



Försvarexportmyndigheten

Skrivelse

2015-02-26

FXM2015/11/70:2

## Försvarexportmyndighetens budgetunderlag 2016-2018

**Anslag 1:12 Försvarexportmyndigheten uppgår 2016 till 48 213 tusen kronor enligt HERMES.**

**Försvarexportmyndigheten (FXM) föreslår inför år 2016 att:**

- FXM före sommaren 2015 återkommer med omställningskostnader kopplade till myndighetens omstrukturering,
- FXM får disponera avgifter för exportfrämjande till stöd för företag, upp till full kostnadstäckning,
- FXM får disponera intäkter inom ramen för den mellanstatliga försvarexportverksamheten, upp till full kostnadstäckning,
- FXM får disponera intäkter inom ramen för Försvarsmaktens försäljningsuppdrag till FXM, upp till full kostnadstäckning,
- FXM fortsatt får disponera en räntekontokredit i Riksgäldskontoret på 7 000 miljoner kr,
- FXM fortsatt får en låneram i Riksgäldskontoret på 7 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar.



## 1. En ny verksamhetsinriktning

### 1.1 Budgetunderlag för 2016-2018

Mot bakgrund av uppdraget i regleringsbrevet för 2015 att förbereda och genomföra åtgärder, i enlighet med regeringens prioriteringar, för att möta den planeringsinriktning för anslaget 1:12 Försvarsexportmyndigheten som angavs i riksdagsbeslutet för statsbudgeten i december 2014, fokuseras föreliggande budgetunderlag på detta. Den sedvanliga genomgången av verksamhetens utveckling och behov inför den kommande perioden utlämnas därmed i huvudsak.

Myndigheten noterar att exportmöjligheterna för försvarsindustrin i Sverige också fortsättningsvis i ökande omfattning kan förutsättas finnas i länder utanför det traditionella transatlantiska området och att detta samtidigt är marknader där det statliga stödet bedöms vara av relativt större betydelse för att stärka företagens konkurrenskraft och exportmöjligheter. Den av ISP nyligen redovisade statistik som pekar på en relativ ökning av exporten till Europa 2014 motsäger inte detta då den hänför sig till utförsel enligt kontrakt som slutits tidigare. FXM:s bedömning av exportstödsbehov utgår från företagens bedömningar av stödbehov åren framöver. De behov och de bedömningar som myndigheten redovisade i budgetunderlaget för perioden 2015-2017 kvarstår därför, men kommenteras inte vidare. (I bilagan till föreliggande budgetunderlag redovisas myndighetens bedömning av marknadens utveckling).

### 1.2 Verksamhetens utgångspunkter

Före FXM:s bildande i augusti 2010 var den exportfrämjande verksamheten för försvarssektorn uppdelad på flera myndigheter ("allas uppgift, ingens ansvar") och där t.ex. Försvarets materielverk (FMV) hade dubbla roller som både upphandlare och främjare/säljare i relation till företagen. För att skapa en statlig helhetssyn, öka transparensen, undvika motstridiga roller och bättre prioritera de statliga insatserna bildades FXM.

Detta gav försvarsindustrin en enda statlig företrädare att vända sig till för exportstöd. Från att ha varit en sidouppgift utspridd på flera försvarsmyndigheter har dessa frågor utvecklats till en egen profession med kunskap och analysförmåga om försvarsmateriel och marknader, inklusive regionalt fokus, i en egen myndighet som agerar med långsiktiga och strategiska hänsynstaganden till nytta för Försvarsmaktens (FM) långsiktiga materielförsörjning och svensk försvars- och säkerhetspolitik i övrigt<sup>1</sup>. Att kunna bedöma detta var därmed en uppgift för myndigheten och en utvecklad analysförmåga gjordes till grund för verksamheten.

<sup>1</sup> Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten. Rapport från Stödutredningen (Fö 2009: A). Kommittédirektiv (Dir. 2009:114). En ny myndighet med ansvar för exportstöd till försvarsindustrin och försäljning av övertalig materiel, 2009-12-17). Fundament för en ny försvarsmyndighet – redovisning från Försvarsexportutredningen (Fö 2009:05), 2010-02-15. Inrättandet av Försvarsexportmyndigheten – slutredovisning från Försvarsexportutredningen (Fö 2009:05), 2010-07-30.



I december 2014 presenterade Statskontoret sin uppföljning av myndigheten<sup>2</sup>, en uppföljning som beslutades vid FXM:s bildande. I rapporten gör Statskontoret bedömningen att regeringens syften med att bilda FXM – statlig helhetssyn, transparens, bättre prioriteringar och en effektivare verksamhet – till stor del är uppfyllda. Statskontoret framför vidare *”att FXM:s verksamhet först och främst bidrar till processen (analys, transparens, prioriteringar, antikorrupcionsarbete etc.) och i andra hand, och mer indirekt, till resultatet (mängden export)”*<sup>3</sup>.

Nyttan med FXM var därmed inte avsedd att direkt mätas i mängden export, utan att helhetssyn, tydliga roller och strukturerade processer skulle skapa översyn, kontroll och en bättre inriktad verksamhet. Detta skulle i sin tur mer effektivt stödja konkurrenskraft och möjligheter att vinna exportaffärer där det var prioriterat.

Efterfrågan på svenska system – också utöver stridsflygsystemet JAS 39 Gripen – har till stor del ökat på grund av att den globala ekonomiska krisen lett till ökade krav på kostnadseffektivitet i snart sagt alla länder, vilket gynnar svensk industri. Det positiva och kraftigt ökade intresset från andra länder att anskaffa och ingå mellanstatliga samarbeten kring stridsflygsystemet JAS 39 Gripen innebär att försvarsexportverksamheten och det internationella samarbete som följer av detta, har fört upp Sverige till en försvarsindustriell nivå där vi konkurrerar med de absolut främsta och mest kvalificerade leverantörerna av stridsflygsystem. Försvarsexportverksamheten är därför en del i ett större strategiskt sammanhang.

## 2. Verksamheten 2016-2018

### 2.1 Omstrukturering av verksamheten

Enligt FXM:s regleringsbrev för 2015 ska myndigheten *”vid förberedande och genomförande av rationaliseringsåtgärder inför 2016 säkerställa en erforderlig allokering av disponibla resurser till prioriterad verksamhet”*<sup>4</sup>. Den prioriterade verksamheten anges till *”att lämna anbud/offert, att förvalta befintliga avtal, att utföra försäljningsverksamhet på uppdrag av Försvarsmakten samt att lämna exportstödsuppdrag”*. Myndigheten ska vidare *”redovisa hur myndighetens verksamhet ska organiseras och bedrivs utifrån de minskade ekonomiska ramarna som framgår av riksdagens beslut om budget för 2015”*.

Den nya inriktningen innebär en annan målbild och verksamhetsidé än den som låg till grund för myndighetens bildande (se avsnitt 1.2 ovan). Den beslutade reduktionen av anslagsnivån till cirka 48 miljoner kronor innebär en anslagsreduktion om nästan 30 procent i relation till nuvarande anslagsnivå och en anslagsnivå som motsvarar 60

<sup>2</sup> Tydligare roller och ökad transparens – en uppföljning av Försvarsexportmyndigheten, Statskontoret (2014:30.)

