

Sveriges försvarsmaterieldirektör

En ny inriktning

Ds 2025:3



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1141-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1142-8 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet	5
Sammanfattning	7
1 Uppdraget	9
1.1 Utgångspunkter för uppdraget	9
1.2 Behov av utredning	9
1.3 Avgränsningen av uppdraget	10
1.4 Arbetets bedrivande	10
2 Försvarsmateriieldirektören	13
2.1 Regeringens beslut om försvarsmateriieldirektör	13
2.2 Historisk utveckling	13
2.3 Internationella samarbetsformat	15
2.3.1 Conference of National Armaments Directors- CNAD	15
2.3.2 Europeiska Försvarsbyrån- EDA	16
2.3.3 Frågor som behandlas vid CNAD:s och EDA:s styrelseformat	17
2.3.4 Nordefco	18
2.3.5 Ukraine Defence Contact Group- UDCG	18
2.3.6 Bilateral materiellkommissioner	18
2.3.7 FMV:s egna bilaterala möten	19
2.4 Internationell jämförelse	20
2.5 Regeringens styrning av försvarsmateriieldirektören	22

2.6	Försvarsindustriella aspekter	23
3	Reflektioner och bedömningar.....	25
3.1	Förordnandet	25
3.2	Rollen	26
3.3	Möten och instruktioner.....	26
3.4	Omvärldsförändringar.....	28
4	Överväganden och förslag	31
4.1	Förordnandet.....	32
4.2	Rollen	34
4.3	Organisering	35
4.4	Arbetssätt och samordning.....	37
4.5	Stöd.....	38
4.6	Ekonomiska konsekvenser och övriga styrningsfrågor	39
4.7	Konsekvenser för rollen som FMV:s generaldirektör.....	40
	Slutord.....	43

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Den 20 november 2024 beslutade statsrådet Pål Jonsson att uppdra åt generaldirektören.

Jan-Olof Lind att biträda Försvarsdepartementet med att utreda den organisatoriska placeringen av rollen som försvarsmaterielfdirektör. Departementssekreterare Melisa Puric vid Försvarsdepartementet har biträtt utredaren.

De bedömningar och förslag som lämnas i promemorian är utredarens egna.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm 15 januari 2025

Jan-Olof Lind

Melisa Puric

Sammanfattning

I föreliggande promemoria redovisas bakgrunden för rollen som försvarsmaterielförvaltare samt hur rollen utvecklats sedan den introducerades under mitten av 1990-talet. Vidare beskrivs hur den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen samt kraven på den militära försvarets materielförsörjning påverkat rollen och de uppgifter som försvarsmaterielförvaltaren har.

I promemorian föreslås att rollen som försvarsmaterielförvaltare överförs från Försvarets materielverks generaldirektör till befattningshavare vid Försvarsdepartementet. Vidare lämnas förslag på arbetssätt och samordning med andra berörda aktörer.

1 Uppdraget

1.1 Utgångspunkter för uppdraget

Utredaren har haft i uppdrag att utreda om rollen som försvarsmaterielfdirektör bör placeras i Försvarsdepartementet.

Utredare ska föreslå hur en sådan organisatorisk förändring kan genomföras samt redogöra för ekonomiska, administrativa och personella konsekvenser av förändringen.

Utredningen ska även omfatta gränsytan och arbetssättet mellan Försvarsdepartementet och Försvarets materielverk (FMV). Med *gränsytan* avses de kontaktpunkter där dessa organisationer möts och samverkar samt hur deras respektive roller och ansvarsområden är definierade och avgränsade. *Arbetssättet* innefattar i sin tur hur beslut fattas, hur kommunikation sker och hur koordinering och samordning organiseras, med målet att säkerställa effektivitet och undvika överlappningar eller kompetenskonflikter.

Alternativa förslag till organisatoriska lösningar bör belysas av utredaren.

Uppdraget ska redovisas till Försvarsdepartementet senast den 15 januari 2025.

1.2 Behov av utredning

Av uppdragsbeskrivningen framgår att det försämrade säkerhetspolitiska läget och kriget i Ukraina har gjort försvarsmateriel och försvarsindustri till centrala frågor i Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Samarbete kring utveckling, anskaffning, vidmakthållande och export av försvarsmateriel är av stor betydelse för att vidhålla och stärka Sveriges bi- och multilaterala relationer.

Försvarsmateriel och försvarsindustri är centrala frågor inom både Nato och EU. Sveriges åtagande inom multilaterala sammanhang kräver ett strukturerat och samordnat arbetssätt som möter de höga krav på koordinering med allierade som Nato-medlemskapet medför. Därtill är bi- och multilaterala samarbeten integrerade på ett sätt som accentuerar ett sammanhållet agerande.

Avdelningscheferna vid Försvarsdepartementet har ett särskilt ansvar för att avdelningens frågor representeras i externa sammanhang. I denna bemärkelse utgör avdelningschefen för militärt försvar Sveriges direktör för förmågeutveckling (Capability Director). Avdelningschefen för säkerhetspolitik utgör Sveriges försvarspolitiska direktör (Defence Policy Direktor, DPD). Avdelningschefen för avdelningen för civilt försvar utgör Sveriges direktör för civil krishantering och civilt försvar (Policy Director for Civil Defence, PDCD). Motsvarande mandat för försvarsmaterieldirektören, (National Armaments Director, NAD), som verkar inom samma strukturer, kan innebära större sakpolitisk stringens och strategisk handlingskraft.

I syfte att skapa mandat och utöka möjligheterna att agera koordinerat och strategiskt inom olika mötesstrukturer, finns det behov av att utreda om rollen som försvarsmaterieldirektör bör placeras vid Försvarsdepartementet.

1.3 Avgränsningen av uppdraget

Uppdraget omfattar inte att föreslå hur arbetet vid Försvarsdepartementet ska organiseras inom ramen för befintlig organisation till följd av de bedömningar och förslag som lämnas.

Vidare inkluderar inte uppdraget att lämna förslag kring arbetsfördelningen mellan försvarsmaterieldirektören, direktören för förmågeutveckling, försvarspolitiska direktören, försvarsforskningsdirektören respektive direktören för civil krishantering och civilt försvar.

1.4 Arbetets bedrivande

Utredningen har haft begränsad tid till sitt förfogande. Huvudsakligen har arbetet bedrivits genom en mötesserie med

företrädare från Förvarsdepartementet, Förvarets materielverk (FMV), Förvarsmakten (FM), Totalförvarets forskningsinstitut (FOI) samt Säkerhets- och förvarsföretagen (SOFF).

Studier av befintlig dokumentation såsom regeringsbeslut, instruktioner, mötesrapporter samt bakgrundspromemior har därtill genomförts. Utifrån denna informationsinsamling har föreliggande promemoria med överväganden och förslag utarbetats.

2 Försvarsmaterieldirektören

2.1 Regeringens beslut om försvarsmaterieldirektör

En central utgångspunkt för utredningen är det förordnande som regeringen beslutat om avseende försvarsmaterieldirektör. Det nu gällande och senaste beslutet från 2016 innehåller följande lydelse:

Försvarsmaterieldirektören representerar Sverige vid internationella sammankomster som omfattar National Armaments Directors.

Försvarsmaterieldirektören kan utse annan befattningshavare inom Försvarets materielverk att ersätta honom vid enskilda tillfällen.

Av beslutet framgår således att generaldirektören för FMV som en tillikauppgift har rätt att använda rollen och titeln försvarsmaterieldirektör vid sammankomster som omfattar National Armaments Directors. Vilka internationella sammankomster detta avser definieras inte specifikt i beslutet. I följande avsnitt redovisas en bild av vilka dessa bedöms vara samt deras utveckling under åren som rollen varit aktuell för svenskt vidkommande.

