

Kommittédirektiv



En ny myndighet med ansvar för exportstöd
till försvarsindustrin och försäljning av
övertalig materiel

Dir.
2009:114

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn.

Utredaren ska bland annat bemanna myndigheten och lämna förslag till anslag, mål, regleringsbrev och förordning med instruktion för myndigheten samt redovisa behovet av författningsändringar i övrigt.

Utredaren ska även vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 augusti 2010.

Behovet av en utredning

Frågans tidigare behandling

Försvarsberedningen har i sin rapport ”Försvar i användning” (Ds 2008:48) behandlat frågan om försvarsmyndigheternas stödverksamhet vid export av försvarsmateriel. Försvarsberedningen pekar i rapporten på att leverans av materiel till den militära insatsorganisationen försenats och att myndigheternas dubbla roller att leverera operativ effekt samtidigt som de ska genomföra exportstöd medför att intressekonflikter uppstår. Roller och ansvarsfördelning bör enligt Försvarsberedningen tydliggöras genom inrättande av en

separat myndighet för exportstöd. Regeringen har i den av riksdagen antagna propositionen ”Ett användbart försvar” (prop. 2008/09:140, s. 95, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292), ansett att exportstödande verksamhet fortsatt bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning, dock med den grundläggande utgångspunkten för statens exportstöd att exporten godkänns av ansvarig exportkontrollmyndighet.

Regeringen pekar i propositionen också på att utvecklingen av exportstödet har krävt alltmer resurser inom myndigheterna och har gett upphov till intressekonflikter. Regeringen uttalar vidare att den renodling av myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen som regeringen bedömer som lämplig hittills endast genomförts i mindre utsträckning (a. prop., s. 86).

Såväl regeringen (prop. 2009/09:140, s. 90) som Försvarsberedningen (Ds 2008:48, s. 81-82) anser att den materiel som inte längre behövs för insatsorganisationens behov bör avvecklas på ett rationellt sätt.

Ansvar i Regeringskansliet

I rapporten ”Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten” (Fö 2009:A) föreslås att exportstödet ska fortsatt utgöra ett statligt anslagsfinansierat åtagande samt att en särskild myndighet som hör till Försvarsdepartementet ska inrättas senast den 1 juli 2010, med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel. Regeringen delar Stödutredningens analys och definitioner av begreppen exportstöd, exportstödsverksamhet och internationellt materielsamarbete.

I budgetpropositionen för 2010 bedömer regeringen att en myndighet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel bör inrättas under 2010.

Inom Regeringskansliet ansvarar Utrikesdepartementet för exportfrämjande åtgärder och har därvid ett ansvar för de övergripande utrikes- och handelspolitiska aspekterna av försvarsmaterielexport. Försvarsdepartementet ansvarar för

Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut samt bi- och multilateralt försvars- och materielsamarbete och har därvid ett ansvar för de försvarspolitiska aspekterna av försvarsmaterielexport. Den statliga exportstödsverksamheten samordnas och koordineras inom ramen för särskilda koordinerings- och referensgruppsmöten (KRG) som under Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) ledning genomförs med de större försvarsindustriföretagen, med deltagande av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Inspektionen för strategiska produkter.

En ny myndighet behövs

Ett inrättande av en särskild myndighet under Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) med ansvar för försvarssektorns exportstödsverksamheten och försäljning av övertalig materiel skulle gagna exportstödet genom en tydligare uppdelning av ansvar inom staten. Ett sådant inrättande skulle dessutom bidra till en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn och bättre prioriteringar av verksamheten.

Genom en ny myndighet till stöd för export av försvarsmateriel kan stödet ges mer effektivt och samordnat med öppnare och mer transparenta processer, tydligare roller och en klarare ansvarsfördelning.

En ny myndighet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel

Regeringen bedömer att statligt finansierat stöd för export av försvarsmateriel främst motiveras av att det kan bidra till en kostnadseffektiv materielförsörjning för det svenska försvaret genom kostnadsdelning med andra och genom kostnadstäckning för investeringar, genom s.k. royalties. Exportstödet kan därmed betraktas som en del i materielförsörjningsstrategin. Till detta ska också läggas det direkta återförandet av gjorda investeringar till statskassan som sker vid försäljning av övertalig materiel. En i landet verksam

försvarsindustri har även försvars- och säkerhetspolitiska fördelar som motiverar stöd för export.

Regeringen bedömer att andelen materiel med inslag av utveckling kommer att minska. Från ett industriellt perspektiv blir exporten därmed allt viktigare för att bibehålla en teknologiskt framstående och konkurrenskraftig industri.

Åtgärder vidtas också för att stödja export av militär teknologi för civil tillämpning. Detta innebär att industrins utveckling mot en bredare säkerhetsindustri stärks och stödet möjliggör samtidigt att kompetens kan vidmakthållas utan att enbart vara beroende av Försvarsmaktens investeringar.