<sup>3</sup> Tydligare roller och ökad transparens – en uppföljning av Försvarsexportmyndigheten, Statskontoret (2014:30.), avsnitt 6.2.3, s. 84.

<sup>4</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försvarsexportmyndigheten.



procent i relation till den anslagsnivå mot vilken myndigheten och verksamheten dimensionerades då den bildades.

Den omfattning på förändring som detta innebär leder till att verksamheten inte bedöms kunna anpassas genom generella reduktioner, i många fall finns redan endast singulära kompetenser inom myndigheten, utan en större omstrukturering måste genomföras. Detta arbete pågår därför inom myndigheten och syftar till att möta de prioriteringar som regeringen angivit i regleringsbrevet och den anslagsram och avgiftsnivå som enligt regleringsbrevet gäller för 2016. Myndigheten och berörda arbetstagarorganisationer har tillsammans utarbetat en överenskommelse om principer, samverkansformer samt en tids- och aktivitetsplan för omstruktureringen. Omstruktureringen kommer att innebära övertalighet och en för myndighetens storlek relativt stor personalreduktion.

Omstruktureringen sker stegvis och omfattar definition av myndighetens organisation, roller och dimensionering, bemanning samt hantering av övertalighet. Målsättningen är att dessa steg ska vara färdigförhandlade med arbetstagarorganisationerna före semesterperioden 2015. Omställningen kommer att slutföras under 2016 i enlighet med arbetsrättsregler m.m. Omstruktureringen kommer att medföra omställningskostnader, som i dagsläget är svåra att beräkna. Myndigheten återkommer före sommaren 2015 med bedömda kostnader.

Den beskrivna verksamheten och organisering av myndigheten förutsätter att myndigheten kan behålla och rekrytera nödvändig kompetens.

#### *Verksamhet 2016-2018*

Nedan redovisas myndighetens syn på verksamheten 2016-2018 och tolkning av innebörden av de i regleringsbrevet prioriterade uppgifterna. Därutöver redovisas övrig verksamhet som är av vikt för att säkerställa genomförandet av de prioriterade uppgifterna samt avslutningsvis verksamhetens organisering och lokalisering.

I enlighet med regeringens prioriteringar kommer verksamheten att ha sin tyngdpunkt i *den mellanstatliga anbuds – och avtalsverksamheten*. Denna bedöms på ett tillfredsställande sätt kunna bedriva verksamhet kopplat till flygsystem, i huvudsak Gripen-systemet. Hanteringen av exportstödsuppdrag kommer också fortsatt att kunna genomföras med begränsningar som redovisas nedan. Försäljning av Försvarmaktens övertaliga materiel kommer att kunna upprätthållas.

Baskrav för en fungerande myndighetsverksamhet, främst vad avser resurser för juridik, HR, kommunikation, säkerhetsskydd, kontorsservice och IT kommer att på ett tillfredsställande sätt kunna bedrivas inom resursramen även om singulära kompetenser ger en betydande sårbarhet.



## 2.2 Anbudshantering av mellanstatliga avtal

Myndighetens resurser bedöms kunna möta de behov som i dagsläget kan förutses vad avser efterfrågan på mellanstatlig anbuds- och förhandlingsverksamhet på flygsystemområdet.

En central målsättning är att finna fler samarbetsländer och att därigenom även ge FM ytterligare kostnadsbidrag. Till stöd för anbudshanteringen behöver myndigheten genomföra analysverksamhet, viss exportfrämjande verksamhet samt hantering av exportstödsansökningar.

Under de kommande åren finns ett relativt stort antal upphandlingar där intresse för Gripen-systemet finns. Brasiliens val av Gripen har stärkt marknadsförutsättningarna och antalet intresserade länder förväntas öka. Detta gör att prioriteringen av statens resurser blir allt viktigare och myndigheten kommer aktivt och tillsammans med berörda försvarsmyndigheter och industrin säkerställa att försvarsexportverksamheten kan utföras så att FM:s operativa förmåga inte äventyras. En tillräcklig analysförmåga för att bedöma, prioritera och inrikta flygrelaterad verksamhet kommer likaså att kunna inrymmas inom resursramen. Ekonomistöd, säkerhetskyddsverksamhet, kommunikation och andra för verksamheten nödvändiga förutsättningar kommer också att finnas tillgodosedda inom resursramen.

## 2.3 Avtalsförvaltning av mellanstatliga avtal

Avtalsförvaltningsverksamheten ska utvecklas vad avser att bättre förvalta de mellanstatliga kontrakten på flygområdet och säkerställa att en reell rollfördelning kan upprätthållas och stärkas i förhållande till FMV och FM. Med detta avses avtal upprättade i samband med försäljning och uthyrning av försvarsmateriel till ett land. En effektivare förvaltning ger möjlighet till ökad kostnadsdelning genom minskade kostnader och ökade intäkter. Kostnadsdelningen används till att täcka delar av gemensamma fasta kostnader som Sverige hade fått finansiera ensamt, för vidmakthållande och vidareutveckling av aktuella materielsystem, mellan nuvarande användare av Gripen-systemet (exkl. Sydafrika).

Förvaltning av avtal innebär att genomföra och följa upp de åtaganden Sverige har ingått. En stor del av förvaltningen är att hantera avvikelser och förändringar i samverkan med kundlandet. Det sker genom deltagande i arbetsgrupper på olika nivåer, projektuppföljningsmöten, genom styrande organ (s.k. *Joint Steering Committees*) och andra högnivåmöten. En annan viktig del av förvaltningsverksamheten är att styra och följa upp den verksamhet som sker på FXM:s uppdrag vid FMV och FM samt den underliggande verksamheten, främst verksamhet hos industrin som FMV beställer på uppdrag av FXM.



FXM:s kostnader för avtalsförvaltning täcks av de mellanstatliga exportkontrakten och redovisas i särskild skrivelse till regeringen.<sup>5</sup>

FXM lägger ökande vikt vid uppföljningen av avtalen bland annat i syfte att säkerställa kostnadseffektivitet. Sammantaget är därför den ekonomiska hanteringen en central del av verksamheten som förutom fakturering och betalning mot kund och underleverantörer också omfattar hantering av valutasäkring, finansiering genom kredit i Riksgäldskontoret, betalning av återtag på tidigare gjorda investeringar samt betalning till FMV/FM av gemensamma kostnader som Försvarsmakten annars burit.

Myndigheten ska fortsätta att utveckla och förvalta redan ingångna avtal. För att lyckas är det viktigt att säkerställa förstärkning av myndighetens resurser på detta område. Myndigheten ska också säkerställa en helhetssyn i och mellan alla mellanstatliga kontrakt, inte minst så att trånga sektorer, särskilt vad avser Försvarsmaktens resurser, tidigt uppmärksammas och kan hanteras för att undvika negativ inverkan på Försvarsmaktens övriga verksamhet.

