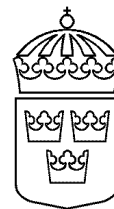


Näringsutskottets yttrande

1997/98:NU7y

Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år
1998 m.m.



1997/98
NU7y

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:84 om Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m. jämte motioner, såvitt propositionen och motionerna rör näringsutskottets beredningsområde.

Företrädare för Celsius AB har inför näringsutskottet redogjort för de konsekvenser som enligt företagets uppfattning följer av de redovisade sparplanerna från överbefälhavarens sida. En skrivelse i ärendet har inkommit från Sveriges Industriförbund.

Näringsutskottet

Propositionen

I proposition 1997/98:84 redovisar regeringen allvarliga problem som uppstått i Försvarsmaktens ekonomi och planering. Bakgrunden är att Försvarsmakten i slutet av år 1997 lämnade en bedömning till regeringen av den planerade ekonomiska utvecklingen under perioden 1997–2001. I denna redogörelse angav Försvarsmakten att det under de kommande åren inte kommer att vara möjligt att genomföra all verksamhet som förutsattes i totalförsvarsbeslutet år 1996. Ambitionssänkningar framstod som nödvändiga, och i pengar handlade det enligt Försvarsmakten om besparingar i förhållande till den budgeterade nivån för försvarsbeslutsperioden (1997–2001) på drygt 10 600 miljoner kronor. Efter denna redovisning från Försvarsmakten beslutade regeringen i december 1997 att Försvarsmakten senast den 16 februari 1998 till regeringen skulle lämna underlag för olika besparingsåtgärder i fråga om anpassning och beredskap, förbandsverksamhet, materielförsörjning, effektivisering och anställd personal. Enligt regeringsbeslutet skulle Försvarsmakten redovisa ett nytt förslag till budget för år 1998 samt konsekvenser av detta för planeringen under den resterande delen av försvarsbeslutsperioden.

I enlighet med detta regeringsuppdrag lämnade Försvarsmakten i februari 1998 ett förslag där Försvarsmakten räknade med att kunna spara 10 119 miljoner kronor under försvarsbeslutsperioden, bl.a. genom att reducera och förskjuta materielförskjutningsprojekt. I propositionen anges Försvarsmaktens beräkningar att verksamheten för år 1998 bör reduceras med motsvarande

2 135 miljoner kronor, varav 875 miljoner kronor inom lednings- och förbandsverksamheten och 1 260 miljoner kronor inom materielområdet. Utan angivande av en egen bedömning av besparingsnivån, eller möjligheterna att nå målet, påpekar regeringen i propositionen vad avser materielområdet att regeringen genom ändring i regleringsbrevet för Försvarsmakten för budgetåret 1998 kommer att besluta om erforderliga begränsningar i fråga om såväl investeringsplan som beställningsbemyndiganderam. Det sägs också att regeringen har för avsikt att i budgetpropositionen för år 1999 återkomma med en investeringsplan för perioden 1999–2001 och förslag till ny bemyndiganderam. Av propositionen framgår att Försvarsmaktens förslag till reduktioner omfattar endast materiel som ej är beställd hos försvarsindustrin. Detta medför, anför regeringen, att de större materielprojekt som regeringen fattat beslut om och där en beställning till försvarsindustrin föreligger ej berörs år 1998.

Enligt regeringen kommer Försvarets materielverk på regeringens uppdrag att senast den 1 juni 1998 redovisa sin bedömning avseende industrikonsekvenser med anledning av den föreslagna förändringen av materielanskaffningen. I avvaktan på resultatet av översynen är det enligt regeringens mening väsentligt att reduktionerna av Försvarsmaktens materielanskaffning inte ger långsiktiga konsekvenser för de kompetenser som måste finnas inom landet. Regeringen har därför för avsikt att ge Försvarsmakten och Försvarets materielverk i uppdrag att se över de baskompetenser och teknologisatsningar som prioriterades i första och andra etappen av 1996 års försvarsbeslut. Uppdraget kommer även att omfatta en analys av andra tidigare ej prioriterade teknikområden som kan vara nödvändiga att säkerställa inom landet. Av propositionen framgår ej när detta uppdrag skall redovisas.

Regeringen understryker i propositionen att den inhemska utvecklingskompetens som är av betydelse för anpassningsförmågan inte bör tillåtas nedgå innan resultatet av den försvarsindustriella översynen i samband med kontrollstationen föreligger. Regeringen kommer därför att besluta om ytterligare en ändring av regleringsbrevet för Försvarsmakten för år 1998 med innebörden att Försvarsmakten skall säkerställa den inhemska utvecklingskompetensen inom pjäs-, pansarvärns- och ammunitionsområdena under innevarande och nästa budgetår. Inriktningen skall vara, fortsätter regeringen, att den kompetensbevarande verksamheten finansieras genom reduktioner och senareläggningar inom materielanskaffningen år 1999. Möjliga reduktioner och senareläggningar är enligt ett underlag som Försvarsmakten offentliggjorde i mars 1998 följande: senareläggning av fordon till flygbassystemet, reducerad ambition vad avser renovering och karossåtgärder av terrängbilar, senareläggning av modifiering av JA 37 Viggen, senareläggning av serieförberedelser för luftvärnsrobotsystemet BAMSE samt senareläggning av serieförberedelser för artillerigranaten BONUS. I propositionen redovisar regeringen dock inget eget ställningstagande till de angivna besparingsobjekten.