2.2 Historisk utveckling

Inom ramen för Natos arbete med samlad förmågeutveckling sker en omfattande interaktion både mellan medlemsstater och med partnerskapsländer. Det handlar till exempel om försvarsmateriel, försvarsindustrifrågor och försvarsforskning. Arbetet leds genom "Conference of National Armaments Directors" (CNAD). Forumet etablerades 1966 med det primära syftet att erbjuda ett flexibelt och öppet ramverk för samarbete i försvarsmaterielfrågor m.m.

Sveriges relation gällande Nato sträcker sig till 1995 då Sverige anslöt sig till Partnerskap för fred (PFP). Sverige bjöds därefter in att delta i CNAD som ett partnerskapsland och kunde därmed delta vid de delar av styrelsesessioner och arbetsgrupper som var öppna för partnerskapsländer.

För svenskt vidkommande har samarbetet med Nato utvecklats och fördjupats inom flera områden. Sverige har genom åren varit ett aktivt partnerskapsland med Nato, något som varit av ömsesidig nytta. 2014 erhöll Sverige status som ”Enhanced Opportunity Partner” vilket bekräftade en särställning som partnerskapsland.

När Sverige blev ett partnerskapsland representerade Försvarsdepartementet inledningsvis Sverige vid CNAD¹. Från slutet av 1990-talet började regeringen förordna generaldirektören vid Försvarets materielverk som försvarsmaterieldirektör och därmed som svensk representant i CNAD. Rollen har även inneburit ett nationellt samordningsansvar för det arbete som bedrivs i olika arbetsgrupper och samarbetsforum inom CNAD och där Sverige deltar.

Den 7 mars 2024 blev Sverige officiellt medlem i Nato, vilket innebär att Sverige numera deltar vid alla CNAD sessioner.

Sedan 2004, då Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA), etablerades, har generaldirektören vid FMV även varit förordnad att representera Sverige i EDA:s styrelseformat för försvarsmaterieldirektörer (National Armaments Director Steering Board, NAD SB).

Försvarsmaterieldirektören verkar även inom internationella sammanhang utöver Nato och EU, såväl multilateralt som bilateralt. Detta är delvis en följd av rollen som försvarsmaterieldirektör med koppling till CNAD och EDA men också ett resultat av att rollen tillämpas olika beroende på nationella förutsättningar. Variationerna kan bero på skillnader i ländernas försvarsorganisationer, säkerhetspolitiska prioriteringar samt administrativa och rättsliga strukturer.

Exempelvis kan mandatet för försvarsmaterieldirektören variera från att vara strategiskt och styrande till att vara mer tekniskt eller operativt. Dessa skillnader påverkar hur bilaterala kontaktytor utvecklas eftersom försvarsmaterieldirektörer i olika länder även

¹ Med undantag för perioden 2005-2007, då överdirektören vid FMV var förordnad som försvarsmaterieldirektör.

stys av organisatoriska förutsättningar och säkerhetspolitiska prioriteringar.

För svenskt vidkommande har det inneburit att generaldirektören vid FMV i sitt ansvar och uppgift som generaldirektör möter andra länders försvarsmaterieldirektörer. För att underlätta kommunikationen länderna emellan och eftersom National Armaments Director, NAD, är ett internationellt vedertaget begrepp benämns dessa interaktioner ofta som bilaterala NAD-möten. Ofta sker dessa interaktioner i samband med CNAD, EDA-möten, andra multilaterala sammankomster eller internationella försvarsindustrimässor. Förhållandet har utvecklats tydligt under de senaste 10–15 åren.

2.3 Internationella samarbetsformat

2.3.1 Conference of National Armaments Directors- CNAD

CNAD är den kommitté under Nordatlantiska rådet (NAC) som har till uppgift att främja samarbete mellan medlemsländerna men även med partnerskapsländerna i framför allt försvarsmaterielfrågor. CNAD samlar som princip de högsta nationella företrädarna som är ansvariga för försvarsmaterielfrågor i medlems- respektive partnerskapsländerna. CNAD har till uppgift att identifiera och möjliggöra multilaterala samarbeten inom forskning, utveckling och produktion av militär materiel och vapensystem. Ett övergripande syfte är att åstadkomma förbättrad interoperabilitet och öka Natos effektivitet i nuvarande och framtida operationer. CNAD är strukturerat med ett stort antal underliggande samarbetsformat, vilka i allt väsentligt är öppna för partners. De samarbeten och informationsutbyten som sker finansieras genom egna insatser från medlemsstater och partnerskapsländer, s.k. ”in-kind”-finansiering.

CNAD spelar också en viktig roll för att främja harmonisering av olika kravställningar på materielsystem liksom för att underlätta och främja försvarsindustrisamarbete. CNAD har möten på högsta nivån två gånger om året. Respektive lands försvarsmaterieldirektör deltar vid dessa möten. Möten i CNAD förbereds och stöds inom Nato av olika kommittéer.

CNAD stöds utöver detta av försvarsforskningsdirektörerna. Dessa har ett eget besluts- och samarbetsforum underställt CNAD. Ytterligare ett forum är försvarsindustrigruppen (Nato Industrial Advisory Group, NIAG) som har till uppgift att lämna råd och stöd till Nato utifrån ett försvarsindustriellt perspektiv. Försvarsindustrifrågor blir således också en dimension för ländernas försvarsforskningsdirektörer utan att vara styrande i dessa frågor.

2.3.2 Europeiska Försvarsbyrån- EDA

EDA etablerades 2004 och har sedan dess utvecklats på många områden och även fått delvis ny verksamhetsinriktning, bland annat med avseende på omvärldsutvecklingen, den alltmer aktiva roll som EU-kommissionen tagit samt andra initierade initiativ inom EU.

Inom EU är försvarsfrågor en nationell angelägenhet och mot den bakgrunden är huvuduppgiften för EDA att främja militärt samarbete mellan medlemsländerna. Detta sker framför allt genom stöd till förmågeutveckling och olika utvecklings- och anskaffningssamarbeten men även genom att underlätta försvarsforskningsarbete och genom att agera som en militär gränsyta i förhållande till olika EU policys.

EDA lyder under Europeiska rådet och är den enda EU-myndighet som styrs av rådet på ministernivå. Rådet utgör tillika EDA:s styrelse. EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik är EDA:s chef. Det dagliga arbete leds av en verkställande direktör som utses av styrelsen i försvarsministerformatet. Det finns särskilda styrelseformat för medlemsstaternas försvarsmaterieldirektörer, försvarsforskningsdirektörer samt förmågedirektörer.

Som nämnts ovan har EU-kommissionen under senare år tagit en alltmer aktiv roll inom försvarsområdet. Detta har bland annat skett genom den europeiska försvarsfonden och andra initiativ för att stärka den försvarsindustriella basen och undanröja olika marknadshinder.

2.3.3 Frågor som behandlas vid CNAD:s och EDA:s styrelseformat

Av betydelse för försvarsmaterieldirektörens framtida organisatoriska hemvist är vilka övergripande frågor och andra dagordningspunkter som behandlas vid de två styrelseformaten vid CNAD och EDA.

Vid CNAD:s styrelsemöten behandlas bland annat frågor som hänför sig till försvarsplanering, standardiseringsfrågor, samarbetsmöjligheter, industrifrågor samt samarbete med partners². Frågornas karaktär varierar och är både policyinriktande och ibland mer i detaljerade.