#### **2.4 Lämna exportstödsuppdrag**

Vad avser *exportstödsuppdrag* kommer dessa att kunna hanteras utifrån de resurser som kommer att finnas tillgängliga, men utan en bakomliggande statlig helhetssyn. Nuvarande nivå för de avgifter som myndigheten disponerar - och därmed antal uppdrag - förutsätts vara dimensionerande i enlighet med regleringsbrevet för 2015.

FXM kommer därmed att kunna hantera alla exportstödsansökningar som inkommer till myndigheten oavsett materielsystem. För de ansökningar som avser flygsystem kommer myndigheten att ha en analysförmåga för försvarsnyttoanalys och prioritering, men inte för övriga materielsystem.

För varje inkommen exportstödsansökan kommer FXM att kontrollera med ISP om förhandsbesked eller motsvarande godkännande finns. FXM kommer sedan att undersöka om utförande myndighet – i de flesta fall FM – har möjlighet att genomföra den exportstödjande verksamheten utan påverkan på kärnverksamheten. Den utförande myndigheten får också bedöma vilka kostnader och konsekvenser ett genomförande av den exportstödjande verksamheten medför. Inom flygområdet görs också en försvarsnyttoanalys och utifrån den, en avdömning om verksamheten bör genomföras eller inte. För övriga områden genomförs inte detta steg.

FXM meddelar sedan det ansökande företaget om verksamheten går att genomföra och till vilken kostnad. Vid samma tillfälle fakturerar FXM de administrativa kostnaderna för hanteringen av ansökan i enlighet med nuvarande avgiftsmodell. Om företaget accepterar aktiviteten avseende tid, omfattning och kostnad så lägger FXM ett uppdrag på aktuell myndighet för genomförande av aktiviteten. Efter genomförande sköter FXM den

<sup>5</sup> Återrapportering av kostnader och intäkter vid export 2014, FXM2015/12/66:2.



ekonomiska hanteringen inklusive fakturering till företaget, mottagning av betalning och utbetalning av omkostnader till genomförande myndighet.

FXM säkerställer på detta sätt fortsatt att staten endast genomför exportstödsuppdrag där ett positivt besked från ISP finns, att företagen får bära kostnaderna för det exportstöd som försvarsmyndigheterna lämnar, att företagen har en tydlig ingångsport för allt exportstöd samt att staten har en helhetsbild på omfattningen av exportstödsuppdragen. För flygområdet säkerställs också att försvarsmyndigheternas begränsade resurser för exportstöd prioriteras och inriktas mot de områden som ger störst försvarsnytta.

## **2.5 Försäljning på uppdrag av Försvarmakten**

Verksamheten omfattar försäljning på uppdrag av FM. I försäljningen ingår övertalig mängdmateriel samt kvalificerad försvarsmateriel. Myndigheten bedöms med minst samma kvalitet som i dag kunna hantera den uppdragsförsäljning som genomförs på FM:s uppdrag. Dock försvinner en stor del av de samordningsvinster som funnits mellan FXM:s främjandekompetenser och försäljning på uppdrag av FM, varför FM:s kostnader för uppdragsförsäljningen kan komma att öka.

Vad avser mängdmateriel bedöms volymen i försäljningsverksamheten under perioden vara ungefär densamma som under tidigare period.

Arbetet med uppdragsförsäljning kommer att utvecklas ytterligare i dialog med FM i syfte att skapa framförhållning och öka planeringshorisonten för arbetet. Även under kommande treårsperiod ska försäljning av den övertaliga materielen där det är möjligt kunna leda till nya affärer för svenska företag t.ex. om materielen fungerar som en interimistisk lösning fram till dess att ny materiel levereras eller genom att företag ges möjlighet att genomföra uppgradering av materielen.

FXM:s kostnader för försäljning på uppdrag av FM vidarefaktureras till FM och redovisas i FXM:s årsredovisning.

## **2.6 Övrig prioriterad verksamhet**

### *Säkerhetsskydd*

Genom Schweiz och Brasiliens val av Gripen har Sverige blivit mer av en global aktör på stridsflygsmarknaden och behovet av säkerhetsskyddande åtgärder har därför ökat.

Det är därför viktigt att FXM med prioritet kan fortsätta att utveckla det systematiska säkerhetsarbetet med tillhörande säkerhetsrutiner. Den säkerhetshotande verksamheten mot FXM:s skyddsvärden kräver noggrann uppmärksamhet och analys för att myndigheten ska kunna bilda sig en uppfattning om de risker och sårbarheter som föreligger såväl nationellt som internationellt. Identifierade skyddsvärden i



myndighetens verksamhet och dess kritiska beroenden ligger som grund för hur säkerhetsskyddsarbetet bedrivs och anpassas.

Kommunikation mellan FXM och samverkande myndigheter och industri är en kritisk faktor som fortsatt kommer att kräva mycket arbete både inom myndigheten men också genom olika samverkansgrupper. FXM:s säkerhetsskyddsfunktion kommer fortsatt att medverka till en ökad samordning mellan berörda myndigheter och företag för hantering av tal och skrift upp till information som gäller rikets säkerhet.

#### *Transparens och antikorrupsionsarbete*

Myndighetens arbete med att öka transparensen i myndighetens verksamhet och försvarsexportverksamheten i stort kommer att fortsätta men i mer begränsad omfattning. Myndighetens arbete mot korruption kommer att fortsätta för att öka kunskapen och medvetenheten om vad korruption är och vilka riskerna är liksom att antikorrupsionsarbete bör vara en del i det svenska varumärket.

### **2.7 Organisering och lokalisering**

Verksamheten kommer i stort att vara organiserad i tre avdelningar, medan HR, internrevisor och kommunikation knyts direkt till myndighetsledningen. Den första avdelningen utgörs av myndighetsadministration, i vilken ingår juridik, registratur/arkiv, säkerhetsskydd, IT och kontorsservice. De två andra avdelningarna utgörs av kärnverksamhet. Den ena avdelningen hanterar den mellanstatliga anbuds- och avtalsförvaltningsverksamheten. Den andra avdelningen ansvarar för övriga verksamheter som är integrerade med den mellanstatliga anbuds- och avtalsverksamheten såsom analys och inriktning, affärsekonomi (inklusive myndighetens redovisning) och hantering av exportstödsuppdrag. I den senare avdelningen ingår också hantering av överskotts försäljning på uppdrag av FM samt ansvar för övergripande verksamhetsledningsstöd.

Verksamheten kommer tills vidare att bedrivas i nuvarande lokaler. En eventuell omlokalisering av verksamheten kräver ytterligare utredning för att fastställa om det finns kostnader att reducera. I denna utredning måste myndighetens omfattande och nära samarbete med FM och FMV samt myndighetens klassning som skyddsobjekt beaktas. Det är sannolikt effektivare att bibehålla nuvarande lokalisering men med en mindre yta, men myndigheten kommer fortsatt att utreda detta inför nästa kontraktförnyelsedatum. Myndigheten kommer också fortsatt att se över i vad mån fler funktioner än i dag kan samordnas eller samutnyttjas med andra myndigheter.

