



Vissa frågor om Försvarsmaktens materieförsörjning

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet en skrivelse från regeringen (skr. 2011/12:14) med anledning av den granskning som Riksrevisionen genomfört av försvarets internationella materielsamarbeten (RiR 2011:13). Utskottet behandlar också följdmotioner till skrivelsen. Utskottet behandlar vidare motionsyrkanden från den allmänna motionstiden hösten 2011 om försvarsindustristrategier.

Utskottet förutsätter att regeringen definierar de nationella säkerhetsintressena och inleder ett utvecklingsarbete. Därmed behöver motionsyrkandena från Socialdemokraterna inte bifallas. Motionsyrkandena från Sverigedemokraterna avstyrks.

Utskottet föreslår vidare att regeringens skrivelse 2011/12:14 läggs till handlingarna.

Det finns en reservation (SD) och tre särskilda yttranden (S, MP, V) i betänkandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport	5
Regeringens skrivelse	6
Motionerna	9
Tidigare behandling	11
Utskottets ställningstagande	13
Reservationer	16
Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (SD)	16
Särskilda yttranden	18
1. Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (S)	18
2. Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (MP)	18
3. Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (V)	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Skrivelsen	21
Följdmotionerna	21
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Nationella säkerhetsintressen m.m.

Riksdagen avslår motionerna

2011/12:Fi242 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 15,

2011/12:Fö1 av Mikael Jansson (SD) yrkande 2,

2011/12:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 2 och

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkandena 12 och 13.

Reservation (SD)

2. Regeringens skrivelse

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:14 till handlingarna.

Stockholm den 16 februari 2012

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Cecilia Widegren (M), Hans Wallmark (M), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Anders Hansson (M), Eva Sonidsson (S), Clas-Göran Carlsson (S), Staffan Danielsson (C), Anna-Lena Sörenson (S), Johan Forssell (M), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD), Torbjörn Björlund (V), Stefan Caplan (M) och Abdirizak Waberi (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011/12:14 om Riksrevisionens granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (RiR 2011:13) och yrkanden i motioner med anledning av denna skrivelse.

I betänkandet behandlas också motioner från den allmänna motionstiden hösten 2011 om försvarsindustristrategier.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet förutsätter att regeringen definierar de nationella säkerhetsintressena och inleder ett utvecklingsarbete. Därmed behöver motionsyrkandena från S inte bifallas. Motionsyrkandena från SD avstyrks.

Utskottet föreslår vidare att regeringens skrivelse 2011/12:14 läggs till handlingarna.

Jämför reservation (SD) och särskilda yttrandena 1 (S), 2 (MP) och 3 (V).

Riksrevisionens rapport

I granskningsrapporten *Leverans på utsatt tid?* – En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (RiR 2011:13) konstaterar Riksrevisionen att försvaret har utvecklats från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Nya krav på vad försvaret ska kunna göra har därmed vuxit fram. Statsmakterna har alltmer betonat att försvarets förband ska kunna användas såväl nationellt som vid internationella insatser. Försvarets resurser, som materiel och personal, ska dessutom kunna användas med en hög grad av politisk handlingsfrihet. Försvarets användbarhet ”här och nu” har kommit att betonas. Denna ändrade inriktning får återverkningar även på materielförsörjningen.

De internationella materielsamarbetena utgör en del av försvarets materielförsörjning, dvs. den process som syftar till att tillgodose det behov av materiel som följer med kraven på operativa förmågor. Materielförsörjningen ska således förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att förbanden ska vara komplett utrustade och användbara. Under senare år har statsmakterna i allt större utsträckning kommit att betona vikten av en mer kostnadseffektiv materielförsörjning. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara internationellt samarbete.

En effektiv användning av det allmännas resurser är en prioriterad fråga, och Riksrevisionens granskning var därför fokuserad på att undersöka om de internationella samarbetena uppfyller sina nuvarande syften; får försvaret materiel till avtalat pris, med avsedd prestanda och på utsatt tid?

Riksrevisionens granskning visar att det relativt ofta förekommer förseningar inom internationella materielsamarbeten. I vissa fall får dessa förseningar ekonomiska och förmågemässiga konsekvenser. Därför anser Riksrevisionen att följande åtgärder bör vidtas för att minska förseningarna i materielprojekten.

Leveranssäkerheten bör i större utsträckning prioriteras av regeringen, Försvarmakten och Försvarets materielverk – såväl inför beslut som under pågående materielanskaffning. Regeringen bör ta initiativ till att myndigheterna vidtar åtgärder för att tidigt identifiera risker för förseningar, bedöma deras konsekvenser och, då det behövs, fatta beslut för att säkerställa försvarets förmåga att lösa sina uppgifter. Försvarets materielverk bör se över sin milstolpsuppföljning till Försvarmakten och se till att eventuella avvikelser i tid och kostnad, jämfört med vad som ursprungligen avtalats, tydligt framgår.

Försvarmakten och Försvarets materielverk bör se över och tydliggöra användningen av livscykelkostnadsanalyser. Försvarmakten bör se till att samtliga pågående materielprojekt har en uppdaterad livscykelkostnadsanalys, i enlighet med samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk.

