

FÖRSVARSHÖGSKOLAN

C-UPPSATS

Uppsatsförfattare: Mj Karin Eriksson-Kurkiewicz	Förband: Amf 4	Kurs: ChP 00-02, avd 3
FHS Handläggare: Forskare Birgitta Rydén, FHS ISS och Övlt Martin Hallén, FHS ILM		
Uppdragsgivare: FHS, Institutionen för Ledarskap och Management	Ämnets beteckning: 19 100:2028	Kontaktman:
<p style="text-align: center;">Försvarsmaktens exportstöd – gökunge eller möjlighet?</p> <p>Försvarsmaktens uppgift att stödja svensk försvarsindustri i deras exportansträngningar av krigsmateriel styrs av Riksdag och regering på ett mindre detaljerat sätt än vad man kanske kan förvänta sig. Detta faktum gör det intressant att undersöka hur den politiska styrningen tolkas av dem som skall omsätta styrningen till praktiskt handlande och om de ser några problem med styrningen. Centrala aktörer i denna uppsats är Regeringskansliet, Försvarsmakten, Försvarets Materielverk och svensk försvarsindustri.</p> <p>Uppsatsen utgår från formuleringen <i>stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport</i> som är hämtad ur Försvarsmakten instruktion.</p> <p>Uppsatsens teoriansknytning är hämtad inom området Public Policy. Undersökningen har ett induktivt angreppssätt och metoden som används är den kvalitativa.</p> <p>Resultatet visar att tolkningen av statsmakternas styrning skiljer sig på ett sådant sätt mellan aktörerna att slutsatsen är att skillnaderna i tolkningen beror på valt styrningssätt – ramstyrning.</p> <p>Nyckelord: exportstöd, krigsmaterielexport, svensk försvarsindustri samt styrning.</p>		

ABSTRACT

The Swedish Armed Forces' task of supporting the Swedish defence industry in their efforts to export munitions, is governed by the state authority with fewer details than anyone perhaps would have expected. This fact makes it interesting to investigate how the political operational control is interpreted by those who are going to put this political operational control into practice and if they see any problems connected to the operational control. Essential actors in this essay are the Government Offices, the Swedish Armed Forces, the Swedish Defence Material Administration and Swedish defence industry.

The starting point of this essay is the following wording: *support the Swedish defence industry through export-promotion activities within the limits of valid guidelines for Swedish export of munitions* which is taken from the instructions for the Swedish Armed Forces.

The result of the investigation makes it obvious that the interpretations of the expressed will from the state authority are very wide. The problems, in my opinion, lay in the chosen method of conducting operational control. In this case, in the given terms of references.

Keywords: export-promotion, export of munitions, the Swedish defence industry and operational control.

Försvarsmaktens exportstöd – gökunge eller möjlighet?

1	INLEDNING	6
1.1	Bakgrund	6
1.2	Problembeskrivning	7
1.3	Syfte	9
1.4	Frågeställningar	9
1.5	Begreppsförklaringar	9
1.5.1	Central nivå	9
1.5.2	Svensk försvarsindustri	10
1.6	Avgränsningar	10
1.7	Källkritik	11
1.7.1	Inledning	11
1.7.2	Skriftliga källor	11
1.7.3	Muntliga källor	12
1.8	Tidigare forskning och utredningar	12
1.9	Disposition	13
2	STYRNINGSPRINCIPER	15
2.1	Inledning	15
2.2	Olika former av maktutövning	16
2.3	Olika former av styrning	18
2.3.1	Anslagsstyrning	18
2.3.2	Detaljstyrning	18
2.3.3	Mål och resultatstyrning	18
2.3.4	Ramstyrning	19
3	METOD	21
3.1	Inledning	21

3.2	Deduktivt och induktivt angreppssätt	21
3.3	Kvantitativ och kvalitativ metod	22
3.4	Tekniker	23
3.5	Urvalskriterier för respondenter	24
4	KRIGSMATERIELEXPOR T - STYRNING OCH TOLKNINGAR ..	27
4.1	Inledning	27
4.1.1	Regeringen	27
4.1.2	Regeringens styrning av Försvarsmakten	28
4.1.3	Styrning av krigsmaterielexport	28
4.2	Regeringens styrning av Försvarsmaktens exportstöd.....	29
4.2.1	Före 2000-talet	29
4.2.2	2000-talet.....	30
4.2.3	Försvarsindustrin – ägandet	31
4.2.4	Ökad efterfrågan av exportstöd	33
4.3	Hur tolkas Riksdagens och regeringens styrning.....	34
4.3.1	...inom Regeringskansliet	35
4.3.2	...inom Försvarsmakten	36
4.3.3	...inom Försvarets Materielverk	38
4.3.4	...inom svensk försvarsindustri.....	39
5	GÖKUNGE ELLER MÖJLIGHET?.....	41
5.1	Styrningens karaktäristik.....	41
5.2	Aktörernas tolkningar av regeringens styrning	41
5.2.1	Inledning.....	41
5.2.2	Tolkning av svensk försvarsindustri kopplat till regeringens styrning 43	
5.2.3	Tolkning av försvarsmateriel kopplat till regeringens styrning	43
5.2.4	Tolkning av stödjande och exportfrämjande verksamhet kopplat till regeringens styrning	44
5.2.5	Tolkning av gällande riktlinjer kopplat till regeringens styrning..	45
5.2.6	Ekonomi kopplat till Riksdagens och regeringens styrning	46
5.2.7	Behov av ytterligare rutiner kopplat till Riksdagens och regeringens styrning	47
5.3	Slutsatser	48
5.4	Förslag till fortsatt forskning	49
6	SAMMANFATTNING	51

7	KÄLLFÖRTECKNING	55
7.1	Tryckta källor	55
7.2	Internet	56

1 Inledning

I denna uppsats belyses en av Försvarsmaktens uppgifter som hamnat lite i skuggan av Försvarsmaktens mer kända och traditionella uppgifter. Denna uppgift, exportstöd, tenderar att sluka alltmer resurser av Försvarsmakten styrs av Riksdag och regering.

1.1 Bakgrund

Målet för den svenska försvarspolitikerna är att bidra till vårt lands fred och självständighet. Sverige skall kunna möta militära hot som direkt rör landet. Vidare skall Sverige bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser både inom och utom Europa. Detta innebär för Försvarsmakten att resurserna skall kunna användas för följande fyra huvudändamål.

Att kunna:

- Försvara Sverige mot väpnat angrepp.
- Hävda Sveriges territoriella integritet.
- Bidra till fred och säkerhet i omvärlden.
- Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.¹

Utöver dessa fyra huvudändamål som brukar omtalas som Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter och kärnverksamhet, vilka fastställs av Riksdagen, ger regeringen ytterligare uppgifter till Försvarsmakten. En av dessa uppgifter är alltså att stödja svensk försvarsindustri i dess ansträngningar att exportera krigsmateriel. Detta är en uppgift som inte är så känd bland det stora flertalet och det är relativt få personer som är direkt inblandade. Försvarsmaktens exportstöd har dock på senare tid lyfts fram i media och då främst när det gäller JAS 39 Gripen – systemet.

¹ Regleringsbrev för Försvarsmakten 2002 (A4 utgåvan) Regeringskansliet, Försvarsdepartementet sid 11.

1.2 Problembeskrivning

Genom att det finns olika principer och former för Riksdag och regering att styra myndigheter uppstår ibland en viss styrningsproblematik. Ofta talas det om olika former av maktutövning och olika former av styrning. Det är inte så att Riksdag och regering alltid med självklarhet väljer en viss styrningsform för en viss slags uppgift utan styrningsformen kan variera. Föreskriftsmakt, finansmakt, utnämningmakt och kontrollmakt är exempel på olika former av maktutövning. Anslagsstyrning, detaljstyrning, mål och resultatstyrning och ramstyrning är några olika exempel på styrningsformer som Riksdag och regering kan använda.

Utifrån det faktum att Riksdag och regering kan välja olika styrningsformer är det intressant att studera vilken form av styrning som Riksdag och regering använder och hur den styrningen uppfattas när det gäller krigsmaterielexport och då särskilt uppgiften till Försvarsmakten att stödja industrin i dess exportansträngningar av just krigsmateriel.

I Sverige finns idag cirka 120 företag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel. Av dessa 120 företag var det cirka 40 företag som exporterade krigsmateriel till totalt 52 länder under år 2000. Majoriteten, 64 procent, av den svenska krigsmaterielexporten gick till Norden, övriga Västeuropa, Nordamerika, samt Australien och Nya Zeeland. Största enskilda mottagarland var Norge. Värdet på den exporterade krigsmaterielen uppgick till 4 371 miljoner kronor vilket innebär 0,55 procent av den totala varuexporten.²

Frågan om krigsmaterielexport är omdiskuterad. Inte minst konflikten i Mellanöstern visar detta. I media förs diskussionen om lämpligheten att Sverige tillverkar lastbilshytter som är förstärkta i plåten och har pansarglas som säljs till USA som sedan använder dem vid lastbilstillverkning där

² Regeringsskrivelse 2000/01:114. Redogörelse för den svenska exportkontrollpolitiken och exporten av krigsmateriel år 2000.

slutprodukten, lastbilar, exporteras till Israel.³ Det finns också t.ex. röster inom fredsrörelsen som menar att krigsmaterielexport till konfliktområden kan öka risken för att krig bryter ut och export av krigsmateriel till fattiga länder bidrar till svält, analfabetism och utebliven hälsovård.⁴

Inom Försvarsmakten finns det de som menar att Försvarsmakten uteslutande skall arbeta med att lösa de fyra huvuduppgifterna, kärnverksamheten, och ingenting annat.

Försvarsmakten har, som tidigare nämnts, av Riksdag och regering fått i uppgift att genomföra exportstöd av krigsmateriel. Uppgiften är given i Försvarsmaktens instruktion, som är given av regeringen i form av en förordning, där det står att Försvarsmakten skall ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport”.⁵

Vad menar regeringen egentligen med den formuleringen? Frågorna är flera. *Hur och till vilken kostnad och i vilken omfattning* menar regeringen att Försvarsmakten skall lösa uppgiften? Vad menas med *stödja* och *exportfrämjande verksamhet*? Och vad menar regeringen med *svensk försvarsindustri* och *gällande riktlinjer*?

Ur ett styrningsperspektiv är det därför intressant att studera regeringens val av styrningssätt att styra Försvarsmakten utifrån ovan hämtade citat ur Försvarsmaktens instruktion och hur denna styrning tolkas samt vilka problem och utmaningar som olika aktörer upplever med denna styrning.

³ Dagens Nyheter ,(2002-04-13), del C sid 4

⁴ <http://www.svenska-freds.se/vapenexport/fredsfakta/007.shtml> (2002-04-13)

⁵ Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten, 4§ punkt 6.

1.3 Syfte

Mot bakgrund av det nyss beskrivna har uppsatsen två syften. Det ena syftet är att undersöka hur den politiska styrningen avseende exportstöd är utformad och tolkas av de aktörer som skall omsätta denna styrning till praktiskt handlande och det andra syftet är att undersöka vilka problem och utmaningar aktörerna brottas med utifrån valt styrningssätt.

1.4 Frågeställningar

För att nå syftena med uppsatsen kommer den att besvara följande tre frågeställningar.

- Hur kan styrningen som Riksdag och regering ger till Försvarsmakten avseende uppgiften att stödja svensk försvarsindustris export av krigsmateriel karaktäriseras?
- Hur tolkas styrningen av aktörerna?
- Vilka problem upplever aktörerna med denna styrning?