### **3. Konsekvensbeskrivning**

I det följande redogörs för vilka huvudsakliga förändringar och konsekvenser som anslagsreduktionen i kombination med de ovan beskrivna av regeringen givna





prioriteringarna ger i förhållande till den nuvarande verksamheten, dvs i huvudsak vilken verksamhet som efter den pågående omstruktureringen inte kommer att genomföras.

Sammanfattningsvis beskrivs här huvudpunkterna, vilka därefter beskrivs mer utförligt:

- Verksamhetsidéen kommer att omdiriktas från att skapa en helhetssyn kring försvarsexportverksamheten, transparens och prioriteringen av statens resursanvändning till att fokusera på försvarsmyndigheternas roll i mellanstatlig anbuds- och avtalsverksamhet vad avser flygsystem, exportstödsuppdrag och överskottsförsäljning på uppdrag av FM. Övriga system- och teknologiområden hanteras inte inom myndigheten (utom vad avser att förmedla exportstödsuppdrag och försälja övertalig materiel, se vidare nedan).
- Rollfördelning kommer följaktligen att kunna upprätthållas genom FXM endast inom den mellanstatliga flygsystemverksamheten samt uppdragsförsäljning på uppdrag av FM.
- Den aktiva och framåtsyftande främjandeverksamhet som syftar till att öka konkurrenskraft på försvarsindustrins olika teknologiområden, inklusive små och medelstora företag, kommer inte att kunna upprätthållas. Fokus för exportfrämjande kommer att avgränsas till att stödja den mellanstatliga anbuds- och avtalsverksamheten inom flygsystem.
- Då såväl bredd som djup i analysverksamheten reduceras kan den årliga myndighetsgemensamma inriktnings- och prioriteringsprocessen inte längre genomföras annat än för flygsystem. Någon statlig helhetssyn vad avser försvarsexportverksamheten kan därmed inte uppnås, vilket inkluderar att överblick och prioritering av resursanvändningen hos försvarsmyndigheterna inte kommer att ges.
- Arbete tillsammans med främst företagen och branschorganisationen SOFF i syfte att stärka det svenska varumärket och gemensamt uppmärksamma och genomföra antikorrupsionsverksamhet kommer att försvagas betydligt.
- Hantering av exportstödsuppdrag för samtliga materielsystem kommer fortsatt att kunna hanteras. Analysverksamhet för att skapa en statlig helhetssyn, prioritera resursanvändning och bedöma försvarsnytta (respektive "försvaronytta" dvs risker av olika slag) kommer endast att upprätthållas vad avser flygsystem.

### 3.1 Konsekvenser för analysverksamheten

Den statliga helhetssynen på försvarsexportverksamheten och den övergripande försvarsnyttoprövning som ska genomföras för varje aktivitet kommer inte att genomföras eftersom analysförmågan inte upprätthålls.

En försvarsnyttoanalys innebär också att man undviker "försvaronytta". Denna kan bestå av en bedömning av militäroperativa frågor så att varken svenska eller partnerländers förband till exempel riskerar möta materielen i fredsfrämjande operationer eller,



slutligen, att av olika skäl mindre lämplig - om än regelmässigt tillåten – teknologispridning sker. Denna typ av analyser kommer inte längre att genomföras utöver vad avser flygsystem. Breda landanalyser till stöd andra myndigheters resor och besök inklusive MoU-verksamheten utgår.

Framförhållning och planering av statens resursanvändning utifrån analyser av den globala marknadens utveckling kommer också att begränsas till flygsystemområdet. Begränsningar i den statliga analysförmågan innebär att företags analysförmåga i större utsträckning blir den analysförmåga som finns på området.

### **3.2 Konsekvenser för inriktnings- och prioriteringsverksamheten**

FXM ska enligt myndighetens instruktion varje år till Regeringskansliet redovisa en inriktning för myndighetens arbete på kort och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten. Givet att analysförmågan på myndigheten inte längre kan upprätthållas är FXM:s årliga inriktnings- och prioriteringsarbete inte längre möjligt att genomföra. Inriktning och prioritering av till vilken exportstödande verksamhet och till vilka länder försvarsmyndigheternas resurser används kommer att begränsas till flygsystemområdet.

En effekt av detta är att den relativt stora bortprioriteringen av industrins framförda behov - cirka 50 procent av önskat stöd gallras bort utifrån en prioritering av försvarsnytta - inte längre är genomförbar. Därmed tas ett centralt instrument bort för att säkerställa att statens resurser används effektivt och till det som är prioriterat utifrån en helhetssyn.

Den ökade transparens kring resursanvändningen och hur staten bedömer försvarsnytta som en sammanhållen inriktnings- och prioriteringsprocess har inneburit kommer att försvagas.

Myndigheten avser att under 2015 framställa om att förordningen (2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten ändras så att uppdraget att årligen till Regeringskansliet redovisa en inriktning för myndighetens inte längre förväntas redovisa hela bredden av olika system samt att underlaget fortsättningsvis redovisas i myndighetens budgetunderlag till regeringen istället för en särskild skrivelse till Regeringskansliet i enlighet med nuvarande lydelse i instruktionen.

### **3.3 Konsekvenser för den exportfrämjande verksamheten**

#### *Exportstödsaktiviteter*

Exportstödsaktiviteter är den verksamhet som FXM genomför i syfte att främja export av försvarsnyttiga system. Exempel på aktiviteter är att samordna statens deltagande vid mässor eller andra aktiviteter i Sverige eller i möjliga kundländer avsedda att främja en



försvarsnyttig export. Andra aktiviteter kan utgöras av landseminarier i Sverige avsedda att öka företags kunskap om en marknad, seminarier utomlands avsedda att öka ett annat lands kunskap om vad svensk försvarsindustri har att erbjuda eller aktiviteter kopplade till frågor som rör möjligheten för svenska försvars- och säkerhetsföretag att få tillträde till den globala marknaden, särskilt små och medelstora företag. Exportstödsaktiviteter består även av ett antal genomförda aktiviteter kopplade till bilaterala samarbeten eller i samarbete med internationella aktörer samt partnerorganisationer, när FXM är ensam ansvarig för eller medorganisatör av aktiviteten.

Olika typer av stöd efterfrågas av företagen. En viktig del kan till exempel handla om att ge stöd i samband med att en annan stat upphandlar system från svensk industri och från svenska staten önskar bekräftelse på att det system som ska upphandlas fungerar väl. En sådan försäkran söker kundlandet genom kontakt med brukaren av systemet.

Som ovan nämnts kommer den aktiva och framåtsyftande främjandeverksamhet i form av exportstödsaktiviteter inte att kunna upprätthållas annat än för flygsystem, vilket får bl.a. följande konsekvenser.