Förseningar i kombination med de begränsade möjligheter som Försvarmakten har att flytta över medel till nästkommande budgetår kan försämra förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande. Regeringen bör utreda problemets omfattning och eventuellt komma med förslag i syfte att öka effektiviteten i materieförsörjningen.

Försvarmakten och Försvarets materielverk bör i större utsträckning följa upp, utvärdera, dokumentera och dra lärdom av de erfarenheter som görs i samband med större internationella materielsamarbeten.

Av granskningen framgår vidare att riksdagen sedan en längre tid har haft synpunkter på regeringens materielredovisning till riksdagen. Riksrevisionen anser därför att regeringen bör vidta följande åtgärder.

Regeringens materielredovisning till riksdagen bör förbättras. En utökad redovisning av materieförsörjningen till riksdagen bör ge en överblick över den materiella förnyelsen inom insatsorganisationen och ge ett bättre underlag för en uppföljning av materielsystemen. Eventuella avvikelser i utvecklingen av kostnader och leveranstider bör redovisas tillsammans med en konsekvensanalys. Spårbarheten i materieförsörjningen bör öka, och rapporteringen bör innehålla en redogörelse för i vilken utsträckning de ekonomiska satsningarna på respektive materielsystem följer den politiska inriktning och de mål som lagts fast av riksdagen. Dessutom kan budgetpropositionen med den tillhörande investeringsplanen behöva kompletteras med mer information än vad som ges i dag. Detta kan i sin tur ställa krav på att försvarsmyndigheternas redovisning av materieförsörjningen i årsredovisningar och materielplaner ses över och vidareutvecklas.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning

Regeringens inriktning utifrån den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140) är att i allt större utsträckning anskaffa färdig, standardiserad och beprövad materiel på marknaden för försvarsmateriel, i

stället för att som tidigare i stor utsträckning låta utveckla materiel på egen hand. Vidare är regeringens inriktning att deltagande i internationella samarbeten som syftar till fortsatt utveckling av ny materiel bör ske restriktivt.

I likhet med Riksrevisionen konstaterar regeringen att redovisningen till riksdagen av materielförsörjningsfrågor kan förbättras. En utökad redovisning av materielförsörjningsfrågor till riksdagen bör ge en bättre överblick över den materiella förnyelsen inom insatsorganisationen och skapa ett bättre underlag för uppföljning av anskaffandet och införandet av olika materielsystem.

Erfarenheten visar att man kan göra stora kostnadsbesparingar genom att välja att vidmakthålla och uppgradera befintlig materiel i stället för att nyanskaffa materiel. När nyanskaffning är nödvändig ska man i första hand anskaffa materiel som finns färdigutvecklad och beprövad på marknaden. Detta ger möjlighet till en snabbare anpassning till myndigheternas behov, eftersom volymen och innehållet då bättre kan anpassas än om myndigheterna själva utvecklar materiel.

Förseningar är relativt vanliga inom internationella materielsamarbeten. Regeringen kan konstatera att huvudregeln i den svenska förvaltningsmodellen är att varje myndighet ansvarar för helheten i sitt uppdrag gentemot regeringen. Myndigheterna har ett ansvar att internt fördela och prioritera sina resurser. Materielprojekt tar en stor andel av Försvarens resurser i anspråk, och det finns därför ett övergripande intresse av att dessa projekt genomförs på ett effektivt sätt. Regeringen avser att följa upp hur detta görs.

Enligt regeringens uppfattning handlar flera av de förseningar som uppstått vid internationella samarbeten om utveckling av materiel. Som en följd av de principer för materielförsörjningen som regeringen har beslutat kommer de samarbeten som avser utveckling av materiel att minska. Framtida samarbeten kommer i stället i allt större utsträckning att handla om att hitta gemensamma lösningar för vidmakthållande av materiel och anskaffning av färdigutvecklad och beprövad materiel. Regeringen bedömer att denna typ av anskaffningssamarbeten medför mindre risker för förseningar än samarbeten som avser utveckling av materielsystem. Det är viktigt för regeringen att det finns en fungerande relation mellan myndigheterna. Bland annat utgör samverkansavtalet mellan Försvarens makt och Försvarets materielverk en viktig del i detta. Regeringen konstaterar i likhet med Riksrevisionen att leveranssäkerheten är viktig såväl inför beslut som under pågående materielanskaffning.

Regeringens åtgärder

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att se över och föreslå förbättringar när det gäller regeringens styrning av materielförsörjningen. I arbetet ingår även att se över styrningen och uppföljningen i syfte att förbättra

spårbarheten. Med den nya inriktningen av materieförsörjningen bedömer regeringen vidare att förutsättningarna för en förbättrad leveranssäkerhet har ökat.

