, så att dessa myndigheter kan understödja varandra och tillvarata hela statens intressen när det finns förutsättningar för det.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att ovanstående inriktning innebär ett effektivt nyttjande av forskning och teknikutveckling. Utredningen vill betona att inriktningen handlar om att uppnå balans i ekosystemet. Den kan innebära viss ombalansering i förhållande till tidigare inriktningar, även om utredningen bedömer att den inriktning som föreslås är i linje med Försvarsmaktens prioriteringar för forskning och utveckling. Till följd av de aviserade anslagsökningarna kan behovet av forskning och utveckling behöva öka, vilket Försvarsmakten också pekar på i sitt underlag från den 8 april 2022.²⁸

²⁸ Försvarsmakten. 2022-04-08. *Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret*. FM2021-19703:18.

12.6.4 Teknik- och materielutveckling inom ramen för Europeiska försvarsfonden

Målet för EDF, enligt EDF-förordningen, är att stärka effektiviteten och innovationsförmågan inom den europeiska försvarsindustriella och teknologiska basen. Den svenska regeringen har målsättningen att det ska vara ett brett och aktivt svenskt deltagande i EDF. Samtidigt anser regeringen att EDF bör vara en integrerad del av svensk materielförsörjning.

Inom ramen för EDF:s forskningsdel finns potential till ett brett deltagande, eftersom forskning om teknikens möjligheter är intressant för utförare som letar efter såväl civila som militära tillämpningar av tekniken. Däremot föranleder konstruktionen med medfinansiering i EDF:s utvecklingsdel att staten engagerar sig i vilka produkter som utvecklas. Syftet med medfinansieringen är att EDF ska leda till produkter som medlemsstaterna vill anskaffa. Det är därför en nödvändig förutsättning att projekt som staten medfinansierar möter militära behov. Utredningen erfar att det finns tankar om att starkare koppla forskning inom EDF till utveckling av materiel, vilket kommer att innebära ett behov av samordning mellan staten och utförare och diskussioner om lämpliga projekt även inom forskningsdelen.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det militära försvarets engagemang och medfinansiering rörande EDF framför allt motiveras utifrån det militära försvarets behov.

Genom EDF kan finansiering och därmed kostnadsdelning med andra länder erhållas. För Sverige är EDF en möjlighet att delta i och ta del av värdet av sådan forskning och utveckling som inte hade blivit finansierad och kommit till stånd utan EDF. Finansieringen via EDF kan också bidra till möjligheterna att behålla och utveckla teknisk kompetens vid företag, akademi, myndigheter och institut. Slutligen är ett deltagande ett sätt att få utväxling på EU-avgiften. Det finns därmed flera möjliga fördelar med att nyttja EDF inom materielförsörjningen.

Forskning och utveckling inom ramen för EDF kan inte ersätta nationell forskning och utveckling, utan är snarare ett komplement. Det beror på att forskning och utveckling behöver en långsiktighet och en kontinuitet för att tillräcklig kunskap ska kunna byggas och

förvaltas, vilket EDF med sitt ansökningsförfarande för enskilda projekt inte medger.

De projekt som Sverige deltar i och finansierar måste vara lämpliga för internationella forsknings- eller utvecklingsarbeten. De grundpremissor som gäller för sådana samarbeten (se avsnitt 12.4) är också giltiga för EDF-projekt.

I likhet med den forskning och utveckling som bedrivs och finansieras nationellt måste det även finnas en ambition att projekten kan bidra till att möta ett förmågebehov för det militära försvaret. Utredningen noterar att EU uppmuntrar synergier mellan EDF och andra finansieringsinstrument som Horisont Europa för att stärka gemensamma satsningar för forskning och utveckling.²⁹ För att nationella intressen ska få genomslag i EDF krävs ett målmedvetet och långsiktigt arbete.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att EDF

- i första hand bör nyttjas för att möta förmågebehov för det militära försvaret (direkt nytta)
- i andra hand bör nyttjas för att stärka svenska försvarsföretags kompetens och konkurrenskraft så att de kan möta förmågebehov för det militära försvaret (indirekt nytta)
- i tredje hand bör nyttjas för att tillföra teknisk kunskap i ett bredare perspektiv (civil nytta, tredjehandsnytta).

Medfinansiering av EDF-projekt kan ske genom statliga anslag eller från projektutförarnas egna budgetar. Utredningen bedömer att medfinansiering genom försvarsanslagen bör nyttjas för projekt som bidrar till att möta militära förmågebehov. Bedömningen av när ett projekt bidrar till att möta militära förmågebehov behöver göras från fall till fall.

²⁹ Council of the European Union. *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Bryssel, 21 mars 2022. 7371/22.

12.7 Statens relation till försvarsföretagen

Utredningens bedömning: När statens intresse sammanfaller med företagets bör staten bidra till långsiktiga förutsättningar för svenska försvarsföretag att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft.

Ett av utredningens övergripande uppdrag är att utveckla statens relation till försvarsföretagen³⁰. I detta avsnitt berör utredningen direktivets uppgifter om dialog och insyn. Vidare resonerar utredningen om hur staten bör agera i förhållande till svenska försvarsföretag.

Utgångspunkten för utredningens resonemang är att staten behöver försvarsföretagen för att försörja försvaret med materiel och materielrelaterade tjänster (se kapitel 7). Staten behöver den kompetens och kapacitet som företagen har att utveckla, producera, vidmakthålla och underhålla materiel. Staten är också i behov av kunskap från företagen om marknaden och om vilka produkter och tekniker som kan erbjudas, vilken inhämtas genom till exempel studier och demonstratorer (se avsnitt 12.7.3). Kunskap som företagen delger kan innebära både att nya förmågebehov identifieras och att redan kända behov kan mötas på nya sätt. Inom vissa områden är det av särskild vikt att det finns en inhemsk kompetens och kapacitet. Företagens verksamhetsinriktning, kostnadsbas, beläggning och långsiktiga förutsättningar är i dessa fall frågor som stater har ett särskilt egenintresse i. Det innebär inte att staten har ett ansvar för försvarsföretagen (se kapitel 10).

Det statliga ingripandet på försvarsmarknaden är dock omfattande, vilket i sin tur gör att försvarsföretagen är beroende av att staten ger tillstånd för tillverkning och export av krigsmateriel, kommunicerar förmågebehov samt i vissa fall finansierar teknikutveckling och utvecklingen av komplex materiel. Försvarsmarknadens särskilda förutsättningar innebär också att de svenska försvarsföretagen ibland behöver hjälp av staten för att få marknadstillträde genom exportfrämjande åtgärder eller deltagande i internationella

³⁰ Försvarsföretag är företag som är verksamma på den svenska eller internationella försvarsmarknaden. *Svenska försvarsföretag* är hos Bolagsverket registrerade juridiska personer (exempelvis aktiebolag och handelsbolag) och enskilda firmor verksamma på försvarsmarknaden.

samarbeten. Därtill kan företagen behöva stöd i enskilda exportaffärer.

Inom EU har flera initiativ lanserats som kommer att påverka incitament och strukturer på den gemensamma försvarsmarknaden (se kapitel 9). Det får även betydelse för incitamenten för gemensam förmågeutveckling. Trots en gemensam försvarsmarknad är konkurrensförutsättningarna ändå olika för företagen i medlemsstaterna, vilket bland annat beror på sådant som ägandeförhållanden och synen på kompensationsåtaganden.

Utredningen bedömer att staten av ovanstående skäl och när statens intressen sammanfaller med företagets bör verka för att svenska försvarsföretag har förutsättningar att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft. Det handlar exempelvis om att bidra till långsiktiga och förutsägbara förutsättningar på försvarsmarknaden, verka för att företagen ges tillträde till andra länders marknader och att upprätthålla dialog med marknaden samt möjliggöra, främja och stödja export (i enlighet med svensk lagstiftning).

12.7.1 Långsiktiga och förutsägbara förutsättningar

Materielförsörjningen är i flera delar långsiktigt till sin karaktär. Materielens livscykel kan sträcka sig över decennier, forskning och utveckling i dag kan i vissa fall leda till ny materiel om tjugo år och köpare och säljare kan vara kontraktsbundna över lång tid. De långa ledtiderna innebär att företagets beslut om att investera i nya produkter sker under stor osäkerhet om framtidens utveckling.

Svenska staten bestämmer många av de spelregler som gäller för den svenska försvarsmarknaden. Det handlar om regelverk om exportkontroll, upphandling, sekretess och verksamhetstillstånd. Det handlar också om prioriteringar och bedömningsgrunder, exempelvis för att bevilja exportstöd. Även arbetssätt och processer för frågor där staten och företagen har gemensamma intressen, som till exempel EDF, påverkar hur försvarsmarknaden fungerar och vilka förutsättningar som gäller, vilka är utgångspunkter för företagen i deras beslut om sin affärsverksamhet.

Eftersom svenska staten har stor påverkan på de svenska försvarsföretagens förutsättningar, bedömer utredningen att en dialog med näringslivet inför större förändringar av spelreglerna är önskvärd.

Det kan många gånger också vara befogat för att staten ska kunna bedöma konsekvenserna av planerade förändringar. Det är också önskvärt att prioriteringar och bedömningsgrunder, där det är lämpligt, tydligt kommuniceras för att öka förutsägbarheten i statens beslut.

12.7.2 Export och exportstöd

Utredningens bedömning: Staten bör möjliggöra och stödja export som bidrar till materielförsörjningen. Staten bör

- ge exportstöd om det bidrar till försvarsnyttan
- verka för att svenska försvarsföretag ska få marknadstillträde i andra länder
- agera referenskund för att ge möjligheter till export och kostnadsdelning.

Eftersom den svenska försvarsmarknaden är liten är försvarsexport ofta en nödvändig förutsättning för att svenska försvarsföretag ska kunna utveckla och producera kvalificerade tjänster och försvarsmateriel. Utredningen redogör i kapitel 7 för nytta och risker med försvarsexport för staten. Utredningen bedömer med utgångspunkt i redogörelsen att export och exportstödjande verksamhet behöver vara en del i att skapa förutsättningar för kostnadsdelning för staten respektive konkurrensförutsättningar för svenska försvarsföretag och därigenom bidra till en effektiv, säker och hållbar materielförsörjning.

Export förutsätter marknadstillträde. Förutsättningarna på försvarsmarknaden gör att företagen i vissa fall behöver statens främjande och stöd för att uppfattas som en trovärdig leverantör – även i kris och krig – och därmed som ett lämpligt val. Exportstödet sker till exempel genom exportkampanjer och syftar till att nå större strategiska mellanstatliga exportaffärer eller mellanstatliga samarbeten kopplade till försvarsföretagens större exportaffärer. Det kan också handla om att tillhandahålla resurser i form av personal och materiel i syfte att utbilda, förevisa materiel eller på annat sätt medverka i marknadsaktiviteter samt agera referenskund.

Försvaret i hemlandet är ofta den första användaren av ny materiel och därmed viktig som referenskund vid marknadsföring till andra länder. Att svenska försvaret agerar referenskund är därför betydelsefullt för försvarsföretagens trovärdighet på marknaden. Det är också betydelsefullt att svenska staten agerar kontaktskapande genom främjandeaktiviteter, även på hög politisk nivå. All export måste naturligtvis ske inom ramen för Sveriges exportkontrollregelverk.

För att möjligheterna till marknadstillträde inom EU inte ska försämrats för svenska försvarsföretag behöver staten agera inom ramen för de olika samarbetsformerna (exempelvis Pesco och EDF) inom EU som påverkar försvarsmarknaden (se kapitel 9). Med EDF som drivande kraft blir EU:s försvarsmarknad föremål för stark politisk styrning. I den kontexten behöver staten skapa förutsättningar för att de svenska företagen ska kunna delta på likvärdiga premisser, för att svenska försvarsföretag inte ska missgynnas.

Den exportstödande verksamheten prioriteras i dag efter vilka åtgärder som förväntas skapa störst försvarsnytta. Försvarsnyttan definieras som bidraget till försvarets operativa förmåga och långsiktiga materieförsörjning samt fördelen för svensk försvars- och säkerhetspolitik i övrigt. Utredningen konstaterar att försvarsnytta måste vara styrande för att exportstödet ska bidra till en effektiv, säker och hållbar materieförsörjning.

Myndigheternas tillgängliga resurser är gränssättande för vilket stöd som är rimligt att ge från statens sida. Anslaget för Försvarsexportmyndigheten uppgick vid avvecklingen till närmare 66 miljoner kronor.³¹ För 2022 har FMV avdelat cirka 35 miljoner kronor till exportstöd utav anslaget 1:11 *Försvarets materielverk*, anslagspost 6 *Internationellt materielsamarbete och exportstöd*. Skillnaden talar för att det kan finnas stora behov av exportstöd som inte tillgodoses. I nuläget prioriteras komplexa försvarsprodukter för exportstöd. Utredningen bedömer att det kan finnas områden av mindre ekonomisk omslutning, som har betydelse för försvarsnyttan och som i dag inte får ett tillräckligt exportstöd. Utredningen bedömer därför att bedömningsgrunderna för försvarsnytta samt behovet av resursförstärkningar för exportstöd och exportfrämjande behöver ses över. Utredningen återkommer med ett sådant förslag i kapitel 15.

³¹ Proposition 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015*. Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

12.7.3 Dialog

Utredningens bedömning: Dialog mellan staten och företagen är en viktig förutsättning för att materielförsörjningen ska fungera. Staten bör föra dialog med syfte att

- i tidiga skeden inhämta information om möjligheter med ny teknik och kommunicera om förmågebehov (små och medelstora företags möjligheter att delta bör särskilt beaktas)
- i anskaffningsskedet inhämta information kring vilka produkter som finns och kommunicera vilka produkter som staten avser anskaffa
- med företag som har uppgifter i genomförandet av materielförsörjningen diskutera hur försörjningssäkerhet ska säkerställas
- utveckla förutsättningarna för marknaden och enskilda företag.

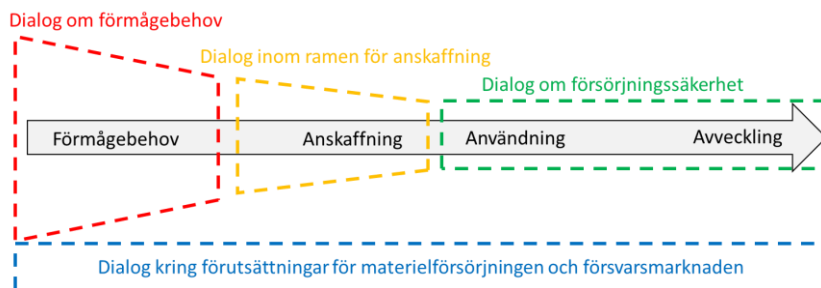
Dialog mellan staten och företagen är en viktig förutsättning för att materielförsörjningen ska fungera på kort och lång sikt. I detta avsnitt analyserar utredningen vilka kategorier av dialog som finns och hur dialogen fungerar i dag. Utredningen behandlar i detta sammanhang uppgiften i direktivet att ge förslag om strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen, särskild från dialogen mellan den upphandlande myndigheten och leverantören i enskilda upphandlingar.

Behov och utmaningar

Staten har flera olika dialogbehov med marknaden. Behoven omfattar såväl marknaden som helhet som enskilda företag i flera olika situationer. Som utredningen redogjort för i kapitel 7 är de företag som staten är beroende av både svenska och utländska. Dialog med marknaden innefattar därför också både svenska och utländska företag. Vilka företag som är aktuella i vilken dialog beror på vilken kompetens de har eller vilka produkter de kan erbjuda. Förutsättningar och former för dialog varierar med olika behov. Principiellt kan

statens dialogbehov med företag och marknaden delas in i fyra kategorier, se figur 12.2.

Figur 12.2 Behov av dialog mellan staten och företagen



Dialog om förmågebehov

I tidiga skeden av livsrytten har staten behov av dialog om förmågebehov samt potentiella försörjningslösningar. Detta inkluderar bland annat att inhämta information om möjligheter med ny teknik från marknaden för att kunna identifiera och beskriva förmågebehov. En dialog med företagen ger en bild av vad marknaden kan erbjuda i termer av befintliga produkter och potentiell utveckling och skapar förutsättningar för att förmågebehoven beskrivs på ett korrekt sätt. Staten har i tidiga skeden också ett intresse av att kommunicera identifierade förmågebehov med marknaden för att ange vilka behov staten är intresserad av att hitta lösningar på.

När förmågebehoven har definierats kan staten kommunicera det till marknaden för att företagen ska veta vilka utmaningar som försvaret står inför och kunna välja om de vill rikta in sin verksamhet mot detta. Det gör också företag mer förberedda för utlysningar eller uppdrag om teknikutveckling. I Storbritannien sker denna form av dialog till exempel genom särskilda dokument och i särskilda forum.³²

³² Se t.ex. Ministry of Defence. *Defence Innovation Priorities. Accelerating commercial opportunities to solve Defence's most pressing challenges*. Defence Innovation Directorate, September 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/831427/20190906-InnovationPrioritiesPub_Final.pdf (Hämtad 2019-12-19) och HM Government. *Defence and Security Industrial Strategy: A strategic approach to the UK's defence and security industrial sectors*. CP 410. Mars 2021. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971983/Defence_and_Security_Industrial_Strategy_-_FINAL.pdf (Hämtad 2021-03-24).

Utredningen erfar att den dialog som förekommer mellan staten och grupper av företag samt mellan branschorganisationer och myndigheter i hög grad har karaktären av probleminventering samt redovisning av behov och möjligheter. Gemensamma arbetsgrupper för fördjupad diskussion inom ett område eller för att utveckla möjliga lösningar på problem är mindre vanligt förekommande.

Företagens erfarenheter är att dialog om behov i dag förs för sent och att informationen ibland är otillräcklig för att företagen ska kunna bedöma vad som behövs och agera på informationen. Målgruppen skulle därtill behöva breddas.

Informationen har utvecklats på senare år genom att FMV tillsammans med Forsvarsmakten genomför fördjupningsseminarier som syftar till att ge en viss inblick i planeringen för de närmaste åren. Den information som ges vid dessa tillfällen är uppskattad, men upplevs dock inte vara tillräckligt underlag för företagen.

Utredningens bedömning är att dialogen i tidiga skeden behöver utvecklas. Statens kommunikation i tidiga skeden behöver generellt ske på stor bredd för att staten ska kunna dra nytta av alla de möjligheter som företag kan bidra med.

Utredningen bedömer att det är viktigt att små och medelstora företag har möjligheter att delta i dialogen om förmågebehov. En bredare ansats ger förutsättningar för att fånga in teknikutvecklingen från små och medelstora företag samt företag från den civila marknaden. Dialogerna bör handla om informationsinhämtning om teknikens möjligheter och kommunikation av särskilda utmaningar och riktas till en bred krets av företag.

Dialog i anskaffningsskedet

Inför och i samband med anskaffning har staten ett behov av att kommunicera vilken typ av materiel staten avser att anskaffa för att möta förmågebehoven. Staten har också behov av information om vilka produkter och tjänster som marknaden kan erbjuda eller som är under utveckling. Dialogen inför och i samband med anskaffningar är reglerad i upphandlingslagstiftningen och ska genomföras med beaktande av de upphandlingsrättsliga principer som styr statens agerande vid konkurrensupphandling.

Utredningen konstaterar att myndigheterna arbetar strukturerat med den här kategorin av dialog i dag. Samtidigt har utredningen erfarit att företagen efterfrågar tidigare utlysningar och besked om ändringar i planeringen. Några företag pekar också på att ansatsen för dialog varierar beroende på vilken försvarsgren som för dialogen och att samordningen mellan de upphandlande myndigheterna ibland brister.

Utredningen konstaterar att det är viktigt att dialogen i anskaffningsskedet ger förutsättningar för företagen att bidra och att särskilt små och medelstora företags möjligheter bör beaktas. Samtidigt måste myndigheterna följa den upphandlingslagstiftning som gäller.

Dialog med företag som har uppgifter i materieförsörjningen

Anskaffning av materiel innebär i många fall att staten blir beroende av leverantören och/eller andra aktörer för att på ett effektivt sätt underhålla, modifiera och i övrigt vidmakthålla materielen. I vissa fall omfattar statens beroende även möjligheterna att använda materielen på ett effektivt sätt. Staten har därför behov av att föra dialog med de företag som har en roll i att möjliggöra användning, vidmakthållande och vidareutveckling av anskaffad materiel. Denna dialog avser särskilt förutsättningarna för försörjningssäkerhet och avser såväl enskilda materielsystem som generella förutsättningar för berörda företag.

Utredningen har erfarit att dialogen kring pågående affärsverksamhet i många fall är strukturerad och systematisk. Utredningen noterar dock att det kan finnas behov av utvecklad dialog kring sådana frågor som försörjningssäkerhet, krigsplacering av personal vid företag och sårbarhetsanalyser gällande råvaror och insatsvaror utifrån det försämrade säkerhetsläget och att försvarets huvuduppgift nu innefattar försvar mot väpnat angrepp. Dialogen kan här föras såväl med enskilda företag som med grupper av företag som är beroende av varandra eller verkar inom samma teknik- eller materielområde.

Dialog om förutsättningarna för marknaden och enskilda företag

Utöver dialogen i olika skeden av materielens livscykel har staten behov av en generell dialog med marknaden om förutsättningarna för materielförsörjningen och marknadens funktionssätt. Syftet med denna dialog är att utveckla förutsättningarna så att företag har bättre möjligheter att bidra till materielförsörjningen. Staten kan i huvudsak föra denna dialog genom berörda bransch- och intresseorganisationer samt på branschdagar som Försvarsföretagsdagarna eller andra brett riktade forum. För denna typ av informationsutbyte bedömer utredningen att det i dag finns fungerande former för dialog som kan nyttjas. Utredningen konstaterar att ett näringslivsråd också är ett forum som skulle kunna användas för dialog om materielförsörjningens förutsättningar gällande exempelvis inträdesbarriärer, totalförsvarsplanering, krigsplacering och krigsviktiga företag. Det är frågor som regeringen har mandat att omhänderta.

Avslutningsvis har staten behov av dialog om förutsättningar med företag som är verksamma inom strategiska materielområden om hur dessa områden kan bibehållas på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt. Dialog sker i dag, men skulle kunna utvecklas för att mer systematiskt och långsiktigt hantera frågor om försörjningssäkerhet, produktionskapacitet, export och innovation. Ytterligare frågor som kan vara viktiga att diskutera är förändringar i ägarstrukturer, styrning eller verksamhet som påverkar de långsiktiga förutsättningarna för materielförsörjningen.

Utredningen konstaterar att de strategiska materielområdena skiljer sig från andra områden såtillvida att de pekats ut av regeringen, men att motsvarande behov och dynamik till del återfinns även inom andra områden. Även om staten i dessa fall inte gjort ett tydligt ställningstagande avseende behovet av att upprätthålla en inhemsk försörjningsförmåga, konstaterar utredningen att samma grundläggande behov av dialog kan föreligga under en pågående affärsrelation.

Strukturerade former för en strategisk dialog

Utredningen har tolkat strategisk dialog som en dialog där frågor av strategisk karaktär diskuteras och kommuniceras. För att frågor ska vara strategiska bedömer utredningen att de måste handla om mate-

rielförsörjningens funktion i stort eller om strategiska materielområden samt att de är framåtriktade och inriktande. Utredningen bedömer att frågor som till exempel totalförsvarsplanering, inriktningar av verksamheten (såsom inriktning av forskning och utveckling och investeringsplaner) samt förhållningsättet gentemot export och internationella materielsamarbeten (inkl. Pesco och EDF) är frågor av strategisk karaktär för statens vidkommande. Med andra ord är detta den dialog som utredningen har beskrivit och analyserat under rubriken *Dialog om förutsättningarna för marknaden och enskilda företag* ovan. Utredningen konstaterar att former för dialog med marknaden redan finns. Problemet förefaller i stället handla om hur strategiska frågor ska koordineras internt inom staten. En tillräcklig koordinering av hur staten som helhet ska se på olika frågor och förutsättningar inom materielförsörjningen är centralt för att staten med dess olika företrädare ska kunna tala med en röst. Koordineringen behöver ske såväl mellan som inom myndigheter för att säkerställa ett ensat budskap.

För att åstadkomma koordineringen behöver frågor som är strategiska kunna lyftas och hanteras av de inblandade statliga aktörerna gemensamt. Då ingen aktör har ett utpekat helhetsansvar för materielförsörjningen – förutom regeringen – anser utredningen att alla aktörer måste ta ansvar för att lyfta dessa frågor till en samlad diskussion. För att möjliggöra diskussionen behövs systematiska, återkommande möten som är väl förberedda av berörda aktörer och bland annat reder ut frågor om koordinering och ansvarsfördelning. Utfallet av mötena måste också kunna omhändertas av de aktörer som deltar.

Utredningen noterar att även materielförsörjningsstrategin i sig själv ger företagen och marknaden en bild av vad staten tänker och vill i de strategiska frågorna.

Avslutande diskussion om dialog

Utredningen har under arbetets gång erfarit att statens relation till försvarsföretagen präglas av att uppgifter och ansvar inom staten fördelas mellan främst regeringen och Regeringskansliet, Försvarets materielverk och Försvarmakten. Eftersom ingen enskild befattningshavare har behörighet att föra hela statens talan upplevs kommunikationen med staten utifrån företagets perspektiv som trög

eller ofullständig. Utredningen konstaterar att roll- och ansvarsfördelningen inom staten innebär att företag och branschorganisationer kan behöva föra dialog med flera myndigheter sekventiellt eller parallellt och att ingen aktör – utöver regeringen – på den statliga sidan har ett fullständigt mandat att företräda hela staten. Detta är en omständighet som påverkar både företags och statens förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Det är också en begränsning som utredningen bedömer är svår att påverka inom ramen för utredningens givna uppdrag och möjligen även inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Utredningen har utifrån underlag, intervjuer och svaren på enkäten till SOFF:s medlemsföretag kunnat dra slutsatsen att statens relation till försvarsföretagen varierar med företagens storlek och vilken roll de har i försörjningen av det militära försvaret. Detta har också påverkat hur dialogen förs med företagen. Större företag med återkommande utvecklingsbeställningar har en bred och mer kontinuerlig relation till staten, som omfattar ett brett spektrum av frågor. Dessa företag upplever sig generellt ha goda förutsättningar för att föra dialog med staten. Små och medelstora företag har generellt sett färre kontaktytor och en mer distanserad och osystematisk relation till staten.

Utredningen konstaterar att samtliga kategorier av dialoger behöver fungera för att materielförsörjningen ska kunna vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar. Samtidigt behöver formerna för dialogen kunna variera med olika skeden och materielområden. Myndigheter och företag måste därför tillsammans hitta formerna för en så välfungerande dialog som möjligt. Dialogen måste dock alltid ske med beaktande av grundläggande upphandlingsrättsliga principer så att staten genom sitt agerande inte försämrar förutsättningarna för att nyttja hela marknadens potential i materielförsörjningen.

12.7.4 Insyn

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att statens möjligheter till insyn i svenska försvarsföretag generellt sett är tillräckliga ur ett riskhanteringsperspektiv och står i proportion till det samhällsintresse som företagets verksamhet har.

Utredningen har uppdraget att kartlägga statens möjligheter till insyn i försvarsföretagen och ta ställning till om de är tillräckliga ur ett riskhanteringsperspektiv och står i proportion till det samhällsintresse som företagens verksamhet har.

Staten är som beställare av materiel och tjänster beroende av sina leverantörer. Statens beroende av ett företag kan dock gå utanför vad som är reglerat i avtal i de fall staten, för att kunna vidmakthålla eller vidareutveckla anskaffad materiel, är beroende av ett företags kompetens eller kapacitet. Graden av beroende avgörs av möjligheterna att snabbt, enkelt och billigt ersätta ett företag med ett annat. I de fall ett företag inte enkelt kan ersättas med ett annat och statens beroende avser en betydande andel av materielanslagen, anser utredningen att företaget och deras verksamhet kan vara att betrakta som ett samhällsintresse.

Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov konstaterade att Försvarsmakten är starkt beroende av Saabs kompetens när det gäller såväl stridsflygförmågan som undervattensförmågan.³³ Försvarsberedningen konstaterade å sin sida att Saab har en särställning som leverantör av utveckling, produktion och logistikstöd för stora delar av den samlade svenska försvarsförmågan. Utan den bakomliggande tekniska kunskapen i företaget riskerar utvecklingen av framtida förmågor enligt beredningen att bli lidande.³⁴ De tidigare utredningarnas bedömningar understöds av utredningens egen analys i kapitel 7. Mot denna bakgrund drar utredningen slutsatsen att Saab, samt möjligen ytterligare ett mindre antal större svenska försvarsföretag har en sådan ställning att de betingar ett samhällsintresse.

Behovet av insyn i en leverantörs verksamhet beror på flera omständigheter, så som upphandlingsform och vilken produkt eller tjänst som är föremål för upphandling. Även förutsättningarna för riskhantering varierar med bland annat upphandlingsform.

Statens behov av insyn i ett enskilt företag är tudelad. I samband med riktade upphandlingar kan staten ha ett behov av insyn för att kunna göra en rättvisande bedömning av offererat pris och därmed kostnadseffektiviteten i företagets erbjudande. I genomförandet av ett avtal kan staten ha behov av insyn i verksamheten, eller företaget som helhet, för att kunna bedöma och följa upp risker.

³³ SOU 2018:7. Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*, s. 164.

³⁴ Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 267.

Eftersom det är vanligt att större utvecklingsprojekt upphandlas riktat och dessa inte sällan innefattar ett betydande risktagande sammanfaller de två behoven av insyn ofta i denna typ av projekt.

Vid riktade upphandlingar begär staten en avtalad insynsrätt som syftar till att säkerställa konkurrenskraftiga villkor. Med vissa leverantörer finns affärsavtal som reglerar den ekonomiska insynen, kalkylmodeller och hur dessa ska redovisas av leverantören i olika faser av affären. Villkoren i affärsavtalen möjliggör en ekonomisk insyn i leverantörens bokföring och budget. Denna insynsrätt gäller inför kontrakt, under genomförande och efter slutförande.

I konkurrensutsatta upphandlingar finns inte samma avtalade insynsrätt för att möjliggöra insyn i leverantörernas kostnadsstruktur. I sådana upphandlingar säkerställs konkurrenskraftiga villkor genom en pris- och kvalitetsjämförelse mellan flera leverantörers anbud. En viss insyn för att kunna bedöma leverantörerna finansiella styrka, leveransförmåga, efterlevnad av säkerhetskyddskrav, kvalitets- och miljökrav kan emellertid vara nödvändig.

Vid riktade mellanstatliga anskaffningar, så som vid FMS, är det i regel inte möjligt att avtala om insynsrätt. I dessa fall är priset emellertid ofta fast och risken är i allmänhet låg.

Förutsättningarna för insyn varierar således och regleras i avtal i förhållande till det bedömda behovet och vad som anses vara motiverat i det enskilda fallet. Saab är ett av de företag som staten genom Försvarets materielverk ingått ett affärsavtal med.

