



2014:30



STATSKONTORET

Tydligare roller och ökad transparens

En uppföljning av
Försvarexportmyndigheten





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2014-12-11
ERT DATUM
2014-04-10

DIARIENR
2014/87-5
ER BETECKNING
FÖ2014/708/MFU

Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret att följa upp Försvarsexport-
myndighetens verksamhet**

Regeringen gav den 10 april 2014 Statskontoret i uppdrag att analysera och följa upp Försvarsexportmyndighetens verksamhet samt eventuellt föreslå åtgärder som kan förtydliga och utveckla regeringens styrning av myndigheten.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Tydligare roller och ökad transparens – en uppföljning av Försvarsexportmyndigheten* (2014:30).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Åsa von Sydow, fördragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Åsa von Sydow

Innehåll

	Ord- och förkortningslista	7
	Sammanfattning	9
1	Inledning	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Genomförande av Statskontorets uppdrag	14
1.3	Rapportens disposition	17
2	Svensk försvarsexport	19
2.1	Strikta regler för försvarsmaterielexport	19
2.2	Sveriges försvarsindustri i förändring	20
2.3	Statens syfte med exportstöd	21
2.4	Problem med exportstödet uppmärksammas	22
2.5	Ny myndighet för att undvika intressekonflikter	23
2.6	Aktörer i statens exportstöd	24
3	FXM:s uppdrag, finansiering och prioriteringar	27
3.1	Regeringens styrning	27
3.2	FXM:s finansiering	30
3.3	Möjligheter att prioritera verksamheten	39
3.4	Myndighetens återrapportering av verksamheten	40
3.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar	43
4	FXM:s verksamhet i jämförelse med tidigare	47
4.1	Analys, inriktning och prioritering	47
4.2	Exportfrämjande aktiviteter	50
4.3	Mellanstatliga avtal	54
4.4	Försäljning av övertalig materiel	58
4.5	Rollfördelning och samverkan	61
4.6	Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar	64
5	FXM:s bidrag till den operativa förmågan	71
5.1	Regeringen ställer krav på operativ förmåga	71
5.2	Försvarsmaktens bedömning	73
5.3	FXM:s bedömning och redovisning av sitt bidrag till operativ förmåga	74
5.4	FOI:s bedömning av möjligheten att värdera operativ förmåga	77
5.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar	77

6	Slutsatser och utvecklingsfrågor	79
6.1	Syftet med FXM:s bildande är till stor del uppfyllt	79
6.2	Statskontorets förslag till regeringen	83
Referenser		89
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	91

Ord- och förkortningslista

Exportstöd	Avser både aktiviteter för att främja svensk försvars- export i bred mening (exportfrämjande) och aktiviteter för att främja en specifik produkt (exportstödsuppdrag).
Exportfrämjande	Aktiviteter för att främja svensk försvarsexport i bred mening, det vill säga mer allmän marknadsföring (mäs- sor, seminarier etc.).
Exportstödsuppdrag	Aktiviteter för att främja en specifik produkt. Det kan exempelvis handla om förfrågningar om att stödja med personal, materiel eller system i samband med ett före- tags produkt demonstration.
FMV	Försvarets materielverk
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FXM	Förvarsexportmyndigheten
Försvarmateriel	Försvarmateriel omfattar bland annat vapen, ammuni- tion, spanings- och mätutrustning, skyddsmateriel, militär utbildning, tekniskt bistånd eller andra produk- ter utvecklade för militärt bruk.
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
Kostnadsdelning	Ytterligare en brukare använder samma system vilket gör att kostnaderna kan delas.
KRG	Koordinerings- och referensgrupper för att samordna Regeringskansliets, försvarsmyndigheternas och för- svarsindustrins arbete med exportstödsfrågor.
Krigsmateriel	Se försvarmateriel.
MoU och MoU- kommission	Memorandum of Understanding är ett slags ramavtal mellan Sverige och ett annat land. Till varje MoU finns en så kallad MoU-kommission där FMV, Försvarmak- ten, FOI, FXM och Förvarsdepartementet träffas och diskuterar olika frågor.

Operativ förmåga	Förmåga att utföra de uppgifter som uppdragsgivaren ställer.
Återtag	Den del av köpesumman som betalas in till statskassan vid försäljning av statlig försvarsmateriel.

Sammanfattning

Försvarexportmyndigheten (FXM) bildades 2010 för att främja svensk försvarsexport. FXM samordnar försvarsmyndigheternas exportstöd och företräder svenska staten vid försäljning av Försvarmaktens övertaliga materiel. Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat och följt upp FXM:s verksamhet.

Statskontoret bedömer att de syften regeringen angav i samband med att FXM bildades – statlig helhetssyn, transparent process, bättre prioriteringar och en effektivare verksamhet – till stor del är uppfyllda. FXM behöver dock förbättra redovisningen av verksamhetens resultat och effekter.

Ambitionshöjning av statens exportstöd

FXM har bidragit till att statens exportstöd har fått ett ökat fokus på analys, inriktning och prioritering samt exportfrämjande, det vill säga aktiviteter för att främja svensk försvarsexport i bred mening. Detta innebär en höjning av ambitionsnivån, vilket hör ihop med en ökad efterfrågan på svenska system och produkter, och därmed också ett ökat behov av stöd. Dessutom fanns behov av en tydligare rollfördelning mellan försvarsmyndigheterna.

Rollfördelningen har blivit tydligare

FXM bildades delvis för att undvika de intressekonflikter och målkonflikter som kan uppstå när en myndighet i ena stunden företräder staten vid upphandlingar och i nästa stund ger exportstöd till samma företag. Genom att en myndighet fick ansvaret för främjande och försäljning blev rollfördelningen inom den svenska försvarsmaterielexporten tydligare.

FXM:s bildande har bidragit till en ökad statlig helhetssyn

I och med att FXM:s bildades fick *en* myndighet ett tydligt utpekat ansvar för exportstödet. FXM har också exportstödet som sin kärnverksamhet medan det tidigare var en liten uppgift för de ansvariga myndigheterna. Genom sin inriktnings- och prioriteringsprocess får FXM en överblick över både försvarsindustrins och Försvarmaktens behov samt försvarsmyndigheternas resurser. Tidigare gjorde varje myndighet sina egna separata prioriteringar, men ingen hade ett utpekat ansvar för att sammanställa en helhetsbild.

FXM har utvecklat en process för prioriteringar

FXM:s inriktnings- och prioriteringsprocess har skapat förutsättningar för bättre prioriteringar av det statliga exportstödet. Myndigheten har en dialog

med försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin, och analyserar även den möjliga försvarsnyttan av export av en viss produkt. Dessutom analyserar myndigheten de försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenserna av en eventuell export samt sannolikheten för att en viss kampanjsatsning leder till en exportaffär.

Processen för exportstöd är mer transparent

Verksamheten är mer synlig än tidigare eftersom exportstödet i dag bedrivs i en separat myndighet, med ett eget anslag och en separat årsredovisning. Inriktnings- och prioriteringsprocessen resulterar i ett underlag som FXM använder för att prioritera verksamheten och bedöma vilka ansökningar som ska beviljas stöd. Ansökningsprocessen för exportstödet är i dag också enhetlig och spårbar. Sammantaget bidrar detta till en mer transparent process.

Förbättrade förutsättningar för en effektiv verksamhet

Innan FXM bildades fanns inte en gemensam prioritering av exportstödet eller ett enhetligt ansökningsförfarande. I dag är ansökningsprocessen enhetlig och mer strukturerad, och prövningen utgår ifrån bredare analyser. Dessutom kontrollerar FXM redan i marknadsföringsskedet att det finns ett exporttillstånd. Exportfrämjandet prioriteras och koordineras också i högre utsträckning. Detta har gett bättre förutsättningar för att säkerställa att statens resurser används effektivt.

Operativ förmåga är inte ett lämpligt mått

FXM:s verksamhet bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga, men endast indirekt eftersom det bara är Försvarsmakten som kan påverka hur resurser omsätts till sådan förmåga. Det innebär att operativ förmåga inte är ett lämpligt mått för att redovisa FXM:s resultat. Myndighetens resultat bör i första hand mätas på ett sätt som speglar faktiska resultat och som myndigheten kan påverka mer direkt.

FXM gör en bred tolkning av sitt bidrag till den operativa förmågan

FXM redovisar inte bara de direkta och indirekta ekonomiska nyttorna, utan också sitt bidrag till försvars- och säkerhetspolitiken. Myndigheten gör därmed en bredare tolkning än Försvarsmakten beträffande sitt bidrag till den operativa förmågan. FXM:s tolkning av operativ förmåga stämmer heller inte överens med vad regeringen beskriver som syftet med statens exportstöd.

Det är oklart vad exportstödet kostar staten

De finansiella flödena mellan försvarsmyndigheterna försvårar transparensen och statens helhetssyn, och det är fortfarande svårt att se vad exportstödet kostar staten totalt. Kostnaderna för FXM:s verksamhet har visserligen blivit

synligare, men eftersom till exempel Försvarsmakten inte fakturerar sina egna lönekostnader syns inte dessa i totalkostnaden.

Risk för att de finansiella ramarna inte styr verksamhetens omfattning

FXM:s verksamhet är i dag i huvudsak anslagsfinansierad men myndigheten får ta ut avgifter för sin verksamhet. Regeringen har dock inte angett för vilken verksamhet eller i hur stor utsträckning. Detta medför en risk för att de finansiella ramar som riksdagen satt upp inte blir styrande för verksamhetens omfattning. En omfattande avgiftsfinansiering kan också leda till att industrins önskemål får för stort inflytande på prioriteringarna.

Det finns brister i FXM:s redovisning

FXM:s redovisning har förbättrats men Statskontoret anser att det fortfarande finns relativt stora brister när det gäller att redovisa verksamhet och resultat. Den öppna årsredovisning som myndigheten lämnar till regeringen hålls på en övergripande nivå. Även i den sekretessbelagda redovisningen är informationen relativt knapphändig. Myndigheten har inte heller, trots återkommande krav på detta i regleringsbrev, tagit fram resultatindikatorer eller nyckeltal för att visa att verksamheten bedrivs effektivt och med god kvalitet och hushållning.

Statskontoret anser också att det finns brister i FXM:s ekonomiska redovisning som gör det svårt att få en heltäckande bild av myndighetens totala finansiering och de ekonomiska flöden som myndigheten hanterar.

Statskontorets förslag

I Statskontorets uppdrag ingår att föreslå åtgärder som kan förtydliga och utveckla regeringens styrning av myndigheten. Statskontoret föreslår att regeringen:

- Ser över instruktion och regleringsbrev för att förtydliga målen för verksamheten och i samband med detta förtydligar vilka försvars- och säkerhetspolitiska fördelar som försvarsexportstödet förväntas bidra till.
- Förtydligar för vilken verksamhet och i hur stor utsträckning FXM får ta ut avgifter.
- Följer upp FXM:s verksamhet med ett annat mått än bidraget till Försvarsmaktens operativa förmåga.
- Vidtar åtgärder för att öka transparensen i FXM:s ekonomiska redovisning samt skärper kraven på FXM att följa upp och redovisa resultaten av myndighetens verksamhet.

- Säkerställer att försvarsexportstödet redovisas på ett sätt som gör att det går att se vad stödet kostar staten totalt.
- I sin styrning värnar transparensen i verksamheten oavsett hur den är organiserad.

1 Inledning

Den 17 december 2009 beslutade regeringen om kommittédirektivet *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*.¹ En särskild utredare fick i uppdrag att vidta de åtgärder som krävdes för att bilda en ny myndighet som ansvarar för att stödja exporten och sälja övertalig materiel inom försvarssektorn. Enligt direktivet skulle myndigheten utvärderas efter fem år. Utredningen lämnade den 30 juli 2010 sin slutredovisning² och den 1 augusti 2010 bildades Försvarsexportmyndigheten (FXM).

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

1.1.1 Uppdraget

Mot ovanstående bakgrund gav den förra regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera och följa upp FXM:s verksamhet samt eventuellt föreslå åtgärder som kan förtydliga och utveckla regeringens styrning av myndigheten. Uppdraget formulerades på följande sätt i sju delfrågor:

I uppdraget ingår att belysa och analysera

- *myndighetens bidrag till, och påverkan på, Försvarsmaktens operativa förmåga, hur Försvarsexportmyndigheten bedömer och redovisar verksamhetens mervärde till, och påverkan på, Försvarsmaktens operativa förmåga och om detta mervärde är uppföljningsbart, (delfråga 1)*
- *rollfördelningen och samverkan mellan Försvarsexportmyndigheten, övriga myndigheter och försvarsindustrin, inklusive rätten att initiera exportsatsningar samt försäljning och upplåtelse, (delfråga 2)*
- *Försvarsexportmyndighetens verksamhetsprioriteringar i relation till myndighetens instruktionsenliga uppgifter, (delfråga 3)*
- *hur Försvarsexportmyndighetens anslag används i förhållande till instruktion och regleringsbrev, (delfråga 4)*
- *behov av att tydliggöra myndighetens uppgifter, (delfråga 5)*

¹ Kommittédirektiv 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*.

² Försvarsdepartementet (2010) *Inrättandet av Försvarsexportmyndigheten – slutredovisning från Försvarsexportutredningen*.

- *myndighetens totala finansiering och om den följer EA-regelverket, (delfråga 6)*
- *om och hur inrättandet av Förvarsexportmyndigheten har medfört en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn, bättre prioriteringar och en mer transparent process rörande exportstöd och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn. (delfråga 7)*

FXM, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets materielverk (FMV) och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska hjälpa Statskontoret med de uppgifter som behövs för att genomföra uppdraget. Försvarsmakten ska också ge sin syn på hur FXM:s verksamhet bidragit till och påverkat Försvarsmaktens operativa förmåga.

Uppdraget återges i sin helhet i bilaga 1.

1.1.2 Omvärldsförändringar under uppdragets gång

Under genomförandet av Statskontorets uppdrag har den nuvarande regeringen i budgetpropositionen för 2015 redovisat att man avser att avveckla FXM under 2015. Regeringen föreslog också att anslaget 1:12 Försvarsexportmyndigheten minskas från 2015.³

Regeringens proposition fick inte bifall i riksdagen som i stället antog alliansens förslag till budget.⁴ Detta förslag avser de ekonomiska ramarna och nämner inte FXM. Alliansen har i en gemensam motion föreslagit att FXM blir kvar men att anslaget dras ned med 20 miljoner kronor från 2016.⁵ Försvarsutskottets betänkande kommer att riksdagsbehandlas den 16 december 2014.

1.2 Genomförande av Statskontorets uppdrag

1.2.1 Avgränsning

Ofta tar det lång tid från det att exportfrämjande insatser inleds till att en affär är avtalad och genomförd. Av denna anledning är det ännu inte möjligt att följa upp i vilken utsträckning FXM:s verksamhet har påverkat tillverkarnas exportvolym, statens intäkter för royalties, styckkostnader, priser för Försvarsmakten och FMV, produktion förlagd i Sverige samt kompetens inom försvarsindustrin. Vi gör därför ingen sådan uppföljning.

³ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 6, s. 64.

⁴ Bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29.

⁵ Motion 2014/15:2841, utgiftsområde 6.

Den sjätte punkten i uppdraget gäller om FXM följer EA-regelverket, och vi har i dialog med uppdragsgivaren enats om att bedömningen ska bygga på Ekonomistyrningsverkets EA-värdering samt Riksrevisionens revisionsberättelser och underliggande dokument.

Enligt uppdraget ska Statskontoret belysa och analysera rollfördelningen och samverkan mellan FXM och övriga myndigheter. Under arbetet med uppdraget har det visat sig att de mest centrala myndigheterna för FXM är Försvarsmakten och FMV. Därför fokuserar vi i denna rapport på FXM, Försvarsmakten och FMV. Vi har också intervjuat FOI och ISP men deras verksamhet beskrivs i mindre utsträckning i rapporten. Anledningen till detta är i FOI:s fall att myndigheten genomför exportfrämjande insatser i mindre utsträckning än Försvarsmakten och FMV. ISP är en mycket central aktör för exporten, i sin roll som tillståndsgivare och kontrollorgan, men genomför inga exportfrämjande insatser.

1.2.2 Metod

Uppdraget har genomförts under perioden juni–december 2014. Datainsamlingen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. De skriftliga källorna består bland annat av utredningar, propositioner, regleringsbrev, instruktioner, årsredovisningar, revisionsrapporter, budgetunderlag och verksamhetsplaner samt en rad interna dokument från FXM. Vi har inte bara studerat öppna dokument utan har även kunnat ta del av sekretessbelagd information.

Vi har inom ramen för uppdraget genomfört drygt 20 intervjuer med företrädare för FXM, Försvarsmakten, FMV, ISP, FOI, Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet. Vi har också intervjuat representanter för branschorganisationerna Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)⁶ och Small and Medium-sized Enterprises - Defence (SME-D)⁷ samt Saab AB och BAE Systems Hägglunds.

För att besvara första delfrågan om FXM:s bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga har vi undersökt på vilket sätt FXM anser att verksamheten kan bidra till och skapa mervärde för denna förmåga. Förutom intervjuer med FXM har vi studerat hur myndigheten bedömer och redovisar sitt mervärde, för att sedan avgöra om mervärdet går att följa upp. Därefter har vi intervjuat Försvarsmakten och begärt in ett underlag där man ger sin syn på hur FXM:s verksamhet bidragit till och påverkat Försvarsmaktens operativa förmåga.

⁶ SOFF är den största branschorganisationen med 65 medlemsföretag, varav cirka 50 är små och medelstora företag. Företagen har tillsammans cirka 33 500 anställda och omsatte 30 miljarder kronor år 2013. <http://www.soff.se/var-organisation>.

⁷ SME-D är en ideell förening vars syfte är att tillvarata intressena hos små och medelstora företag (SME-företag) som är verksamma inom försvars- och samhällssäkerhetssektorn. Föreningen har cirka 20 medlemsföretag. Dessa omsätter årligen cirka 4 miljarder kronor, varav cirka 500 miljoner inom försvarsområdet. <http://www.sme-d.se/Seminarium040331.htm>.

FXM och Försvarmaktens perspektiv har sedan jämförts med en rapport från FOI⁸ som behandlar möjligheten att följa upp operativ förmåga. Vi ställde även frågor kring detta under våra intervjuer med FMV och FOI. Dessa olika underlag ligger till grund för Statskontorets bedömning.

Vi analyserar även rollfördelningen och samverkan (delfråga 2), utifrån intervjuerna med alla inblandade statliga aktörer och representanter för försvarsindustrin och dokumentstudierna av exempelvis årsredovisningar.

I uppdraget ingår också att analysera verksamhetsprioriteringar (delfråga 3). Här har vi utgått från FXM:s instruktion och regleringsbrev som vi jämfört med bland annat myndighetens verksamhetsplan och budgetunderlag samt faktiskt genomförd verksamhet (utifrån årsredovisningar och liknande). Dokumentstudierna har kompletterats med intervjuer. Vi har bland annat analyserat vilka möjligheter som finns att prioritera FXM:s verksamhet och vilka prioriteringar som faktiskt görs.

Enligt uppdraget ska vi även belysa och analysera hur FXM:s anslag används i förhållande till instruktion och regleringsbrev (delfråga 4). Medelsanvändningen har vi till viss del studerat genom myndighetens årsredovisningar. Men för att få en tillräckligt detaljerad bild har vi även granskat underliggande dokument. Vidare har vi intervjuat personal på FXM men också företrädare för Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen samt FXM:s internrevisor.

Delfråga 6 gäller att belysa och analysera myndighetens totala finansiering och om den följer EA-regelverket. Även denna del har vi belyst genom studier av årsredovisningar och annan intern dokumentation samt intervjuer på FXM, Riksrevisionen och Regeringskansliet. Vi har också diskuterat och stämt av dessa frågor med Ekonomistyrningsverket.

Uppdraget omfattar även att besvara i vilken utsträckning bildandet av FXM har medfört en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn, bättre prioriteringar och en mer transparent process (delfråga 7), och det arbetet inledde vi med att definiera de olika begreppen. Därefter har intervjuer och dokumentstudier fokuserat på att jämföra verksamheten och de olika aktörernas uppfattning av försvarsexportstödet före respektive efter FXM:s bildande. För att bedöma om syftet med FXM uppnåtts har vi jämfört verksamheten, både som den bedrivs nu och som den bedrevs innan FXM bildades, med intentionerna bakom bildandet av FXM.

I uppdraget ingår slutligen att belysa och analysera behov av att tydliggöra myndighetens uppgifter (delfråga 5). Denna bedömning har gjorts utifrån resultatet av övriga delfrågor.

⁸ FOI (2013) *Att värdera operativ förmåga i styrning av Försvarmakten*.

1.2.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Arbetet har genomförts av Viveka Karlestrand, Johan Kristensson, Åsa von Sydow (projektledare) och Hedvig Tängdén.

En intern referensgrupp har knutits till projektet. Vidare har FXM, FMV och Försvarmakten fått lämna synpunkter på de delar som berör deras verksamhet. Vi har också stämt av de finansiella delarna av uppdraget med Ekonomistyrningsverket.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande vis:

I kapitel 2 beskriver vi vad som är utmärkande för försvarsexport, förklarar varför staten stöttar export av försvarsmateriel samt redogör för bakgrunden till att regeringen bildade FXM.

I kapitel 3 inleder vi med att redogöra för FXM:s uppdrag och hur regeringen styr myndigheten. Därefter beskriver och analyserar vi hur FXM:s anslag används i förhållande till instruktion och regleringsbrev (delfråga 4), hur myndighetens totala finansiering ser ut och om den följer EA-regelverket (delfråga 6) samt myndighetens verksamhetsprioriteringar (delfråga 3). Kapitlet avslutas med våra sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

I kapitel 4 beskriver vi verksamheten dels som den bedrivs av FXM i dag, och dels som den bedrevs innan FXM bildades. Jämförelsen av verksamheten nu och då utgör en viktig grund för att vi i sista kapitlet ska kunna svara på delfråga 7, det vill säga om syftena med bildandet av FXM har uppnåtts. Vi beskriver och analyserar också rollfördelningen och samverkan mellan FXM och de andra försvarsmyndigheterna (delfråga 2). Även detta kapitel avslutas med våra sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

Kapitel 5 ägnar vi åt FXM:s bidrag till och redovisning av Försvarmaktens operativa förmåga. Här analyserar vi hur myndigheten har påverkat denna förmåga, hur FXM bedömer och redovisar denna påverkan och om det går att följa upp detta mervärde (delfråga 1). Kapitlet avslutas med våra sammanfattande iakttagelser och bedömningar.

I kapitel 6 diskuterar vi om syftet med FXM:s bildande infriats. Frågan är alltså om och hur inrättandet av myndigheten har medfört en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn, bättre prioriteringar och en mer transparent process när det gäller exportstöd och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn (delfråga 7). Sist i detta avslutande kapitel lyfter vi fram några viktiga utvecklings- och framtidsfrågor. Inom ramen för det sistnämnda behandlar vi också behovet av att tydliggöra myndighetens uppgifter (delfråga 5).

2 Svensk försvarsexport

I detta kapitel inleder vi med att beskriva vad som är utmärkande för försvarsmaterielexport och försvarsindustrin i Sverige men också varför staten stöttar exporten av försvarsmateriel. Därefter beskriver vi varför FXM bildades och vilka statliga aktörer som genomför exportstödet.

2.1 Strikta regler för försvarsmaterielexport

Det som utmärker försvarsmaterielexport i jämförelse med annan kommersiell export är att den omgärdas av ett strikt regelverk. Företagens skyldigheter regleras i lagen om krigsmateriel (SFS 1992:1300) och i förordningen om krigsmateriel (SFS 1992:1303). En viktig skillnad mot annan kommersiell export är att det krävs tillstånd från ISP för att ett företag med tillverkning i Sverige ska få exportera krigsmateriel.

För att få sälja försvarsmateriel krävs oftast att myndigheterna i det land där tillverkningen sker har beställt materielen och därmed kan agera som referenskund och samarbetspartner. Försäljningar av stora system, till exempel flygsystem, kräver också ett stort engagemang och en kraftsamling ända upp på regeringsnivå.⁹ Efterfrågan på de svenska statliga aktörernas medverkan i exportstödet har ökat under senare år och fortsätter att öka.¹⁰

De huvudsakliga kunderna är enskilda stater, och de är också källan till investeringar vad gäller försvarsmateriel. Kravspecifikationer på nya produkter är så teknologiskt avancerade att rent kommersiella risktagningar i princip inte anses möjliga.¹¹ Därmed är statliga utvecklingssatsningar av stor betydelse. I dag strävar de flesta länder efter att minska sina utvecklingskostnader och söker därför ofta materielsamarbete med andra länder.¹²

⁹ Försvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgänglig försvar. Stödet till Försvarsmakten*, s. 240.