I budgetpropositionen för 2012 tar regeringen ännu ett steg mot en utvecklad redovisning till riksdagen. Resultatredovisningen omfattar i år en mer utförlig redovisning av vilken materiel som har tillförts insatsorganisationen. Eftersom investeringsplanen har en central roll i materieförsörjningsprocessen har regeringen ytterligare ökat spårbarheten från regeringens förslag via riksdagens beslut till Försvarmaktens beställning och leverans till insatsorganisationen. I propositionen redovisas bl.a. vad som är beslutat respektive beställt och vad som fortfarande är planerat. Uppställningen, inklusive den ekonomiska omfattningen av planerade investeringar, görs per stridskraft. Syftet är att riksdagen ska få en större inblick i de materielobjekt som ingår i investeringsplanen och en samlad bild av investeringarna.

Som ett led i ambitionen att förbättra informationen till riksdagen gav regeringen i regleringsbrevet för 2011 Försvarmakten i uppdrag att lämna förslag till en förbättrad redovisning från myndigheten till regeringen. Förslaget, som inkom till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 6 maj 2011, omhändertas inom ramen för pågående arbete med utveckling av styrning och uppföljning av materieförsörjningen.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad genom skrivelse 2011/12:14.

Försvarmaktens och Försvarets materielverks synpunkter på Riksrevisionens iakttagelser

Försvarmakten och Försvarets materielverk har kommenterat de rekommendationer som riktar sig direkt till dem i Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionen har enligt Försvarmakten lämnat många relevanta rekommendationer som myndigheten avser att beakta i samverkan med Försvarets materielverk. Materielanskaffning bygger på välavvägda, aktiva val mellan effekt, kostnad och handlingsfrihet/tid. Av dessa faktorer har Försvarmakten och Försvarets materielverk valt att i normalfallet prioritera kostnaden. I närtid kommer Försvarmakten och Försvarets materielverk att börja omarbota gällande samordningsavtal, där Riksrevisionens rekommendationer kommer att utgöra en väsentlig del.

Försvarets materielverk har anfört att god resursanvändning och effektiv förvaltning är viktiga ledord för myndigheten. I Försvarets materielverks Handlingsprogram 2012, där kortare ledtider, affärsmannaskap och renodling, organisation och styrning är viktiga åtgärdsområden, beaktas Riksrevisionens rekommendationer i det fortsatta arbetet.

Motionerna

Följdmotioner till regeringens skrivelse

Peter Hultqvist m.fl. (S) framhåller i *motion 2011/12:Fö2* att den svenska försvarsindustrin präglas av hög teknologisk kvalitet och har vuxit fram genom beställningar från svenska staten som byggt på direkt militära behov. Även om försvarsindustrin i dag till stora delar ägs av utländska intressen finns en kvalificerad kompetens i Sverige som är respekterad. Försvarsindustrin har stor bredd och hög teknologisk nivå, i synnerhet om man tar hänsyn till Sveriges storlek och ekonomi. Dessa företag ser gärna en fortsättning på sitt svenska engagemang som byggt på bl.a. en tradition av beställningar och utvecklingsarbete i nära samverkan med svenska staten. Den position som den svenska försvarsindustrin nått beror på kombinationen av försvars-, närings- och forskningspolitiska intressen. Denna grundläggande bredd har gett försvarsindustrin en stark regionalpolitisk betydelse med orter som Linköping, Örnköldsvik, Karlskrona och Karlskoga som några viktiga knutpunkter.

När regeringen ändrar sin syn på den svenska försvarsindustrins roll får detta självfallet konsekvenser. Om upphandlingen av försvarsmateriel reduceras till att "köpa från hyllan" på en internationell marknad, vilket regeringen förordar, förändras hela näringsens förutsättningar och framtidsutsikter. Leveranssäkerheten kan försämrast.

Vad som anförs i motionen om en förändrad *strategi* för Försvarsmaktens materieförsörjning och ett *branschprogram* för försvarsindustrin bör riksdagen tillkänna för regeringen som sin mening (*yrkande 2*).

Mikael Jansson (SD) anför i *motion 2011/12:Fö1* att Riksrevisionen konstaterar att det mål som oftast inte nås vid internationella samarbeten är leveranstiden. Förseningar vid internationella materielsamarbeten är vanliga. I vissa fall blir förseningarna mångåriga, och där är helikopter 14 med en försening på minst tio år ett exempel. Med flera beställare av nya system ökar riskerna för förseningar, särskilt när sarspecifikationer förekommer eller politiska styrproblem uppstår. När materielsystem försenas kan övningar och insatser försenas och den momentana beredskapen mot hot i närområdet minska. Därför är förseningar ett mycket allvarligt problem.

Utöver detta visar Riksrevisionens granskning också att den i tidigare försvarsbeslut (prop. 2008/09:140 och bet. 2008/09:FöU10) uttalade intentionen att i första hand köpa färdiga materielsystem och endast i sista hand utveckla nya system inte är oproblematiske. Införskaffning av befintliga system kan föra med sig omfattande behov av anpassning av materielen, vilket fördyrar processen i en sådan grad att det inte är självklart att nyutveckling är det dyraste alternativet. Den nationella handlingsfriheten för Sverige minskar också med internationella materielsamarbeten, helt i enlighet med vad som framkommer i granskningen. Det måste vi ofta accep-

tera, men en egen utveckling eller en samnordisk utveckling av nya system kan minska risken för förseningar och andra brister i fråga om måluppfyllelse.