Utredningen konstaterar att staten, vid sidan av avtal, även har andra möjligheter till insyn i företagen på försvarsmarknaden. Exempelvis har Inspektionen för strategiska produkter möjlighet att utöva tillsyn över de företag som omfattas av lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Utredningens sammantagna bedömning är att det i dag finns förutsättningar för att uppnå en ändamålsenlig insyn. Utredningen konstaterar att en utökad insyn inte ersätter kunskap om marknaden och dess aktörer, beställarkompetens och dialog. Ett utökat insynskrav förutsätter enligt utredningens bedömning ett konkret syfte som inte kan tillgodoses på något annat sätt. Även om vissa företag bedriver verksamhet som är av stort samhällsintresse, har utredningen inte erfårit några sådana konkreta eller systematiska behov.

12.8 En utvecklad styrning av strategiska materielområden

Utredningens bedömning: Materielområden där det finns särskilda behov av att säkerställa statens tillgång till kompetens och kapacitet över tid, kan pekas ut som strategiska materielområden. Behovet kan bestå i att delar av området är integritetskritiskt eller att kompetens och kapacitet är nödvändig av försörjningssäkerhetsskäl eller för att möta särskilda svenska operativa behov av avgörande betydelse.

Styrningen av de strategiska materielområdena behöver utvecklas så att medvetna och tydliggjorda val möjliggörs och förutsägbarheten för berörda leverantörer är tillräcklig. Staten bör därför fastställa långsiktiga inriktningar som anger syftet med att peka ut området samt vilken ambitionsnivå som bör gälla.

12.8.1 Strategiska materielområden behöver identifieras

Stridsflygområdet, undervattensområdet samt integritetskritiska delar av ledningssystemområdet har av regeringen pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen. Utredningen har i kapitel 10 gjort bedömningen att områdena inte bör benämnas väsentliga säkerhetsintressen. Utredningen har i stället valt att benämna dem strategiska materielområden. Syftet med begreppsförändringen är att undvika förväxling mellan viktiga materielområden och motivet för tillämpningen av artikel 346.1 b i EUF-fördraget. Begreppsförändringen påverkar inte statens möjligheter att inom de utpekade materielområdena tillämpa artikel 346.1 b i varje enskilt fall det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Utredningen konstaterar att de vägval som görs i materieförsörjningen medför beroenden. Beroenden kan uppstå till aktörer inom eller utom landet, liksom till andra stater. Det är viktigt att dessa beroenden identifieras och är kända, eftersom de kvarstår under materielens livscykel.

Inom vissa områden är det betydelsefullt att upprätthålla en försörjningsförmåga genom inhemsk kompetens och kapacitet. Det kan vara områden som innehåller integritetskritiska delar, eller där en inhemsk förmåga är nödvändig av försörjningssäkerhetsskäl eller

för att möta särskilda svenska operativa behov av avgörande betydelse. I dessa fall görs ett vägval som medför ett långsiktigt beroende till ett eller flera svenska försvarsföretag. Upprätthållandet av en inhemsk försörjningsförmåga ställer särskilda krav på att staten agerar långsiktigt.

De områden där en inhemsk kompetens och kapacitet att utveckla och producera materiel är nödvändig, bör identifieras och pekats ut. Ett vägval om en inhemsk försörjningsförmåga får långsiktiga konsekvenser och bör därför göras restriktivt, vara väl underbyggt och förankrat inom staten.

12.8.2 Det bör fastställas långsiktiga inriktningar för de strategiska materielområdena

Utredningen har i kapitel 10 gjort bedömningen att det militära försvarets behov bör vara styrande för de strategiska materielområdena samt att styrningen av områdena behöver utvecklas. Inom områdena finns ett starkt ömsesidigt beroende mellan staten och berörda leverantörer som är långsiktigt till sin karaktär. För att möta det militära försvarets behov behöver staten säkerställa att leverantörerna har förutsättningar för att bedriva verksamheten så länge vägvalet om inhemsk försörjningsförmåga kvarstår. Det militära försvarets behov måste följaktligen vara genomförbara i ett företagsperspektiv. Mot denna bakgrund anser utredningen att ett utpekande av strategiska materielområden behöver följas upp av en metod för att säkerställa att det militära försvarets behov tillgodoses på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt. Utredningen konstaterar att det inom de strategiska materielområdena krävs

- medvetna och tydliggjorda val
- balans mellan uppgift och resurser
- förutsägbarhet för berörda leverantörer.

För att uppnå detta anser utredningen att staten bör fastställa en långsiktig inriktning för vart och ett av de strategiska materielområdena. Inriktningen bör klargöra syftet med att området pekats ut samt vilken ambitionsnivå som bör gälla.

Inriktningen bör vara gemensam för regering och berörda myndigheter. Den bör därför fastställas av regeringen på underlag från ansvariga myndigheter. Inriktningen bör utformas på ett sådant sätt att den inte onödigtvis inskränker myndigheternas mandat och möjligheter att väga av och prioritera verksamheten inom materielområdet.

För att inriktningen ska understödja att medvetna och tydliggjorda vägval görs i tid bör beslutstillfällen eller omständigheter som föranleder en omprövning av tidigare gjorda vägval identifieras. Långsiktigheten bör balanseras mot statens handlingsfrihet att möta nya och förändrade behov eller att göra andra val av försörjningslösningar. Det innebär att långsiktigheten i inriktningen naturligen måste tillåtas att variera i förhållande till tidpunkten för nästa förutsedda vägval.

Staten och berörda företag bör ha en gemensam förståelse för inriktningen, liksom för vilka utmaningar, begränsningar och möjligheter den medför. I kapitel 10 konstaterar utredningen att företagens roll och ansvar är att leva upp till med staten avtalade åtaganden samt att bevisa sin leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft. Dessa krav måste kontinuerligt uppfyllas. Inriktningen utgör inte ett åtagande i förhållande till leverantören.

Utredningen bedömer att verksamheten inom de strategiska materielområdena utöver dialog förutsätter en god riskhantering, insyn i företagen samt att staten besitter en god kompetens. Statens dialog med försvarsföretagen berörs i avsnitt 12.7.3 ovan och statens insyn i företagen berörs i avsnitt 12.7.4 ovan.

12.8.3 En samlad hantering av de strategiska materielområdena

Utredningen har uppdraget att föreslå hur staten bör hantera väsentliga säkerhetsintressen samlat i förhållande till berörda försvarsföretag, för att värna en god hushållning med statens resurser.

Genom att regeringen fastställer en långsiktig inriktning för vart och ett av de strategiska materielområdena, etableras ett format och en process för att ambitionen för de strategiska materielområdena ska ta sin utgångspunkt i det militära försvarets behov samt för att anpassningar till vad som är realiserbart och nödvändigt i ett företagsperspektiv prövas mot denna behovsbild. Genom att avvägningar och vägval på strategisk nivå är föremål för en strukturerad process, ges

förutsättningar för en förbättrad dialog mellan Regeringskansliet och ansvariga myndigheter samt en mer ensad och koordinerad dialog med berörda företag. En mer samlad hantering av de strategiska materielområdena skapar, enligt utredningens bedömning, förutsättningar för en högre kvalitet i beslutsfattandet.

Utredningen bedömer vidare att en långsiktig inriktning för de strategiska materielområdena kan innebära en tidigareläggning och ett tydliggörande av ställningstaganden i centrala frågor rörande avvägningen mellan resurser, ambitionsnivå och behov. Utredningen bedömer att det stärker förutsättningarna för en god hushållning med statens resurser.

13 Materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret

13.1 Strategi för materieförsörjningen

Målet med materieförsörjningen är att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig såväl i dag som i framtiden. Försörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar.

För att uppnå detta mål ska staten

- planera och leda materieförsörjningen på ett sätt som gör att behov kan mötas i såväl fred som kris och krig. Samordning ska ske med övriga delar av förmågeutvecklingen och planering och ledning ska möjliggöra att nya brådskande behov kan mötas och att uppkomna möjligheter nyttjas. Planering ska ske för att kunna genomföra påskyndad materieförsörjning.
- sträva efter uthålliga och robusta försörjningslösningar. Dessa bör dimensioneras för en uthållighet på minst tre månader, i första hand genom lagerhållning och i andra hand genom avtal. Staten ska identifiera de krigsviktiga företag vars produktion av materiel eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret i krig.
- säkerställa ett tydligt beslutsfattande och medvetna vägval. Avvägning ska göras mellan effektivitet, säkerhet, långsiktig hållbarhet och handlingsfrihet att möta nya eller förändrade behov. Risker ska identifieras och hanteras på ett sätt som möjliggör ett väl avvägt risktagande.
- genomföra materieförsörjningen utifrån ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som på försörjningsförutsättningar.

- vid anskaffning och vidmakthållande anpassa sitt agerande till rådande förutsättningar i det aktuella fallet för att kunna nyttja marknadens möjligheter att snabbt och effektivt möta aktuella behov, nyttja möjligheter till kostnadsdelning samt nyttja investeringar som redan gjorts av staten eller andra aktörer.
- beställa utveckling av materiel om marknaden inte kan möta nödvändiga operativa behov eller om det ger tydliga fördelar avseende effektivitet, säkerhet eller långsiktig hållbarhet.
- söka och nyttja internationella samarbeten i alla faser av materiellens livscykel i de fall det bidrar till att möta det militära försvarets behov och till en effektiv och säker försörjning.
- finansiera och bedriva forskning och utveckling för att kunna nyttja teknikens möjligheter för att möta framtida behov. Av staten finansierad forskning och utveckling bör prioriteras till integritetskritiska områden samt till andra områden där staten inte kan dra nytta av andras resultat. EDF bör, i de fall det är möjligt, användas som komplement till nationell forskning och utveckling.
- säkerställa att av staten finansierad forskning och utveckling kan nyttiggöras i materielförsörjningen.
- identifiera och inrikta strategiska materielområden för att säkerställa tillgång till nationell kompetens och kapacitet av avgörande betydelse.
- genom ett tydligt mål och fastställda prioriteringar säkerställa ett samlat och ensat agerande inom det försvarsrelaterade EU-samarbetet.
- föra dialog med företagen i syfte att identifiera och nyttja marknadens möjligheter.
- bidra till svenska försvarsföretags möjligheter att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft. Detta inkluderar att identifiera och driva gemensamma intressen och prioriteringar inom EU-samarbetet, att upprätthålla dialog samt att agera konsekvent.
- främja och stödja export som bidrar till materielförsörjningen.

13.2 Inledning

Materieförsörjningsstrategin ska bidra till att målet med materieförsörjningen nås genom att ange hur den ska genomföras, vägleda det strategiska beslutsfattandet inom staten samt tydliggöra för intressenter hur de kan stödja/bidra till det svenska försvarets materieförsörjning.

Strategin ska användas av samtliga statliga aktörer inom materieförsörjningen, såväl vid utarbetande av underlag som vid beslutsfattande. Den är tillämplig såväl i hanteringen av enskilda materiel-system som i arbete som påverkar de långsiktiga förutsättningarna för materieförsörjningen.

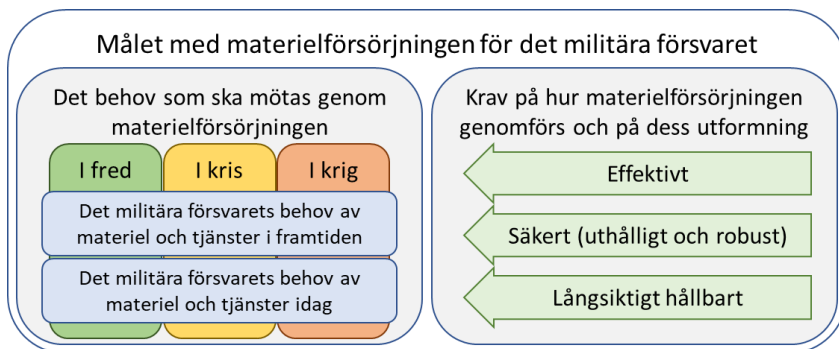
Strategin är tillämplig i fred, kris och krig. Särskilda prioriteringar i krigstid och hur påskyndad materieförsörjning ska stödja forcerad förmågeuppbyggnad beskrivs i särskilda avsnitt.

Strategin förutsätter ett aktivt implementeringsarbete inom alla delar av staten som har uppgifter inom materieförsörjningen. Strategin kräver också förvaltning för att vid behov uppdateras med hänsyn till förändrade yttre eller inre omständigheter som påverkar förutsättningarna för materieförsörjningen.

13.3 Målet med materieförsörjningen

Målet med materieförsörjningen är att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig, såväl i dag som i framtiden. Materieförsörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar.

Figur 13.1 Målet med materieförsörjningen



Utöver att materieförsörjningen ska bidra till att det militära försvaret kan lösa sina uppgifter i fred, kris och i krig ska den stödja tillväxten av det militära försvaret. Vidare ska den bidra till att utveckla krigsorganisationens uthållighet i kris och krig. Materieförsörjningen ska utformas på ett sätt som bidrar till att ett större och starkare försvar kan upprätthållas över tiden.

13.3.1 Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov

Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov i fred, kris och krig

Materieförsörjningen möter det militära försvarets behov i fred, kris och krig då Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter utan materiella begränsningar. Exempel på materiella begränsningar är avvikelser från angiven målsättning avseende materielens prestanda, funktionalitet och antal eller materielens tillgänglighet.

Materiel och tjänster för det militära försvaret ska vara utformade så att de kan användas på avsett sätt. Det innebär bland annat krav på att materiel och tjänster är relevanta för användning i krig. Materiel ska vidare vara anpassad till de geografiska, klimatmässiga och hydrologiska förutsättningar som gäller för strid i Sverige och dess närområde. Materiel ska kunna användas i fredstida operativ verksamhet och för utbildning och övning. Materielen ska ha en hög säker-

hetsnivå för användaren och, med beaktande av befattningskrav, kunna användas av Försvarmaktens personal.

För att möta det militära försvarets behov krävs att materiel är tillgänglig vid avsedd tidpunkt. Materielleveranser måste således ske i utsatt tid och vidmakthållandeåtgärder måste utföras så att befintlig materiel kan användas enligt plan.

Det går inte att utgå ifrån att det kommer att finnas tid eller vara möjligt att anskaffa ny materiel när en kris uppstår eller ett väpnat angrepp sker. Åtgärder behöver vidtas i fred för att uppnå en tillräcklig försörjningssäkerhet som gör det möjligt att uthålligt kunna nyttja materielen i kris och krig. Materieförsörjningen ska utformas på ett sätt som ger det militära försvaret förutsättningar att vid varje given tidpunkt med tillgängliga resurser lösa sina uppgifter.

För att materielen ska vara relevant över tid behöver materiel, tjänster och försörjningslösningar utformas på ett sätt som ger förutsättningar för vidmakthållande och att materiel kan uppgraderas för att dra nytta av tekniska möjligheter eller anpassas till en motståndares förmåga. Detta behov finns såväl i fred som i kris och krig.

Materieförsörjningen ska möta det militära försvarets behov i framtiden

Materieförsörjningen möter framtida behov om den ger det militära försvaret förutsättningar att rätt förstå teknikutvecklingens konsekvenser och ger möjlighet att nyttja dess möjligheter.

För att skapa förutsättningar för att materieförsörjningen möter det militära försvarets behov i framtiden krävs omvärldsbevakning, forskning och utveckling. För att möta en osäker framtid krävs handlingsfrihet som gör det möjligt att anpassa eller ominrikta verksamheten till förändrade förutsättningar och behov.

13.3.2 Materieförsörjningens genomförande och utformning

Materieförsörjningen ska vara effektiv

Materieförsörjningen genomförs på ett effektivt sätt då resurser prioriteras dit de ger störst nytta, resurserna nyttjas på ett sätt som innebär att nyttan blir så stor som möjligt till lägsta kostnad och att

endast de resurser som krävs för att uppnå avsedd kvalitet och kvantitet används.

Materieförsörjningen ska vara säker

Materieförsörjningens är säker då den är utformad på ett sätt som gör att den fungerar trots påfrestningar, påverkan och störningar (robust) och att den fungerar stabilt över tiden även under påfrestning eller störning (uthållig).

Materieförsörjningen ska vara långsiktigt hållbar

Materieförsörjningen är långsiktigt hållbar då den genomförs och utformas på ett sätt som möjliggör att den kan upprätthållas över tiden.

Detta förutsätter att åtaganden som görs i dag beaktar vilka långsiktiga konsekvenser de får och att ambitionsnivåer läggs på en nivå som, med hänsyn till ianspråktagna resurser, är möjliga att upprätthålla över tiden. Vidare krävs att materieförsörjningen utformas på ett sätt som ger tillräcklig handlingsfrihet för att kunna möta nya behov och förändrade förutsättningar. Materieförsörjningen måste genomföras på ett sätt som innebär att resurser och relationer inte används eller binds på ett sätt som försvårar, begränsar eller omöjliggör morgondagens försörjning.

Kravet på långsiktig hållbarhet innebär också att samhällets utveckling behöver beaktas. Lösningar som fungerar i dag är inte nödvändigtvis önskvärda, acceptabla eller möjliga att använda på längre sikt. Långsiktig hållbarhet innefattar behovet av social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet.

13.4 Utgångspunkter för strategin

Det militära försvaret ska verka fredsbevarande och krigsavhållande. Dess viktigaste funktion är att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande. Försvar mot väpnat angrepp innebär att det militära försvaret ska ha förmåga att möta en kvalificerad motståndare och att krigsförbanden utformas, utrustas och tränas för att kunna verka

under de geografiska, klimatmässiga och hydrologiska förutsättningar som gäller i Sverige och Sveriges närområde. Det militära försvaret ska kunna agera enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer vilket ställer krav på interoperabilitet.

Materieförsörjningen ska stödja utvecklingen av det militära försvarets operativa förmåga och uthållighet genom att möta det militära försvarets behov av såväl materiel som materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig. Materieförsörjningen omfattar materielens hela livscykel, från förmågebehov till avveckling. Den inkluderar anskaffning, vidmakthållande och avveckling samt teknikförsörjning genom bland annat forskning och utveckling.

Enligt den försvarspolitiska inriktningen bör utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde. Materieförsörjningen behöver dimensioneras så att krigsorganisationen möter detta krav på uthållighet.

Den forskning och utveckling som bedrivs ska bidra till att Försvarsmakten kan upprätthålla sin operativa förmåga och möjliggöra att framtida hot kan mötas samt till att trygga tillgången till integritetskritisk kunskap och strategisk kompetens i Sverige.

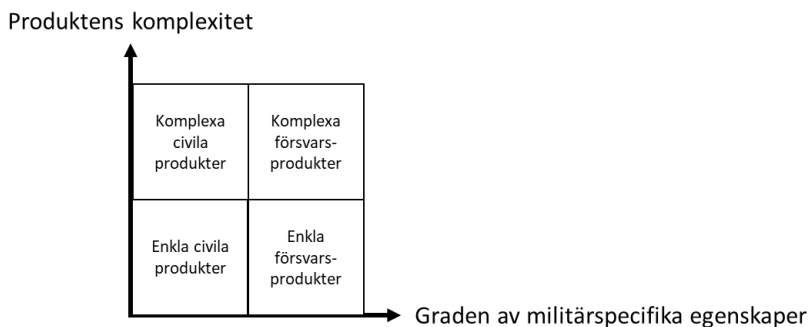
Enligt den försvarspolitiska inriktningen ska Sveriges medlemskap i EU nyttjas för att öka den operativa förmågan och målsättningen ska vara ett brett och aktivt svenskt deltagande från såväl näringsliv som forskningsaktörer i den europeiska försvarsfonden, EDF. EDF bör vara en integrerad del av den svenska materieförsörjningen.

Materieförsörjningen är beroende av näringslivets kunskap, kompetens och resurser. Försvarsföretagen bidrar till det militära försvarets operativa förmåga genom att skapa förutsättningar för att utveckla, producera, vidmakthålla, vidareutveckla samt anpassa och använda försvarsmateriel. Många företag, såväl inom försvarsområdet som inom andra branscher, har viktiga roller även i kris och krig vilket ställer krav på att staten säkerställer tillgång till företagets kompetens och kapacitet även under dessa omständigheter. Till del kan detta uppnås genom företag utanför Sverige men i vissa fall är det av försörjnings-säkerhetsskäl nödvändigt att företagen bedriver verksamheten i Sverige. Även integritetskritiska teknologier och sekretess kan ställa krav på nationell försörjning. Tjänster som staten beställer av företag behöver i många fall av praktiska skäl eller effektivitetsskäl utföras i Sverige.

Den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör Sverige attraktivt som samarbetsland och stärker därför möjligheterna att få tillgång till utländsk spetsteknologi. Genom att svenska försvarsföretag är leverantörer till andra stater kan de också till ömsesidiga beroenden som är till nytta för svensk försörjningssäkerhet.

Materieförsörjningen genomförs inte på en homogen marknad utan förutsättningarna skiljer sig åt beroende på bland annat produkternas komplexitet och graden av militärspecifika egenskaper, se bild nedan.

Figur 13.2 Marknadsförutsättningarna för materieförsörjningen varierar



För i grunden civila produkter agerar staten normalt på en marknad där möjligheterna till konkurrens i de flesta fall är goda och produkter utvecklas utan att staten behöver vidta åtgärder. Anpassningar till särskilda militära behov kan dock vara nödvändiga, särskilt för komplexa produkter.

Marknaden för försvarsprodukter präglas av särskilda regelverk och att slutkunden i de flesta fall är en stat. I vissa fall liknar marknaden den för civila produkter medan den i andra fall på grund av små serier, hög grad av kundanpassning eller sekretess kräver ett statligt engagemang. I vissa fall krävs att staten vidtar åtgärder för att nya produkter ska utvecklas eller för att ge företag förutsättningar att fortleva.

För komplexa försvarsprodukter är möjligheterna till konkurrens begränsade och valet av leverantör påverkas i många fall av säkerhetspolitiska överväganden. Produkterna behöver i de flesta fall i hög grad anpassas till kunders behov och de mest komplexa syste-

men utvecklas endast på staters initiativ. I dessa fall behöver den köpande staten ofta vidta åtgärder för att säkra förutsättningarna att kunna använda och vidmakthålla materielen över livscykeln.

13.5 Planering och ledning ska bidra till att behov av materiel och tjänster möts i fred, kris och krig

Staten ska planera och vidta åtgärder för att möjliggöra materieförsörjning i kris och krig

En fungerande materieförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser gjorts i fred. Planering och förberedelser för kris och krig ska därför ingå i det ordinarie arbetet inom materieförsörjningen i fred.

Förberedelser i fred ska ge förutsättningar för att materielsystem, reservdelar, förbrukningsvaror och logistikresurser som Försvarmakten och andra aktörer förfogar över ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt.

Materieförsörjningen ska samordnas med övriga delar av förmågutvecklingen

Materiel ger inte på egen hand militär förmåga utan denna uppnås genom en kombination av flera komponenter som ska fungera ihop. För att uppnå detta ska staten utforma krav på materiel samordnat med kravställning på personal, infrastruktur och organisation.

Vidare ska staten planera och genomföra materieförsörjningen samordnat med försörjningen av personal och infrastruktur så att materielen är tillgänglig för att möjliggöra utbildning och träning av personal samt att nödvändig infrastruktur finns tillgänglig så att materiel kan användas och vidmakthållas.

Staten ska ha förmåga till omplanering och omprioritering för att kunna möta nya brådskande behov och nyttja uppkomna möjligheter

Materieförsörjningen är till sin karaktär långsiktig. Förändrade eller nya hot och behov kan dock uppstå snabbt varför det behöver finnas en flexibilitet som möjliggör omplanering och omprioritering. Uppkomna möjligheter till samarbete eller läglighetsköp kan också innebära att det är lämpligt att tidigarelägga realiseringen av ett sedan tidigare identifierat förmågebehov.

Processer för inriktning och ledning av materieförsörjningen ska därför utformas på ett sätt som möjliggör omplanering och omprioritering för att möta nya brådskande materielbehov och för att nyttja uppkomna möjligheter till samarbeten eller läglighetsköp.

Omplanering och omprioritering ska föregås av en analys där konsekvenser värderas och omhändertas.

Myndigheter ska upprätthålla planer för påskyndad materieförsörjning

För att kunna möta en försämring av det säkerhetspolitiska omvärldsläget ska myndigheter med uppgifter inom materieförsörjningen upprätthålla planer för hur påskyndad materieförsörjning, för att stödja forcerad förmågeökning och tillväxt, ska kunna genomföras.

Genomförande av påskyndad materieförsörjning för att möta närliggande behov riskerar att påverka möjligheterna att uppnå långsiktiga mål. Detta ställer krav på tydliga prioriteringar och att konsekvenser av beslut om påskyndad materieförsörjning kommuniceras.

Staten ska vara en kompetent kravställare, upphandlare och kund

För att möta målet med materieförsörjningen krävs att staten har förmåga att agera koordinerat och samordnat som en kompetent kravställare, upphandlare och kund.

Staten har inte förutsättningar att över tid upprätthålla djup kompetens inom alla teknikområden som är relevanta för den militära materieförsörjningen utan behöver inom vissa områden ta stöd av

kompetens som finns inom företag och hos andra aktörer. Staten kan dock inte till företagen överlåta ansvaret för att definiera för-
mågebehov eller kravställa materiel utan för att detta ska kunna
genomföras med integritet krävs att staten har egen kompetens. Sta-
ten kan inte heller överlåta det kommersiella ansvaret utan är själv
ansvarig för att genomföra nödvändiga anskaffningar.

För att kunna möta dagens och framtidens behov av materiel och
tjänster behöver staten över tiden upprätthålla kompetens inom
områden som är relevanta för det militära försvaret. För att säker-
ställa integritet i beslutsfattandet krävs också att staten har tillräcklig
kompetens för att rätt analysera och värdera de möjligheter som
företagen erbjuder för att möta försvarets behov.

För att staten på ett effektivt sätt ska kunna nyttja marknadens
möjligheter krävs att staten har god kunskap om den aktuella mark-
naden samt att staten har förmåga att formulera krav som ger förut-
sättningar att på ett effektivt sätt möta behoven.

13.6 I krig och vid krigsfara gäller särskilda prioriteringar för materieförsörjningen

**Vid krig och krigsfara ska omedelbara och kortsiktiga operativa
behov prioriteras**

Vid krig och krigsfara ska materieförsörjningen i första hand inrik-
tas mot det militära försvarets omedelbara och kortsiktiga operativa
behov. Den långsiktigt förmågeuppbyggande verksamheten, som
forskning och utveckling, prioriteras ned liksom anskaffning av ny
materiel som inte har förutsättningar att bidra till krigsansträng-
ningarna. Fokus ska läggas på åtgärder för att upprätthålla försvarets
uthållighet och för att tillgänglig materiel ska kunna användas på ett
ändamålsenligt sätt.

I krig ska snabbhet i materieförsörjningen prioriteras

I krig och vid krigsfara ska snabbhet i materieförsörjningen prio-
riteras. Processer för beslutsfattande bör förenklas och tidsåtgången
ska minimeras så att fördröjningar inte förekommer. Sådana åtgärder
ska förberedas i fred.

I krig och vid krigsfara är förfogande en viktig metod för att möta försvarets behov. Upphandling kan dock behöva ske till exempel för att få tillgång till varor från andra länder. Brådska samt behov av sekretess för att inte röja svensk förmåga ska då särskilt beaktas.

13.7 Materieförsörjningen ska stödja forcerad förmågeuppbyggnad

Påskyndad materieförsörjning bör understödjas av snabba beslutsprocesser

En påskyndad materieförsörjning förutsätter förmåga till snabba prioriteringar och beslut. Detta ska understödjas av snabba beslutsprocesser. För att åstadkomma det kan regeringen tillfälligt utöka ansvariga myndigheters mandat och finansiella villkor.

Påskyndad materieförsörjning ska planeras och genomföras på ett sätt som möjliggör läglighetsköp.

Påskyndad materieförsörjning kan innebära att planerade åtgärder tidigare läggs eller att ytterligare åtgärder vidtas utöver de som är planerade. Det sistnämnda förutsätter beslut om utökade ekonomiska ramar för materieförsörjningen.

Vid påskyndad materieförsörjning bör i det korta perspektivet åtgärder för att öka förmågan hos befintliga krigsförband prioriteras

Påskyndad materieförsörjning bör i ett kort perspektiv inriktas mot ökad uthållighet samt mot att genomföra anskaffningar och vidta materielåtgärder som ökar förmågan hos befintliga krigsförband. Planering bör också ske för att i ett längre tidsperspektiv kunna påskynda materielanskaffning till nya krigsförband.

Planeringen för påskyndad materieförsörjning behöver beakta de långa ledtider som i många fall gäller för försvarsmateriel och risken för att konkurrens om produktionskapacitet med mera troligen kommer att uppstå. Planeringen bör också beakta behovet av att upprätthålla export från Sverige även vid påskyndad materieförsörjning i syfte att säkerställa leveranser från andra länder till Sverige.

13.8 Försörjningslösningar ska vara uthålliga och robusta

Åtgärder ska vidtas för minst tre månaders uthållighet och planering ska ske för ytterligare uthållighet

För materiel och tjänster som har betydelse för det militära försvarets operativa förmåga och uthållighet i kris och krig ska åtgärder vidtas för att uppnå en försörjningssäkerhet som innebär en uthållighet på minst tre månader. Därutöver bör planering ske och förberedelser göras för att vid behov kunna utöka uthålligheten ytterligare.

Kostnader som är nödvändiga för att uppnå tre månaders uthållighet ska inkluderas i beslutsunderlag inför anskaffningsbeslut.

Tre månaders uthållighet bör i första hand säkerställas genom lager och i andra hand genom avtal

Lagerhållning och försörjning genom statens egna resurser bör vara förstahandsalternativ för att uppnå uthållighetskravet på tre månader. I andra hand bör denna uthållighet säkerställas genom avtal och överenskommelser.

Avtal för att uppnå försörjningssäkerhet kan till exempel avse leveransavtal, säkerställande av produktionsförmåga eller alternativa produktionsmetoder. Om uthållighet ska säkerställas genom produktionsförmåga krävs att tillgång till insatsvaror säkras genom exempelvis lagerhållning eller krishandelsavtal.

Avtal och överenskommelser kan nyttjas för att möta behov av materiel och tjänster oavsett anbefallen beredskapsgrad medan förfogande förutsätter att förfogandelagen aktiveras. Därför bör förfogande av materiel i första hand användas som metod för att möta uppkomna eller tidsbegränsade behov. Om förfogande används för att möta i förväg kända eller varaktiga behov ska planering och förberedelser (uttagning) genomföras för att säkerställa tillgång till materielen i tid och den omfattning som krävs för att möta krigsförbandens behov.