¹⁰ Se budgetpropositionerna 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 och 2015, utgiftsområde 6.

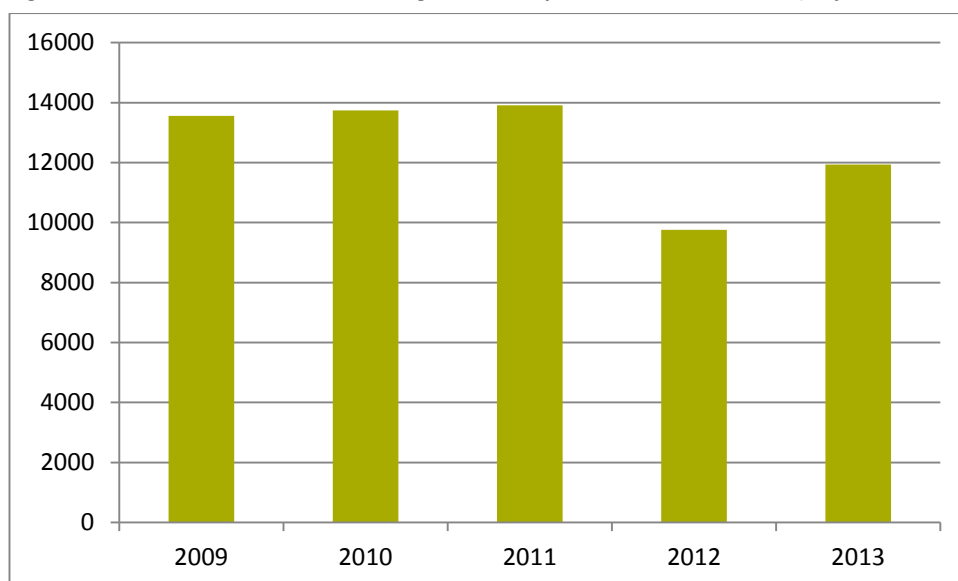
¹¹ Försvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgänglig försvar. Stödet till Försvarsmakten*, s. 240.

¹² FMV (2013) *Redovisning av FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik*, s. 9.

2.2 Sveriges försvarsindustri i förändring

Sverige exporterar krigsmateriel för drygt 10 miljarder kronor per år (se figur 1 nedan),¹³ vilket i genomsnitt motsvarar drygt 1 procent av Sveriges totala varuexport.¹⁴ År 2013 levererade Sverige krigsmateriel för cirka 11,9 miljarder kronor till sammanlagt 55 länder. Export till EU-länderna, Norge och Schweiz svarade för 32 procent av exportvärdet, medan viktiga samarbetsländer utanför EU (Australien, Japan, Kanada, Sydkorea, Singapore, Sydafrika och USA) stod för 22 procent. Övriga världen (varav Indien, Saudiarabien och Thailand är de största mottagarna) svarade för resterande 46 procent av den svenska krigsmaterielexporten.¹⁵

Figur 1 Värde av den svenska krigsmaterielexporten under 2009–2013 (miljoner kronor)



Källa: Skr. 2013/14:114 Bilaga 1, sid. 36.

Den svenska försvarsindustrin är helt privatägd, till skillnad från i många andra länder. I dag är flera av de stora försvarindustriföretagen dessutom utlandsägda. Den inhemska efterfrågan har minskat under de senaste åren och exportandelen av produktionen har i samband med detta ökat. Många av företagen är helt beroende av export (se tabell 1 nedan). Försvarsföretagen är

¹³ Denna siffra inkluderar inte leasing, vilket medför att exempelvis Gripenavtalen med Tjeckien och Ungern inte räknas in i exporten.

¹⁴ Regeringens skrivelse 2013/14:114 *Strategisk exportkontroll 2013 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*, s. 36.

¹⁵ Minnesanteckningar från intervju med Inspektionen för strategiska produkter (ISP) den 14 augusti 2014.

dock fortfarande beroende av att använda den svenska marknaden som referenskund.¹⁶

Branschen domineras av några få stora aktörer men under de senaste årtiondena har branschen strukturerats om. I dag köper de stora företagen in mer materiel och tjänster från underleverantörer som har andra kunder och ofta även viss export. Tidigare var försvarsföretagen mer nischade mot just försvaret men flera har nu en stor civil marknad och säljer bara delar av sin produktion på försvarsmarknaden.¹⁷

Tabell 1 Försäljning fördelad på total försäljning och export (miljoner kronor)

Företag	Exempel på produkt	Omsättning		Export		Export/ Försäljning %	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011
BAE Systems Bofors	Vapensystem samt intelligent ammunition	1 232	720	554	359	45,0	49,9
BAE Systems Hägglunds	Militära fordonsystem & produktsupport	3 206	1 552	3 046	1 304	95,0	84,0
Saab AB	Försvarselektronik, missilsystem, flyg, teknisk tjänsteproduktion	24 434	23 498	15 211	14 819	62,3	63,1
Kockums AB	Ubåtar och örlogs-marina system	1 278	1 485	-	-	-	-
Nammo	Konstruktion, tillverkning och försäljning av ammunition	1 054	822	-	-	-	-
FLIR	Termografi/termiska bildsystem och optisk utrustning	1 747	1 308	1 528	1 237	87,5	94,6
Sectra	Medicinsk teknik, främst inom medicinsk radiologi samt avlyssningssäker kommunikation	784	823	557	568	71,0	69,0

Källa: FMV (2013) *Redovisning av FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik*.

2.3 Statens syfte med exportstöd

Det huvudsakliga syftet med svensk exportstödjande verksamhet är enligt regeringen att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning. Det militära försvaret behöver modern försvarsmateriel som är kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv.¹⁸ Detta kan uppfyllas genom att exempelvis stödja exporten av såväl försvarsprodukter som militär teknologi för civil tillämpning. Dessutom är det aktuellt med exportstöd i de fall där regeringen har fattat eller kommer att fatta beslut om materielutveckling. Därtill menar regeringen att en ökad exportandel är nödvändig för att företagen ska kunna bevara och

¹⁶ FMV (2013) *Redovisning av FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik*, s. 6.

¹⁷ Minnesanteckningar från möte med SOFF den 25 augusti, 2014.

¹⁸ Med livscykelperspektiv avses alla kostnader för en produkt över hela dess livslängd, från idé till avveckling.

utveckla sin teknik och kompetens. Det är ovanligt med export av försvarsmateriel som inte också beställs av svenska myndigheter, men utvecklingen går mot ett större utlandsägande av svensk försvarsindustri. Det är alltså möjligt att industrin vill producera och utveckla materiel som troligen inte kommer att användas av Försvarsmakten. Det är dock en utveckling som den dåvarande regeringen såg positivt på.¹⁹

År 2009 skrev också den dåvarande regeringen att det finns försvars- och säkerhetspolitiska fördelar med att ha en försvarsindustri som är verksam i landet, och att det motiverar stöd för export.²⁰

2.4 Problem med exportstödet uppmärksammas

Försvarsberedningen påpekade 2008 att leveranser av materiel till den militära insatsorganisationen försenats, och att man såg intressekonflikter på grund av myndigheternas dubbla roller – att leverera operativ effekt och samtidigt ge exportstöd.²¹ Det var framför allt roll- och ansvarsfördelningen som behövde tydliggöras. För att komma till rätta med detta föreslog Försvarsberedningen en separat myndighet för exportstöd.²² Även i den efterföljande propositionen anmärkte regeringen på att exportstödet hade gett upphov till intressekonflikter.²³

Den så kallade stödutredningen hade till uppgift att se över stödet till Försvarsmakten, och 2009 utvecklade man resonemangen kring de intressekonflikter som regeringen och Försvarsberedningen påtalat.²⁴ Enligt stödutredningen var rollfördelningen att betrakta som en integritetsproblematik eftersom samma aktör, det vill säga FMV, ansvarade för upphandling, försäljning och exportstöd. Integriteten kunde ifrågasättas när en myndighet var inblandad i upphandling gentemot en industri samtidigt som den skulle stödja samma industri i försäljningen av ett materielsystem.

En tydligare rollfördelning och olika huvudmän i materielanskaffning och exportstöd skulle enligt stödutredningen motverka problemen med intressekonflikter och målkonflikter. Men utredningen pekade samtidigt på att det kan finnas effektivitetsvinster med att personal och kompetens från upphandlingar kan användas vid exportkampanjer för samma materielsystem.²⁵

¹⁹ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 95f.

²⁰ Kommittédirektiv 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*.

²¹ Ds 2008:48 *Försvar i användning*.

²² Ds 2008:48 *Försvar i användning*, s. 86f.

²³ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 90.

²⁴ Försvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgänglig försvar. Stödet till Försvarsmakten*, s. 193.

²⁵ Försvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgänglig försvar. Stödet till Försvarsmakten*, s. 194.

Stödutredningen föreslog i sitt betänkande 2009 att exportstödet skulle fortsätta att vara ett statligt anslagsfinansierat åtagande, och att det skulle bildas en särskild myndighet under Försvarsdepartementet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel.²⁶

2.5 Ny myndighet för att undvika intressekonflikter

FXM bildades för att undvika intressekonflikter inom materielförsörjningsområdet och exporten av försvarsmateriel.²⁷ Tanken var att slippa konflikten mellan den oberoende myndighetsuppgiften att företräda staten vid upphandlingar och uppgiften att stödja försvarsindustrins export, genom en tydligare rollfördelning och olika huvudmannaskap i materielanskaffning och exportstöd. Regeringen ansåg att en ny myndighet gav möjlighet till ett mer effektivt och samordnat stöd med öppnare processer, tydligare roller och en klarare ansvarsfördelning. FXM skulle därför bidra till en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn, bättre prioriteringar av verksamheten och mer transparenta processer.

Innan FXM bildades hade FMV, FOI och Försvarsmakten i uppgift att genomföra exportstödjande åtgärder, där det stämde med svensk säkerhetspolitik och bidrog till Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning.²⁸ I och med FXM:s bildande fick FMV, FOI och Försvarsmakten i stället i uppgift att *på uppdrag* av FXM bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn.²⁹

När FXM inrättades i augusti 2010 tog myndigheten över en stor del av verksamheten från FMV:s enhet för försäljning och export.³⁰ Verksamhetsövergången omfattade totalt 17 personer och den kompetens som fördes över var bland annat inom marknadsföring och försäljning.³¹ Samtidigt fördes anslagsmedel från FOI, FMV och Försvarsmakten över till FXM:s anslag (se avsnitt 4.1). Vid utgången av 2013 hade FXM 57 anställda, motsvarande 40 årsarbetskrafter.³²

²⁶ Försvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgänglig försvar. Stödet till Försvarsmakten*, s. 193.

²⁷ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 6, s. 48. Prop. 2009/10:99, bet. 2009/10:FiU21, rskr. 2009/10:348.

²⁸ 3 b § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 3 § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk och 3 § förordningen (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

²⁹ 3 b § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 3 § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk och 3 § förordningen (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

³⁰ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2010, s. 6.

³¹ Försvarsdepartementet (2010) *Inrättandet av Försvarsexportmyndigheten – slutredovisning från Försvarsexportutredningen*, s. 7–8.

³² Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 26.

2.6 Aktörer i statens exportstöd

Det statliga exportstödet genomförs av flera olika statliga aktörer. Myndigheter, regeringen och Regeringskansliet har alla en viktig roll.

2.6.1 Myndigheterna har olika roller i exportstödet

FXM har i uppgift att bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn genom allmänt exportfrämjande åtgärder för internationella marknader och organiserade aktiviteter vid särskilda exportsatsningar.³³ FXM ska också ansvara för att sälja och upplåta materiel hos myndigheter inom försvarssektorn som inte längre behövs för statens verksamhet eller som blivit obrukbar.³⁴ Verksamheten ska bedrivas så att den bidrar till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller i övrigt gynnar svensk försvars- och säkerhetspolitik.³⁵

ISP:s roll är att pröva och ge tillstånd för export, och ett godkännande från ISP är en förutsättning för att en produkt ska få exporteras. Försvarsmakten bidrar med användarkompetens och kunskap om bakomliggande operativa krav på materielen. Dessutom ska Försvarsmakten tillhandahålla personal, utrustning, lokaler eller övningsfält när FXM genomför en exportstödande insats. Försvarsmakten agerar också referenskund genom att som användare beskriva olika produkters fördelar och nyttor för presumtiva köpare. FMV är expert på materielen och upphandling och ska agera avtalspart gentemot industri och expertmyndighet gentemot köpare. Sedan FXM bildades har FOI främst tillhandahållit demonstrations- och utbildningsplatser vid Flygvapnets luftstridssimuleringscentrum (FLSC).

2.6.2 Regeringen och Regeringskansliet är viktiga för exportstödet

Regeringen och Försvarsdepartementet har en stor roll vid större exportsatsningar och mellanstatliga avtal. Bland annat måste FXM ha ett bemyndigande från regeringen för att inleda förhandlingar med ett annat land och för att teckna avtal. Bemyndigandet ger FXM rätt att representera svenska staten och föregås av en gemensambereidning. De departement som utöver Försvarsdepartementet deltar i beredningen är främst Finansdepartementet och Utrikesdepartementet.

³³ 1 § förordningen (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

³⁴ 2 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

³⁵ 3 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

De så kallade MoU-kommissionerna³⁶ är en del av arbetet med överenskommelser mellan Sverige och andra länder kring militärt samarbete. Detta arbete omfattar bland annat materielsamarbeten och visst främjande av försvarsexport. Försvarsdepartementet är ordförande i MoU-kommissionerna medan den huvudsakliga verksamheten som överenskommits i MoU-avtalen bedrivs vid någon av de berörda försvarsmyndigheterna.

Under Utrikesdepartementets ledning hålls också möten med så kallade koordinerings- och referensgrupper (KRG), i vilka Regeringskansliets, försvarsmyndigheternas och försvarsindustrins arbete med exportstödsfrågor samordnas. I dessa grupper informerar de stora försvarsföretagen om sina export-satsningar samt om kommande behov av stöd från staten.

Förutom Utrikesdepartementets ordinarie exportfrämjande organisation finns en samordnare för den svenska utrikesförvaltningens stöd till försvarsexporten. Utlandsmyndigheterna är en viktig del för att främja exporten av försvarsmateriel. Ambassadernas främjande är mycket bredare och inte fokuserat på just försvarsmateriel, men de spelar en viktig roll i representationen gentemot bland annat olika kunder. De militärattachéer som Försvarsmakten har utplacerade på ambassaderna är också en viktig del av exportfrämjandet.

³⁶ Ett MoU, eller Memorandum of Understanding, är ett slags ramavtal mellan Sverige och ett annat land. I dag finns 32 sådana avtal och under varje avtal kan det finnas många fler avtal som rör enskilda produkter eller specifika materiel. Till varje MoU finns en så kallad MoU-kommission där FMV, Försvarsmakten, FOI, FXM och Försvarsdepartementet träffas och diskuterar olika frågor. Man möter också sina utländska motsvarigheter. Inom ramen för dessa avtal kan man bedriva gemensamma utvecklingsprojekt.

3 FXM:s uppdrag, finansiering och prioriteringar

Det här kapitlet inleder vi med att beskriva och analysera regeringens styrning av FXM. Med styrning menar vi i huvudsak den formella styrning som sker genom till exempel instruktionen, regleringsbrevet och de finansiella villkoren för verksamheten. Syftet är att lägga grunden för att kunna besvara tre av delfrågorna i uppdraget: hur anslaget används i förhållande till instruktionen och regleringsbrevet (delfråga 4), hur myndighetens totala finansiering ser ut och om den följer EA-regelverket (delfråga 6) samt hur FXM:s verksamhetsprioriteringar stämmer med myndighetens instruktioner (delfråga 3).

När det gäller frågan om EA-regelverket har vi i dialog med uppdragsgivaren bestämt att bedömningen ska bygga på Ekonomistyrningsverkets EA-värdering samt Riksrevisionens revisionsberättelser och underliggande dokument. Vi avslutar kapitlet med Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömning.

3.1 Regeringens styrning

FXM styrs på sedvanligt sätt genom instruktion och regleringsbrev. Utöver detta styr regeringen FXM även med bemyndiganden.

3.1.1 FXM:s uppdrag enligt instruktionen

Enligt instruktionen ska FXM:

- Bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn genom att genomföra allmänt exportfrämjande åtgärder för internationella marknader och organiserade aktiviteter vid särskilda exportsatsningar.³⁷
- Ansvara för försäljning och upplåtelse av sådan materiel hos myndigheter inom försvarssektorn som inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar. I denna uppgift ingår att efter särskilt bemyndigande från regeringen företräda staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser, och i övriga fall företräda staten vid förhandlingar och ingående av överenskommelser och avtal.³⁸
- Bedriva sin verksamhet så att den bidrar till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller i övrigt är till fördel för svensk försvars- och

³⁷ 1 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

³⁸ 2 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

säkerhetspolitik. Verksamheten ska bedrivas i nära samverkan med Inspektionen för strategiska produkter och inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport.³⁹

- Bistå Regeringskansliet med underlag för internationella förhandlingar.⁴⁰
- Senast den 1 mars varje år till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa en inriktning för myndighetens arbete på kort och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten.⁴¹

FXM har också enligt sin instruktion rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet och myndigheten får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.⁴²

3.1.2 Regeringens styrning via regleringsbrev

Enligt regleringsbrevet ska FXM bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att myndigheten bidrar till transparens på området. FXM har också återkommande haft i uppdrag att utveckla sin analysförmåga, sin redovisning av kostnader och intäkter av export samt sin resultatredovisning. Myndigheten ska bland annat använda resultatindikatorer och nyckeltal för att visa att verksamheten bedrivs effektivt och med god kvalitet och hushållning. Verksamheten ska också analyseras och kommenteras samt redovisas på ett sätt som visar anslagsförbrukningen för respektive verksamhetsområde och funktion.

Utöver dessa återkommande uppdrag fanns i regleringsbrevet för 2011 uppdraget att ”utveckla en metod för att bättre tillvarata små och medelstora företags exportpotential där denna är till fördel för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik”. Det framgår dock inte av vare sig instruktionen eller något av myndighetens regleringsbrev att denna grupp av företag ska prioriteras.

Enligt regleringsbrevet för 2014 ska FXM inrikta sin verksamhet ”med Försvarsmaktens operativa förmåga som utgångspunkt, i nära samverkan med Försvarsmakten.” Myndigheten ska också redovisa hur verksamheten bidragit till Försvarsmaktens operativa förmåga. I regleringsbrevet anges också att FXM ska utveckla metoder för att effektivt förvalta redan ingångna avtal.

När det gäller den avgiftsfinansierade verksamheten anges i regleringsbrevet att ”avgiftsinkomsterna från stöd till svensk försvarsindustri vid exportfrämjande åtgärder ska minst täcka de direkta kostnaderna för stödet. Eventuella intäkter från återtagande av materiellprojekt ska redovisas mot inkomsttitel”. Av redovisningen ska det framgå hur mycket återtagande totalt som inkommit uppdelat per exportaffär.⁴³ Regeringen anger också att FXM ska redovisa

³⁹ 3 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

⁴⁰ 4 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

⁴¹ 5 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

⁴² 11 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

⁴³ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försvarsexportmyndigheten.

intäkter, kostnader och bedömda ekonomiska risker i samverkan med Försvarsmakten och FMV vid varje exportaffär.⁴⁴ I regleringsbrevet för 2014 står även att FXM ska utföra sin exportrelaterade verksamhet ”med affärsmässighet”.

I regleringsbrevet för 2014 anger regeringen också att FMV eller i förekommande fall Försvarsmakten ska få delar av FXM:s intäkter från försäljning och uthyrning av JAS 39 C/D till andra nationer samt försäljning av JAS 39 E till Schweiz, inklusive respektive tjänster. Beloppen ska utgöra ett kostnadsbidrag för att utveckla och bygga om JAS 39 C/D till JAS 39 E samt täcka Försvarsmaktens och FMV:s kostnader för materiel och verksamhet som är förknippad med respektive försäljning.⁴⁵

3.1.3 Regeringens styrning via bemyndiganden

Utöver instruktion och regleringsbrev styr regeringen FXM genom särskilda bemyndiganden. Det handlar om bemyndiganden att företräda staten vid förhandlingar och internationella överenskommelser. FXM måste också begära ett bemyndigande från regeringen för att lämna ut sekretessbelagd information till den potentiella köparen. Detta innebär att regeringen lämnar flera bemyndiganden inom ramen för en och samma affär. Eftersom bemyndigandena är sekretessbelagda är denna styrning av myndighetens verksamhet inte öppen.

Statskontoret har gått igenom samtliga bemyndiganden som FXM fått fram till hösten 2014. Utifrån vår genomgång kan vi konstatera följande:

- Besluten är relativt kortfattade.
- Styrningen rör främst de finansiella delarna och avser kostnadstäckning och återtag till statskassan.
- I dessa delar är styrningen i vissa fall väldigt tydlig eftersom regeringen anger exakta belopp.⁴⁶

I vissa bemyndiganden anger regeringen också att Försvarsdepartementet kommer att ge ytterligare instruktioner.

FXM uppger att den informella styrningen från Försvarsdepartementet är relativt omfattande och oförutsägbart, särskilt när det gäller anbud och avtal. Enligt FXM rör den huvudsakligen mer detaljerade frågor kopplade till förhandlingar kring mellanstatliga avtal, medan denna styrning sällan avser strategiska frågor eller policyfrågor. Ett område med informell styrning enligt

⁴⁴ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försvarsexportmyndigheten.

⁴⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försvarsexportmyndigheten.

⁴⁶ Belopp anges dock inte alltid.

FXM är återtagat vid försäljning eller uthyrning av Gripen genom mellanstatliga avtal. Styrningen i dessa fall rör storleken på återtagat, i de fall det inte finns angivet i bemyndigandet.

I direktivet till Förvarsexportutredningen,⁴⁷ som föregick bildandet av FXM, angav regeringen att den nya myndigheten skulle kunna agera självständigt under marknadsföring och affärsupplägg. Därför ansåg regeringen att marknadsföring, offertgivning och kontraktsförhandling bör delegeras till myndigheten.⁴⁸ För att teckna kontrakt om försäljning av krigsmateriel skulle dock regeringens godkännande krävas.⁴⁹

Denna självständighet realiserades inte. Som vi har konstaterat ovan krävs bemyndigande från regeringen både vid förhandlingar och när det gäller att ingå internationella överenskommelser.

3.2 FXM:s finansiering

FXM:s verksamhet finansieras i huvudsak genom anslag 1:12 Förvarsexportmyndigheten (Utgiftsområde 6). Anslaget får användas för att finansiera exportfrämjande åtgärder inom försvarssektorn samt för att sälja och upplåta materiel inom försvarssektorn som inte längre behövs för statens verksamhet eller som har blivit obrukbar.⁵⁰ År 2013 uppgick anslaget till knappt 67,5 miljoner kronor.

FXM har också som vi nämnt ovan rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet och får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.⁵¹ Utöver detta har FXM en låneram om 10 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar⁵² och en räntekontokredit.

I budgetpropositionen motiverar regeringen behovet av kontokrediten med att FXM behöver ett rörelsekapital för att hantera vissa avtal inom förvarsexportområdet. Den huvudsakliga anledningen är att vissa mellanstatliga avtal innehåller fleråriga betalningsplaner, vilket innebär att den inledande höga investeringssumman delas upp så att köparen betalar den fördelat över flera år. Statens kostnader under avtalsperioden är ofta större i början av en avtalsperiod, och då uppstår ett glapp mellan utgifter och inkomster. FXM

⁴⁷ Kommittédirektiv 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*.

⁴⁸ Kommittédirektiv 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*, s. 5–6.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Se exempelvis prop. 2013/14:1 utgiftsområde 6 s. 77.

⁵¹ 11 § förordningen med instruktion för Förvarsexportmyndigheten.

⁵² Låneramen var densamma 2013. År 2012 var den 15 miljoner och under 2011 var den 20 miljoner kronor.

behöver därför en kredit i Riksgäldskontoret för att klara likviditetsbehovet. År 2013 utnyttjade FXM knappt 2 miljarder kronor av den totala krediten på 7 miljarder kronor.⁵³

3.2.1 Olika finansieringskällor för olika verksamhetsgrenar

Instruktionen och regleringsbrevet anger inte hur de olika verksamheterna i myndigheten ska finansieras. FXM har delat in verksamheten i fyra verksamhetsgrenar. Verksamhetsgrenen *inriktning och analys* finansieras endast av anslaget, medan *exportfrämjande* i olika delar finansieras av anslaget och olika avgifter. *Avtalsförvaltning* finansieras av intäkter från kunderna, och *uppdragsförsäljning* finansieras genom att Försvarsmakten betalar FXM för uppdraget.⁵⁴ Tabell 2 nedan visar finansieringen av de olika verksamhetsgrenarna 2013.