Det är inte självklart att internationell upphandling i samarbete är att föredra. I stället bör man som Riksrevisionen rekommenderar göra en avvägning från fall till fall av vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt för att anskaffa materielen: modifiering, upphandling eller utveckling, med eller utan internationellt samarbete. Dessutom behöver beslut om enskilda materielsystem avvägas mot ett helhetsperspektiv.

Vad som anförs om att parametrarna *nationell handlingsfrihet* respektive *förseningsrisker* bör finnas med vid bedömning och uppföljning av internationella materielsamarbeten bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening (*yrkande 2*).

Motioner från den allmänna motionstiden

Peter Hultqvist m.fl. (S) framhåller i *motion 2011/12:Fö228* att helheten och omfattningen av svensk försvarsindustri gör att en långsiktig och samlad strategi framstår som nödvändig. Utan en tydlig strategi och uttalad ambition från statsmaktens sida kommer den svenska försvarsindustrin att successivt erodera och försvagas. För att vända denna utveckling bör näringsen och statsmakten inleda ett arbete tillsammans med bl.a. de fackliga organisationerna för att upprätta ett långsiktigt *branschprogram* (*yrkande 12*). Syftet ska vara att utveckla den svenska försvarsindustrin och dess kompetens med bäring på även den civila sektorn. Dessutom är regeringen skyldig att med engagemang säkerställa de svenska *säkerhetsintressena* och därmed införa EU motivera egenproduktion av strategiska försvarssystem (*yrkande 13*). Med utgångspunkt i kraven på konkurrensneutralitet har EU-kommissionen nu lagt fram ett direktiv som reglerar framtida försvarsupphandlingar. Det är viktigt att vi värnar om den svenska försvarsindustrin och inte försöker bli ”bäst i klassen”. De stora EU-länderna måste gå före och visa att de menar allvar med en mer harmoniserad marknad för försvarsmateriel.

Den svenska försvarsindustrin präglas av hög teknologisk kvalitet och har vuxit fram genom beställningar från svenska staten som byggt på direkt militära behov. De högkvalificerade produkter som utvecklats genom forskning och hög kompetens har så småningom med framgång kommit till nytta i olika typer av civil produktion.

Den princip som nu gäller i fråga om att nyanskaffning, när så är nödvändigt, i första hand bör göras genom inköp av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel, får negativa effekter för möjligheterna att upprätthålla forskning, teknikutveckling, spetskompetens och även i förlängningen arbetstillfällen. Dessutom ska inte kopplingen till behovet av egen materielförsörjning i ett s.k. skarpt läge och den generella betydelsen för näringslivsutvecklingen och den regionala balansen glömmas bort i sammanhanget.

Jimmie Åkesson m.fl. (SD) anför i *motion 2011/12:Fi242* att försörjningstryggheten ska genomsyra Försvarsmaktens materielförsörjning. En *försvarsindustristrategi* bör upprättas (*yrkande 15*) där vi tydligt definierar våra säkerhetspolitiska intressen kopplade till särskilda kompetenser i fråga om tillverkning av eller handel med försvarsmateriel, och en svensk myndighet som upphandlar försvarsmateriel bör använda undantagsregeln i artikel 346 i EUF-fördraget på liknande sätt som andra medlemsländer som har viktig försvarsindustri. Vidare bör Sverige återta kravet på offset (motköp) i syfte att gynna svenska SME-företag. Svenska myndigheter bör tilldela underleverantörer en god andel av kontrakten i syfte att ekonomiskt gynna viktiga innovationsföretag enligt rätten att göra så i artikel 21 punkt 4 i försvarsupphandlingsdirektivet.

Tidigare behandling

Redovisning för riksdagen

Riksrevisionen anger i sin granskning att regeringens materielredovisning till riksdagen bör förbättras. En utökad redovisning av materielförsörjningen till riksdagen bör ge en överblick över den materiella förnyelsen inom insatsorganisationen och ge ett bättre underlag för en uppföljning av materielsystemen.

Regeringen håller med om att redovisningen till riksdagen av materielförsörjningsfrågorna kan förbättras. Regeringen anger att man i budgetpropositionen för 2012 tar ännu ett steg mot en utvecklad redovisning till riksdagen. Resultatredovisningen och investeringsplanen omfattas där av en mer utförlig redovisning än tidigare.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen begärt en bättre redovisning för riksdagen om materielsystemen som underlag för sina överväganden. Regeringen har också återkommit och gjort en uppdelning av materielanslagen i budgetpropositionen under senare år. Vidare begär numera också regeringen i budgetpropositionen och i propositionerna om ändringsbudgetarna att man ska få utveckla eller anskaffa vissa större materielsystem. Även resultatredovisningen och investeringsplanen har blivit utförligare. Försvarsdepartementet har dessutom i samband med utskottets beredning av budgetpropositionen lämnat muntlig information om materielfrågorna.