Val av försörjningslösningar ska ske så att tillräcklig uthållighet och robusthet kan uppnås

Inför anskaffning av materiel ska möjliga försörjningslösningar analyseras och värderas med avseende på såväl uthållighet som robusthet. Precis som eventuella kostnader för att uppnå tre månaders uthållighet ska kostnader för att uppnå en tillräcklig robusthet i försörjningen inkluderas i kostnadsberäkningen inför beslut om anskaffning.

Försörjningsplaneringen ska utgå ifrån att internationella transportflöden i kris och krig kraftigt begränsas och att en motståndare aktivt kan komma att störa vår försörjning. Resurser för att utföra tjänster som är nödvändiga i kris och krig bör därför som huvudregel finnas i Sverige. I de fall de utförande resurserna finns utanför Sverige ska tillgänglighet även vid störda handelsflöden och avbrutna kommunikationer säkras.

I de fall försörjningen är beroende av internationella transportflöden eller samarbeten ska ömsesidiga beroenden som ökar sannolikheten att leveranser verkligen kommer till stånd eftersträvas. Internationella samarbeten för försörjningssäkerhet bör därför i första hand sökas med länder som Sverige har en nära relation till och med länder i Sveriges geografiska närhet, till exempel de nordiska länderna.

Vid försörjning genom resurser som delas med andra länder måste dimensioneringen utgå från att en kris eller ett krig inte drabbar Sverige ensamt.

Staten ska genomföra planering och vid behov vidta åtgärder för att uppnå en tillräcklig robusthet i försörjningen

Staten ska, för att uppnå en rimlig säkerhet i försörjningen av materiel och tjänster, tillsammans med leverantörer genomföra planering och vid behov vidta åtgärder för att leverantören ska kunna fullgöra sitt åtagande även under störda förhållanden. Detta gäller i första hand avtalade och överenskomna leveranser men även när ianspråktagande genom förfogande planeras.

Krigsviktiga företag ska identifieras

Företag och organisationer vars produktion av materiel eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret ska identifieras som krigsviktiga. Staten ska tillsammans med de krigsviktiga företagen planera och vidta åtgärder för att säkerställa leverans av materiel och tjänster vid höjd beredskap. Detta kan inkludera åtgärder för att krigsplacera nödvändig personal med allmän tjänsteplikt. Vidare kan det omfatta åtgärder för att övriga samhället ska lämna nödvändigt stöd så att företagen ska kunna upprätthålla sin produktion.

13.9 Beslutsfattande och vägval ska vara tydligt och medvetet

Beslutsfattande inom materieförsörjningen ska präglas av medvetna och tydliggjorda val

Omedvetna eller uteblivna beslut om vägval riskerar att på ett okontrollerat sätt begränsa statens handlingsfrihet och därigenom försämra möjligheterna till att nå målet med materieförsörjningen. Behov av vägval ska därför identifieras tidigt för att möjliggöra att medvetna val kan göras i rätt tid.

Statens beslutsfattande ska ske med integritet. Även om andra aktörers agerande påverkar statens möjligheter och bidrar med beslutsunderlag ska staten sträva efter att självständigt kunna fatta beslut om vägval.

Vilka vägval som är viktiga i realiseringen av ett materielbehov måste identifieras i det enskilda fallet. Principiellt finns dock fem viktiga vägval som ska ske på ett sätt som ger staten förutsättningar att möta försvarets behov på ett effektivt, säkert och långsiktigt hållbart sätt. Dessa fem vägval är:

- Beslut om förmågebehov – vilka förmågor har det militära försvaret behov av?
- Val av konceptuell lösning för att möta förmågebehovet – med vilken typ av materiel (eller kombination av materiel) och tjänster ska det identifierade förmågebehovet lösas?

- Val av försörjningslösning och metod för att realisera behovet – hur ska staten realisera den valda konceptuella lösningen? Hur ska materiel och tjänster utvecklas, anskaffas samt vidmakthållas över livscykeln?
- Val av ambitionsnivå (krav) – vilken funktionalitet och prestanda ska materielen ha och vilka krav ska ställas på tjänster? Val av ambitionsnivå handlar också om krav på till exempel försörjnings-säkerhet.
- Val av leverantör/val att tilldela kontrakt – vilken eller vilka leverantörer ska realisera nödvändig materiel och tjänster? Vid konkurrensupphandling är valet av leverantör en konsekvens av ställda krav och angivna utvärderingskriterier i upphandlingen.

Beslutsfattande ska utgå ifrån de vid tillfället kända förutsättningar och gällande osäkerheter

Inför beslut om vägval föreligger vanligen olika grad av osäkerheter och ofullständig tillgång till information. Dessa två omständigheter kan inte undvikas men måste beaktas inför beslut, särskilt avseende bedömning av risktagande i såväl enskilt materielprojekt som risknivå på aggregerad nivå.

Beslutsfattande och vägval måste utgå från det läge som gäller vid tidpunkten för beslutsfattande. Staten får inte in-teckna eventuella möjligheter till framtida vinster eller besparingar. Detta innebär bland annat att staten inte kan utgå från att samarbeten kommer att uppstå eller att framtida exportaffärer kommer till stånd.

Beslutsfattande ställer krav på förmåga att hantera målkonflikter

Beslutsfattande innebär i många fall att hantera målkonflikter mellan olika behov och intressen. För att möta det militära försvarets behov krävs därför förmåga att i vägval hantera konflikter mellan motstridiga mål och krav, till exempel avvägningen mellan effektivitet, säkerhet, långsiktig hållbarhet och handlingsfrihet för att möta nya och förändrade behov.

I de fall det uppstår konflikt mellan att leva upp till målet med materieförsörjningen inom ramen för ett enskilt materielsystem och att leva upp till målet för materieförsörjningen som helhet ska uppfyllande av målet för helheten (överordnad nivå) prioriteras.

13.10 Risker ska identifieras och hanteras på ett sätt som möjliggör ett väl avvägt risktagande

Staten ska göra ett avvägt och aktivt val av risknivå i materielprojekten

Staten ska inför beslut och vägval inom materieförsörjningen identifiera och värdera risker på ett sätt som gör det möjligt att välja en risknivå som är acceptabel i förhållande till behovet och den möjliga nyttan. Detta innebär att identifierade risker för förseningar, ökade kostnader och kravunderskridande som innebär att förmågebehov helt eller till del inte kan mötas ska tydliggöras inför beslut.

Identifierade risker bör hanteras genom riskreducerande åtgärder

För att hantera identifierade risker bör staten överväga att genomföra riskreducerande åtgärder såväl inför beslut om vägval som efter beslut för att reducera risker som accepterats. För kvarstående risker som bedöms kunna ge påtagliga ekonomiska konsekvenser ska planering göras för hur risken ska hanteras om den faller ut.

Riskhantering ska inte bygga på att andra materielprojekt senareläggs eller ges förändrad ambition

För att hantera eventuella risker som realiserats bör ekonomiska medel avsättas alternativt bör projekt planeras på ett sätt som gör det möjligt att frigöra medel genom förändrad ambition för projektet. Om risker bedöms kunna leda till att ekonomiska medel utöver planerade behöver tillföras ska detta framgå av beslutsunderlag inför det vägval som innebär att staten tar på sig risk. Hantering av risker som realiserats bör inte bygga på att andra materielprojekt senareläggs eller ges förändrad ambition. Om inte en realiserad risk

kan hanteras inom projektets ekonomiska ram kan alternativet att avbryta behöva ställas mot de negativa konsekvenser på andra projekt som omfördelning av medel innebär.

13.11 Materieförsörjningen ska genomföras med ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som försörjningsförutsättningar

Anskaffning ska ske med ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som försörjning

Anskaffningar ska ske med ett livscykelperspektiv såväl på kostnader som på försörjning av materiel och tjänster.

Livscykelperspektiv på kostnader innebär att anskaffningskostnaden beaktas och värderas tillsammans med de kostnader för införande, användning, vidmakthållande, vidareutveckling och avveckling som kommer att uppstå under livscykeln. I livscykelkostnaderna ska även eventuella kostnader för att upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet över livscykeln beaktas.

Livscykelperspektiv på försörjningen av materiel och tjänster innebär att valet av materiel och försörjningslösning ska ske på ett sätt som ger staten förutsättningar att använda, vidmakthålla och vidareutveckla materielen över livscykeln i såväl fred som i kris och krig.

Detta innebär att den i anskaffning billigaste lösningen kan behöva väljas bort till förmån för en lägre livscykelkostnad eller för att uppnå en tillräcklig säkerhet i försörjningen över livscykeln.

Komplexa materielsystem bör kravställas och utformas för att kunna modifieras och vidareutvecklas

För att skapa förutsättningar för att komplexa materielsystem, som normalt innebär stora anskaffningskostnader, kan bibehålla sin operativa relevans och därmed användas under lång tid bör de kravställas och utformas på ett sätt som underlättar modifiering och vidareutveckling. Detta gör det möjligt att under livscykeln genomföra modifieringar för att möta nya operativa behov och nyttja möjligheter med ny teknik. En sådan utformning innebär också att den nyaste tekniken inte alltid måste introduceras vid anskaffning utan kan intro-

duceras efter hand som minskad teknisk risk och lägre pris gör den intressant.

För att underlätta modifieringar och vidareutveckling över livscykelns bör såväl tekniska som kommersiella förutsättningar för detta skapas i samband med anskaffningen av materielsystemet.

Beroende av leverantören över materielens livscykel ska beaktas inför anskaffning

Anskaffning av materiel innebär i många fall att staten blir beroende av leverantören och/eller andra aktörer för att på ett effektivt sätt underhålla, modifiera och i övrigt vidmakthålla materielen. I vissa fall omfattar statens beroende även möjligheterna att använda materielen på ett effektivt sätt. Inför anskaffning ska staten därför analysera och värdera vilka beroenden till leverantörer och andra aktörer som kommer att föreligga över materielens livscykel. Analysen och värderingen bör ligga till grund för statens kravställning och agerande för att etablera relationer med leverantör och andra relevanta aktörer som ger förutsättningar för ett effektivt samarbete, att staten inte hamnar i en beroendeställning som äventyrar möjligheterna till kostnadseffektivitet samt att tillräcklig försörjningssäkerhet över materielens livscykel uppnås.

Inför beslut om utveckling ska staten analysera och värdera vilka behov av att upprätthålla kompetens och kapacitet över materielens livscykel som kommer att föreligga

Inför beslut om utveckling, särskilt av komplexa system, ska staten särskilt analysera förutsättningarna för effektivitet och långsiktig hållbarhet. Avseende den långsiktiga hållbarheten ska särskilt beaktas behovet för staten att över materielens livscykel upprätthålla kompetens och kapacitet, såväl inom staten som vid aktuella företag.

13.12 Statens agerande vid anskaffning och vidmakthållande ska anpassas till rådande förutsättningar i det aktuella fallet

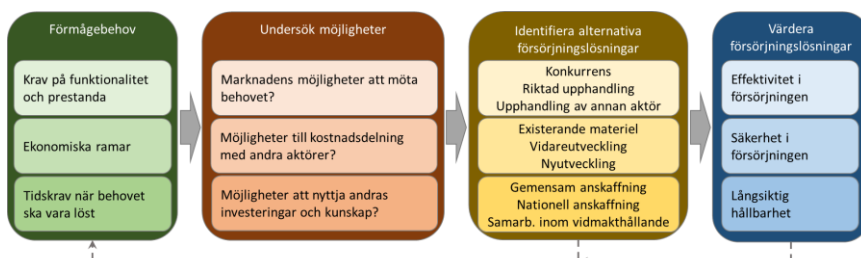
Materieförsörjningen omfattar en stor bredd av materiel och tjänster där utbud och marknadsförutsättningar i hög grad skiljer sig åt mellan olika produktområden. Statens agerande vid anskaffning ska därför anpassas till de förutsättningar som råder i det aktuella fallet.

Inför anskaffning ska staten, med utgångspunkt i krav på funktionalitet och prestanda samt ekonomiska och tidsmässiga ramar, identifiera möjliga försörjningslösningar. Detta ska bland annat ske genom att undersöka

- vilka marknadsförutsättningar som råder, det vill säga om det finns en eller flera möjliga leverantörer som kan erbjuda produkter som möter behovet eller om åtgärder som utveckling eller mellanstatliga avtal krävs.
- möjligheterna till kostnadsdelning med andra aktörer, antingen i form av gemensam anskaffning eller genom anskaffning av likadan materiel som andra aktörer.
- möjligheterna att nyttja statens egen kunskap eller andra aktörers gjorda investeringar och kunskap för att minska kostnader, tidsåtgång och risktagande i realiseringen av behovet.

De identifierade möjliga försörjningslösningarna ska värderas utifrån hur väl de möter behovet samt deras effektivitet, säkerhet och långsiktig hållbarhet. Värderingen ska ske utifrån ett livscykelperspektiv.

Figur 13.3 Anskaffning ska ske anpassat till marknadens förutsättningar, möjligheter till kostnadsdelning och att nyttja befintlig kunskap



13.13 Staten ska sträva efter att nyttja marknadens möjligheter

Iterativ kravanpassning bör användas för att skapa förutsättningar för att nyttja marknadens möjligheter och för ett avvägt risktagande

En effektiv materieförsörjning nyttjar marknadens möjligheter och undviker, så långt det är möjligt, att ställa krav som är kostsamma eller tidskrävande att möta. Genom att, då det är möjligt med hänsyn till försvarets behov, anpassa kravställning till vad som finns tillgängligt på marknaden skapas förutsättningar för en snabb och kostnads-effektiv materieförsörjning.

I de fall utveckling krävs kan iterativ anpassning till en teknisk ambitionsnivå som ger ett rimligt risktagande bidra till att utvecklingsprojekt kan genomföras inom avsatt tid och budget.

Konkurrens ska vara huvudmetod i försörjningen av materiel och tjänster

Konkurrens är ett viktigt medel för att uppnå effektivitet och också ett medel för konkurrenskraftiga försvarsföretag och företagens tillträde till andra länders försvarsmarknader. Konkurrens ska därför vara huvudmetod för försörjning av materiel och tjänster till det militära försvaret.

I vissa fall behöver undantag från konkurrens göras för att möta det militära försvarets behov eller för att uppnå en effektiv, säker och långsiktigt hållbar materieförsörjning. Lagar inom upphandlingsområdet reglerar när detta får ske.

I de fall staten gör undantag från kravet på konkurrens bör staten, om det är möjligt för att uppnå målet med affären och om det bidrar till effektivitet, säkerhet och långsiktig hållbarhet, ställa krav på att vald leverantör skapar konkurrens på delsystemnivå.

Förmågan att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp är ett väsentligt säkerhetsintresse som kan motivera undantag från konkurrens

Undantag från konkurrens med hänvisning till EUF-fördragets artikel 346.1 b kan göras i de fall det är nödvändigt för att skydda det väsentliga säkerhetsintresset att Sverige har förmågan att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp. Möjligheten till undantag från konkurrens med hänvisning till artikel 346 ska tillämpas restriktivt.

13.14 Staten ska sträva efter att dela kostnader med andra aktörer

Staten bör sträva efter att undvika särkrav som begränsar möjligheterna till kostnadsdelning

Anskaffning av samma typ av materiel som andra aktörer kräver att staten så långt det är möjligt strävar efter att anskaffa materiel i befintligt utförande. I många fall är det, på grund av arv, krav på kompatibilitet med andra system och särskilda militära krav nödvändigt att ställa krav på anpassning för att materielen ska möta det militära försvarets behov. Kravet på anpassningar bör minimeras och ska ställas mot risken för begränsningar i interoperabilitet, tidsåtgång för att realisera materielbehovet samt eventuella ökade kostnader för vidmakthållande.

Staten ska sträva efter att dra nytta av utveckling och investeringar som gjorts av andra aktörer

Staten bör av effektivitetsskäl sträva efter att dra nytta av den utveckling och de investeringar som gjorts av andra aktörer. Detta innebär att staten, om operativa behov och krav på försörjningssäkerhet kan mötas, bör sträva efter att anskaffa färdigutvecklad materiel som redan används av andra aktörer. Genom att anskaffa färdigutvecklad materiel minskar staten tidsåtgång och risk i realiseringen av materielbehov. Genom att anskaffa samma typ av materiel som andra aktörer skapas möjlighet att dela kostnader för vidmakthållande och

vidareutveckling under livscykeln. Det kan också bidra till svenska försvarets interoperabilitet med andra länder.

Staten ska överväga gemensamma eller samordnade anskaffningar med andra aktörer för att möjliggöra kostnadsdelning

Möjligheter till gemensamma eller samordnade anskaffningar med andra stater och med andra delar av svenska staten bör identifieras och övervägas för att på så sätt uppnå skalfördelar och möjlighet till kostnadsdelning i såväl anskaffning som över livscykeln. Staten bör också identifiera och värdera möjligheter till försörjning genom att svenska staten nyttjar andra aktörers befintliga avtal, till exempel amerikanska Foreign Military Sales (FMS) eller Nato Support and Procurement Agency (NSPA).

Möjligheter med samarbeten ska vägas mot risken för att kravharmonisering resulterar i kravunderskridande eller överambition samt att arbetssätt leder till förseningar och fördyringar.

13.15 Staten ska beställa utveckling av materiel då det krävs för att möta målet med materieförsörjningen

Staten ska finansiera utveckling av materiel då det är nödvändigt för att möta operativa behov eller då det ger tydliga och påtagliga fördelar i effektivitet, säkerhet eller långsiktig hållbarhet. Beslut om utveckling ska ske genom ett medvetet val där värdet tydligt ställs mot kostnader, tidsåtgång för att realisera förmågan, ianspråktagande av statens resurser och risktagande. Motsvarande övervägande bör göras när krav ställs på att anpassa existerande materiel för att möta svenska krav på tillkommande eller förändrade prestanda.

För civila produkter där det finns en väl fungerande marknad bör staten inte finansiera utveckling utan överlåta ansvaret för det till marknaden. Staten kan vid anskaffning av sådan materiel dock behöva ställa krav på anpassning till särskilda militära behov eller på integration av delsystem.

13.16 Staten bör nyttja internationella samarbeten när det bidrar till målet med materieförsörjningen

Internationella samarbeten ska väljas och prioriteras med utgångspunkt i målet för materieförsörjningen

Internationella samarbeten ska bidra till att möta det militära försvarets behov i dag och i framtiden och bör därför användas för att

- få tillgång till information och teknisk kunskap
- uppnå försörjningssäkerhet
- få möjlighet att anskaffa materiel som inte är tillgänglig för anskaffning på annat sätt
- driva förmågeutveckling som Sverige inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand.
- möjliggöra kostnadsdelning
- uppnå interoperabilitet med andra länder.

I värderingen av ett möjligt samarbete ska nyttan ställas mot risken för att harmonisering av mål och kravställningar leder till att svenska förmågebehov inte möts, alternativt till en överambition som innebär ökade kostnader samt att arbetssätt leder till förseningar eller fördyringar. Sverige bör inte delta i samarbeten som innebär att Sveriges långsiktiga förutsättningar inom materieförsörjningen eller handlingsfrihet försämras.

Valet av samarbeten och samarbetspartner bör beakta påverkan på Sveriges säkerhetspolitiska relationer

Deltagande i internationella materielsamarbeten har påverkan på Sveriges säkerhetspolitiska relation till länder vi genomför samarbeten med. Vid val av samarbeten, samarbetsformat och samarbetspartner bör staten därför alltid beakta påverkan på Sveriges säkerhetspolitiska relationer.

Sverige ska vara en attraktiv och pålitlig samarbetspartner

Sveriges möjligheter till internationella samarbeten är beroende av att Sverige är en attraktiv och pålitlig samarbetspartner.

Kompetens och kapacitet vid svenska försvarsföretag samt den statligt finansierade forskningen och utvecklingen bidrar till att göra Sverige till en attraktiv samarbetspartner. Bilden av staten som en attraktiv samarbetspartner ska också understödjas genom ett förutsägbart och kompetent agerande.

För att vara en pålitlig samarbetspartner ska staten vara tydlig och förutsägbar i såväl beslutsfattande som regelverk. Vidare ska staten, för att uppfattas som pålitlig ha förmåga att hindra oönskad spridning av teknisk kunskap genom regelverk, arbetssätt och kompetens.

13.17 Staten ska finansiera och bedriva forskning och utveckling för det militära försvarets behov

Staten ska bedriva teknikbevakning på bredd

För att möta det militära försvarets behov i framtiden behöver staten följa och förstå teknikutvecklingen samt ha förmåga att dra nytta av dess möjligheter och hantera förändrade förutsättningar eller nya hot. Staten bör därför genomföra teknikbevakning över hela bredden av teknikområden som har relevans för det militära försvaret. Det innefattar såväl militär som civil teknikutveckling inom såväl etablerade som framväxande teknikområden. Syftet med teknikbevakningen är att identifiera och värdera teknikutvecklingens konsekvenser i termer av hot och möjligheter.

Statligt finansierad forskning bör prioriteras till områden där staten inte kan dra nytta av andras resultat

Statligt finansierad militär forskning bör i första hand ske inom integritetskritiska områden, inom områden där civila tillämpningar saknas, för att anpassa civilt utvecklad teknik till militära tillämpningar samt för att värdera teknikutvecklingens konsekvenser i termer av militära hot och möjligheter.

Staten ska pröva och värdera tekniska möjligheter och koncept

Som underlag för att kunna identifiera nya förmågebehov med anledning av teknikutvecklingen bör staten nyttja studier och demonstratorer för att studera, pröva och värdera möjligheter och begränsningar med ny teknik.

Staten ska bedriva icke objektsbunden teknikutveckling för att stödja materielutveckling och -anskaffning

Staten ska genomföra icke objektsbunden teknikutveckling för att utarbeta underlag för beslut om eventuell utveckling av materiel, som underlag för vägval avseende teknisk lösning samt för att reducera tekniska risker inför materielprojekt. Denna typ av teknikutveckling ska genomföras behovsstyrt för att stödja staten inför och i genomförandet av materielprojekt. Den ska därför till sitt innehåll definieras och genomföras tidsmässigt så att den stödjer planerade och aktuella materielprojekt.

Staten ska över tid bedriva forskning och teknikutveckling i kompetensbevarande och kompetensutvecklande syfte

Staten ska över tid bedriva forskning och teknikutveckling i syfte att bevara och utveckla kompetens som staten är beroende av för att materieförsörjningen ska kunna möta framtida behov för det militära försvaret. Den kontinuerliga forskningen och teknikutvecklingen ska bidra till att staten inte förlorar viktig kompetens under perioder då inte behov föreligger inom det aktuella teknikområdet.

Staten bör utveckla och bevara kompetens som är kritisk för statens möjligheter att anskaffa materiel

Staten bör finansiera tidsbegränsade projekt för att utveckla och bevara kompetens vid svenska företag som bedöms vara kritisk för att säkerställa statens möjligheter att möta framtida materielbehov. Projekten kan till exempel omfatta teknik- och konceptstudier eller demonstratorer. Staten ska behovspröva och prioritera projekt uti-

från det militära försvarets framtida behov samt utifrån en bedömning av företagets möjligheter att på egen hand utveckla kompetensen.

13.18 Staten ska nyttiggöra forskning och utveckling

Staten ska säkerställa att resultat från forskning och utveckling kan nyttiggöras i materieförsörjningen

I de fall staten finansierar forskning, teknikutveckling eller materielutveckling ska staten säkerställa att resultatet kan nyttiggöras i materieförsörjningen.

Staten ska därför planera och genomföra forskning och utveckling på ett sätt som inte innebär att staten, utan att ha gjort ett medvetet vägval, blir kommersiellt begränsad till att nyttja en viss leverantör för att nyttja resultatet av arbetet.

Staten ska vidare säkerställa tillräcklig kontroll över kompetens och rättigheter så att de inte sprids i oönskad riktning eller genom andra staters agerande blir omöjliga för svenska staten att nyttja.

Vilken aktör som bäst förvaltar de immateriella rättigheter som genereras inom ramen för forsknings- och utvecklingsbeställningar kan variera, staten bör dock alltid säkerställa nyttjanderätt för statens behov. Om det är nödvändigt av sekretesskäl, för att säkerställa säkerhet i försörjningen eller för att säkra för staten nödvändig kontroll över rättigheterna bör staten säkerställa ägande.

Av staten finansierad utveckling som leder till försäljning till andra kunder ska komma staten till del

I de fall staten finansierar utveckling av ny teknik eller materiel ska staten genom avtal med aktuella företag säkerställa att eventuell export leder till nytta för svenska staten. Detta kan till exempel vara ekonomiska medel i form av royalty, licensavgifter eller genom att en eventuell vidareutveckling för andra kunder kommer det svenska försvaret till del.

13.19 Staten ska identifiera och inrikta strategiska materielområden

Staten ska identifiera och peka ut strategiska materielområden

Inom vissa materielområden finns särskilda behov att över tid säkerställa statens tillgång till kompetens och kapacitet. Sådana områden kan av staten pekas ut som strategiska materielområden. Motiv för detta kan vara försörjningssäkerhet, att delar av området är att betrakta som integritetskritiskt eller att kompetensen och kapaciteten är nödvändig för att möta avgörande särskilda svenska operativa behov.

Beslut om att peka ut strategiska materielområden är till sin karaktär långsiktiga.

Regeringen har pekat ut stridsflygområdet, undervattensområdet samt integritetskritiska delar av ledningssystemområdet.

Staten ska fastställa långsiktiga inriktningar för varje utpekade strategiskt materielområde

De strategiska materielområdena ska präglas av medvetna och tydliggjorda val, balans mellan uppgift och resurser, samt en förutsägbarhet i utvecklingen för de berörda företagen.

Staten ska för utpekade strategiska materielområden fastställa långsiktiga inriktningar som anger syftet med att peka ut området samt vilken ambitionsnivå som bör gälla. Med utgångspunkt i syftet ska staten identifiera vilken kompetens och kapacitet som behöver säkerställas inom staten och hos andra aktörer.

I valet av ambitionsnivå för ett strategiskt materielområde måste utöver säkerhet i försörjningen även förutsättningarna för effektivitet och långsiktig hållbarhet beaktas.

Långsiktigheten för de strategiska materielområdena ska balanseras mot statens handlingsfrihet att möta nya och förändrade behov eller att göra andra val av försörjningslösningar.

Eventuella åtgärder för att upprätthålla kompetens och kapacitet bör bestå av beställningar syftande till att möta operativa behov

Eventuella åtgärder för att upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet vid företag bör finansieras genom beställningar med tydligt angivet innehåll som ändå skulle kommit till för att möta operativa behov.

Staten kan, i syfte att upprätthålla nödvändig kompetens och kapacitet, besluta om produktionsbalansering där leveranser fördelas på ett sätt som ger en tillräcklig och jämn beläggning över tiden. Produktionsbalansering får dock inte resultera i operativa förmågeglapp eller i tillkommande kostnader.

13.20 Staten ska agera samlat och konsekvent för att påverka och nyttja det försvarsrelaterade samarbetet inom EU

Statens agerande inom det försvarsrelaterade EU-samarbetet ska vägledas av ett tydligt mål och fastställda prioriteringar

EU:s försvarsrelaterade samarbete utgör en helhet där verktyg, instrument och initiativ (t.ex. Pesco, EDF och CDP) tillsammans påverkar förutsättningarna för svensk materieförsörjning. Ingående delar och tillkommande initiativ kräver en samlad hantering. Statens agerande ska därför vägledas av en fastställd målsättning för Sveriges deltagande i det försvarsrelaterade EU-samarbetet samt övergripande prioriteringar för i vilken riktning samarbetet bör utvecklas för att gynna svensk materieförsörjning.

Staten ska bevaka utvecklingen inom EU för att identifiera utvecklingsinitiativ som påverkar förutsättningarna för svensk materieförsörjning och med utgångspunkt i statens prioriteringar tidigt utarbeta en inriktning som grund för det svenska förhållningssättet. I analysen samt inför fastställandet av sådana inriktningar bör påverkan på svenska företags och forskningsutförares förutsättningar beaktas.

För att stärka möjligheterna att följa och påverka utvecklingen bör staten verka för att över tiden ha närvaro vid EU:s generaldirektorat för försvarsindustri och rymdfrågor (DG DEFIS) samt Europeiska försvarsbyrån (EDA).

Staten ska nyttja EDF för att få tillgång till ny teknik och för att dela kostnader för utveckling

Genom europeiska försvarsfonden EDF görs betydande satsningar för att finansiera forskning och utveckling. EDF är därmed en möjlighet för Sverige att få tillgång till teknisk kunskap som bidrar till materieförsörjningen.

Sverige ska tidigt identifiera områden där EDF bedöms kunna vara ett lämpligt medel för att möta ett forskningsbehov, genomföra teknikutveckling eller möta ett materielbehov. Sverige ska därefter enskilt och tillsammans med andra länder aktivt påverka inriktningen av EDF så att för Sverige intressanta samarbeten prioriteras.

EDF ska i första hand nyttjas för att möta det militära försvarets behov. I andra hand bör EDF bidra till svenska försvarsföretags konkurrenskraft för att därigenom gynna de långsiktiga förutsättningarna för svensk materieförsörjning. I tredje hand bör EDF bidra med att tillföra Sverige teknisk kunskap i ett bredare perspektiv än försvarsområdet.

Medfinansiering genom försvarsanslaget nyttjas för projekt som bidrar till att möta det militära försvarets behov. För att uppnå annan nytta med EDF kan medfinansiering ske av berörda företag eller genom andra forskningsfinansiärer.

13.21 Staten ska genom dialog med företag identifiera och nyttja marknadens möjligheter

Staten ska föra dialog med aktörer på marknaden om framtida förmågebehov och anskaffningar

Staten ska i tidiga skeden föra dialog på bredd med företag i syfte att inhämta information om möjligheter med ny teknik för att kunna identifiera och beskriva förmågebehov samt i syfte att delge marknaden identifierade förmågebehov för att ange vilka behov staten är intresserad av att hitta lösningar på.

Inför anskaffning av materiel och tjänster bör staten föra dialog med företag som är verksamma inom det aktuella området i syfte att delge vilken typ av materiel staten avser att anskaffa för att möta förmågebehoven samt inhämta information om vilka produkter och tjänster som marknaden kan erbjuda eller som är under utveckling.

För att ge staten möjligheter att nyttja hela marknadens möjligheter ska dialogen genomföras på ett sätt som involverar relevanta aktörer såväl i Sverige som i utlandet.

Utformningen av dialog om förmågebehov och om framtida anskaffningar bör särskilt beakta små och medelstora företags möjligheter att bidra.

Staten ska föra dialog med företag som har uppgifter inom materieförsörjningen i kris och krig

Staten ska föra dialog med företag som har uppgifter i genomförandet av materieförsörjningen i kris och krig. Syftet med denna dialog är att förbättra säkerheten i materieförsörjningen avseende såväl robusthet som uthållighet genom att identifiera risker och behov av åtgärder.