Såväl Försvarsberedningen (Ds 2008:48, s. 86), regeringen (prop. 2008/09:140, s. 85 f.) som den ovan nämnda rapporten (Fö2009:A, s. 195) har pekat på intressekonflikter i den nuvarande ordningen med en myndighet (Försvarets materielverk) som både anskaffar och exportfrämjar/försäljer försvarsmateriel. Enligt Försvarsberedningen har exportstödsverksamheten medfört att leverans av materiel till insatsorganisationen försenats. Dagens rollfördelning innebär också enligt Försvarsberedningen en risk för att övergången till en högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel försvåras. Med en tydligare gränsdragning där Försvarets materielverk fortsatt har ansvar för materielanskaffning medan den nya myndigheten får ansvar för exportstöd skulle öppnare processer och tydligare roller erhållas. Konflikten mellan oberoendet i myndighetsuppgiften att företräda staten i upphandlingar och uppgiften att stödja leverantörens exportansträngningar kan därmed undvikas.

En tydligare uppdelning av ansvar skulle också gagna exportstödet. En särskild organisation med exportstöd och försäljning som huvudsaklig uppgift kan antas bidra till en effektivare verksamhet.

Försvarsberedningen (Ds 2008:48, s. 78) har betonat vikten av god affärsmässighet, och att en sådan ska genomsyra hela materielprocessen och de beslut som fattas inom denna. Den nya myndigheten bör därför ges riktlinjer som tar sikte på kravet på affärsmässighet, vilket kommer att både innebära en

effektivisering av verksamheten och en avlastning för Regeringskansliet.

Den nya myndighetens inriktning och förutsättningar

Regeringen anser att följande utgångspunkter bör gälla för den nya myndigheten.

Den nya myndigheten ska ansvara för försvarssektorns exportstöd och försäljning av övertalig materiel. Med detta avses att myndigheten ska ansvara för den verksamhet inom exportstöd och försäljning av övertalig materiel som i dag bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Betoning bör inledningsvis läggas på att utveckla affärsformerna för den försäljande verksamheten. Den nya myndigheten ska kunna agera självständigt under marknadsföringskedan och affärsupplägg, därför bör marknadsföring, offertgivning samt kontraktsförhandling delegeras till myndigheten. När myndigheten ska teckna kontrakt om försäljning av krigsmateriel kommer dock regeringens godkännande att krävas. Härutöver krävs att tillstånd lämnas enligt bestämmelserna i lagen (1992:1300) om krigsmateriel varför myndigheten behöver ha en nära samverkan med Inspektionen för strategiska produkter. Även andra myndigheters samråd kan behövas. Exportstöd till försäljning av militär teknologi för civila ändamål ska vidare vara en uppgift för myndigheten under motsvarande förutsättningar. Myndighetens verksamhet ska omfatta såväl de större försvarsindustrieföretagen, som små och medelstora aktörer i branschen.

Det är viktigt att den nya myndigheten har ett nära samarbete med Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och berörda utlandsmyndigheter för ett så effektivt genomförande av verksamheten som möjligt också efter det att avtal har slutits. Ett nära samarbete med berörda aktörer är en viktig komponent i inriktningen att den nya myndigheten ska ges goda förutsättningar att bedriva ett väl fungerande exportstöd.

Sveriges Exportråd utgör en viktig resurs som skall tillvaratas av den nya myndigheten. Exportrådet har mångårig erfarenhet av samverkan med försvarsindustrin, samt relevant kompetens och organisation, inte minst utomlands. För att uppnå en effektiv exportstödsverksamhet måste former utvecklas för samarbete med Exportrådet och med handelssekreterarkontoren.

Det är viktigt att de strikta svenska riktlinjerna på området bibehålls och att möjligheten till en god och effektiv svensk exportkontroll inte försvagas. I likhet med vad som gäller för övrigt exportstöd som ingår i det offentliga åtagandet, till exempel inom Utrikesdepartementets verksamhet, finns skäl för att också det exportstöd som den nya myndigheten ska bedriva bör anslagsfinansieras. Det utesluter emellertid inte att också vissa inslag av avgiftsfinansiering bör förekomma i likhet med vid övrigt statligt exportstöd (och till exempel ISP:s verksamhet). En viss avgiftsfinansieringsmodell är lämplig och en myndighet har enligt avgiftsförordningen (1992:191) möjlighet att för viss verksamhet ta ut avgifter om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Den nya myndighetens verksamhet ska vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden, inklusive i förhållande till EU:s och WTO:s regelverk.

En utvärdering av myndigheten ska göras efter fem år och behovet av att bibehålla myndigheten ska därefter prövas förutsättningslöst. Vad beträffar lokalisering ska hänsyn tas till verksamhetens behov av nära samverkan med såväl Regeringskansliet och berörda myndigheter som industriorganisationer.