Vid voteringen om förslagen till riksdagsbeslut i betänkande 2011/12:FöU1 biföll riksdagen en reservation om ytterligare utförligare redovisning till riksdagen inom materielområdet. Riksdagen tillkännagav för regeringen som sin mening att en utvecklad form av objektsramsredovisning för riksdagen bör återinföras när det gäller materielinvesteringar (rskr. 2011/12:92). Tillkännagivandet innebär vidare att regeringen bör beskriva materielprojekten (antalet stridsfordon, fartyg eller flygplan etc., organisation, prestanda, leveranstidpunkter, beslutstidpunkter m.m.) och redovisa en ekonomisk planeringsram för materielsystemet. En sammanställning bör finnas över materielprojekten där den ekonomiska ramen framgår liksom vad

som återstår att utbetala samt vad som ska utbetalas under budgetåret. Redovisningen bör omfatta materiel som riksdagen tidigare har beslutat om och föreslagen ny materiel. Redovisningen bör ske fr.o.m. budgetpropositionen för budgetåret 2013.

Materieförsörjningsprinciper

Regeringen beskriver i budgetpropositionen för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (prop. 2011/12:1) dagens komplexa hotbild. Denna analys ligger till grund för den försvarspolitiska inriktningen och utgör därmed utgångspunkten för försörjningen av materiel till Försvarsmakten.

De hot mot säkerheten som Sverige liksom övriga världen ställs inför, är komplexa. De sträcker sig från de hot som är av tydlig försvarspolitisk karaktär, till hot eller händelser som främst hanteras inom samhällets krisberedskap. Samverkan mellan myndigheter – civila och militära, nationellt och internationellt – är en förutsättning för att såväl kunna förebygga och förhindra, som att kunna hantera dessa hot.

I skrivelsen En ändamålsenlig styrning och förvaltning av försvaret (skr. 2005/06:131) beskrev regeringen för riksdagen en utveckling av inriktningen för försörjning av materiel till Försvarsmakten:

En viktig och bärande idé med den vidareutvecklade strategin är att i dess tidiga faser först utröna möjligheterna till att tillgodose Försvarsmaktens behov utan att initiera nya utvecklingsåtgärder och teknisk kravgenerering. Genom en systematisk genomgång av möjligheterna att utnyttja befintlig materiel, genom att öka antalet eller vidareutveckla dessa befintliga system, och genom att behovet tillgodoses av de produkter och tjänster som den internationella marknaden erbjuder bör fördyringar kunna undvikas. I första hand bör en anskaffning göras genom deltagande i samordnad internationell anskaffning och i andra hand på egen hand. Endast i de fall då dessa möjligheter uttömts bör man välja att tillgodose behovet genom en nyutveckling, och även då i första hand i samarbete med andra eller tillsammans med internationella samarbetspartners. Egenutveckling bör ske endast i undantagsfall.

Den nu aktuella materieförsörjningsstrategin infördes i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet våren 2009 (prop. 2008/09:140). Regeringen framhöll följande i propositionen:

I första hand bör materiel vidmakthållas och uppgradering av befintlig materiel ska ske när det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. I andra hand, om nyanskaffning bedöms nödvändig, bör detta göras utifrån på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Utveckling bör ske då inget av dessa alternativ är möjligt. Oavsett form bör möjligheterna att genomföra anskaffningen i internationellt samarbete ges hög prioritet.

Exportkontroll

Regeringen anser att export av försvarsmateriel är en förutsättning för en kostnadseffektiv materielförsörjning till det svenska försvaret. En mer öppen försvarsmaterielmarknad skapar förutsättningar för en mer effektiv materielförsörjning till Försvarsmakten.

I samband med riksdagens behandling av utrikesutskottets betänkande 2010/11:UU3 beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen som sin mening att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Utskottet anförde följande i betänkandet:

Utskottet anser, mot bakgrund av såväl politiken för global utveckling (PGU) som den fortsatta utvecklingen inom EU-samarbetet, bl.a. antagandet av ICT-direktivet, att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen anser i sin granskning att det relativt ofta förekommer förseningar inom internationella materielsamarbeten. I vissa fall får dessa förseningar ekonomiska och förmågemässiga konsekvenser.

Regeringen anger att dess inriktning utifrån den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140) är att i allt större utsträckning anskaffa färdig, standardiserad och beprövad materiel på marknaden för försvarsmateriel, i stället för att som tidigare i stor utsträckning låta utveckla materielen på egen hand. Vidare är regeringens inriktning att deltagande i internationella samarbeten som syftar till fortsatt utveckling av ny materiel bör ske restriktivt.

Regeringen anger vidare att enligt dess uppfattning handlar flera av de förseningar som uppstått vid internationella samarbeten om utveckling av materiel. Som en följd av de principer för materielförsörjningen som regeringen har beslutat kommer de samarbeten som avser utveckling av materiel att minska.

Socialdemokraterna föreslår i motioner att en förändrad materielförsörjningsstrategi och ett branschprogram för försvarsindustrin tas fram samt att de nationella säkerhetsintressena säkerställs vid upphandlingar. Även Sverigedemokraterna framhåller i motioner att en försvarsindustristrategi bör upprättas, och de anser även att nationell handlingsfrihet och förseningsrisker bör beaktas vid internationella materielsamarbeten.