Staten bör föra dialog om förutsättningarna för materieförsörjningen i syfte att utveckla effektiviteten

Staten bör föra dialog med aktörer på försvarsmarknaden om förutsättningarna för materieförsörjningen i syfte att identifiera möjligheter för staten att förbättra effektiviteten i materieförsörjningen. Denna dialog bör föras med branschorganisationer och med enskilda företag som har en stor och viktig roll inom svensk materieförsörjning.

Dialog med marknaden ska ske på ett sätt som inte begränsar statens handlingsfrihet och möjligheter att självständigt göra vägval

Dialog med aktörer på marknaden måste alltid ske på ett sådant sätt att det inte begränsar statens handlingsfrihet och möjligheter att självständigt fatta medvetna vägvalsbeslut. Detta ställer krav på ett koordinerat agerande från statens sida gentemot företagen.

13.22 Staten bör bidra till svenska försvarsföretags möjligheter att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft

När statens intresse sammanfaller med företagens bör staten genom nedanstående åtgärder verka för att svenska försvarsföretag har förutsättningar att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft:

- Genom ett konsekvent och förutsägbart agerande bidra till långsiktiga förutsättningar på den svenska försvarsmarknaden.
- Beställa forskning och utveckling för att möta statens behov av kunskap.
- Möjliggöra, främja och stödja export (i enlighet med svensk lagstiftning).
- Upprätthålla dialog med aktörer på marknaden.
- Verka för att svenska försvarsföretag ges marknadstillträde till andra länders försvarsmarknader.
- Identifiera och driva gemensamma intressen och prioriteringar inom EU-samarbetet.

13.23 Staten bör främja och stödja export som bidrar till materieförsörjningen

Staten bör, inom ramen för gällande lagstiftning, främja och stödja export av försvarsmateriel

Export av försvarsmateriel kan bidra till effektiviteten i svensk materieförsörjning genom att möjliggöra kostnadsdelning med andra partner. Export kan vidare bidra till säkerheten i materieförsörjningen genom relationer och beroenden som ökar Sveriges möjligheter att få tillgång till viktig kompetens och till att öka chansen för Sverige att få leveranser av materiel från utlandet även i kris och krig. Export ger också förutsättningar för långsiktig hållbarhet inom materieförsörjningen genom att företag i Sverige kan upprätthålla sin livskraft, konkurrenskraft och tekniska kompetens.

Export förutsätter att företagen har tillträde till andra länders försvarsmarknader. Sverige bör därför verka för en effektiv och kon-

kurrensutsatt försvarsmarknad där svenska företag i så stor utsträckning som möjligt ges möjligheter att delta på samma villkor som företag från andra länder.

Staten bör ge exportstöd om det bidrar till det militära försvarets materieförsörjning, operativa förmåga eller i övrigt är till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik

Staten bör ge företag exportstöd om exporten godkänts av ansvarig exportkontrollmyndighet och den bidrar till det militära försvarets materieförsörjning, operativa förmåga eller i övrigt är till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

I bedömningen av nyttan med export ska även värdet av att det i Sverige finns tekniskt kompetenta företag som bidrar till det svenska militära försvarets operativa förmåga beaktas. Värdering av nyttan med export ska inte begränsas till ekonomiska termer. Ett sådant synsätt skulle riskera att små och medelstora företag missgynnas i prioriteringen av exportstöddressurser.

Staten bör agera referenskund för att stödja svenska företags export samt för att stödja försäljning som ger staten möjlighet till kostnadsdelning

För materiel och tjänster som anskaffats för att möta det svenska försvarets behov bör staten, i syfte att stödja svenska företags export, agera referenskund. Staten bör också överväga att agera referenskund till utländska företag om deras försäljning av den aktuella materielen ger svenska staten möjlighet att dela kostnader med nya kunder eller på annat sätt bidrar till svensk materieförsörjning.

14 Implementering och förvaltning

I betänkandet lämnar utredningen sitt förslag till materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret. I kapitel 4 konstaterar utredningen att strategier behöver implementeras för att fylla sitt syfte. En implementerad strategi kräver också förvaltning, dels genom efterlevnad och stöd till dem som ska tillämpa strategin, dels genom uppföljning och utvärdering. Förändringar i såväl yttre som inre förutsättningar kan innebära att strategin inte längre är ändamålsenlig och därför behöver revideras. I detta kapitel berörs därför strategins implementering och förvaltning.

14.1 Strategins ställning

Materielförsörjningsstrategin syftar till att vägleda statens strategiska beslutsfattande genom att dels vara normativ, dels ange vilka medel och metoder som kan tillämpas för att nå målet med materielförsörjningen.

Materielförsörjningsstrategins primära målgrupp är staten själv, det vill säga regeringen och myndigheter med uppdrag i materielförsörjningen. Strategin ska vägleda beslutsfattandet inom staten. Avsteg från strategin kommer att vara nödvändiga. Materielförsörjningsstrategins värde ligger i att höja kvaliteten i det strategiska beslutsfattandet.

För att strategin ska få avsedd effekt är det av stor betydelse att de statliga aktörerna aktivt förhåller sig till strategin i sitt beslutsfattande. Strategin ska vägleda det strategiska beslutsfattandet på samtliga nivåer i statsförvaltningen. Genom att strategin utgör en gemensam referenspunkt bör den också understödja kommunikationen mellan dessa olika nivåer. Därutöver ska strategin tydliggöra statens agerande för verksamhetens utomstatliga intressenter, primärt företag.

14.2 Fastställandet av strategin

Utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi redovisas för regeringen. Det är upp till regeringen att därefter ta ställning till förslaget. Principiellt kan strategin fastställas på två sätt. Endera genom att strategin beslutas och publiceras, eller genom att förslaget läggs fram som en skrivelse till riksdagen.

För att syftet med strategin ska uppnås, behöver den implementeras i såväl Regeringskansliet som i berörda myndigheter. Strategin utgör en sammanhållen helhet. Utredningen avråder därför från att strategin blir föremål för en mängd särskilda och från varandra åtskilda beslut riktade till de berörda myndigheterna. I stället förordas ett samlat angreppssätt, exempelvis genom att de berörda myndigheterna i ett särskilt regeringsbeslut uppdras att implementera strategin i sina interna processer och tillämpa den i arbetet med materielförsörjningen.

För att strategin inte ska skapa otydlighet är det viktigt att identifiera eventuella inkonsekvenser i förhållande till den övriga myndighetsstyrningen. Utredningen har inte identifierat något behov av justeringar av instruktioner eller regleringsbrev.

14.3 Implementeringen av strategin

De statliga myndigheter som omfattas av materielförsörjningsstrategin är Försvarmakten, Försvarets materielverk Totalförsvarets forskningsinstitut och Regeringskansliet. Dessa myndigheter berörs följaktligen av implementeringsarbetet. Implementeringen behöver ske inom respektive myndighet utifrån myndighetens uppgift och ansvar. Utredningen har inte haft möjlighet att närmare analysera behovet av implementeringsåtgärder i myndighetsinterna processer och styrdokument.

Utredningen bedömer att strategin i vissa stycken behöver operationaliseras av de aktörer som ska tillämpa den. Det är med andra ord viktigt att Regeringskansliet och berörda myndigheter tolkar innebörden av strategin, inarbetar den i interna processer och utarbetar metoder för tillämpning.

Materielförsörjningsstrategin behöver implementeras på ett likartat sätt för att understödja ett ensat och koordinerat agerande inom staten. För att säkerställa en enhetlig implementering av strategin anser

utredningen att en myndighetsgemensam koordineringsgrupp bör tillsättas. En sådan grupp bör bestå av representanter från de berörda myndigheterna på chefsnivå. Regeringskansliets representant bör vara koordineringsgruppens ordförande. Koordineringsgruppens arbete kan kompletteras exempelvis med seminarier och gemensamma arbetsgrupper.

Utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi kompletteras av ett antal förslag och rekommendationer. Dessa kan beredas särskilt från förslaget till strategi. Utredningen betonar samtidigt att förslagen syftar till att understödja materielförsörjningen och strategin och därför är av stor betydelse för möjligheterna att nå målet med materielförsörjningen.

14.4 Förvaltningen av strategin

Materielförsörjningsstrategin har ingen uttalad begränsning i livslängd. Utredningens ansats har varit att i möjligaste mån undvika att göra strategin bunden till enskilda vägval och ställningstaganden. Även om förutsättningar och behov förändras över tid, kan strategin därför vara fortsatt giltig. Samtidigt är strategin framtagen med utgångspunkt i den försvarspolitiska inriktning och i de yttre och inre förutsättningar som råder våren 2022. En logisk tidpunkt för en översyn av strategin är i samband med, eller i nära anslutning till, större förändringar av den försvarspolitiska inriktningen.

Eftersom materielförsörjningsstrategin bör fastställas av regeringen bedömer utredningen att det också bör vara regeringen som har det övergripande ansvaret för förvaltningen av strategin.

Strategin behöver förvaltas aktivt. En viktig del av förvaltningen består i tillämpningen av strategin, eftersom den kommer att visa på eventuella inbyggda eller uppkomna brister. Utredningen bedömer att det kan uppstå behov av revideringar av såväl politiska skäl som praktiska verksamhetsrelaterade skäl. Därför är det betydelsefullt att Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut anmäler behov av eventuella revideringar.

För att identifiera ett faktiskt behov av en revidering av strategin föreslår utredningen en systematiserad uppföljning av dess ändamålsenlighet. En sådan uppföljning bör ske genom en värdering av huruvida strategin är praktiskt genomförbar samt huruvida efterlev-

naden av strategin innebär att målet med materielförsörjningen uppnås. Om strategin inte är praktiskt genomförbar, eller inte leder till att målet uppnås krävs en analys av orsakerna till det. Beror det på förändrade inre eller yttre förutsättningar kan en revidering krävas.

En ny myndighet för totalförsvarsanalys ska enligt försvarsbeslutet inrättas den 1 januari 2023. Myndigheten ska granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret. Utredningen anser att den nya myndigheten kan få en roll i uppföljningen av materielförsörjningsstrategin, vilket skulle stödja regeringen i förvaltningen. Även företag och branschorganisationer kan bistå i förvaltningen genom att påtala förändrade förutsättningar.

15 Utredningens övriga förslag och rekommendationer

Under arbetet med att ta fram ett förslag till materieförsörjningsstrategi har utredningen identifierat dels förslag till stöd för genomförandet av strategin, dels rekommendationer för att stärka förutsättningarna för materieförsörjningen.

15.1 Förslag till stöd för strategin

15.1.1 Krigsplacering av personal inom företag

Utredningens förslag: Försvarets materielverk och Försvarmakten bör av regeringen uppdras att identifiera företag vars produktion av varor eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret. Detta i syfte att utgöra underlag för krigsplacering av nödvändig personal med allmän tjänsteplikt.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har konstaterat att en fungerande materieförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser gjorts i fred. Detta behöver därför vara en del av det löpande arbetet. Planering och förberedelser för att säkerställa leverans av materiel och tjänster vid höjd beredskap kan inkludera krigsplacering av nödvändig personal vid företag som förberedelse för att dessa ska kunna omfattas av allmän tjänsteplikt.

I rapporten Motståndskraft föreslår Förvarsberedningen att former för hur totalförsvarsviktiga företag i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten ska utredas. Bered-

ningen konstaterar bland annat att hänsyn behöver tas till EU:s regelverk för den inre marknaden vid utformningen av samverkansformer och avtal mellan staten och krigsviktiga företag.¹ Försvarsberedningen understryker betydelsen av att ha ett regelverk och en struktur som är anpassat efter dagens förutsättningar och som samtidigt säkerställer näringslivets deltagande inom både det civila och militära försvaret.²

I betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret konstaterar Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet att avgörande omvärldsförändringar omöjliggör att det tidigare systemet med bland annat försörjningsanalyser, företagsplanläggning och K-företag införs på nytt.³ I betänkandet föreslås emellertid att regeringen uppdrar åt totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.⁴

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) driver ett arbete för att involvera näringslivet i försörjningsberedskapen.⁵ Arbetet inkluderar bland annat att totalförsvarsviktiga företag identifieras och planläggs. Den 31 mars uppdrog regeringen därtill åt MSB att lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret.⁶

Den 2 september 2021 tillsatte regeringen utredningen om Nationell samordning av försörjningsberedskapen.⁷ Den nya utredningen har bland annat uppdraget att analysera och föreslå principer för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet när det gäller planering för och hantering av nödvändig försörjning vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig.

Mot denna bakgrund kan utredningen konstatera att något nytt K-företagssystem i enlighet med Försvarsberedningens förslag för

¹ Ds 2017:66. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 140.

² Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 275.

³ SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 92.

⁴ SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, s. 156.

⁵ Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ny strategi och stöd för att involvera näringslivet i försörjningsberedskapen. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. 2021. www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2021/maj/ny-strategi-och-stod-for-att-involvera-naringslivet-i-forsorjningsberedskapen/ (Hämtad 2022-04-27).

⁶ Regeringsbeslut I:9. 2022-03-31. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*. Ju2022/012099.

⁷ Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*.

närvarande inte finns. Det ligger heller inte inom ramen för denna utrednings uppdrag att föreslå ett sådant. Utvecklingen av det civila försvaret sker emellertid på bred front och såväl MSB som utredningen om Nationell samordning av försörjningsberedskapen arbetar med frågan om näringslivets involvering i totalförsvaret.

Utredningen konstaterar att vissa företag – ofta till följd av deras affärsmässiga relation med staten – har en viktig roll i det militära försvarets funktion. Det kan exempelvis röra sig om företag som levererar materielrelaterade tjänster eller andra produkter som är nödvändiga att upprätthålla även i kris, höjd beredskap och då ytterst i krig. Därför blir det betydelsefullt för staten att identifiera dessa företag och vidta åtgärder för att säkerställa att de har förutsättningar att bedriva verksamhet även i kris och krig. De två enskilt viktigaste åtgärderna är att involvera företagen i totalförvarsplaneringen samt att möjliggöra att nödvändig personal krigsplaceras med allmän tjänsteplikt. Dessa åtgärder måste ske med utgångspunkt i det upphandlings- och konkurrensregelverk som finns i dag. Om ett företag levererar till exempel underhållstjänster och därför identifieras som krigsviktigt, är det således endast krigsviktigt under avtalstiden. Därefter kan en förnyad upphandling innebära att en annan leverantör tar över ansvaret för att utföra underhållstjänster och följaktligen blir krigsviktig.

Näringsidkare är skyldiga att delta i totalförvarsplanering enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. Av 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap följer vidare att de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, vid höjd beredskap ska vidta de särskilda åtgärder som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. Sådana åtgärder kan exempelvis röra planering och inriktning av verksamheten samt tjänstgöring och ledighet för personal.

Enligt lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt är alla som bor i Sverige och är mellan 16 och 70 år skyldiga att bidra om landet hamnar i krig eller om beredskapen höjs. Det nuvarande systemet omfattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. En individ som träffas av ett beslut om allmän tjänsteplikt med innebörden att kvarstå i sin anställning är inom ramen för totalförvarsplikten skyldig att fortsatt inställa sig på sitt arbete och utföra arbetsuppgifter åt sin

arbetsgivare. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att FMV och Försvarsmakten av regeringen uppdras att identifiera företag vars produktion av varor eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret. Detta i syfte att utgöra underlag för krigsplacering av nödvändig personal med allmän tjänsteplikt.

Utredningen erfar vidare att det finns personal vid svenska försvarsföretag som är krigsplacerade inom Försvarsmakten. För att säkerställa att inga konflikter uppstår mellan behov av personal respektive materiel vid höjd beredskap och krig, måste det göras en bedömning av huruvida en individ ska krigsplaceras inom försvaret eller kvarstå vid sin tjänst inom företaget. Av 6 kap. 3 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt framgår att ett beslut att en totalförsvarspliktig ska fullgöra allmän tjänsteplikt inte får omfatta den som är krigsplacerad med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Företagets planeringsåtgärder inför ett beslut om allmän tjänsteplikt förhindrar således inte att personal som är krigsplacerad med värnplikt ianspråkats för andra uppgifter. Det är därför av stor betydelse att Plikt- och prövningsverket för register för att det ska finnas en samlad redovisning av personal med uppgifter inom totalförsvaret. Det är också viktigt att en dialog om var en individ bäst behövs utifrån totalförsvarets samlade behov kan föras med Försvarsmakten.

15.1.2 Kompetens inom kritiska teknikområden

Utredningens förslag: Staten bör vidta åtgärder för att utveckla inhemsk kompetens inom teknikområden som är kritiska för det militära försvaret.

Regeringen bör i ett första steg uppdra till Försvarsmakten och Försvarets materielverk att tillsammans identifiera teknikområden inom vilka utvecklingen av inhemsk kompetens är kritisk för den långsiktiga förmågeutvecklingen inom det militära försvaret.

Skälen till utredningens förslag

Det finns teknikområden där staten – för att säkerställa möjligheterna att möta framtida förmågebehov – är beroende av att det finns kompetens i landet. Motiv till det kan vara att kompetensen är integritetskritisk, nödvändig av försörjningssäkerhetsskäl eller krävs för att möta nya behov och möjligheter. Kompetens inom sådana kritiska teknikområden kan utvecklas såväl inom staten som i företag. Utredningen konstaterar att staten bedriver en långsiktig kunskapsutveckling inom flera integritetskritiska områden, framför allt vid FOI. Det ger staten beställarkompetens och förutsättningar att identifiera och förstå hot och tekniska möjligheter. Annan väsentlig kunskap finns i näringslivet och utvecklas kontinuerligt på kommersiella grunder.

Utredningen har i kapitel 7 konstaterat att det ibland krävs åtgärder från staten för att skapa ett nödvändigt utbud på försvarsmarknaden. Utredningen har vidare i kapitel 8 konstaterat att teknikutveckling medför risk, men att icke objektsbunden teknikutveckling ger förutsättningar att tidigt minska risken i materielutvecklingen. Risken i materielprojekten kan på så vis minskas utan att staten avsäger sig möjligheten att använda ny teknik.

För att öka marknadens förutsättningar att tillgodose det militära försvarets behov och minska risken i materielutvecklingen, anser utredningen att staten bör utveckla tillämpningen av teknik- och konceptstudier samt demonstratorer. Detta görs till del redan i dag, men utredningen ser ett behov att utveckla denna verksamhet inom vissa teknikområden. Det är särskilt tydligt inom områden där tekniken är att betrakta som integritetskritisk eller är nära kopplad till särskilda svenska behov och marknadspotentialen är liten eller osäker. Det kan även finnas behov av att utveckla kompetensen inom framväxande teknologier, där möjligheterna till kommersialisering är osäkra. Det kan vidare handla om kompetens vid små och medelstora företag, där utvecklingen av kompetens inom det aktuella området förutsätter beställningar.

Utredningen konstaterar att staten även historiskt har samverkat med näringslivet för att utveckla kompetens. I kapitel 11 redogör utredningen för att det tidigare identifierats industriområden, baskompetenser, strategiska kompetenser och senast nischer. Syftet med dessa prioriterade områden var bland annat att ha tillgång till

teknik som andra inte vill dela med sig av, vara intressant som samarbetspartner och därmed få tillgång till teknik samt att säkerställa försörjningen i krig.

Under 2010-talet har några områden pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen, vilka utredningen i detta betänkande har valt att benämna strategiska materielområden. Inom dessa områden finns behov av en inhemsk försörjningsförmåga, vilket utredningen berör i kapitel 10 och 12. Verksamheten inom de strategiska materielområdena förutsätter kompetens inom en rad områden. Statens behov av kompetens på teknikområdesnivå går enligt utredningen bedömning emellertid utöver de utpekade materielområdena, även om det kan finnas ett visst överlapp.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstaterar regeringen att EDF bland annat bör användas som ett instrument för att ge större trygghet i försörjningsmöjligheterna för strategiska kompetenser.⁸ Utredningen bedömer samtidigt att förutsättningarna för tilldelning i enskilda projekt är så osäkra att en kontinuitet i verksamheten knappast kan uppnås.

För att avgöra när det är nödvändigt att vidta åtgärder för att utveckla inhemsk kompetens, behöver staten göra en bedömning av vilka kompetenser och produkter som kommer att vara nödvändiga för det militära försvaret i framtiden. Staten behöver också bedöma huruvida det är nödvändigt att vidta åtgärder för att den aktuella kompetensen ska utvecklas. Staten bör därtill säkerställa att resultatet av åtgärderna kommer staten till godo genom nyttjanderätt och rätt till royaltyn.

I ett första steg behöver staten identifiera teknikområden inom vilka utvecklingen av inhemsk kompetens är kritisk för den långsiktiga förmågutvecklingen inom det militära försvaret. Regeringen bör därför uppdra till Försvarsmakten och FMV att tillsammans identifiera sådana teknikområden.

Utredningen bedömer att åtgärderna för att utveckla kompetens inom kritiska teknikområden kan genomföras inom ramen för nuvarande modell för investeringsplanering och finansiering. Åtgärdens karaktär avgör över vilket anslag den ska finansieras. Utredningen bedömer att såväl anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* kan komma i fråga.

⁸ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 121.

Utredningen konstaterar att åtgärder för att utveckla kompetens, så som teknik- och konceptstudier och demonstratorer, behöver upphandlas. I vissa fall ger lagstiftningen möjlighet att göra en sådan upphandling riktat. Beroende på vilken åtgärd som ska vidtas kan förutsättningarna variera.

Hur mycket medel som behövs för att bibehålla kompetens kan utredningen i dagsläget inte bedöma, då uppgifter om vilka teknikområden och kompetenser som kan vara aktuella särskilt behöver studeras. I dag finansierar staten teknik- och konceptstudier samt demonstratorer genom anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling*. Anslaget uppgår till 832 miljoner kronor 2022, varav beställningar motsvarande uppskattningsvis en fjärdedel eller 200 miljoner kronor gick till företag eller andra forskningsutförare som inte tillhör myndighetssfären inom det militära försvaret. Med utgångspunkt från den tillväxtplan som Försvarmakten redovisar i sitt underlag från den 8 april 2022, och ett antagande om en proportionell utveckling, uppskattas den framtida nivån på beställningarna uppgå till cirka 270 miljoner kronor 2025 och cirka 300 miljoner kronor 2030, exklusive de förändringar som kan komma av försvarsanslagens tillväxt upp till två procent av BNP.⁹ Inom ramen för en sådan allmän förstärkning bedömer utredningen att kompetensen inom för staten identifierade kritiska teknikområden bör utvecklas genom teknik- och konceptstudier eller demonstratorer.

15.1.3 Översyn av exportstöd och -främjande

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra till Försvarets materielverk att med stöd av Försvarmakten se över bedömningsgrunderna för försvarsnytta samt behovet av resursförstärkningar för exportstöd och exportfrämjande.

⁹ Försvarmakten. 2022-04-08. *Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret*. Bilaga 1. FM2021-19703:18.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har i tidigare kapitel konstaterat att export är en nödvändig förutsättning för flera svenska företag för att kunna utveckla och producera kvalificerade tjänster och försvarsmateriel. Därmed fyller exporten en viktig funktion för en fungerande materielförsörjning. Utredningen har tidigare konstaterat att statligt exportstöd ibland är nödvändigt för affärer på försvarsområdet.

Staten tillhandahåller i dag exportstöd dels genom generella främjandeåtgärder i syfte att ge förutsättningar för marknadsföring och kontaktskapande, dels genom att ge stöd i enskilda affärer. Den exportstödjande verksamheten prioriteras efter vilka åtgärder som förväntas skapa störst försvarsnytta. Försvarsnyttan definieras som bidraget till försvarets operativa förmåga och långsiktiga materielförsörjning samt fördelen för svensk försvars- och säkerhetspolitik i övrigt.

Myndigheternas tillgängliga resurser och bedömd försvarsnytta är utgångspunkter för vilket stöd som är rimligt att ge från statens sida. Det statliga exportstödet prioriterades ner i samband med avvecklingen av Försvarsexportmyndigheten (FXM) 2015, men har därefter utökats något. Anslaget för FXM uppgick vid avvecklingen till närmare 66 miljoner kronor. För 2022 har FMV avdelat cirka 35 miljoner kronor av anslaget 1:11 *Försvarets materielverk*, anslagspost 6 *Internationellt materielsamarbete och export* till exportstöd. Skillnaden talar för att det kan finnas stora behov av exportstöd som inte tillgodoses. De förstärkningar som har skett sedan nedläggningen av FXM har i huvudsak riktats mot exportstöd i enskilda affärer och inte till generell främjandeverksamhet.

Inom den anslagsfinansierade exportstödsverksamheten är stridsflyg- och ubåtsområdet mest prioriterat, tillsammans med andra stora materielområden. Det är en logisk följd av strävan efter att åstadkomma en så stor försvarsnytta som möjligt, då kontraktsbeloppen ofta är betydande. Det innebär dock en risk för att mindre områden av betydelse för försvarsnyttan inte omfattas av det anslagsfinansierade exportstödet. En följd effekt av det är att små och medelstora företag i huvudsak får ta del av det avgiftsfinansierade exportstödet.

Utredningen bedömer, med ledning av den beskrivning som gjorts ovan, att det kan finnas områden av mindre ekonomisk omslutning, som har betydelse för försvarsnyttan och som i dag inte får ett till-

räckligt exportstöd. För att exportstödet ska prioriteras till de insatser som ger staten störst försvarsnytta, bör värderingen av exportens ekonomiska omslutning inte få oproportionerligt stort genomslag i förhållande till värderingen av i vilken utsträckning exporten bidrar till att bibehålla och utveckla kompetens som bidrar till det svenska militära försvarets operativa förmåga. Den prioritering som görs i exportstödet i dag riskerar att leda till att små och medelstora företag missgynnas både genom att deras områden prioriteras ned och genom att de får betala för exportstödet.

Därtill fortsätter trenden med att civil teknikutveckling blir allt viktigare för den militära teknikutvecklingen. Små- och medelstora företag spelar en viktig roll i civil teknikutveckling, vilket också talar för att bedömningen av försvarsnyttan även kan behöva inkludera den civila kompetens som ger förutsättningar för utveckling av militära tillämpningar och i förlängningen bidrar till det svenska militära försvarets operativa förmåga.

Sammantaget bedömer utredningen att behoven av exportstöd är stora. För att inte prioriteringen av exportstöd ska exkludera viktiga materielområden med affärer av mindre ekonomisk omfattning, och därmed riskera att missgynna små och medelstora företag, bör bedömningsgrunderna för försvarsnytta ses över. Översynen bör även innefatta en analys av behovet av resurser för exportstöd och exportfrämjande.

Med anledning av ovanstående föreslår utredningen att regeringen uppdrar till FMV att med stöd av Försvarsmakten se över bedömningsgrunderna för försvarsnytta med syftet att säkerställa att inte viktiga materielområden med affärer av mindre ekonomisk omfattning exkluderas. I uppdraget bör även ingå att se över behovet av resurser för exportstöd och exportfrämjande samt om dessa resurser i någon utsträckning särskilt behöver öronmärkas för exportstöd och -främjande för små och medelstora företag.

15.1.4 Översyn av stöd till små och medelstora företag för deltagande i Europeiska försvarsfonden

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra åt Försvarets materielverk att se över hur små och medelstora företags möjligheter att delta i projekt som finansieras av Europeiska försvarsfonden kan förbättras. I uppdraget bör ingå att bedöma eventuella behov av resursförstärkningar.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen konstaterar i kapitel 7 att förutsättningarna på försvarsmarknaden förändras till följd av bland annat Europeiska försvarsfonden (EDF) och den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden. Små och medelstora företag fyller en viktig funktion för innovation i den svenska materieförsörjningen. Det är därför viktigt att de ges förutsättningar att kunna dra nytta av EDF.

FMV ska enligt 3 c § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk samordna och genomföra förhandlingar mellan stödberättigade aktörer, berörda myndigheter och medlemsstater i EU i frågor som rör EDF. Utredningen konstaterar att små och medelstora företag har andra förutsättningar än stora företag för att identifiera och värdera de möjligheter som finns inom ramen för EDF, liksom att knyta nödvändiga kontakter och föra den dialog med staten som möjliggör koordinerade kontakter med andra länder och företagskonsortier. Utredningen bedömer därför att det kan finnas behov av att små och medelstora företag får ett ökat stöd. Mot denna bakgrund föreslås att FMV får i uppdrag se över hur små och medelstora företags möjligheter att delta i projekt som finansieras av EDF kan förbättras. I uppdraget bör ingå att bedöma eventuella behov av resursförstärkningar.

15.1.5 Etablering av innovationsprogram för teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet

Utredningens förslag: Regeringen bör uppdra till Försvarsmakten att tillsammans med Vinnova och FMV föreslå hur innovationsprogram för forskning och utveckling inom teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet ska etableras och förvaltas.

Regeringen bör vidare uppdra till Försvarsmakten att med stöd av FMV klargöra hur mycket medel som bör läggas på innovationsprogram för att tillgodose det militära försvarets behov.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen konstaterar att en stor del av den grundläggande teknikutvecklingen inom för det militära försvaret relevanta områden bedrivs i den civila sektorn. Exempel på sådana områden är autonomi, cybersäkerhet och artificiell intelligens, men också energi, nanoteknologi, robotik och additiv tillverkning. Det finns därmed ett antal teknikområden som kan innebära såväl hot som möjligheter.

Civil utveckling sker dock inte med nödvändighet för militära ändamål och det bedöms saknas verksamhet som kombinerar ihop de militära kraven med den civila utvecklingen inom många relevanta teknikområden. Det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP) är ett exempel på en pågående verksamhet som kombinerar forskning och teknikutveckling för både civila och militära ändamål inom ett specifikt område. I detta program kombineras statlig finansiering från Försvarsmakten och Vinnova med finansiering från deltagande företag, där företagen enligt överenskommelsen bidrar med lika stor finansiering som staten. Syftet med NFFP är att inom flygområdet bidra till hållbar utveckling genom att bygga en kunskapsbas och skapa kompetensförsörjning, med mål att stärka svensk flygindustris konkurrensförmåga, stärka landets förmåga att medverka i och dra nytta av internationellt forsknings-, teknik- och utvecklings-samarbete, samt att stödja Försvarsmaktens operativa förmåga genom kompetens att vidmakthålla och utveckla system.

En bredare ansats för att kombinera de militära kraven med den civila utvecklingen bedöms kunna bidra inte enbart till gemensamma projekt utan också till en ökad dialog mellan civila och militära kravställare och utförare. Dialogen skulle öka den gemensamma förståelsen för både militära och civila problemställningar och främja inhämtningen av relevant civil teknik till försvarsområdet. Former för samverkan och dialog bedöms också kunna bidra till att traditionellt militärt utvecklat kunskap kan kanaliseras till det civila samhället, i de fall det är möjligt med hänsyn till sekretess. Med ett ökat utbyte mellan civil och militär forskning och utveckling uppnås synergier, vilka är önskvärda och eftersträvas även av EU genom bland annat ramprogrammet Horisont Europa och EDF.

