

Kommittédirektiv

En materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska med utgångspunkt i Förvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) redovisa en strategi som på ett uthålligt och kostnadseffektivt sätt bidrar till att det militära försvarets behov av materiel och relaterad forskning, teknikutveckling och tjänster tillgodoses i fred, kris och krig. Utredaren ska klargöra förutsättningarna för materieförsörjningen, analysera försvarsmarknaden och utveckla statens relation till försvarsföretagen. Syftet med strategin är att understödja det politiska beslutsfattandet och strategiska beslut av relevanta statliga myndigheter.

Utredaren ska bl.a.

- klargöra de faktorer och samband som påverkar förutsättningarna för att på ett över tiden effektivt och uthålligt sätt säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig,
- klargöra statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena,
- föreslå hur staten bör hantera väsentliga säkerhetsintressen samlat i förhållande till berörda försvarsföretag, för att värna en god hushållning med statens resurser,
- föreslå strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen, och

- beskriva de strategiska vägval som staten gjort med avseende på inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel, samt redovisa konsekvenserna av dessa vägval sett till Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen. Uppdraget ska redovisas senast den 4 maj 2022.

Försvarsberedningen har pekat på behovet av en materielförsörjningsstrategi

Den 14 maj 2019 överlämnade Försvarsberedningen rapporten Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) till försvarsministern. I rapporten angav Försvarsberedningen att en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret bör utformas. Utgångspunkten för strategin skulle vara att Försvarsmaktens operativa behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig säkerställs på ett över tiden kostnadseffektivt sätt. Strategin skulle baseras på de sedan tidigare fastställda materielförsörjningsprinciperna, men det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar skulle beaktas. Försvarsberedningen angav vidare att strategin bör inkludera ett nationellt perspektiv på hur bilaterala och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten ska nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga.

Försvarsberedningen underströk vikten av att även i fortsättningen ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Beredningen angav vidare att statens och industrins roller och ansvar bör klargöras och statens åtagande i försvarsindustriella frågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena, tydliggöras. Försvarsberedningen ansåg att regeringen bör utforma en materielförsörjningsstrategi tillsammans med myndigheter, industri och övriga berörda aktörer.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.3.10), och i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30), redovisade regeringen avsikten att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram en långsiktig materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret.

Uppdraget att klarlägga förutsättningarna för materielförsörjningen

Materiel- och logistikförsörjningen är den verksamhet vars syfte är att förse Försvarmakten med de varor och tjänster som myndigheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Materiel- och logistikförsörjningen är en av flera nödvändiga förutsättningar för utvecklingen av Försvarmaktens operativa förmåga och krigsförbandens kapacitet till väpnad strid. En effektiv försörjning av varor och tjänster förutsätter dels att staten har ett strategiskt förhållningssätt till inköp, i likhet med vad som lyfts fram i den nationella upphandlingsstrategin, dels att marknaden kan erbjuda det staten efterfrågar.

Sverige har en inhemsk utveckling och produktion av materiel av stor betydelse för Försvarmaktens förmåga. Investeringar i forskning och teknikutveckling, liksom kontinuerliga beställningar, har varit förutsättningar för denna verksamhet. Det har resulterat i avancerade vapensystem anpassade efter svenska behov och en kompetensbas inom områden där Sverige annars skulle ha varit beroende av andra eller saknat viss kapacitet. Samtidigt är utvecklingen och produktionen av materiel resurskrävande och ställer höga krav på långsiktighet, effektivitet och förutsägbarhet i materielförsörjningen.

De principer som i dag är vägledande för materielförsörjningen fastställdes i försvarsbeslutet 2009 och återupprepades i försvarsbeslutet 2015. Principerna innebär att materielförsörjningen bör fokusera på minskade kostnader och kortare leveranstider genom vidmakthållandet av befintlig materiel och begränsningen av särkrav vid nyanskaffning. Den över tiden försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde har samtidigt medfört ett ökat fokus på det nationella försvaret och dess förmåga att möta ett väpnat angrepp. Betydelsen av försörjningstrygghet, såväl i ett bredare totalförsvarsperspektiv som i materielförsörjningen, har som en konsekvens av det ökat. Det är önskvärt att det i såväl fred som krig finns förmåga i Sverige att vidmakthålla, vidareutveckla och underhålla redan anskaffade materielsystem och att det finns tillgång till teknisk kompetens på områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt. Samtidigt är utvecklingen och produktionen av försvarsmateriel internationaliserad, med globala underleverantörskedjor och komplexa systemberoenden. Förutsättningarna för försörjningstrygghet i händelse av kris och krig är därför svåröverskådliga.

Utredaren ska därför

- klarlägga de faktorer och samband som påverkar förutsättningarna för att på ett över tiden effektivt och uthålligt sätt säkerställa det militära försvarets behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig, och
- beskriva de strategiska vägval som staten gjort med avseende på inhemsk utveckling och produktion av försvarsmateriel, samt redovisa konsekvenserna av dessa vägval sett till Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska intressen.

Uppdraget att analysera försvarsmarknaden

De i Sverige verksamma försvarsföretagen är privatägda, till del av utländska aktörer. Under de senaste decennierna har det skett en gradvis konsolidering. Betydelsen av export och internationella materielsamarbeten har ökat över tid. I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 6 avsnitt 3.3.10) konstaterade regeringen att exporten utgör en förutsättning för att upprätthålla och utveckla en försvarsindustriell och teknologisk bas som kan stödja utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga.