Utskottet konstaterar att den nu aktuella materielförsörjningsstrategin infördes i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet våren 2009 (prop. 2008/09:140), som en utveckling av tidigare principer enligt regeringens skrivelse 2005/06:131. Principerna enligt denna strategi är att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör väljas före nyanskaffning samt att vid nyanskaffning ska i första hand färdigutvecklad

och på marknaden befintlig och beprövad materiel användas. Materiel bör utvecklas när anskaffning inte kan ske på annat sätt. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas.

Utskottet har fått information om att frågan om att se över förutsättningarna för att skärpa exportkontrollen i fråga om krigsmateriel gentemot icke-demokratiska länder är under beredning inom Regeringskansliet och att regeringens ambition är att en utredning ska tillsättas under våren.

Utskottet konstaterar att principerna för materielförsörjningen nu varit i bruk några år. Riksrevisionen har i sin granskning lämnat synpunkter om konsekvenserna av det internationella materielsamarbetet. Utskottet noterar att regeringen anger att deltagande i internationella samarbeten som syftar till fortsatt utveckling av ny materiel bör ske restriktivt.

Materielförsörjningen till det svenska försvaret är självklart kopplad till internationella perspektiv och omvärldsförändringar, inte minst genom internationella ägarförhållanden. Den tekniska utvecklingen, nya maktbalanser och därmed nya hotbilder gör it- och cybersäkerhet, intern säkerhet och krisberedskap till viktiga faktorer. De bör också beaktas i framtidens materielförsörjning.

Utskottet vill i detta sammanhang även understryka betydelsen av en breddad syn på säkerhet. Utmaningarna och hoten mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa, och oförutsägbarheten i fråga om vissa av dessa hot har ökat. Sambandet mellan nationell säkerhet och internationell säkerhet är tydligt, och Sveriges internationella agerande för att möta globala utmaningar är viktigt för landets säkerhet.

Synen på nationell säkerhet måste vara bred för att alla de risker och hot som kan drabba vårt land och vår befolkning både direkt och indirekt ska kunna mötas. Dagens utvecklade syn på säkerhet innefattar såväl säkerhets- och försvarspolitik som flera andra samhällsområden och omfattar både civila och militära resurser. En effektiv materielförsörjning är en viktig faktor i sammanhanget.

Ett ökat operativt fokus ställer krav på försörjningen av materiel till Försvarsmakten. Det är Försvarsmaktens operativa behov som ska styra anskaffningen av materiel. För vi ska att kunna möta snabbt uppkomna behov är det av vikt att såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materielförsörjningen reduceras för att tillgodose insatsorganisationens behov.

Utskottet erinrar vidare om vad man framhöll i yttrande 2010/11:FöU2y om förslag till ny lagstiftning om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, som grundar sig på EU direktiv, nämligen att det finns goda skäl att även fortsättningsvis kunna tillvarata väsentliga nationella säkerhetsintressen vid upphandling inom dessa områden. Utskottet förutsatte att regeringen noga följer rättsutvecklingen för direktivet, även i andra länder inom EU, och informerar om denna, för att upphandlande myndigheter ska kunna göra korrekta bedömningar av när det finns väsentliga svenska säkerhetsintressen och därmed kunna tillämpa regeln om riktade upphandlingar. Utskottet förutsatte vidare att regeringen i varje konkret situation noga ana-

lyserar huruvida svenska säkerhetsintressen motiverar att riktade upphandlingar används. Utskottet underströk vikten av att regeringen säkerställer det svenska säkerhetsintresset. Det är angeläget att detta, helt i enlighet med EU:s nya direktiv för försvarsmaterielupphandling, nu kommer till stånd och tydliggörs.

För Sverige, liksom för andra stater, kommer det alltid att finnas särskilda nationella säkerhetsintressen. Inom Försvarsmakten pågår ett arbete, i enlighet med riktlinjer som fastställts av riksdag och regering, som utgår från en nationell analys av intressen, mål och behov i fråga om svenska militära förmågor och som definierar dessa. Dessa intressen måste i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat säkerställas. Utskottet förutsätter därför att ett långsiktigt utvecklingsarbete inleds. Vi vill understryka regeringens ansvar på denna punkt. Regeringen ska löpande informera och redovisa arbetet för riksdagen.

Utskottet anser att regeringen med sin skrivelse beaktat vad Riksrevisionen framfört i sin rapport.

Mot bakgrund av vad utskottet ovan anfört är intentionerna i de socialdemokratiska motionsyrkandena delvis tillgodosedda, och därför behöver de inte bifallas. Utskottet är inte berett att ta ställning till frågor om nationell handlingsfrihet och förseningsrisker i samband med internationellt materielsamarbete (motion Fö1 (SD) yrkande 2) eller att tillämpa undantagsklausulen 346 i EUF-fördraget samt om eventuella krav på motköp (motion Fi242 (SD) yrkande 15). De sverigedemokratiska yrkandena bör avslås.