Utredningen föreslår med anledning av ovanstående att innovationsprogram för forskning och utveckling inom teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet etableras. Den modell som används för statens strategiska innovationsprogram (SIP) bör vara en utgångspunkt för hur innovationsprogrammen ska konstrueras. Innovationsprogrammen bör vara aktörsdrivna med en grund i aktörsgemensamma innovationsagendor och krav på medfinansiering. I de fall staten finansierar utvecklingen av ny teknik är det rimligt att staten vidtar åtgärder för att säkerställa att nytta av en eventuell export kommer försvaret till del genom exempelvis avtal om royalty och licensavgifter.

Innovationsprogram kan initieras och förvaltas av flera myndigheter. Vinnova har erfarenhet av att initiera och förvalta motsvarande program. Försvarsmakten, FMV och MSB har erfarenhet av att lägga forsknings- och teknikutvecklingsuppdrag till företag, forskningsinstitut, universitet. Utredningen bedömer att såväl sektorskunskap som kunskap om förvaltning av innovationsprogram är relevant för att kunna etablera ett välfungerande sådant.

Utredningen föreslår därför att regeringen uppdrar åt Försvarsmakten att tillsammans med Vinnova och FMV föreslå hur innovationsprogram för forskning och utveckling inom teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet ska etableras och förvaltas. Inom ramen för uppdraget bör erfarenheter från andra statliga aktörer, exempelvis från MSB, FOI, universitet och högskolor samt RISE beaktas, liksom erfarenheter från relevanta privata aktörer.

Hur mycket medel som ska avsättas till innovationsprogrammen behöver fastställas. Utredningen noterar att Försvarsmakten och

Vinnova i dag finansierar statens del av NFFP med cirka 15 respektive 30 miljoner kronor. Det befintliga samverkansprogrammet inom ramen för anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* uppgår till drygt 30 miljoner kronor. Försvarsmakten har vidare redovisat att anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* kommer öka från 832 miljoner kronor 2022 till 987 miljoner kronor 2024. Därtill tillkommer förändringar som kan bli följden av försvarsanslagens tillväxt upp till två procent av BNP. Utredningen konstaterar att det pågår ett arbete med att klargöra hur de ökade anslagsmedlen ska användas och fördelas på olika anslag. Utredningen ser inga skäl att föregå det arbetet. Därför föreslår utredningen att Försvarsmakten med stöd av FMV får i uppdrag att klargöra hur mycket medel som bör läggas på innovationsprogram för att tillgodose det militära försvarets behov.

15.1.6 Behov av analyser och underlag

Utredningens förslag: Åtgärder bör vidtas för att utveckla analyser och underlag som möjliggör bedömningar och avvägningar inom materielförsörjningen samt för att följa utvecklingen inom försvarsmarknaden.

Regeringen bör i ett första steg uppdra åt Totalförsvarets forskningsinstitut att utarbeta ett förslag på hur förutsättningarna för materielförsörjningen och utvecklingen inom försvarsmarknaden kan följas upp.

Regeringen bör även uppdra åt Totalförsvarets forskningsinstitut att med stöd av Försvarsmakten och Försvarets materielverk utarbeta metoder för att beskriva, definiera ambitionsnivåer för och beräkna ekonomisk omfattning av strategiska materielområden.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att förslaget till materielförsörjningsstrategi förutsätter fördjupad kunskap om ett antal sakförhållanden i materielförsörjningen för att kunna följas upp på det sätt som utredningen har redogjort för i kapitel 14. Det handlar exempelvis om hur försvarsmarknaden ser ut och utvecklas i Sverige och internationellt,

hur Sveriges import och export utvecklas och omfattningen på forskning och utveckling.

Utredningen har i detta betänkande strävat efter att nyttja den tillgängliga informationen som finns vid SOFF, enskilda företag, Försvarsmakten, FMV, FOI och Inspektionen för strategiska produkter samt internationella sammanställningar för att beskriva företeeser och tillstånd inom försvarsmarknaden och materieförsörjningen. Utredningen har i flera fall behövt göra skattningar och indikativa beräkningar för att beskriva även enkla relationer och trender (se kapitel 7). Utredningen konstaterar därför att det tillgängliga underlaget behöver förfinas och systematiseras på ett sätt som möjliggör en uppföljning av förutsättningarna för materieförsörjningen. Det handlar bland annat om att identifiera vad som ska mätas och kunna göra tillförlitliga tidsserier, men också om att identifiera de frågeställningar som behöver ställas till materialet för att följa utvecklingen inom försvarsmarknaden och materieförsörjningen.

Utredningen föreslår att regeringen i ett första steg uppdrar åt FOI att utarbeta ett förslag på hur förutsättningarna för materieförsörjningen och utvecklingen inom försvarsmarknaden kan följas upp. I uppdraget bör ingå att göra en kartläggning av de analyser och uppföljningar som myndigheterna genomför i dag.

Utredningens förslag till materieförsörjningsstrategi förespråkar en systematiserad dialog med företagen, vilken innefattar områden som exportstöd och forskning och utveckling. Staten behöver därför ha en god uppfattning om vilken kompetens och kapacitet som finns inom landet. Detta gäller i synnerhet de små och medelstora företagen. Behovet av kunskap om försvarsmarknaden understryks även av EDF och EU:s övriga initiativ med bäring på försvarsområdet och försvarsmarknaden. Även utifrån perspektiv som försörjningssäkerhet och sårbarhetsanalyser behövs kunskap om företagen.

Det finns ett särskilt behov av kunskap om strategiska materielområden. Utredningen föreslår i kapitel 12 att långsiktiga inriktningar fastställs av regeringen på underlag från ansvariga myndigheter. Inriktningarna bör ange syftet med att peka ut området samt vilken ambitionsnivå som bör gälla. Inriktningarna ska säkerställa medvetna och tydliggjorda val.

Fastställandet av långsiktiga inriktningar för de strategiska materielområdena förutsätter en utvecklad metod för att identifiera och beskriva behovet, definiera ambitionsnivåer samt ekonomiskt beräkna

och prognostisera strategiska materielområden. Utredningen föreslår därför att regeringen uppdrar till FOI att med stöd av Försvarsmakten och FMV utarbeta metoder för att beskriva, definiera ambitionsnivåer för och beräkna ekonomisk omfattning av strategiska materielområden.

15.2 Övriga rekommendationer

15.2.1 Ett utvecklat nordiskt samarbete kring försörjningssäkerhet

Utredningens rekommendation: Samarbetet med de övriga nordiska länderna på försörjningssäkerhetsområdet bör utvecklas. Följande åtgärder bör vidtas:

- Försvarets materielverk uppdras att inventera behovet av kris-handelsavtal för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för det militära försvarets behov.
- Försvarets materielverk uppdras att i samverkan med branschorganisationen SOFF utveckla samverkansformer för att säkerställa Sveriges förutsättningar att prioritera leveranser till de nordiska länderna.

Skälen till utredningens rekommendation

Bakgrund

År 2017 trädde det nordiska samförståndsavtalet rörande försvarsmaterielsamarbete¹⁰ i kraft. 2020 kompletterades avtalet med ett försörjningssäkerhetsannex. En av Nordefcos målsättningar för 2025 är ett utvecklat samarbete rörande militär försörjningssäkerhet.¹¹

Under det finska ordförandeskapet 2021 sammanställdes en rapport i syfte att bland annat belysa Covid 19-pandemins effekter på

¹⁰ Agreement on Nordic Defence Materiel Cooperation.

¹¹ *Nordefco Defence Cooperation Vision 2025*. Oslo den 13 november 2018.

www.nordefco.org/Files/nordefco-vision-2025-signed.pdf (Hämtad 2022-04-10).

nordisk försörjningssäkerhet.¹² Enligt rapporten visar pandemin på att så kallad ”just-in-time-planering” medför låg resiliens samt att det blivit än viktigare med närmare dialog mellan myndigheter och andra aktörer, så som försvarsföretag. De nordiska försvarsföretagen har under pandemin upplevt en allvarligt försämrad leveranssäkerhet i försörjningskedjorna, vilket resulterat i brist på bland annat komponenter och insatsvaror. I rapporten understryks betydelsen av att nå de målsättningar som låg till grund för samförståndsavtalet rörande försvarsmaterielsamarbete inklusive det efterföljande försörjningssäkerhetsannexet. De implementeringsarrangemang som ska färdigställas under annexet kan enligt rapporten förbättra beredskapen för nya kriser liknande den som uppstod under pandemin. Det kan inbegripa flera åtgärder på myndighetsnivå för att förbättra försörjningssäkerheten likväl som mellan försvarsföretag för tillverkning i de nordiska länderna.

Det finns förutsättningar för ett fördjupat samarbete

Utredningen konstaterar att kriget i Ukraina och den globala säkerhetspolitiska utvecklingen understryker betydelsen av samarbete mellan de nordiska länderna för att säkerställa en tillfredsställande försörjningssäkerhet. Det finsk-svenska samarbetet på försvarsmaterielområdet har också fördjupats, vilket bland annat resulterat i ett avtal om gemensam upphandling av eldhandvapen och tillhörande teknik.¹³

Utredningen bedömer att samförståndsavtalet rörande försvarsmaterielsamarbete och försörjningssäkerhetsannexet skapar grundläggande avtalsmässiga förutsättningar för ett fördjupat nordiskt samarbete på försvarsmaterielområdet. Incitamenten för ett fördjupat samarbete har tidigare inte alltid förmått överbrygga skillnader i bland annat synen på kompensationsåtaganden och exportkontrollreglerverk. Utredningen bedömer att incitamenten har förstärkts, bland annat till följd av säkerhetsläget i närområdet och behovet av samarbete inom ramen för EDF.

¹² Nordefco. *Nordefco Final report on Military Security of Supply*. Helsingfors: Finnish Ministry of Defence, 2021. www.defmin.fi/files/5238/2021_NORDEFECO_SoS_report.pdf (Hämtad 2022-04-10).

¹³ Se Försvarets materielverk. Avtal med Finland om gemensam upphandling av eldhandvapen och tillhörande teknik. *Försvarets materielverk*. www.fmv.se/aktuellt--press/aktuella-handelser/eldhandvapen-sverige-finland/ (Hämtad 2022-04-10).

Under 2021 fokuserades samarbetet inom ramen för försörjningssäkerhetsannexet till ammunitionsområdet.¹⁴ Utredningen bedömer att även tyngre system skulle kunna inkluderas i arbetet.

Möjliga utvecklingsområden

De ovan nämnda avtalen, den geografiska närheten och det djupa samarbetet mellan de nordiska länderna skapar förutsättningar för att gemensamt utveckla försörjningssäkerheten ytterligare. Utredningen anser att ett utvecklat nordiskt samarbete kring försörjningssäkerhet bidrar till robusta försörjningslösningar och en ökad uthållighet i det militära försvaret.

Utredningen bedömer att ett möjligt utvecklingsområde skulle kunna vara en förnyad tillämpning av de krishandelsavtal som ingicks med Norge 1986 och Finland 1992. Avtalen är fortfarande giltiga, men tillämpas inte. Syftet med avtalen är att varuutbytet ska fullgöras i internationella krislägen, det vill säga parterna åtar sig att inte införa exportrestriktioner. Avtalen omfattar strategiska råvaror och insatsvaror. Avtalen fyller en viktig funktion genom att bidra till förutsättningarna för att upprätthålla produktionen av viktiga produkter. Eftersom befintliga krishandelsavtal utarbetades under andra förutsättningar, bedömer utredningen att behovet av krishandelsavtal bör inventeras, att befintliga avtal därefter ses över och uppdateras samt att det görs en analys av huruvida avtal behöver upprättas även med andra länder. Regeringen bör därför i ett första steg uppdra åt FMV att inventera behovet av krishandelsavtal för att säkerställa inhemsk produktionsförmåga för det militära försvarets behov. Om ett sådant behov föreligger behöver regeringen ta ställning till vilken myndighet som bör ges uppdraget att se över, uppdatera och komplettera befintliga krishandelsavtal. Utredningen bedömer att en sådan uppgift eventuellt bör ligga på MSB.

Utredningen bedömer att ett annat möjligt utvecklingsområde är utarbetandet av uppförandekoder som skapar förutsättningar för leveransprioritet till andra länder.

Utöver det nordiska försörjningssäkerhetsannexet finns ramavtalet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige

¹⁴ Nordefco. *Nordefco Annual Report 2021*. Helsingfors: Ministry of Defence of Finland, 2022. www.nordefco.org/files/NORDEFECO_Report_2021_SCREEN.pdf (Hämtad 2022-04-10).

och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin som undertecknades den 27 juli 2000¹⁵ samt försörjningssäkerhetsannexet till det bilaterala samförståndsavtalet med USA¹⁶. Gemensamt för dessa avtal är att de påkallar prioritet i leveranser mellan avtalsslutande länderna. Leveransprioritet är ett sätt att begränsa risken i försörjningskedjan. Genom bestämmelserna om leveransprioritet fyller försörjningssäkerhetsavtalen en viktig funktion i att skapa förutsättningar för utvecklingen av ömsesidiga beroenden mellan länder, vilket i förlängningen förbättrar marknadstillträdet för företagen. För att understödja leveransprioritet till andra länder när det inte råder höjd beredskap i Sverige, krävs en överenskommelse mellan staten och de företag som kan komma i fråga. En sådan överenskommelse i form av en uppförandekod finns till stöd för det bilaterala försörjningssäkerhetsannexet med USA.¹⁷ Det finns emellertid inga motsvarande överenskommelser till stöd för det nordiska försörjningssäkerhetsannexet. Utredningen anser mot denna bakgrund att regeringen bör uppdra åt FMV att i samverkan med branschorganisationen SOFF utveckla samverkansformer för att säkerställa Sveriges förutsättningar att prioritera leveranser till de nordiska länderna.

15.2.2 Utvecklad samverkan inom staten vid större materielanskaffningar

Utredningens rekommendation: Regeringen bör uppdra åt Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket att samverka inför och vid större materielanskaffningar i syfte att

- kravställa och utforma större materielsystem på ett sätt som skapar förutsättningar för en flexibel användning inom staten
- bättre nyttja kompetensen vid Försvarets materielverk.

¹⁵ Proposition 2000/01:49. *Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin*. Samarbetet kallas i dagligt tal för Sexnationerssamarbetet.

¹⁶ SÖ 2006:32. *Bilaga III – Tillämpningsöverenskommelse för att uppfylla de nationella försvarskravet om leveranssäkerhet*. Bilagan hör till *Överenskommelsen av den 16 juni 1987 med Amerikas Förenta Stater om principerna för ömsesidigt samarbete inom försvarsupphandlingsområdet* (SÖ 1987:44).

¹⁷ Överenskommelsen ingicks 2007 mellan Försvarets materielverk och dåvarande Sveriges försvarsindustriföreningen.

Skälen till utredningens rekommendation

Utredningen har under arbetet konstaterat att flera offentliga aktörer utanför det militära försvaret gör investeringar i materiel, så som fartyg, flygplan, helikoptrar, fordon och sambandssystem. Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Polismyndigheten är tre exempel på myndigheter som i olika utsträckning upphandlar denna typ av produkter.

Utredningen konstaterar att upphandlingar av fartyg, flygplan, helikoptrar, fordon och sambandssystem på grund av ekonomisk omslutning samt teknisk och kommersiell risk, ofta är komplexa. Materielen har ofta relativt långa livscykler och upphandlas sällan. Det innebär att det är en utmaning att bygga upp erfarenhet och kompetens att genomföra sådana upphandlingar. Utredningen bedömer att det därför är önskvärt att den erfarenhet och kompetens som finns inom staten nyttjas så långt det är möjligt. Den statliga myndighet som mest regelbundet upphandlar materiel är FMV. Utredningen anser därför att verket bör stödja även andra statliga myndigheter än Försvarsmakten vid större materielanskaffningar. Det kan ske antingen genom att FMV ger råd till den upphandlande myndigheten, eller genom att den myndighet som förbereder en upphandling uppdrar åt verket att genomföra upphandlingen.

Utredningen konstaterar vidare att kravställning och upphandling av materiel sker med utgångspunkt i de upphandlande myndigheternas uppgift och ansvar. Den materiel som anskaffas ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv för de uppgifter den ska bidra till att lösa. Samtidigt anser utredningen att fartyg, flygplan, helikoptrar, fordon och sambandssystem intar en viss särställning bland statens samhällsinvesteringar då de ofta är flexibelt användbara för att lösa ett flertal olika uppgifter relaterade till bland annat skydd, säkerhet, övervakning och räddningstjänst. Det är, bedömer utredningen, önskvärt att olyckor, katastrofer och hot kan mötas med statens samlade resurser när det är praktiskt möjligt. Därför anser utredningen att kravställningar inför upphandling av materiel i större utsträckning än i dag bör samordnas inom staten. Det kan ske genom att den upphandlande myndigheten begär de närmast berörda övriga myndigheternas yttrande över kravspecifikationen inför det att den fastställs. FMV kan inom ramen för sitt stöd till en upphandlande myndighet inhämta Försvarsmaktens yttrande.

Möjligheten till samordning av investeringar har analyserats tidigare. I promemorian *Ökad sjöstödssamverkan!* bedömde Statskontoret att det finns en begränsad potential till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna.¹⁸ Maritimutredningen föreslog å sin sida att de sjöverkande myndigheterna utvecklar sin samverkan kring investeringsplaner i syfte att skapa förutsättningar för merutnyttjande av operativa resurser.¹⁹ Ett positivt exempel som Maritimutredningen lyfte fram var det norska Kystvaksrådet, inom ramen för vilket verksamhetens intressenter ges möjlighet att framföra förslag, prioriteringar och synpunkter.

Utredningen konstaterar mot denna bakgrund att det sannolikt inte finns någon nämnvärd potential till kostnadsbesparingar. Där emot bedömer utredningen att ett effektivt nyttjande av kompetensen inom staten kan bidra till att staten bibehåller och kan utveckla en god beställarkompetens. Vidare kan en ökad samverkan kring kravspecifikationer inför större materielanskaffningar bidra till utvecklingen av krisberedskapen och totalförsvaret.

Utredningen har övervägt behovet av författningsförslag för att genomföra rekommendationen. Det tycks inte finnas några hinder för ett utvecklat arbetssätt i enlighet med vad utredningen rekommenderar. Enligt 6 § förordningen (2007:854) med instruktion för FMV, får verket inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla tjänster åt andra än Försvarsmakten. Mot denna bakgrund föreslår utredningen i ett första steg ett särskilt uppdrag till FMV, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket. Med ledning av erfarenheterna av en utvecklad samverkan kan behovet av förtydliganden av myndigheternas instruktioner därefter övervägas.

¹⁸ Statskontoret. *Ökad sjöstödssamverkan!*. Statskontoret 2011:5. Stockholm: Statskontoret, 2011.

¹⁹ SOU 2012:48. Maritimutredningen. *Maritim samverkan*. s. 84.

15.2.3 Hemlighållande av patentansökningar och patent vid höjd beredskap och ytterst i krig

Utredningens rekommendation: Regeringen bör uppdra åt Patent- och registreringsverket att i samverkan med Försvarets materielverk se över och vid behov lämna författningsförslag för att säkerställa att patentansökningar och patent som bör vara hemliga inte offentliggörs på grund av att myndigheter vid höjd beredskap inte kan fullgöra sina uppgifter enligt lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar.

Skälen till utredningens rekommendation

Lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar föreskriver att Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar ska pröva hemlighållande av försvarsuppfinningar. Lagens 6 § anger en tidsfrist på två månader för FMV att pröva huruvida det finns behov av att hemlighålla en försvarsuppfinning eller inte samt för granskningsnämnden att förordna om hemlighållande. Enligt lagens 8 § ska granskningsnämnden årligen ompröva förordnandet om att fortsatt hemlighålla de aktuella patenten.

Om inte förordnande att hemlighålla patentansökningar respektive årlig omprövning kan ske inom angivna tider, riskerar patent som bör vara hemliga att offentliggöras.

Lagen innehåller ingen särskild reglering av hur hemlighållande av patentansökningar och patent ska säkerställas vid höjd beredskap eller ytterst i krig.

För att Granskningsnämnden ska kunna fullgöra sina åtaganden enligt lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar krävs att en beslutsamässig nämnd kan sammankallas. För såväl prövning av nya patentansökningar som för den årliga omprövningen är granskningsnämnden vidare beroende av FMV och Patent- och registreringsverket som båda har viktiga uppgifter enligt lagen. Enligt vad utredningen erfar är Patent- och registreringsverket i nuläget inte utpekad som bevakningsansvarig myndighet eller föreslagen som beredskapsmyndighet. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det föreligger osäkerhet i hur hemlighållande av försvarsuppfinningar ska säkerställas vid höjd beredskap. Utredningen föreslår därför att regeringen vidtar åtgär-

der för att säkerställa att patentansökningar och patent som bör vara hemliga inte offentliggörs på grund av att myndigheter inte kan fullgöra sina uppgifter enligt lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar.

15.2.4 Finansiella villkor som möjliggör tillväxt

Utredningens rekommendation: Regeringen bör se över de finansiella villkoren efter 2023 för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagspost 3 *Vidmakthållande av materiel och anläggningar*.

Skälen till utredningens rekommendation

Utredningen kan konstatera att försvarsbeslutet 2020 lett till ett ökat behov av materiel och att aviseringen om att öka försvarsanslagen ytterligare kommer att kräva en utökad anskaffning av materiel under kommande år. Enligt Försvarmaktens skrivelse Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret kan anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* komma att förstärkas från cirka 19 miljarder kronor 2022 till cirka 38 miljarder kronor 2025 i 2022 års prisläge.²⁰

Inom ramen för materielanslagen hanteras stora materielinvesteringar. Ibland blir dessa försenade eller behöver tidigareläggas. Det kan innebära att anslagsbelastningen förskjuts över årsskiften. I kapitel 6 konstaterar utredningen att förändringar av anslagsramarna ökar komplexiteten i myndigheternas ekonomiska planering, eftersom åtgärder ofta får effekter på anslagsbelastningen över flera budgetår. Därför är långsiktiga planeringsförutsättningar av särskilt stor betydelse för materieförsörjningen, inte minst vid ambitionsökning.

Enligt 3 kap. 8 § budgetlagen (2011:203) får ett anslag tillfälligt överskridas genom att en kredit av det anvisade anslaget tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med motsvarande belopp. Regeringen får ta i anspråk en kredit på högst 10 procent. Enligt 8 § andra stycket anslagsförordningen (2011:223) får en myn-

²⁰ Försvarmakten. 2022-04-08. *Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret*. Bilaga 1. FM2021-19703:18.

dighet disponera en anslagskredit på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter med tre procent av det tilldelade beloppet.

Budgetlagen 3 kap. 10 § ger regeringen möjlighet att under följande år använda anslagsmedel som inte nyttjats.²¹ Enligt 7 § andra stycket anslagsförordningen (2011:223), får en myndighet disponera ett anslagssparande på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter med tre procent av det tilldelade beloppet.

I 2022 års regleringsbrev är anslagskrediterna fem procent för anslaget 1:3 *Anskaffning och materiel och anläggningar*²² och två procent för anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagspost 3 *Vidmakthållande av materiel och anläggningar*²³. Då stora materielinvesteringar förskjuts kan det innebära att kommande års materielinvesteringar trängs ut och att de medel som inte nyttjas innevarande år dras in till statskassan. På motsvarande sätt kan en låg anslagskredit innebära att tidigareläggning av stora materielinvesteringar över ett årsskifte inte är möjligt. Sammantaget innebär denna ordning att flexibiliteten i hanteringen av framför allt stora materielprojekt är låg, vilket i sin tur kan leda till att materielprojekt som regeringen beslutat om inte kan realiseras.

På delar av infrastrukturområdet finns en praxis med ett större mått av finansiell flexibilitet. Enligt denna praxis har Trafikverket anslagskrediter på tio procent för de flesta anslagsposterna under investeringsanslagen, 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och 1:2 *Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur*, inom utgiftsområdet 22 Kommunikationer. Trafikverket har därtill sedan 2015 fått behålla allt anslagssparande för de stora anslagsposterna. Det innebär goda möjligheter för att investeringar som förskjuts mellan budgetår kan finansieras utan att påverka utrymmet för andra investeringar. Därmed ökar förutsättningarna för att politikens intentioner kan fullföljas.

Ovanstående förhållanden har bland annat uppmärksammats av utredningen Investeringsplanering för försvarsmateriel och utredningen Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvars-

²¹ Ett anslagssparande får användas som längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten.

²² Regeringsbeslut 10. 2021-12-1. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk* Fö2021/00104 m.fl.

²³ Regeringsbeslut 5. 2022-03-24. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarsmakten* Fö2022/00125 (delvis).

makten.²⁴ Båda utredningarna föreslog att en anslagskredit om 10 procent skulle beviljas för den del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som avser utgifter utanför staten. Båda utredningarna berörde också att frågan om anslagssparande borde beaktas.

Försvarsmakten har föreslagit förändrade villkor för anslagskredit och anslagssparande för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, anslagspost 2 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslagspost 3 *Vidmakthållande av materiel och anläggningar* i sitt underlag till regeringen den 24 februari 2022.²⁵ Försvarsmakten föreslår att anslagskrediten ska uppgå till 10 procent och att allt anslagssparande får behållas.

I den politiska överenskommelse om det militära och civila försvaret som undertecknades den 16 mars 2022 anförs att Försvarsmakten, FMV och Försvarets radioanstalt ska ges ändrade finansiella villkor avseende anslagskredit om 10 procent åren 2022 och 2023 och att regeringen avser pröva behov av anslagssparande upp till 10 procent för 2022 i syfte att ge ökad flexibilitet att kunna tidigare-lägga redan planerade åtgärder och anpassa verksamheten utifrån det försämrade omvärldsläget.²⁶

Utredningen rekommenderar med anledning av ovanstående att materielanslagens finansiella villkor efter 2023 ses över så att förutsättningarna blir likvärdiga Trafikverkets och möjligheterna att hantera tillväxten under kommande budgetår på ett rationellt sätt förbättras. En förändring av de finansiella villkoren kan påverka statens utgiftstak och lånebehov, vilket bör beaktas i värderingen av utredningens rekommendation.

²⁴ SOU 2014:15. Investeringsplanering för försvarsmateriel. *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess* och SOU 2016:88. Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten. *Logistik för högre försvarsberedskap*.

²⁵ Försvarsmakten. 2022-02-24. *Åtgärder för att öka Försvarsmaktens förmåga under 2022*. FM2021-19703:6.

²⁶ *Överenskommelse om det militära och civila försvaret*. Stockholm den 16 mars 2022.

16 Konsekvensanalys

Av kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.¹

16.1 Förslag till materielförsörjningsstrategi

Utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret i kapitel 13 är utredningens mest omfattande förslag.

Strategin ska vara vägledande för statens agerande inom materielförsörjningen genom att tydliggöra vilka vägval staten behöver göra, vilka åtgärder som ska vidtas samt vilka beaktanden som måste ske i arbetet. Inom vissa områden beskriver strategin också vilken ambition staten bör ha i vissa frågor. De ambitionsnivåer som anges i strategin tar sin utgångspunkt i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025² och är därmed inte utredningens egna ställningstaganden.

Strategin anger hur materielförsörjningen ska bedrivas för att uppnå målet med en effektiv, säker och långsiktigt hållbar försörjning. Strategin anger däremot inte vilka eventuella förändringar jämfört med dagens materielförsörjning som krävs för att uppnå målet. Det finns ingen materielförsörjningsstrategi på regeringsnivå som

¹ SFS 1998:1474. *Kommittéförordning*. Paragraf 14.

² Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

utredningens förslag är ämnad att ersätta och därför finns inte heller något nuläge att basera en sådan analys på.

Utredningen bedömer att huvuddelen av de åtgärder strategin anger ska utföras genomförs redan i dag. Strategins bidrag är på denna punkt i första hand att tydliggöra hur åtgärderna hänger ihop med andra delar av försörjningen.

Utredningen bedömer inte att strategin leder till några nya eller ökade kostnader. Genom ett konsekvent utnyttjande av materielförsörjningsstrategin bedömer utredningen att kostnadseffektiviteten förbättras. Utredningen bedömer att strategin inte kräver någon mer omfattande arbetsinsats för förvaltning och uppföljning än det arbete som sker redan i dag för att följa upp och förvalta befintligt arbetssätt. Möjligen kan förekomsten av en strategi som är normerande för materielförsörjningen underlätta uppföljningen så att den kan genomföras på ett mer effektivt sätt än i dag.

Strategin anger vägval som behöver göras. Enskilda vägval kan leda till kostnader men det är inte möjligt att kostnadsberäkna eller konsekvensbedöma företeelsen vägval som sådan eftersom ett sådant resonemang blir hypotetiskt. Det är i det enskilda fallet som kostnader kan uppstå eller sparas in.

Strategin innehåller ett mål för materielförsörjningen samt 14 huvudpunkter som ska vägleda statens agerande. Utredningen redovisar nedan en konsekvensanalys för var och en av dessa punkter.

Tabell 16.1 Fördjupad konsekvensanalys av strategins huvudbudskap

Mål/budskap	Konsekvensanalys
Målet med materielförsörjningen är att säkerställa det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig såväl i dag som i framtiden. Försörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar.	Målet tar sin utgångspunkt i den bedömning regeringen gör i propositionen Totalförsvaret 2021–2025. Jämfört med denna bedömning innebär målet inte någon ambitionsökning eller förändrad inriktning för materielförsörjningen utan det tydliggör att såväl dagens som framtidens behov ska mötas samt vikten av balans mellan effektivitet, säker försörjning och behovet av långsiktig hållbarhet.

Mål/budskap	Konsekvensanalys
<p>Planering och ledning av materieförsörjningen ska genomföras på ett sätt som gör att behov kan mötas i såväl fred som kris och krig. Samordning ska ske med övriga delar av förmågeutvecklingen och planering och ledning ska möjliggöra att nya brådskande behov kan mötas och att uppkomna möjligheter nyttjas. Planering ska ske för att kunna genomföra påskyndad materieförsörjning.</p>	<p>Materieförsörjningen planeras och leds redan i dag varför detta inte innebär något tillkommande arbete. Detsamma gäller kraven på hur planeringen och ledningen ska genomföras. Planering för påskyndad materieförsörjning är en direkt konsekvens av att regeringen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 anger att Försvarsmakten ska ha en planering för forcerad förbandsproduktion.</p>
<p>Staten ska sträva efter uthålliga och robusta försörjningslösningar. Dessa bör dimensioneras för en uthållighet på minst tre månader, i första hand genom lagerhållning och i andra hand genom avtal. Staten ska identifiera de krigsviktiga företag vars produktion av materiel eller tjänster är av stor vikt för det militära försvaret i krig.</p>	<p>Ambitionsnivån tre månaders uthållighet tar sin utgångspunkt i regeringens inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 och innebär således inte någon ambitionsökning.³ Vare sig strategin eller inriktningen för Försvarsmakten 2021–2025 anger vid vilken tidpunkt denna uthållighet ska vara uppnådd. Utredningens bedömning är att den av regeringen angivna ambitionen inte går att uppnå enbart genom avtal och överenskommelser.</p>
<p>Staten ska säkerställa ett tydligt beslutsfattande och medvetna vägval. Avvägning ska göras mellan effektivitet, säkerhet, långsiktig hållbarhet och handlingsfrihet att möta nya eller förändrade behov. Risker ska identifieras och hanteras på ett sätt som möjliggör ett väl avvägt risktagande.</p>	<p>Utpekande av krigsviktiga företag är inte i sig någon kostnadsdrivande åtgärd utan är en konsekvens av det arbete som måste göras för att identifiera osäkerheter i nya och befintliga försörjningskedjor. Arbetet genomförs sedan tidigare. Såväl Försvarsberedningen⁴ som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet⁵ bedömde den årliga kostnaden för ett system för att hantera totalförsvarsviktiga företag till 50 miljoner kronor per år. Strategin kräver dock inte att något sådant system upprättas eller upprätthålls.</p> <p>Detta budskap innebär inte något nytt eller tillkommande arbete utan tydliggör endast krav på arbetets utförande. Konsekvenser av de vägval staten gör och vilken risk som tas är följden av beslut i enskilda materielprojekt och inte resultat av strategin.</p>

³ Regeringsbeslut 30. 2020-12-17. *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*. Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

⁴ Ds 2017:66. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

⁵ SOU 2019:51. *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. Näringslivets roll inom totalförsvaret*.