Deltagandet i MoU-verksamhet kommer att begränsas avsevärt och i huvudsak fokuseras till de länder som är av betydelse för export av JAS Gripen. De underlag som tas fram av FXM för att bidra till helhetssyn kring marknadsmöjligheter och potentiell export utifrån en bedömning av försvarsnyttan kommer inte längre att kunna tas fram. FXM ansvarar för närvarande även för till MoU:n underliggande avtal och arbetsgrupper, en förmåga som ej bedöms kunna upprätthållas i och med omstruktureringen verksamheten.

Uppdrag till MoU-kontoret vid Sveriges ambassad i Washington D.C. upphör. FXM:s uppdrag till kontoret är särskilt utformat för omhändertata små och medelstora företags intressen i relation till USA och bidrar till ökad förståelse för den amerikanska marknaden inom staten men även i relation till företag. Samarbetet med MoU-kontoret är en viktig del i den samlade och relativt omfattande verksamhet som FXM genomför avsedd att fördjupa och utveckla kontakterna med USA.

FXM:s ansvar för att samordna statens deltagande och stöd till företag i samband med mässor kan inte vidmakthållas. Därmed förloras den samlade överblicken över det statliga deltagandet och effektiviteten nedgår i användandet av de statliga resurserna liksom effektiviteten i stödet till de svenska företag som är i behov av stöd i samband med en mässa.

FXM:s fokuserade dialog och stöd till små- och medelstora företag (SME) utgår. Effekten blir att den statliga förmågan försämras eller uteblir på försvarsområdet vad avser att ge det skräddarsydda stöd som ofta krävs för att tillgodose de små- och medelstora företagens behov.



Större samlade satsningar i likhet med den som genomförts i relation till USA och Brasilien under 2014 och som planeras för Polen under 2015 kommer inte att kunna genomföras. I dessa fall används samtliga av de verktyg som listas ovan, d.v.s. MoU-samarbete, koordinering och prioritering av statens deltagande i samband med mässor, bilateralt besöksutbyte som även inbegriper övriga försvarsmyndigheter, seminarieverksamhet i syfte att få maximal effekt. Avsaknad av förmåga att genomföra prioriterade och koordinerade satsningar bedöms negativt påverka förutsättningarna för export av system där försvarsnyttan bedöms som stor men där företag och då särskilt små och medelstora företag ej längre kommer att ha samma förutsättningar att nå fram till upphandlande myndigheter i andra länder.

I samband med att Sverige byggt upp Gripensamarbetet med ett land har man också skapat ett brett kontaktnät. Idag använder FXM det kontaktnätet för att etablera kontakter på nya områden, till exempel sjö respektive markområdet. Detta främjandearbete kommer fortsättningsvis att fokuseras till flygområdet.

Myndigheten avser att under 2015 framställa om att 1 § i förordningen (2010:654) med instruktion för Försvarexportmyndigheten ändras så att uppdraget inte längre omfattar exportstödsaktiviteter i bred mening.

#### *Lämna exportstödsuppdrag*

Baserat på exportstödsansökningar från försvarsindustrin beslutar FXM om exportstödsuppdrag, som efter analys av försvarsnytta och kontroll med ISP, ställs till andra försvarsmyndigheter att genomföra. Ett uppdrag kan innehålla en ansökan om att ställa utrustning, materiel eller personal till förfogande till stöd som referensperson för t.ex. utprovning eller visning av materiel. Andra exempel är att stödja SME-företag genom att täcka delar av kostnaden för en monter i samband med en större mässa. Exportstödsuppdrag kan bl.a. omfatta FM, FOI och FMV. Erfarenheter visar att ansökningarna spänner från enskilda individers stöd i exportsammanhang, till större arrangemang i form av t.ex. besök och föreläsningar av svenska försvarsprodukter. Det är också så att en exportstödsansökan i många fall genererar efterföljande aktiviteter till stöd för ett företags verksamhet på en särskild marknad.

Den modell som utvecklats av FXM för att hantera exportstödsansökningar och som fått fullt genomslag under verksamhetsåret 2014 bedöms omhändertata flera viktiga aspekter i samband med att staten beviljar exportstöd. Dialogen med berörda myndigheter och företag har fördjupats och genom de olika steg som modellen innehåller säkerställs att staten agerar korrekt och i enlighet med viktiga statliga värden i samband med att statens resurser används för exportstödjande verksamhet. Statskontoret bedömer denna modell som positiv i sin uppföljning då det nu finns en enda ingång för företag, ansökan sker på särskild blankett och handläggs enligt en enhetlig rutin.



Hantering av exportstödsansökningar är mycket nära förknippad med en god analysförmåga samt en god förmåga att genomföra exportstödsaktiviteter genom vilka myndigheten upparbetar kunskap om företagens behov och marknadens utveckling. Kombinationen av att analysförmågan måste reduceras och begränsas till prioriterade uppgifter och att exportstödsaktiviteter i bred mening måste utgå, gör myndigheten bedömningen att hantering av exportstödsuppdrag utöver flygsystem kommer fortsatt att kunna hanteras men utan bakomliggande analysverksamhet som hade skapat en statlig helhetssyn, prioriterat resursanvändning och bedömt försvarsnytta (respektive "försvarsonytta" d.v.s. risker av olika slag).

## 4. Förslag till åtgärder

FXM har påbörjat ett femte verksamhetsår. Såväl myndigheten som Statskontoret i sin utvärdering av myndigheten har identifierat en rad förslag till åtgärder för att stärka verksamheten.

I detta avsnitt redovisas översiktligt de förslag till regeringen som Statskontoret redovisar i sin uppföljning av FXM och som FXM ställer sig bakom och ser som viktiga för att skapa goda förutsättningar för den fortsatta verksamheten. En mer utförlig bakgrund till förslagen framgår av Statskontorets rapport<sup>6</sup>. Därutöver redovisas ett antal områden där FXM anser att verksamhetsförutsättningarna skulle kunna stärkas.

### 4.1 Statskontorets förslag

Statskontoret genomförde under 2014 en utvärdering av Försvarsexportmyndigheten och i sina slutsatser föreslår den att regeringen:

- Ser över både FXM:s instruktion och regleringsbrev för att definiera målsättningar på ett relevant sätt för verksamheten. Statskontoret föreslår också att regeringen i samband med detta förtydligar vilka försvars- och säkerhetspolitiska fördelar som försvarsexportstödet förväntas bidra till.
- Följer upp FXM:s verksamhet med mått som bättre än operativ förmåga speglar deras främsta bidrag till exportstödet och som verksamheten kan påverka direkt.
- Vidtar åtgärder för att öka transparensen och redovisning av resultat i FXM:s ekonomiska redovisning. Det kan exempelvis handla om tydligare krav på återrapportering.
- Ger FXM i uppdrag att ta fram en modell för vilka kostnader som kommer faktureras företagen.
- Säkerställer att den totala omfattningen av det statliga exportstödet redovisas på ett tydligt sätt.

<sup>6</sup> Statskontoret (2014), "Tydligare roller och ökad transparens – en uppföljning av Försvarsexportmyndigheten" (2014:30), kapitel 6.2.



Statskontoret noterar också att den självständighet i främjande och affärsupplägg som regeringen eftersträvade vid bildandet av myndigheten inte förverkligats.