Tabell 2 Finansieringen av olika verksamhetsgrenar 2013 (tkr)

	Inriktning och analys	Exportfrämjande	Avtalsförvaltning	Uppdragsförsäljning
Anslag	14 019	47 859		
Avgifter		72		
Intäkter från kunder			5 000*	
Uppdrag från Försvarsmakten				2 630

Källa: FXM

*Beloppet är en uppskattning.

3.2.2 Verksamheten är i huvudsak anslagsfinansierad

I detta avsnitt behandlar vi frågan om hur anslaget används i förhållande till instruktionen och regleringsbrevet.

Regeringen anger inga tydliga mål eller krav för hur anslaget ska användas

Riksdagen har beslutat att FXM:s anslag får användas för att finansiera exportfrämjande åtgärder inom försvarssektorn samt för att sälja och upplåta materiel inom försvarssektorn som inte längre behövs för statens verksamhet eller som har blivit obrukbar.⁵⁵

I regleringsbrevet finns vissa riktningsangivelser för myndighetens verksamhet. Det finns däremot inga detaljerade krav på hur anslaget ska användas utan vi tolkar det som att FXM själv beslutar detta inom sina verksamhetsramar.

⁵³ Räntekontokrediten har legat på samma nivå sedan 2012. År 2011 var den 3 miljarder kronor.

⁵⁴ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 12.

⁵⁵ Se exempelvis prop. 2013/14:1 utgiftsområde 6, s. 77.

Regleringsbrev för 2012–2014 har innehållit ett återrapporteringskrav om att verksamheten ska analyseras och kommenteras samt redovisas på ett sätt som visar anslagsförbrukningen för varje verksamhetsområde och funktion. Någon sådan redovisning gjorde FXM inte i årsredovisningarna för 2010 och 2011.

Anslagets utveckling och utnyttjande

Sedan FXM bildades har anslaget minskat. Under flera av åren har myndigheten underutnyttjat anslaget, vilket lett till ett anslagssparande (se tabell 3 nedan).

Tabell 3 Ramanslag och anslagsutnyttjande 2010–2014 (tkr)

År	2010*	2011	2012	2013	2014
Anslag	38 000	80 000	75 860	67 479	67 526
Disponibelt belopp	38 000	81 140	78 260	67 474	69 641
Utnyttjat	23 953	67 717	78 265	61 878	
Anslagssparande	14 047	13 428	-5	5 596	
Indragning	0	-12 907	-11 028	-3 481	

* Myndigheten bildades den 1 augusti 2010. Beloppen avser verksamhet under fem månader detta år.

Enligt FXM berodde underutnyttjandet under 2010 på lägre personal- och hyreskostnader än budgeterat. Ytterligare en orsak var att resurser från FMV inte användes i den grad som angetts i budgeten.⁵⁶ Underutnyttjandet 2011 beror enligt FXM främst på lägre personalkostnader eftersom myndigheten fortfarande befann sig i ett uppbyggnadsskede.

Anslaget underutnyttjades även under 2013, och FXM förklarar att det beror på verksamhetsområdet mellanstatliga avtal och de kontraktsförhandlingar som pågick under året. Förhandlingskostnaderna tas mot anslaget fram tills ett kontrakt har skrivits under. Sent under 2013 stod det dock klart att kostnaderna för förhandlingsstödet från andra myndigheter (Försvarsmakten och FMV) var lägre än dessa myndigheters tidigare prognoser, vilket ledde till ett underutnyttjande.

FXM har äskat om mer pengar

Som framgår av nedanstående tabell har FXM äskat om mer pengar för de kommande åren.

Tabell 4 Äskade medel 2014–2017 (tkr)

	2014	2015	2016	2017
Budgetunderlag 2014-2016	74 945	75 903	77 197	–
Budgetunderlag 2015-2017	–	74 000	75 000	76 000

Källa: FXM:s budgetunderlag 2014–2016 respektive 2015–2017

⁵⁶ Budgeten lades i utredningen som föregick myndigheten.

FXM motiverar detta med att man bland annat vill utveckla analysförmågan, vilket också regeringen ser ett behov av enligt regleringsbrevet. Behovet gäller en ökad förmåga att dels förstå och beskriva vart marknaden är på väg, dels göra breda och djupa analyser i tidiga skeden när det gäller möjliga framtida mellanstatliga samarbeten. FXM framför också följande:

- Myndighetens säkerhetsskydd och kommunikation måste stärkas och vidareutvecklas med anledning av det större internationella intresset för verksamheten som nu råder.
- Parallellt med utvecklingen inom stridsflygområdet efterfrågar försvarsindustrin en förbättrad statlig sammanhållande exportfrämjande verksamhet, vilket också ligger i statens eget intresse. Ökade satsningar bedöms främst behöva riktas mot mark- och sjösektorerna samt mot små och medelstora företag.

De olika argumenten är dock inte beloppssatta och därför framgår det inte hur stor andel respektive ambitionshöjning står för.⁵⁷

Huvuddelen av anslaget används för personalkostnader

Huvuddelen av anslaget används för personalkostnader (se tabell 5). År 2013 svarade personalkostnaderna för 69 procent av den totala anslagsbelastningen, och 2012 var andelen 62 procent.

Tabell 5 Antal årsarbetskrafter och personalkostnader (tkr) 2011–2013

År	2011	2012	2013
Antal årsarbetskrafter	38	42	40
Personalkostnader	39 730	48 321	42 875

Under 2011 och 2012 hade FXM relativt höga kostnader för konsulter (se tabell 6 nedan), vilket berodde på att myndigheten använde flera konsulter som stöd i uppbyggnadsfasen. De totala konsultkostnaderna för 2012 uppgick till 11 procent av anslagsförbrukningen.

Merparten av kostnaden 2013 är köpta tjänster, och inslaget av rena konsulttjänster är begränsat. De största posterna gäller Statens Service Center, inhyrd personal för tidsbegränsade vakanser, receptions- och bevakningstjänster samt it-tjänster.

Tabell 6 Kostnader för konsulttjänster 2011–2013 (tkr)

År	2011	2012	2013
Konsulter	8 006	8 436	4 822
därav redovisningskonsulter	859	876	1 344

⁵⁷ Försvarsexportmyndigheten Budgetunderlag för 2015–2017.

Myndigheten har även haft ett behov av att anlita redovisningskonsulter som stöd till ekonomifunktionen, och kostnaderna för dessa motsvarade 2013 knappt 28 procent av de totala konsultkostnaderna. Förklaringen till ökningen mellan 2012 och 2013 är att den redovisningsansvarige slutade under våren 2013. FXM hade därefter en inhyrd redovisningsansvarig, vilket förklarar kostnadsökningen.

Kostnadsfördelningen är något osäker

Myndighetens tidredovisning är inte helt tillförlitlig som grund för att fördela personalkostnaderna på prestationer. År 2012 kunde FXM fördela 39 procent av medelsförbrukningen på de olika verksamhetsgrenarna, och 69 procent året efter. FXM kategoriserar den ofördelade medelsförbrukningen som overheadkostnader men bedömer att dessa kostnader egentligen är lägre. Sannolikt är fördelningen per verksamhetsgren någorlunda tillförlitlig men inte på de prestationer som redovisas i årsredovisningen (se tabell 7 nedan).

Tabell 7 Fördelning av FXM:s kostnader enligt årsredovisningen (tkr)

	2012	2013
Inriktning och prioritering	2 938	1 949
Analyser	1 377	6 795
Exportstödsaktiviteter	3 015	17 198
Exportstödsuppdrag	1 663	1 196
Anbud offerter	17 179	9 153
Avtalsförvaltning	1 027	3 910
Uppdragsförsäljning	3 350	2 548
Totalt	30 549	42 749

Källa: FXM:s årsredovisning för 2013

Anslaget finansierar också verksamhet som utförs av andra

Förutom FXM:s egen verksamhet används anslaget även för att täcka kostnader som uppstår hos andra. Enligt FXM används drygt 7 procent av anslaget till detta. Till exempel bekostar FXM:s anslag uppdrag till MOU-kontoret i Washington. Tillsammans med SOFF organiserar och bekostar myndigheten också en Sverigemonter i samband med större mässor.

Försvarsmakten, FMV och FOI hade tidigare egna exportfrämjande verksamheter och ska enligt sina respektive instruktioner fortfarande genomföra sådana åtgärder, men endast på uppdrag av FXM.⁵⁸ Anslaget används för att betala de utgifter och kostnader som Försvarsmakten, FMV och FOI fakturerar FXM för utförda främjandeuppdrag samt de utgifter och kostnader som FMV fakturerar för anbudshantering inför ett avtal. Under 2013 betalade

⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Förvarsexportmyndigheten.

FXM drygt 5 miljoner kronor till FMV, FOI och Försvarsmakten för diverse exportfrämjande verksamheter som utförts på uppdrag av FXM.

3.2.3 Verksamheten finansieras inte enbart med anslag

Myndighetens verksamhet finansieras även med avgifter, intäkter från försäljning av lös egendom och kostnadsersättningar.

Myndigheten får ta ut avgifter för verksamheten

FXM har enligt instruktionen rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet, och ”får meddela föreskrifter om avgiftens storlek”.⁵⁹ Formuleringen i instruktionen är vid och reglerar inte vilka verksamheter FXM får ta ut avgifter för eller hur stor del av verksamheten som ska finansieras med avgifter.

En mindre del av den exportfrämjande verksamheten är finansierad med avgifter. FXM hade ett regeringsuppdrag att under 2013 införa en modell som innebar en utökad avgiftsfinansiering av verksamheten. Med anledning av detta uppdrag införde FXM den 1 april 2013 en fast avgift för att handlägga inkomna ansökningar från företagen angående exportfrämjande åtgärder. Avgiften är på 8 000 kronor och storleken baseras på självkostnader. FXM tar också ut en anmälningavgift i samband med konferenser och seminarier som myndigheten anordnar. Anmälningavgiften ska täcka merkostnader motsvarande upp till full kostnadstäckning. Om en ansökan gäller FXM:s resurser i övrigt (till exempel att personal ska medverka som talare vid externa seminarier) har myndigheten bestämt att den ansökande parten kan få stå för eventuella merkostnader.⁶⁰

Intäkterna från den avgiftsfinansierade verksamheten under 2010–2013 framgår av tabell 8 nedan.

Tabell 8 Intäkter av avgifter och andra ersättningar 2010–2013 (tkr)

	2010	2011	2012	2013
Avgifter för ansökningar om exportstöd mm ⁶¹	0	0	0	134
Övriga intäkter av avgifter och andra ersättningar ⁶²	70	5	15	75
Totalt	70	5	15	209

Källa: FXM

FXM kan alltså ta ut avgifter från ett företag som motsvarar de kostnader som myndigheten har för en stödinsats, men uppger att man i vissa fall väljer att ta kostnaderna från det egna anslaget. Anledningen är att man vill vara tydlig

⁵⁹ 11 § förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten.

⁶⁰ FXM (2013) *Beslut om införande av avgifter vid exportstöd*.

⁶¹ Avser intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen.

⁶² Ersättning för kostnader vid deltagande vid mässor m.m.

med att FXM arbetar på uppdrag av regeringen. Detta innebär att man i dessa fall inte uppnår full kostnadstäckning.

Försäljning av övertalig materiel

Försäljning av övertalig materiel (uppdragsförsäljning) sker som vi nämnt tidigare på uppdrag av Försvarmakten som också svarar för FXM:s kostnader för försäljningen. De samlade intäkterna från uppdragsförsäljningen redovisas i tabell 9 nedan.

Tabell 9 Intäkter av uppdragsförsäljning 2011–2013 (tkr)

År	2011	2012	2013
Intäkter av uppdragsförsäljning	10 000	3 559	2 630

Källa: FXM

I detta fall är det inte fråga om intäkter från avgifter eller försäljningar av lös egendom utan en kostnadsersättning mellan två myndigheter. Det finns inga generella regler för vilka kostnader som ersättningen ska täcka men enligt praxis tillämpas avgiftsförordningens bestämmelser. Detta innebär att ersättningen ska täcka hela kostnaden. Myndigheter kan också komma överens om vilka kostnader som ska täckas, i regel genom en överenskommelse. FXM har sedan 2011 en sådan med Försvarmakten som reglerar vilka kostnader som ska täckas både när FXM säljer övertalig materiel på uppdrag av Försvarmakten, och när Försvarmakten utför exportstödsinsatser på uppdrag av FXM. Intäkterna för uppdragsförsäljningen ska motsvara de kostnader som uppstått hos FXM till följd av försäljningen (se avsnitt 4.4 för en närmare beskrivning av denna verksamhet). Enligt överenskommelsen ska FXM reglera hur Försvarmaktens kostnader ska täckas för varje enskilt exportstödsuppdrag men generellt bär Försvarmakten lönekostnaderna för sin egen personal.⁶³

Intäkter av avtal och uppdragsförsäljning

När FXM ingår avtal om att exportera materiel eller säljer övertalig materiel är det fråga om försäljning av statlig lös egendom. Denna typ av verksamhet regleras dels i budgetlagen (2011:203), dels i förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom. Enligt dessa ska försäljningen genomföras affärsmässigt.⁶⁴ I kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) regleras dispositionsrätten av medlen.

Under 2013 hade FXM intäkter av uppdragsverksamhet som uppgick till 1,4 miljarder kronor. Dessa intäkter kom från exportaffärer, det vill säga de mellanstatliga avtal kring JAS 39 Gripen som FXM ingått med andra länder och förvaltar. Avtalen omfattar inte enbart försäljning av materiel utan även

⁶³ FXM (2011) *Överenskommelse mellan Försvarmakten och Förvarsexportmyndigheten*.

⁶⁴ 8 kap. 7 § budgetlagen (2011:203) och 7 § förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

vissa tjänster t.ex. utbildning och underhåll.⁶⁵ De totala intäkterna för 2011–2013⁶⁶ redovisas i tabell 10 nedan. Fullständiga finansiella uppgifter rörande avtalen är dock sekretessbelagda.

Tabell 10 Intäkter av uppdragsverksamhet 2011–2013 (tkr)

År	2011	2012	2013
Intäkter av uppdragsverksamhet	2 852 974	1 988 941	1 420 830

Källa: FXM

År 2013 disponerade FXM cirka 5 miljoner kronor av dessa medel för att täcka interna kostnader för avtalsförvaltningen. Beloppet motsvarar cirka 0,35 procent av det årets intäkter av uppdragsverksamheten.

Enligt FXM får köparen stå för alla kostnader för att förvalta avtalet (exempelvis arbetskostnader, resor och fakturor från andra myndigheter när det gäller stöd). Däremot står FXM för alla kostnader som uppkommer fram till den tidpunkt då avtalet är undertecknat. Detta är samma finansieringsrutin som FMV tidigare använde men FXM har inte dokumenterat rutinen för brytpunkten mellan anslagsfinansiering och intäktsfinansiering.

FXM vill ha en ändring i instruktionen

I maj 2014 lämnade FXM in en framställan till regeringen om att få en ändring i myndighetens instruktion.⁶⁷ Någon återkoppling från regeringen har emellertid ännu inte kommit. Förslaget gäller en ny paragraf med följande lydelse.

11 a § *Förvarsexportmyndigheten får upp till full kostnadstäckning finansiera den mellanstatliga förvarsexportverksamheten med intäkter från befintliga avtal.*

Kostnader för anbudshanteringen (förhandlingar med andra länder) belastar i dag anslaget men FXM vill få en ändring för att kunna använda inkomster från befintliga avtal för detta. Förslaget innebär att verksamheten i mindre utsträckning skulle vara anslagsfinansierad och i större utsträckning finansieras med intäkter från avgifter och försäljning av lös egendom.

Enligt FXM är syftet att tydligt skilja mellan avgiftsintäkterna från den främjande verksamheten och intäkterna från befintliga avtal som ska finansiera den mellanstatliga exportverksamheten. Tillägget skulle medföra att hela processen för den mellanstatliga förvarsexportverksamheten hos FXM blir självfinansierad med full kostnadstäckning. Detta skulle enligt FXM vara till fördel för svenska skattebetalare (eftersom en större del av verksamheten

⁶⁵ Dessa tjänster utgör en del av ett paket som består av både materiel och tjänster. Intäkterna för dessa tjänster kan jämföras med tjänsteexport som normalt betraktas som avgifter.

⁶⁶ Avtalsförvaltningen togs över från FMV den första januari 2011 och FXM hade därför inga intäkter av uppdragsverksamhet under 2010.

⁶⁷ FXM (2014) *Framställan om ändring i förordningen med instruktion för Förvarsexportmyndigheten och regleringsbrevet för budgetår 2014.*

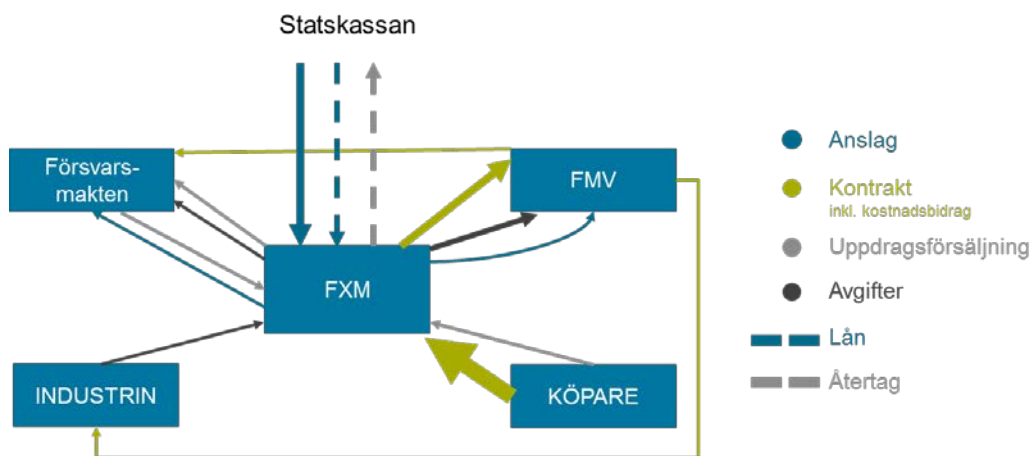
finansieras med andra medel än anslag) samtidigt som finansieringen blir mer flexibel och lättare kan följa utvecklingen på marknaden.⁶⁸ Vid en ökad efterfrågan skulle FXM med andra ord kunna utvidga sin verksamhet utan att vara beroende av anslagsnivåerna.

Enligt Ekonomistyrningsverket finns ingen principiell invändning mot att slå ihop olika avtal till en enhet. FXM skulle alltså kunna använda medlen på detta sätt redan i dag, utan att instruktionen behöver ändras (utifrån de öppna skrivningar som finns i myndighetens instruktion och regleringsbrev). Detta förutsätter i så fall att regeringen inte lagt in någon restriktion i något annat styrdokument, till exempel i de bemyndiganden FXM får att förhandla och ingå avtal för statens räkning. Vår genomgång av FXM:s bemyndiganden har dock inte visat några sådana restriktioner kring hur medlen får användas. Vi har också frågat om det finns någon tydlig reglering av detta, men enligt FXM finns det inte uttryckt någonstans utan det rör sig om en tolkning utifrån att regeringen ger separata bemyndiganden för varje affär.

3.2.4 Komplexa penningflöden mellan FXM och övriga aktörer

Som vi har beskrivit ovan hanterar FXM stora penningflöden av olika karaktär (se figur 2 nedan), utöver medlen för den egna verksamheten.

Figur 2 Penningflödet till och från FXM (både vid främjande och vid mellanstatliga avtal)



Det är få myndigheter av FXM:s storlek som har så stora och varierade penningflöden. De största flödena kommer från länder och aktörer som betalar för materiel och materielsystem, och de pengarna förs sedan vidare till Försvarmakten, FMV och statskassan. De olika flödena beskrivs närmare i kapitel 4.

⁶⁸ FXM (2014) *Framställan om ändring i förordningen med instruktion för Försvarexportmyndigheten och regleringsbrevet för budgetår 2014*, s. 1.

3.3 Möjligheter att prioritera verksamheten

I detta avsnitt redogör vi för hur FXM arbetar med att prioritera sin verksamhet.

3.3.1 Olika uppfattningar om vad som bör prioriteras

Statskontoret har funnit att det finns olika uppfattningar om vad FXM bör prioritera. Till att börja med är syftet med exportstödet tudelat. Det handlar dels om att skapa kostnadsdelning för Försvarmakten, dels om att bibehålla kompetens i försvarsindustrin. Förvarsdepartementet och Försvarmakten vill att de vapensystem som Försvarmakten använder i dag ska säljas för att generera kostnadsdelning och intäkter till staten, vilket rör den första delen av syftet. Delar av industrin vill samtidigt att FXM ska prioritera projekt som inte kommit lika långt och som därmed är mer långsiktigt relationsskapande för att främja nya beställningar framöver, och det rör den andra delen av syftet.

FXM genomförde 2013 en avnämarsundersökning som bland annat visade att mindre företag och företag som är land- och sjösystemsorienterade efterfrågade mer stöd.⁶⁹ Dessa företag ansåg att myndigheten är flygtung, det vill säga att Gripensystemet får alltför stort utrymme i myndighetens verksamhet. Detta är en återkommande åsikt även under Statskontorets intervjuer. I intervjuerna med FXM framkommer att det inte är ett alternativ att säga nej till exportstödsuppdrag för Gripensystemet.

Gripensystemet anses vara Sveriges främsta försvarsexportframgång och inbringar hundratals miljoner kronor till statskassan årligen.⁷⁰ Alla de mellanstatliga avtal FXM arbetar med rör Gripensystemet, och myndigheten arbetar även med andra insatser för att främja export av Gripen. Enligt uppgifter från FXM arbetade 7 av myndighetens 40 årsarbetskrafter på olika sätt med att främja Gripensystemet under 2013.

3.3.2 Händelsestyrd verksamhet

Varken instruktionen eller regleringsbrevet innehåller några tydliga prioriteringar av FXM:s verksamhet. Myndigheten arbetar med verksamhetsprioriteringar i den årscykel som inleds med inriktnings- och prioriteringsdokumentet, som i sin tur utmynnar i en verksamhetsplan och internbudget. I inriktningsdokumentet som publicerades i februari 2014 anges att förvaltning av ingångna avtal och åtaganden är en prioriterad del av verksamheten samt att man också ska prioritera uppdrag från Försvarmakten om att sälja

⁶⁹ FXM (2014) *Förvarsexportmyndighetens interna verksamhetsanalys 2014*, s. 14.

⁷⁰ Den exakta siffran är sekretessbelagd.

övertalig materiel. Enligt FXM är dock mycket av verksamheten händelsestyrd, vilket i praktiken påverkar möjligheten att prioritera.

FXM menar att man kan styra och påverka ambitionsnivån för den del av verksamheten som rör stöd till företag, generellt främjande av försvarsexport och analyser. Den del som består av förhandlingar med andra länder om köp (mellanstatliga avtal) är däremot svårare att styra eftersom denna verksamhet till stor del också styrs av motparten. Den externa faktor som har mest påverkan på verksamhetens omfattning är just intresset från potentiella köpare. Intresseförfrågningar om att köpa materielsystem kan ofta komma vid en oväntad tidpunkt även om själva intresset varit väl känt under en längre tid. Andra myndigheters resurser och möjligheter att stötta FXM är ytterligare externa faktorer som påverkar verksamheten och dess omfattning.

3.3.3 Omorganisation för att bredda verksamheten

FXM vill öka fokus på små och medelstora företag samt land- och sjösektorerna, och har därför beslutat att renodla verksamhetsgrenen *exportfrämjande* till exportstödsaktiviteter och exportstödsuppdrag. *Anbud och avtal* bildar en annan verksamhetsgren (*inriktning och analys* samt *uppdragsförsäljning* kvarstår). Den nya organisationen som infördes under 2014 innebär också att personalen i ökad utsträckning fokuserar på ett område. Omorganisationen har enligt FXM fallit väl ut. Denna bild bekräftas också av flera av de företag vi intervjuat.

3.4 Myndighetens återrapportering av verksamheten

Vad gäller frågan om FXM följer EA-regelverket har vi som tidigare nämnts studerat Ekonomistyrningsverkets EA-värdering samt Riksrevisionens revisionsberättelser som underlag för vår bedömning.