Mål/budskap	Konsekvensanalys
<p>Staten ska genomföra materieförsörjningen utifrån ett livscykelperspektiv på såväl kostnader som på försörjningsförutsättningar.</p>	<p>Detta budskap innebär inte något nytt eller tillkommande arbete utan tydliggör endast krav på arbetets utförande. Konsekvenser kan uppstå till följd av beslut i enskilda materielprojekt men är inte resultat av strategin.</p>
<p>Staten ska vid anskaffning och vidmakt-hållande anpassa sitt agerande till rådande förutsättningar i det aktuella fallet för att kunna nyttja marknadens möjligheter att snabbt och effektivt möta aktuella behov, nyttja möjligheter till kostnadsdelning samt nyttja investeringar som redan gjorts av staten eller andra aktörer.</p>	<p>Budskapet är att staten ska sträva efter effektiva lösningar. Detta bedöms inte leda till några ökade ekonomiska kostnader för staten eller andra konsekvenser på samhället. Eftersom en detaljerad nulägesbild inte existerar är det inte möjligt att bedöma huruvida ställningstagandet resulterar i vägval som leder till mer effektiva lösningar än i dag.</p>
<p>Staten ska beställa utveckling av materiel om marknaden inte kan möta nödvändiga operativa behov eller om det ger tydliga fördelar avseende effektivitet, säkerhet eller långsiktig hållbarhet.</p>	<p>Budskapet anger under vilka förutsättningar staten ska finansiera utveckling. Strategin anger däremot inte någon ambition för hur mycket utveckling staten ska finansiera. Det är således inte möjligt att bedöma om strategin kommer att leda till att staten finansierar mer eller mindre utveckling än i dag och inte heller om en eventuell förändring skulle leda till ökade eller minskade kostnader för staten. Sådana förändringar är konsekvenser av de vägval staten gör i varje enskilt fall. Det finns ingen grund för några slutsatser om att utveckling med automatik leder till högre eller lägre kostnader för staten.</p>
<p>Staten ska söka och nyttja internationella samarbeten i alla faser av materielens livscykel i de fall det bidrar till att möta det militära försvarets behov och till en effektiv och säker försörjning.</p>	<p>Budskapet anger under vilka förutsättningar staten ska delta i internationella samarbeten, inte vilken ambition som ska gälla. Det är inte möjligt att bedöma om dessa förutsättningar innebär att omfattningen på statens internationella samarbeten ökar eller minskar. Utredningen bedömer dock att statens kostnader för internationella samarbeten inte kommer att öka utan att det faktum att effektivitet tydliggörs som ett värderingskriterium snarare kommer att leda till en ökad kostnadsmedvetenhet inför och i samarbeten.</p>

Mål/budskap	Konsekvensanalys
<p>Staten ska finansiera och bedriva forskning och utveckling för att kunna nyttja teknikens möjligheter för att möta framtida behov. Av staten finansierad forskning och utveckling bör prioriteras till integritetskritiska områden samt till andra områden där staten inte kan dra nytta av andras resultat. EDF bör, i de fall det är möjligt, användas som komplement till nationell forskning och utveckling.</p>	<p>Staten finansierar redan i dag försvarsrelaterad forskning och utveckling via anslaget 1:4. Budskapet i strategin anger inte att ambitionen ska öka eller minska utan tydliggör endast vilka syften forskning och utveckling har. Strategin anger inte heller någon förändrad ambition för Sveriges deltagande i EDF.</p>
<p>Staten ska säkerställa att av staten finansierad forskning och utveckling kan nyttiggöras i materieförsörjningen.</p>	<p>Budskapet innebär ingen förändrad ambition eller tillkommande verksamhet jämfört med dagens situation.</p>
<p>Statens ska identifiera och inrikta strategiska materielområden för att säkerställa tillgång till nationell kompetens och kapacitet av avgörande betydelse.</p>	<p>Strategin anger inte att några nya strategiska områden bör identifieras eller inriktas. Strategin anger inte heller att ambitionen för de i dag utpekade väsentliga säkerhetsintressena ska förändras. I strategin tydliggörs att eventuella åtgärder för att upprätthålla nödvändig kompetens bör utgöras av sådana som ändå skulle kommit till för att möta försvarets operativa behov. Utredningens förslag innebär således inte några förändrade kostnader. Sådana kan dock tillkomma om nya områden pekas ut eller om ambitionen för de befintliga ökas.</p>
<p>Staten ska genom ett tydligt mål och fastställda prioriteringar säkerställa ett samlat och ensat agerande inom det försvarsrelaterade EU-samarbetet.</p>	<p>Strategin anger inte vilket mål eller vilka prioriteringar som ska gälla för Sveriges deltagande i det försvarsrelaterade EU-samarbetet. Eventuella kostnader eller andra konsekvenser beror på hur ett sådant mål eller prioriteringar utformas.</p>
<p>Staten ska föra dialog med företagen i syfte att identifiera och nyttja marknadens möjligheter.</p>	<p>Utredningens bild är att dialog förs redan i dag. Strategin anger inte någon utökad omfattning på dialogen jämfört med i dag utan dess bidrag är att strukturera dialogen samt tydliggöra vilka syften dialogen bör möta. Budskapet i strategin bedöms inte innebära några ambitionsförändringar som leder till ökade kostnader.</p>
<p>Staten bör bidra till svenska försvarsföretags möjligheter att upprätthålla och utveckla sin konkurrenskraft. Detta inkluderar att identifiera och driva gemensamma intressen och prioriteringar inom EU-samarbetet, att upprätthålla dialog samt att agera konsekvent.</p>	<p>Budskapet innebär inte några konkreta åtgärder som kan innebära kostnader för staten utan är en sammanfattning av verksamhet som beskrivs i andra punkter.</p>

Mål/budskap	Konsekvensanalys
Staten ska främja och stödja export som bidrar till materieförsörjningen.	Strategin anger ingen förändrad ambitionsnivå för exportfrämjande och exportstöd jämfört med i dag. Utredningen lämnar ett separat förslag om en översyn av exportstödet men strategin är inte beroende av detta förslag. Budskapet i strategin bedöms därför inte leda till några ökade kostnader för staten.

Utredningens förslag till strategi ska vägleda statens agerande och har därför inte någon direkt påverkan på andra aktörer. Strategin beskriver dock hur staten ska förhålla sig till svenska och utländska företag varför dessa indirekt påverkas. Utredningen har dock inte identifierat någon del av strategin som påtagligt förändrar företagets situation eller försvårar deras verksamhet.

Utredningen gör bedömningen att ett genomförande av strategin inte skulle påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller regioner. Strategin förväntas inte få betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den kommunala självstyrelsen och offentlig service i olika delar av landet. Strategin påverkar inte heller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller jämställdheten mellan män och kvinnor.

På vissa orter utgör försvarsföretag ett dominerande inslag. Eftersom strategin inte anger några förändringar i ambitionsnivå eller hur enskilda materielområden ska hanteras är utredningens bedömning att strategin som sådan inte påverkar sysselsättningen i olika delar av landet.

16.2 Övriga förslag och rekommendationer

16.2.1 Påverkan på statens kostnader

Utredningen har utöver förslaget till strategi lagt andra förslag och rekommendationer som syftar till att stödja genomförandet av strategin och stärka förutsättningarna för materieförsörjningen. Dessa förslag framgår av kapitel 15. Utredningen bedömer att det endast är statens kostnader som påverkas av de förslag som redovisas. Kommuner, regioner och enskilda bedöms därmed inte få ökade kostnader.

Utredningen har sammanställt förslagen och rekommendationerna och deras bedömda kostnadspåverkan i tabell 16.2.

Tabell 16.2 Utredningens övriga förslag och rekommendationer och bedömda kostnader

Nr	Namn på förslag eller rekommendation	Bedömd kostnad (mnkr)	Påverkade myndigheter	Berörda anslag och anslagsposter ¹
<i>Förslag</i>				
1	Krigsplacering av personal inom företag	3	Försvarsmakten, FMV	Uo6: 1:1.1, 1:11.5
2	Kompetens inom kritiska teknikområden	2	Försvarsmakten	Uo6: 1:4
3	Översyn av exportstöd och främjande	2	FMV	Uo6: 1:11.6
4	Översyn av stöd till små och medelstora företag för deltagande i Europeiska försvarsfonden	1	FMV	Uo6: 1:11.6
5	Etablering av innovationsprogram för teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet	2	Försvarsmakten, FMV, Vinnova	Uo6: 1:1.1, 1:11.5, Uo24: 1:1.1
6	Behov av analyser och underlag	3	FOI, FMV, Försvarsmakten	Uo6: 1:9.1, 1:11.5, 1:1.1
<i>Rekommendationer</i>				
7	Ett utvecklat nordiskt samarbete kring försörjningssäkerhet	3	FMV, MSB	Uo6: 1:11.5, 2:6
8	Utvecklad samverkan inom staten vid större materielanskaffningar	0,4	FMV, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket	Uo6: 1:11.5, 2:1, Uo4: 1:1, Uo22
9	Hemlighållande av patentansökningar och patent vid höjd beredskap och ytterst i krig	–	Patent och registreringsverket, FMV, Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar	Uo24: 1:21, Uo6: 1:11.5, 1:10
10	Finansiella villkor som möjliggör tillväxt	–	Regeringskansliet	Uo1: 4:1
Summa kostnader		~16		

Anm. ¹ Utgiftsområde och anslagsnummer. Uo1 = Utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, Uo4 = Utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*, Uo6 = Utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*, Uo22 = Utgiftsområde 22 *Kommunikationer* och Uo24 = Utgiftsområde 24 *Näringsliv*.

Bedömda kostnader

Utredningens förslag och rekommendationer påverkar myndigheterna genom behov av ökade arbetsinsatser. Beloppen för arbetsinsatserna har beräknats med utgångspunkt i antagandet att en årsarbetskraft motsvarar en miljon kronor. För alla förslag och rekommendationer där kostnader finns angivna är alla kostnader av engångskaraktär utom för rekommendation 8.

Förslag 5 om etablering av innovationsprogram medför enligt utredningens bedömning engångsinsatser om cirka två årsarbetskrafter. Här tillkommer i ett senare skede kostnader för statens forskningsfinansiering. Storleken på forskningsfinansieringen ska enligt utredningens förslag utredas särskilt.

För rekommendation 8 om utvecklad samverkan inom staten vid större materielanskaffningar bedömer utredningen att det sammantaget behövs cirka 0,4 årsarbetskrafter årligen vid myndigheterna för att genomföra arbetet.

Utredningen bedömer att rekommendationerna 9 och 10 kan genomföras i de berörda myndigheternas ordinarie linjearbete och att inga ytterligare kostnader uppstår.

Sammantaget bedömer utredningen att engångskostnaderna som påverkar staten uppgår till cirka 16 miljoner kronor och de årliga kostnaderna bedöms uppgå till cirka 0,4 miljoner kronor.

Förslag till finansiering

Kostnaderna för förslagen och rekommendationerna är låga och utredningen bedömer därför att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. Ytterligare tillförsel av medel från andra utgiftsområden eller genom ett uttag från skattebasen bedöms inte behövas.

16.2.2 Övriga samhällsekonomiska effekter

Förslag 5 om etableringen av innovationsprogram för teknikområden som är gemensamma för civil och militär verksamhet, bedömer utredningen kan få samhällsekonomiska effekter. Kostnader för forskning och utveckling delas, vilket leder till kostnadseffektivitet. Effekterna bör uppstå såväl för staten som för de privata aktörer som

deltar. Utredningen bedömer att medfinansieringskravet ökar incitamenten för att aktörerna inom innovationsprogrammen tillsammans arbetar för resultat som kan kommersialiseras och därmed i förlängningen bidra till nytta i den militära förmågeutvecklingen eller i civila verksamheter. Storleken på effekterna av innovationsprogrammen beror på hur mycket pengar som avsätts.

Utredningen konstaterar att de förslag som lagts avseende översynerna av exportstöd och stödet från EDF-kontoret i förlängningen skulle kunna leda till bättre konkurrensförmåga och villkor på försvarsmarknaden för små och medelstora försvarsföretag. Effekterna beror dock på vad de föreslagna översynerna kommer fram till.

16.3 Prövning av offentliga åtaganden

Enligt den s.k. Kommittéhandboken ska utredningen pröva offentliga åtaganden.⁶ Utredningens uppdrag att lämna ett förslag till materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret och utveckla statens relation till försvarsföretagen, är enligt utredningens bedömning av sådan karaktär att en analys bör göras av huruvida utredningens förslag får konsekvenser för det offentliga åtagandet. Av direktiven till utredningen framgår vidare att utredningen ska tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor. Utredningen har således ett explicit uppdrag med tydliga beröringspunkter till det generella kravet på kommittéer.

Det militära försvaret utgör en kollektiv nyttighet och är således ett offentligt åtagande. Följaktligen ansvarar staten även för att säkerställa försörjningen av materiel och tjänster till det militära försvaret. Materielförsörjningen är i hög grad beroende av en fungerande marknad och det förekommer att staten har ett stort beroende av enskilda företag. Statliga ingripanden behövs ibland av säkerhetsskäl eller för att säkerställa ett nödvändigt utbud på marknaden. Detta är också en utgångspunkt för utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi.

Omfattningen av de statliga ingripandena avgörs till del av vägvalen i materielförsörjningen. Utredningen bedömer att upprätthållanden av en inhemsk försörjningsförmåga ofta leder till ökade behov av statliga ingripanden.

⁶ Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.

Utredningen kan konstatera att dessa perspektiv och samband under en längre tid inte varit tydligt uttalade i svensk försvarspolitik. De är emellertid inte nya utan har löpande hanterats, prövats och vägts av på samtliga beslutande nivåer inom staten. Utredningens förslag till materielförsörjningsstrategi medför ingen förändring av omfattningen av det statliga åtagandet. Statens roll på försvarsmarknaden och omfattningen av det offentliga åtagandet tydliggörs i betänkandet och förslaget till materielförsörjningsstrategi lyfter fram betydelsen av att vägvalen i materielförsörjningen görs medvetet, bland annat för att omfattningen av det offentliga åtagandet ska kunna prövas.

Särskilt yttrande

av **Helena Lund, sakkunnig Finansdepartementet**

Inledning

Utredningen har haft uppdraget att med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) redovisa en strategi som på ett uthålligt och kostnadseffektivt sätt bidrar till att det militära försvarets behov av materiel och relaterad forskning, teknikutveckling och tjänster tillgodoses i fred, kris och krig. Utredningens uppdrag har varit att klargöra förutsättningarna för materielförsörjningen, analysera försvarsmarknaden och utveckla statens relation till försvarsföretagen. Syftet med strategin är enligt direktivet att understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter.

Sekretariatet har i många delar gjort ett gediget arbete och belyser flera viktiga områden, till exempel försvarsmarknadens funktion och det arbete som görs inom EU kopplat till materielförsörjning i väl genomarbetade bakgrundskapitel. Utredningen har också valt en tydlig målsättning om att materielförsörjningen ska vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar och väver in denna målsättning på ett bra sätt i strategin. Strategin tydliggör vidare vikten av att fatta strategiska beslut och att det ofta finns vägval som måste göras, inte sällan på grund av målkonflikter och att detta är en viktig förutsättning för en strategisk styrning på materielförsörjningsområdet. Detta redogörs för på ett bra sätt.

Invändningar

Trots det i många delar goda arbetet begränsas, enligt min mening, förslagets ändamålsenlighet av särskilt två skäl.

Behov av en mer utvecklad konsekvensanalys

De försämrade omvärldsläget i Sveriges närområde har bidragit till ett behov av politiska beslut för att på kort sikt stärka det svenska försvaret och försvarsuppbyggnaden förväntas fortsätta framöver. Samtidigt som det finns behov av brådskande beslut kommer dessa att få konsekvenser för Sveriges försvarsförmåga, liksom offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser under lång tid framöver. Beslut om materielanskaffningar innebär ofta fleråriga bindningar för staten och ska vara ett resultat av strategiska vägval, vilket utredningen också lyfter fram i strategin.

Utredningen lyfter flera viktiga vägval, behov av långsiktiga inriktningsbeslut och belyser vikten av att fatta avvägda beslut i dessa frågor, så att det ska vara en strategisk inriktning som styr försvarets materielförsörjning. Utredningen lägger även fram övriga förslag och rekommendationer om till exempel ökad flexibilitet i myndigheternas finansiella villkor samt flera förslag som syftar till att stödja teknikutveckling och kompetensutveckling i försvarsföretagen. För att understödja det politiska beslutsfattandet och de strategiska beslut som fattas av relevanta statliga myndigheter hade det enligt min mening behövt finnas en mer utvecklad konsekvensanalys. Konsekvensanalysen saknar en vidare diskussion om både offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Detta är särskilt tydligt när det kommer till förslaget om utökad flexibilitet i myndigheternas finansiella villkor (se nästa punkt). En mer utvecklad konsekvensanalys hade kunnat bidra till att tydliggöra vilka konsekvenser olika vägval och förslag skulle kunna få och därigenom skapa bättre förutsättningar för en mer väl underbyggd materielförsörjningsstrategi och mer välgrundade beslut.

Förslag om ändrade finansiella villkor

Enligt min mening är utredningens förslag om ändrade finansiella villkor i form av utökad anslagskredit och utökat anslagssparande för vissa av anslagen inte välavvägt. Utredningen lyfter fram försvarsektorns behov, men det saknas en konsekvensanalys av vad förslagen skulle innebära för regeringens styrning på området och för den statliga budgetstyrningen i stort. Den statliga budgetprocessen innebär att reformer prioriteras mot varandra med hänsyn taget till

det finanspolitiska ramverket och utrymmet för ofinansierade reformer. En utökad flexibilitet rörande finansiella villkor skulle påverka såväl möjligheterna att prognostisera utgifter i förhållande till utgiftstaket som möjligheten att avgöra utrymmet för ofinansierade reformer på andra områden av den statliga budgeten såsom sjukvård, skola och rättsväsende. Förslaget kan således få betydande samhälls-ekonomiska konsekvenser då det riskerar att tränga undan prioriterade reformer på andra områden.

Förslaget tar inte heller hänsyn till vikten av myndigheternas arbete och ansvar att göra väntevärdesriktiga prognoser och uppföljningar av materielprojekt för att kunna förutse tidigareläggningar och förseningar så att dessa kan planeras för. Huvudalternativet för att hantera den problematik som finns med materielprojekt som inte levereras enligt plan bör vara att myndigheterna själva blir bättre på att förutse och parera tidigareläggningar, förseningar och fördröjningar, inte minst givet inriktningen att försvarsutgifterna på sikt ska uppgå till två procent av BNP.

Avslutande synpunkter

Min samlade bedömning är att utredningen lyfter flera relevanta områden och aspekter på materielförsörjningen för att den ska vara effektiv, säker och långsiktigt hållbar vilket också är den målsättning som utredningen väljer. Samtidigt är min uppfattning att utredningen hade behövt utveckla konsekvensanalysen för att fullt ut uppnå det syfte om att understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter som lyfts fram i direktivet.

Referenser

Offentligt tryck

Departementsserien och statens offentliga utredningar

- Dir. 2009:114. *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel.*
- Dir. 2019:50. *Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.*
- Dir. 2021:65. *Nationell samordning av försörjningsberedskapen.*
- Ds 2000:1. *Kommittéhandboken.*
- Ds 2008:48. *Försvar i användning.*
- Ds 2017:66. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*
- Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.*
- SOU 1984:62. *Utredningen om samband mellan nedrustning och utveckling. Med sikte på nedrustning. Omställning från militär till civil produktion.*
- SOU 1987:8. *Utredningen om försvarsindustrins utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet. Försvarsindustrins utlandsverksamhet.*
- SOU 2005:92. *Försvarsstyrningsutredningen. Styrningen av insatsförsvaret.*
- SOU 2010:13. *Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.*
- SOU 2012:48. *Maritimutredningen. Maritim samverkan.*

- SOU 2014:15. Investeringsplanering för försvarsmateriel. *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess.*
- SOU 2014:88. Luftförsvarskommittén. *Luftförsvarsutredningen 2040.*
- SOU 2015:25. Utredningen om säkerhetsskyddslagen. *En ny säkerhetsskyddslag.*
- SOU 2015:72. Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX. *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – del 1.*
- SOU 2016:88. Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten. *Logistik för högre försvarsberedskap.*
- SOU 2016:67. Överskottsmålskommittén. *En översyn av överskottsmålet.*
- SOU 2016:90. Försvarsforskningsutredningen. *Forskning och utveckling på försvarsområdet.*
- SOU 2018:7. Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov.*
- SOU 2018:82. Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor. *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen.*
- SOU 2019:51. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet. *Näringslivets roll inom totalförsvaret.*
- SOU 2020:11. Direktinvesteringsutredningen. *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.* Delbetänkande.
- SOU 2021:87. Direktinvesteringsutredningen. *Granskning av utländska direktinvesteringar.*

Lagar och författningar

Europaparlamentets och rådets direktiv och förordningar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av rådets direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.
- Europaparlamentets och rådets förordning 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

Svensk författningssamling

- SFS 1971:1078. Lag om försvarsuppfinningar.
- SFS 1978:262. Förfogandelag.
- SFS 1982:617. Lag om utländska förvärv av svenska företag m.m.
- SFS 1982:1004. Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.
- SFS 1992:1300. Lag om krigsmateriel.
- SFS 1992:1403. Lag om totalförsvar och höjd beredskap.
- SFS 1995:238. Förordning om totalförsvarsplikt.
- SFS 1998:1474. Kommittéförordning.

- SFS 2000:1064. *Lag om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.*
- SFS 2000:1217. *Förordning om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.*
- SFS 2007:1266. *Förordning med instruktion för Försvarsmakten.*
- SFS 2007:854. *Förordning med instruktion för Försvarets materielverk.*
- SFS 2011:1029. *Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.*
- SFS 2011:203. *Budgetlag.*
- SFS 2011:223. *Anslagsförordning.*
- SFS 2016:1145. *Lag om offentlig upphandling.*
- SFS 2016:1146. *Lag om upphandling inom försörjningssektorerna.*
- SFS 2016:1147. *Lag om upphandling av koncessioner.*
- SFS 2018:585. *Säkerhetsskyddslag.*
- SFS 2021:955. *Säkerhetsskyddsförordning.*

Betänkanden, propositioner och skrivelser

- Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4. *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Proposition 1981/82: 102. *Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.*
- Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling.*
- Proposition 1991/92:012 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*
- Proposition 1991/92:69. *Om privatisering av statligt ägda företag, m.m.*
- Proposition 1991/92:71. *Om upphävande av regler om utländska företagsförvärv m.m.*
- Proposition 1992/93:88. *Om offentlig upphandling.*
- Proposition 1993/94:100. *Förslag till statsbudget för 1994/95. Bilaga 1 Finansplanen.*
- Proposition 1999/00:30. *Det nya försvaret.*
- Proposition 1999/2000:29. *Statens ägande i Celsius AB.*

- Proposition 2000/01:49. *Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin.*
- Proposition 2004/05:5. *Vårt framtida försvar.*
- Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*
- Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.* Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- Proposition 2009/10:140. *Ett användbart försvar.*
- Proposition 2009/10:160. *Modern Personalförsörjning för ett användbart försvar.*
- Proposition 2010/11:150. *Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.* Bilaga 2. Rådets beslut 255/58 av den 15 april 1958.
- Proposition 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014.* Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- Proposition 2013/14:99. *Vårändringsbudget för 2014.*
- Proposition 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015.* Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar.*
- Proposition 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.* Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- Proposition. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling, del 1.*
- Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.* Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- Proposition 2020/21:194. *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.*
- Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Proposition 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Proposition 2021/22:120. *En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar.*
- Riksdagsskrivelse 2020/21:135.
- Riksdagsskrivelse 2020/21:136
- Skrivelse 2005/06:131. *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret.*
- Skrivelse 2015/16:48. *Regeringens exportstrategi.*

- Skrivelse 2016/17:213. *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet.*
- Skrivelse 2017/18:146. *Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030.*
- Skrivelse 2019/20:18. *Arbetet i frågor som rör Kina.*
- Skrivelse 2019/2020:114. *Strategisk exportkontroll 2019 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*
- Skrivelse 2020/2021:114. *Strategisk exportkontroll 2020 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.*
- Skrivelse 2020/21:56. *Internationella försvarssamarbeten.*

Regeringsbeslut och till regeringen inkomna skrivelser

- Försvarsmakten. 2019-11-22. *Remissvar avseende informationsinhämtning från försvarsattachéer, del 1. Bilaga 11 Finland.*
- Försvarsmakten. 2021-02-24. *Inriktning av Försvarsmaktens forskning och utveckling 2022–2025 (IFoU 22). FM2020-19522:1.*
- Försvarsmakten. 2021-12-20. *Inriktning av Försvarsmaktens forskning och utveckling 2023–2025 (IFoU 23). Bilaga 1. FM2021-21469:1.*
- Försvarsmakten. 2022-02-24. *Åtgärder för att öka Försvarsmaktens förmåga under 2022. FM2021-19703:6.*
- Försvarsmakten. 2022-04-08. *Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret. Bilaga 1. FM2021-19703:18.*
- Regeringsbeslut 10. 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk. Bilaga 4. Försvarets materielverks deltagande i Pesco. Fö2021/00104 m.fl.*
- Regeringsbeslut 19. 1999-03-31. *Kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel från utlandet. Fö97/1091/MIL.*
- Regeringsbeslut 3. 2017-03-02. *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt. Fö2016/01252/MFI.*

- Regeringsbeslut 30. 2020-12-17. *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*. Fö2018/01425 m.fl.
- Regeringsbeslut 5. 2019-06-05. *Uppdrag till Försvarets materielverk att förbereda ett nationellt koordineringskontor för den Europeiska försvarsfonden*. Fö2019/00668/MFU.
- Regeringsbeslut 5. 2020-10-29. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvarsmakten*. Fö2020/00953.
- Regeringsbeslut 5. 2022-03-24. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarsmakten*. Fö2022/00125 (delvis).
- Regeringsbeslut 8. 2011-02-24. *Upphävande av regeringsbeslut avseende kompensationsåtaganden i samband med upphandling av försvarsmateriel från utlandet*. Fö2011/316/MFU.
- Regeringsbeslut 9. 2021-12-16. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarsmakten*. Bilaga 9 Försvarsmaktens deltagande i Pesco. Fö2020/00615 m.fl.
- Regeringsbeslut I:9. 2022-03-31. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret*. Ju2022/012099.
- Regeringsbeslut protokoll § 1. 2022-03-17. *Förordnande i arbetsgruppen för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina*. UD2022/04434.
- Säkerhets- och försvarsföretagen, Teknikföretagen. 2022-01-25. *Remissvar till betänkandet ”Granskning av utländska direktinvesteringar” (SOU 2021:87)*. Yttrande Ju2021/03838.

Publikationer

- Agrell, Wilhelm. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets uppgång och fall 1988–2009*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2010.
- Belin, Jean. ”The French defence industry”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 145–160. New York: Routledge, 2020.
- Brzoska, Michael. ”Germany”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 194–214. New York: Routledge, 2020.

- Council of the European Union. *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Bryssel, 21 mars 2022.
- Council of the European Union. *Conclusions on EU Strategy on China of 18 July 2016*. Bryssel, 18 juli 2016.
- Dalsjö, Robert. *Nationella intressen och Sverige*. FOI Memo 5470. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.
- Department of Defense. *State of Competition within the Defense Industrial Base*. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment. Department of Defense Report. Februari 2022.
- Erhvervsministeriet, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Uddannelse- og Forskningsministeriet. *Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri. Styrket samarbejde for dansk sikkerhed*. Köpenhamn: Uddannelse- og Forskningsministeriet, 2021.
- EU-domstolen. Domstolens dom (andra avdelningen) den 3 mars 2005. Fabricom SA mot Belgiska staten. Förenade målen C-21/03 och C-34/03. European Court Reports 2005 I-01559.
- EU-domstolen. Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 16 september 1999. Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien. Mål C-414/97. Rättsfallssamling 1999 I-05585.
- European Commission Joint Research Centre. *Development of EU Ecolabel criteria for Retail Financial Products*. Technical Report 4.0. March 2021. <https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2021-03/2021.03.05%20-%20EUEL%20financial%20products%20-%20Technical%20Report%204%20FINAL.pdf> (Hämtad 2022-05-01).
- European External Action Service. *Shared vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Juni 2016. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (Hämtad 2021-10-21).

- Europeiska kommissionen. Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. *Commission contribution to European defence*. COM(2022) 60 final. Strasbourg, 15 februari 2022.
- Europeiska kommissionen. *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Elements for a new EU strategy on China*, JOIN(2016) 30. Bryssel, 22.06.2016
- Europeiska kommissionen. *Kommissionens tillkännagivande om gemensam upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (direktiv 2009/81/EG om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet)*. (2019/C 157/01). C_2019157SV.01000101.xml (europa.eu) (Hämtad 2021-10-21).
- Europeiska kommissionen. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, europeiska rådet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. *En ny industristrategi för EU*. COM(2020) 102 final. Bryssel, 10 mars 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=SV> (Hämtad 2021-12-05).
- Europeiska kommissionen. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. *En europeisk försvarshandlingsplan*. COM(2016) 950 final. Bryssel, 30 november 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN> (Hämtad 2021-11-10).
- Finkel, Meir. *On Flexibility, Recovery from Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield*. Redwood City: Stanford University Press, 2011.
- Forsvarsudvaglet. *Den nationale forsvarsindustrielle strategi*. Notat. 1 juli 2014. Microsoft Word - 2014 07 01. Den nationale forsvarsindustrielle strategi (erhvervsstyrelsen.dk) (Hämtad 2021-04-12)
- Freedman, Lawrence. *Strategy*. Andra reviderade upplagan. Oxford: Oxford University Press Inc, 2015.