Vid EDA:s styrelsemöten behandlas bland annat frågor som rör gemensamma upphandlingsfrågor, övergripande produktionsrelaterade frågor, initiativ från EU-kommissionen, förmågeutvecklingsplan samt gemensamma investeringsinitiativ. Frågor som diskuteras och beslut som fattas vid bägge styrelseformaten är således av övergripande och policyinriktad karaktär. Detta är av vikt för att inrikta verksamheten i stort. Samtidigt sker en styrning och återkoppling av det mer konkreta arbetet som sker i olika gemensamma projekt och arbetsgrupper. Helt naturligt är dessa redovisningar av mindre policyinriktande karaktär men likväl av betydelse för att kunna följa upp verksamheten och samarbetet mellan länderna.

I bägge forumen diskuteras även samordningsfrågor mellan Nato och EU. Att undvika duplicering är av stort intresse även om kretsen av medlemsländer skiljer sig åt.

Utredningen konstaterar att det även finns ett betydande inslag av försvars- och säkerhetspolitik, både direkt och indirekt, i dagordningspunkterna. Förhållande manifesteras av att försvarsmaterieldirektören redan idag agerar enligt instruktion från Försvarsdepartementet vid CNAD och EDA. Detta får också sägas ha blivit av större betydelse för Sverige sedan medlemskapet i NATO samt som en konsekvens av det försämrade omvärldsläget.

² Dagordningar är sekretessbelagda och aktuella frågeområden som kan förekomma har beskrivits i generella och övergripande termer.

2.3.4 Nordefco

Nordefco är det gemensamma nordiska försvarssamarbetet. Samarbetet etablerades år 2009 och ersatte då existerande nordiska samarbetsformat. Samarbetet leds av ländernas försvarsministrar och har flera olika undergrupper. En av dessa undergrupper hanterar i huvudsak försvarsmaterielfrågor där försvarsmaterieldirektören är representant.

Samarbetet bedöms vara väl fungerande och kompletterar såväl andra multilaterala som bilaterala samarbeten. Det övergripande syftet är att stödja utvecklingen av ländernas försvar genom att identifiera synergier och andra möjliga samarbetsvinster.

Strukturen för samarbetet har en tydlig koppling till ländernas försvars- och säkerhetspolitiska inriktning, vilket accentuerats än mer sedan Sverige och Finland blivit medlemmar i Nato.

2.3.5 Ukraine Defence Contact Group- UDCG

Ukraine Defence Contact Group (UDCG) samlar 57 länder varav 32 är medlemmar i Nato. Gruppens startades upp av den amerikanske försvarsministern som en konsekvens av den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina. Syfte är att koordinera stödet till Ukraina samt att etablera ett relevant forum för dialog med Ukraina och andra intressenter.

UDCG har ett försvarsministerformat men har etablerat ett forum för ländernas försvarsmaterieldirektörer. Enligt utredningen får forumet sägas ha ett tydligt försvars- och säkerhetspolitiskt inslag där deltagande länder diskuterar och redovisar koordinerade insatser som syftar till att säkerställa ett gemensamt agerande. I förlängningen har detta även en stor betydelse för Europas nuvarande och framtida säkerhet. UDCG har haft en hög mötesfrekvens, ibland en gång i månaden.

2.3.6 Bilaterala materielkommissioner

De bilaterala materielkommissionerna utgör en väsentlig del av det samlade svenska internationella materielsamarbetet. Sverige har

härigenom ingått drygt 20 bilaterala samarbetsavtal med olika länder med syftet att stärka anskaffning, forskning och annat utvecklingssamarbete. Utgångspunkten för dessa avtal varierar. Det kan röra sig om ömsesidiga utvecklingssamarbeten inom specifika materielområden. Ofta är det resultatet av att regeringen i respektive land identifierat att sådant samarbete gynnar försvars- och säkerhetspolitiken i bägge länderna. En annan utgångspunkt kan vara att en större exportaffär legat till grund för ett fortsatt bilateralt försvarssamarbete på en bredare front.

Samarbetet styrs och följs upp genom bilaterala materielkommissioner som vanligtvis möts en gång om året. Kommissionerna har ett delat ordförandeskap och svensk medordförande är vanligtvis en senior tjänsteman från försvarsdepartementet. I den svenska delegation finns därutöver representanter från berörda försvarsmyndigheter, vanligtvis Försvarsmakten, FMV samt FOI. Myndigheterna har till uppgift att genomföra det konkreta materiel- eller forskningssamarbetet. I inget av dessa fall har försvarsmaterieldirektören en roll i kommissionerna men det har förekommit och förekommer att försvarsmaterieldirektören är inbjuden att delta vid eller i samband med kommissionsmötena.

2.3.7 FMV:s egna bilaterala möten

FMV har ett stort och omfattande eget internationellt engagemang. Som ett resultat av detta har FMV ett flertal bilaterala relationer och genomför möten frekvent med andra länder på olika nivåer. Detta är helt naturligt med avseende på myndighetens uppdrag och konkurrerar inte med de bilaterala materielkommissionerna. FMV har ett ansvar för Sveriges teknik- och materielförsörjning och det innebär att fortlöpande kontakter och möten måste genomföras för att uppnå de mål och krav som ställs bland annat från Försvarsmakten avseende förmågeutveckling.

De bilaterala relationerna kan ha till syfte att genomföra gemensam materielanskaffning eller så kallade "Government to Government" affärer men också för att stödja försvarsmaterielexport. Det är inte helt ovanligt att ländernas försvarsmaterieldirektörer möts för att diskutera och koordinera

dessa frågor. Utöver detta förekommer, enligt uppgift, även avtalsförhandlingar vid de bilaterala mötena.

2.4 Internationell jämförelse

Utredningstiden har inte medgett några internationella kontakter men det kan ändå konstateras att Nato-länderna organiserar sina respektive försvarsmaterieldirektör på olika sätt. Det finns ingen internationell homogenitet som skulle kunna utgöra en modell för hur arbetet ska och kan organiseras. Det beror bland annat på hur försvarsdepartement respektive försvarsministerier är konstitutionellt organiserade i respektive land. En annan väsentlig skillnad är hur rollen definieras.

För svenskt vidkommande är utgångspunkten att regeringen har förordnat GD FMV att vara försvarsmaterieldirektör vid olika internationella möten. Det är med andra ord en tillikauppgift för GD FMV där det tunga och viktiga ansvaret och mandatet ligger i själva GD-rollen.

En bredare internationell jämförelse visar att länder olika sätt att organisera rollen som försvarsmaterieldirektör. I Storbritannien är utgångspunkten att rollen som försvarsmaterieldirektör definieras som en inhemsk befattningshavare med ett brett ansvar för den brittiska försvarsmaterielförsörjningen. Att representera Storbritannien i CNAD är enligt utredningen således en integrerad uppgift för den brittiske försvarsmaterieldirektören. I USA är exempelvis rollen integrerad i det bredare ansvaret för inköps- och upphandlingsfrågor inom Department of Defense, där Assistant Secretary of Defense for Acquisition spelar en central roll i att styra försvarsanskaffning och koordinera internationella samarbeten. Detta skiljer sig från Sverige, där försvarsmaterieldirektörens roll primärt är en tillikauppgift för GD FMV, snarare än en särskild befattning med omfattande nationellt ansvar.

I andra regioner, såsom Australien och Kanada, är försvarsmaterielverksamheten organiserad med en tydlig koppling mellan militär kapacitetsplanering och materielförsörjning. Australiens försvarsmaterieldirektör har ett mandat som sträcker sig över både inhemska och internationella frågor, i nära samarbete med både försvarsdepartementet och militären. I Kanada finns en stark

betoning på koordinering mellan försvarsdepartementet och Public Services and Procurement Canada, vilket gör att rollen präglas av både politiska och operativa aspekter.