#### **4.2 Framställan om ändring i myndighetens instruktion.**

Svårigheten att i förväg bedöma anbudsverksamhetens omfattning och dess samtidigt stora betydelse för myndighetens budgetering har tidigare uppmärksammats av FXM i en framställan<sup>7</sup> till regeringen med förslag om ändring i förordningen med instruktion för FXM.

Syftet med förslaget är att tydligt och uppföljningsbart skilja på avgiftsintäkterna från främjandet och finansieringen av den mellanstatliga exportverksamheten som finansieras med intäkter från befintliga avtal. Den föreslagna ändringen skulle medföra att hela processen för den mellanstatliga försvarsexportverksamheten hos FXM blir självfinansierad med full kostnadstäckning, till fördel för svenska skattebetalare vilket samtidigt ger en finansiering som följer marknadens och exportmöjligheternas utveckling snarare än den svenska budgetprocessen, som givetvis inte kan följa dessa.

Därutöver, och som framgår i tidigare avsnitt, avser myndigheten att under 2015 framställa om att förordningen(2010:654) med instruktion för Försvarsexportmyndigheten ändras så att:

- uppdraget att årligen till Regeringskansliet redovisa en inriktning för myndighetens arbete på kort- och lång sikt samt myndighetens övergripande prioriteringar för försvarsexportverksamheten inte längre förväntas redovisa hela bredden av olika system samt att underlaget redovisas i myndighetens budgetunderlag till regeringen istället för en särskild skrivelse till Regeringskansliet.
- uppdraget som det definieras i 1 § inte längre omfattar exportstödsaktiviteter i bred mening.

#### **4.3 Beslutsunderlag inför regeringens bemyndigande för att lämna anbud**

Idag finns ingen specifik styrning från regeringen om de förväntningar och krav som bör ligga till grund för bemyndiganden till FXM om att få överlämna erbjudande till och inleda förhandlingar med en annan stat om mellanstatligt samarbete utöver generella budgetregler, EA-riktlinjer m.m. FXM föreslår att specifika krav utöver generella regelverk bör finnas redan i bemyndigandet från regeringen. Målet skulle vara att utforma en generisk kravbild och därtill kopplade underlag i syfte att åstadkomma en tydligare ansvarsutövning och en effektivare anbudshantering. FXM kan bistå med underlag om hur detta skulle kunna genomföras.

---

<sup>7</sup> dnr FXM 2014/12/272:2



#### 4.4 Synen på mellanstatliga samarbeten

Ett – av flera – centrala instrument för att bygga säkerhet i samarbete med andra är s.k. *pooling & sharing* i form av mellanstatliga samarbetsavtal. Om man väljer att ingå i ett sådant samarbete innebär detta ett partnerskap över lång tid och förutsätter att båda parter avsätter nödvändiga resurser för att leva upp till och vidmakthålla ingångna avtal. När det gäller samarbete kring stridsflygsystem är dessutom samarbetet nära förknippat med respektive lands nationella säkerhetsintressen, vilket förstärker vikten av att resurser avdelas för att säkerställa genomförande.

Det finns flera olika parametrar som bör ligga till grund för den analys som genomförs för att ta ställning till för- och nackdelar med ett mellanstatligt avtal respektive ett industriavtal. Mot denna bakgrund föreslår myndigheten att riktlinjer utarbetas för under vilka förutsättningar mellanstatliga avtal respektive industriavtal ska eftersträvas. Myndigheten menar att sådana riktlinjer skulle underlätta förutsägbarheten och spårbarheten i den verksamhet som bedrivs samt bidra till att resurserna används mer effektivt. FXM kan bistå med att föreslå underlag för sådana riktlinjer.



## 5. Finansiering av verksamheten under perioden

### Anslag

<i>Belopp angivna i tkr</i>	<b>Utfall 2014</b>	<b>Prognos 2015</b>	<b>Beräkning 2016</b>	<b>Beräkning 2017</b>	<b>Beräkning 2018</b>
<b>Anslag</b> <i>Utgiftsområde 6, anslag 1:12</i> <i>Försvarexportmyndigheten</i>	68 231	67 828	48 213	49 011	49 361
<b>Avgiftsinkomster som disponeras</b> <i>Avgifter från Exportfrämjande</i>	600	640	640	640	640
<b>Summa</b>	<b>68 831</b>	<b>68 468</b>	<b>48 853</b>	<b>49 651</b>	<b>50 001</b>

### Räntekontokredit och låneram

<i>Belopp angivna i tkr</i>	<b>Prognos 2015</b>	<b>Förslag 2016</b>	<b>Förslag 2017</b>	<b>Förslag 2018</b>
<i>Räntekontokredit i Riksgäldskontoret</i>	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 000 000
<i>Låneram i Riksgäldskontoret avseende investeringar i anläggningstillgångar</i>	7 000	7 000	7 000	7 000

Tiden från det att staten har upparbetat kostnader för sina åtaganden och till dess inbetalningar sker från kund i exportavtalen gör att FXM behöver en kredit i Riksgäldskontoret för att klara likviditetsbehovet. Bedömningen av behovet har gjorts mot bakgrund av existerande exportavtal och förväntade exportmöjligheter. Utöver räntekontokredit finns behov av lån i Riksgäldskontoret för myndighetens investeringar i anläggningstillgångar.

<b>Låneram</b> <i>(tkr)</i>	<b>Prognos 2015</b>	<b>Beräknad 2016</b>	<b>Beräknad 2017</b>	<b>Beräknad 2018</b>
IB lån i Riksgäldskontoret	2 101	3 401	3 600	3 734
Beräknad nyupplåning	3 000	2 000	2 000	2 000
varav för investering i immateriella tillgångar	0	0	0	0
Beräknad amortering	1 700	1 800	1 867	1 911
UB lån i Riksgäldskontoret	3 401	3 600	3 734	3 822





Beslutad/äskad låneram	7 000	7 000	7 000	7 000
Beräknad ränteutgift	17	36	56	57
Ränteantagande för nyupplåning	0,50 %	1,00 %	1,50 %	1,50 %
Finansiering av räntor och amorteringar				
Utgiftsområde 6, anslag 1:12	1 717	1 836	1 923	1 969

<b>Anslagskredit</b> <i>(tkr)</i>	<b>Prognos</b> <b>2015</b>	<b>Beräknad</b> <b>2016</b>	<b>Beräknad</b> <b>2017</b>	<b>Beräknad</b> <b>2018</b>
Anslag FXM	67 828	48 213	49 011	49 361
Anslag som disponeras (%)	3 %	3 %	3 %	3 %
Anslagskredit FXM äskande	2 023	2 035	1 470	1 481