- Grant, Robert M. *Contemporary Strategy Analysis*. Sjunde upplagan. Chichester: John Wiley & Sons Ltd, 2010.
- Hall, Patrik. ”Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten?”. I *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*, Peter Ehn och Göran Sundström (red), 171–190. Statskontoret. Om offentlig sektor. Stockholm: Statskontoret, 2020.
www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/oos_statlig-forvaltningspolitik-2020-talet.pdf.
- Hartley, Keith och Belin, Jean (red). *The Economics of the Global Defence Industry*. New York: Routledge, 2020.
- Hedin, Ola. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:2. Stockholm: Finansdepartementet, 2011.
- HM Government. *Defence and Security Industrial Strategy: A strategic approach to the UK's defence and security industrial sectors*. CP 410. Mars 2021.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971983/Defence_and_Security_Industrial_Strategy_-_FINAL.pdf (Hämtad 2021-03-24).
- Hood, Christopher, *A Public Management for All Seasons?* Public Administration. Vol 69, nr 1, 1991: 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x> (Hämtad 2020-11-16).
- Horrigan, Brenda L., Karasik, Theodore, Lallee, Rennison. ”Security Studies”. I *Encyclopedia of Violence, Peace, & Conflict*, Lester Kurz (red), 1892–1900. London: Academic Press, 2008.
- Karlsson, Birgit. *Svensk försvarsindustri 1945–1992*. Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget. Publikation nr 46. Karlskrona: Printfabriken, 2015.
- Kindvall, Göran och Lindberg, Anna (red). *Militär teknik 2045. Ett underlag till Försvarsmaktens perspektivstudie*. FOI-R-4985-SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Lundberg, Ann och Rova, Ellen. *Management Reforms in the Defence Sector*. Defence and Peace Economics.
<https://doi.org/10.1080/10242694.2021.1888014>.

- Lundberg, Ann. *Politisk inriktning av materieförsörjningen 1982–2015*. FOI Memo 7261. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Lundmark, Martin. “The Swedish defence industry. Drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 290-311. New York: Routledge, 2020. s. 291.
- Ministère des Armées. *Strategic update*. 2021.
www.defense.gouv.fr/content/download/605304/10175711/file/strategic-update%202021.pdf (Hämtad 2021-03-27).
- Ministry of Defence. *Defence Innovation Priorities. Accelerating commercial opportunities to solve Defence's most pressing challenges*. Defence Innovation Directorate. September 2019.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/831427/20190906-InnovationPrioritiesPub_Final_.pdf (Hämtad 2019-12-19).
- Nordefco. *Nordefco Annual Report 2021*. Helsingfors: Ministry of Defence of Finland, 2022.
www.nordefco.org/files/NORDEFECO_Report_2021_SCREEN.pdf (Hämtad 2022-04-10).
- Nordefco. *Nordefco Final report on Military Security of Supply*. Helsingfors: Finnish Ministry of Defence, 2021.
www.defmin.fi/files/5238/2021_NORDEFECO_SoS_report.pdf (Hämtad 2022-04-10).
- Nordic Ecolabelling. *About Nordic Swan Ecolabelled – Investment Funds and Investment Products*. Version 2.0. & 15 February 2022. www.nordic-ecolabel.org/contentassets/3974d5bf734b41bbb76be5fec3911ad8/Fuds_Background_document.pfd (Hämtad 2022-05-01).
- Olsson, Per. *Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd*. FOI Memo 7556. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Oxenstierna, Susanne. *Internationella materielsamarbeten – Koordinering, utmaningar, framgångsfaktorer*. FOI-R--5203—SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.

- Pedersen, Jan Olav. *Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2019*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt, 2020.
- Riksrevisionen. *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten*. RiR 2011:13. Stockholm: Riksrevisionen, 2011.
- Rumelt, Richard P. ”Evaluating Business Strategy”. I Glueck, William F. *Strategic Management and Business Policy*. New York: McGraw-Hill, 1980.
- Saab. *Keeping people and society safe. Annual and sustainability report 2020*. Stockholm: Saab, 2021.
- SIPRI. *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security*. Sammanfattning på svenska. Stockholm: SIPRI, 2021. https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-09/yb21_summary_sv.pdf. (Hämtad 2021-10-04).
- SIPRI. *Trends in international arms transfers, 2020*. SIPRI Fact Sheet. Stockholm: SIPRI, 2020. www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020_v2.pdf (Hämtad 2021-09-27).
- Statskontoret. *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*. Om offentlig sektor. Stockholm: Statskontoret, 2018. www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2018/oos33.pdf (hämtad: 2021-06-21).
- Statskontoret. *Ökad sjöstödssamverkan!*. Statskontoret 2011:5. Stockholm: Statskontoret, 2011.
- Säkerhetspolisen. *Säkerhetspolisens årsbok 2020*. Stockholm: Säkerhetspolisen, 2020.
- Totalförsvarets forskningsinstitut. *FOI 2025 - Vår gemensamma strategi för framtiden*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Widén, Jerker och Ångström, Jan. *Militärteorins grunder*. Stockholm: Försvarsmakten, 2004.

Övriga referenser

- European Defence Agency. Capability Development Plan. *European Defence Agency*. <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan> (Hämtad 2021-12-05).
- European Defence Agency. COORDINATED ANNUAL REVIEW ON DEFENCE (CARD). *European Defence Agency*. 2022. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)). (Hämtad 2021-11-05).
- Europeiska kommissionen. Tal om tillståndet i unionen 2021 av ordförande Ursula von der Leyen. State of the union 2021. Strasbourg den 15 september 2021. *Europeiska kommissionen*. Tal om tillståndet i unionen av ordförande Ursula von der Leyen (europa.eu) (Hämtad 2021-11-25).
- Försvarets materielverk. Avtal med Finland om gemensam upphandling av eldhandvapen och tillhörande teknik. *Försvarets materielverk*. www.fmv.se/aktuellt--press/aktuella-handelser/eldhandvapen-sverige-finland/ (Hämtad 2022-04-10).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ny strategi och stöd för att involvera näringslivet i försörjningsberedskapen. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. 2021. www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2021/maj/ny-strategi-och-stod-for-att-involvera-naringslivet-i-forsorjningsberedskapen/ (Hämtad 2022-04-27).
- Nationalencyklopedin*, försvarspolitik. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/forsvarspolitik> (Hämtad 2022-03-22).
- Nationalencyklopedin*, säkerhetspolitik. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/sakerhetspolitik> (Hämtad 2022-03-22).
- Nationalencyklopedin*, utrikespolitik. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/utrikespolitik> (Hämtad 2022-03-22).

- Nordefco Defence Cooperation Vision 2025*. Oslo den 13 november 2018. www.nordefco.org/Files/nordefco-vision-2025-signed.pdf (Hämtad 2022-04-10).
- Riksgälden. 2022. *Webb_Upplaning.qvw* (riksgalden.se) (Hämtad 2021-06-22).
- Permanent Structured Cooperation (PESCO). NEWS & DOCUMENTS. *Permanent Structured Cooperation*. 2022. <https://Pesco.europa.eu/> (Hämtad 2021-11-05).
- SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI Top 100 database*. www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Top-100-2002-2018_0.xlsx (Hämtad 2021-10-10).
- SIPRI. *Arms Industry Database. The SIPRI top 25 database*. https://sipri.org/sites/default/files/2015-19%20top%2025%20Arms%20producing%20companies%20data%20-%20to%20upload%20on%20website%20-%20FINAL_edit.xlsx (Hämtad 2021-10-10).
- SIPRI. *Military Expenditure database. Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949–2020*. <https://milex.sipri.org/sipri> (Hämtad 2021-09-08).
- SIPRI. *Sources and methods*. SIPRI. 2022. www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods. (Hämtad 2022-03-29).
- SOFF. Branschstatistik 2019. *SOFF*. <https://soff.se/2020/06/16/branschstatistik-2019/> (Hämtad 2021-10-15).
- Utrikesdepartementet. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel. *Regeringskansliet*. 2022. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2017/10/prop.-20171823/ (Hämtad 2021-09-17).
- Versailles Declaration*. Informal meeting of the Heads of State or Government. Versailles, 11 mars 2022. 20220311-versailles-declaration-en.pdf (europa.eu). (Hämtad 2022-04-09).
- Vinnova. Horisont Europa. *Vinnova*. 2022. www.vinnova.se/m/horisont-europa/ (Hämtad 2021-12-05).

- United Nations' Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)*. 2001-12-21. <https://geneva-s3.unoda.org/static-unoda-site/pages/templates/the-convention-on-certain-conventional-weapons/CONVENTION.pdf> (Hämtad 2021-11-04).
- SÖ 2006:32. *Bilaga III – Tillämpningsöverenskommelse för att uppfylla de nationella försvarskraven om leveranssäkerhet*. Bilaga till Överenskommelsen av den 16 juni 1987 med Amerikas Förenta Stater om principerna för ömsesidigt samarbete inom försvarsupphandlingsområdet (SÖ 1987:44).
- Överenskommelse om det militära och civila försvaret*. Stockholm den 16 mars 2022.

Kommittédirektiv 2020:119

En materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska med utgångspunkt i Förvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) redovisa en strategi som på ett uthålligt och kostnadseffektivt sätt bidrar till att det militära försvarets behov av materiel och relaterad forskning, teknikutveckling och tjänster tillgodoses i fred, kris och krig. Utredaren ska klarlägga förutsättningarna för materielförsörjningen, analysera försvarsmarknaden och utveckla statens relation till försvarsföretagen. Syftet med strategin är att understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter.

Utredaren ska bl.a.

- klarlägga de faktorer och samband som påverkar förutsättningarna för att på ett över tiden effektivt och uthålligt sätt säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig,
- klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena,
- föreslå hur staten bör hantera väsentliga säkerhetsintressen samlat i förhållande till berörda försvarsföretag, för att värna en godushållning med statens resurser,

- föreslå strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen, och
- beskriva de strategiska vägval som staten gjort med avseende på inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel, samt redovisa konsekvenserna av dessa vägval sett till Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 maj 2022.

Försvarsberedningen har pekat på behovet av en materielförsörjningsstrategi

Den 14 maj 2019 överlämnade Försvarsberedningen rapporten Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) till försvarsministern. I rapporten angav Försvarsberedningen att en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret bör utformas. Utgångspunkten för strategin skulle vara att Försvarsmaktens operativa behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig säkerställs på ett över tiden kostnadseffektivt sätt. Strategin skulle baseras på de sedan tidigare fastställda materielförsörjningsprinciperna, men det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar skulle beaktas. Försvarsberedningen angav vidare att strategin bör inkludera ett nationellt perspektiv på hur bilaterala och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten ska nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga.

Försvarsberedningen underströk vikten av att även i fortsättningen ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Beredningen angav vidare att statens och industrins roller och ansvar bör klarläggas och statens åtagande i försvarsindustriella frågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena, tydliggöras. Försvarsberedningen ansåg att regeringen bör utforma en materielförsörjningsstrategi tillsammans med myndigheter, industri och övriga berörda aktörer.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.3.10), och i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30), redovisade regeringen avsikten att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram en långsiktig materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret.

Uppdraget att klarlägga förutsättningarna för materielförsörjningen

Materiel- och logistikförsörjningen är den verksamhet vars syfte är att förse Försvarmakten med de varor och tjänster som myndigheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Materiel- och logistikförsörjningen är en av flera nödvändiga förutsättningar för utvecklingen av Försvarmaktens operativa förmåga och krigsförbandens kapacitet till väpnad strid. En effektiv försörjning av varor och tjänster förutsätter dels att staten har ett strategiskt förhållningssätt till inköp, i likhet med vad som lyfts fram i den nationella upphandlingsstrategin, dels att marknaden kan erbjuda det staten efterfrågar.

Sverige har en inhemsk utveckling och produktion av materiel av stor betydelse för Försvarmaktens förmåga. Investeringar i forskning och teknikutveckling, liksom kontinuerliga beställningar, har varit förutsättningar för denna verksamhet. Det har resulterat i avancerade vapensystem anpassade efter svenska behov och en kompetensbas inom områden där Sverige annars skulle ha varit beroende av andra eller saknat viss kapacitet. Samtidigt är utvecklingen och produktionen av materiel resurskrävande och ställer höga krav på långsiktighet, effektivitet och förutsägbarhet i materielförsörjningen.

De principer som i dag är vägledande för materielförsörjningen fastställdes i försvarsbeslutet 2009 och återupprepades i försvarsbeslutet 2015. Principerna innebär att materielförsörjningen bör fokusera på minskade kostnader och kortare leveranstider genom vidmakthållandet av befintlig materiel och begränsningen av särkrav vid nyanskaffning. Den över tiden försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har samtidigt medfört ett ökat fokus på det nationella försvaret och dess förmåga att möta ett väpnat angrepp. Betydelsen av försörjningstrygghet, såväl i ett bredare totalförsvarsperspektiv som i materielförsörjningen, har som en konsekvens av det ökat. Det är önskvärt att det i såväl fred som krig finns

förmåga i Sverige att vidmakthålla, vidareutveckla och underhålla redan anskaffade materielsystem och att det finns tillgång till teknisk kompetens på områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt. Samtidigt är utvecklingen och produktionen av försvarsmateriel internationaliserad, med globala underleverantörskedjor och komplexa systemberoenden. Förutsättningarna för försörjningstrygghet i händelse av kris och krig är därför svåröverskådliga.

Utredaren ska därför

- klargöra de faktorer och samband som påverkar förutsättningarna för att på ett över tiden effektivt och uthålligt sätt säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig, och
- beskriva de strategiska vägval som staten gjort med avseende på inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel, samt redovisa konsekvenserna av dessa vägval sett till Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen.

Uppdraget att analysera försvarsmarknaden

De i Sverige verksamma försvarsföretagen är privatägda, till del av utländska aktörer. Under de senaste decennierna har det skett en gradvis konsolidering. Betydelsen av export och internationella materiel-samarbeten har ökat över tid. I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.3.10) konstaterade regeringen att exporten utgör en förutsättning för att upprätthålla och utveckla en försvarsindustriell och teknologisk bas som kan stödja utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga.

Marknaden för försvarsmateriel är samtidigt kringgärdad av fler restriktioner än flertalet andra marknader. Som huvudregel finns enbart statliga slutkunder. Det statliga ägandet eller inflytandet över inhemska försvarsföretag är i många länder långtgående. Av säkerhetsskäl, eller av hänsyn till inhemsk industri, är konkurrensen och transparensen ibland begränsad. Anskaffningar förenas ofta också med krav som syftar till att främja köparens försörjningstrygghet, teknologiska kunnande eller inhemska företag. Viss försvarsmateriel av mer komplex karaktär är av sådan betydelse att en anskaffning har säkerhetspolitiska konsekvenser. I sådana fall kan statligt engagemang i form av främjande och mellanstatliga samarbeten, inom för expor-

ten relevanta områden, vara en förutsättning för marknadstillträde. På motsvarande sätt kan statligt engagemang även krävas för att tillgängliggöra teknologi som är nödvändig för utvecklingen av ny försvarsmateriel.

Förutsättningarna på enskilda marknader kan förändras över tiden. Etableringen av Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) bedöms exempelvis kunna förändra förutsättningarna för marknadstillträde inom EU.

Utredaren ska därför

- beskriva försvarsmarknadens särart och förutsättningarna för försvarsföretagens marknadstillträde internationellt och inom EU,
- analysera förutsättningarna för en svensk försvarssektor som konkurrenskraftigt och uthålligt bidrar till det militära försvarets försörjning av kvalificerad materiel och därtill relaterade tjänster,
- föreslå hur forskning och tekniska framsteg kan understödjas, samt hur bi- och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten bör nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga, och
- klarlägga vilka krav EDF ställer på staten och svenska försvarsföretag samt föreslå hur nationella intressen bäst ska tillgodoses inom ramen för fonden.

Uppdraget att utveckla statens relation till försvarsföretagen

På grund av försvarsmarknadens speciella förutsättningar är statens relation till vissa av försvarsföretagen mångfacetterad. Staten agerar beställare enligt upphandlingsregelverket och utgör i den enskilda affärsrelationen försvarsföretagens motpart. Samtidigt samverkar staten med företagen för att skapa marknadstillträde och få tillgång till nödvändig teknologi. Ett ömsesidigt beroende mellan stat och marknad kan uppstå inom de områden där produkter, tjänster och kompetens inte kan ersättas med utländska motsvarigheter utan konsekvenser för Försvarsmaktens operativa förmåga, Sveriges strategiska handlingsfrihet eller svenskt näringsliv och utan att leda till betydande initiala kostnader. Sådana beroendeförhållanden återfinns exempelvis inom de områden som regeringen pekat ut som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Statens behov av att kunna vidmakthålla och vidareutveckla befintliga materielsystem motiverar i dessa fall

ett beaktande av företagens långsiktiga förutsättningar och möjligheter till överlevnad. Därför ställer statens relation till försvarsföretagen också särskilda krav på tydlighet, transparens, konsekvensanalys, långsiktighet, integritet och hållbara förutsättningar. Det är mot denna bakgrund viktigt att klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena. För att uppnå långsiktighet och grund för strategiska beslut, krävs strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen. En sådan dialog måste hållas särskild från dialogen mellan den upphandlande myndigheten och leverantören i enskilda upphandlingar.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i såväl tillämpliga regelverk som försvarspolitik klarlägga innebörd och tillämpning av väsentliga säkerhetsintressen och integritetskritiska områden, samt hur dessa företeelser förhåller sig till försörjningstrygghet och det militära försvarets ut hållighet,
- med utgångspunkt i de sedan tidigare fastställda materielförsörjningsprinciperna bedöma vilka justeringar som är nödvändiga för att beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar,
- klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena,
- kartlägga statens möjligheter till insyn i försvarsföretagen och ta ställning till om de är tillräckliga ur ett riskhanteringsperspektiv och står i proportion till det samhällsintresse som företagens verksamhet har,
- föreslå hur staten bör hantera väsentliga säkerhetsintressen samlat i förhållande till berörda försvarsföretag, för att värna en god hushållning med statens resurser, och
- föreslå strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen, särskild från dialogen mellan den upphandlande myndigheten och leverantören i enskilda upphandlingar.

Avgränsningar

Utredaren ska utgå från att nuvarande ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter ligger fast, liksom den finansiella styrningen. De grundläggande principerna för planering, styrning och uppföljning inom materiel- och logistikförsörjningen (den s.k. investeringsplaneringsprocessen) utgör en utgångspunkt för arbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen innebär att kostnaderna ökar för staten, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar för staten ska utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under sitt arbete inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, däribland Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Inspektionen för strategiska produkter, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och relevanta branschorganisationer.

Utredaren ska beakta överväganden och förslag i betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant pågående arbete inom utredningsväsendet, exempelvis Direktinvesteringsutredningens (Ju 2019:06) arbete om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden (dir. 2019:50).

Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bland annat beredningen av förslagen i betänkandet Kompletteringar till nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82).

Utredaren ska beakta hur andra länder utformat motsvarande strategier, men genomföra uppdraget med utgångspunkt i svenska förhållanden och behov.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerat om det löpande arbetet.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 maj 2022.

(Försvarsdepartementet)

Begrepp i betänkandet

Begrepp	Betydelse
Demonstrator	Konstruktion som syftar till att påvisa att nya idéer, nya tekniker eller nya systemlösningar är praktiskt och ekonomiskt genomförbara. Kan ha varierande färdighetsgrader från demonstration i laboratoriemiljö till demonstration på systemnivå i fält.
Forskning	Systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer med eller utan en bestämd tillämpning i sikte (definition enligt OECD).
Försörjningskedja	Kedja av resurser, företag och aktiviteter som är inblandade i skapandet, försäljningen och distributionen av en produkt från råmaterial till att färdig produkt når slutanvändaren.
Försörjningssäkerhet	Säkerhet i försörjningen av materiel, tjänster med mera i fred, kris och krig. Åtgärder för att uppnå försörjningssäkerhet inkluderar riskreducerande aktiviteter och åtgärder för att undvika brister (sådana åtgärder kan exempelvis syfta till att uppnå uthållighet och robusthet i försörjningen). Utredningen använder konsekvent försörjningssäkerhet, i andra sammanhang används ibland försörjningstrygghet och försörjningsberedskap i likartad betydelse.
Försvarsföretag	Företag som är verksamma på den svenska eller internationella försvarsmarknaden.
Försvarsmarknaden	Marknaden för varor och tjänster som är av försvarsspecifik karaktär, dvs. är anpassade för det militära försvarets behov, eller som omfattas av särskilda krav på till exempel försörjningssäkerhet.
Försvarsprodukter	Den materiel och de tjänster som handlas med på försvarsmarknaden.

Begrepp	Betydelse
Försvarsrelaterat EU-samarbete	Verktyg, incitament, initiativ, samarbetsformer med mera inom EU, som är riktade mot försvarsfrågor. Detta inkluderar frågor om den försvarstekniska och -industriella basen.
Handlingsfrihet	Frihet att själv välja sätt att agera utan att begränsas av lösningar avsaknad av nödvändiga resurser eller brist på mandat.
Inhemsk försörjningsförmåga	Förmåga att självständigt eller baserat på teknik, kompetens och insatsvaror från omvärlden, utveckla och producera försvarsprodukter i landet.
Icke objektsbunden teknikutveckling	Utvecklingsarbete som inte sker inom ramen för en planerad eller beslutad materielanskaffning. Syftet kan vara att pröva, värdera eller utveckla en teknik inför ett beslut om en eventuell tillämpning i ett materielprojekt.
Integritetskritisk kunskap	Sådan kunskap som till följd av bland annat sekretess är svår eller omöjlig att få ta del av utifrån. Som utgångspunkt är integritetskritisk kunskap inte delbar med andra.
Integritetskritiska områden	Teknikområden inom vilka kunskapen är integritetskritisk.
Konceptstudier	Generering och studier av alternativa konceptuella lösningar i syfte att inför vägval om hur ett förmågebehov bör lösas värdera för- och nackdelar med olika alternativ.
Krav	Behov eller förväntning som är önskad egenskap eller funktion hos slutprodukten. Ett krav kan vara angivet, i allmänhet underförstått eller obligatoriskt.
Livscykel	Tiden från och med det att ett behov har identifierats till den tidpunkt när materiel och tjänster som löser behovet har avvecklats.
Logistik	Förnödenhetsförsörjning, transporttjänst, teknisk tjänst, försvarsmedicin och övrigt logistikstöd. Den tekniska tjänsten samt delar av logistikstödet utgör delar av materieförsörjningen.
Logistikförsörjning	Försörjning av Försvarsmakten med logistik.
Materiel	Fysiska och digitala produkter (programvara).

Begrepp	Betydelse
Materieförsörjning	Materieförsörjning är ett sammanfattande begrepp för all verksamhet som genomförs av staten eller på statens uppdrag för att säkerställa att det militära försvaret har tillgång till relevant och användbar materiel över tid. Materieförsörjningen omfattar såväl materiel som tjänster.
Materielutveckling	Utveckling av materiel som sker inom ramen för en planerad eller beslutad materielanskaffning. Materielutveckling syftar till att realisera materiel som ska möta ett förmågebehov.
Omvälvande teknologier	Teknologier som har potential att ge omfattande påverkan och tränga bort existerande teknologi eller tekniska lösningar.
Robust	Tålig mot påverkan och störningar utan att försämrats eller upphöra att fungera.
Strategiska materielområden	Utredningens benämning av de materielområden som av regeringen pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen, det vill säga stridsflygområdet, undervattensområdet och de integritetskritiska delarna av ledningsområdet.
Svenska försvarsföretag	Hos Bolagsverket registrerade juridiska personer (exempelvis aktieföretag och handelsbolag) och enskilda firmor verksamma på försvarsmarknaden. Utredningen gör ingen distinktion mellan utländskt ägda företag och svenskägda företag i begreppet svenska försvarsföretag.
System	Ett antal komponenter (delar av systemet) som tillsammans samverkar för ett gemensamt mål.
Systemintegration	Sammanfogning av flera olika delar för att dessa ska fungera tillsammans. Systemintegration kan avse integration av delsystem i ett större system.
Säker (i betydelsen säker försörjning)	Uthållig och robust
Teknikutveckling	Utveckling av teknisk kunskap och tekniska tillämpningar (se även utveckling).
Teknikstudier	Studier för att undersöka möjligheter och begränsningar med ny teknik.
Teknikförsörjning	Försörjning (tillhandahållande) av teknisk kunskap.

Begrepp	Betydelse
Teknisk mognadsnivå	Indikator på mognadsgraden av en viss teknologi. Beskrivs med TRL-skalan (Technical Readiness Level) som ger en gemensam referensram för att förstå vilken nivå en teknisk lösning har utifrån hela innovationskedjan. Det finns nio graderingar på skalan, TRL 1 är lägst och TRL 9 är högst.
Underhåll	Underhåll innebär att fysiska åtgärder görs på enskilda materielindivider. Materielunderhåll delas in i förebyggande respektive avhjälpande underhåll där förebyggande underhåll genomförs innan fel uppstår i syfte att minimera risken för driftstörningar samt att uppnå ett kostnadseffektivt nyttjande, medan avhjälpande underhåll syftar till att åtgärda uppkomna fel, skador eller förslitningar så att materielen blir funktionsduglig.
Uthållig	Stabil över tiden och utformad för att trots störningar kunna fungera över en längre tid.
Utveckling	Systematiskt arbete som utnyttjar forskningsresultat, vetenskaplig kunskap eller nya idéer för att åstadkomma nya material, varor, tjänster, processer, system, metoder eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana (definition enligt OECD).
Vidmakthållande	Att säkerställa att materielen över tiden har fastställd teknisk prestanda, att den är säker att använda, att den kan underhållas samt att genomföra förebyggande och avhjälpande åtgärder på materielen för att den ska fungera och vara användbar.
Värdekedja	De aktiviteter som sammantaget resulterar i en värdeskapande produkt.
Väsentliga säkerhetsintressen	Sådana intressen som kan utgöra motiv för att en medlemsstat i EU tillämpar artikel 346 i EUF-fördraget.

Andra länders strategier

Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska beakta hur andra länder utformat motsvarande strategier. I det följande redovisas därför en sammanställning av elva andra länders strategier för att säkra materielförsörjningen.

Utredningen har studerat strategiernas upplägg, dvs. vad som omfattas, vilka mål som strategierna har samt hur väsentliga säkerhetsintressen och teknikområden behandlas. Utredningen har också sammanställt vilka problem som har lyfts fram i olika analyser av länderna eller i strategierna i sig och vilka lösningar som föreslås. Till sist tittar utredningen närmare på de olika förutsättningarna som länderna har när det gäller försvarsekonomi och försvarsindustri.¹

De länder som valts ut är USA, LOI-länderna: Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien och Italien, de nordiska länderna: Danmark, Norge och Finland samt ett par länder i ungefär samma storlek som Sverige: Schweiz och Nederländerna. Tillsammans står länderna för en stor del av produktionen på försvarsmarknaden och flera har Sverige dessutom internationella materielsamarbeten med.

Strategiernas upplägg

Strategiernas omfattning

De flesta av de studerade länderna (7 av 11) presenterar sina inriktningar av materielförsörjningen i vad de benämner som försvarsindustristrategier. Schweiz presenterar sina inriktningar i vad de be-

¹ Analysen baseras på öppet tillgängliga underlag. Det kan inte uteslutas att vissa länder i tillägg till dessa öppna dokument har hemliga kompletterande tillägg.

nämner som en materielförsörjningsstrategi och därtill har USA, Frankrike och Italien inriktningar rörande sin materielförsörjning och industribas i säkerhetsstrategier eller försvarsbeslut. USA har i sin riskutvärdering av industribasen konstaterat att en sammanhållen industristrategi, som länderna i Europa har, saknas och rapporten föreslår att en industripolicy ska skapas som stöd till inriktningen för den nationella säkerheten som en utgångspunkt för anskaffningsverksamheten.² I skrivande stund har de emellertid inte tagit fram någon sådan.

Industristrategierna/-inriktningarna kompletteras i vissa länder, som till exempel USA och Storbritannien, även av särskilda forskningsstrategier med bäring mot försvarsområdet. Det finns också exempel på särskilda EDF-strategier.

Försvarsindustri- och materielförsörjningsstrategierna har oftast publicerats av motsvarigheten till Försvarsdepartementet i respektive land, medan säkerhetsstrategierna vanligen är framtagna av presidentkansliet eller motsvarande. I Tyskland är det i stället Ministeriet för ekonomi och energi som publicerar försvarsindustristrategin.

Målet/syftet med strategin

Målet/syftet för strategierna i 8 av 11 studerade länder är att bibehålla, stärka eller skydda den inhemska industribasen eller inhemska kompetenser/kapaciteteter. Uttalade strategimål finns inte i USA:s säkerhetsstrategi, Italiens försvarsbeslut eller i Finlands principbeslut, men däremot finns formuleringar som handlar om industribasens värde eller om att stärka, bibehålla och skydda industribasen.

I den schweiziska materielförsörjningsstrategin finns även ett uttalat mål om att få ut bästa möjliga säkerhetspolitiska effekt från satsade resurser. Ett liknande mål finns även i Spaniens strategi, där försvaret ska utrustas med de bästa möjliga systemen.

² Department of Defense. *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States*. Report to President Donald J. Trump by the Interagency Task Force in Fulfilment of Executive Order 13806. September 2018, s. 4.

Kopplingen till väsentliga säkerhetsintressen

Att kunna svara upp mot väsentliga säkerhetsintressen³ anges som skälet till att industribasen eller kompetenser/kapaciteter ska stärkas/bibehållas. Vilka de väsentliga säkerhetsintressena är definieras inte explicit i strategierna, men av kontexten framgår implicit att man avser sådant som landets suveränitet (oberoende gentemot andra länder), territoriell integritet, medborgarnas säkerhet, hälsa och välbefinnande samt i förekommande fall även allierades motsvarande.

Kopplingen mellan industriell bas och väsentliga säkerhetsintressen beskrivs tydligt i 9 av de 11 ländernas strategier, medan det i de två övriga strategierna framgår implicit. I flera länder anses den försvarsindustriella basen direkt bidra till att väsentliga säkerhetsintressen tillgodoses genom att stärka suveräniteten visavi andra länder. I några strategier framhålls även försvarsindustrins värde för ekonomin, genom att skapa arbetstillfällen. Det finns också strategier som lyfter fram den försvarsindustriella basens betydelse för medborgarnas trygghet, genom att den ger förutsättningar för att kunna möta och hantera nya hot.