I Europa finns det också viktiga exempel på hur länder med stora och strategiskt viktiga försvarsindustrier organiserar sina försvarsmaterieldirektörer. Länder som Tyskland, Frankrike och Italien har tydligt definierade roller för sina försvarsmaterieldirektörer, där dessa funktioner ofta är nära kopplade till den nationella industripolitiken och försvarsstrategin. I dessa länder spelar försvarsmaterieldirektören en central roll i att samordna mellan industriella aktörer, forskningsinstitutioner och Försvarsmakten för att säkerställa att försvarsmaterielanskaffningen stödjer både nationella och europeiska säkerhetsmål. I Tyskland, till exempel, är rollen som försvarsmaterieldirektör knuten till Försvarsministeriet och har en starkt integrerad funktion i att främja och stödja den tyska försvarsindustrins internationella samarbete och export.

Danmark har nyligen förändrat sin organisation kring försvarsmaterieldirektören där rollen separerats från chefen för danska anskaffningsmyndigheten (FMI). Den innehas nu av befattningshavaren som är underställd chefen för FMI. Danmarks försvarsmaterieldirektör agerar fortsatt på uppdrag av det danska försvarsministeriet.

Gemensamt för flera länder är dock att försvarsmaterieldirektörens roll tenderar att reflektera den nationella säkerhetspolitiska kontexten och försvarsorganisationens struktur. Medan Sveriges modell framstår som flexibel genom tillikauppgiften för GD FMV, vilket möjliggör en stark koppling till myndighetsledning, kan det också innebära begränsningar i att etablera en roll med ett lika brett nationellt ansvar som exempelvis i Storbritannien eller USA. Samtidigt erbjuder den svenska modellen en möjlighet till tydligt mandat i internationella sammanhang, där rollen är definierad genom regeringens uppdrag.

Ländernas försvarsmaterieldirektörer möts således i multilaterala och bilaterala fora med olika utgångspunkter för hur rollen har definierats nationellt i de olika länderna.

2.5 Regeringens styrning av försvarsmaterieldirektören

Som framgår ovan förordnas försvarsmaterieldirektören av regeringen. Den svenske försvarsmaterieldirektören äger rätt att själv utse ersättare enligt regeringsbeslutet. Detta har också skett då kravet på närvaro av försvarsmaterieldirektören varit tämligen omfattande vid olika internationella möten men även vid försvarsindustrimässor. Detta är en utvecklingstendens som förstärkts under det senaste decenniet.

Av den dokumentation som utredningen tagit del av, framgår att den svenska försvarsmaterieldirektören agerar utifrån erhållen instruktion från Försvarsdepartementet vad gäller möten i CNAD och i EDA. Grunden utgörs av en generell instruktion, s.k. raminstruktion för Nato respektive EDA. Viktiga ingångsvärden i raminstruktionerna är ett konsekvent och samstämmigt svenskt agerande. Syftet är att säkerställa ett gott genomslag för svenska positioner. Vidare framgår att NAD ska delta aktivt i Natos arbete med materielfrågor och samverka för bland annat gemensam kapacitetsuppbyggnad. För möten inom CNAD och EDA erhåller försvarsmaterieldirektören även mötesspecifika instruktioner. Vid övriga möten, UDCG, Nordefco samt vid bilaterala möten, erhåller försvarsmaterieldirektören i regel ingen mötesspecifik instruktion från Försvarsdepartementet.

Försvarsmaterieldirektörens kontaktperson (NAD-PoC) utses av försvarsmaterieldirektören. Denna befattningshavare återfinns vid FMV och svarar för förberedelser inför möten, samordnar aktiviteter och kontakter såväl nationellt som internationellt. Att det finns en NAD-PoC är inget som är reglerat av regeringen utan kan sägas vara en intern FMV-roll som i många fall avspeglar andra länders kontaktperson för försvarsmaterieldirektören.

Inför EDA:s möten i försvarsmaterieldirektörsformat genom ett förberedande möte i EDA, så kallat PrepCom (Preparatory Committee). För närvarande är det Försvarsdepartementet som ansvarar mötet och en eller flera representanter vid mötet. NAD-PoC deltar inte vid mötet. Huvudsyftet vid dessa möten är att med samtliga medlemsstater gå igenom och diskutera innehållet inför det kommande styrelsemötet. Det ger en viktig möjlighet för EDA att förbereda dagordningspunkterna vid det kommande styrelsemötet

men även för medlemsstaterna att redan vid det förberedande mötet klargöra nationella positioner.

2.6 Försvarsindustriella aspekter

Sverige har under lång haft en försvarsindustri som varit diversifierad både till storlek och utbud. Från att ha varit en mer tydlig del av svensk försvars- och säkerhetspolitik under efterkrigstiden har den efter östblockets fall delvis behövt omstruktureras för att alltmer kunna uppnå betydande avsättning på den internationella marknaden. Detta som ett resultat av att svenska statens utvecklings- och materielbeställningar inte varit tillräckliga för att upprätthålla en företagsekonomiskt livskraftig verksamhet.

Samtidigt med denna utveckling har dock staten fortsatt finansiera utvecklingen av vissa stora materielsystem hos svensk försvarsindustri, såsom stridsflyg och u-båtar. Dessa har bedömts vara av särskild betydelse för den svenska försvarsförmågan och benämns vanligtvis väsentliga nationella säkerhetsintressen.

Under de senaste 25–30 åren har svensk försvarsindustri varit proaktiv för att säkra den internationell konkurrenskraften genom kostnadseffektiva och tekniskt avancerade system och produkter. Därigenom har man kunnat erhålla order från internationella kunder i global konkurrens. Enligt utredningen har det varit en av orsakerna till att svensk försvarsindustrin fortsatt kunna vara verksam. Utredningen konstaterar att Sverige fortsatt är ett producentland till skillnad mot många andra länder som saknar motsvarande försvarsindustriell kapacitet.

Regeringen har ett ansvar för att stödja svensk försvarsindustri på den internationella marknaden. Detta sker i den utsträckning som bedöms relevant med utgångspunkt i den fastställda försvars- och säkerhetspolitiken samt med beaktande av exportkontrollregler. Staten har också ett intresse av att dels bevara den försvarsindustriella basen som en del av den samlade försvarsförmågan, dels för att kunna dela stora utvecklingskostnader med andra länder. Den stärker även den inhemska leveranssäkerheten.

I och med Natointrädet har de försvarsindustriella aspekterna fått en fördjupad betydelse då de alltmer blir en integrerad del av

Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Enligt branchorganisationen SOFF har antalet medlemsföretag ökat markant under senare tid. Detta får ses som ett resultat av den kraftigt ökade efterfrågan både nationellt och internationellt. Utredningen har erfarit att Försvarsdepartementet för närvarande arbetar med en försvarsindustriell strategi.

FMV har en uppgift att samverka med och stödja den svenska försvarsindustrin. Det gäller dels för att säkerställa leveranser till den svenska Försvarsmakten, dels för att stödja försvarsindustrins exportansträngningar. Försvarsmaterieldirektören deltar till exempel vid olika internationella mässor och genom att samverka med andra länder kan såväl export som samordnade anskaffningar åstadkommas.

Avslutningsvis noterar utredningen att regeringen nyligen tillsatt en utredning om regeringens styrning och former för det statliga exportstödet på försvarsområdet (Dir 2024:95).