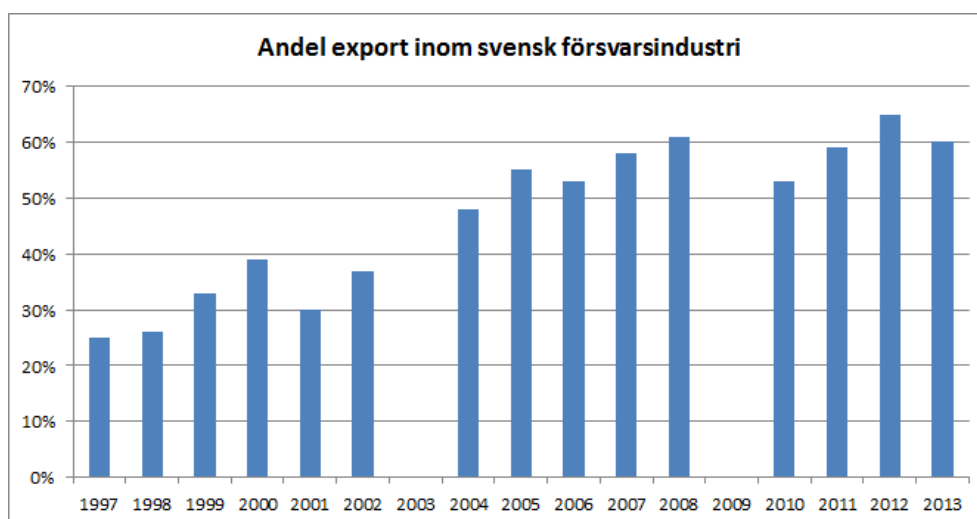
## Bilaga 1

### Marknadens utveckling

Tillgången till en global och så väl fungerande marknad som möjligt, på lika villkor, är en viktig förutsättning för en konkurrenskraftig och försvarsnyttig försvarsindustri i landet. Den svenska industrin har redan idag globala leverantörskedjor och en fortsatt utveckling behöver ha konkurrenskraft som en grundläggande inriktning. Att följa och förstå marknadens utveckling är därför av vikt för att staten ska kunna planera försvarsexportverksamheten på bästa möjliga sätt. I denna bilaga redovisas myndighetens bedömning av marknadens utveckling.

#### *Svensk försvarsexport*

De svenska försvarsföretagens omsättning kommer i allt högre grad från exportmarknaden. År 1997 var exportandelen 25 %, men sedan millennieskiftet har andelen ökat markant och ligger idag på en nivå kring ca 60 %. Noterbart är hur ökningen av försvarsindustrins exportandel sammanfaller med minskningen av den svenska försvarsbudgeten, vilken gick från en nivå kring 2,0 % av BNP år 2000 till en nivå om 1,2 % från 2008 och framåt<sup>8</sup>.



Figur 1. Andel export inom svensk försvarsindustri vs svenska (källa SOFF och ISP).<sup>9</sup>

De större systemleverantörerna ligger dock enligt den svenska branschorganisationen Försvars- och säkerhetsföretagen (SOFF) i genomsnitt på över 65 % i exportandel. Mellan de enskilda företagen kan exportandelen dock variera tämligen kraftigt; t.ex. har Kockums sett över de senaste tre åren legat kring 50 %, Saab på ca 65 % och BAE Hägglunds på ca 85 %.

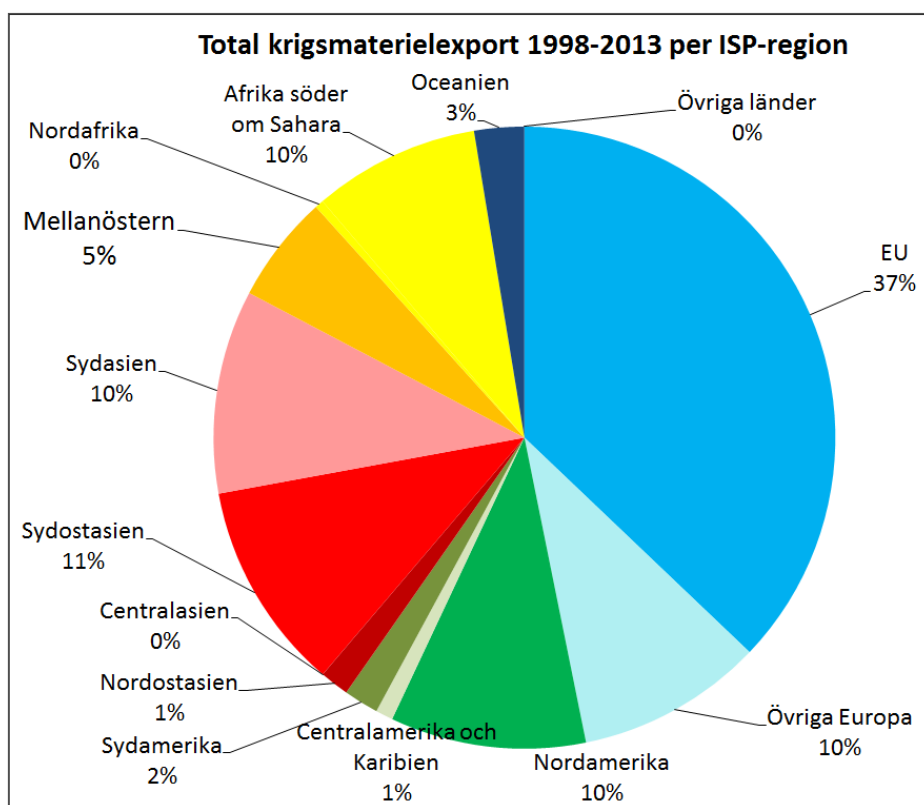
<sup>8</sup> SIPRI Military Expenditure Database

<sup>9</sup> Exportandelsdata ej tillgängligt för 2003 och 2009.



Den svenska exportandelen är i en internationell jämförelse hög. Den brittiska försvarsindustrin genererade enligt den europeiska branschorganisationen ASD<sup>10</sup> endast 30 % av sin försäljning från export under 2013. Den franska försvarsindustrin hade 2009 enligt försvarsanalysföretaget Jane's en exportandel på 40 %, och då var ändå detta ett ovanligt bra år för fransk försvarsexport. Den tyska försvarsindustrin hade 2011 enligt Jane's en exportandel på ca 50 %. Nederländerna har enligt Jane's ca 70 % exportandel, men denna export består främst av tidigare importerad men nu övertalig materiel (vilket inte är fallet i Sverige).