1.5 Begreppsförklaringar

1.5.1 Central nivå

Högkvarteret är Försvarsmaktens högsta ledningsnivå. Högkvarterets uppgift är bl.a. att arbeta med verksamhetsledning, Försvarsmaktens utveckling och att vara kontaktyta mot regeringen. För operativ och taktisk ledning finns den Operativa Insatsledningen som innehåller en operationsledning och tre taktiska kommandon, ett kommando för respektive Armén, Marinen och Flygvapnet. Högkvarteret och den Operativa Insatsledningen är båda *central nivå* i Försvarsmakten.

I denna uppsats fokuserar jag på Riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmakten och då på *central nivå*. På den *centrala nivån* inom Försvarsmakten så är det Chefen för krigsförbandsledningen i Högkvarteret

som ansvarar för den exportfrämjande verksamheten inom Försvarmakten.⁶
Med *central nivå* i denna uppsats menas därför Försvarmaktens högkvarter.

1.5.2 Svensk försvarsindustri

Det finns i dag ingen uttalad och vedertagen definition av *svensk försvarsindustri*. För att underlätta arbetet med och läsandet av denna uppsats använder jag därför i uppsatsen följande definition av *svensk försvarsindustri* – Försvarsindustriföreningen⁷ och dess medlemsföretag.

1.6 Avgränsningar

I uppsatsen behandlas endast Försvarmaktens uppgift avseende exportstöd och då under fredsmässiga förhållanden. Den styrning från Riksdag och regering till Försvarmakten som berörs är till den centrala ledningsnivån. Försvarmaktens interna styrning samt samordning med andra myndigheter och aktuell industri berörs inte annat än översiktligt eftersom fokus i uppsatsens är Riksdagens och regeringens styrning av Försvarmakten.

Kvalitativa data kommer att inhämtas från följande större aktörer:

- Riksdag (endast bakgrunds och faktamaterial)
- Regering (endast bakgrunds och faktamaterial)
- Regeringskansliet, Försvarsdepartementet
- Försvarmakten
- Försvarets Materielverk
- Svensk försvarsindustri

⁶ Ärendefördelning och beslutanderätt i fred, bilaga 2, Försvarmakten diarienummer 02 312:71476, daterad 2001-10-01

⁷ <http://www.defind.se> (2002-01-15)

1.7 Källkritik

1.7.1 Inledning

I huvudsak har jag i denna uppsats nyttjat underlag från primärkällor men under insamlandet av bakgrundsinformation har jag även använt sekundärkällor, exempelvis tidningsartiklar.

1.7.2 Skriftliga källor

Mitt skriftliga material består av officiella dokument såsom lagtexter, propositioner och regeringsskrivelser. Från Försvarmakten har jag nyttjat officiella dokument såsom årsredovisningar. Dessa källor uppfyller kriterierna för såväl giltighet, dvs. att de är lämpliga i sammanhanget, och pålitlighet, dvs. att de är tillförlitliga, samt har den närhet som behövs för att kunna uppnå syftet med undersökningen.

Från Internet har jag hämtat delar av bakgrundsmaterialet till denna uppsats. Jag har främst hämtat material från hemsidorna hos Försvarmakten, Försvarets Materielverk, Förvarsindustriföreningen samt Svenska freds och skiljedomsföreningen. Samtliga Internetkällor uppfyller kriteriet för giltighet. Opartiskheten för de två sistnämnda, Förvarsindustriföreningen⁸ och Svenska freds och skiljedomsföreningen,⁹ som är intresseföreningar och därigenom ”driver sina frågor” bedömer jag därför vara något lägre än för de förstnämnda.

⁸ ”FIF är en intresseförening där alla större företag i svensk försvarsindustri är medlemmar. Syftet är att tillvarata den svenska försvarsindustrins intressen och att verka för en ökad förståelse för dess betydelse i säkerhetspolitiken.”, <http://www.defind.se> (2002-02-25)

⁹ ”Freds- och Skiljedomsföreningen är en förening för människor som anser att konflikter ska lösas utan våld och att krig ska förebyggas genom samarbete, ekonomiska medel och diplomati. Vi tar fram fakta, bildar opinion och påverkar politiker.”, <http://svenska-freds.se/foreningen/> (2002-02-25)

1.7.3 Muntliga källor

Jag har även ställt ett antal skriftliga frågor till enskilda personer. Deras svar är primärkällor men det går inte att utesluta att deras svar är påverkade beroende på hos vilken myndighet eller företag de arbetar. Detta innebär alltså att svaren kan vara subjektiva. Utifrån urvalet av respondenterna, vilket närmare redovisas i kapitel tre, uppfyller respondenterna kriterierna för såväl giltighet som tillförlitlighet och närhet till ämnet både i tid och rum.

1.8 Tidigare forskning och utredningar

Frågan om Försvarsmaktens stöd till industrins krigsmaterielexport har aktualiserats först i slutet av förra seklet. Jag har bl.a. varit i kontakt med Försvarets Forskningsinstitut för att söka efter tidigare forskning inom denna uppsats ämnesområde. Någon tidigare forskning inom området som är gjord utifrån vetenskapliga metoder och med teoriansknytning har jag inte kunnat finna. Inte heller finns det några tidigare gjorda C-uppsatser eller så kallade Enskilda utredningar på Försvarshögskolan i ämnet.

Någon utredning eller kommittébetänkande som till huvuddelen handlar om Försvarsmaktens exportstöd har inte publicerats i vare sig Statens offentliga utredningar eller i Departementsserien och de Statens offentliga utredningar som handlar om försvarsmateriel berör oftast endast exportstödet i periferin.

Däremot gav regeringen den 1 juli 1999 en särskild utredare, generalmajor Peter Lundberg, i uppdrag att bl.a. genomföra en översyn av nuvarande organisation och resurser för stöd för försvarsmaterielexport samt komma med förslag för att förbättra verksamheten. Utredaren lämnade sina förslag till regeringen den 4 oktober 1999.¹⁰ Bland utredarens slutsatser och förslag, som kan kopplas till denna uppsats, kan nämnas ett identifierat utökad behov av koordination och styrning från Regeringskansliet till försvarsmyndigheter och industri. Vidare tycktes modellen med koordinations- och referensgrupper

¹⁰ Diarienummer Fö1999/2242/MIL

fungera väl men en utveckling vore önskvärd.¹¹ När det gäller finansieringen kom utredningen fram till att det statliga exportstödet vad avser försvarsmateriel bör finansieras över statbudgeten.

En översyn av samordning av stödet till försvarsmaterielexport inom Regeringskansliet genomfördes mellan den 11 juni 1999 till den 11 oktober 1999. Översynen gjordes på uppdrag av Statssekreterargruppen för samråd om försvarsmaterielfrågor. Som ansvarig för översynen utsågs ambassadör Bengt Lundborg. Utredningen föreslog bl.a. att ytterligare koordinations- och referensgrupper skulle inrättas. Vidare konstaterades att för det löpande exportstödet borde nya riktlinjer och instruktioner skapas, samordning och prioritering ökas, allt i syfte att effektivisera exportstödet.¹²

1.9 Disposition

I kapitel två som handlar om teorianknytning kommer jag kortfattat att redovisa olika definitioner på styrning, peka på olika former av makter samt presentera fyra olika styrningssätt. Vilken teorianknytning passar bäst för min undersökning?

Kapitel tre behandlar kortfattat deduktiv och induktiv metod samt kvantitativ och kvalitativ metod. Dessutom ges exempel på tekniker som används vid denna form av studier som jag skall göra. Viken metod och teknik kommer jag att välja utifrån syftena med denna utredning?

Det fjärde kapitlet inleds med en beskrivning av hur Riksdag och regering styr Försvarsmakten generellt. Därefter belyser jag hur Riksdag och regering valt att styra Försvarsmakten avseende uppgiften att stödja svensk försvarsindustris export av krigsmateriel. Slutligen kommer jag att redovisa, i bearbetad form av

¹¹ Vid aktuell tidpunkt fanns 2 koordinations- och referensgrupper KRG, i dag finns 4 KRG. I grupperna deltar representanter ur Regeringskansliet berörda försvarsmyndigheter och försvarsindustri.

¹² Försvarsmateriel på nya villkor, SOU 2001:21, sid 179-180

skriftliga frågesvar, hur olika aktörers medarbetare tolkar uppgiftens formulering. Den underliggande frågan i detta kapitel är om respondenterna tolkar styrningen lika eller inte?

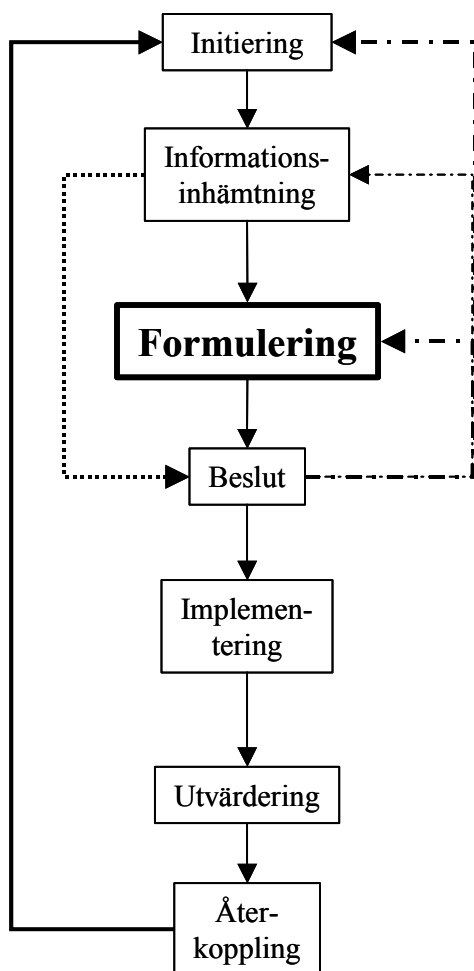
I kapitel fem kommer jag utifrån redovisade svar i föregående kapitel att föra ett resonemang kopplat till Riksdagens och regeringens val av styrningsprincip för aktuell uppgift till Försvarmakten samt redovisa svar på uppsatsens frågor och redovisa mina slutsatser. Här lämnar jag också förslag på fortsatt forskning.

I det sjätte kapitlet redovisar jag en sammanfattning av utredningen och kapitel sju, vilket är det sista, innehåller källförteckning.

2 Styrningsprinciper

2.1 Inledning

I det här kapitlet redogörs för teoretiska begrepp. Dessa har hämtats från ett teoretiskt forskningsområde som kallas Public Policy. I detta styrningsfält undersöks bl.a. hur politiska beslut initieras, formuleras, implementeras och utvärderas. Vanligtvis brukar sju faser särskiljas för studier även om alla faser hänger samman och ibland faktiskt också i praktiken sker samtidigt. Dessa faser illustreras i bilden nedan.¹³



I denna uppsats är det **formulering** av styrning som belyses.

¹³ M. Hill (1997, andra upplagan) The Policy Process, sid 32

Undersökningen sker således ur ett förvaltningsperspektiv, dvs. Riksdagens och regeringens styrning av förvaltningen. Inom detta område talar man dels om olika former av maktutövning och dels om olika former av styrning. Några av dessa kommer jag senare att presentera lite närmre men innan jag gör det kan det vara på sin plats att lite närmare definiera styrning.