FXM har en offentlig årsredovisning men vissa uppgifter omfattas av sekretess och är därmed inte allmänt tillgängliga. Statskontoret har haft tillgång till den samlade redovisningen och kan konstatera att det finns vissa brister i FXM:s återrapportering av verksamheten.

3.4.1 Mål och indikatorer för att mäta måluppfyllelsen

De mål som anges i FXM:s instruktion och regleringsbrev är inte mätbara. FXM har operationaliserat målen så att tre är externt inriktade, två är interna och ett är övergripande. Uppdelningen ser ut på följande sätt:

Mål med ett externt perspektiv

1. FXM leder statens stöd till företags export som bidrar till nytta för försvaret.
2. FXM är en professionell statlig företrädare.
3. FXM är en etablerad samarbetspartner i Sverige och internationellt.

Mål med ett internt perspektiv

4. FXM:s verksamhet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och kännetecknas av en hög inre effektivitet.
5. FXM är en attraktiv arbetsgivare där medarbetarna trivs och utvecklas.

Övergripande mål

6. FXM:s verksamhet genomförs på ett etiskt sätt och kännetecknas av en hög grad av transparens.

De mål som FXM har formulerat för verksamhet är inte heller formulerade på ett sådant sätt att måluppfyllelsen enkelt går att mäta.

Samtliga regleringsbrev sedan bildandet har omfattat uppdraget att utarbeta nyckeltal och resultatindikatorer, men FXM har trots detta inte presenterat några sådana. Enligt uppgift från FXM kommer vissa nyckeltal att presenteras i årsredovisningen för 2014 då det nu finns ett basår med bedömt full verksamhet att jämföra med. Några resultatindikatorer kommer dock inte att redovisas detta år heller.

FXM menar att enkla nyckeltal inte räcker för att följa verksamhetens omsättning och resultat eftersom förhandlingar kring större exportaffärer ofta tar flera år att slutföra. FXM har därför valt att i stället beskriva *hur* myndigheten arbetar för att åstadkomma effektivitet och god hushållning.

3.4.2 Riksrevisionen granskar FXM:s årsredovisning

Inom ramen för den årliga revisionen granskar Riksrevisionen FXM:s årsredovisningar. I granskningen ingår att bedöma om årsredovisningen är tillförlitlig och korrekt, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheten följer aktuella regler och beslut.

Riksrevisionen har funnit vissa brister i FXM:s årsredovisningar. Den för räkenskapsåret 2011 saknade enligt Riksrevisionens bedömning väsentlig information som efterfrågas i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 3 kap. 1–2 §, något som man anser borde ha fångats upp i FXM:s interna kvalitetssäkringsarbete. FXM lämnade sedan en komplettering till årsredovisningen för att åtgärda bristen. De nämnda paragraferna handlar bland annat om att myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

I Riksrevisionens granskning framkom att FXM med den dåvarande redovisningsplanen inte fullt ut kunde redovisa fullständiga uppgifter i resultatredovisningen, med den struktur och det innehåll som förordningen kräver. Därför har FXM fått göra vissa schablonberäkningar.⁷¹

I granskningen för räkenskapsåret 2012 konstaterade Riksrevisionen att FXM saknar tydliga och dokumenterade instruktioner för hur man redovisar avtal som rör svenska statens exportförsäljning. För att minska risken för fel ansåg man att dessa avtal bör vara analyserade ur bland annat redovisningssynpunkt, och vart och ett av dem bör ha beslutade instruktioner om hur de ska redovisas. Enligt FXM åtgärdades detta under 2013.

I granskningen konstaterade Riksrevisionen vidare att grundbokföringen innehåller påfallande många korrigeringar. Riksrevisionen bedömde att många av dessa beror på oklarheter om hur de ekonomiska händelserna ska redovisas.⁷² Under 2013 förstärktes redovisningskompetensen vid FXM.

Efter Riksrevisionens påpekande kompletterade FXM årsredovisningen för 2013 med en finansieringsanalys. Från och med det året uppfyllde man kraven för att upprätta en finansieringsanalys men myndigheten hade trots detta krav inte upprättat någon.

Trots att Riksrevisionen hittat vissa brister i FXM:s årsredovisningar är det ändå Riksrevisionens övergripande bedömning att FXM följer EA-regelverket.

Riksrevisionen lägger förhållandevis mycket tid på att granska FXM:s redovisning

Riksrevisionen gör årligen en riskbedömning av varje myndighet och planerar sin revisionsinsats utifrån denna. Enligt uppgifter från Riksrevisionen finns inga nyckeltal för detta utan det är en bedömningsfråga utifrån bland annat myndighetens storlek och ekonomiska omslutning. Enligt den ansvariga revisorn bedömer Riksrevisionen att man behöver lägga relativt mycket tid på granskningen av FXM. Det beror dels på att myndigheten hanterar stora belopp, dels på att myndigheten har haft problem med den ekonomiska redovisningen.

FXM har anställt en internrevisor

Sedan 2013 har FXM på eget initiativ en deltidsanställd internrevisor trots att myndigheten inte lyder under internrevisionsförordningen.⁷³ Under 2013 arbetade revisorn 20 procent men arbetar nu 40 procent. Internrevisorn har i

⁷¹ Riksrevisionen (2012) *Försvarsexportmyndighetens årsredovisning 2011* Revisionsrapport.

⁷² Riksrevisionen (2013) *Försvarsexportmyndighetens årsredovisning 2012* Revisionsrapport.

⁷³ Internrevisionsförordning (2006:1228).

uppdrag att granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet

- uppnår en effektiv verksamhet
- följer gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen
- lämnar en tillförlitlig och rättvisande redovisning
- hushållar väl med statens resurser.

3.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar

3.5.1 Regeringen ger FXM stort utrymme men styr också i detalj

Regeringen har varken i instruktionen eller regleringsbrevet preciserat några specifika mål för myndigheten. Man anger främst vad som ska göras och hur. FXM har med andra ord fått ett stort utrymme att tolka uppdraget och att prioritera mellan olika uppgifter. Myndigheten är dock betydligt mer styrd, via bemyndiganden, när det gäller förhandlingar och att ingå avtal.

I direktivet till utredningen som föregick bildandet av FXM angav regeringen att den nya myndigheten ska kunna agera självständigt under marknadsföring och affärsupplägg. Därför borde marknadsföring, offertgivning och kontraktsförhandling delegeras till myndigheten. Denna självständighet realiserades dock inte och FXM behöver bemyndiganden från regeringen för att ingå internationella överenskommelser men också i fasen innan, vid förhandlingarna. Genom bemyndigandet styr regeringen avtalens finansiella delar såsom kostnadstäckning och återtag till statskassan. Denna styrning är i vissa fall väldigt detaljerad. Det förekommer också informell styrning under pågående förhandlingar.

Statskontoret bedömer att FXM har stort utrymme att styra vilken inriktning verksamheten ska ha. Statskontoret konstaterar dock att den del av verksamheten som gäller mellanstatliga avtal är detaljstyrd genom de bemyndiganden som regeringen ger.

3.5.2 Möjligheterna att prioritera är begränsade

FXM:s verksamhet är i relativt stor utsträckning händelsestyrd. Verksamheten styrs av vilka länder som visar intresse av att köpa svenska system, vilka ansökningar om stöd som kommer in och vilken övertalig materiel Försvarsmakten vill ha såld. Detta gör att myndigheten har begränsade möjligheter att planera, prioritera och budgetera verksamheten.

FXM äger inte heller de resurser som myndigheten behöver för sin verksamhet, vilket påverkar möjligheterna att prioritera. FXM kan visserligen använda sitt eget anslag för att betala FOI, FMV och Försvarsmakten för tjänster, men man har inte mandat att prioritera deras resurser. I praktiken är det FOI:s, Försvarsmaktens och FMV:s möjlighet att prioritera resurser i det enskilda fallet som avgör om det blir en insats eller inte.

Samtidigt som det finns begränsningar för i vilken utsträckning FXM kan prioritera sin verksamhet är såväl instruktionen som regleringsbrevet tämligen allmänna i sina skrivningar. Det innebär att FXM själva får prioritera inom dessa vida ramar. Enligt FXM:s inriktningsdokument ska myndigheten prioritera att förvalta ingångna avtal och åtaganden samt uppdrag från Försvarsmakten om att sälja övertalig materiel.

Regeringen har uttalat att exportstöd bör ske när regeringen fattat eller kommer att fatta beslut om materielutveckling (se avsnitt 2.3). Statskontoret kan därför inte se något i regeringens styrning som motsäger att myndigheten prioriterar främjandet av Gripen-systemet som redovisades i avsnitt 3.3.1.

Statskontoret bedömer att FXM har ett relativt stort utrymme för att prioritera mellan olika uppgifter som ryms inom ramen för myndighetens uppdrag. I praktiken begränsas dock möjligheterna av bland annat bemyndiganden, förhandlingar, ingångna avtal och andra myndigheters resurser. FXM genomför alla sina instruktionsenliga uppgifter och arbetet med att främja Gripen-systemet ligger inom ramen för myndighetens mandat att prioritera verksamheten.

3.5.3 Finansieringen är svår att överblicka och det saknas tydliga och mätbara mål för verksamheten

Statskontoret kan konstatera att FXM inte har ställt upp tydliga mätbara mål för verksamheten. Det är därför svårt att avgöra om anslaget används på ett ändamålsenligt sätt, men vi konstaterar att anslaget har använts inom de ramar som ges i instruktionen och regleringsbrevet.

Det är svårt att få en heltäckande bild av myndighetens totala finansiering. I vissa fall är det också svårt att tydligt se var gränsen går mellan olika finansieringsformer. Ett exempel är avtalen som både rymmer intäkter av försäljning av lös egendom och av tjänster. Vidare är det svårt att överblicka de olika penningflöden som går genom FXM eftersom det är komplexa flöden med många inblandade aktörer och medel från flera olika typer av finansieringskällor. En del information är dessutom sekretessbelagd.

Inom ramen för detta uppdrag har vi också noterat att det saknas en samlad bild av vad exportstödet kostar staten totalt sett. En förklaring till detta är att verksamheten bedrivs vid flera myndigheter. I de fall myndigheterna fakturerar FXM blir kostnaderna för exportstödet synliga. Enligt överenskommelsen

mellan Försvarmakten och FXM bär dock Försvarmakten sina egna löne-kostnader vid främjandeuppdrag. Dessa kostnader faktureras därmed inte. Försvarmakten särredovisar inte heller kostnaderna i sin årsredovisning och därför går det inte att få en samlad bild av de totala kostnaderna för staten.

Statskontoret bedömer att det är förhållandevis svårt att uttala sig om FXM:s verksamhet är ändamålsenlig eller inte. Det beror bland annat på att det saknas tydliga mål för verksamheten, att den är svår att följa upp och att finansieringen inte går att överblicka. Det är också oklart vad exportstödet sammantaget kostar.

3.5.4 FXM följer EA-regelverket men det finns brister i redovisningen

För att bedöma om FXM följer EA-regelverket utgår vi från de granskningar som Riksrevisionen årligen genomför. Mot bakgrund av dem har vi dragit slutsatsen att FXM följer EA-regelverket. Samtidigt visar denna rapport att det finns möjligheter att förbättra redovisningen.

Den öppna årsredovisningen till regeringen hålls på en övergripande nivå. Även den sekretessbelagda redovisningen innehåller relativt knapphändig information.

Målen har inte operationaliserats på ett sådant sätt att de kan användas för att mäta måluppfyllelsen. FXM:s redovisning har visserligen förbättrats, men myndigheten har ännu inte tagit fram några resultatindikatorer eller nyckeltal, i enlighet med vad som sägs i regleringsbreven.

Statskontoret bedömer att FXM följer EA-regelverket. Myndighetens redovisning har förbättrats men innehåller inte tillräckligt med information. Det medför att regeringens möjligheter att styra verksamheten begränsas.

4 FXM:s verksamhet i jämförelse med tidigare

I detta kapitel beskriver vi hur FXM planerar och bedriver sin verksamhet. Vi beskriver⁷⁴

- analys, inriktning och prioritering
- exportfrämjande
- mellanstatliga avtal
- försäljning av övertalig materiel.

Varje avsnitt inleds med en nulägesbeskrivning av hur FXM planerar och bedriver respektive verksamhet. Därefter följer en motsvarande beskrivning av hur verksamheten bedrevs innan FXM bildades. Efter detta belyser vi rollfördelning och samverkan (delfråga 2). Kapitlet avslutas med Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömning. Här gör vi en jämförelse av verksamheten i dag och innan FXM fanns.

4.1 Analys, inriktning och prioritering

FXM ska enligt instruktionen årligen presentera ett inriktnings- och prioriteringsdokumentet för Regeringskansliet. Därför gör myndigheten ett årligt inriktnings- och prioriteringsarbete i dialog med berörda försvarsmyndigheter, företag och branschorganisationer. Slutprodukten är ett inriktnings- och prioriteringsdokument som omfattar de kommande fyra åren. Målsättningen med FXM:s inriktnings- och prioriteringsarbete är bland annat att identifiera företagens behov av stöd, maximera försvarsnyttan och öka transparensen i exportstödet.

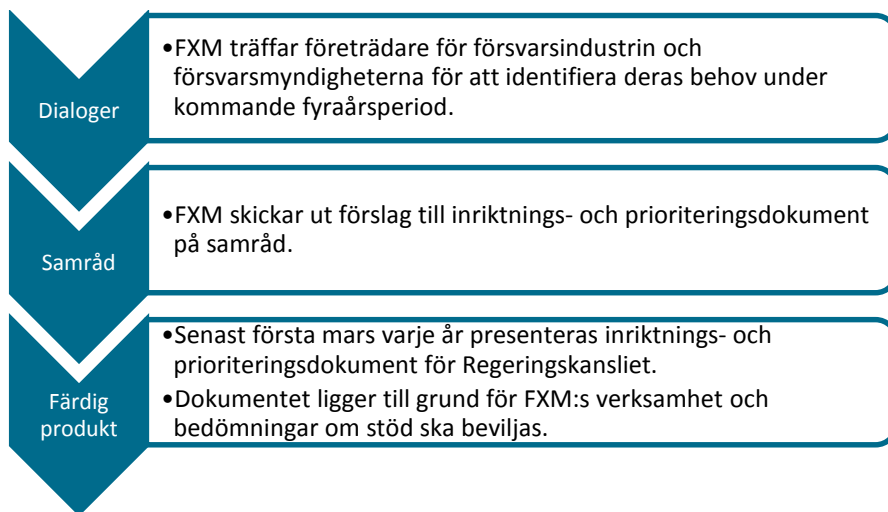
4.1.1 FXM har en inriktnings- och prioriteringsprocess

I augusti inleder FXM sitt inriktnings- och prioriteringsarbete genom att ordna dialogmöten, med en aktör per möte (se figur 3). Till dessa dialogmöten bjuder man in ISP, Försvarsmakten, FMV och FOI samt ett urval av företag (cirka 25 stycken) och branschorganisationer. Under dialogen med de olika aktörerna identifierar FXM exportmöjligheter där företagen har behov av stöd från myndigheter men också exempelvis vilka behov Försvarsmakten har.

⁷⁴ Detta kapitel, som beskriver verksamheten, följer alltså en annan indelning än den i kapitel 3. Tidigare arbetade FXM efter en delvis annan indelning i verksamhetsgrenar vilket återspeglas i tidigare årsredovisningar och därmed i vårt kapitel 3 om finansiering. Vår indelning i detta kapitel följer hur FXM arbetar under 2014.

Figur 3

Inriktnings- och prioriteringsprocessen



Därefter prioriteras olika exportmöjligheter utifrån ett antal bedömningsgrunder för att bedöma försvarsnyttan. Enligt uppgift från FXM sällar man bort ungefär hälften av alla uppslag från den initiala bruttolistan. Bedömningsgrunderna gäller exportmöjlighetens bidrag till försvarets långsiktiga materielförsörjning (exempelvis kostnadsdelning) eller övriga fördelar för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt generella förutsättningar för export på den aktuella marknaden (ISP:s godkännande, konkurrenssituation på marknaden etc.).⁷⁵

FXM:s prioritering skickas sedan ut på samråd till de berörda aktörerna. Efter bearbetning redovisas inriktnings- och prioriteringsdokumentet för Regeringskansliet senast den 1 mars.

Regeringskansliet ger ingen återkoppling om inriktnings- och prioriteringsdokumentet. Här skulle FXM önska en dialog så att både FXM och Försvarsdepartementet kan agera mer strategiskt. Försvarsdepartementet menar dock att de inte kan återkoppla eftersom Regeringskansliet endast kan agera reaktivt och från fall till fall.

Enligt FXM utgör inriktnings- och planeringsdokumentet en matchning mellan industrins och Försvarsmaktens behov samt Försvarsmaktens resurser. Dokumentet används för att inrikta FXM:s verksamhetsplanering men också för att prioritera FXM:s och samverkande myndigheters resurser för exportstödet.

FXM gör även andra analyser, förutom det analysarbete som ingår i inriktnings- och prioriteringsprocessen. Det handlar främst om analyser för att göra

⁷⁵ En beskrivning av bedömningskriterierna finns i FXM (2013) *Inriktnings- och prioriteringsarbete för Försvarsexportmyndighetens verksamhet*.

en samlad bedömning kring försvarsnytta med och sannolikheten för att vinna en mellanstatlig upphandling. FXM har till exempel genomfört en sådan analys avseende Danmark. I det fallet ledde analysen till att Sverige avstod från att delta i den danska upphandlingen eftersom sannolikheten att vinna bedömdes som för låg. Enligt FXM gjordes tidigare inga samlade analyser av sannolikheten för att vinna upphandlingar.

FXM har också tagit fram en analys för att beskriva den samlade försvarsnyttan för staten av export av Gripen-systemet. Myndigheten tar också, tillsammans med Försvarsmakten och FMV, fram underlag till en långsiktig handlingsplan för Gripen-systemet för att säkerställa att de tilldelade resurserna kan användas optimalt.

Under 2013 genomförde FXM 64 aktiviteter inom analys- och inriktningsverksamheten.⁷⁶ Cirka 9 av FXM:s 40 årsarbetskrafter arbetar med inriktning och analys, och verksamheten finansieras med medel från FXM:s anslag. FXM har också vid två tillfällen anlitat FOI för analysstöd.

4.1.2 Viss samordning men separat prioritering före FXM

Innan FXM bildades fanns ett antal Koordinerings- och referensgrupper, så kallade KRG. Dessa finns kvar än i dag och är ett forum för dialog mellan staten och industrin. Det finns bland annat en grupp för Saab, en för BAE Systems etc. I KRG samlas representanter från Försvarsmakten, FMV, FOI, FXM, ISP, Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet och det aktuella företaget för att diskutera olika frågor. Utrikesdepartementet är ordförande och har huvudmannaskap. Under mötena utbyter parterna marknadsinformation, Utrikesdepartementet informerar om sina främjarplaner och Försvarsdepartementet informerar om MoU-arbetet, utländska besök etc. Flera av Statskontorets intervjupersoner påtalar att KRG-mötena var uppskattade då de ansågs ge framförhållning och inriktning, men att de hålls mer sällan och att deras status har avtagit under de senaste åren.

Innan FXM bildades var det enligt Försvarsmakten och FMV varje enskild försvarsmyndighet som styrde och prioriterade statens exportstöd, men med utgångspunkt i vad som framkommit under KRG-möten.⁷⁷ I syfte att bättre kunna budgetera genomfördes också vissa försök med aktivitetslistor för exportstödsuppdrag inom ramen för KRG.

På en mer operativ nivå prioriterades och planerades exportstödsverksamhet vid kvartalsvisa möten inom Försvarsmakten där också FMV representerades

⁷⁶ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 14.

⁷⁷ Minnesanteckningar från intervju Försvarsmakten den 4 nov och e-post från FMV 29 oktober, 2014.

på hög nivå. Här prioriterades vilka exportstödsuppdrag som borde genomföras i förhållande till de tillgängliga resurserna och med utgångspunkt i vad som överenskommits på KRG-mötena.

En viss planering och prioritering skedde också inom ramen för den ordinarie verksamheten på FMV:s enhet för export och försäljning. Enheten bildades 2007 och innan dess var exportstödet en del av anskaffningsverksamheten på FMV. Bildandet av en separat enhet för export och försäljning var en ambitionshöjning från FMV, då man ville ta sig an frågorna mer strategiskt. Men verksamheten var fortsatt i hög grad händelsestyrd.

FMV analyserade också marknadsförutsättningar på den internationella försvars- och säkerhetsmarknaden. Analyserna syftade främst till att visa möjliga alternativ för upphandling och identifiera framtida inköpsbehov utifrån Försvarsmaktens behov. Enligt uppgifter från FMV arbetade mindre än en årsarbetskraft med inriktning och prioritering av exportstödet, inklusive analys.

Enligt Försvarsmakten arbetade cirka en årsarbetskraft med att analysera och prioritera exportstödet i bred mening, och så är det även sedan FXM bildades. FXM:s prioriteringsarbete har inte förändrat Försvarsmaktens behov av att prioritera sin egen del i exportstödet. Försvarsmakten genomförde inga formella, dokumenterade analyser av exportstödet förutom beredningarna i samband med de kvartalsvisa exportmöten som nämns ovan.

4.2 Exportfrämjande aktiviteter

Exportfrämjande avser dels aktiviteter för att främja svensk försvarsexport i bred mening, exempelvis genom att delta i mässor, och dels aktiviteter för att främja en specifik produkt. Det senare kallas för exportstödsuppdrag och kan handla om förfrågningar till FXM om att exempelvis Försvarsmakten kan stödja med personal, materiel eller system i samband med ett företags produkt demonstration. Det kan även handla om att Försvarsmakten exempelvis ger tillträde till ett skjutfält.

Det är inte självklart var gränsen mellan exportfrämjande och internationellt samarbete ska dras. FOI beskriver till exempel att deras egna samarbeten och uppdrag för utländska kunder kan ses som del i ett generellt exportfrämjande.

4.2.1 FXM samordnar de statliga insatserna

En främjandeaktivitet kan vara att FXM planerar och genomför mässor i andra länder. Detta innebär bland annat att koordinera delegationerna från såväl statliga myndigheter som industrin men också att samarbeta med ambassader och försvarsattachéer på plats i landet där mässan hålls. Deltagandet i mässor syftar till att främja export som är av nytta för det svenska försvaret samt för informationsinhämtning och kontaktbyggande. FXM arbe-

tar också med att skapa mötesplatser genom att ordna exempelvis industridagar. Exportfrämjandet styrs av FXM men de andra försvarsmyndigheterna deltar ofta och fakturerar då FXM för sina kostnader.

Exportfrämjande kan också handla om bilaterala kontakter. FXM har exempelvis bjudit in brasilianska upphandlare till Sverige för att skapa möjligheter åt svenska underleverantörer, och detta blev möjligt tack vare kontakter som upparbetats under Gripendiskussioner. FXM har fått kritik för att ge för lite uppmärksamhet till små och medelstora försvarsföretag. Myndigheten har därför försökt nå ut till dessa genom ökade kontakter inom ramen för den exportfrämjande verksamheten samt genom att bredda inriktnings- och prioriteringsarbetet mot fler sektorer. FXM har också ändrat sin organisation och sitt arbetssätt för att åstadkomma ett mer fokuserat exportfrämjande (se vidare avsnitt 3.3.3).

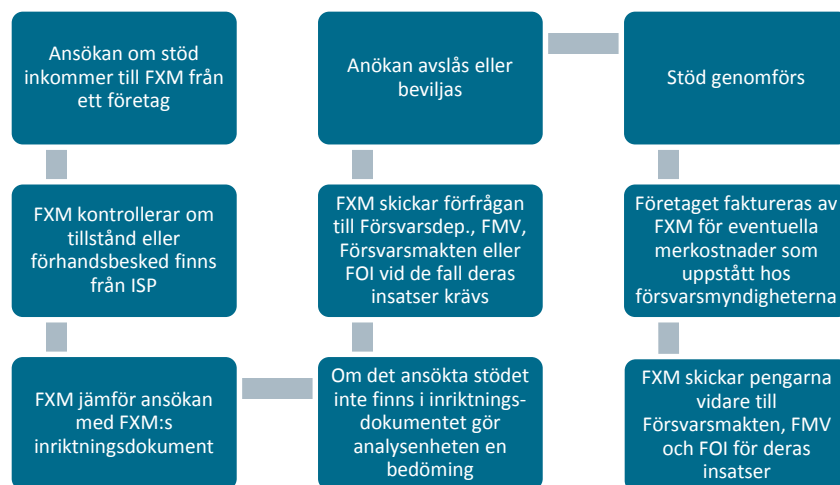
FXM väljer vilka exportfrämjande aktiviteter som ska genomföras, utifrån inriktnings- och prioriteringsdokumentet. De valda aktiviteterna anses alltså bidra med försvarsnytta, eftersom det är ett villkor för att de ska genomföras. Under 2013 genomförde FXM 48 stycken främjandeaktiviteter, varav 4 avsåg att koordinera svenskt deltagande vid mässor, 11 handlade om att delta vid mässor, 6 stycken gällde internationella koordineringsmöten, 11 var MoU-aktiviteter och 16 gällde andra aktiviteter.⁷⁸ Verksamheten finansieras med medel från FXM:s anslag. Försvarsmakten, FMV och FOI fakturerar FXM för kostnader som de har haft i samband med främjandeinsatsen.