Regeringens skrivelse 2011/12:14 bör läggas till handlingarna.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (SD)

av Mikael Jansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna
2011/12:Fi242 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 15 och
2011/12:Fö1 av Mikael Jansson (SD) yrkande 2 och
avslår motionerna
2011/12:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 2 och
2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkandena 12 och 13.

Ställningstagande

Den svenska försvarsindustrin har en mycket hög kompetens skapad av duktiga ingenjörer, väl genomtänkta systembeställningar och en hög nivå på egna beställningar då det svenska försvaret var större än i dag. I dag har tyvärr många av de svenska försvarsindustrierna utländska ägare, men fortfarande har det stor ekonomisk betydelse för Sverige att industrierna utvecklar och producerar materiel i landet. Det har även en strategisk betydelse för försvaret.

Riksrevisionen har konstaterat att det mål som oftast inte nås vid internationella samarbeten är leveranstiden. Förseningar vid internationella materielsamarbeten är vanliga. I vissa fall blir förseningarna mångåriga, och där är helikopter 14 med en försening på minst tio år ett exempel. Med flera beställare av nya system ökar riskerna för förseningar, särskilt när särspesifikationer förekommer eller politiska styrproblem uppstår. När materielsystem försenas kan övningar och insatser försenas och den faktiska beredskapen mot hot i närområdet minska. Därför är förseningar ett mycket allvarligt problem.

Utöver detta visar Riksrevisionens granskning också att den i tidigare försvarsbeslut (prop. 2008/09:140 och bet. 2008/09:FöU10) uttalade intentionen att i första hand köpa färdiga materielsystem och endast i sista hand utveckla nya system inte är oproblematisk. Införskaffning av befintliga system kan föra med sig omfattande behov av anpassning av materielen,

vilket fördyrar processen i en sådan grad att det inte är självklart att nyutveckling är det dyraste alternativet. Den nationella handlingsfriheten för Sverige minskar också med internationella materielsamarbeten, helt i enlighet med vad som framkommer i granskningen. Det måste vi ibland acceptera, men en egen utveckling eller en samnordisk utveckling av nya system kan minska risken för förseningar och andra brister i fråga om måluppfyllnad.

Riksrevisionen rekommenderar att man bör göra en avvägning från fall till fall av vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt för att anskaffa materielen: modifiering, upphandling eller utveckling, med eller utan internationellt samarbete. Dessutom behöver beslut om enskilda materielsystem avvägas mot ett helhetsperspektiv. Sverigedemokraterna anser att parametrarna nationell handlingsfrihet respektive förseningsrisker bör finnas med vid bedömning och uppföljning av internationella materielsamarbeten.

Trygghet ska genomsyra Försvarsmaktens materielförsörjning. En försvarsindustristrategi bör upprättas där vi tydligt definierar våra säkerhetspolitiska intressen kopplade till särskilda kompetenser i fråga om tillverkning av eller handel med försvarsmateriel, och en svensk myndighet som upphandlar försvarsmateriel bör använda undantagsregeln i artikel 346 i EUF-fördraget på liknande sätt som andra medlemsländer som har viktig försvarsindustri. Vidare bör Sverige återta kravet på offset (motköp) i syfte att gynna svenska SME-företag. Svenska myndigheter bör tilldela underleverantörer en god andel av kontrakten i syfte att ekonomiskt gynna viktiga innovationsföretag enligt rätten att göra så i artikel 21 punkt 4 i försvarsupphandlingsdirektivet.

Särskilda yttranden

1. Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (S)

Peter Hultqvist (S), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Eva Sonidsson (S), Clas-Göran Carlsson (S) och Anna-Lena Sörenson (S) anför:

Socialdemokraterna anser att försvarsutskottets betänkande 2011/12:FöU3 utgör en tydlig markering om att de nationella säkerhetsintressena ska fastställas och definieras. Utskottet markerar också att ett långsiktigt utvecklingsarbete ska inledas, vilket är mycket viktigt. Detta ligger i linje med Socialdemokraternas ambitioner och utgör en tydlig rörelseriktning. Som ett led i denna process ställer vi oss bakom utskottets betänkande. Vi vill understryka utskottets ansvar för uppföljning av beslutet i anslutning till betänkande 2011/12:FöU3.

2. Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (MP)

Peter Rådberg (MP) anför:

Miljöpartiet delar Riksrevisionens och regeringens syn nämligen att deltagande i internationella samarbeten som syftar till fortsatt utveckling av ny materiel bör ske restriktivt. Materieförsörjning till det svenska försvaret är kopplat till internationella perspektiv och omvärldsförändringar, inte minst genom internationella ägarförhållanden. Den tekniska utvecklingen, nya maktbalanser och därmed nya hotbilder gör it- och cybersäkerhet, förändrat klimat, intern säkerhet och krisberedskap till viktiga faktorer.

Miljöpartiet vill understryka betydelsen av en breddad hotbild. Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa och oförutsägbarheten för vissa av dessa hot har ökat. Sambandet mellan nationell säkerhet och internationell säkerhet är tydligt och Sveriges internationella agerande för att möta globala utmaningar är viktigt för landets säkerhet.