Enligt ordböcker kan ordet styra ha i stort två huvudbetydelser, nämligen ”bestämma riktning av” och ”bestämma över någon eller något”. Enligt Nationalencyklopedin¹⁴ används styrning ”ofta om politisk styrning eller påverkan”. Statsvetaren Lennart Lundquist har under flera årtionden arbetat och forskat kring frågor som rör styrning och offentlig förvaltning. Enligt hans definition är förvaltningsstyrning ”de politiska beslutsfattarnas medvetna försök att påverka förvaltningen”.¹⁵ Vad är då förvaltning? Här använder jag än en gång Nationalencyklopedien. Förvaltning är då utifrån denna uppsats inriktning ”myndighet med verkställande uppgifter”.¹⁶

Det finns en mängd olika former av styrning och några av dem presenteras nedan. Gränserna mellan de olika styrningssätten och styrmedel, exempelvis ekonomiska genom skatter eller regler genom lagar, är inte alltid kristallklara och det finns många kombinationer av de olika styrningssätten och styrmedlen.¹⁷

2.2 Olika former av maktutövning

Riksdagens och regeringens styrning kan sägas vila på fyra olika former av maktutövning. Dessa är:

1. Föreskriftsmakt

¹⁴ http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O346995
Nationalencyklopedin 2002-02-26

¹⁵ O. Petersson och D. Söderlind (1993, andra upplagan), Förvaltningspolitik, sid 212

¹⁶ http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O165852
Nationalencyklopedin 2002-02-26

¹⁷ H. Esping (1994) Ramlagar i förvaltningspolitiken, sid 79-80 och O. Petersson och D. Söderlind (1993, andra upplagan), Förvaltningspolitik, sid 212-213

2. Finansmakt
3. Utnämningmakt
4. Kontrollmakt

För att lite kortfattat beskriva dessa olika former av maktutövning använder jag Försvarsmakten som exempel på en myndighet som Riksdagen och regeringen kan styra genom ovan nämnda fyra olika former av maktutövning.

1. Föreskriftsmakt är lagar och förordningar. I botten finns våra fyra grundlagar. Det finns verksamhetsinriktade, exempelvis Verksförordningen (1995:1322). Exempel på föreskriftsmakt riktad direkt till Försvarsmakten är Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

2. Finansmakt utövas genom de ekonomiska medel som tilldelas Försvarsmakten. Detta sker utifrån riksdagens fastställda budget för kommande år via regeringen som omarbetar riksdagens beslut till Regleringsbrev för Försvarsmakten. Regleringsbrevet omfattar såväl verksamhet som tilldelning av ekonomiska medel för kommande år.

3. Utnämningmakt utövas genom att regeringen utser och befordrar höga chefer, (general och amiral), inom Försvarsmakten. Dessutom utser regeringen befattningshavare för vissa utpekade befattningar inom Försvarsmakten.

4. Kontrollmakt utövas genom utvärderingar, revisioner och andra slag av uppföljningar av verksamheten. Exempel på hur detta genomförs är Förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.¹⁸

¹⁸ A. Halvarson, K. Lundmark och U. Starberg, (1999, 11 upplagan) Sveriges statskick, fakta och perspektiv, sid 126-127.

2.3 Olika former av styrning

2.3.1 Anslagsstyrning

Anslagsstyrning innebär att styrningen sker med ekonomiska medel. Regeringen har till uppgift att årligen lägga fram en plan på statens inkomster och utgifter, budgetpropositionen. Riksdagen tar sedan ställning till lagd proposition och utifrån Riksdagens beslut utfärdar sedan regeringen direktiv till myndigheterna om tilldelning av ekonomiska medel och hur dessa får användas. Detta sker i regleringsbrev. Regleringsbreven kan vara mer eller mindre detaljerade.¹⁹

2.3.2 Detaljstyrning

Detaljstyrning innebär att styrningen sker på ett sådant sätt att det inte finns någon möjlighet alls eller mycket liten möjlighet att påverka eller utveckla resultatet av styrningen. Som exempel kan nämnas lagar och förordningar som reglerar exempelvis myndigheters organisation och arbetsformer. I dagens styrningsformer försöker Riksdag och regering när det gäller styrning inom förvaltningsområdet att alltmer gå ifrån denna typ av styrning. Sedan början av 1970-talet har man också arbetat med att begränsa de statliga myndigheternas regelgivning och istället göra reglerna enklare.²⁰

2.3.3 Mål och resultatstyrning

Målstyrning innebär i motsats till regelstyrning färre regler och beslut på central nivå till förmån för en ökad handlingsfrihet på lägre förvaltningsnivåer. Tanken med målstyrning är att styra mer genom mål och idéer än genom regler. Mål kan man definiera som önskvärda resultat vilket leder oss in på resultatstyrning. I politiska sammanhang kan det vara svårt att formulera klara, realistiska och tydliga mål varför man även använder resultatstyrning som i

¹⁹ A. Halvarson, K. Lundmark och U. Starberg, (1999, 11 upplagan) Sveriges statskick, fakta och perspektiv, kap 11 och T. Larsson (1994, andra upplagan) Det svenska statsskicket, kap 7

²⁰ O. Petersson och D. Söderlind (1993, andra upplagan), Förvaltningspolitik, sid 214-220

korthet innebär att man mäter myndigheterna prestation i förhållande till resursförbrukningen.²¹

2.3.4 Ramstyrning

Ramstyrning innebär styrning genom ramlagar och en ramlag är förenklat uttryckt en lag som innehåller mål, riktlinjer och grundregler. Dessa kan sedan fyllas ut, av regeringen eller ansvarig förvaltningsmyndighet, med mer specificerade föreskrifter.²² Styrning genom ramlagar har blivit allt vanligare sedan 1960-talet. Trenden nu är att ramlagarna minskas.

Åsikterna om huruvida det är bra med ramlagar eller inte går isär. Debatten om nackdelarna med ramlagstiftning har pågått under de senaste decennierna både här i Sverige men även utomlands. Det som anses vara positivt med ramlagar är att de medger flexibilitet vilket är viktigt i vår snabbt föränderliga värld. Dessutom så bidrar de till en effektivare administration genom att tjänstemän inte är bundna vid ett krångligt och stelt regelsystem. Det som anses vara negativt för ramlagar är att politikerna förlorar greppet om lagstiftningen. Detta sker genom att man inom förvaltningen kompletterar lagen med föreskrifter. Vidare uppstår styrnings- och tolkningsproblem eftersom ramlagarna endast anger riktlinjer och grundregler. Dessutom uppstår oklarheter om beslutsnivåer och kostnadsansvar. Det finns också en risk för att det skapas så mycket regler på lägre nivåer att det blir svårt att kontrollera.²³

Som vi sett finns det olika sorters makter och olika former för styrning. I den här uppsatsen fokuseras på styrning och då Riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmakten i dess uppgift att stödja industrins krigsmaterielexport.

²¹ A. Halvarson, K. Lundmark och U. Starberg, (1999, 11 upplagan) Sveriges statskick, fakta och perspektiv, sid 143-145

²² H. Esping (1994) Ramlagar i förvaltningspolitiken, sid, 46-50

²³ A. Halvarson, K. Lundmark och U. Starberg, (1999, 11 upplagan) Sveriges statskick, fakta och perspektiv, sid 103-104 och H. Esping (1994) Ramlagar i förvaltningspolitiken, sid 52-54

Mot bakgrund av att det finns olika sätt att styra, exempelvis anslagsstyrning, mål och resultatstyrning, detaljstyrning och ramstyrning, blir det intressant att undersöka hur styrningen av Försvarens exportstöd avseende krigsmateriel kan karakteriseras och hur den tolkas av inblandade aktörer. Med hjälp av de olika begrepp som används i litteraturen och som berörts ovan kommer jag alltså att undersöka styrningen av Försvarens exportstöd.

3 Metod

3.1 Inledning

När man skall göra en undersökning så blir en av de första frågorna att ställning till vilken metod man skall använda sig av.

Med metod avses ett vetenskapligt sätt att närma sig det ämne man skall skriva om och hur man avser att behandla ämnet.²⁴ En metod kan alltså sägas vara ett redskap, ett sätt att lösa problem och komma fram till ny kunskap. Jag kommer i denna undersökning att använda mig av den kvalitativa metoden med ett induktivt angreppssätt. Jag skall nu närmre förklara vad det innebär och varför jag gjort dessa val.

3.2 Deduktivt och induktivt angreppssätt

När man använder teorier talar man om två olika angreppssätt, deduktivt respektive induktiv metod eller bevisandets väg respektive upptäckens väg.²⁵

Ett deduktivt angreppssätt kännetecknas av att man utifrån befintliga teorier drar slutsatser om enskilda företeelser. Ett induktivt arbetssätt däremot kännetecknas av att forskaren studerar forskningsobjektet och därefter försöker utifrån insamlad information formulera en teori. Inom samhällsvetenskaperna används både deduktiv och induktiv metod.²⁶ Jag väljer att använda ett induktivt angreppssätt eftersom jag vill ha en öppenhet i datainsamlingen för att på så sätt möjliggöra upptäckter och nya infallsvinklar under undersökningens gång.

²⁴ R. Ejvegård, (1996 andra upplagan) Vetenskaplig metod, sid 29

²⁵ I. Magne Holme och B. Krohn Solvang, (1997 andra upplagan) Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder, sid 51

²⁶ R. Patel och B. Davidsson, (1994 andra upplagan) Forskningsmetodikens grunder Att planera, genomföra och rapportera en undersökning, sid 21

3.3 Kvantitativ och kvalitativ metod

Metodlitteraturen brukar skilja på två olika metodiska arbetssätt, kvantitativ metod och kvalitativ metod.

Kvantitativ metod är ett samlingsbegrepp för de arbetssätt som innebär att man systematiskt samlar in kvantifierbara data som sammanfattas i statistisk form. I den kvantitativa metoden arbetar man med ”hård data”. Förenklat kan man säga att om man använder sig av siffror så rör det sig om kvantitativ metod. Inte sällan anses också kvantitativa studier vara finare och bättre än kvalitativa. Det som går att mäta eller räkna är lättare att förstå och därför mera tillförlitligt och ”riktigt”.²⁷

Svagheten med den kvantitativa metoden är att den inte går så mycket på djupet utan mer på bredden. Det är svårt att gå tillbaka och komplettera med ytterligare datainsamling om det visar sig behövas. Är en enkät utskickad så är den. Styrkan ligger i att den information som tas fram medger generaliseringar och att det insamlade materialet kan presenteras på flera sätt i olika skärningar för att mäta olika saker.²⁸

Kvalitativ metod är ett samlingsbegrepp för de arbetssätt där förståelse och helhetsbeskrivningar är centralt. I den kvalitativa metoden arbetar man med ”mjuk data”. Kvalitativa studier är nödvändiga när man vill undersöka tolkningar av exempelvis ofullständig information eller när det man undersöker är subjektivt och mångtydigt. Det finns flera olika uppfattningar om kvalitativa undersökningar allt från att de är ovetenskapliga till att de är de enda som är meningsfulla.²⁹

En av svagheterna med den kvalitativa metoden är att den inte medger strukturerade observationer som t.ex. enkätsvar med förutbestämda

²⁷ J. Trost, (1993), Kvalitativa intervjuer, kap 1

²⁸ I. Magne Holme och B. Krohn Solvang, (1997 andra upplagan) Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder, sid 76-83

²⁹ G. Wallén, (1996, andra upplagan), Vetenskapsteori och forskningsmetodik, kap 4.1

svarsalternativ. Styrkan med den kvalitativa metoden är att den visar på en helhetsbild och möjliggör en förståelse för ett sammanhang. Dessutom innebär ett kvalitativt angreppssätt ett nära förhållande till informationskällan vilket bör innebära att man kan göra relevanta tolkningar.³⁰

Jag har i arbetet med denna uppsats valt bort den kvantitativa metoden därför att den metoden innebär att man jobbar med mätbara kvantifierbara data som blivit resultatet av t.ex. större enkäter vilket inte är en lämplig metod för att uppnå syftena med denna uppsats. Jag har alltså istället valt att nyttja den kvalitativa metoden därför att den metoden försöker ge en helhetsbeskrivning genom insamling av ”mjuk data” av det undersökta. Dessutom medger metoden större handlingsfrihet vid insamlandet av information.