4.2.2 FXM har en process för exportstöd

Ett företag som önskar exportstöd skickar in en ansökan till FXM om stöd, och sedan 1 april 2013 får alla företag betala en avgift på 8 000 kronor för att FXM ska behandla ansökan. Dessutom har myndigheten infört rutinen att företaget måste skriva under ett antikorrupsionsintyg. Det är ett villkor för att myndigheten ska kunna stödja ett företag med exportfrämjande aktiviteter. Processen för exportstöd illustreras i figur 4 nedan.

⁷⁸ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 15. Andra aktiviteter kan exempelvis vara seminarier avsedda att öka svenska företags kunskap om pågående upphandlingar i andra länder såsom USA och Kanada. Ett annat exempel är regionala koordineringsmöten med industri och ambassader (inklusive försvarsattachéer).

Figur 4 Process för exportstöd



FXM inleder handläggningsprocessen med att kontrollera med ISP att de godkännt export av produkten eller gett ett förhandsbesked om marknadsföringsstöd. Företagens marknadsföring kräver inte tillstånd enligt regelverket, men FXM har en ny policy som innebär att man kräver ett sådant förhandsbesked för att stärka kopplingen mellan exportfrämjande och exportkontroll. Syftet med denna skärpning är att undvika att staten först ger marknadsföringsstöd till företag som sedan inte får tillstånd från ISP för export.

Efter kontrollen av att ISP godkännt exporten stämmer handläggaren av med inriktnings- och prioriteringsdokumentet för att se om insatsens ryms inom prioriteringarna. Om inte stämmer handläggaren av med analysenheten. Det kan till exempel ha hänt saker i omvärlden sedan dokumentet gjordes som gör att FXM bör prioritera insatsen med anledning av försvarsnyttan.

Därefter tar FXM kontakt med berörd försvarsmyndighet för att stämma av om de har möjlighet att avsätta personal och materiel för att göra en demonstration, och i så fall blir insatsen av. FXM:s interna kontroll gentemot inriktnings- och prioriteringsdokumentet är egentligen ett sätt att gallra bort de förfrågningar som inte kan anses ha tillräcklig försvarsnytta. Därefter prioriterar myndigheten vilka projekt som staten ska lägga resurser på, i allmänhet i samverkan med berörd försvarsmyndighet.

När ansökan beviljats går ett uppdrag från FXM till Försvarsmakten om att utföra uppdraget. Dessutom får företaget ett avtal om hur uppdraget ska genomföras och vad som förväntas av företaget i form av återställande etc. Här specificeras dock inte vilka kostnader företaget kommer att faktureras. Enligt FXM anger man i uppdraget till den berörda försvarsmyndigheten att resor och andra moment som skapar faktureringsbara kostnader ska vara

kommunicerade, överenskomna och dokumenterade mellan den myndighet som ska ge stödet och det företag som efterfrågat detta.

Försvarmakten fakturerar FXM sina merkostnader, och sedan fakturerar FXM i sin tur företaget. Försvarmakten fakturerar i vanliga fall resor och övertid medan FXM inte tar ut någon ytterligare kostnad förutom ansökningsavgiften.⁷⁹

Enligt uppgifter från FXM är den genomsnittliga handläggningstiden för en ansökan 30 dagar. Handläggningstiden är beroende av ansökans omfattning, vilket system det gäller, om en ny försvarsnyttoprövning måste göra samt tiden det tar för den myndighet som ska utföra stödet att återkoppla till FXM om det är möjligt eller inte. Till detta kommer kontakter med ISP. År 2013 inkom 106 ansökningar om exportstöd från olika företag (61 ansökningar kom från Saab och 15 av dessa avsåg Gripen-systemet).⁸⁰ FXM beviljade 71 ansökningar. Av de resterande fick 10 avslag på grund av avsaknad av försvarsnytta, i 11 fall drogs ansökan tillbaka efter dialog⁸¹ med FXM och i 14 fall pågår handläggningen fortfarande.

Cirka 16 av FXM:s 40 årsarbetskrafter arbetar med exportfrämjande, det vill säga både det allmänna främjandet och exportstödsuppgifterna.

4.2.3 Verksamheten var tidigare mindre och bedrevs med mindre samordning

Den främjande verksamheten inom exportstödet bedrevs tidigare främst inom ramen för Utrikesdepartementets allmänna exportfrämjande och genom Försvarmaktens militärattachéer. Försvarsmyndigheternas främjandearbete diskuterades i viss mån i KRG (se avsnitt 4.1.2) men bedrevs till stor del ad hoc. Vid FMV fanns avdelningen för export och försäljning som bland annat skulle främja export av främst Gripen och u-båtar men även andra system såsom Erieye. FMV bedrev också sitt exportfrämjande genom den personal som var placerad på Försvarsdepartementet för att arbeta med olika MOU-kommissioner. Både Försvarmakten och FMV medverkade vid mässor, seminarier etc. men främst som beställare av materiel, inte som främjare av export. Dock genomfördes viss generell marknadsföring eller visst främjande vid dessa tillfällen. Försvarmakten har också haft utbyte med andra försvarsmakter, där deras roll som referenskund använts i främjande syfte. FOI har

⁷⁹ Om FXM själva genomför främjande uppdraget fakturerar FXM i vissa fall sina merkostnader. I vissa fall tar FXM kostnaden på anslaget för att visa att myndigheten arbetar för försvarsnyttan.

⁸⁰ Försvarexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 16.

⁸¹ Det kan exempelvis vara så att företagets behov av stöd inte längre finns eller att ansökan inte var korrekt ifylld.

som nämnts ovan dessutom en mängd internationella kontakter och samarbeten som involverar ett visst främjande, bland annat som del av MOU-kommisionernas arbete. Den typen av stöd har inte påverkats av FXM:s tillkomst.

Enligt de uppgifter som Försvarsexportsutredningen lyckades få fram lade FOI och FMV varje år 300 000 kronor respektive 9,6 miljoner kronor av sina respektive anslag på exportfrämjande.⁸² FMV anger att man lade 2–3 årsarbetskrafter på främjande under åren 2007–2009. Försvarsmakten kunde inte redovisa några kostnadsuppgifter.

4.2.4 Inget samlat ansökningsförfarande före FXM

Innan FXM bildades skickade försvarsindustrin sina ansökningar om exportstöd direkt till Försvarsmakten, FMV eller FOI, och det fanns inte någon motsvarighet till FXM:s ansökningsblankett. Försvarsmakten uppskattar att svarstiden för en ansökan kunde variera mellan någon dag till någon vecka. Försvarsmakten prioriterade och koordinerade exportstöduppdragen med utgångspunkt i det som framkommit vid KRG (se ovan). Enligt uppgifter från Försvarsmakten arbetade cirka tre årsarbetskrafter med att hantera ansökningarna centralt på högkvarteret. Försvarsmaktens arbete med att administrera exportstöduppdragen har inte minskat sedan FXM bildades eftersom man fortfarande administrerar exportstödsansökningarna internt. Kostnaderna fakturerades i allmänhet till det företag som uppdraget stödde. Försvarsmakten fakturerade, liksom i dag, merkostnader och tog de fasta kostnaderna från egna anslagsmedel.

Inom FMV var det enheten för försäljning och export som hanterade ansökningarna och skickade dessa vidare till den enhet som berördes. FMV tog inte betalt av industrin för sina exportstöduppdrag, utan detta finansierades av anslaget för exportstödjande verksamhet.

4.3 Mellanstatliga avtal

Exporterbjudanden sker huvudsakligen på två sätt. Antingen lämnar industrin en offert till kundlandet, i ett så kallat ”industri till stat”-avtal, eller så sker affären genom ett avtal mellan Sverige och kundlandet, ett så kallat mellanstatligt avtal. Historiskt sett har det förstnämnda varit vanligast. På senare tid har det blivit vanligare med mellanstatliga avtal, där staten åtar sig förpliktelser och tar det kommersiella ansvaret direkt mot kundlandet.

I vissa fall vill landet som ska köpa ett nytt materielsystem handla av ett annat land i stället för ett företag. En av anledningarna är att staten kan erbjuda mer än ett företag eftersom exempelvis Försvarsmakten har erfarenhet av att

⁸² Försvarsdepartementet (2010) *Fundament för en ny försvarsmyndighet – redovisning från försvarsexportmyndigheten*, s. 17. Utredningen anger inte för vilket år uppgifterna angående resursförbrukningen gäller men redovisningen lämnades i februari 2010.

använda materielsystemet, utbildar användare inom området och underhåller systemet. En annan anledning är att denna typ av affärer är strategiska och politiska; de kan leda till att länder bygger långsiktiga försvarspolitiska och säkerhetspolitiska relationer med varandra. Ytterligare en anledning kan vara att köparlandet inte anser sig ha den kompetens och de resurser som behövs för att specificera och upphandla kvalificerade system.

Detta avsnitt beskriver verksamheten vad gäller mellanstatliga avtal och omfattar både fasen innan avtalet är klart, anbud och förhandling, och fasen efter, avtalsförvaltning.

4.3.1 FXM är avtalspart

När Sverige ingår mellanstatliga avtal är FXM ansvarig avtalspart. Sverige har i dag mellanstatliga avtal med tre länder: de gäller Thailands köp av Gripen C/D, Ungern som leasar JAS 39 Gripen samt Tjeckien som hyr JAS 39 Gripen. Avtalen undertecknades med respektive land 2010, 2012 och 2014, och förhandlades och undertecknades av FXM eller på uppdrag av FXM. De bygger dock på avtal som FMV förhandlade fram innan FXM var bildat.

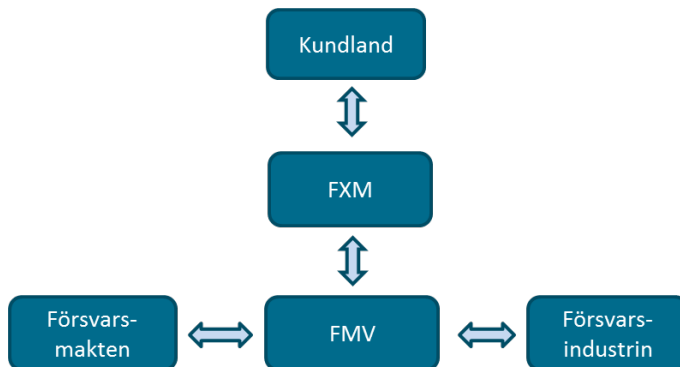
Inom ramen för en och samma affär kan det finnas ett antal olika avtal. Under 2013 lämnade FXM in fem stycken anbud.⁸³ Samma år förvaltade myndigheten totalt 15 avtal motsvarande kontraktsvärden för närmare 30 miljarder kronor.⁸⁴

Enligt FXM är det köparlandet som under främjandefasen tar initiativ till ett mellanstatligt avtal, och vid mellanstatliga avtal ska myndigheten förhandla fram avtalet med mottagarlandet. FXM ger uppdrag till FMV att upphandla materiel, underhåll och utbildning från Försvarsmakten samt förhandla och skriva kontrakt med industrin (se figur 5 nedan).

⁸³ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 17. Exempelvis anbud till thailändska flygvapnet avseende drift och underhåll, och anbud till Schweiz om köp. Båda avser Gripen-systemet.

⁸⁴ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 18.

Figur 5 Aktörer vid mellanstatliga avtal



4.3.2 Regeringen sätter ramarna

I arbetet med mellanstatliga avtal företräder FXM svenska staten. Detta regleras i bemyndiganden där regeringen sätter ramarna för vad FXM kan göra. Bemyndigandena kan ha olika innehåll och exempelvis innebära krav på återtåg, det vill säga hur mycket pengar som ska tillbaka till statskassan. Innan FXM begär ett bemyndigande hos regeringen kontrollerar man med ISP att exporten får godkänt.

Det första bemyndigandet avser anbud och förhandling. FXM lämnar in underlag till Försvarsdepartementet som bereder ärendet med exempelvis Finansdepartementet och Utrikesdepartementet. I anbudsfasen ska allt som ingår i avtalet offereras. FMV genomför anbudsinfördran från industrin. Nästa steg är förhandling. Det svenska förhandlingsteamet leds av FXM och består av representanter från FXM, FMV och Försvarsmakten. Företaget i fråga ingår inte.

Ett mellanstatligt avtal kräver kontakter på högsta nivå inom regeringen och Regeringskansliet. Att förhandla fram ett mellanstatligt avtal tar resurser inte bara inom FXM, FMV och Försvarsmakten utan kan i vissa faser också ta regeringens och Regeringskansliets resurser i anspråk.

Om förhandlingen faller väl ut måste FXM begära ett andra bemyndigande, om att ingå avtal. Bemyndigandet innebär att FXM kan skriva under avtalet för svenska statens räkning, och det omfattar ofta även ett bemyndigande för FXM att förvalta avtalet.

4.3.3 FXM ansvarig för att förvalta avtalen

När avtalet har slutits följer avtalsförvaltningen, vilket innebär att leverera produkten och leva upp till övriga förpliktelser. Under denna fas utbildas exempelvis tekniker och piloter i Sverige, de produkter som behövs tillverkas av industrin, den infrastruktur som krävs i kundlandet sätts på plats, och materielen (till exempel stridsflygplan) levereras och underhålls. För FMV:s del

innebär det att myndigheten bland annat lägger de beställningar som krävs på industrin, och Försvarsmakten får i uppdrag att genomföra exempelvis de utbildningar som är avtalade. Vidare ger FXM uppdrag till FMV att säkerställa genomförandet, inklusive kvalitetssäkring, av de åtaganden som avtalats med köparlandet. FMV svarar även för att kvalitetssäkra hanteringen av sekretessbelagd information.

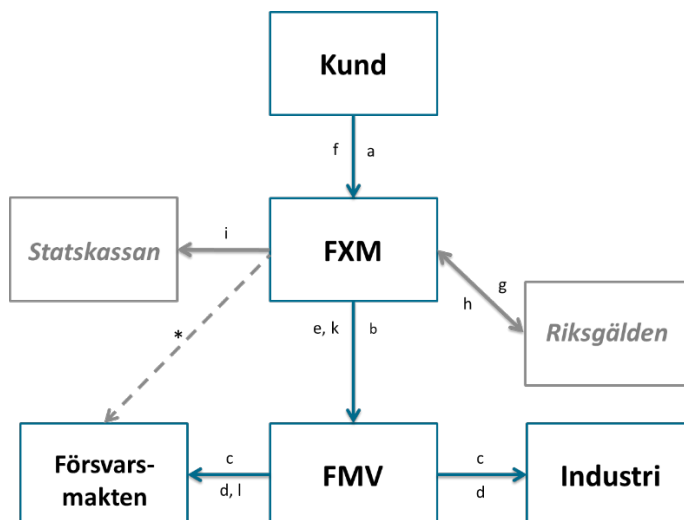
FXM:s roll är att följa upp och se till att avtalet efterlevs, det vill säga att Sverige fullgör sina åtaganden enligt kontraktet och att faktureringar och inbetalningar sker när de ska. Enligt Statskontorets intervjupersoner ser myndigheten en stor utvecklingspotential i detta. FXM menar att man skulle kunna förvalta avtalen på ett mer aktivt sätt och därmed hitta ytterligare synergier. Dessa synergier kan enligt FXM handla om att aktivt förvalta kundrelationer för att få nöjda kunder som kan användas i framtida främjande, att tidigarelägga kostnadseffektiva investeringar, att planera för bättre resursutnyttjande, att ta fram tryggare finansiella lösningar för till exempel valuta-säkring etc.

Förvaltningsfasen innebär en mängd kundkontakter på alla nivåer. Det finns exempelvis en "steering committee" som träffas ett par gånger per år för att diskutera övergripande frågor. FMV har månadsvisa eller kvartalsvisa projektmöten som FXM deltar i. Även underleverantörerna har kundkontakter där FXM deltar.

4.3.4 Mellanstatliga avtal är en omfattande verksamhet

Arbetet med mellanstatliga avtal är omfattande på så sätt att i princip alla delar av FXM:s verksamhet är inblandad. Avtalen tar också en stor del av FXM:s resurser i anspråk. Cirka 11 av FXM:s 40 årsarbetskrafter arbetar med mellanstatliga avtal, det vill säga anbud och avtalsförvaltning. De mellanstatliga avtalen omfattar också betydande penningflöden.

Figur 6 Betalningsflöden i samband med mellanstatliga avtal



I figur 6 ovan illustreras betalningsflöden i samband med mellanstatliga avtal. Kunden tecknar avtal med FXM (a) som ger FMV i uppdrag att utföra förpliktelserna i avtalet (b). FMV lägger i sin tur uppdrag på Försvarsmakten och industri (c). I dagsläget fakturerar Försvarsmakten och industrin FMV för uppkomna kostnader (d), och FMV fakturerar sedan FXM (e) som i sin tur fakturerar kunden (f). (*Ej betalningsflöde i nuvarande avtal men kan vara om FMV inte tillför upphandlingskompetens i en affär som är ett direkt samarbete mellan FXM och Försvarsmakten.) Under en viss period kan kunden behöva en finansieringslösning för att jämna ut kostnader över tiden, och då lånar FXM pengar hos Riksgälden som fakturerar FXM räntekostnaderna (g). Lånet betalas av under avtalsperioden (h). Varje år betalar FXM det statliga återtaget till Finansdepartementet (i). FXM betalar också kostnadsbidrag till FMV varje år (k), vilket sedan minskar Försvarsmaktens kostnader för materielsystemet med motsvarande summa (l).

4.3.5 Tidigare skötte FMV mellanstatliga avtal

Innan FXM bildades var FMV statens representant och kontraktspart för mellanstatliga avtal oavsett om det gällde att exportera en teknologi som var utvecklad i Sverige eller att komma överens om ett materielsamarbete. FMV:s verksamhet med mellanstatliga avtal sköttes från och med 2007 av enheten för export och försäljning på FMV. Innan dess fanns ansvaret inom anskaffningsverksamheten för Gripen. Formellt gick arbetet med avtalen till på samma sätt då som nu och redovisningen skedde som en del av projektet Gripen.

I FMV:s redovisning lades utgifter för arbetet att få till stånd en affär på anslag 1:12, ända fram till offertarbetet. Därefter skapades ett projekt för försäljningen som redovisades separat. Kostnader efter offertarbetet bars av intäkterna från affären. Om affären inte blev av resultatavräknades alla kostnader för offertarbetet.

Mellan åren 2007 och 2009 varierade antalet årsarbetskrafter som arbetade med kampanjer, det vill säga de aktiviteter som sker fram till avtalet är klart, mellan 8 och 16 stycken. I medeltal arbetade 11 årsarbetskrafter med kampanjer.

4.4 Försäljning av övertalig materiel

När det gäller att sälja Försvarsmaktens övertaliga materiel finns fyra typfall – mängdmateriel eller fordon, större materielsystem eller fartyg, materiel vid missioner och uppdrag initierade av FXM. Vi ska här titta vidare på de två förstnämnda som tillhör de vanligaste.⁸⁵

⁸⁵ Materiel vid missioner: FXM är ansvarig för försäljningen som genomförs på plats. Uppdrag initierade av FXM: företag som behöver reservdelar eller äldre versioner av materiel i väntan på köp av nytt system.

4.4.1 FXM säljer själv och via kommissionär

Försäljning av övertalig materiel inleds med att Försvarmakten identifierar materiel som blivit övertalig på grund av att system utgår, behov har minskat, nytt materiel har köpts in, materiel är uttjänt etc. Försvarmakten har sedan en prioriteringsordning där försäljning ingår.⁸⁶ Vid försäljning får FXM i uppdrag att sälja materielen.

Försvarmakten ansvarar för materielen i sig, exempelvis för att det är övertalig materiel, och ska informera om att materielen utgör krigsmateriel, samt statusbeskriva och vårda materielen från att den besiktigas inför försäljning till dess att den är avhämtad. Försvarmakten samverkar med ISP för att avklassa krigsmateriel och FMV för att göra en risk- och miljöanalys av materielen.

FXM har ansvaret för de affärsmässiga, marknadsföringsmässiga och juridiska aspekterna vid försäljningen, det vill säga all saluföring och visning av materielen samt kontrakt och övriga juridiska aspekter i samband med försäljning. Det är FXM som gör försvarsnyttoanalysen och utser köpare om försäljningen rör större materielsystem och fartyg. När det gäller mängdmateriel och fordon ger FXM i uppdrag åt en kommissionär att sälja materielen.

Rent konkret gör FXM en marknadsanalys och en analys av försvarsnyttan och tar sedan kontakt med stater eller företag som kan tänkas vara intresserade av att köpa. Ofta anordnas en visning där spekulanter kan besikta materielen innan de lämnar ett anbud. När anbudet kommer in väljer FXM kunden genom att väga försvarsnyttan som kommer av att sälja till ett specifikt land (exempelvis ett närliggande land som Försvarmakten kan öva tillsammans med då de har samma materiel) mot försvarsnyttan av att sälja till ett högt pris (det innebär mycket pengar till Försvarmakten som de kan omvandla till operativ förmåga). Försvarsnyttan av att sälja övertalig materiel behöver inte alltid handla om priset, utan det kan också vara viktigt att frigöra förrådsutrymmen för Försvarmakten samtidigt som man slipper kostnader för att upprätthålla eller destruera materielen.

FXM strävar efter att använda försäljningen av övertalig materiel som en del av främjandeverksamheten. Ett exempel kan vara att sälja övertaliga bandvagnar till ett land, för att öka möjligheten att landet köper svensktillverkad materiel när det blir aktuellt att köpa nya bandvagnar.

FXM fakturerar köparen och betalar sedan in intäkterna av försäljningen till Försvarmakten kvartalsvis (vissa försäljningsomkostnader är reglerade).

⁸⁶ De olika alternativ Försvarmakten prioriterar mellan är slutanvändning eller forcerad förbrukning, överföras som gåva, försäljning eller destruktion.

Försvarmakten fördelar sedan dessa medel enligt myndighetens regleringsbrev; en viss del får Försvarmakten själva disponera medan andra delar ska redovisas på inkomsttitel, det vill säga ska betalas in till statskassan. FXM fakturerar sedan Försvarmakten för sina tjänster kvartalsvis. Försvarmakten köper försäljningstjänsten av FXM på årsbasis (löpande räkning med takpris). FXM tar ut full kostnadstäckning. När det gäller mängdmateriel och fordon får kommissionären behålla en viss procent av intäkterna från försäljningen som betalning för den utförda tjänsten.⁸⁷

Försäljningsvolymen för uppdragsförsäljningen minskade mellan år 2011 och 2013 (se tabell 11 nedan), och 2013 uppgick försäljningen av övertalig materiel till 28 miljoner kronor. Samma år slöts 23 kontrakt för att sälja övertalig materiel, varav 6 genom en kommissionär (ramavtal slöts i december 2012).⁸⁸ Storleken på kontrakten varierar och antalet har inte minskat på samma sätt som försäljningsvolymen. Under 2012 slöt FXM 32 kontrakt för försäljning av övertalig materiel och 2011 var det 25 stycken.

Tabell 11 FXM:s försäljningsvolym för uppdragsförsäljning år 2011–2013

År	2011	2012	2013
Försäljningsvolym (tkr)	62 000	50 000	28 000
Antal kontrakt	25	32	23

Cirka 2 av FXM:s 40 årsarbetskrafter arbetar med att sälja övertalig materiel.⁸⁹ Denna verksamhet finansieras genom att Försvarmakten betalar FXM för uppdragen. Enligt uppgifter från Försvarmakten arbetar cirka 1–2 årsarbetskrafter på Försvarmakten med att avveckla och sälja övertalig materiel. Detta har inte påverkats av FXM:s bildande eftersom Försvarmakten gör samma arbete nu som då.

4.4.2 Tidigare skötte FMV försäljningen

Mellan 2002 och 2010 var det FMV som sålde Försvarmaktens övertaliga materiel, och innan dess genomfördes försäljningarna på regional och lokal nivå genom underhållsregementen. Initialt var försäljningen en del av FMV:s logistikverksamhet men överfördes till enheten för export och försäljning när denna bildades 2007.