3 Reflektioner och bedömningar

Av den mötesserie som genomförts och de dokument som studerats framgår ett förhållandevis tydligt mönster som visar att rollen som försvarsmaterielfdirektör har förändrats på flera punkter sedan regeringen första gången utsåg en befattningshavare att vara försvarsmaterielfdirektör och företräda Sverige. De två största förändringarna utgörs dels av Sveriges medlemskap i Nato, dels av att tillämpningen av rollen fått en förskjutning från att enbart gälla att företräda Sverige vid CNAD och EDA till att även användas i långt större utsträckning vid andra multilaterala och bilaterala möten.

I det följande diskuterar utredningen följande aspekter:

- Förordnandet
- Rollen
- Möten och instruktioner
- Omvärldsförändringar

3.1 Förordnandet

Regeringens förordnande är inte specifikt vad gäller vid vilka möten och interaktioner som rollen ska tillämpas. Förordnandet tydliggör bara att försvarsmaterielfdirektören företräder Sverige vid internationella sammankomster som omfattar National Armaments Directors. Att rollen ska tillämpas vid möten i CNAD och EDA är vedertaget och försvarsmaterielfdirektören erhåller instruktion från Försvarsdepartementet inför dessa styrelsemöten. Med det har dessutom, enligt utredningen, funnits en legitim möjlighet för den befattningshavare som innehar rollen att använda sig av titeln i andra

internationella sammanhang där interaktion sker med en eller flera länders motsvarigheter. Dessa sammankomster är i regel inte föremål för instruktion från Förvarsdepartementet.

3.2 Rollen

Rollen innebär enligt förordnandet att försvarsmaterieldirektören företräder Sverige internationellt. Den har således mycket begränsad betydelse i inhemska sammanhang liksom att den inte heller innebär att försvarsmaterieldirektören företräder FMV i internationella sammanhang. Vidare har försvarsmaterieldirektören inget egentligt beslutsmandat utöver vad som framgår av erhållna instruktioner från Förvarsdepartementet.

När besluts- eller andra vägvalssituationer uppstår måste försvarsmaterieldirektören göra en bedömning om frågan är av karaktären att den innebär förpliktelser eller annan väsentlig positionering och om dessa är förenliga med de instruktioner som erhållits. Det gäller även om eventuella beslut ska fattas enligt det mandat som GD FMV har som myndighetschef. Enligt utredningen krävs en betydande kompetens och erfarenhet hos den befattningshavare som är utsedd att vara försvarsmaterieldirektör för att hantera dylika frågeställningar.

Ovanstående kan leda till situationer där försvarsmaterieldirektören företräder Sverige men där det egentligen är i egenskap av myndighetschef som eventuella beslut fattas. Denna dualism i agerandet bedömer utredningen vara tämligen vanligt förekommande i bilaterala sammanhang och strider inte emot rättsliga aspekter.

3.3 Möten och instruktioner

Som utredningen erfarit är försvarsmaterieldirektören inbjuden att delta i förhållandevis många internationella möten. Multilaterala möten då deltagande sker som försvarsmaterieldirektör är enligt uppgift från FMV färre än de bilaterala mötena. Som tidigare beskrivits är det huvudsakligen vid möten i CNAD och EDA som försvarsmaterieldirektören erhåller instruktion från Förvarsdepartementet. Vid möten i UDCP och Nordefco, där

försvarmateriieldirektören deltar, finns ingen etablerad praxis eller skriftlig instruktion från Förvarsdepartementet. Dock utarbetar FMV eget underlag till försvarmateriieldirektören inför dessa möten och muntlig avstämning sker med Förvarsdepartementet.

Mötesagendorna i CNAD och EDA har ett förhållandevis återkommande upplägg. En skillnad är dock att Sverige som medlem i Nato nu kan delta i hela mötet i CNAD och inte bara i den del som är öppen för partners och EOP. Förvarsdepartementets instruktioner bedöms vara tydliga både vad gäller raminstruktionen som de myndighetsspecifika instruktionerna. Utredningen noterar att raminstruktionen för NATO bland mycket annat betonar följande som viktigt att beakta för myndigheterna:

- Regeringen ansvarar för den övergripande styrningen
- Samstämmiga svenska positioner och ställningstaganden ska eftersträvas på såväl politisk som militär, civil och teknisk nivå
- Myndigheterna företräder Sverige i Natos verksamhet
- Sverige ska föra en solidarisk allianspolitik och den europeiska säkerhetsordningen ska upprätthållas
- En transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet
- Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen ska utgöra utgångspunkter i utformandet av Sveriges roll som allierad

För FMV gäller specifikt att myndigheten och försvarmateriieldirektören ska agera enligt följande:

- Delta aktivt i Natos arbete med materielfrågor i syfte att utveckla svensk materielförsörjning och utökad teknisk interoperabilitet
- Söka samverkan med andra allierade för bland annat gemensam kapacitetsuppbyggnad, gemensam anskaffning och mer interoperabla lösningar
- Tillvarata de möjligheter som ges till bilateralt eller multilateralt materielutvecklingssamarbete

Utredningen noterar att raminstruktionen ger FMV och försvarmateriieldirektören en övergripande försvars- och

säkerhetspolitisk inriktning att förhålla sig till kompletterat med mer specifik inriktning vad gäller materielförsörjningen.

3.4 Omvärldsförändringar

De senaste årens snabbt försämrade omvärldsläge och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är förhållanden som tydligt påverkat Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Det har förutom medlemskapet i Nato även inneburit en kraftfull uppbyggnad av den svenska försvarsförmågan, som inleddes redan 2015.

Att samverka och samarbeta med andra länder har flera syften som accentuerats som ett resultat av omvärldsförändringarna. Ur försvars- och säkerhetspolitisk synvinkel stärker det ömsesidiga beroenden och gynnar en samfäll internationell utveckling baserat på gemensamma politiska intressen. Andra vägledande principer för internationellt samarbete är att hitta kostnadseffektiva lösningar men även för att kunna hantera den efterfrågan på försvarsmateriel som inte fullt ut kan tillgodoses genom nuvarande utbud. Detta har lett till längre leveranstider än vad som tidigare varit fallet. Därtill kommer att försvarsindustrin i Sverige inte alltid kommer prioritera svensk efterfrågan.

Det omfattande stödet av försvarsmateriel som den svenska regeringen beslutat om till Ukraina kommer delvis att påverka tidsförhållandena i uppbygganden av den svenska försvarsförmågan. Utredningen bedömer dock att väl grundade avvägningar görs i detta avseende då stödet måste ses som en väsentlig del av svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Sammanfattande bedömning

Rollen som försvarsmaterieldirektör har förändrats i stor utsträckning sedan regeringen första gången under 1990-talet förordnade en svensk försvarsmaterieldirektör. Rollen används i allt fler sammanhang i det internationella samarbetet oaktat om det sker på uppdrag av regeringen eller om den används av GD FMV i andra bilaterala relationer.

Det senaste förordnandet av försvarsmaterieldirektör skedde 2016 och någon förändring eller förtydligande av innebörden av

förordnandet har inte skett sedan dess trots den utveckling som skett.

Att vara förordnad som försvarsmaterieldirektör är enbart en roll för internationella sammanhang. Den har hittills varit helt kopplade till myndighetschefsrullen vid FMV. Försvarsmaterieldirektören har inga beslutsbefogenheter utöver vad som anges i instruktioner. Därav har det varit viktigt ur ett rättsligt perspektiv att det är i egenskap av att vara myndighetschef som beslut kan fattas i övrigt.