3.4 Tekniker

När man talar om tekniker eller metodiker så är man inne på själva grovarbetet med en undersökning eller forskning. Tekniker kan vara litteratursökning, enkät eller intervju för att nämna några. Ingen av dessa tekniker är generell bättre än någon annan. Vilken teknik som man väljer beror helt enkelt på vad som verkar vara bäst med hänsyn till frågeställning och den tid och de resurser som står till förfogande för den aktuella undersökningen.

Litteratursökning innebär i stort att man söker efter lämpligt tryckt material. Det kan t.ex. vara officiella handlingar och olika former av litteratur. Med den snabba IT –utvecklingen finns alltmer material också att tillgå via Internet.

Enkäter lämpar sig bäst när man vill nå en större mängd personer och när man söker attityder och åsikter i olika frågor. I enkäter används ofta fasta svarsalternativ men det förekommer även öppna frågor dvs. frågor utan fasta svarsalternativ.

³⁰ I. M. Holme och B. Krohn Solvang, (1997 andra upplagan) Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder, sid 76-83

Intervjuer delas ofta upp i strukturerade och ostrukturerade. I många läroböcker i metod, i synnerhet nordiska sådana, förklaras skillnaden mellan strukturerad och ostrukturerad på följande sätt. Då frågorna har fasta svarsalternativ är frågorna strukturerade och således är intervjun strukturerad. Om svarsalternativen däremot är öppna så är intervjun ostrukturerad.³¹

I denna uppsats kommer jag att använda två tekniker. Först kommer jag att genomföra en litteratursökning³² med efterföljande textanalys³³. Textanalysen är en helhetsanalys vilket innebär att jag inledningsvis väljer problemområde, därefter formulerar frågeställningar för att slutligen göra en analys av frågesvaren. Sedan kommer jag att genomföra datainsamling med skriftliga frågor och skriftliga svar. Frågorna kommer att vara konstruerade på ett sådant sätt att respondenten inte är bunden till några givna svar utan kan svara på ett mer fritt sätt. Detta bl.a. för att kunna ha det induktiva angreppssätt i undersökningen som jag redogjorde för i 3.2.

3.5 Urvalskriterier för respondenter

Respondenternas svar är avgörande för resultatet av denna studie varför urvalet är gjort efter noga övervägande. Urvalet av respondenterna har gjorts utifrån tanken att frågesvaren skall ge en bred bas av information om det jag undersöker i denna uppsats nämligen hur Riksdagens och regeringens styrning avseende Försvarmaktens exportstöd av krigsmateriel tolkas av de aktörer som är inblandade och om de upplever några problem med styrningen. Urvalet är inte på något sätt slumpmässigt utan är gjort på ett systematiskt sätt utifrån två kriterier. Det första kriteriet är att det skall finnas respondenter från inblandade parter vilket innebär aktörer från Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets Materielverk samt svensk försvarsindustri. Det andra kriteriet innebär att respondenterna i sitt arbete på något sätt under de senaste två åren skall ha arbetat med försvarsindustrins krigsmaterielexport.

³¹ J. Trost, (1993), Kvalitativa intervjuer, sid 15-16

³² R. Ejvegård, (1996 andra upplagan) Vetenskaplig metod, sid 42-43

³³ I. Magne Holme och B. Krohn Solvang, (1997 andra upplagan) Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder, sid 141-142

Det finns ingen uppdelning av respondenter i olika kategorier såsom chefer och handläggare. Anledningen till detta är två. För det första så är det ett begränsat antal människor som är direkt inblandade i Försvarets exportstöd av krigsmateriel på den nivå som denna uppsats fokuserar på. Detta kan dels bero på att mängden information som är klassad som företagshemlig eller är sekretessbelagd av andra skäl på denna nivå är relativt stor och att de inblandade därför vill hålla informationen inom en trängre krets och dels på att beslutstiden många gånger är knapp. Detta innebär i sin tur att det kan vara svårt att skilja på vilka uppgifter som ligger på chefer respektive handläggare. För det andra skulle en uppdelning av respondenterna i två grupper, chefer och handläggare, inte medge den anonymitet som respondenterna är lovade i det frågeformulär som är skickade till dem.

Det totala antalet respondenter är 17 stycken. Dessa är fördelade på följande sätt.

- Regeringskansliet fyra stycken.
- Försvarets Materielverk fem stycken.
- Försvarets Materielverk fyra stycken.
- Svensk försvarsindustri fyra stycken.

Jag vill påtala det faktum att hos samtliga tillfrågade aktörer (Regeringskansliet, Försvarets Materielverk, Försvarets Materielverk och svensk försvarsindustri) finns minst en respondent med militär bakgrund men det är endast hos Försvarets Materielverk samtliga respondenter är aktiva officerare.

Frågeformuläret är skickat till respondenterna utan vetskap om varandra men de har vetat om hos vilka fyra aktörer de som är tillfrågade arbetar. Huruvida respondenterna har talat med varandra eller inte innan de besvarade frågeformuläret vet jag inte något om. Svaren jag har fått tyder på att de inte har pratat med varandra.

Min utgångspunkt för formuleringen av frågorna till respondenterna har varit formuleringen *stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport* som står i Försvarsmaktens instruktion. Genom att fundera på den formuleringen och försöka förstå vad regeringen menar och vad den förväntar sig att Försvarsmakten skall göra fann jag snart att formuleringen kan tolkas på många olika sätt. Utifrån detta faktum fann jag det intressant att formulera frågorna på ett sådant sätt att respondenterna fick svara på hur de tolkar vissa begrepp i formuleringen. Jag valde att utgå från följande fyra frågeställningar.

- Vad innebär *stödja* för Dig?
- Hur definierar Du (eller vilka kriterier skall vara uppfyllda) *svensk försvarsindustri*?
- Vad innefattar *exportfrämjande verksamhet* (ge exempel) för Dig?
- Hur tolkar Du formuleringen *gällande riktlinjer*?

4 Krigsmaterielexport - styrning och tolkningar

4.1 Inledning

Enligt Regeringsformen framgår att Riksdagen är folkets främsta företrädare och riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas.³⁴ Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringen styr riket och den är ansvarig inför riksdagen.

Riksdagen är den lagstiftande makten och regeringen den verkställande makten. Den dömande makten utövas av Domstolsväsendet.

4.1.1 Regeringen

Chef för statsförvaltningen är regeringen. Det är alltså regeringen som kollektiv, och inte ett enskilt statsråd, som står i spetsen för förvaltningen. Försvarsmakten är en del av den centrala statliga förvaltningen och som en del av förvaltningen ingår det i Försvarsmaktens uppgifter att ”ta fram underlag” för de beslut riksdag och regering fattar. Det är också Försvarsmaktens uppgift att lojalt ”verkställa besluten”. Regeringens ”stabsorganisation” är myndigheten Regeringskansliet som består av Statsrådsberedningen, Förvaltningskansliet och 10 departement där Försvarsdepartementet är ett av dessa tio.³⁵

Inom varje departements verksamhetsområde hör ett antal statliga myndigheter som ansvarar för den löpande verksamheten medan regeringen bestämmer mål, riktlinjer och fördelning av resurser för myndigheternas verksamhet. Det kan

³⁴ Regeringsformen (1974:152), § 4 och § 6

³⁵ <http://www.regeringen.se/regeringen/index.htm> (2002-02-21)

vara på sin plats att framhäva att regeringen inte bestämmer hur myndigheterna ska tillämpa en lag eller hur de skall besluta i olika ärenden.³⁶

4.1.2 Regeringens styrning av Försvarsmakten

Under 1980-talet började en ny syn på ledning vinna mark. Denna nya syn på ledning innebar att man började prioritera ökad handlingsfrihet framför centraliserad ledning med detaljerade regler. Riksdag och regering började ungefär samtidigt decentralisera allt mer. I och med detta så utvecklades också en ny styrningsform, mål och resultatstyrning. Regeringen styr fortsatt allt mer genom mål och resultatstyrning som förenklat innebär att regeringen formulerar mål och tilldelar resurser till Försvarsmakten för att målen skall nås och sedan har Försvarsmakten valfrihet att välja metod för att uppnå målen. Uppföljning av resultatet sker kontinuerligt enligt givna direktiv.

Regeringen ger sina styrningar i huvudsak på två sätt, förutom genom lagar och förordningar, nämligen dels genom det årligen i december återkommande Regleringsbrevet som är en styrning för kommande år och dels genom enskilda regeringsbeslut som kan fattas när som under året.

4.1.3 Styrning av krigsmaterielexport

Enligt lag (1992:1300) om krigsmateriel får tillstånd till krigsmaterielexport endast lämnas om exporten inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Dessutom skall sådan export endast tillåtas om det finns säkerhetspolitiska eller försvarspolitiska skäl.³⁷

³⁶ <http://www.forsvar.regeringen.se/dettaar/myndigheter.htm> (2002-04-12)

³⁷ Lag (1992:1300) om krigsmateriel, 1§.

Utifrån ovan nämnda lag har regeringen, med brett parlamentariskt stöd, tagit fram dokumentet Svenska riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan, som också Riksdagen har ställt sig bakom.³⁸

Det kan här vara på sin plats att kortfattat redogöra för delar av dessa riktlinjer. Inledningsvis kan nämnas att det finns två övergripande kriterier som skall vara uppfyllda för att tillstånd enligt lagen om krigsmateriel kan ges. Dessa två är dels att utlandssamverkan är nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitisk önskvärd och dels att samverkan inte står i strid med principerna med målen för Sveriges utrikespolitik. Vidare anges tre ovillkorliga hinder som, om de inträffar, omöjliggör export. Dessa tre hinder är sanktion beslutad av Förenta Nationernas säkerhetsråd, internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till samt exportstopp som påbjuds enligt de folkrättsliga reglerna om export från neutral stat under krig.

Avslutningsvis så är dessa riktlinjer vägledande för Inspektionen för strategiska produkter som är den instans som prövar ärenden om tillstånd enligt lagen om krigsmateriel.

4.2 Regeringens styrning av Försvarsmaktens exportstöd

4.2.1 Före 2000-talet

Regeringen styrde fram till år 2000 Försvarsmakten avseende uppgiften att ge exportstöd genom det årligen återkommande Regleringsbrevet även om formuleringarna inte var särskilt precisa. Ett exempel en formulering ur ett Regleringsbrev är: ”Försvarsmakten skall stödja svensk försvarsindustri när det gäller exportfrämjande verksamhet. Återrapportering: Försvarsmakten skall i

³⁸ Regeringens skrivelse 2000/01:114. Redogörelse för den svenska exportkontrollpolitiken och exporten av krigsmateriel år 2000, avdelning 1 punkt 4.

ÅR redovisa vilken exportfrämjande verksamhet som genomförts under året”.³⁹

I Försvarmaktens återrapportering till regeringen avseende genomförd verksamhet under 1999 står att läsa om att det genomförts 15-tal exportstödmöten, att man deltagit i ett antal olika materielutställningar i olika länder samt att ”Inga resurser har under 1999 varit särskilt avdelade för exportfrämjande verksamhet, samtliga kostnader har burits av förbandsverksamheten inom respektive program”.⁴⁰

4.2.2 2000-talet

När regeringen år 2000 omformulerade Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten, allmänt kallad Försvarmaktens Instruktion, valde man att i densamma skriva in uppgiften att stödja svensk försvarsindustri i deras exportansträngningar. Anledningen till detta var bl.a. att uppgifter som inte förändrades mellan åren skulle stå i instruktionen medan uppgifter mer av engångskaraktär skulle ges via Regleringsbrevet.

I dag styr alltså regeringen Försvarmakten, avseende uppgiften att stödja svensk försvarsindustri i deras exportansträngningar, främst genom Försvarmaktens Instruktion där det står att Försvarmakten skall ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport”.⁴¹

För att underlätta beredning av exportärenden har Regeringskansliet dels en Statssekreterargrupp för samråd om försvarsmaterielfrågor och dels leder Regeringskansliet fyra koordinations- och referensgrupper (KRG). (KRG 1. Gripen/styrda vapen, KRG 2. Erieye, KRG 3. Pansrade fordon och KRG 4. Marina system.) I dessa koordinations- och referensgrupper deltar förutom representanter från Regeringskansliet även Försvarmakten, Försvarets Materielverk samt aktuell industri.