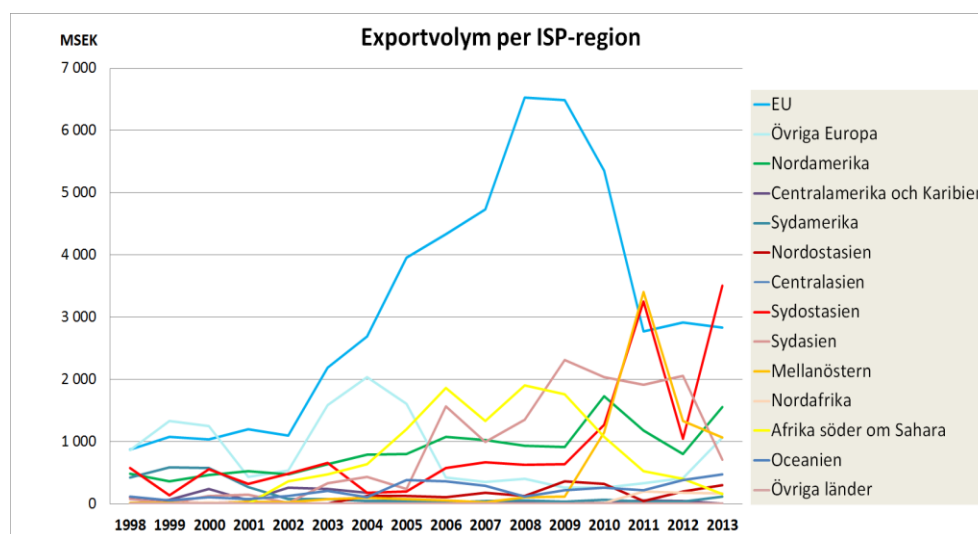
En analys av ISP:s exportstatistik för perioden 1998-2013 visar att över hälften av den svenska försvarsexporten gått till länder inom EU, övriga Europa och Nordamerika, se figur 1.



Figur 2. Total krigsmaterielexport 1998-2013 per ISP-region (källa: ISP).

Analysen visar dock samtidigt en trend där den svenska exporten de senaste åren i allt högre grad gått mot övriga världen, och då framför allt södra och sydöstra Asien samt Mellanöstern, se figur 3. Noteras bör dock att ISP i sin redovisning inte inkluderar leasing, vilket medför att Gripenavtalen med Tjeckien och Ungern inte räknas in i exporten. Dessa skulle genom sin relativa storlek kraftigt påverka statistiken.

<sup>10</sup> Aerospace and Defence Industries of Europe



Figur 3. Andel av svensk försvarsexport per ISP-region (källa: ISP).

Vid analys av global importstatistik är trenden i stort sett densamma. Enligt en SIPRI-rapport<sup>11</sup> från mars 2013 så ökade importen av försvarsmateriel markant i Asien & Oceanien, Nord- och Sydamerika samt Afrika mellan perioderna 2003-2007 och 2008-2012. Länder i Asien & Oceanien mottog närmare hälften av all världens försvarsexport under perioden 2008–2012, och de fem största importörerna av försvarsmateriel återfinns alla i Asien; Indien, Kina, Pakistan, Sydkorea och Singapore.

Rapporten går i linje med andra liknande studier och analyser av försvarsexport och militärutgifter. T.ex. visar en SIPRI-rapport<sup>12</sup> från april 2013 på minskade militärutgifter i USA, Väst- och Centraleuropa, Australien, Japan och Kanada. Däremot ökar utgifterna i regionerna Asien, Latinamerika, Mellanöstern, Nordafrika och Östeuropa. Den av ISP nyligen redovisade statistik som pekar på en relativ ökning av exporten till Europa 2014 motsäger inte detta då den hänför sig till utförelse enligt kontrakt som slutits tidigare.

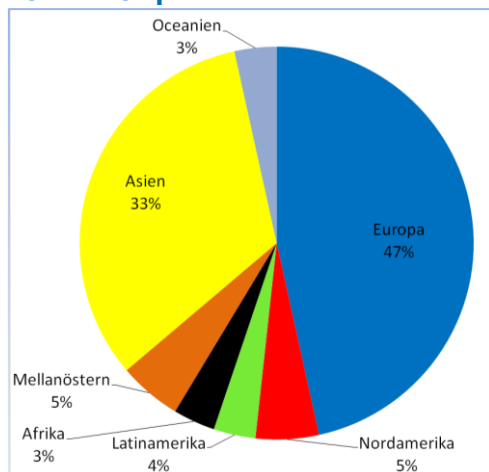
Renodlande framtidsprognoser gällande försvarsexportens globala utveckling är svåra att finna. En genomgång av de framåtblickande dialoger med 4-årsperspektiv som årligen förs mellan FXM och industrin tyder dock på att de trender som kan utläsas ur historiska data även återfinns i framtidsprognoserna. Andelen av industrin framförda exportmöjligheter rörande länder inom Europa minskade t.ex. från 47 % i 2011 års inriktningsprocess till 33 % år 2015. Däremot ökade andelen framförda exportmöjligheter gällande Latinamerika (från 4 % till 21 %) och Mellanöstern (från 5 % till 9 %). Dessutom ligger de asiatiska länderna på en fortsatt hög nivå, som vissa år varit i paritet med den för Europa.

<sup>11</sup> Källa: SIPRI:s Arms Transfers Database, Pressmeddelande 18 mars 2013- förhandslanseringen av data hämtade från 2013 års SIPRI Yearbook

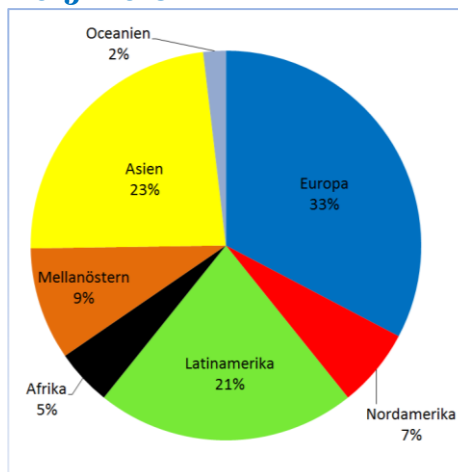
<sup>12</sup> Källa: SIPRI:s Military Expenditure Database, Pressmeddelande 15 april 2013 - förhandslanseringen av data hämtade från 2013 års SIPRI Yearbook



2011 – 2014



2015 - 2018



Figur 4. Framförda antal exportmöjligheter i procent för perioderna 2011-2014 respektive 2015-2018 (källa FXM)

En analys av länderfördelningen för inkomna ansökningar om exportstöd under åren 2012-2014 bekräftar i stort sett huvuddragen i den bild som ges i figur 4 av de exportmöjligheter som företagen framför i inriktningsdialogerna.

De länder som historiskt sett utgjort den huvudsakliga marknaden för svensk försvarsexport minskar alltså i betydelse, samtidigt som tillväxten sker på historiskt sett nya marknader. Försvarsexportens inriktning rör sig mot marknader där större statligt exportstöd krävs. Dock skall man komma ihåg att den svenska försvarsexportstatistiken påverkas starkt av enstaka större projekt och att tyngdpunkten snabbt skulle återvända till de traditionella svenska exportländerna om ett antal större potentiella exportprojekt realiserar.

Att den framtida exportpotentialen främst finns på dessa nya marknader synes vara en del i en större trend inom den globala ekonomin i stort. FXM noterar också att regeringen lyfter fram vikten av de nya tillväxtmarknaderna och att svensk export i för liten utsträckning riktar sig till tillväxtmarknader i Asien, Afrika och Sydamerika för svensk export i sin helhet, och att regeringen nu påbörjar arbetet med att ta fram en svensk exportstrategi<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Debattartikel i Dagens Nyheter 2015-02-06 undertecknad statsminister Stefan Löfven och Närings- och innovationsminister Mikael Damberg.