Regeringen styr genom instruktioner primärt vid sammankomster i CNAD och EDA. Detta skulle potentiellt kunna skapa en viss otydlighet vad gäller försvarsmaterieldirektörens uppgift och befogenheter i andra sammanhang. Rollen har till exempel utvecklats betydligt vad gäller bilaterala kontakter med andra länders motsvarigheter. Detta har hanterats genom det ansvar som GD FMV har men där titeln som försvarsmaterieldirektör används parallellt. Vidare sker internationellt samarbete där den svenske försvarsmaterieldirektören inte medverkar, till exempel i de bilaterala materielkommissionerna som styrs av Försvarsdepartementet med stöd av berörda myndigheter.

Natointrädet har medfört nya förutsättningar för rollen som försvarsmaterieldirektör. Regeringens raminstruktion innebär att ett helhetsperspektiv måste beaktas där försvars- och säkerhetspolitiken och gemensamt svenskt agerande måste vara styrande i större utsträckning än tidigare.

Försvarsindustrin i Sverige är ett viktigt ingångsvärde för den samlade svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Detta blir bland annat tydligt då industrin etablerar samverkan och samarbeten med andra länders industrier för att stärka utbudet och leveransförmågan. Sverige är ett så kallat producentland till skillnad mot många länder som saknar motsvarande försvarsindustriell kapacitet. Mot den bakgrunden spelar samverkan mellan försvarsmaterieldirektören och försvarsindustrin en viktig funktion.

4 Överväganden och förslag

Utredningen bedömer att det är viktigt att klarlägga ett antal centrala frågeställningar innan ställning tas till om rollen som försvarsmaterielfdirektör bör placeras vid Försvarsdepartementet.

Nuvarande förordnande ger, som tidigare beskrivits, ett förhållandevis öppet mandat att företräda Sverige som försvarsmaterielfdirektör. I många fall är det upp till GD FMV att besluta när rollen ska tillämpas såvida det inte sker på direkt uppdrag av Försvarsdepartementet. Att definiera mer specifikt när och hur rollen ska tillämpas kommer vara av betydelse. Samtidigt kan utredningen konstatera att rollen med dess uppgifter och ansvar växt i sådan omfattning att det sannolikt inte går att kombinera att vara myndighetschef och försvarsmaterielfdirektör samtidigt.

Raminstruktionen för Nato men även vad beträffar för EDA visar att försvars- och säkerhetspolitiska aspekter liksom gemensamt svenskt agerande i olika fora spelar en allt viktigare roll. Detta att till exempel jämföras med när Sverige var partnerskapsland i Nato. Det politiska inslaget kommer i och med detta att spela en allt större roll framöver.

Som rollen nu tillämpas är de försvarsmaterielrelaterade aspekterna mer tongivande än de försvars- och säkerhetspolitiska aspekterna även om de två är nära sammanflätade. Detta har blivit en naturlig utveckling.

En annat ingångsvärde är att Försvarsdepartementet redan idag bemannar rollerna som direktör för förmågeutveckling samt försvarspolitik direktör. Den förstnämnda var tidigare bemannad av och delegerad till Försvarsmakten men har nu överförs till Försvarsdepartementet. Det har inte ingått i uppdraget att närmare analysera dessa roller men utredningen kan ändå konstatera att de internationella diskussioner och möten som genomförs har starka

beröringspunkter även med försvarsmaterielfrågor. Interaktionen mellan dessa tre roller måste därför säkerställas.

Utredningen konstaterar vidare att det finns betydande skillnader mellan ovanstående tre roller varvid försvarsmaterielförvaltningen har ett klart större operativt ansvar genom den nära kopplingen till materielförsörjningen vid FMV.

Att tydliggöra försvarsmaterielförvaltningens uppgifter visavi försvarsindustrin kommer också att vara av betydelse för utformningen av rollen. Internationellt har försvarsmaterielförvaltningen en viktig roll för att samverka med försvarsindustrin samt i exportfrämjande syfte.

Med utgångspunkt i redovisningen och bedömningen av rollen som försvarsmaterielförvaltnings lämnas följande förslag avseende roll och uppgifter framöver.

4.1 Förordnandet

Förslag

Den befattningshavare som förordnas av regeringen att vara svensk försvarsmaterielförvaltnings ska ha som främsta uppgift att representera Sverige i CNAD, EDA och Nordefco. Detta bör tydliggöras i förordnandet. Deltagandet i dessa fora ska ske enligt instruktion från försvarsdepartementet.

Den nationella försvarsmaterielförvaltningen får även representera Sverige i andra internationella sammanhang där rollen bedöms vara viktig, såväl multilateralt som bilateralt. Det kan till exempel gälla UDCG. Sådant deltagande ska föregås av instruktion eller annan samordning med Försvarsdepartementet. Försvarsmaterielförvaltningen ska användas för att samverka med försvarsindustrin och får även användas i exportfrämjande syfte.

Regeringen föreslås även förordna en biträdande försvarsmaterielförvaltnings som är placerad vid Försvarsmaterielverket.

Förordnandet av försvarsmaterielförvaltnings föreslås ha följande lydelse:

Regeringen förordnar XX att företräda Sverige som försvarsmaterielförvaltningsdirektör (NAD) från och med DATUM tills vidare.

Försvarsmaterielförvaltningsdirektören ska ha som främsta uppgift att representera Sverige vid sammankomster i Nato, EDA och Nordefco där försvarsmaterielförvaltningsdirektörer är kallade. Försvarsmaterielförvaltningsdirektören får även representera Sverige vid andra multilaterala och bilaterala sammankomster efter överenskommelse med Försvarsdepartementet.

Försvarsmaterielförvaltningsdirektören får även lämna stöd till försvarsindustrin som är verksam i Sverige.

Förändringen föreslås bli genomförd i samband med att ny generalförvaltningsdirektör tillträder vid FMV.

Skälen för utredningens förslag:

Rollen som försvarsmaterielförvaltningsdirektör etablerades ursprungligen i CNAD. Detta är grunden för förordnandet av försvarsmaterielförvaltningsdirektör och bedöms fortsatt vara fortsatt giltigt. Att förordnandet kompletteras med EDA:s styrelseformat för försvarsmaterielförvaltningsdirektörer och Nordefco:s samarbete avseende försvarsmaterielfrågor får ses som en naturlig utveckling av rollen. Dessa möten är ett resultat av svenskt medlemskap i internationella organisationer eller där annat traktat ingått. Deltagandet vid dessa möten ska ske enligt instruktion från Försvarsdepartementet.

UDCG är ett mötesformat som etablerats med anledning kriget i Ukraina. Mötesformatet har inte samma rättsliga utgångspunkt som Nato, EU och Nordefco. Likväl är det mycket angeläget att delta vid de möten som anordnas för nivån som försvarsmaterielförvaltningsdirektör.

Utredningen bedömer att deltagande vid dessa möten ska baseras på instruktion från försvarsdepartementet eller annan relevant samordning.

Gemensamt för ovanstående mötesformat är att de har en hög grad av försvars- och säkerhetspolitik som utgångspunkt.

Vad gäller övriga mötesformat, såväl multilaterala som bilaterala, handlar det mer om hur titeln och rollen används som ett vedertaget internationellt begrepp. Enligt utredningens uppfattning har det i grunden varit GD FMV som i dessa fall agerar i sin roll som myndighetschef men med titeln försvarsmaterielförvaltningsdirektör. Det sker i

enlighet med nuvarande förordnande. I förslaget regleras detta genom att andra möten än de huvudsakliga mötena ska ske efter överenskommelse med Försvarsdepartementet.

Samordning med försvarsindustrin och den exportstödjande verksamheten har ökat i betydelse och omfattning. Det kommer enligt utredningen vara en viktig uppgift för försvarsmateriieldirektören att kunna samverka med försvarsindustrin. Skälen för detta är flera, bland annat för att kunna representera som svensk referenskund och lämna annat relevant exportstöd.