³⁹ Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Försvarmakten, sid 31. ÅR = årsredovisning

⁴⁰ Försvarmaktens årsredovisning för 1999, bilaga 4.

⁴¹ Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten, 4§ punkt 6.

Statssekreterargruppen för samråd om försvarsmaterielfrågor bildades 1996 och den första koordinations- och referensgruppen bildades, på initiativ av Regeringskansliet, i mitten på 1990-talet.

4.2.3 Försvarsindustrin – ägandet

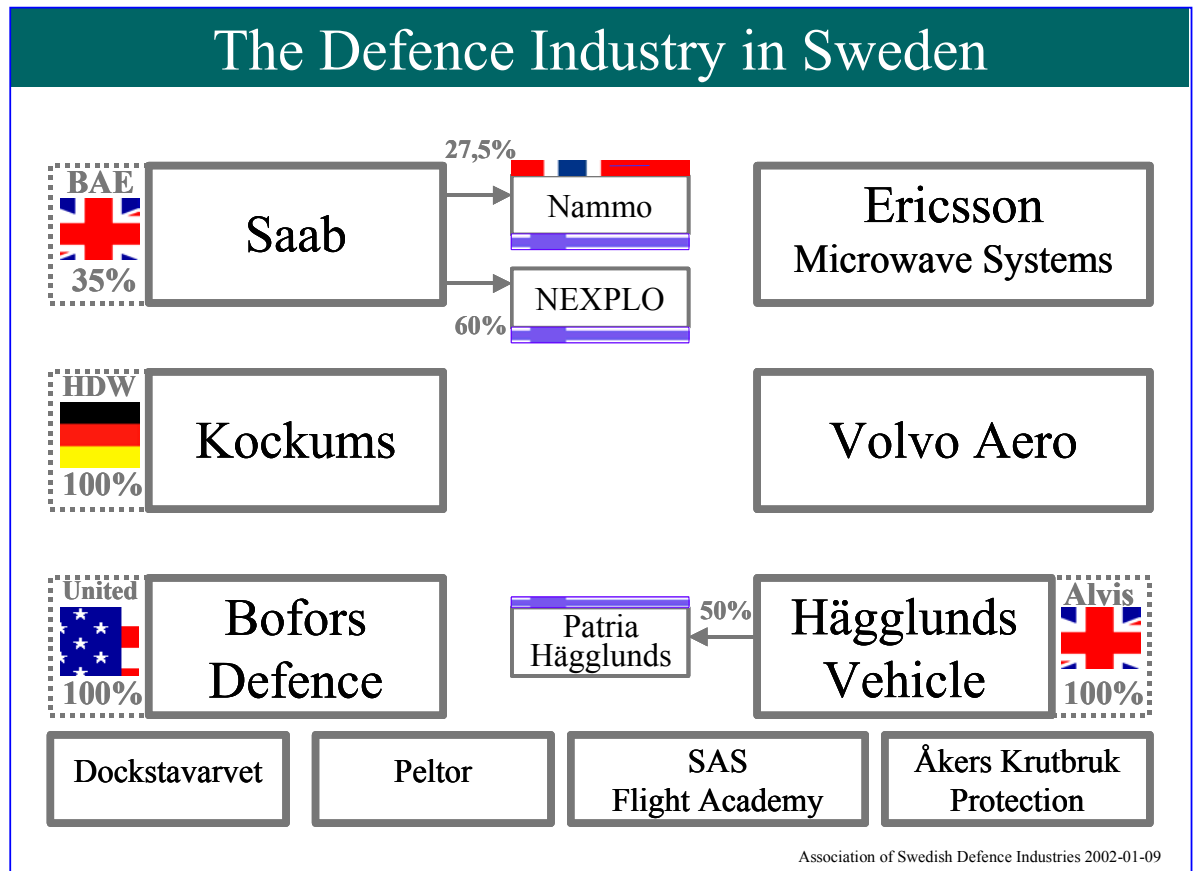
Alltsedan 1980-talet har ägandestrukturerna för försvarsindustrier såväl i Sverige som i andra länder förändrats. Många sammanslagningar och uppköp är gjorda på den nationella nivån men även internationellt har det hänt och händer det saker inom försvarsindustrin. Industrin internationaliseras i en allt snabbare takt och den i Sverige verksamma försvarsindustrin är inget undantag.⁴² Formerna för internationalisering är såväl olika samarbetsprojekt och allianser som förändringar i ägandeförhållande genom samgående och regelrätta uppköp.⁴³ Sverige är i allra högsta grad med i det ökande internationella samarbetet, som för Försvarets Materielverks del ofta handlar om gemensamma utvecklingsprojekt och industriell samverkan.⁴⁴

Ägandeförhållandena för några av de försvarsindustrier som i dag är verksamma i Sverige illustreras i bilden på sidan 32 och bilden på sidan 33 visar ägandeförändringar av svensk försvarsindustri under perioden åren 1980 – 2002.

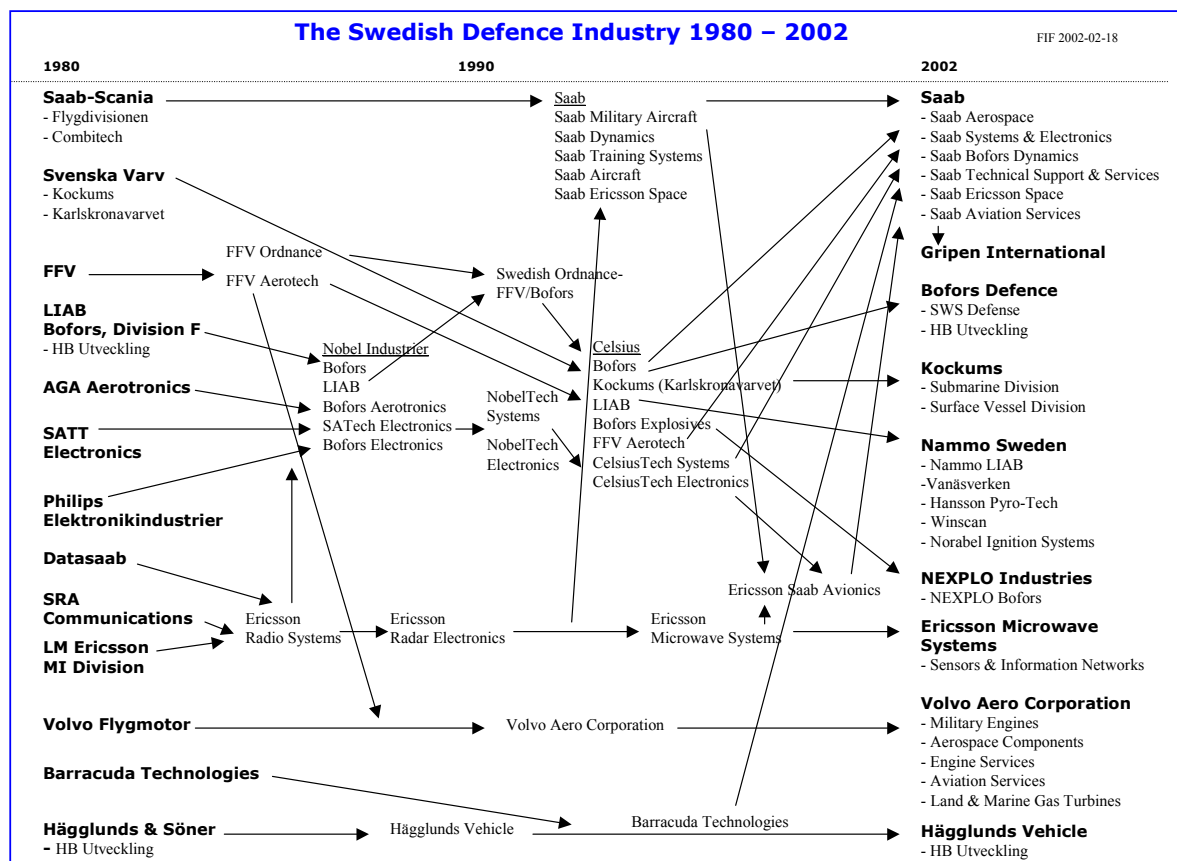
⁴² Det militära försvarets materielförsörjning – Nuläge och förändringsfaktorer, SOU 2000:54

⁴³ Försvarsmateriel på nya villkor, SOU 2001:21

⁴⁴ <http://www.fmv.se/index.asp?K=001001&L=SE> (2002-04-21)



Källa: Försvarsindustriföreningen (2002-01-09).



Källa: Försvarsindustriföreningen (2002-02-18).

4.2.4 Ökad efterfrågan av exportstöd

Den ökade efterfrågan från industrin av exportstöd från Försvarsmakten har uppmärksamats på regeringsnivå varför Försvarsmakten anmodades av regeringen i Regleringsbrev för år 2002 att i budgetunderlaget för år 2003 redovisa förutsättningar, möjligheter och begränsningar att lämna exportstöd till svensk industri.⁴⁵ I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2003 står bl.a. att:

- Omfattningen av stödet till försvarsindustrins exportansträngningar tenderar att öka samtidigt som den omorganisation som Försvarsmakten genomgår medför att de disponibla resurserna krymper.

⁴⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Försvarsmakten (A4 –utgåva), punkt 67.

- Främjandet sker om det inte innebär men för Försvarsmaktens huvudsakliga verksamhet, genom att personal/materiel, efter begäran från industrin, ställs till deras förfogande.
- De begränsningar Försvarsmakten i dag upplever avseende stöd till industrin utgörs i allt väsentligt av en resursbrist som är den direkt följd av konflikten mellan exportstödsåtaganden/-önskemål och ordinarie produktion.⁴⁶

4.3 Hur tolkas Riksdagens och regeringens styrning

Som tidigare nämnts i avsnittet 1.2 kan Riksdag och regering välja olika styrningsformer och därför är det intressant att studera vilken form av styrning som Riksdag och regering använder och hur den styrningen uppfattas när det gäller krigsmaterielexport och då särskilt uppgiften till Försvarsmakten att stödja industrin i dess exportansträngningar av just krigsmateriel.

I arbetet med att göra detta tillfrågades totalt 17 personer hos de fyra aktörerna Regeringskansliet, Försvarsmakten, Försvarets Materielverk och svensk försvarsindustri. Respondenterna fick ta del av formuleringen ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport” och utifrån den besvara följande fyra frågor spontant och svaren skulle vara deras personliga uppfattning eller tolkning och inte respektive myndighets eller industris officiella syn.

- Vad innebär *stödja* för Dig?
- Hur definierar Du (eller vilka kriterier skall vara uppfyllda) *svensk försvarsindustri*?
- Vad innefattar *exportfrämjande verksamhet* (ge exempel) för Dig?
- Hur tolkar Du formuleringen *gällande riktlinjer*?

⁴⁶ Budgetunderlag för Försvarsmakten år 2003, bilaga 12 punkt 1.3.

Nedan redovisas de olika aktörernas medarbetares tolkningar av Riksdagens och regeringens styrning...

4.3.1 ...inom Regeringskansliet

Från respondenterna i Regeringskansliet framkommer att en definition av *försvarsindustri* kan vara en industri som har någon form av tjänster eller produkter riktade till Försvarmakten och även till andra länders militära försvar. Huruvida det civila försvarets materielbehov kan anses vara försvarsmateriel och påverka Försvarmaktens uppgift att stödja krigsmaterielexport ansåg en respondent inte helt utklarat. En respondent påtalade att det finns produkter som har alternativ användning s.k. ”dual-use” vilket innebär att de kan användas både civilt och militärt. Dessa produkter kan vara svårhanterliga ur exportkontrollsynpunkt.