Försäljning av överskottsmateriel har tidigare i första hand gällt mängdmateriel, och verksamheten expanderade kraftigt i samband med nedläggningarna av flera stora regementen. I takt med att mer kvalificerad materiel

⁸⁷ Den exakta procentsatsen är sekretessbelagd.

⁸⁸ Försvarexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 19.

⁸⁹ E-post från FXM den 7 november, 2014.

blivit tillgänglig har också likheterna mellan export och försäljning ökat i vissa delar.

Försäljningen innebar främst att Försvarmakten fick minskade kostnader för att lagrhålla materiel som inte behövdes. FMV testade framgångsrikt att sälja mängdmateriel på kommission, vilket ledde till att man började upphandla tjänsten försäljning på kommission.

Innan FXM bildades hade FMV cirka 12 miljoner i årliga kostnader för försäljning av övertalig materiel, vilket bekostades av Försvarmakten.⁹⁰ Fem årsarbetskrafter arbetade 2009 med att sälja övertalig materiel hos FMV. Intäkterna från försäljningen uppgick under år 2009 till cirka 48 miljoner kronor, se tabell nedan. År 2008 och 2007 var intäkterna cirka 53 respektive 54 miljoner kronor.⁹¹

4.5 Rollfördelning och samverkan

I Statskontorets uppdrag ingår att beskriva och analysera rollfördelning och samverkan (delfråga 2). Utifrån avsnitten ovan sammanfattas myndigheternas roller inom svensk försvarsexport i dag i tabell 12.

⁹⁰ Förvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgänglig försvar. Stödet till Försvarmakten*, s. 253.

⁹¹ Försvarets materielverk årsredovisning 2009, s. 34.

Tabell 12 Myndigheternas rollfördelning gällande exportstöd

	Analys, inriktning och prioritering	Exportfrämjande	Mellanstatliga avtal	Försäljning av övertalig materiel
FXM	Identifierar och analyserar företagens behov. Analyserar försvarsnytta. Försvars- och säkerhetspolitiska analyser.	Handlägger ansökningar. Samordnar statliga insatser. Genomför vissa främjande aktiviteter. Fakturerar.	Avtalspart gentemot köpare. Leder svenskt förhandlingsteam. Avtalsförvaltning.	Försäljning – både själva och via kommissionär.
Försvarsmakten	Redovisar Försvarsmaktens inriktning och prioriteringar. Deltar i dialoger och samråd.	Uppvisar materiel, system, tillhandahåller anläggningar etc. Referenskund. Utbildare.	Uppvisar materiel, system, tillhandahåller anläggningar etc. Referenskund. Utbildare.	Bestämmer vad som är övertaligt och kan säljas. Ger försäljningsuppdrag till FXM. Expert på materiellens användande.
FMV	Redovisar FMV:s inriktning och prioriteringar. Deltar i dialoger och samråd.	Avtalspart gentemot industri. Expertmyndighet gentemot köpare.	Avtalspart gentemot industri och Försvarsmakten. Expertmyndighet gentemot köpare. Säkerställer det operativa genomförandet av avtalad verksamhet. Kvalitetssäkrar hanteringen av sekretessbelagd information.	Expert på materiellens tekniska aspekter.
FOI	Redovisar FOI:s inriktning och prioriteringar. Deltar i dialog och samråd.	Uppvisar materiel, system, tillhandahåller anläggningar etc. Hyrs in för analys i mindre uträkning.	Uppvisar materiel, system, tillhandahåller anläggningar etc.	
ISP	Deltar i dialog och samråd.	Förhandsbesked om exporttillstånd.	Förhandsbesked om exporttillstånd.	Avgör om det ska klassas som krigsmateriel eller ej.

4.5.1 Integritetsproblematiken mindre när främjande och försäljning separeras från upphandling

Ett av syftena med FXM:s bildande var, som vi nämnde ovan, att få en tydligare rollfördelning mellan upphandling å ena sidan och främjande och försäljning å andra sidan. Tanken var att undvika de intressekonflikter som kan uppstå när en myndighet i ena stunden företrädde staten vid upphandlingar och i nästa stund ger exportstöd till samma företag. Ansvaret för främjande och försäljning lades på en separat myndighet, och med det blev rollfördelningen tydligare. Genomgående är alla intervjuade positiva till denna förändring. Industrin ser det som positivt att *en* myndighet har fått exportfrämjandet och försäljningsansvaret som sin huvuduppgift, och menar att det är svårt att vara bra på både upphandling, exportfrämjande och försäljning.

4.5.2 Industrin möter olika myndigheter beroende av avtalstyp

Delar av industrin menar att det ändå finns vissa otydligheter i rollfördelningen. Under Statskontorets intervjuer var det flera företag som undrade vem

i staten som agerar i vilket uppdrag. Ibland företräder FXM staten medan det vid andra tillfällen är FMV eller Försvarsmakten som representerar staten.

FXM:s ansvar är att företräda staten vid försäljning av försvarsmateriel, och FMV har den uppgiften i upphandlingar av försvarsmateriel. Det är alltså FXM som har ansvaret när det gäller att sälja eller hyra ut redan framtagna materiel, inklusive mellanstatligt samarbete som är kopplat till försäljningen. Däremot har FMV ansvaret för en gemensam utveckling av ett nytt system tillsammans med ett eller flera andra länder. Inledningsvis är det inte alltid självklart vilken avtalstyp det kommer att bli frågan om och det kan därför initialt vara oklart vilken av myndigheterna som ska ha huvudansvaret.

Avtal kan givetvis också tecknas direkt mellan industrin och ett köparland. FXM:s roll är då att genomföra exportstödande verksamhet till industrin, förutsatt att ISP har gett ett förhandsbesked och att affären är av nytta för det svenska försvaret. Ett exempel på denna typ av exportfrämjande är när FXM ger Försvarsmakten uppdraget att agera underleverantör till industrin, exempelvis genom att utbilda piloter.

4.5.3 Initiativrätten är oklar

Det framgår inte av myndighetens instruktion vem som har rätten att initiera exportsatsningar samt försäljningar och upplåtelser, det vill säga om FXM ska ta egna initiativ eller om de ska invänta initiativ från andra och i så fall från vem. Enligt instruktionen ska myndigheten dock senast den 1 mars varje år redovisa en inriktning för sitt arbete på kort och lång sikt, samt sina övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten. Detta ser FXM som en viktig del i myndighetens rätt att ta initiativ för verksamheter som kan gynna försvaret.

4.5.4 FXM samverkar med både myndigheter och industri

Staten arbetar i högre grad med exportfrämjande i dag jämfört med innan FXM bildades, bland annat för att den svenskbaserade industrin efterfrågar mer stöd. Exportfrämjandet (mässor, seminarier etc.) går dock inte att genomföra utan att samverka med försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin. Både försvarsindustrin och Försvarsmakten uttalar sig positivt om FXM:s samordning av Sveriges insatser vid mässor.

FXM:s inriktnings- och prioriteringsprocess innebär en dialog och ett samråd mellan FXM, försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin som tidigare inte fanns. Aktörerna hade givetvis en dialog även tidigare, men inte i samma omfattning som nu och inte lika strukturerat. Under våra intervjuer med försvarsindustrin framkommer att de tycker att FXM blivit allt bättre på att lyssna på företagen och vara lyhörda för deras behov, bland annat genom inriktnings- och prioriteringsarbetet.

4.6 Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar

4.6.1 Ambitionerna har höjts för statens exportstöd

När FXM bildades minskade regeringen FMV:s anslag (1:11) med 30 miljoner kronor.⁹² FOI:s anslag (1:9) minskades samtidigt med 1 miljon kronor⁹³ och Försvarsmaktens anslag (1:3) och (1:4) minskades med 24,5 miljoner kronor vardera.⁹⁴ Dessa medel fördes över till FXM:s anslag för 2011. Regeringen ökade alltså inte resurserna till utgiftsområdet utan FXM:s anslag finansierades med hjälp av delar från de andra försvarsmyndigheternas anslag.

När FXM inrättades flyttades en stor del av verksamheten från FMV:s enhet försäljning och export till den nya myndigheten (17 personer).⁹⁵ FMV bedrev tidigare i viss mån den verksamhet som FXM bedriver i dag.

En jämförelse av fördelningen av årsarbetskrafter mellan FMV och FXM (se tabell 13 nedan) visar att FXM lägger betydligt mer resurser på både analys, inriktning och prioritering samt exportfrämjande än vad FMV tidigare gjorde. Det ska dock nämnas att siffrorna är uppskattningar och att siffrorna inte är helt jämförbara.⁹⁶ Men i kategorierna analys, inriktning och prioritering samt exportfrämjande är skillnaden i antalet årsarbetskrafter så pass stor att vi ser en förändring. Vi kan även konstatera en minskning av antalet årsarbetskrafter som arbetar med försäljning av övertalig materiel (denna siffra är jämförbar eftersom verksamhetsindelningen är densamma hos FXM som hos FMV).

Tabell 13 Jämförelse mellan FXM och FMV rörande antal årsarbetskrafter per verksamhet

	Analys, inriktning och prioritering	Exportfrämjande	Mellanstatliga avtal	Försäljning av övertalig materiel	Totalt
FXM 2014	9	16	11	2	38
FMV 2009	1	3	9	5	19–20

Källa: FXM och FMV⁹⁷

⁹² Prop. 2010/11:1 UO 6, s. 65.

⁹³ Prop. 2010/11:1 UO 6, s. 62.

⁹⁴ Prop. 2010/11:1 UO 6, s. 56 och 58.

⁹⁵ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2010, s. 6.

⁹⁶ FXM och FMV har inte exakt samma verksamhetsindelning.

⁹⁷ FXM:s antal årsarbetskrafter är uppskattningar gjorda av FXM. FMV:s värden är baserade på kalkylerade årsarbetskrafter vilket betyder att antal debiterade timmar räknas om till en årsarbetskraft. Timmarna kan vara debiterade av många medarbetare och kalkylerade årsarbetskrafter är därmed inte lika med antal medarbetare. Undantaget är FMV:s värde för Analys inriktning och prioritering som är en uppskattning.

Statskontoret bedömer att bildandet av FXM inneburit en ambitionshöjning när det gäller statens stöd av försvarsexport. Denna ambitionshöjning bör ses mot bakgrund av dels den intressekonflikt som ledde till att myndigheten bildades (främjande och försäljning kontra upphandling) och dels det ökade behovet av exportstöd. När det gäller behovet av exportstöd har Regeringen i en rad budgetpropositioner konstaterat att det har ökat.⁹⁸ Industrin har ett ökat behov av export för sin överlevnad eftersom den inhemska efterfrågan minskat. Samtidigt har det skett en ökad efterfrågan på svenska system, produkter och lösningar då dessa anses kostnadseffektiva.

4.6.2 Rollfördelningen har blivit tydligare

Statskontoret konstaterar att bildandet av FXM inneburit att olika myndigheter ansvarar för upphandling respektive för försäljning och exportstöd. På så sätt har konflikten mellan oberoendet i myndighetsuppgiften att företräda staten vid upphandlingar och uppgiften att stödja försvarsindustrins export kunnat undvikas.

Statskontoret bedömer att även om försvarsindustrin vid olika avtalstyper möter olika försvarsmyndigheter samt att det finns otydligheter i initiativrätten, så har bildandet av FXM resulterat i en tydligare rollfördelning inom det statliga stödet för export av försvarsmateriel.

4.6.3 Samverkan gör att statens insatser koordineras bättre

Statskontorets analys visar att FXM samverkar med försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin på ett sätt som inte riktigt förekom innan myndigheten bildades, både i arbetet med exportfrämjande och i inriktnings- och prioriteringsprocessen. Detta har ökat kunskapen om försvarsindustrins och försvarsmyndigheternas behov, och staten har fått en överblick som tidigare till viss del saknades. Denna samverkan har också gett bättre möjligheter att koordinera statens insatser vid olika främjande aktiviteter.

Statskontoret bedömer att samverkan mellan försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin har förbättrats genom bildandet av FXM.

4.6.4 FXM innebär mer analys, inriktning och prioritering

Det inriktnings- och prioriteringsarbete som FXM nu gör är nytt sedan myndigheten bildades. Tidigare hade försvarsmyndigheterna gemensamma diskussioner om planering och prioritering samt gjorde vissa försök med aktivitetslistor. Men man hade ingen motsvarighet till dagens arbetsprocess där olika behov samlas in och analyseras utifrån utpekade bedömningskriterier. Resultatet fanns inte heller dokumenterat i ett samlat inriktnings-

⁹⁸ Se budgetpropositionerna 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 och 2015, utgiftsområde 6.

och prioriteringsdokument. Flera intervjupersoner från både försvarsmyndigheter och försvarsindustrin återkommer till att processen för inriktnings- och prioriteringsarbetet är tydlig.

FOI uppger till Statskontoret att de har blivit avlastade vad gäller prioriteringsarbetet sedan FXM:s tillkomst. Tidigare fick FOI själva i högre utsträckning föra dialog med industrin för att kunna göra prioriteringar av deras exportfrämjande insatser. I dag utför FOI insatser på uppdrag av FXM och lämnar i högre grad prioriteringsarbetet till FXM. Representanter för försvarsindustrin påpekar också under våra intervjuer att inriktnings- och prioriteringsprocessen innebär en ökad förståelse för deras behov och bidrar därmed till en längre planeringshorisont.

FXM har också tillfört en analysfunktion som tidigare inte fanns – att dokumenterat och strukturerat analysera försvarsnyttan i olika exportsatsningar och prioritera dessa mot varandra, vilket är nytt för försvarsexportstödet. FXM:s analyser är inriktade på marknaden utifrån ett exportperspektiv, till skillnad från FMV:s anskaffningsperspektiv och Försvarsmaktens brukarperspektiv.

ISP uppger till Statskontoret att de har nytta av FXM:s analysfunktion. Majoriteten av de intervjuade företrädarna för försvarsindustrin anser också att FXM har en bra analysfunktion.

Statskontoret bedömer att bildandet av FXM inneburit att det statliga försvarsexportstödet analyseras, inriktas och prioriteras mer än tidigare. FXM har infört en tydlig process för prioriteringar som involverar både försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin, dels genom dialog och dels genom samråd. Tidigare gjorde varje myndighet sina egna prioriteringar, men nu vägs de olika behoven samman. Även industrins behov inkluderas. Utöver detta analyserar FXM försvarsnyttan med en export, de försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenserna av en eventuell export och sannolikheten för att en viss kampanjsatsning ska leda till en exportaffär.

4.6.5 Exportfrämjandet samordnas bättre

År 2013 använde FXM 47,8 miljoner kronor för verksamhetsgrenen främjande,⁹⁹ medan FMV och FOI tidigare använde sammanlagt cirka 10 miljoner kronor per år. Även om det saknas uppgifter från Försvarsmakten kan vi konstatera att ambitionsnivån för exportfrämjandet höjdes i och med FXM:s tillkomst.

Under våra intervjuer med försvarsindustrin och under vissa intervjuer med försvarsmyndigheterna påpekas att exportfrämjandet tidigare skedde ad hoc-mässigt, från fall till fall. Sedan FXM bildades har exportfrämjandet blivit en

⁹⁹ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013, s. 12.

del av kärnverksamheten, vilket bland annat gör att det är en del av verksamhetsplaneringen och årsredovisningen. FXM utgår ifrån resultatet av inriktnings- och prioriteringsprocessen när de planerar exportfrämjandet. FXM har också arbetat med att utveckla främjandet, bland annat genom att anordna seminarier och planera och koordinera de svenska insatserna vid mässor i större utsträckning än tidigare. FMV:s och Försvarsmaktens samarbete med andra försvarsmakter kring försvarsmateriel omfattar även till viss del främjande av svenska produkter.

Under Statskontorets intervjuer med försvarsmyndigheterna framkommer att de uppskattar FXM:s arbete med att samordna och inrikta det svenska främjandet, och de anser att det gör exportfrämjandet mer effektivt och transparent. Även försvarsindustrin uttalar sig positivt om FXM:s exportfrämjande verksamhet och menar att den innebär en mer fokuserad satsning. Både Försvarsmakten och försvarsindustrin anser att FXM gör ett bra arbete med koordinera och hålla ihop svenska exportfrämjande insatser vid mässor.

Statskontoret bedömer att det statliga exportstödet innefattar exportfrämjande insatser i större utsträckning än tidigare. Dessa insatser är också i högre grad samordnade, inriktade och prioriterade än tidigare.

4.6.6 Ansökningsprocessen har styrts upp

Sedan FXM:s bildande behandlas industrins ansökningar om exportstöd samlat på ett ställe, vilket ger en enhetlig bedömning av ansökningarna och kontroll av att ISP godkännt exporten. Det finns också en ansökningsblankett som har ökat transparensen i denna del av verksamheten. FXM har även infört en regel om att företagen i sin ansökan måste skriva under ett antikorrupsionsintyg.

FXM har också infört en ny policy som innebär att FXM kräver ett förhandsbesked från ISP även för marknadsföringsstöd. Syftet är att undvika att staten ger marknadsföringsstöd till företag som sedan inte får tillstånd för export. Enligt FXM gjorde man detta för att få en effektivare resursanvändning och för att undvika att relationer till andra länder påverkas negativt om svenska staten först främjar och sedan inte tillåter försäljning.

Företagens ansökningar gallras utifrån det inriktnings- och prioriteringsdokument som FXM tagit fram i dialog och samråd med försvarsmyndigheterna och industrin. Försvarsmakten, FMV och FOI behöver alltså inte längre analysera ansökningarna för att undersöka försvarsnyttan eller kontrollera tillstånd (eller förhandsbesked) från ISP. Däremot måste ärendena fortfarande handläggas hos Försvarsmakten, FMV och FOI, exempelvis för att avgöra att resurserna finns tillgängliga. Försvarsmakten uppger i Statskontorets intervjuer att FXM fungerar som en nod för exportstödet. Tidigare hörde företagen av sig till Försvarsmakten i varje enskilt ärende, men nu kommer en beställning till Försvarsmakten från FXM. Processen har blivit mer byråkratisk,

vilket kan innebära att den tar något längre tid, men i gengäld är det mer ordning och reda. Transparensen och helhetssynen har enligt Försvarmaktens uppfattning ökat.

Samtidigt upplever intervjupersoner från försvarsindustrin att ansökningarna tar längre tid att handlägga i dag. Tidigare gick företagen till en försvarsmyndighet, eller en enskild organisatorisk enhet i en försvarsmyndighet, som skötte allt. Nu är det FXM som samordnar statens insatser.

Ansökningar om exportstöd borde, enligt försvarsindustrin, behandlas snabbare. Exportaffärer rör sig snabbt och företagen behöver svar skyndsamt. Företagen önskar också få mer återkoppling under handläggningen av ärendet, exempelvis om var i processen handläggningen befinner sig. I dag uppstår ibland en frustration över handläggningstiden som kan leda till att företagen upprepade gånger kontakter FXM:s handläggare för att få besked. I enstaka fall händer det också att personalen på ett företag i frustration går förbi FXM och tar kontakt direkt med försvarsmyndigheterna för att få besked.

I avtalet om exportstöd specificeras inte vilka kostnader företaget kommer att faktureras, och flera av de intervjuade företagen ser det som anmärkningsvärt. Företagen efterfrågar en kostnadsuppskattning eller indikation på vilket belopp som kommer att faktureras. FXM menar att Försvarmakten och företaget ska vara överens om alla faktureringsbara kostnader, till exempel resor, innan uppdraget beställs eller utförs. Enligt FXM framgår detta av de uppdrag som FXM lägger på försvarsmyndigheterna. Dessutom ska FXM få en kopia av dialogen i ärendet mellan Försvarmakten och företaget. Det är enligt FXM svårt att specificera kostnaderna. Kostnaden för samma stöd kan nämligen variera beroende på om stödet utdelas inom Försvarmaktens ordinarie övningsverksamhet eller utöver Försvarmaktens ordinarie verksamhet. Det senare medför högre kostnader.

Många av intervjupersonerna från försvarsindustrin anser att FXM är underdimensionerade och saknar resurser för att stödja industrin i den omfattning som industrin anser sig behöva. Vissa tycker också att försvarsmyndigheterna borde samordna sig bättre för att beslut ska kunna fattas snabbare. Detta gäller även Regeringskansliet.

Statskontoret bedömer att ansökningsprocessen har utvecklats positivt, trots att den tar något längre tid i dag än tidigare. Det finns endast ett ställe att ansöka till, ansökan sker på samma ansökningsblankett och den handläggs enligt samma rutin. Ansökningsprocessen är mer strukturerad än tidigare. Vidare stämmer FXM alltid av med ISP att det finns ett tillstånd för export (eller förhandsbesked). FXM kontrollerar också en ansökan mot inriktnings- och prioriteringsdokumentet och gör en analys av försvarsnyttan. Man säkerställer också att statens resurser inte läggs på att främja export som inte är förenlig med lagstiftningen. Statskontoret konstaterar dock att företagen

utsätts för en osäkerhet eftersom kostnaderna som Försvarsmakten fakturerar i samband med exportstöduppdrag inte specificeras i förväg.

4.6.7 Transparensen vid mellanstatliga avtal har ökat

De mellanstatliga försäljningsavtal som Sverige i dag har avser JAS Gripen. Det är Saab som tillverkar JAS Gripen, och därför har Statskontoret intervjuat Saab för att höra vad de anser om FXM:s arbete med mellanstatliga avtal. Försvarsmaterielmarknaden kräver i stor utsträckning nöjda referenskunder, för köpare vill helst inte köpa system som inte Sverige själva använder. FXM har enligt Saab tagit rollen att koordinera svenska staten som referenskund väldigt bra. Saab menar vidare att andra länder har liknande konstruktioner, till exempel US FMS (Foreign Military Sales), och att det innebar en konkurrensfördel att FXM bildats.

Verksamheten överfördes från FMV till FXM och det är till stor del samma personal som arbetar med avtalen nu som då. Enligt intervjuerna anser FXM att man har större möjligheter att fokusera på relationen till utländska kunder än vad FMV hade. Enligt Saab handlar den här typen av affärer om förtroendeskapande och långsiktiga relationer, och därför är det enligt Saab bra med *en* huvudman från statens sida. Saab påpekar också att man inte pratade officiellt om fördelar med kostnadsdelning mellan Sverige och köparland innan FXM bildades, men det gör man nu.

Den stora förbättringen som flytten bidragit med är, enligt FXM, att verksamheten är mer transparent. Före 2007 var exportstödet en del av projektet för att anskaffa Gripensystemet på FMV. När exportverksamheten flyttades till en egen enhet på FMV försökte man särredovisa arbetet, och när kontrakten flyttats över till FXM redovisas varje affär tydligare. Statskontoret har dock inte studerat FMV:s redovisning av Gripen och kan därmed inte bedöma om och på vilket sätt redovisningen förbättrats.

Statskontoret bedömer att transparensen i arbetet med mellanstatliga avtal har ökat. Det har bland annat blivit tydligare vem som är statens huvudman och det pratas mer öppet om kostnadsdelning. Som vi skriver i kapitel 3 bedömer vi dock att transparensen i nuvarande redovisning borde öka.

4.6.8 Färre årsarbetskrafter arbetar med att sälja övertalig materiel

Verksamheten med att sälja övertalig materiel övergick från FMV till FXM med verksamhetsövergång men har utvecklats på några punkter. FMV fakturerade tidigare Försvarsmakten en fast årlig kostnad för försäljningarna, medan FXM sedan 2012 i stället fakturerar Försvarsmakten för faktiska omkostnader. År 2009 arbetade 5 årsarbetskrafter på FMV med att sälja övertalig materiel, och i dag är motsvarande siffra 2 årsarbetskrafter hos FXM. Både FXM och Försvarsmakten bedömer att arbetet har effektiviserats. FXM har

vidare upphandlat en ny kommissionär för att sälja mängdmateriel och fordon. Kommissionären har förbättrat resultatet då materielen i många fall säljs till ett högre pris än tidigare.

Sedan FXM tog över ansvaret för att sälja övertalig materiel har processen formaliserats, enligt Statskontorets intervjuer med Försvarmakten. Ledtiderna för juridiskt stöd har kortats, något som Försvarmakten upplever som positivt. Man anser också att FXM har bidragit genom att tillföra försvarsnyttoperspektivet även i försäljningen av materiel och genom att koppla denna verksamhet till främjandet. Mer arbete läggs nu på att finna rätt kund för att underlätta för Försvarmakten eller för att främja annan export i ett senare skede.

Enligt Försvarmakten blev dock viss kompetens vad gäller materiel kvar på FMV när verksamheten flyttades till FXM. Försvarmakten upplever också att man får ta något mer ansvar för materielkännedom jämfört med när försäljningsorganisationen var organiserad vid FMV. FXM behöver enligt Försvarmakten ibland stöd för att bedöma försvarsnyttan av en försäljning.