Förändringen föreslås bli genomförd i samband med att ny generaldirektör tillträder vid FMV, vilket ger en naturlig övergång.

4.2 Rollen

Förslag

Utifrån förslaget om förordnandet föreslår utredningen att rollen som försvarsmateriieldirektör skiljs från myndighetschefsrollen. Uppgifterna för försvarsmateriieldirektören bedöms vara så omfattande att det arbetsmässigt inte går att kombinera med att vara myndighetschef.

Rollen som försvarsmateriieldirektör föreslås vara en egen befattning som inte kombineras med ansvar för andra linjeuppgifter. Dock måste lydnads- och ansvarsförhållande vara en del av befintlig linjeorganisation.

Skälen för utredningens förslag:

Vid de mötesserier som genomförts har det varit en samstämmig uppfattning att rollen som försvarsmateriieldirektör bör särskiljas från myndighetschefsrollen. Argumentet är att det rent arbetsmässigt har vuxit till sådan proportion att det inte går att förena rollerna. En fortsatt kombination skulle kunna gå ut menligt över de uppgifter och ansvar som GD har som myndighetschef. Utredningen delar denna uppfattning.

Rollen som försvarsmateriieldirektör föreslås vara en egen befattning som inte har några andra tillikauppgifter i en linjeorganisation. Fokus ska vara på rollen som försvarsmateriieldirektör. Utredningen bedömer att det är viktigt att

försvarsmaterieldirektören rent organisatoriskt ingår i en linjeorganisation för att tydliggöra på vems uppdrag försvarsmaterieldirektören arbetar, hur samverkan ska ske samt till vem återrapportering ska göras. Om inte så blir fallet kan otydlighet uppstå visavi det arbete som linjeorganisationen utför i övrigt.

4.3 Organisering

Förslag

Försvarsmaterieldirektören förordnas och placeras vid Förvarsdepartementet. En biträdande försvarsmaterieldirektör förordnas och placeras vid FMV.

Skälen för utredningens förslag:

Utredningen har som huvudsakligt alternativ prövat frågan om försvarsmaterieldirektören bör placeras vid Förvarsdepartementet. Utredningen har funnit att det finns skäl för att genomföra en sådan förändring. Det är dock förenat med vissa utmaningar eftersom titeln och rollen försvarsmaterieldirektör är ett vedertaget begrepp i andra internationella sammanhang. Detta är något som Förvarsdepartementet och berörda myndigheter måste förhålla sig till.

Det främsta skälet för att förordna och placera försvarsmaterieldirektören vid Förvarsdepartementet är den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen på det internationella planet i vid bemärkelse. Det gäller allt från inträdet i Nato till det försämrade omvärldsläget i Europa med kriget i Ukraina. De multilaterala fora där försvarsmaterieldirektören deltar är centrala och den politiska inriktningen är av stor betydelse. Dessa omständigheter leder dessutom till behov av närmare styrning från Förvarsdepartementets sida. Utredningen anser således att en återgång till det grundläggande syftet med försvarsmaterieldirektören är befogat, dvs enligt det i utredningen föreslagna förordnandet.

Utredningen anser vidare att det är viktigt att bejaka försvarsmaterieldirektörens roll i andra multilaterala och bilaterala sammanhang och samarbeten. För att säkerställa detta har

utredningen föreslagit att en biträdande försvarsmaterielförordnas och placeras vid FMV. Denna rollinnehavare ska säkerställa att FMV:s uppgifter och ansvar kan uppfyllas vid till exempel bilaterala möten och förhandlingar. Det är utredningens uppfattning att Försvarsdepartementet varken kan eller får överta myndighetens uppgifter och ansvar i detta avseende.

Detta innebär att det måste ske ett tätt samarbete mellan försvarsmaterielförordnas och den biträdande försvarsmaterielförordnas för att säkerställa erforderlig samordning mellan Försvarsdepartementet och FMV. Biträdande försvarsmaterielförordnas ska även kunna ersätta försvarsmaterielförordnas när så bedöms som ändamålsenligt.

Den föreslagna lösningen ger även utrymme för försvarsmaterielförordnas att samverka med försvarsindustrin och lämna exportstöd när så bedöms relevant. Övriga samordningsåtgärder återkommer utredningen till under avsnitt 5.5 Arbetssätt.

Som alternativ har utredningen övervägt om försvarsmaterielförordnas fortsatt förordnas och placeras vid FMV men där GD FMV inte innehar rollen. Alternativet skulle även kunna kompletteras med att en biträdande försvarsmaterielförordnas förordnas och placeras vid Försvarsdepartementet. Utredningen har noterat att alternativet i vissa avseenden överensstämmer med hur Danmark organiserat sin försvarsmaterielförordnasverksamhet. Sverige och Danmark uppvisar dock flera olikheter i övergripande organisation och arbetssätt och det är därför inte helt jämförbart enligt utredningen.

Försvarsmaterielförordnas skulle i detta alternativ vara direkt underställd GD FMV, vilket i praktiken innebär att GD FMV fortsatt kommer att vara styrande för försvarsmaterielförordnas aktiviteter. Att skilja rollerna som generaldirektör och försvarsmaterielförordnas anser utredningen vara av sådan betydelse att detta alternativ inte förordas. Dessutom möter inte alternativet den förändring av uppgifterna för försvarsmaterielförordnas som utredningen föreslår.

Utredningen har även övervägt om försvarsmaterielförordnas kan förordnas vid Försvarsmakten. Argumentet för detta alternativ är att Försvarsmakten har ett myndighetsansvar för förmågeutvecklingen inom det militära försvaret. Alternativet skulle

tillgodose detta perspektiv men inte den bredare försvars- och säkerhetspolitiska dimensionen. Mot alternativet talar även att Försvarsdepartementet nyligen återtagit rollen som direktör för förmågeutveckling. Utredningen har därför avvisat alternativet.

4.4 Arbetssätt och samordning

Förslag

Försvarsmaterielförvaltningen föreslås få ett ansvar för att samordna beredning och avstämning med övriga berörda myndigheter, relevanta befattningshavare inom Försvarsdepartementet och försvarsindustrin rörande frågor som ska hanteras av försvarsmaterielförvaltningen vid internationella sammankomster. För ändamålet föreslås att ett mötesformat etableras som försvarsmaterielförvaltningen är sammankallande till.

Skälen för utredningens förslag:

Det har inte ingått i utredningens uppgift att föreslå var rollen som försvarsmaterielförvaltningen ska placeras i Försvarsdepartementets nuvarande organisation. Det är dock utredningens uppfattning att försvarsmaterielförvaltningen måste få en central placering i Försvarsdepartementet och att det inte utgörs av en tillikauppgift för en annan ordinarie befattningshavare.

Vad beträffar samordningsuppgifter ska försvarsmaterielförvaltningen ha ett ansvar för att erforderlig samordning sker med linjeorganisation inom Försvarsdepartementet samt med de befattningshavare som innehar rollerna försvarspolitisk direktör och direktör för förmågeutveckling. Härigenom kan ändamålsenliga förutsättningar för styrning från politiska ledningen säkerställas.

Försvarsmaterielförvaltningen ska vidare ha ett ansvar för att samordna frågor som har direkt koppling till försvarsmaterielförvaltningens uppgifter med FMV, Försvarsmakten och FOI. Vad beträffar FMV är det naturligt med försvarsmaterielrelaterade frågor. Med Försvarsmakten ska förmågeutvecklingsfrågor behandlas och med FOI ska forskningsrelaterade frågor hanteras.