Svensk försvarsindustri tolkas av de flesta respondenterna inom Regeringskansliet som i Sverige verkande försvarsindustri oavsett ägarförhållandena. Det viktiga är att verksamheten bedrivs i Sverige och att kompetensen finns här.

En respondent informerar om att man inom Regeringskansliet har uppmärksammat att det för framtiden kan finnas behov av en tydligare definition av såväl *försvarsindustri* som *svensk försvarsindustri*.

När det gäller *stödja* och *exportstödjande verksamhet* finns en klar samsyn bland samtliga tillfrågade inom Regeringskansliet att det bl.a. innebär att Försvarmakten skall förevisa materiel, låna ut materiel, svara för sakkunskap samt att genomföra utbildning och erfarenhetsutbyte vid köp. Men det framhålls också av en respondent att som förordningen är formulerad kan det uppstå olika uppfattningar mellan Försvarmakten och aktuell industri om vad stödet skall omfatta och att förordningen dessutom kan tolkas som om att

Försvarmakten är skyldig att stödja all export av försvarsmateriel oavsett nyttan för Försvarmakten.

Bland de tillfrågade inom Regeringskansliet är det klara och samstämmiga svar att med *gällande riktlinjer* menas aktuella lagar och förordningar samt uttalade aktuella politiska uppfattningar.

En av respondenterna tar också upp att Försvarmaktens stöd till industrin inte får undergräva Försvarmaktens egen verksamhet. Respondenten anser att Försvarmakten på något sätt bör ges en ekonomisk kompensation för exportstödet.

4.3.2 ...inom Försvarmakten

Tolkningen av *svensk försvarsindustri* bland de tillfrågade i Försvarmakten sammanfaller i stort till att industrin skall vara svenskägd eller vara etablerad i Sverige så att eventuell försäljning av krigsmateriel kommer svenska staten till godo.

I frågesvaren framkommer att *försvarsmateriel* inte enbart behöver vara materiel utan kan också handla om kunskapsförmedling eller andra konsultativa tjänster som företaget säljer. En respondent pekar på att det inte finns någon självklar skillnad mellan försvarsmateriel och annan materiel som Försvarmakten handhar, var går gränsen för exempelvis ledningssystem och informationssystem. Med en vid tolkning av *försvarsmateriel* så innebär det att Försvarmakten skall stödja all industri som levererar materiel till Försvarmakten vilket kanske inte är det som var tänkt när förordningen skrevs, funderar en respondent.

Bland de tillfrågade finns en bred tolkning av innebörden begreppen *stödja* och *exportfrämjande verksamhet*. Flera nämner bl.a. deltagande med personal och materiel vid olika utställningar samt utlåning av materiel.

En respondent menar att Försvarsmakten inom ramen för ordinarie övningsverksamhet kan vidta sådana arrangemang tillsammans med industrin att det kan betecknas som exportstöd. Dock höjs ett varnande finger för att gränsdragningen mellan industrins marknadsavdelningar och Försvarsmakten kan bli hårfin om sådana arrangemang genomförs.

Några av respondenterna tar även upp olika gränsöverskridande materielsamarbeten, kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan olika länder. Exempel på exportfrämjande verksamhet som ges är deltagande i olika internationella sammanhang såsom PfP-övningar⁴⁷ och internationella operationer.

Bland de tillfrågade finns flera olika tolkningar av *gällande riktlinjer*. Några utgår från gällande lagar och förordningar medan andra nämner att det är Inspektionen för strategiska produkter uppfattningar om lämpliga länder som gäller. En respondent menar att möjliga framtida hot mot Sverige och maktbalans mellan grannländer bör vara sådant som riktlinjerna tar hänsyn till.

En av respondenterna påtalar att stödet till industrin inte får vara till men för Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och frågan om såväl ekonomisk som personell kompensation till Försvarsmakten för att stödja industrin tas upp av tre respondenter.

Bland frågesvaren finns också förslag till förbättringar av nuvarande styrning. Någon form av hänvisning till aktuella riktlinjer och en förteckning över företag/produkter som Försvarsmakten skall stödja skulle underlätta för alla inblandade.

⁴⁷ PfP, Paternship For Peace

4.3.3 ...inom Försvarets Materielverk

Stödja tolkar de tillfrågade hos Försvarets Materielverk som att bistå med sakmässig kompetens och erfarenhet av aktuell produkt eller system. Skapa kontaktytor och ha olika myndighetsarbeten men även att delta på olika mässor, besök och i förekommande fall låna ut resurser från Försvarsmakten. En av respondenterna påpekar att *stödja* i huvudsak innebär att man har en passiv roll och att det inte innebär att man skall sälja en produkt eller system.

När det gäller *svensk försvarsindustri* är uppfattningen bland samtliga tillfrågade att det innebär försvarsindustri som är verksam i Sverige. Det är den geografiska placeringen som avgör och inte det faktiska ägarförhållandet. Flera av respondenterna ger förslag på andra formuleringar än *svensk försvarsindustri*, bl.a. nämner de formuleringarna *försvarsindustri i Sverige* och *i Sverige verksam industri som sysslar med försvarsprodukter* som bättre begrepp för vad det hela handlar om.

En respondent tar även upp att utvecklingen torde gå mot produkter som tillhandahåller tjänster vilket minskar gränsen mellan civila och militära produkter och därmed ökar kravet på att definiera vad som är försvarsmateriel.

Två av de tillfrågade anser att lagar och förordningar, Inspektionen för strategiska produkters riktlinjer, olika länderstrategier och riktlinjer som ges av Regeringskansliet samt olika former av information som ges bl.a. på möten med koordinations- och referensgrupperna ingår i begreppet *gällande riktlinjer*.

När det gäller riktlinjer tar en av respondenterna upp viktigheten att dessa dels ger svensk försvarsindustri möjlighet att verka och överleva i morgondagens europeiska försvarsindustrimarknad. En annan av respondenterna påtalar att det är viktigt att riktlinjerna hänger med i den allt snabbare utvecklingen som är en del av den värld vi lever i idag.

4.3.4 ...inom svensk försvarsindustri

Stödja tolkas av två av de tillfrågade att hjälpa till och en av dem menade att det gällde i alla avseenden. Samtliga respondenter inom industrin menar att stödet kan ske genom att svara för sakkunskap, delge erfarenheter, delta med personal och materiel vid olika besök och mässor. En av de tillfrågade menar att formuleringen ger intrycket att det skall ske utan kostnad för industrin, för om tanken hade varit annorlunda så borde också formuleringen ha varit det.

En annan av respondenterna tar upp att det inom Försvarsmakten bör ges tydliga uppgifter och finnas ansvariga personer utsedda för lösandet av uppgiften exportstöd. En årlig plan och budget bör utarbetas och motsvarande behöver genomföras för att skapa rutiner för möten med industrin. Avslutningsvis så bör det också ske utvärdering av genomfört stöd.

En av de tillfrågade menar att så länge som det svenska försvaret gynnas långsiktigt innebär det att Försvarsmakten skall jämka egna kortsiktiga intressen för att ge utrymme för exportstöd.

Bland de tillfrågade skiljer sig inte tolkningen av *exportfrämjande verksamhet* mycket från *stödja* utan det handlar om att ställa upp med resurser på olika möten, besök och utställningar. Här nämns även möjligheten att underlätta leveranser genom exempelvis acceptera senarelagda leveranser till förmån för exportkunder.

Samtliga tillfrågade ser *svensk försvarsindustri* som industri som är verksam i Sverige, ägandet kan vara någon annan stans, som utvecklar, konstruerar och tillverkar försvarsmateriel dvs. krigsmateriel och annan materiel primärt för svenskt militärt bruk. En respondent framför att ett sätt att visa vilka industrier som avses är att utgå från medlemsföretag i Försvarsindustriföreningen.

Samtliga tillfrågade inom industrin anser att formuleringen *gällande riktlinjer* är mycket öppen för tolkning. En svarar lite retoriskt vilka riktlinjer skulle det

vara om det inte var gällande? En annan menar att formuleringen ger handlingsfrihet vilket är bra. En tredje menar att eftersom formuleringen är så öppen måste den därför stödjas av praxis.

Flera respondenter påtalar att tillämpningen av Inspektionen för strategiska produkters regler och den politiska förankringen ingår i *gällande riktlinjer*.

En av de tillfrågade efterlyser någon form av instruktion som skulle tydliggöra vad som menas.

I nästa kapitel kommer jag att göra en analys av hur den politiska styrningen kan karaktäriseras, hur den tolkas av de olika aktörerna och vilka problem som aktörerna upplever med denna styrning. Sammanfattningsvis, vad säger oss dessa tolkningar av regeringens valda styrningssätt?

5 Gökunge eller möjlighet?

5.1 Styrningens karaktäristik

Som tidigare nämnts styrs alltså Försvarsmakten av Riksdag och regering, avseende uppgiften att stödja svensk försvarsindustri i deras exportansträngningar.

Uppgiften som ges i Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten är given utan några närmre detaljer i styrningen. Inte heller tilldelas några ekonomiska medel för lösandet av uppgiften och någon återrapportering av resultatet efterfrågas inte. Detta innebär att den nu aktuella styrningsformen inte kan vara anslagsstyrning eftersom styrningen inte sker med tilldelning av ekonomiska medel. Inte heller är det någon detaljstyrning eftersom detaljer i styrningen saknas. Några uttalade mål eller resultat framgår inte varför styrningen inte heller kan vara en form av mål och resultatstyrning. Styrningen sker istället med en form av ramstyrning. Detta eftersom det inte framgår av styrningen i vilken omfattning, hur eller till vilken kostnad Försvarsmakten skall lösa denna uppgift. Det går inte heller i aktuell förordningen att finna några definitioner vad som menas med ”svensk försvarsindustri”, ”exportfrämjande verksamhet” eller ”gällande riktlinjer” för svensk krigsmaterielexport.

5.2 Aktörernas tolkningar av regeringens styrning

5.2.1 Inledning

Som tidigare nämnts så är respondenterna bl.a. valda utifrån kriteriet att de under de senaste två åren i sitt arbete skall ha arbetat med krigsmaterielexport. Jag har frågat efter deras personliga synpunkter och tolkningar varför det bör påpekas att de resultat som jag presenterar i denna uppsats inte är aktörernas, dvs. Regeringskansliet, Försvarsmakten, Försvarets Materielverk och svensk

försvarsindustris, officiella synpunkter och tolkningar utan snarare några av deras medarbetares subjektiva uppfattningar.

Inledningsvis ser jag en tendens, utifrån givna svar, att flera av respondenterna inte tidigare har funderat speciellt mycket på innebörden i förordningstexten där det ju står att Försvarsmakten skall ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport”.

Det kan tyckas märkligt att regeringen år 2000 när Försvarsmaktens instruktion omarbetades valde att styra exportstödet via ramstyrning när tidigare års årsredovisningar från Försvarsmakten inte innehöll någon närmre redovisning av genomfört stöd samtidigt som efterfrågan av exportstöd från industrin aktualiserats alltmer, främst för JAS 39 Gripen systemet men också för ledningssystem mm.

Det framkommer också signaler på att man inom Regeringskansliet har börjat fundera kring lämpligheten av nuvarande formulering i styrningen av Försvarsmakten när det gäller exportstöd. Kanske är det så att den nuvarande styrningen som inte sker genom, den numer så vanliga, mål och resultatstyrningen utan istället sker genom ramstyrning inte ger den styrning och det resultat som Riksdag och regering vill. En antydning till detta kan ses i ett av de frågesvar jag fick nämligen tolkningen att Försvarsmakten skall stödja all materielexport bara produkterna levereras till och finns inom Försvarsmakten. En tolkning som knappast kan spegla Riksdagens och regeringens intention och vilja.