I flera strategier beskrivs även försvarsindustrins indirekta bidrag till väsentliga säkerhetsintressen, dvs. att det är genom leveranser av materiel och tjänster till försvaret som försvarsindustrin bidrar till att säkerhetsintressena kan tillgodoses.⁴

Användningen av teknikområden

Alla länder utom USA och Italien har pekat ut teknikområden där egen kompetens/kapacitet föredras eller ska innehas.

USA:s utpekade områden handlar i stället om framtiden och var man måste excellera för att kunna stå emot Kina och Ryssland. Italien pekar på vikten av att peka ut områden, men i det dokument som utredningen tagit del av finns inga sådana utpekade områden.

Områdena som pekas ut är vitt skilda mellan länderna, men ofta förekommer kommunikations-, informations- eller nätverksområdet,

³ Vilket begrepp som används varierar från land till land. "Nationella säkerhetsintressen" eller "säkerhetsintressen" används med synbarligen samma innebörd.

⁴ Att industribasen bidrar på två sätt illustreras bl.a. i målformuleringen till Norges strategi där syftet är att säkerställa såväl nationella säkerhetsintressen som försvarets behov. Se Det kongelige forsvarsdepartement. *Meld. St 17 (2020–2021). Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*. Melding til Stortinget. 12 mars 2021, s. 31.

krypto och sensorer. Även om ett vanligt begrepp i strategierna är teknikområden eller nyckelteknologier så är de områden som sedan räknas upp benämnda som arenor, system, plattformar, förmåga, teknologi och kompetens. Områdena är heller oftast inte mer än översiktligt beskrivna om någon beskrivning överhuvudtaget görs.⁵ Det gör det svårt att förstå vad de utpekade områdena egentligen innebär.

De utpekade områdena kombineras i några strategier med beskrivningar om att kompetensen ska omfatta till exempel tekniskt kunnande, systemintegration, vidareutveckling, underhåll, värdering med mera⁶

Områdena används sedan i flera fall för prioriteringar av satsningar på anskaffningar, forskning, exportstöd, internationella samarbeten och EDF med mera.

Övriga medel och metoder

Utöver att peka ut teknik- eller kunskapsområden, så innefattar strategierna en rad olika inriktningar inom andra områden. Forskning och export, liksom internationella samarbeten, är vanligt förekommande områden. Andra exempel är anskaffningsprocessen, EDF och dialog eller samverkan med industrin.

Identifierade problem

Genom att sammanställa vilka problem som lyfts upp i de olika länderna, kan utredningen få en övergripande uppfattning om den problembild som strategierna vill möta. Det ger också inspel till utredningens egen problemanalys. Probleminventeringen har dels gjorts genom att läsa i strategierna, dels genom att ta del av analyser i andra källor. Underlagen är mer eller mindre utförliga vad avser den bakomliggande problembilden, vilket gör att problembeskrivningar från vissa länder kan få större genomslag än andra, särskilt inom vissa områden. Utredningens sammanställning kan därmed inte göra anspråk på att förmedla en helt representativ problembild från alla studerade länder. Utredningen bedömer dock att den fyller syftet att ge intryck och inspel till problembeskrivningen i betänkandet.

⁵ Undantag är Storbritannien, Nederländerna, Norge och i någon mån Finland.

⁶ Detta är fallet för strategierna från Finland, Spanien, Schweiz och Storbritannien.

Utifrån problembeskrivningarna har utredningen kunnat identifiera fyra aggregerade områden: säkerhetsläget, regelverk, marknad och ekonomi. De här områdena hänger ihop och påverkar varandra.

Säkerhetsläget

En övergripande utgångspunkt för säkerhets- och försvarspolitiska inriktningar är säkerhetsläget i världen. I strategierna eller i anslutande dokument beskrivs det försämrade omvärldsläget. Det handlar dels om ökad osäkerhet till följd av bland annat ökad stormaktsrivalitet, dels om gränsöverskridande terrorism och en ökad sårbarhet i samhället, exempelvis till följd av digitalisering och globala beroendeförhållanden. Hotbilden är därför komplex och kräver flera verktyg för att kunna hanteras.

Därtill konstaterar vissa ledande länder (till exempel USA och Storbritannien) att den snabbare teknikutvecklingen medför att deras teknologiska övertag utmanas när nya vapen blir tillgängliga även för andra länder (till exempel Iran och Nordkorea) och icke-statliga aktörer (till exempel terroristorganisationer). Den snabba teknikutvecklingen medför också att materielen åldras i förtid.

Regelverk

Av underlagen framgår att det försämrade säkerhetsläget i kombination med den snabba teknikutvecklingen (som också till stor del sker civilt) ställer de administrativa regelverken i ett nytt ljus. Framför allt USA konstaterar att anskaffningsprocessen inte är tillräckligt flexibel för att medge en snabb omsättning av ny teknik. Samtidigt ökar behovet av att genom kontrollmekanismer minska risken för oönskad teknikspridning, vilket är en särskilt stor utmaning inom civila teknikområden. Regelverken anses ofta vara både betungande och resurskrävande för såväl näringsliv som tillsynsmyndigheter att upprätthålla.

Ett antal länder konstaterar också ett ökat behov av kontroll av immateriella rättigheter för att förhindra oönskad teknikspridning.

Marknad

I flera av underlagen framförs att den nationella försvarsindustriella basen är försvagad och inte kan upprätthålla nationell konkurrenskraft eller autonomi. Det saknas bland annat tillräcklig kompetensförsörjning. Försvarsindustrin har stort exportberoende, då inhemska beställningar inte räcker till, samtidigt som materiel måste importeras för att klara alla försvarets behov.

Av underlagen framgår att utvecklingen drivs av motsägelsefulla incitament. Å ena sidan efterfrågas konsolidering (särskilt inom Europa) för att motverka utvecklingen med allt högre kostnader för materiel, å andra sidan gör säkerhetsläget att den nationella industrin får större betydelse, vilket minskar incitamenten för internationell konsolidering.

I ett par länder upplevs de senaste årens konsolidering av försvarsföretagen och de renodlade kontraktrelationerna mellan stat och företag lett till en distansering och en maktförskjutning, där företagen bedöms ha fått mer inflytande. Kontraktens utformning har i vissa fall lett till att ingenjörskonst, tid- och kostnadskontroll inte premierats. I tillägg finns ett generiskt problem med långsiktiga leverantörsberoenden, där leverantörerna också befinner sig i en monopolsituation när upphandlingen väl är gjord, i vissa fall kan det handla om 30–40 år eller mer.

I några underlag konstateras att försvarsföretagen har olika marknadsförutsättningar. Företagen i de större länderna har en större hemmamarknad och tyngre politisk uppbackning på den internationella marknaden. Förutsättningarna för konkurrens blir därmed ojämlika. Statens inflytande över försvarsföretagen ser också olika ut, eftersom förekomsten av statligt ägande ser olika ut i olika länder.

Av några underlag framgår att försvarsmarknaden utsätts för utvecklingen i samhället i stort när det gäller till exempel etiska förhållningssätt och hållbarhetsmål.

Ekonomi

Av de underlag som utredningen har tillgång till framgår att kostnadsutvecklingen för materiel och för forskning och utveckling är något som påverkar försvarsbudgetarna. Därtill har vissa länder problem med materielförsörjningen på grund av volatila försvarsbudgetar

eller för att finansieringen av investeringar inte är långsiktig (ettåriga budgetar). Osäkerhet kring hur stora försvarsutgifterna kan vara långsiktigt är ett annat exempel på ett problem som lyfts upp av ett land med relativt hög andel försvarsutgifter av BNP.

Lösningar

I strategierna finns en hel del inriktningar som ska åtgärda problemen. I det här fallet är det viktigt att komma ihåg att lösningarna i stor utsträckning har syftet att svara upp mot målet att stärka eller bibehålla den försvarsindustriella basen. Lösningarna redovisas också på en aggregerad nivå i strategierna och det är därför svårt att ge konkreta exempel. Utredningen har kunnat identifiera fem aggregerade områden: satsning på teknikutveckling, bibehållande och stärkande av industribasen, internationella materielsamarbeten, skydd av teknik och försörjningskedjor, regelverk och relation med industrin, marknad och ekonomi. I likhet med problembilden så hänger även lösningarna ihop inbördes.

Satsning på teknikutveckling

Flera länder satsar mer resurser på forskning och teknikutveckling. Man vill även skapa förutsättningar genom bättre samverkan och förstärkt innovationskultur. Kommunikation om framtida behov till försvarsföretagen och stöd till kompetensuppbyggnad är också åtgärder som föreslås. Det finns också inriktningar om att snabbare omsätta ny teknologi till färdig materiel.

Bibehållande och stärkande av industribasen

Av strategierna framgår att industribasen ska stödjas och exempel på åtgärder är riktade anskaffningar, satsningar på kompetensuppbyggnad och kompetensförsörjning, automatisering samt strategiskt nyttjande av EDF (gäller länder inom och associerade med EU).

I flera strategier förordas också mer aktivt och proaktivt exportstöd, liksom åtgärder för att stärka industrin eller ekonomin i allmänhet genom att använda kompensationsåtaganden (importerande

länder) eller genom att minska användandet av kompensationsåtaganden (exporterande land).

Internationella materielsamarbeten

Enligt flera strategier ska inriktningen för internationella materiel-samarbeten förtydligas. Motiven är kopplade både till säkerhetsläget och till behovet att stärka industribasen. Samarbetena ses både som ett sätt att säkra tekniktillgång och som ett sätt att främja ömsesidiga beroenden med olika partner. Både transatlantiska och europeiska samarbeten nämns i strategierna.

Skydd av teknik och försörjningskedjor

Givet det förändrade säkerhetsläget finns hos vissa länder inriktningar om att risker i försörjningskedjorna måste identifieras. I andra strategier framgår att försörjningskedjan ska stärkas och tryggheten säkerställas genom bland annat krav mot leverantörer och ömsesidiga leveranssäkerhetsåtaganden i internationella samarbeten.

Vissa länder pekar på att statens immateriella rättigheter ska säkerställas. Ökad kontroll av utländska direktivinvesteringar förespråkas av andra. I några strategier lyfter länderna fram att teknologi och materiel ska skyddas från otillbörlig åtkomst.

Regelverk och relation med industrin

Mot bakgrund av förändringarna i omvärlden med snabbare teknik-utveckling och målet att stärka den egna kompetensbasen, har flera länder identifierat ett behov av att förenkla, optimera och effektivisera anskaffningsprocesserna. Exempel på åtgärder är ett enklare och anpassat upphandlingsregelverk samt förenklade processer och procedurer för anskaffningar. Även anpassade procedurer och styrmodeller för avtal tas upp.

Flera länder pekar också på vikten av ökad dialog, samarbete och samverkan med industrin, liksom ett utökat informationsutbyte. Nya samarbetsmodeller och strategiska partnerskap är exempel på åtgärder.

Marknad och ekonomi

Som svar på den ojämlika marknadssituationen (olika storlek på hemmamarknaderna och olika politiskt inflytande internationellt) har några länder inriktningar om att skapa och stimulera konkurrens på lika villkor, sträva efter en konkurrensutsatt internationell marknad samt åstadkomma en harmonisering av exportkontrollreglerna (i Europa).

För att hantera de budgetära utmaningarna eftersträvar några länder stabilare budgetar, inklusive budgetprocesser som kan omhänderta långsiktiga investeringsbeslut.

Kontext – försvarsekonomi och försvarsindustri

De länder utredningen har studerat har helt olika förutsättningar för och ambitioner att upprätthålla eller stärka sin industribas och att svara upp mot det förändrade omvärldsläget. Det handlar till exempel om ekonomisk styrka, befintlig försvarsindustri i landet och hur statens inflytande över industrin ser ut.

I tabell 1 har utredningen sammanställt några nyckeltal för de studerade länderna. Som jämförelse har även data för Sverige lagts in. När det gäller statistik för försvarsindustrin finns det inte några mätningar som enhetligt beskriver omsättning, FoU- och exportandelar i olika länder. Det mest tillförlitliga måttet bedöms vara antalet anställda, även om det också är förknippat med mätproblem. Storleken blir därmed mer indikativ än exakt. På samma sätt är andelen materiel av försvarsutgifterna också indikativare då olika källor måste användas i jämförelsen.

Tabell 1 Jämförelsedata för de studerade länderna

Land	Försvars- utgifter 2020 (Mdr \$)	Utgifternas andel av BNP 2020 (procent)	Andel materiel 2020 (procent) ¹	Export- ranking 2020	Direkt anställda i försvarsindustrin (antal) ⁴	Ägande i försvars- industrin ⁷
USA	778,2	3,7	29	1	840–1 230 000 ⁵	Privat
Tyskland	52,8	1,4	17	4	90 000	Privat ⁸
Frankrike	52,7	2,1	27	3	200 000 ⁶	Statligt
Storbritannien	59,2	2,2	22	10	120 000	Privat
Italien	28,9	1,6	25	7	50 000	Statligt/Privat
Spanien	17,4	1,4	19	5	18 840	Statligt/Privat
Sverige	6,5	1,2	27 ²	13	30 000	Privat
Danmark	4,9	1,4	22	43	–	Privat
Finland	4,1	1,5	27 ³	30	8 900	Statligt
Norge	7,5	1,9	29	21	6 700	Statligt/Privat
Schweiz	5,8	0,8	40 ³	16	10 000	Statligt/Privat
Nederländerna	12,6	1,4	26	9	25 000	Privat

Källa: SIPRI, Nato, FN, Ädel, Johnson och Junerfält samt länderspecifika underlag.

Anm. ¹Data från Nato om inte annat anges ²Data från FOI, ³Data från FN. ⁴Underlagen berör direkt anställda i försvarsindustrin och är från 2016, 2017 eller 2018 (Finland). Antal anställda innefattar både försvars- och civil produktion. ⁵Två studier har gjort olika skattningar. ⁶Direkt och indirekt anställda. ⁷Berör de största bolagen. Statligt ägande innebär inte med automatik majoritetsägande. ⁸Undantaget är Airbus där staten har ett minoritetsdeltagande (minority participation).

USA har en särställning när det gäller försvarsutgifter i absoluta tal och som andel av BNP. Tyskland, Storbritannien och Frankrike lägger mest i Europa, medan Norge toppar ligan i Norden, både i absoluta tal och relativt BNP. Samtliga länder som utredningen studerat har liksom Sverige ökat sina försvarsutgifter de senaste fem åren. Tillsammans har man i genomsnitt ökat försvarsutgifterna med dryg 18 procent i fasta priser. Sveriges ökning med 24,2 procent är fjärde högst i den studerade kretsen av länder. Andelen av försvarsutgifterna som går till materiel varierar mellan 17 och 40 procent för de studerade länderna.

SIPRI:s sammanställning av vapenexporten från världens länder kan indikera styrkeförhållandena mellan ländernas försvarsindustrier. Undantaget positionerna 2 och 6, som innehas av Ryssland respektive Sydkorea, innehas topp-10-placeringarna av USA, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien, Nederländerna och Storbritannien (se tabell 1). Export är en bidragande faktor till att kunna bibehålla en industribas.

Antalet anställda i industrin ger en fingervisning om hur stor industribas som landet förfogar över. USA är även här överlägset

störst, liksom Tyskland, Storbritannien och Frankrike är det i Europa. Sverige toppar ligan i Norden.

Huruvida staten äger de största försvarsföretagen är ganska jämnt fördelat i de studerade länderna. Sex länder (inkl. Sverige) har privatägda större försvarsföretag, medan sju länder har statligt ägande i några eller alla de större försvarsföretagen.

Reflektioner och slutsatser

Upplägg

Utifrån det underlag utredningen har kunnat ta del av är det slående hur samstämmiga målformuleringarna eller de övergripande inriktningarna är, trots olika dokumenttyper. Det handlar om att säkerställa industribasen och det värde eller den nytta som industribasen representerar. Valet att använda två målformuleringar som grund för sina respektive strategier, som Schweiz och Spanien har gjort, är intressant. Det kan tolkas som ett sätt att förtydliga den försvarsindustriella basens koppling till försvarets behov.

Ingen av strategierna omfattar inriktningar som rör enbart inomstatlig verksamhet inom materieförsörjningen. En hypotes till varför det ser ut på detta sätt är att styrningar riktade till myndigheternas verksamhet sker i andra dokument. En annan hypotes är att de här strategierna är riktade till en extern målgrupp, utanför staten, till exempel försvarsföretag och andra länder. Då finns det ingen anledning att inkludera styrning till verksamheter inom statens sfär.

Hur begreppet väsentliga säkerhetsintressen beskrivs är också intressant att beakta, liksom hur de används för att motivera åtgärder för att stärka eller bibehålla den industriella basen. Särskilt intressant är argumentationen kring nationell handlingsfrihet (dvs. suveränitet eller oberoende från andra stater). Såvitt utredningen förstår kan det till exempel handla om möjligheten att få tillgång till teknik, friheten att själv välja till vilket land som export får ske, eller att tekniken kan användas operativt utan att annan stat kan lägga sig i. En nationell kompetens och kapacitet möjliggör därmed handlingsfrihet för landet.

Länderna vars strategier utredningen studerat har inte pekat ut enskilda områden som väsentliga säkerhetsintressen på motsvarande

sätt som Sverige gjort⁷, vilket skapar utrymme för en bredare tillämpning av undantagsbestämmelsen i artikel 346 i EUF-fördraget. Hur de studerade länderna tillämpat artikel 346 har dock inte gått att utläsa från strategierna.

Den återkommande användningen av utpekade teknikområden som grund för prioritering ger en känsla av ett samlat mål och att strategin hänger ihop.

Problem och lösningar

Utredningen konstaterar att den sammanlagda aggregerade problembilden ger en överblick av vilka utmaningar även Sverige kan stå inför. Utredningen vill dock framhålla att det därutöver kan finnas särskilda utmaningar för Sverige. Problembilden är därför inte fullständig.

Utmaningarna som utredningen kunnat identifiera i den internationella utblicken är till del generiska, men de drabbar olika länder i olika utsträckning och på olika sätt. Större och teknikledande länder förefaller exempelvis uppleva en större stress över att andra (antagonister) ska komma i kapp och ökar därför ambitionsnivån i sin verksamhet.

En intressant iakttagelse är att den upplevda problematiken med kostnadsutveckling är nedtonad nu i några länder i förhållande till hur det såg ut i tidigare strategier. I stället är det mer fokus på att hantera risker i ljuset av det nya omvärldsläget.

En annan observation är att ett antal andra länder identifierat problem med långsiktighet i budgeten, inklusive investeringsbeslut. Det är problem som även Sverige har identifierat tidigare.

Lösningarna är också generiska i vissa delar. Länderna angriper problematiken på liknande sätt även om lösningarna är anpassade till det enskilda landets förutsättningar. Sett ur ett svenskt perspektiv kan andra länders lösningar tjäna som inspiration, men de går inte att föra över rakt av.

Något utredningen har noterat är att flera länder satsat på forskning och teknikutveckling, liksom på att snabbare omsätta ny tek-

⁷ Tyskland har dock i sin senaste försvarsindustristrategi hänvisat till en proposition där man vill föra in att vissa teknikområden påverkar de väsentliga säkerhetsintressena i sin konkurrenslagstiftning. Se Die Bundesregierung, *Strategy Paper of the Federal Government on Strengthening the Security and Defence Industry*. 2020, s. 7.

nologi till färdig materiel. Detta innebär att egenutveckling får en mer framträdande roll.

En annan intressant observation är att vissa lösningar kan innebära motsättningar mellan länder, till exempel när det gäller hur exporterande och importerande länder vill nyttja kompensationsåtaganden.

Bedömning av strategiernas kvalitet och roll

Utifrån den genomgång som görs i kapitel 4 av vad som kännetecknar bra eller mindre bra strategier och Statskontorets slutsatser om svenska regeringens användning av strategier så gör utredningen följande bedömningar utifrån de internationella strategierna:

- De flesta strategier har ett mål eller syfte.
- De flesta strategier har en analys av utmaningarna och sätter styrningen i sitt sammanhang. Analys och beskrivning är oftast övergripande.
- De flesta strategier har en övergripande metod för hur hinder och utmaningar ska hanteras.
- De åtgärder/lösningar som beskrivs är inte motstridiga. Åtgärderna är dock oftast övergripande beskrivna.
- De åtgärder som föreslås förefaller vara möjliga att genomföra. Åtgärdernas effekt på målet är dock svårare att värdera.
- De flesta strategierna ger *inte* stöd i samordningen genom att beskriva roller och relationer.
- Alla strategier utvecklar och kommunicerar politik, vilket syftar till att påverka berörda aktörer.
- Strategierna ger oftast övergripande inriktningar och prioriteringar. I några enstaka fall innehåller strategierna instruktioner för handlande (till exempel rörande artikel 346 i EUF-fördraget).
- Målgrupperna för strategierna är i de flesta fall flera. Strategierna riktar sig till myndigheter, företag i landet, marknaden i stort, medborgare och andra stater. I ett fall finns riktlinjer för implementering som är riktad mot myndigheter.

Sammanfattningsvis är strategierna övergripande, men ger en bild av vilka problem som finns och visar hur de problemen ska lösas. De berör oftast prioriteringar och inriktningar på en övergripande nivå.

Såvitt utredningen kan bedöma uppfyller därmed de studerade strategierna de flesta kriterier för goda strategier. Strategierna är därtill politiska dokument med flera målgrupper, vilket budskapen i dokumenten är anpassade till.

De övergripande prioriteringarna och inriktningarna ger till viss del vägledning för målgrupperna. Utredningen bedömer dock att strategierna inte är på en sådan konkretionsnivå som krävs för att myndigheterna ska kunna använda det som instruktion för hur man ska gå till väga vid enskilda beslutstillfällen.

Kontext

Försvarsutgifterna har ökat i de studerade länderna och den utvecklingen kommer troligen innebära att marknaden för försvarsmateriel expanderar. Det kan dock finnas en risk för flaskhalsar när alla länder ska ha sin materiel samtidigt, något som har understrukits ytterligare till följd av kriget i Ukraina.

Utifrån ett resursperspektiv förefaller det som att det är de stora länderna som i huvudsak har de bästa förutsättningarna att vidmakthålla sin redan relativt stora industribas. I snitt satsar de mer på försvaret och har större försvarsindustri.

Huruvida länderna har ett direkt inflytande genom ägande i industri skiljer sig från land till land. Utredningen har dock inte i strategierna observerat några skillnader i problem och lösningar mellan nationer som har en statsägd respektive privatägd försvarsindustri.

Referenser

- Aftale på forsvarsområdet 2018-2023*. 28 januari 2018.
<https://fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2018-2023-2018.pdf> (Hämtad 2021-03-28).
- Amara, Jomana och Franck, Raymond. The United States and its defence industries”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 7–34. New York: Routledge, 2020.
- Belin, Jean, Malizard, Julien och Masson, Hélèn. ”The French defence industry”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 145–160. New York: Routledge, 2020.
- Brzoska, Michael. ”Germany”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 194–214. New York: Routledge, 2020.
- Caruso, Raul. ”The Italian defence industry”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 180–193. New York: Routledge, 2020.
- Dansk industri och Forsvars- & Aerospaceindustrien i Danmark. *Industriens input til en ny national forsvarsindustriell strategi*. 31 januari 2020. Sagsnr.: DI-2017-13220.
www.danskindustri.dk/globalassets/billedarkiv/univers-brancher-og-foreninger/brancher-og-foreninger/medlemsforeninger/fad/pdfer/industriens-input-til-forsvarsindustriell-strategi---jan.-2020.pdf (Hämtad 2021-03-28).
- Department of Defence. *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017. NSS2017.pdf (defense.gov) (Hämtad 2020-12-18).
- Department of Defense. *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States*. Report to President Donald J. Trump by the Interagency Task Force in Fulfilment of Executive Order 13806. September 2018. Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States (Hämtad 2021-03-25).

- Det kongelige forsvarsdepartement. *Meld. St 17 (2020–2021). Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*. Melding til Stortinget. 12 mars 2021.
www.regjeringen.no/contentassets/5f29db6ef1b34054a025ffddb7073b31/no/pdfs/stm202020210017000dddpdfs.pdf (Hämtad 2021-04-12).
- Die Bundesregierung. *Strategy Paper of the Federal Government on Strengthening the Security and Defence Industry*. 2020
www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-staerkung-sicherits-und-verteidigungsindustrie-en.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Hämtad 2021-04-12).
- Erhvervsministeriet, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet. *Regeringens strategi for dansk forsvarsindustri. Styrket samarbejde for dansk sikkerhed*. Augusti 2021.
www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2021/-regeringens-strategi-for-dansk-forsvarsindustri-dk-.pdf (Hämtad 2021-09-02).
- Federal Ministry of Defence. *White paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Berlin:Federal Ministry of Defence, June 2016. 2016 White Paper.pdf (dcaf.ch) (Hämtad 2020-02-06).
- Fonfría, Antonio och Sempere, Carlos Martí. ”The Spanish defence industry. A long way to go”. I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 215–231. New York: Routledge, 2020.
- Försvarsmakten. *Remissvar avseende informationsinhämtning från försvarsattachéer*, del 1, Fö2019/01122/MFU. Bilaga 12 – Frankrike.
- Försvarsmakten. *Remissvar avseende informationsinhämtning från försvarsattachéer*, del 1, Fö2019/01122/MFU. Bilaga 11 Finland.
- Försvarsmakten. *Remissvar avseende informationsinhämtning från försvarsattachéer*, del 1, Fö2019/01122/MFU. Bilaga 6 – Nederländerna.

- Försvarsministeriet. *Tryggande av det finska försvarets teknologiska och industriella bas*. Statsrådets principbeslut. FSM 2015. Helsingfors: Försvarsministeriet, 2016.
www.defmin.fi/sv/publikationer/strategidokument/tryggande_av_det_finska_forsvarets_teknologiska_och_industriella_bas (Hämtad 2021-04-12).
- Forsvarsudvaglet. *Den nationale forsvarsindustrielle strategi*. Notat. 1 juli 2014. Microsoft Word - 2014 07 01 Den nationale forsvarsindustrielle strategi (erhvervsstyrelsen.dk) (Hämtad 2021-04-12).
- Hartley, Keith. "Switzerland". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 282–289. New York: Routledge, 2020. s. 282.
- Hartley, Keith. "The United Kingdom". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 126–144. New York: Routledge, 2020.
- Hatlebakk, Kjetil och Pedersen, Jon Olav. "The Norwegian defence industry". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 312–333. New York: Routledge, 2020.
- HM Government. *Defence and Security Industrial Strategy: A strategic approach to the UK's defence and security industrial sectors*. CP 410. Mars 2021.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971983/Defence_and_Security_Industrial_Strategy_-_FINAL.pdf (Hämtad 2021-03-27).
- Lundquist, Viktor. *Dansk säkerhetspolitik i en föränderlig omvärld*. Projektet Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhet (NOTS). FOI Memo 7204. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, juni 2020.
- Marrone, Alessandro och Gilli, Andrea. *Defence innovation: New models and procurement implications. The Italian case*. Policy Paper #64. Armament Industry European Research Group (ARES). Oktober 2020.
- Ministère des Armées. Strategic update. 2021.
www.defense.gouv.fr/content/download/605304/10175711/file/strategic-update%202021.pdf (Hämtad 2021-03-27).

- Ministerio de defensa. General directorate for armament and materiel. Under directorate for inspection, regulation and defence industrial strategy. *Defence Industrial Strategy*. Madrid: Ministerio de defensa, 2016.
www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwisu8yZ-NLvAhUi_CoKHWlrC0UQFjAAegQIBRAD&url=https%3A%2F%2Fwww.defensa.gob.es%2FGalerias%2Fdgamdocs%2Fdefence-industrial-strategy-2015.pdf&usg=AOvVaw1qPh6qt0MhOopyGsY6N5Vf.
- Ministry of Defence. *Defence and Security Industrial Strategy: A strategic approach to the UK's defence and security industrial sectors*. CP 410. March 2021.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971983/Defence_and_Security_Industrial_Strategy_-_FINAL.pdf. (Hämtad 2021-03-24).
- Ministry of Defence. *Defence in a competitive age*. CP 411. Mars 2021.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971859/_CP_411_-_Defence_in_a_competitive_age.pdf (Hämtad 2021-03-27).
- Ministry of Defence. *Defence Innovation Priorities. Accelerating commercial opportunities to solve Defence's most pressing challenges*. Defence Innovation Directorate, September 2019. Defence Innovation Priorities (publishing.service.gov.uk) (Hämtad 2019-12-19).
- Ministry of Defence. *Defence Technology Framework, Defence Science and Technology*, September 2019. Defence Technology Framework (publishing.service.gov.uk) (Hämtad 2019-12-19).
- Ministry of Defence. *Industry for Defence and a Prosperous Britain: Refreshing Defence Industrial Policy*, 2017. Defence industrial policy 2017 (publishing.service.gov.uk) (Hämtad 2020-09-09).
- Nato. *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*. Press release. 11 juni 2021. COMMUNIQUE PR/CP(2021)094.

- Pinchas, Gil och Tishler, Asher. "The Israeli defense industry". I *The Economics of the Global Defence Industry*, Keith Hartley och Jean Belin (red), 354–377. New York: Routledge, 2020.
- République Française. *Defence and National Security. Strategic Review 2017*. Paris: République Française, 2017.
www.defense.gouv.fr/english/content/download/514655/8664340/Revue_strat%C3%A9gique_de_d%C3%A9fense_et_de_s%C3%A9curit%C3%A9_nationale_2017.pdf
(Hämtad 2020-01-15).
- SIPRI. *Arms Transfers Database*. Stockholm: SIPRI, 2021.
- SIPRI. *Military expenditure database 1949-2020*. Stockholm: SIPRI, 2021.
- SIPRI. *SIPRI Arms Industry Database. The SIPRI Top 100 database for 2002–18*. Stockholm: SIPRI, 2020.
www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Top-100-2002-2018_0.xlsx. (Hämtad 2021-03-25).
- Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport. *Armaments Strategy*. 1 januari 2020.
www.ar.admin.ch/content/ar-internet/en/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloadItems/231_1579257320665.download/en_ruestungsstrategie_2020.pdf. (Hämtad 2021-04-08).
- The Federal Government. *Strategy Paper of the Federal Government on Strengthening the Defence Industry in Germany*, Berlin: The Federal Government, 8 juli 2015.
- The ministry of defence. *White paper for international security and defence*. Juli 2015.
www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf (Hämtad 2021-04-12).
- The Netherlands Ministry of Defence and the Netherlands Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. *Memo Defence Industry Strategy*. November 2018.
www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2018/11/30/defence-industry-strategy/Defence+Industry+Strategy.pdf
(Hämtad 2021-03-24).

United Nations. General Assembly. *Objective information on military matters, including transparency of military expenditures. Report of the Secretary-General*. 9 juli 2021.

White House. *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017. www.hsdl.org/?view&did=806478 (Hämtad 2021-04-12).

Ädel, Maria, Johnson, Andreas och Junerfält, Tobias. *Dealing with Defence-specific Purchasing Power. A Discussion and Further Development on Current Methodology*. FOI-R—5209. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagaångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

IJustitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]