Uppdraget

Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs för bildandet av en ny myndighet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn. Utredaren ska i sitt arbete utgå från vad regeringen ovan angett om den nya myndighetens inriktning. Utgångspunkter för uppdraget ska

vidare vara en ökad öppenhet och transparens gällande processer, roller och ansvarsfördelning i den nya myndighetens verksamhet. Utredaren ska bedriva sitt arbete så att den nya myndigheten kan inleda sin verksamhet den 1 augusti 2010.

Föreslå instruktion m.m.

Utredaren ska till regeringen lämna förslag till mål, regleringsbrev och förordning med instruktion för myndigheten samt redovisa behovet av författningsändringar i övrigt. I detta ingår att lämna förslag till ledningsform för myndigheten.

Lämna förslag till alternativa lösningar för ansvaret för de bilaterala MoU-kommissionerna

Inom Regeringskansliet ansvarar Försvarsdepartementet för Sveriges bilaterala försvarsmaterielrelaterade samarbete inom ramen för tecknade samförståndsavtal på regeringsnivå, s.k. Memoranda of Understanding (MoU). Försvarsdepartementet genomför för närvarande bilateralt försvarsmaterielsamarbete med nästan 30 länder världen över – flertalet europeiska länder, men även med länder utanför Europa. I rapporten ”Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten” (Fö 2009:A, s. 198) har det föreslagits att ansvaret för de bilaterala MoU-kommissionerna i huvudsak bör föras över till myndigheten. Mot bakgrund av remissinstansernas yttranden i denna fråga ska utredaren överväga vad som bör gälla och därvid lämna förslag till alternativa lösningar inom ramen för nuvarande struktur för de bilaterala MoU-kommissionerna. Det särskilda MoU-kontoret vid ambassaden i Washington och dess verksamhet ska inte omfattas av övervägandet.

Föreslå anslag och resursfördelning

Utredaren ska lämna förslag till anslag och resursfördelning för myndigheten. Utredaren ska också lämna ett budgetunderlag för 2010-2013. Utredaren ska redovisa vilka anslag som nuvarande

exportstödsverksamhet belastar samt hur mycket resurser som tas i anspråk. Det är angeläget att denna beskrivning gör det möjligt för regeringen att göra en jämförelse med den nya myndighetens uppgifter för att bedöma lämplig omfattning samt vilka neddragningar inom andra myndigheters anslag som kan göras till följd av att uppgifter finansieras via den nya myndighetens förvaltningsanslag. Denna redovisning avser såväl personal som övriga kostnader. Utredaren ska bedöma vilka effektivitetsvinster bildandet av den nya myndigheten leder till.

Besluta om stödfunktioner, organisation och bemanning

Utredaren ska förbereda anslutningen av den nya myndigheten till den statliga redovisningsorganisationen och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå nödvändiga avtal för myndighetens verksamhet.

Utredaren ska förbereda nödvändiga beslut om myndighetens organisation och lämpliga arbetsformer. Utgångspunkten ska vara att åstadkomma en effektiv organisation men utan eftergifter i fråga om en stark intern styrning och kontroll. Utredaren ska vidare bedöma och redovisa vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet. Härvid ska särskilt beaktas verksamhetens komplexitet och att många gånger frågor av juridiskt komplicerad natur uppkommer samt de stora krav på integritet och etik som krävs i statlig förvaltning av nu aktuellt slag. Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Utredaren ska fatta beslut om bemanning liksom även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Utredaren ska avseende uppbyggnad av funktion för administration och personal undersöka möjligheterna och lämna eventuella förslag till samverkan med andra myndigheter och samlokalisering.

Myndigheten ska bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Uppdragets genomförande och tidsplan

De försvarsmyndigheter som i dag bedriver exportstöd och försäljning ska lämna utredaren det underlag som utredaren begär. Utredaren ska föreslå nödvändiga förändringar i förordningar med instruktioner och regleringsbrev för andra berörda myndigheter så att en effektiv framtida verksamhet kan uppnås.

Utredaren ska samråda med Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Inspektionen för strategiska produkter, Sveriges Exportråd, Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk samt större försvarsindustriföretag och små och medelstora aktörer i branschen. Utredaren ska även samråda med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet).

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska senast den 15 februari 2010 redovisa

- anslag och nödvändiga krediter och låneram för myndigheten,
- lämna förslag till förordning med instruktion för myndigheten samt förslag till övriga författningsändringar som behövs med anledning av myndighetens inrättande,
- hur samordningsbehovet ska tillgodoses mellan myndigheten och andra myndigheter och aktörer,
- alternativa lösningar för ansvaret för de bilaterala MoU-kommissionerna.

Utredaren ska senast den 1 mars 2010 redovisa

- budgetunderlag för perioden 2011-2013.

Utredaren ska senast den 15 mars 2010 redovisa

- förslag till regleringsbrev för 2010.

Utredaren ska även i övrigt lämna förslag och vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 augusti 2010.

(Försvarsdepartementet)