5.2.2 Tolkning av svensk försvarsindustri kopplat till regeringens styrning

Det finns en stor samsyn mellan samtliga tillfrågade om att med *svensk försvarsindustri* menas försvarsindustri som är verksam i Sverige. Man gör alltså en större koppling till geografisk placering än till var ägandet finns.

Det är intressant att det finns en så bred samsyn bland inblandade aktörer eftersom Riksdag och regering faktiskt inte i sin styrning gjort klart vad man menar med *svensk försvarsindustri*. Möjligen kan samsynen bero på den tidigare svenskägda försvarsindustrin lite i det dolda har sålts ut till utländska ägare varför man fortfarande lever lite i tron att *svensk försvarsindustri* är svenskägd.

Inom Regeringskansliet har det dock uppmärksammats att det för framtiden kan finnas behov av en tydligare definition av såväl *försvarsindustri* som *svensk försvarsindustri*. Detta kan vara en antydning till att den nuvarande formuleringen av styrningen är för vid i förhållande till vad den politiska viljan vill uppnå.

5.2.3 Tolkning av försvarsmateriel kopplat till regeringens styrning

Hos samtliga aktörer finns det minst en respondent som själv tar upp begreppet *försvarsmateriel* och här finns en klar skillnad på tolkningarna mellan dessa respondenter. De tillfrågade hos Regeringskansliet, Försvarmakten och Försvarets Materielverk påtalar att nuvarande utveckling dels går mot en allt större integrering mellan civil och militär materiel och dels att produkterna i framtiden även kan bestå av tjänster vilket gör att det finns ett behov av att definiera vad som ingår i *försvarsmateriel*. Respondenterna inom svensk försvarsindustri däremot utgår från att *försvarsmateriel* är krigsmateriel och annan materiel som primärt är avsedd för svenskt militärt bruk.

Här framkommer ett klart behov av tydligare styrning från Riksdag och regering om vilken materiel som Riksdag och regering anser att Försvarsmakten skall stödja industrins exportansträngningar genom exportsstödjande verksamhet. Genom att Riksdag och regering inte mer detaljerat redovisat vilken materiel som Försvarsmakten skall stödja export av blir det i stället i allt större utsträckning de inblandade aktörerna själva som genom dialog och eventuella förhandlingar tvingas jämkna ihop sina intressen. En konsekvens av detta skulle kunna bli att Försvarsmaktens stöd ges till ”fel” produkter utifrån Riksdagens och regeringens ambition och vilja.

5.2.4 Tolkning av stödja och exportfrämjande verksamhet kopplat till regeringens styrning

Det finns, som jag tidigare redovisat, en relativt bred tolkning bland de tillfrågade om innebörden av begreppen *stödja* och *exportfrämjande verksamhet* men också en samsyn att det bl.a. innebär att Försvarsmakten skall förevisa materiel, låna ut materiel, svara för sakkunskap samt att genomföra utbildning och erfarenhetsutbyte vid köp. En motvikt till denna samsyn är tolkningen att begreppet *stödja* innebär hjälpa till i alla avseenden och utan kostnader för industrin. Denna tolkning finns bland respondenterna hos svensk försvarsindustri.

En intressant iakttagelse är att det finns antydningar och idéer inom Försvarsmakten om att man i större grad än vad man gör i dag skall räkna deltagande i internationella övningar och insatser samt ordinarie samarbeten och besök med och i andra länder som *exportfrämjande verksamhet*. Anledningen till detta kan man kanske finna i den oro som framkommit i denna undersökning nämligen att exportstödet i framtiden kan komma att sluka allt större resurser som annars skulle kunna användas för Försvarsmaktens kärnverksamhet. Det är också intressant med kopplingen mellan ordinarie verksamhet och *exportfrämjande verksamhet* då den signalerar en förställning om att det finns en kvot exportstöd som Försvarsmakten skall uppfylla varje år.

Genom regeringens val av styrningssätt och vald formulering kan förordningen tolkas som om att Försvarsmakten är skyldig att stödja, på alla sätt och utan kostnad för industrin, all export av försvarsmateriel oavsett nyttan för Försvarsmakten. Detta resonemang stöds dessutom av att det bland de tillfrågade inom Regeringskansliet nämndes att så som förordningen är formulerad så kan det uppstå olika uppfattningar mellan Försvarsmakten och aktuell industri om vad stödet skall omfatta. Detta styrningsdilemma kan således bli ett problem för inblandade parter då intressena för verksamheten går isär.

5.2.5 Tolkning av gällande riktlinjer kopplat till regeringens styrning

Bland de tillfrågade hos samtliga aktörer finns det de som utgår från att i botten för *gällande riktlinjer* ligger lagar och förordningar. Vad som i övrigt menas med *gällande riktlinjer* skiljer sig åt.

Det är anmärkningsvärt att endast ett fåtal av respondenterna över huvud taget nämner Lagen om krigsmateriel eller regeringens skrivelse Svenska riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som riksdagen har ställt sig bakom. Detta tycker jag är ett tecken på att det möjligen kan finnas brister bland såväl aktörerna som deras medarbetare när det gäller kunskap om gällande lagstiftningen inom området.

Det är bara inom Regeringskansliet som de tillfrågade tydligt pekar på uttalade aktuella politiska uppfattningar som en del av *gällande riktlinjer*. Kanske är det ett tecken på att kunskapen om Riksdagens och regeringens vilja och inriktning för krigsmaterielexport inte är så känd bland dem som hanterar frågorna. Även frågesvaren som framhåller behovet av praxis för tolkning och någon form av hänvisning till aktuella riktlinjer eller en instruktion för ändamålet pekar mot en inte alltför god kunskap i ämnet.

Vid utformande av framtidens riktlinjer gällande krigsmaterielexport påtalar respondenter inom Försvarmakten att man måste ta hänsyn till framtida möjliga hotbilder samt maktbalans mellan grannländer och bland de tillfrågade inom Försvarets Materielverk pekar man på viktigheten av att framtida riktlinjer dels ger svensk försvarsindustri möjlighet att verka och överleva i morgondagens europeiska försvarsindustrimarknad och dels att riktlinjerna hänger med i den allt snabbare utvecklingen som är en del av den värld vi lever i idag. Att de tillfrågade själva tar upp utformning av framtida riktlinjer tyder på att de nuvarande inte räcker till. Detta och att vissa respondenter efterlyser någon slags lathund och klarläggande om vad som gäller är ett tydligt tecken på att Riksdagens och regeringens styrning inte är tillräckligt tydlig och att inblandade aktörer upplever problem med styrningen.

5.2.6 Ekonomi kopplat till Riksdagens och regeringens styrning

Trots att jag inte efterfrågade de tillfrågades syn på det ekonomiska så valde respondenter hos tre av fyra aktörer att ta upp ekonomi och då främst kostnader för Försvarmakten såväl ekonomiskt som personella resurser. Respondenter inom försvarsindustrin menar att så som regeringen formulerat sig i förordningen så bör det innebära att Försvarmaktens stöd skall ske utan kostnad för industrin medan respondenter inom Försvarmakten påtalar det orimliga i att nyttja främst pengar och personella resurser ur givna ramar av Riksdag och regering för lösandet av de fyra huvuduppgifterna till förmån för stödjandet av industrins exportansträngningar. Även en av de tillfrågade inom Regeringskansliet påtalar att Försvarmaktens stöd till industrin inte får undergräva Försvarmaktens ordinarie verksamhet och som ett försök att förhindra detta bör Försvarmakten på något sett ges en ekonomisk kompensation.

Nuvarande styrning saknar all form av ekonomisk styrning vilket genomförd undersökning visar är ett styrningsproblem för flera av de inblandade aktörerna.

Att man inom svensk försvarsindustri gör tolkningen att Försvarsmaktens stöd skall ske utan kostnad för industrin är inte förvånande. Inte heller att man inom Försvarsmakten anser att de bör bli kompenserade för sina insatser. Det är däremot lite förvånande att medarbetare inom Regeringskansliet delvis delar den uppfattning om kompensation som hörs från medarbetare inom Försvarsmakten och trots att regeringens egen utredning som gjordes under 1999, som jag berört tidigare under rubriken ”Tidigare forskning och utredningar”, kom fram till att finansieringen av det statliga exportstödet när det gäller försvarsmateriel bör finansieras över statbudgeten, så har Riksdag och regering inte vidtagit någon förändring avseende styrningen av Försvarsmaktens stöd till industrin när det gäller export av krigsmateriel. Visserligen så har regeringen uppmärksammat att exportstödet tenderar att ta en allt större och större del av Försvarsmaktens resurser i anspråk och har, som jag tidigare nämnt, lett till att regeringen nyligen begärt in och fått underlag från Försvarsmakten i frågan.

5.2.7 Behov av ytterligare rutiner kopplat till Riksdagens och regeringens styrning

Utöver vad som tidigare nämnts om förslag på lathundar, mallar etc. för att underlätta arbetet med Försvarsmaktens exportstöd av krigsmateriel kom ytterligare förslag fram under undersökningens arbete.

Bland respondenterna inom försvarsindustrin tas upp ett antal förslag till förbättringar i samarbetet med Försvarsmakten när det gäller exportstöd. Industrin föreslår att det utarbetas en årlig plan inklusive budget samt rutiner för möten. Dessutom föreslås att det sker utvärdering efter genomfört exportstöd.

Det är inte förvånande att industrin, som är vinstdrivande företag, vill effektivisera och optimera sina exportansträngningar inom samtliga områden och då är Försvarets stöd är inget undantag. Möjligen kan man se farhågor om Riksdag och regering alltför detaljerat reglerar samspelet mellan myndigheter och industri.

5.3 Slutsatser

Efter genomförd undersökning är det intressant att se att hur en styrning som vid ett första ögonkast är solklar blir alltmer dimmig ju mer den studeras. En klar styrning som övergår alltmer till ett styrningsdilemma. En styrning som kanske borde ses som en motorväg men mer upplevs som en krokig alpväg.

Syftet med undersökningen är som tidigare nämnts dels att undersöka hur den politiska styrningen avseende exportstöd tolkas av de aktörer som skall omsätta denna styrning till praktiskt handlande och dels att undersöka vilka problem och utmaningar som aktörerna brottas med utifrån valt styrningssätt. Undersökningen har visat att det valda styrningssättet karaktäriseras som ramstyrning och att innebörden av styrningen i många avseenden tolkas mycket olika av de inblandade aktörerna. Undersökningen visar också på olika problem och utmaningar som aktörerna brottas med, exempelvis oklarheter om vilka produkter som skall stödjas vid exportansträngningar och hur mycket samt vilket stöd som Försvaretsmakten skall lämna till industrin.

Det finns en bred samsyn på vad *svensk försvarsindustri* är trots att Riksdag och regering i sin styrning faktiskt inte redogör för sin syn. Utöver denna samsyn så är det snarare skillnaderna i tolkningen av styrningen som är i ögonfallande. Bredden på de inblandades tolkningar av vad som ingår i begreppen *stödja* och *exportfrämjande verksamhet* samt osäkerheten i vad Riksdag och regering menar med *försvarsmateriel/krigsmateriel* visar vilka problem aktörerna brottas med när Riksdagens och regeringens styrning

avseende Försvarsmaktens exportstöd av krigsmateriel skall omsättas i praktiskt handlande.