Statskontoret bedömer att verksamheten med att sälja övertalig materiel har förbättrats på flera punkter. Både FXM och Försvarmakten bedömer att arbetet har effektiviserats, och den upphandlade kommissionären hanterar mängdmateriel på ett effektivt sätt enligt både FXM och Försvarmakten. Dessutom har försvarsnyttoperspektivet blivit tydligare i försäljningsarbetet. Statskontoret bedömer att FXM:s arbetssätt, där försäljningen används i främjande syfte, bidrar till synergieffekter mellan verksamhetsgrenarna som kan ge effektivitetsvinster. Enligt vad Statskontoret kan se överväger dessa vinster de samverkansbehov och eventuella effektivitetsförluster som beror på att viss materielkompetens finns kvar i FMV.

5 FXM:s bidrag till den operativa förmågan

Det här kapitlet inleder vi med att beskriva hur regeringen använder begreppet operativ förmåga i sin styrning av både Försvarmakten och FXM. Därefter återger vi Försvarmaktens syn på hur FXM:s verksamhet bidragit till och påverkat Försvarmaktens operativa förmåga. Sedan beskriver och analyserar vi FXM:s egen bedömning och redovisning av sitt bidrag till denna förmåga. Vi beskriver också hur FOI ser på möjligheten att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarmakten. Syftet är att lägga grunden för att besvara delfrågan om hur FXM bedömer och redovisar verksamhetens mervärde till och påverkan på Försvarmaktens operativa förmåga, och om detta mervärde går att följa upp (delfråga 1).

5.1 Regeringen ställer krav på operativ förmåga

Vi har tidigare i denna rapport beskrivit regeringens syfte med det statliga exportstödet (avsnitt 2.3) och hur regeringen styr FXM (avsnitt 3.1). I detta avsnitt beskriver vi hur regeringens styrning mot operativ förmåga kompletterar dessa styrsignaler och hur FXM tolkat detta.

5.1.1 Försvarmakten ska skapa operativ förmåga

Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur konstaterade 1996 att det fanns ett ”styrningsglapp” mellan de formulerade uppgifterna till Försvarmakten och dimensioneringen av krigsorganisationen.¹⁰⁰ Med anledning av detta förändrade regeringen styrningen av Försvarmakten från programstyrning till styrning i så kallade verksamhetsområden och beställning av förmågor. Dessa förmågor blev länken i styrningskedjan mellan politiska mål för området och regeringens beställning av myndigheten Försvarmakten.¹⁰¹ Ambitionen med det nya styrsystemet var att Försvarmakten skulle styras genom klassisk ekonomistyrning där förmågan till väpnad strid utgör grunden för det militära försvarets uppgifter.

Försvarmaktens resultat består inte som i de flesta andra myndigheters fall av tjänster till skattebetalarna. I stället är Försvarmaktens resultat en förmåga att med hjälp av förband försvara landet. Denna förmåga benämns operativ förmåga.

¹⁰⁰ SOU 1996:98 *Vem styr Försvaret?*

¹⁰¹ Prop. 1997/98:83 *Förändrad styrning av Försvarmakten m.m.*, s. 7.

5.1.2 FXM ska bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga

Termen operativ förmåga nämns inte i FXM:s instruktion eller i regleringsbrevet för myndighetens första fyra år. Myndigheten har därför ännu inte redovisat sitt resultat mot denna förmåga.

I regleringsbrevet för 2014 skriver regeringen, som vi nämnt tidigare, att FXM:s verksamhet ska ha Försvarsmaktens operativa förmåga som utgångspunkt. Inriktningen ska ske i nära samverkan med Försvarsmakten. FXM styrs därmed mot att prioritera de materielsystem som Försvarsmakten använder, inte bara långsiktigt utan även i ett kortare ”här och nu”-perspektiv. Dessutom ska FXM enligt samma regleringsbrev prioritera fortsatt utveckling av myndighetens analysförmåga, bland annat för att staten lättare ska kunna bedöma hur försvarsexportaffärer bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga.¹⁰²

Att regeringen började använda termen operativ förmåga i regleringsbrevet beror på att regeringen vill styra Försvarsmakten mot användbarhet i närtid. I försvarsbeslutet 2009 beslutades att Försvarsmakten mer ska fokusera på användbarhet i närtid: ”Försvaret ska kunna användas här och nu, och i ökad utsträckning bidra till såväl Sveriges säkerhet som stabilitet i omvärlden. Genom ökad operativ tillgänglighet och flexibilitet kommer försvaret bättre kunna möta kriser och konflikter, även då de uppstår med kort varsel.”¹⁰³

Regeringen presenterade också nya krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Enligt dessa skulle Försvarsmakten från och med 2010 ha en operativ förmåga som gör att man kan omvärldsbevaka, genomföra insatser och utveckla insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås både enskilt och tillsammans med andra. Vidare skrev regeringen att Försvarsmaktens operativa förmåga bör möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.¹⁰⁴

FXM härleder regeringens mål för myndighetens verksamhet till 3 § i myndighetens instruktion. Enligt denna ska verksamheten bidra till försvarets långsiktiga materielförsörjning eller i övrigt vara till fördel för svensk försvars- och säkerhetspolitik. FXM definierar sitt bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga som summan av bidragen till den långsiktiga materielförsörjningen samt försvars- och säkerhetspolitiska motiv i övrigt till exportfrämjandet.¹⁰⁵ FXM:s definition gör med andra ord operativ förmåga synonymt med målet för hela verksamheten. FXM har enligt egen uppgift stämt av denna definition med Regeringskansliet.

¹⁰² Regleringsbrev avseende Försvarsexportmyndigheten för år 2014, s. 1.

¹⁰³ Prop. 2008/09:140 s. 8.

¹⁰⁴ Prop. 2008/09:140 s. 38.

¹⁰⁵ FXM (2014) *Försvarsexportmyndighetens interna verksamhetsanalys* 2014, s. 14.

5.2 Försvarsmaktens bedömning

Försvarsmakten ska enligt Statskontorets uppdrag (se avsnitt 1.1) särskilt ge sin syn på hur FXM:s verksamhet bidragit till och påverkat Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmakten har därför inkommit med ett underlag till Statskontoret. Nedanstående avsnitt baseras på detta underlag.

5.2.1 FXM bidrar främst indirekt

Tabell 14 nedan illustrerar Försvarsmaktens sätt att värdera FXM:s bidrag till den operativa förmågan. Myndigheten delar upp bidraget från olika aktörer och aktiviteter i direkt respektive indirekt bidrag till den operativa förmågan. Det direkta bidraget utgörs av att Försvarsmakten får stöd av eller samverkar med något land för att lösa sina uppgifter. Försvarsmakten anser dock inte att FXM har i uppgift att ge direkt stöd i detta, utan att bidraget till Försvarsmaktens operativa förmåga i stället är indirekt.

Detta indirekta bidrag utgörs av komponenter som stödjer Försvarsmakten i att bygga upp förmågan. Komponenterna är i huvudsak i) ekonomiska eller ii) operativa, där de operativa ska öka Försvarsmaktens förmåga att sköta sina uppgifter (till exempel utbildning och övningar).

Tabell 14 Försvarsmaktens bedömning av FXM:s bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga

	Direkt bidrag till operativ nytta	Övriga bidrag till indirekta operativa nyttor	Indirekt bidrag till operativ nytta	
			Direkt ekonomisk nytta	Ekonomisk nytta Indirekt ekonomisk nytta
	Stöd i att lösa Försvarsmaktens uppgifter	Stöd till Försvarsmaktens förmågeuppbyggnad.	Delade kostnader för att anskaffa och vidmakthålla materiel	Vidmakthållande av nödvändig kompetens vid svenskbaserad försvarsindustri.
Exempel	Saknas	Samövningar med exportkunder etc.	"Pooling and sharing". Samma underhållsresurser används till både exporterade och svenska flygplan. Exportkunder bidrar med kostnadsäckning för underhållsresurser.	Beläggning av svenskbaserad industri med exportorder.

Ekonomi kan i sin tur delas upp i en direkt och en indirekt nytta. Det direkta bidraget omfattar delade kostnader för att anskaffa och upprätthålla materiel (genom samfinansiering och kostnadsdelning) medan det indirekta till exempel omfattar beläggning av svenskbaserad industri med utveckling och produktion. Detta bidrar till att nödvändig kompetens finns för att vidmakthålla Försvarsmaktens system.

5.2.2 Ekonomiska nyttor dominerar

I Försvarsmaktens prioriteringar ligger att samverka med länder i vårt när-område. Exportaffärer kan bidra till denna samverkan om de genomförs med länder som inte finns alltför långt bort geografiskt och som är intressanta samarbetspartners. De kan då indirekt understödja Försvarsmaktens uppgifter om man till exempel kan ordna gemensamma övningar för att utveckla den egna förmågan. Om länderna ligger långt bort blir detta mer en utmaning än en tillgång.

FXM:s huvudsakliga bidrag till den operativa förmågan ligger enligt Försvarsmakten inom de ekonomiska nyttorna, det vill säga genom direkt och konkret samfinansiering för att anskaffa materiel, delade kostnader för att upprätthålla eller driva system och delad ”försörjningsbörda” genom att fler beställningar kommer in till industrin. Samfinansiering eller delade kostnader är enligt Försvarsmakten mätbart och lätt att identifiera, och innebär stor nytta för Försvarsmakten. Det är något svårare att mäta den indirekta ekonomiska fördelen, att upprätthålla nödvändig kompetens vid svenskbaserad försvarsindustri, men det bör enligt Försvarsmakten lyftas fram i de fall det är möjligt.

Till skillnad från FXM nämner inte Försvarsmakten försvars- och säkerhetspolitiska nyttor såsom export av militär förmåga som en del i FXM:s bidrag till deras operativa förmåga. Försvarsmakten anser att försvars- och säkerhetspolitik är regeringens uppgift och att det därmed bör vara Försvarsdepartementet som bedömer eventuella försvars- och säkerhetspolitiska effekter.

5.3 FXM:s bedömning och redovisning av sitt bidrag till operativ förmåga

FXM genomgår årligen en inriktnings- och prioriteringsprocess. I detta prioriteringsarbete ingår att bedöma olika insatsers potentiella bidrag till den operativa förmågan (försvarsnyttan). FXM redovisar utfallet av denna verksamhet i årsredovisningen och har tagit fram två rapporter för att belysa vilka försvarsnyttor verksamheten bidragit till. Nedan beskriver vi bedömningsprocessen och redovisningen av försvarsnyttan.

5.3.1 FXM bedömer sitt bidrag utifrån bedömningsgrunder

FXM:s dokument Inriktnings- och prioriteringsarbetet för Försvarsexportmyndighetens verksamhet,¹⁰⁶ även kallat inriktningsdokumentet, beskriver arbetet med att ta fram en inriktning för verksamheten och bedömningskriterier för prioritering. I en sekretessbelagd bilaga beskriver myndigheten

¹⁰⁶ FXM (2013) *Inriktnings- och prioriteringsarbete för Försvarsexportmyndighetens verksamhet*.

också resultatet av arbetet i form av prioriteringslistor över vapensystem och länder.

FXM redovisar följande bedömningsgrunder:

Export kan bidra till försvarets långsiktiga materielförsörjning genom

- direkt kostnadsdelning via delade kostnader eller kostnadstäckning för tidigare investeringar, eller
- indirekt genom bidrag till att upprätthålla försvarsviktiga teknologiska och industriella kompetenser i Sverige.

Andra försvars- och säkerhetspolitiska motiv till exportfrämjande är i första hand om exporten

- har betydelse för försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete
- bidrar till att upprätthålla eller utveckla försvarsviktiga förmågor som inte direkt gäller försvarets materielförsörjning
- bidrar till att göra Sverige till en intressant försvarspolitisk samarbetspartner genom tillgång till konkurrenskraftiga teknologier och industriella kompetenser.

Källa: FXM (2013) *Inriktnings- och prioriteringsarbete för Försvarsexportmyndighetens verksamhet*.

Utifrån bedömningsgrunderna utarbetar FXM ett antal variabler som myndigheten använder för att analysera och värdera olika exportsatsningar. FXM har utvecklat ett analysverktyg för att kunna väga de olika värdena mot varandra. En av parametrarna är en bedömd sannolikhet för att en affär faktiskt realiserar. Efter den initiala analysen gör FXM ytterligare en bedömning och reviderar resultatet. Slutligen skickas en preliminär prioriteringslista till de andra försvarsmyndigheterna på samråd. Därefter revideras listorna ytterligare en gång. Metoden utvärderas och förfinas löpande.

5.3.2 FXM redovisar försvarsnyttan separat

FXM ska enligt regleringsbrevet för 2014 redovisa hur verksamheten bidragit till Försvarsmaktens operativa förmåga. I maj 2014 presenterade FXM en rapport om detta, den så kallade Försvarsnyttorapporten.¹⁰⁷ FXM använder uttrycken operativ förmåga och försvarsnytta synonymt.

I årsredovisningen för 2013 resonerar FXM kring vilka försvarsnyttor som exporten ger upphov till, utifrån de två kategorierna direkta och indirekta ekonomiska nyttor (se Försvarsmaktens resonemang ovan). Dessa stämmer också väl överens med de syften med statligt stöd till försvarsexport som vi beskriver i avsnitt 2.3.

¹⁰⁷ FXM (2014) *Försvarsexportsmyndighetens bidrag till Försvarsmakten operativa förmåga för verksamhetsåret 2013*.

Under verksamhetsgrenen uppdragsförsäljning beskriver FXM att myndigheten har skapat försvarsnytta dels genom att frigöra Försvarsmaktens förrådsytor, dels genom att korta ledtiderna tack vare att man i hög grad utnyttjat avtalet med den kontrakterade kommissionären.¹⁰⁸

I årsredovisningen hänvisar FXM till Försvarsnyttorapporten som är sekretessbelagd. Myndigheten har också tagit fram en sekretessbelagd skrivelse om exporten av Gripensystemet och dess effekter på försvarsnyttan.¹⁰⁹

Försvarsnyttorapporten beskriver vilka ekonomiska bidrag till försvarsnyttan som FXM har gett i form av kostnadsdelning, intäkter från royalty och försäljning av övertalig materiel. Bidragen uppgår till hundratals miljoner kronor.

I rapporten hänvisar FXM också till en bred uppsättning andra nyttor som kommer ur deras egen verksamhet och generellt ur försvarsexport. Utöver den direkta kostnadsdelningen nämns även indirekt kostnadsdelning. Denna uppkommer genom att exporten upprätthåller orderingången, och därmed kan försvarsindustrin behålla kompetenser som skulle vara dyra att bygga upp igen. Detta stämmer väl överens med det som står i FXM:s årsredovisning för 2013 och regeringens beskrivning av syftet med exportstödet. Dessutom stämmer det med de nyttor som Försvarsmakten beskriver att försvarsexporten bidrar med ovan.

Vidare beskriver FXM ett antal aktiviteter som genomförts under året, med korta motiveringar till varför aktiviteterna medför försvarsnytta. Vid flera tillfällen konstaterar dock myndigheten bara att aktiviteten bedömts medföra försvarsnytta men inte på vilket sätt. FXM menar att man bidrar till att koordinera försvarsindustrin och svensk försvars- och säkerhetspolitik genom att skapa ett sammanhang som inkluderar försvarsindustrin, exporten och försvars- och säkerhetspolitiken.

FXM beskriver också hur försvarsexporten har bidragit till att öka försvarsförmågan i mottagarländerna och därmed bidragit till svensk säkerhet i vårt omedelbara närområde. Även export av system till länder mycket långt från Sverige har ökat säkerheten genom att säkra handelsvägar som Sverige är beroende av.

I en skrivelse om exporten av Gripensystemet och dess effekter på försvarsnyttan beskriver FXM hur Gripenexporten gett ekonomisk nytta i form av kostnadsdelning, försvars- och säkerhetspolitisk nytta och operativ nytta.¹¹⁰ Dessutom beskrivs hur exporten bidrar till att upprätthålla kompetens inom försvaret.

¹⁰⁸ Försvarsexportmyndigheten årsredovisning 2013.

¹⁰⁹ FXM (2013) *Försvarsnytta Gripen*.

¹¹⁰ FXM (2013) *Försvarsnytta Gripen*.

5.4 FOI:s bedömning av möjligheten att värdera operativ förmåga

FOI har tagit fram en rapport om att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarsmakten.¹¹¹ I rapporten föreslår FOI hur man bör mäta, värdera och redovisa operativ förmåga, som underlag för regeringens styrning av Försvarsmakten. Värderingen tar sin utgångspunkt i förbanden där personal, materiel och anläggningar kan kontrolleras fysiskt och där insatser och övningar kan följas, dokumenteras och utvärderas. Med hjälp av krigsspel går det att bedöma hur väl uppgifterna kan lösas och i vilken grad de uppsatta målen nås. FOI anser dock inte att det är möjligt att mäta vilket mervärde en viss insats har för den operativa förmågan:

Vid värdering av operativ förmåga är det inte möjligt att exakt kunna mäta hur mycket en viss intervention, till exempel ett nytt personalförsörjningssystem, en viss anskaffning av materiel eller en viss insats påverkar den operativa förmågan på en aggregerad nivå. Operativ förmåga har ofta långa ledtider, även om en förändring kan iakttas. En interventionsteoris giltighet kan förmodligen bedömas först efter några utfall, d.v.s. över ett antal år.¹¹²

5.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser och bedömningar

5.5.1 FXM gör en bred tolkning av sitt bidrag

Statskontoret konstaterar att FXM gör en bredare tolkning av sitt bidrag än vad Försvarsmakten gör. FXM redovisar i enlighet med sin definition inte bara de direkta och indirekta ekonomiska nyttorna, utan också sitt bidrag till försvars- och säkerhetspolitiken. FXM anser exempelvis att export av vissa system till länder mycket långt från Sverige bidrar till säkerhet genom att säkra handelsvägar som Sverige är beroende av. I flera av fallen är nyttorna dessutom ett resultat av exportaffärer som gjordes långt innan FXM bildades. FXM:s tolkning av operativ förmåga stämmer heller inte överens med vad regeringen beskriver som syftet med statens exportstöd.

Statskontoret bedömer att FXM:s verksamhet bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga men att det inte går att avgöra hur stort detta bidrag är. FXM gör en bredare tolkning än Försvarsmakten beträffande sitt bidrag till den operativa förmågan. FXM:s tolkning av den operativa förmågan överensstämmer heller inte med syftet med statens exportstöd.

¹¹¹ FOI (2013) *Att värdera operativ förmåga i styrning av Försvarsmakten*.

¹¹² FOI (2013) *Att värdera operativ förmåga i styrning av Försvarsmakten*, s. 49.

5.5.2 Operativ förmåga är inte ett lämpligt mått på resultatet av verksamheten

Kostnadsdelningen innebär ett ekonomiskt tillskott för Försvarmakten (i form av kostnadsbidrag). FXM kan dock inte påverka, och än mindre redovisa, hur mycket operativ förmåga som dessa medel resulterar i eftersom det bara är Försvarmakten som kan påverka omvandlingen av resurser till förmågor. Det går att följa upp vilka resurser eller kostnadsminskningar som Försvarmakten får tack vare en exportaffär, men inte vilka förmågor detta i sin tur resulterar i. FOI har också visat att det även inom Försvarmakten är svårt att följa en interventions effekter på den operativa förmågan.

Samma sak gäller för olika former av samarbeten som en exportaffär kan leda till. De ger Försvarmakten möjlighet att utvecklas och att samutnyttja resurser med andra länder, men i vilken utsträckning detta ökar den operativa förmågan ligger utanför FXM:s kontroll.

Det är också svårt att avgöra hur och i vilken omfattning FXM:s verksamhet påverkar möjligheten att behålla nödvändig kompetens i svenskbaserad försvarsindustri. Man kan sannolikt argumentera för att denna försvarsnytta finns, men för att kunna belägga eventuella effekter av FXM:s verksamhet krävs mycket långa tidsintervall och ett kontrafaktiskt resonemang som snarast är en forskningsuppgift.

FXM har som del av sin avnämrandeundersökning tillfrågat industrin om myndigheten bidrar positivt till deras ekonomiska resultat. Statskontoret konstaterar att regeringens syfte med exportfrämjandet inte primärt är att stötta industrins resultat men att liknande mått kan indikera industrins egen syn på FXM:s bidrag i ett kortare tidsperspektiv.

Vissa prestationer kan mer direkt ge ett faktiskt resultat. Ett exempel är att FXM efter en marknadsanalys kom fram till att Sverige inte ska lägga en offert angående att sälja Gripen till Danmark eftersom det ansågs troligt att Danmark skulle välja ett annat alternativ, och resurserna man lade på en kampanj skulle vara bortkastade. Denna typ av analyser är sådant som myndigheten själv kan påverka.

Statskontoret bedömer att FXM endast ger ett indirekt bidrag till Försvarmaktens operativa förmåga, eftersom det bara är Försvarmakten själva som kan påverka hur resurser omsätts till sådan förmåga. Det är också bara Försvarmakten som kan bedöma i vilken utsträckning exportstödet bidrar till detta. Det innebär att operativ förmåga inte är ett lämpligt mått för att redovisa FXM:s resultat. Myndighetens resultat bör i första hand mätas på ett sätt som speglar faktiska resultat och som myndigheten kan påverka mer direkt.

6 Slutsatser och utvecklingsfrågor

När regeringen inrättade FXM var syftet att åstadkomma en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn, bättre prioriteringar och en mer transparent process för det statliga försvarsexportstödet. I detta kapitel redovisar vi om inrättandet av FXM har infriat detta syfte, och i så fall hur (delfråga 7). Vi besvarar också frågan om myndighetens uppgifter behöver tydliggöras (delfråga 5). Vi avslutar kapitlet med Statskontorets förslag.

6.1 Syftet med FXM:s bildande är till stor del uppfyllt

Statskontoret bedömer att de syften regeringen angav i samband med att FXM bildades till stor del är uppfyllda (se tabell 15 nedan). Det gäller även det bakomliggande motivet för myndighetens bildande, integritetsproblematiken, eftersom rollerna att främja och upphandla skilts åt.

Tabell 15 I vilken utsträckning har syftet med FXM:s bildande uppnåtts

	Statlig helhetssyn	Prioriteringar	Transparent process	Effektivare verksamhet
Statskontorets iakttagelser	+ En myndighet + Kärnverksamhet + Överblick + Koordinering av svenska insatser	+ Tydlig process + Dialog och samråd + Behoven vägs samman + Analys av försvarsnytta + Försvars- och säkerhetspolitisk bedömning + Kunskapsuppbyggnad ger beredskap	+ Verksamheten är mer synlig + Tydligare rollfördelning + En väg in + En formell ansökningsprocess + Förutsättningar för ekonomisk transparens - Svårt få ekonomisk överblick	+ Tydligare processer + Bredare analyser + Ökad samordning + Gemensam prioriteringsprocess + Ökad helhetssyn + Formell ansökningsprocess - Längre handläggningstid av ansökan - viss dubbling av kompetens
Statskontorets bedömning	+	+	+	+

Statskontorets analys visar att bildandet av FXM har lett till en tydligare rollfördelning och inneburit en ambitionshöjning av statens exportstöd. Verksamheten har blivit *en* myndighets kärnverksamhet, vilket har gett flera effekter såsom en enhetlig och formaliserad ansökningsprocess, ökad samordning av statens insatser och ökad specialisering hos personalen. FXM har bidragit till att statens exportstöd har fått ett ökat fokus på analys och exportfrämjande, det vill säga aktiviteter för att främja svensk försvarsexport i bred mening.

6.1.1 FXM har utvecklat en process för att prioritera

Den process för inriktnings- och prioriteringsarbete som FXM infört har skapat förutsättningar för bättre prioriteringar av det statliga exportstödet. Enligt Statskontoret är inriktning och prioritering av exportstödet en förutsättning för att kunna utnyttja försvarsmyndigheternas resurser på ett effektivt sätt.

FXM:s process för prioriteringar involverar både försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin. Tidigare gjorde varje myndighet sina egna prioriteringar av det statliga exportstödet, men nu vägs de olika behoven samman. Utöver detta gör FXM en analys av försvarsnyttan med en exportaffär. Myndigheten analyserar också de försvars- och säkerhetspolitiska konsekvenserna av en eventuell export samt sannolikheten för att en viss kampanjsatsning ska leda till en exportaffär.