Synen på nationell säkerhet måste vara bred för att vi ska kunna möta alla de risker och hot som kan drabba vårt land och vår befolkning både direkt och indirekt. Dagens utvecklade syn på säkerhet innefattar såväl säkerhets- och försvarspolitik som flera andra samhällsområden och omfattar både civila och militära resurser. En effektiv materieförsörjning är en viktig faktor i sammanhanget.

Ett ökat operativt fokus ställer krav på försörjningen av materiel till Försvarsmakten. Det är Försvarsmaktens operativa behov som ska styra anskaffningen av materiel. För att kunna möta snabbt uppkomna behov är det av vikt att såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materieförsörjningen reduceras för att tillgodose insatsorganisationens behov.

3. Nationella säkerhetsintressen m.m., punkt 1 (V)

Torbjörn Björlund (V) anför:

I betänkandet finns skrivningar som Vänsterpartiet är tveksamt till men som i de flesta stycken är konstateranden eller uppmaningar till regeringen som vi kan ställa upp på. Vi vill dock klargöra vår inställning i stort till det som betänkandet handlar om, nämligen försvarets materielförsörjning.

Vi kan börja med att konstatera att det finns beslut i den försvarspolitiska inriktningen som fastställdes 2009 och som tills vidare gäller oavsett Vänsterpartiets ställning i frågan. Vi accepterar att det läge vi har nu gäller tills något annat beslutas. Det innebär dock inte att vi inte tänker arbeta för förändringar.

Vi anser att det som anförs i Socialdemokraternas motion i stora stycken sammanfaller med vår inställning. Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att komma tillbaka till riksdagen med ett förslag på en strategi för materielförsörjningen som mycket mer tar hänsyn till Sveriges alliansfrihet, det säkerhetspolitiska läget och också den svenska försvarsindustrins framtid. Strategin bör omfatta hur vi i största möjliga mån kan bli självförsörjande i fråga om försvarsmateriel och vilka länder vi bör samarbeta med när det gäller utveckling av materiel.

Vi anser att det är viktigt att värna alliansfriheten, vilket ställer större krav än att bara "handla från hyllan" som verkar vara dagens policy. De svenska säkerhetsintressena skiljer sig från övriga Europas intressen till viss del; vi har mer gemensamt med de nordiska länderna och har också ett historiskt samarbete som fungerat bra. Ur både geografisk, geopolitisk och historisk synpunkt ställer vi större krav på försvarsmateriel som ska fungera för svenska, nordiska förhållanden och som också ska kunna anpassas till vissa fredsfrämjande internationella uppdrag, främst FN-uppdrag. Det innebär att det också är nödvändigt att ta fram en strategi och ett branschprogram för framtidens svenska försvarsindustri.

Dagens situation där vi anpassar oss mer och mer till Nato är inte önskvärd för Vänsterpartiet. Ska vi också göra oss beroende av materielförsörjning som är anpassad till detta samarbete så tappar vi ännu mer av vårt oberoende och vår självständiga alliansfria ställning. Det är för Vänsterpartiet av yttersta vikt att värna oberoendet och alliansfriheten för att säkerställa svenska säkerhetsintressen.

Vänsterpartiet är också motståndare till det mesta av dagens vapenexport från Sverige, som i väldigt många fall går till länder med tveksam demokratisk status, även om vissa undantag kan göras t.ex. i fråga om materiel för minröjning eller annan materiel som gynnar civilbefolkningen och humanitära insatser. Vi menar alltså att det är olyckligt och fel om vi gör oss beroende av export för att ekonomiskt klara av att producera nödvändig försvarsmateriel.

Till sist finns också ytterligare en dimension. Vänsterpartiet menar att delar av försvaret utgör en viktig del av samhällets krisberedskap. Det innebär att vi behöver ha en materielförsörjning som klarar av att tillhand-

hålla t.ex. fordon och annan materiel som kan användas i händelse av en kris eller katastrof i det civila samhället. Det påverkar till viss del också hur strategin för försvarets materielförsörjning ser ut.

Vi ställer oss alltså bakom kravet på utvecklandet av en ny strategi för den svenska försvarsindustrin utgående från värnandet av den svenska alliansfriheten och de svenska säkerhetsintressena och utvecklar här därför vår syn på hur denna utveckling bör fortsätta.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regerings skrivelse 2011/12:14 Riksrevisionens rapport om försvarets internationella materielsamarbeten.

Följdmotionerna

2011/12:Fö1 av Mikael Jansson (SD):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att parametrarna nationell handlingsfrihet respektive förseningsrisker bör finnas med vid bedömning och uppföljning av internationella materielsamarbeten.

2011/12:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förändrad strategi för Försvarmaktens materielförsörjning och ett branschprogram för försvarsindustrin.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2011

2011/12:Fi242 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD):

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att upprätta en försvarsindustristrategi (DIS).

2011/12:Fö228 av Peter Hultqvist m.fl. (S):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om branschprogram för försvarsindustrin.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om säkerhetsintresset.