Under arbetet med denna undersökning har en allt tydligare bild framträtt som visar att de olika tolkningar som görs av styrningen och de problemområden som påpekas av de tillfrågade, exempelvis oklarheter om vilka produkter som skall stödjas vid exportansträngningar och hur mycket samt vilket stöd som Försvarsmakten skall lämna, får till följd att den övergripande slutsatsen är att skillnaderna i tolkningen och grunden för problemen som de tillfrågade nämner beror på valt styrningssätt – ramstyrning. Denna styrningsform brister i detaljeringsgrad på ett sådant sätt att det inte kan uteslutas att det är hämmande vid lösandet av uppgiften i Försvarsmaktens instruktion där det står att Försvarsmakten skall ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport”.

Ett problem som inte är kopplat till Riksdagens och regeringens valda styrningssätt men som ändå är ett problem för de inblandade är att kunskapen om regelverket för krigsmaterielexport verkar vara relativt låg. Med bättre kunskaper om regelverket kan aktörerna själva komma ifrån delar av de upplevda problemen med styrningssättet.

Att Riksdag och regering valt att inte använda någon form av ekonomisk styrning kan synas lite märklig och denna avsaknad av ekonomisk styrning är också något som framförts som ett styrningsproblem för flera av de inblandade aktörerna och i framtiden kan bli besvärlig för samtliga inblandade parter.

5.4 Förslag till fortsatt forskning

Resultatet av genomförd undersökning visar på stora skillnader i tolkningarna av regeringens styrning av exportstödet samt att aktörerna upplever att styrningen ger dem problem genom att styrningen är oklar på flera punkter. Detta resultat pekar mot att en annan styrningsform än den nu valda kanske

skulle vara bättre varför jag föreslår en fortsatt forskning för att komma fram till vilken form av styrning som passar bäst när det gäller Försvarens exportstöd av krigsmateriel.

Uppsatsens rubrik, "Försvarens exportstöd - gökunge eller möjlighet?", kan vara lite provocerande eftersom svaret dels beror på vad man lägger i begreppet gökunge och dels beror på utifrån vems perspektiv man utgår från. Frågan om exportstödet är en gökunge eller möjlighet för Försvaret har inte varit i fokus för denna undersökning. Däremot har undersökningen vid olika tillfällen hamnat i frågor som rör hur mycket stöd, såväl i pengar som med övriga resurser, Försvaret skall ge svensk industri i deras ansträngningar att exportera krigsmateriel. Under utredningens gång har jag också snubblat över ställningstagande som innebär att Riksdag och regering bör finansiera exportstöd av krigsmateriel över statsbudgeten. Sammantaget är frågorna kring det ekonomiska kopplat till exportstöd av krigsmateriel frågor som vida överskrider syftet och omfånget på gjord studie. Det är frågor som inte enbart berör inblandade aktörer i denna uppsats utan hela samhället varför jag föreslår fortsatt forskning på hur exportstöd av krigsmateriel i framtiden skall finansieras, med en önskan om att resultatet innebär att Försvarens exportstöd aldrig blir en gökunge för någon utan en möjlighet för alla inblandade parter.

6 Sammanfattning

I denna uppsats fokuseras på ett styrningsdilemma nämligen Riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmaktens stöd till industrin när det gäller export av krigsmateriel. Detta är en uppgift till Försvarsmakten som inte är så känd bland allmänheten.

Uppsatsens syften är att undersöka hur den politiska styrningen avseende exportstöd tolkas av de aktörer som skall omsätta denna styrning till praktiskt handlande och det andra syftet är att undersöka vilka problem och utmaningar aktörerna brottas med utifrån valt styrningssätt. För att nå syftena med uppsatsen kommer den att besvara följande tre frågeställningar.

- Hur kan styrningen som Riksdag och regering ger till Försvarsmakten avseende uppgiften att stödja svensk försvarsindustris export av krigsmateriel karaktäriseras?
- Hur tolkas styrningen av aktörerna?
- Vilka problem upplever aktörerna med denna styrning?

Den teorianknytning som är vald är hämtad från Public Policyforskningens område som bl.a. innefattar olika styrningsformer och hur dessa kan karaktäriseras. Metoden som används är kvalitativ och teknikerna som nyttjas är skriftliga frågor med skriftliga frågesvar och litteraturstudier. Arbetssättet präglas av en induktiv ansats.

Försvarsmakten har, som tidigare nämnts, fått i uppgift att genomföra exportstöd av krigsmateriel. Uppgiften är given i Försvarsmaktens instruktion, som är given av regeringen i form av en förordning, där det står att Försvarsmakten skall ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport”. Eftersom regeringen inte ger några mer generella eller detaljerade styrningar är

det mycket intressant att undersöka hur olika aktörers medarbetare tolkar styrningen från Riksdag och regering.

I arbetet med att göra detta tillfrågades totalt 17 personer hos de fyra aktörerna Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets Materielverk och svensk försvarsindustri. Respondenterna fick ta del av formuleringen ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport” och utifrån den besvara följande fyra frågor spontant och svaren skulle vara deras personliga uppfattning eller tolkning och inte respektive myndighets eller industris officiella syn.

- Vad innebär *stödja* för Dig?
- Hur definierar Du (eller vilka kriterier skall vara uppfyllda) *svensk försvarsindustri*?
- Vad innefattar *exportfrämjande verksamhet* (ge exempel) för Dig?
- Hur tolkar Du formuleringen *gällande riktlinjer*?

Resultatet av frågesvaren visar på en relativt enad syn på definitionen av *svensk försvarsindustri* som enligt aktörerna innebär försvarsindustri som är verksam i Sverige men ägandet kan vara någon annan stans. Det är intressant att det finns en så bred samsyn bland inblandade aktörer eftersom Riksdag och regering faktiskt inte i sin styrning gjort klart vad man menar med *svensk försvarsindustri*.

Någon respondent hos samtliga aktörer tar upp begreppet *försvarsmateriel* och här framkommer ett klart behov av tydligare styrning från Riksdag och regering om vilken materiel som Riksdag och regering anser att Försvarmakten skall stödja industrins exportansträngningar genom exportsstödjande verksamhet.

Det finns en relativt bred tolkning bland de tillfrågade om innebörden av begreppen *stödja* och *exportfrämjande verksamhet* men också en samsyn att

det bl.a. innebär att Försvarsmakten skall förevisa materiel, låna ut materiel, svara för sakkunskap samt att genomföra utbildning och erfarenhetsutbyte vid köp.

En intressant iakttagelse är att det finns antydningar och idéer inom Försvarsmakten om att man i större grad än vad man gör i dag skall räkna deltagande i internationella övningar och insatser samt ordinarie samarbeten och besök med och i andra länder som *exportfrämjande verksamhet*.

Det är något anmärkningsvärt att i endast ett fåtal av respondenterna över huvud taget nämner Lagen om krigsmateriel eller regeringens skrivelse Svenska riktlinjer för krigsmaterielexport och annan utlandssamverkan som riksdagen har ställt sig bakom. Men bland de tillfrågade hos samtliga aktörer finns det de som utgår från att i botten för *gällande riktlinjer* ligger lagar och förordningar. Vad som i övrigt menas med *gällande riktlinjer* skiljer sig åt.

Trots att jag inte efterfrågade de tillfrågades syn på det ekonomiska så valde respondenter hos tre av fyra aktörer att ta upp ekonomi och då främst kostnader för Försvarsmakten såväl ekonomiskt som personella resurser. Respondenter inom försvarsindustrin menar att så som Riksdag och regering formulerat styrningen så bör det innebära att Försvarsmaktens stöd skall ske utan kostnad för industrin medan respondenter inom Försvarsmakten påtalar det orimliga i att nyttja främst pengar och personella resurser ur givna ramar av Riksdag och regering för lösandet av de fyra huvuduppgifterna till förmån för stödjandet av industrins exportansträngningar.

Bland de tillfrågade från industrin framkom också önskemål om ytterligare effektiviseringar, exempelvis årliga planer med tillhörande budget, i samarbetet mellan industrin och Försvarsmakten.

De tillfrågade pekar på en del problem som nuvarande styrning medför. Som exempel på problemområden kan nämnas oklarheter om vilka produkter som

skall stödjas vid exportansträngningar, hur mycket stöd och vilket sorts stöd skall Försvarsmakten lämna och vem skall stå för de kostnader stödet innebär för Försvarsmakten.

Tolkningen av Riksdagens och regeringens styrning skiljer sig på ett sådant sätt mellan de tillfrågade att den övergripande slutsatsen är att skillnaderna i tolkningen och de problem som påpekats av de tillfrågade beror på valt styrningssätt – ramstyrning. Denna styrningsform brister i detaljeringsgrad på ett sådant sätt att det inte kan uteslutas att det är hämmande vid lösandet av uppgiften i Försvarsmaktens instruktion där det står att Försvarsmakten skall ”stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport”.

Genom en ökad kunskap bland aktörerna av regelverket för krigsmaterielexport kanske delar av styrningen inte skulle upplevas som det problem den nu gör.

Att Riksdag och regering valt att inte använda någon form av ekonomisk styrning kan synas lite märklig och framtidens finansiering av exportstödet föreslås därför bli föremål för fortsatt forskning. Det faktum att Riksdagens och regeringens styrning av exportstödet tolkas olika av de inblandade och att de upplever oklarheter med styrningen föreslås även att forskning genomförs för att se vilken styrform som passar bäst för styrning av Försvarsmaktens exportstöd.

7 Källförteckning

7.1 Tryckta källor

Lagar, förordningar, etc.

- Regeringsformen (1974:152)
- Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten
- Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Försvarmakten
- Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Försvarmakten
- Regeringens skrivelse 2000/01:114. Redogörelse för den svenska exportkontrollpolitiken och exporten av krigsmateriel år 2000
- Utredning avseende exportstöd. Diarienummer Fö1999/2242/MIL
- Det militära försvarets materielförsörjning – Nuläge och förändringsfaktorer, SOU 2000:54
- Försvarsmateriel på nya villkor, SOU 2001:21

Litteratur

- Ejvegård, Rolf (1996, andra upplagan), Vetenskaplig metod, Studentlitteratur, Lund.
- Eriksson, Lars Torsten och Wiedersheim-Paul, Finn (1997), Att utreda forska och rapportera, Liber ekonomi, Malmö.
- Esping, Hans (1994), Ramlagar i förvaltningspolitiken, SNS förlag, Stockholm.
- Halvarson, Arne och Lundmark, Kjell och Staberg, Ulf (1999, 11 upplagan), Sveriges statsskick fakta och perspektiv, Almqvist & Wiksell, Liber, Stockholm.
- Hill, Michael (1997, andra upplagan), The Policy Process, Biddles Ltd, Great Britian.
- Larsson, Torbjörn (1994, andra upplagan), Det svenska statskicket, Studentlitteratur, Lund.

- Magne Holme, Idar och Krohn Solvang, Bernt (1997 andra upplagan),
Forskningsmetodik Om kvalitativa och kvantitativa metoder,
Studentlitteratur, Lund.
- Patel, Runa och Davidsson, Bo (1994, andra upplagan)
Forskningsmetodikens grunder Att planera, genomföra och rapportera
en undersökning, Studentlitteratur, Lund
- Petersson, Olof och Söderlind, Donald (1993, andra upplagan),
Förvaltningspolitik, Publica, Stockholm.
- Trost, Jan (1993) Kvalitativa intervjuer, Studentlitteratur, Lund.
- Wallén, Göran (1996, andra upplagan) Vetenskapsteori och
forskningsmetodik, Studentlitteratur, Lund.

Övriga källor

- Budgetunderlag för Försvarmakten år 2003
- Dagens Nyheter 2002
- Försvarmaktens årsredovisning för 1999
- Ärendefördelning och beslutanderätt i fred, bilaga 2, Försvarmakten
diarienummer 02 312:71476, daterad 2001-10-01

7.2 Internet

- <http://www.defind.se>
- <http://www.fmv.se>
- <http://www.ne.se>
- <http://www.regeringen.se>
- <http://www.svenska-freds.se>
- <http://www2.mil.se>