För att se om bildandet av FXM har lett till bättre prioriteringar har Statskontoret framför allt tittat på den process som ligger till grund för de faktiska prioriteringarna. Vi har inte gjort någon egen bedömning av om dagens prioriteringar är bättre än de som gjordes tidigare. Intervjuer med företrädare för både försvarsmyndigheterna och industrin tyder dock på att de inte ifrågasätter FXM:s prioriteringar. Tvärtom uppskattas den process som FXM använder för att ta fram sitt inriktnings- och prioriteringsdokument eftersom den är tydlig och innefattar både dialog och samråd.

Även om processen skapat förutsättningar för bättre prioriteringar har FXM begränsat utrymme att prioritera eftersom verksamheten i relativt stor utsträckning styrs av yttre faktorer. FXM:s inriktnings- och prioriteringsarbete bygger dock upp en gemensam kunskap hos försvarsmyndigheterna om vilka produkter och länder som kan bli aktuella för exportstöd under den kommande fyraårsperioden. Denna kunskap ger en viss beredskap för att kunna agera och prioritera i en händelsestyrd verksamhet.

Statskontoret bedömer att FXM:s inriktnings- och prioriteringsarbete skapat förutsättningar för bättre prioriteringar. Statskontoret kan dock inte bedöma om prioriteringarna i sig är bättre eller sämre än tidigare.

6.1.2 FXM:s bildande har bidragit till en ökad statlig helhetssyn

Innan FXM bildades hade FOI, Försvarsmakten och FMV i uppdrag att ge exportstöd, men i och med att FXM bildades fick *en* myndighet ett tydligt utpekat ansvar för detta. FXM har också exportstödet som sin huvuduppgift medan det tidigare var en liten uppgift för de ansvariga myndigheterna.

Statskontorets analys visar att FXM:s inriktnings- och prioriteringsprocess ger myndigheten överblick över både försvarsindustrins och Försvarsmaktens behov samt försvarsmyndigheternas resurser. Innan FXM fanns gjorde varje

myndighet sina egna separata prioriteringar, men ingen hade ett utpekat ansvar för att sammanställa en helhetsbild. Detta gav inte samma överblick.

Främjandet av försvarsexport är FXM:s kärnverksamhet och myndighetens resultat mäts i form av framgångsrikt exportstöd. Detta ger starkare incitament att verksamhetsutveckla just främjandet. Försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin anser att främjandeinsatserna är bättre koordinerade nu än tidigare. Exempelvis har de svenska insatserna för att främja försvarsexporten vid internationella mässor blivit mer samordnade.

Vidare gör FXM en samlad prioritering av såväl främjande insatser som exportstödförfrågningar.

Statskontoret bedömer att bildandet av FXM har bidragit till en ökad statlig helhetssyn.

6.1.3 Processen för exportstöd är mer transparent

Enligt Statskontoret kännetecknas en transparent process för exportstöd av att man kan förstå vem som ska göra vad och varför, vilka som får stöd och varför, hur mycket exportstödet kostar och vilket resultat det ger.

Inledningsvis kan vi konstatera att bildandet av FXM har gjort exportstödet mer synligt eftersom verksamheten i dag bedrivs i en separat myndighet med ett eget anslag och redovisas i en separat årsredovisning. Exportstödet är därmed mer synligt samt lättare att styra, redovisa och följa upp.

FXM:s bildande har också lett till en tydligare rollfördelning eftersom upphandling och främjande har separerats. Våra intervjuer visar också att industrin vet vem de ska vända sig till, och att det finns en väg in. I dag finns vidare en formell process för att ansöka om exportstöd. Dessutom är inriktnings- och prioriteringsdokumentet ett underlag för att bedöma vilka ansökningar som ska beviljas stöd, och i processen för att ta fram dokumentet deltar berörda aktörer både i dialoger och i samråd. Sammantaget bidrar detta till en mer transparent process.

Det är dock framför allt FXM:s verksamhet som blivit mer synlig. En stor del av det faktiska stödet genomförs av Försvarsmakten, FMV och FOI, och där är verksamheten inte lika synlig. Statskontoret konstaterar att det är svårt att få en bild av de faktiska kostnader som uppstår hos de andra försvarsmyndigheterna och hur kostnadstäckningen beräknas. Behovet av transparens är ännu större eftersom verksamheten finansieras med flera olika typer av medel (anslag, avgifter och intäkter från försäljning av lös egendom).

Verksamheten har alltså blivit mer synlig i och med att FXM bildades, men det är trots detta svårt att få en samlad bild av myndighetens finansiering och de andra penningflödena genom myndigheten. FXM redovisar inte kostnaderna och intäkterna för den del av verksamheten som finansieras med intäkter på ett tillräckligt transparent sätt.

Statskontoret bedömer att verksamheten och processen för exportstöd sammantaget har blivit mer transparent än tidigare. Samtidigt kan transparensen i den ekonomiska redovisningen öka.

6.1.4 Förbättrade förutsättningar för en effektiv verksamhet

I vår bedömning av effektiviteten utgår vi från den jämförelse vi gör i kapitel 4 av hur verksamheten bedrivs i dag och hur den bedrevs innan FXM bildades. Vårt fokus är att se om det i dag finns bättre förutsättningar för att säkerställa att statens resurser används effektivt.

Innan FXM bildades var ansvaret för det statliga exportstödet delat mellan försvarsmyndigheterna, och deras insatser skedde i större utsträckning ad hoc-mässigt. Sedan FXM bildades har arbetet fått tydligare processer. Insatserna utgår ifrån bredare analyser och främjandet prioriteras och koordineras i högre utsträckning än tidigare. FXM:s bildande har på så sätt inneburit en kvalitetshöjning av exportstödet. Det har också blivit lättare att säkerställa att statens resurser används effektivt.

Den ökade statliga helhetssynen och den förbättrade processen för inriktning och prioritering bidrar också till en effektivare verksamhet. FXM har exportfrämjandet som kärnuppgift och försvarsnyttan som utgångspunkt för hela sin verksamhet. Statens främjandeinsatser vid exempelvis mässor har blivit bättre samordnade sedan FXM:s tillkomst. FXM ser också bland annat försäljning av övertalig materiel som ett led i främjandet. Försäljning av till exempel övertaliga bandvagnar ses då som en möjlighet att knyta till sig en framtida köpare av nästa generations bandvagnar. Om kunden blir nöjd ökar möjligheten att det landet köper svenskt även nästa gång. Detta är en potentiell effektivisering av verksamheten som beror på att FXM har detta som sin huvuduppgift.

En del företrädare för industrin är kritiska mot att det i dag tar längre tid än tidigare innan staten meddelar om exportstöd beviljas eller inte. Att ansökningsprocessen i dag tar längre tid beror enligt vår mening på att det görs en mer omfattande och enhetlig bedömning av ansökningarna än tidigare. Man säkerställer också att statens resurser inte läggs på främjande av export som inte är förenligt med lagstiftningen.

Det finns dock några faktorer som gör att konstruktionen med en separat exportfrämjande myndighet kan hämma effektiviteten. Som vi nämnt tidigare är FXM beroende av kompetens hos främst Försvarsmakten och FMV för att kunna genomföra stödinsatser. Myndigheten kontrollerar med andra ord inte hela resurskedjan när stödinsatser ska genomföras. Statskontoret förordar inte en lösning där FXM kan styra över övriga myndigheters resurser, men konstaterar att den nuvarande konstruktionen kan minska effektiviteten.

Den leder också till en viss dubblering av kompetens eftersom samma kompetens till viss del finns hos båda myndigheterna. Redan stödutredningen

uppmärksammade att det kan vara effektivt att använda samma personal och kompetens i upphandlingar och vid exportkampanjer för samma materiel-system. Det innebär dock att samma personal arbetade med främjande, försäljning och upphandling, och de dubbla roller som då uppstod var själva anledningen till att myndigheten bildades.

Statskontoret bedömer att det i dag finns bättre möjligheter till en effektiv resursanvändning, och att arbetet utgår från tydligare processer och bredare analyser än innan FXM bildades. Dessutom är statens exportstöd mer koordinerat än tidigare.

6.2 Statskontorets förslag till regeringen

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa och analysera om myndighetens uppgifter behöver tydliggöras (delfråga 5). Statskontoret ska också föreslå åtgärder som kan förtydliga och utveckla regeringens styrning av myndigheten. I uppdraget ingår däremot inte att lämna förslag som riktar sig till FXM.

6.2.1 Utveckla målen för verksamheten

Regeringen har varken i instruktionen eller regleringsbreven preciserat några specifika mål för FXM:s verksamhet. Detta medför att det blir svårt att mäta måluppfyllelsen. Regeringen anger främst vilken verksamhet myndigheten ska bedriva och hur. Instruktionen eller regleringsbreven innehåller inte heller någon tydlig signal om hur verksamheten ska prioriteras. I FXM:s instruktion ger regeringen myndigheten ett bredare mandat än vad som framgår av syftet med exportstödet som det är formulerat i försvarsbeslutet från 2009. Enligt syftet ska statligt exportstöd bedrivas för att ge kostnadsdelning och för att behålla försvarsviktig kompetens i industrin. I Försvarexportsutredningens kommittédirektiv skriver regeringen att det också kan finnas försvars- och säkerhetspolitiska fördelar med att ha en aktiv försvarsindustri i landet. Detta återkommer i FXM:s instruktion där regeringen anger att myndigheten ska bedriva sin verksamhet så att den ger just försvars- och säkerhetspolitiska fördelar. Detta har enligt Statskontoret gett FXM ett bredare mandat än syftet med försvarexportstödet enligt försvarsbeslutet.

Statskontoret föreslår att regeringen ser över både FXM:s instruktion och regleringsbrev för att förtydliga målen för verksamheten. Statskontoret föreslår också att regeringen i samband med detta förtydligar vilka försvars- och säkerhetspolitiska fördelar som försvarexportstödet förväntas bidra till.

6.2.2 Förtydliga när avgifter får tas ut

FXM:s verksamhet är i dag i huvudsak anslagsfinansierad men myndigheten kan ta ut avgifter för sin verksamhet. Regeringen har dock inte angett för vilken verksamhet eller i hur stor utsträckning. Detta medför att de finansiella ramar som riksdagen satt upp för verksamheten riskerar att inte bli styrande

för verksamhetens omfattning. En omfattande avgiftsfinansiering kan också leda till att industrins önskemål får för stort inflytande på prioriteringarna.

Statskontoret föreslår därför att regeringen förtydligar för vilken verksamhet eller i hur stor utsträckning avgifter kan tas ut.

6.2.3 Mät med andra mått än operativ förmåga

FXM är en främjande myndighet med målet att skapa försvarsnytta. Det viktigaste bidraget till Försvarsmaktens operativa förmåga har hittills varit ekonomiskt, främst i form av kostnadsdelning. Det är därför mer lämpligt att FXM redovisar och följs upp mot kostnadsdelning än det bredare måttet operativ förmåga.

Det finns dock vissa begränsningar med måttet kostnadsdelning som man bör vara medveten om. Huruvida en exportaffär blir av eller inte beror på en mängd vitt skilda faktorer, varav många ligger utanför FXM:s kontroll. Statskontoret bedömer att även om FXM bidrar till ett förhandlingsresultat är det en rad andra faktorer och aktörer utanför deras kontroll som påverkar resultatet i hög utsträckning. Detta gör att FXM bara delvis kan påverka resultatet. Det är dock sällan möjligt att hitta mått som myndigheter själva helt kan påverka. Därför anser vi att kostnadsdelning ändå kan vara ett användbart sätt att redovisa myndighetens resultat på.

Statskontoret menar att FXM:s verksamhet först och främst bidrar till processen (analys, transparens, prioriteringar, antikorrupsionsarbete etc.) och i andra hand, och mer indirekt, till resultatet (mängden export). I en ifrågasatt verksamhet är det extra viktigt att myndigheten har processer som är transparenta och säkerställer att statens resurser används inom de givna ramarna. Utifrån syftet med FXM:s bildande ser Statskontoret exempelvis positivt på det återkommande kravet om att FXM ska redovisa sina aktiva åtgärder för ökad transparens inom myndighetens område.

Statskontoret föreslår att regeringen följer upp FXM:s verksamhet med mått som speglar deras främsta bidrag till exportstödet och som verksamheten kan påverka direkt.

6.2.4 Öka transparensen i FXM:s ekonomiska redovisning

Som framkommit i denna rapport är det svårt att få en heltäckande bild av FXM:s totala finansiering. Med nuvarande finansieringsmodell är det också svårt att kartlägga storleksordningen på penningflödena.

Transparens är viktigt för det statliga stödet av försvarsexport. Denna export innefattar stora affärer och avtal som till vissa delar är sekretessbelagda, vilket får konsekvenser för både styrningen och redovisningen. Delar av regeringens styrning sker i öppen form (instruktion och regleringsbrev) medan andra delar skyddas av sekretess (bemyndiganden). Till detta kommer informell styrning.

FXM redovisar vissa resultat i öppen form och andra inte. Mot bakgrund av detta anser Statskontoret att det är extra viktigt, att om möjligt, vara tydlig i såväl styrning, prioriteringar som redovisning.

Ökad transparens i det statliga stödet av försvarsexporten var en av anledningarna till att FXM inrättades. Även om transparensen i vissa delar har blivit bättre finns det utrymme för förbättringar. De avtal som FXM ingår kan omfatta flera olika typer av medel eftersom en affär kan generera intäkter från både avgifter och försäljning av lös egendom. Till detta kommer kostnadsersättningar mellan myndigheter. Det är viktigt med transparens i dessa delar för att få en överblick över de ekonomiska flödena.

Statskontoret föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att öka transparensen i FXM:s ekonomiska redovisning. Det kan exempelvis handla om tydligare krav på återrapportering.

6.2.5 Kräv bättre redovisning av resultat och effekter

FXM:s redovisning av verksamheten och dess resultat har förbättrats men Statskontoret anser att det fortfarande finns relativt stora brister i redovisningen. Den öppna årsredovisningen hålls på en övergripande nivå. Även i den sekretessbelagda redovisningen är informationen relativt knapphändig.

Statskontoret är medvetet om att det är svårt att redovisa resultat och effekter av främjande verksamhet, och i FXM:s fall försvåras arbetet ytterligare av att det saknas tydliga och mätbara mål för verksamheten. Det ingår dock i myndighetens uppgift att operationalisera sina mål. Detta har FXM enligt Statskontorets bedömning inte lyckats med.

Trots återkommande krav i regleringsbrev har myndigheten inte heller tagit fram resultatindikatorer eller nyckeltal för att visa att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och med god kvalitet och hushållning.

Statskontoret föreslår att regeringen skärper kraven på FXM att följa upp och redovisa resultaten av myndighetens verksamhet.

6.2.6 Prissätt kostnaderna för exportstöd

Flera av de intervjuade företagen påtalar att exportstödsavtalen med FXM inte anger vilka belopp FXM kommer att fakturera företaget. FXM menar att kostnader för stödet exempelvis resor ska vara kommunicerade, överenskomna och dokumenterade mellan myndigheten och företaget innan de beställs eller företas. Detta framgår enligt FXM av samtliga uppdrag som myndigheten lägger på försvarsmyndigheterna. FXM menar dock att det är svårt att i förhand specificera kostnaderna för en viss insats. Kostnaden för samma stöd kan nämligen variera beroende på om stödet utdelas inom För-

svarsmaktens ordinarie övningsverksamhet eller utöver den ordinarie verksamheten. Det senare medför högre kostnader. Trots detta ser Statskontoret anledning att försöka göra företagens kostnader mer förutsägbara.

Statskontoret föreslår därför att regeringen ger FXM i uppdrag att ta fram en modell för vilka kostnader som kommer faktureras företagen.

6.2.7 Tydliggör vad exportstödet kostar staten

Det är fortfarande svårt att se vad exportstödet kostar staten totalt. Kostnaderna för FXM:s verksamhet har visserligen blivit synligare, och till viss del gäller det även Försvarsmakten och FMV eftersom myndigheterna fakturerar FXM. Men enligt samverkansöverenskommelsen mellan FXM och Försvarsmakten ska Försvarsmakten generellt bära lönekostnaderna för den egna personalen. Detta gör att Försvarsmakten fortfarande bär en del av kostnaderna för exportstödet inom sitt anslag. Det framgår inte av Försvarsmaktens redovisning hur stora dessa kostnader är. Det går därför inte att få en bild av exportstödet totala omfattning.

Statskontoret föreslår att regeringen säkerställer att den totala omfattningen av det statliga exportstödet redovisas på ett tydligt sätt.

6.2.8 Tydligare koppling mellan investering och export

I *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (SOU 2014:15) föreslås en ny planeringsprocess för försvarsmateriel. Ett sätt att skapa bättre framförhållning inom exportstödet kan vara att koppla stödets inriktning och prioritering till planeringsprocessen för investeringar i försvarsmateriel. Detta skulle hjälpa till att säkerställa att exportstödet blir en integrerad del i Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning. Dessutom skulle det främja en bättre och mer långsiktig planering kring avyttring av övertalig materiel. Det är positivt om Försvarsmakten tidigt kan identifiera och kommunicera vilken materiel myndigheten kommer att avyttra, för då ökar möjligheten att hitta en lämplig kund ur ett försvarsnyttoperspektiv och att använda övertalig materiel i främjandearbetet. Enligt FXM blir denna materiel allt mer avancerad och därmed blir det allt viktigare att försäljningen av övertalig materiel ingår i den långsiktiga materielpianeringen.

Statskontoret föreslår därför att regeringen överväger att göra inriktningen och prioriteringen av exportstödet till en del av planeringsprocessen för investeringar i försvarsmateriel.

6.2.9 Transparens i exportstödet är fortsatt viktig

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2015 att nödvändigt exportstöd i fortsättningen kan genomföras inom en annan myndighetsstruktur, med bibehållna krav på affärsmässighet och transparens men med högre kostnadseffektivitet. Statskontoret har inte haft i uppdrag att utreda detta. Oavsett vem

som kommer att ansvara för det statliga exportstödet är det viktigt att verksamheten är transparent. FXM bildades just för att öka transparensen och undvika den integritetsproblematik som tidigare fanns när samma myndighet både främjade och upphandlade. Det är viktigt att regeringen säkerställer att detta problem inte uppstår igen.

Statskontoret föreslår att regeringen i sin styrning värnar transparensen i verksamheten oavsett hur den är organiserad. I detta arbete bör regeringen beakta de lärdomar som presenteras i denna rapport.

Referenser

Ds 2008:48 *Försvaret i användning*.

Kommittédirektiv 2009:114 *En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel*.

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU21 *Vårtilläggsbudget för 2010*.

Finansutskottets betänkanden 2014/15:FiU1 *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna*.

FMV (2013) *Redovisning av FMV:s syn på konsekvenser av en skärpt exportkontroll för svensk försvarslogistik*. Dnr 13FMV2046-3:1.

FOI (2013) *Att värdera operativ förmåga i styrning av Försvarmakten*. Dnr FOI-R--3632—SE.

FXM (2011) *Överenskommelse mellan Försvarmakten och Försvarsexportmyndigheten*. Dnr FXM 2011/188:1.

FXM (2013) *Beslut om införande av avgifter vid exportstöd*. Dnr FXM 2012/579:2.

FXM (2013) *Försvarsnytta Gripen*. Dnr FXM 2013/34/115:1.

FXM (2013) *Inriktnings- och prioriteringsarbete för Försvarsexportmyndighetens verksamhet*. Bilaga till Dnr FXM 2012/588:30.

FXM (2014) *Framställan om ändring i förordningen med instruktion för Försvarsexportmyndigheten och regleringsbrevet för budgetår 2014*. Dnr FXM 2014/12/272:2.

FXM (2014) *Försvarsexportmyndighetens bidrag till Försvarmakten operativa förmåga för verksamhetsåret 2013*. Bilaga till Dnr FXM 2014/34/250:1.

FXM (2014) *Försvarsexportmyndighetens interna verksamhetsanalys 2014*. Dnr FXM2014/34/336:1.

FXM (2014) *Inriktnings- och prioriteringsarbete för Försvarsexportmyndighetens verksamhet*. Bilaga till Dnr FXM 2013/31/364:36.

Försvarets materielverk årsredovisning 2009.

Försvarsdepartementet (2009) *Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarmakten*. Rapport från stödotredningen FÖ2009:a.

Försvarsdepartementet (2010) *Fundament för en ny försvarsmyndighet – redovisning från försvarsexportmyndigheten*. Dnr Fö 2010/291/MIL.

Förvarsdepartementet (2010) *Inrättandet av Förvarsexportmyndigheten – slutredovisning från Förvarsexportutredningen*. Dnr Fö 2010/1418/MFU.

Förvarsexportmyndigheten Budgetunderlag för 2013-2015, 2014-2016 och 2015–2017.

Förvarsexportmyndigheten verksamhetsplan för 2013 och 2014-2015.

Förvarsexportmyndigheten årsredovisning 2010, 2011, 2012 och 2013.

Motion 2014/15:2841, Utgiftsområde 6 Förvar och samhällets krisberedskap.

Proposition 1997/98:83 *Förändrad styrning av Förvarsmakten*.

Proposition 2008/09:140 *Ett användbart förvar*.

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*, utgiftsområde 6.

Proposition 2009/10:99 *Vårtilläggsbudget för 2010*.

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*, utgiftsområde 6.

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 6.

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 6.

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde.

Proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 6.

Regeringens skrivelse 2013/14:114 *Strategisk exportkontroll 2013 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*.

Regleringsbrev för budgetåret 2010, 2011, 2012, 2013 och 2014 avseende Förvarsexportmyndigheten.

Riksdagsskrivelse 2009/10:348.

Riksdagsskrivelse 2014/15:29.

Riksrevisionen (2012) *Förvarsexportmyndighetens årsredovisning 2011 Revisionsrapport*. Dnr 32-2011-0653.

Riksrevisionen (2013) *Förvarsexportmyndighetens årsredovisning 2012 Revisionsrapport*. Dnr 32-2012-0605.

SOU 1996:98 *Vem styr Förvaret?*

Regeringsuppdraget



Försvarsdepartementet



Regeringsbeslut 5

2014-04-10 Fö2014/708/MFU

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att följa upp Försvarsexportmyndighetens verksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera och följa upp Försvarsexportmyndighetens verksamhet samt lämna eventuella förslag på åtgärder som kan förtydliga och utveckla regeringens styrning av myndigheten. I uppdraget ingår att belysa och analysera

- myndighetens bidrag till, och påverkan på, Försvarsmaktens operativa förmåga, hur Försvarsexportmyndigheten bedömer och redovisar verksamhetens mervärde till, och påverkan på, Försvarsmaktens operativa förmåga och om detta mervärde är uppföljningsbart,
- rollfördelningen och samverkan mellan Försvarsexportmyndigheten, övriga myndigheter och försvarsindustrin, inklusive rätten att initiera exportsatsningar samt försäljning och upplåtelse,
- Försvarsexportmyndighetens verksamhetsprioriteringar i relation till myndighetens instruktionsenliga uppgifter,
- hur Försvarsexportmyndighetens anslag används i förhållande till instruktion och regleringsbrev,
- behov av att tydliggöra myndighetens uppgifter,
- myndighetens totala finansiering och om den följer EA-regelverket,
- om och hur inrättandet av Försvarsexportmyndigheten har medfört en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn, bättre prioriteringar och en mer transparent process rörande exportstöd och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn.

Försvarsexportmyndigheten, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk och Inspektionen för Strategiska produkter ska bistå Statskontoret med de uppgifter som

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgränd 9

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 89

E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

behövs för uppdragets genomförande. Försvarmakten ska särskilt ge sin syn på hur Förvarsexportmyndighetens verksamhet bidragit till och påverkat Försvarmaktens operativa förmåga.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) om uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) senast den 18 december 2014.

Ärendet

Den 17 december 2009 beslutade regeringen kommittédirektivet En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel (dir 2009:114). En särskild utredare fick i uppdrag att vidta de åtgärder som krävs för bildandet av en ny myndighet med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel inom försvarssektorn. Enligt direktivet ska en utvärdering av myndigheten göras efter fem år.

Utredningen, benämnd Förvarsexportutredningen (Fö 2009:05), lämnade den 30 juli 2010 sin slutredovisning Inrättandet av Förvarsexportmyndigheten.

Den 1 augusti 2010 bildades Förvarsexportmyndigheten.

Mot bakgrund av att myndigheten år 2015 verkat i fem år finns ett behov av att under 2014 genomföra en utvärdering för att vid behov ha möjlighet att justera myndighetens verksamhet inför verksamhetsåret 2016.

På regeringens vägnar



Carl Bildt


Andreas Savelli

Kopia till

Försvarmakten

Försvarexportmyndigheten

Försvarets materielverk

Inspektionen för strategiska produkter

Totalförsvarets forskningsinstitut