Utredningen föreslår att ett mötesformat etableras mellan försvarsmateriöldirektören och dessa tre myndigheter eftersom deras olika ansvarsområden har en nära koppling och ett beroendeförhållande till varandra. Vid mötena bör även berörda tjänstemän från Förvarsdepartementet beredas möjlighet att närvara. Försvarsmateriöldirektören bör vara sammankallande för dessa möten.

Försvarsmateriöldirektören ska vidare ansvara för samordning med försvarsindustrin. För detta ändamål föreslås ett mötesformat etableras. Försvarsmateriöldirektören ska vara sammankallande och vid behov ska representanter från de berörda myndigheterna kallas till dessa möten. Utredningen noterar att regeringen tillsatt en utredning om regeringens styrning och former för det statliga exportstödet på försvarsområdet (Dir 2024:95). Ovanstående förslag måste koordineras med eventuella förslag från den utredningen. Oaktat detta bedömer utredningen att utvecklade former för samverkan med försvarsindustrin avseende frågor relaterade till rollen som försvarsmateriöldirektör måste åstadkommas.

4.5 Stöd

Förslag

Försvarsmateriöldirektören föreslås få ett stöd motsvarande vad som redan idag finns etablerat och organiserat vid FMV. Som komplement till detta föreslås försvarsmateriöldirektören få disponera två tjänstepersoner vid Förvarsdepartementet för samordnings- och beredningsuppgifter.

Skälen för utredningens förslag:

Försvarsmateriöldirektören kommer vara i fortsatt behov av stöd för olika uppgifter. Redan idag finns sådant stöd organiserat vid FMV, som finansieras genom anslag 1.11 ap.6. Internationellt materielsamarbete och export. En viktig del av uppgiften är dessutom att lämna stöd till regeringen.

Det interna FMV-stödet hanterar dels intern samordning vid myndigheten, dels förberedelser och efterarbete för internationella

sammankomster. Biträdande försvarsmaterielfdirektören bör lämpligen få ett ansvar för den delen av stödet.

Utredningen har inga närmare synpunkter på hur stödet är organiserat vid FMV men det måste helt naturligt koordineras med de beredningsresurser som föreslås etableras vid Försvarsdepartementet för att undvika dubbelarbete.

Stödet av försvarsmaterielfdirektören vid FMV ska även ha en koppling till de uppgifter som är ett ansvar för myndigheten. Det kan till exempel gälla anskaffningsbeslut eller ingående av samarbetsavtal.

4.6 Ekonomiska konsekvenser och övriga styrningsfrågor

Förslag

Förordnande och placering av försvarsmaterielfdirektören samt beredningsresurser vid Försvarsdepartementet föreslås finansieras genom att fem miljoner kronor överförs från FMV:s anslag 1.11. ap6. Internationell samverkan och exportstöd till Regeringskansliets anslag.

Förordnandet av en biträdande försvarsmaterielfdirektör samt verksamheten kring försvarsmaterielfdirektören vid FMV föreslås fortsatt finansieras inom anslag 1.11. ap6. Internationell samverkan och exportstöd.

Skälen för utredningens förslag:

Utredningen har övervägt om resurser skulle kunna överföras från FMV:s anslag 1.11 ap6. Materielsamarbete och exportstöd till Regeringskanslianslaget för att finansiera dels försvarsmaterielfdirektörens placering, dels erforderliga beredningsresurser vid Försvarsdepartementet. Utredningen gör bedömningen att detta bör ske då det kommer innebära utökade uppgifter vid Försvarsdepartementet som inte kommer kunna hanteras inom nuvarande ram för Försvarsdepartementet.

Finansiering av den biträdande försvarsmaterielfdirektören vid FMV liksom FMV:s beredningsstöd får ske genom FMV:s anslag 1.11. ap6. Materielsamarbete och exportstöd.

Utöver detta konstaterar utredningen att om förslagen i denna utredning genomförs kan vissa justeringar komma att behövas göras i Regeringskansliets och FMV:s instruktion och regleringsbrev. Utredningen har mot bakgrund av den tid som stått till utredningens förfogande avstått från att lämna förslag i detta avseende.

4.7 Konsekvenser för rollen som FMV:s generaldirektör

Med de förslag som nu lämnas i promemorian kommer vissa konsekvenser att uppstå för FMV:s generaldirektör. Att särskilja GD-rollen och rollen som försvarsmaterieldirektör kommer med naturlighet att innebära ett mindre omfattande internationellt engagemang för GD FMV. Samtidigt har en utgångspunkt för utredningen varit att GD FMV har en mycket omfattande uppgift vad gäller den egna myndighetsstyrningen liksom materielförsörjningen till det svenska försvaret.

Likväl kommer GD FMV fortsatt vara ytterst ansvarig för anskaffningsbeslut och andra avtal såväl nationellt som internationellt. Den särskilda uppdelningen mellan GD-rollen och försvarsmaterieldirektörsrollen stärker inte bara tydligheten i ansvarsfördelningen utan även den interna och externa legitimiteten för de beslut som fattas på varje nivå. Försvarsmaterieldirektörens roll, å andra sidan, bedöms bli mer strategisk och fokuserad på långsiktig policyutveckling och säkerställande av en övergripande samordning, utan att vara bunden till de operativa och administrativa kraven som kommer med den dagliga ledningen av FMV.

För svenska statens intresse innebär detta en möjlighet att särskilja de operativa och strategiska ansvarsområdena, vilket minskar risken för att viktiga processer i försvarets materielförsörjning inte får den uppmärksamhet de kräver på grund av internationella åtaganden. Myndighetschefen ges härigenom möjlighet att fullt ut fokusera på myndighetsstyrning och säkerställa att anskaffningsprocesser, resursfördelning och projektledning är optimal och ligger i linje med långsiktiga nationella mål.

Vidare kommer ett tydligt åtskilt ansvar mellan rollerna som generaldirektör respektive och försvarsmaterieldirektör att underlätta samverkan och dialog med andra aktörer på såväl nationell

som internationell nivå. Denna uppdelning ger förutsättningar för en fortsatt intern stabilitet och ett klart, trovärdigt ansikte för Sveriges försvarsmaterielpolitik i internationella sammanhang.

Försvarsmaterieldirektören kan på detta sätt å sin sida agera i en mer fokuserad, diplomatisk kapacitet utan att vara bunden till de operativa frågor som är kopplade till den nationella anskaffningen av materiel. En nära samverkan mellan försvarsmaterieldirektören och biträdande försvarsmaterieldirektör kommer därför att vara nödvändig även fortsättningsvis. Detta samarbete kommer att säkerställa att de strategiska målen för materieförsörjningen är i linje med den operativa realiteten, och att Sverige fortsätter att uppfylla sina internationella åtaganden samtidigt som den nationella försvarsberedskapen stärks.

Slutord

Hittillsvarande försvarsmaterieldirektörer har enligt utredningen löst sina uppgifter på ett mycket bra och ändamålsenligt sätt. Detta har varit till stort gagn inte bara för svensk försvars- och säkerhetspolitik utan även för Sveriges goda renommé och genomslagskraft internationellt. Den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen med de krav som nu ställs på materielförsörjning och ett intensifierat engagemang på olika internationella samarbetsformat leder till slutsatsen att även försvarsmaterieldirektörens roll och ansvar bör förändras.

Utredningens uppfattning är att de förslag som nu lämnas i denna promemoria kommer kunna tillgodose framtidens krav och behov.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för
modern konst, arkitektur och design.
Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör.
En ny inriktning. Fö.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Sveriges försvarsmaterieldirektör.

En ny inriktning. [3]

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands.[1]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern

konst, arkitektur och design. [2]