Marknaden för försvarsmateriel är samtidigt kringgärdad av fler restriktioner än flertalet andra marknader. Som huvudregel finns enbart statliga slutkunder. Det statliga ägandet eller inflytandet över inhemska försvarsföretag är i många länder långtgående. Av säkerhetsskäl, eller av hänsyn till inhemsk industri, är konkurrensen och transparensen ibland begränsad. Anskaffningar förenas ofta också med krav som syftar till att främja köparens försörjningstrygghet, teknologiska kunnande eller inhemska företag. Viss försvarsmateriel av mer komplex karaktär är av sådan betydelse att en anskaffning har säkerhetspolitiska konsekvenser. I sådana fall kan statligt engagemang i form av främjande och mellanstatliga samarbeten, inom för exporten relevanta områden, vara en förutsättning för marknadstillträde. På motsvarande sätt kan statligt engagemang även krävas för att tillgängliggöra teknologi som är nödvändig för utvecklingen av ny försvarsmateriel.

Förutsättningarna på enskilda marknader kan förändras över tiden. Etableringen av Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF) bedöms exempelvis kunna förändra förutsättningarna för marknadstillträde inom EU.

Utredaren ska därför

- beskriva försvarsmarknadens särart och förutsättningarna för försvarsföretagens marknadstillträde internationellt och inom EU,
- analysera förutsättningarna för en svensk försvarssektor som konkurrenskraftigt och uthålligt bidrar till det militära försvarets försörjning av kvalificerad materiel och därtill relaterade tjänster,
- föreslå hur forskning och tekniska framsteg kan understödjas, samt hur bi- och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten bör nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga, och
- klarlägga vilka krav EDF ställer på staten och svenska försvarsföretag samt föreslå hur nationella intressen bäst ska tillgodoses inom ramen för fonden.

Uppdraget att utveckla statens relation till försvarsföretagen

På grund av försvarsmarknadens speciella förutsättningar är statens relation till vissa av försvarsföretagen mångfacetterad. Staten agerar beställare enligt upphandlingsregelverket och utgör i den enskilda affärsrelationen försvarsföretagens motpart. Samtidigt samverkar staten med företagen för att skapa marknadstillträde och få tillgång till nödvändig teknologi. Ett ömsesidigt beroende mellan stat och marknad kan uppstå inom de områden där produkter, tjänster och kompetens inte kan ersättas med utländska motsvarigheter utan konsekvenser för Försvarmaktens operativa förmåga, Sveriges strategiska handlingsfrihet eller svenskt näringsliv och utan att leda till betydande initiala kostnader. Sådana beroendeförhållanden återfinns exempelvis inom de områden som regeringen pekat ut som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Statens behov av att kunna vidmakthålla och vidareutveckla befintliga materielsystem motiverar i dessa fall ett beaktande av företagets långsiktiga förutsättningar och möjligheter till överlevnad. Därför ställer statens relation till försvarsföretagen också särskilda krav på tydlighet, transparens, konsekvensanalys, långsiktighet, integritet och hållbara förutsättningar. Det är mot denna bakgrund viktigt att klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena. För att uppnå långsiktighet och grund för strategiska beslut, krävs strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen. En sådan dialog måste hållas särskild från dialogen mellan den upphandlande myndigheten och leverantören i enskilda upphandlingar.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i såväl tillämpliga regelverk som försvarspolitiken klarlägga innebörd och tillämpning av väsentliga säkerhetsintressen och integritetskritiska områden, samt hur dessa företeelser förhåller sig till försörjningstrygghet och det militära försvarets uthållighet,
- med utgångspunkt i de sedan tidigare fastställda materielförsörjningsprinciperna bedöma vilka justeringar som är nödvändiga för att beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar,
- klarlägga statens och försvarsföretagens roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsföretagsfrågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena,
- kartlägga statens möjligheter till insyn i försvarsföretagen och ta ställning till om de är tillräckliga ur ett riskhanteringsperspektiv och står i proportion till det samhällsintresse som företagens verksamhet har,
- föreslå hur staten bör hantera väsentliga säkerhetsintressen samlat i förhållande till berörda försvarsföretag, för att värna en god hushållning med statens resurser, och
- föreslå strukturerade former för en strategisk dialog mellan staten och försvarsföretagen, särskild från dialogen mellan den upphandlande myndigheten och leverantören i enskilda upphandlingar.

Avgränsningar

Utredaren ska utgå från att nuvarande ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter ligger fast, liksom den finansiella styrningen. De grundläggande principerna för planering, styrning och uppföljning inom materiel- och logistikförsörjningen (den s.k. investeringsplaneringsprocessen) utgör en utgångspunkt för arbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen innebär att kostnaderna ökar för staten, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar för staten ska utredaren föreslå en finansiering. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under sitt arbete inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, däribland Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Inspektionen för strategiska produkter, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och relevanta branschorganisationer.

Utredaren ska beakta överväganden och förslag i betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant pågående arbete inom utredningsväsendet, exempelvis Direktinvesteringsutredningens (Ju 2019:06) arbete om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden (dir. 2019:50).

Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bland annat beredningen av förslagen i betänkandet Kompletteringar till nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82).

Utredaren ska beakta hur andra länder utformat motsvarande strategier, men genomföra uppdraget med utgångspunkt i svenska förhållanden och behov.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerat om det löpande arbetet.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 maj 2022.

(Försvarsdepartementet)