I motion 1997/98:Fö10 (m) hävdas att sparförslaget kommer, om det genomförs, att slå hårt mot den svenska försvarsindustrin. Främst är det tillverkare av vapen, ammunition och vapenbärare som drabbas, anför det. För svensk del innebär detta exempelvis, menar motionärerna, att företag som Bofors AB och Kockums AB inom Celsiuskoncernen står inför stora problem. Bofors AB hotas av successiva nedskärningar, vilket kan leda till att företaget avvecklas. Motionärerna fruktar att förslaget innebär ett hot mot den långsiktiga kompetensen inom svensk försvarsindustri. Det finns inte tillräckliga medel till utveckling av nya projekt som kan vara konkurrenskraftiga på lång sikt. Risken är att landet för all framtid förlorar värdefull kompetens.

Ett liknande budskap frambärs i motion 1997/98:Fö15 (m). Här sägs att en av hörnpelarna i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken har varit tillgången till en stark inhemsk försvarsindustri. Motionären hänvisar till att svensk försvarsindustri har en hög kompetens. De försvarsindustriella satsningarna har också skapat spin-off-effekter för annan industri. Kemi, mekanik, elektronik och radioteknik är alla områden som utvecklats med hjälp av försvarsindustriella satsningar. För att behålla en fortsatt stark försvarsindustri måste, framhåller motionären, förutsättningar för samverkan med europeisk och amerikansk försvarsindustri ges en hög prioritet. Men Försvarsmaktens förslag till besparingar riskerar att leda till att viktig kompetens går förlorad. Motionären vill i stället se en motsatt utveckling; svensk industri måste tillföras kompetens, vilket fordrar fortsatta satsningar och att spjutspetsområden inte prioriteras bort.

I motion 1997/98:Fö18 (fp) kritiserar 1996 års försvarsbeslut för att haft en strukturellt felaktig inriktning och fullständigt oacceptabla brister i ekonomisk planering, styrning och uppföljning. Uppskjuten materielförnyelse kan naturligtvis alltid återställas vid en senare tidpunkt, anför motionärerna, men det finns ingen anledning att tro att de försvarsekonomiska förutsättningarna inom överskådlig framtid kommer att medge detta. I realiteten innebär situationen att den materiella förnyelsen urholkas. I en kritisk ton konstateras att regeringen avser att pröva materielfrågorna ytterligare inför kontrollstationen. Motionärerna vill mot denna bakgrund beklaga att riksdagsmajoriteten flera gånger avvisat förslag om en särskild parlamentarisk översyn av de framtida materielfrågorna för det svenska försvaret.

För att inte riskera att värdefull försvarsindustriell kompetens går förlorad är det nödvändigt att statsmakterna vidtar åtgärder för att trygga en fortsatt utvecklingsförmåga, anför det i motion 1997/98:Fö11 (fp). Motionären finner det angeläget att staten främjar det försvarsindustriella samarbetet för att finna internationella samarbetsprojekt. En förutsättning för att ett materielsamarbete skall vara framgångsrikt är inte bara de kommersiella förutsättningarna mellan berörda industrier, utan även att statsmakterna ger sitt aktiva stöd till sådant samarbete. Motionären vill betona vikten av ett välutvecklat europeiskt försvarsindustriellt samarbete och hänvisar till att det inom EU pågår ett arbete med utarbetande av en strategi för försvars-

industrin.

I motion 1997/98:Fö12 (v) intas ståndpunkten att regeringen borde ha kommit med förslag på reduceringar och senareläggningar av men även slopat beställningar som redan är gjorda. Motionärernas uppfattning är att riksdagen t.ex. bör besluta att ännu ej levererade JAS 39 Gripen skall avbeställas. Förhandlingar om detta bör omedelbart inledas med industrin, anför det.

De åtgärder som regeringen föreslår för att rädda 1998 års budget är inget annat än en hel rad panikåtgärder som sammantaget inte leder till några förbättringar av försvarsekonomin, hävdas det i motion 1997/98:Fö16 (mp). Motionärerna konstaterar att de besparingar inom materielområdet som föreslås i propositionen bara gäller ej redan beställda projekt. Här riktas kritik – i likhet med i den föregående motionen – mot att JAS-projektet fortskrider, och uppfattningen är att beställningen av delserie tre är en fullständigt orimlig satsning. Även dessa motionärers budskap är att regeringen bör ta upp förhandlingar med försvarsindustrin om att bryta kontraktet på delserie tre i syfte att skapa handlingsutrymme inför ett nytt försvarsbeslut år 1999. Också den fortsatta utvecklingen av ubåt Viking måste stoppas; detta projekt karakteriseras i motionen som totalt omotiverat ur säkerhetspolitisk synpunkt.

I motion 1997/98:Fö17 (kd) hänvisas till att riksdagen i 1996 års försvarsbeslut betonade vikten av att Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning säkerställs och att de system som är i drift vidmakthålls. Det är väsentligt, menar motionärerna, att reduceringen av materielanskaffningen inte ger långsiktiga negativa konsekvenser för den försvarsindustriella kompetensen. Detta är särskilt betydelsefullt om svensk försvarsindustri skall betraktas som en attraktiv samarbetspartner i den omstruktureringsfas som den europeiska försvarsindustrin befinner sig i. Mot denna bakgrund anser motionärerna att en nationell försvarsindustriell strategi med parlamentariskt inflytande bör utarbetas som anger vilka prioriteringar som framöver skall gälla.

Vissa kompletterande uppgifter

I sitt yttrande (1996/97:NU4y) till försvarsutskottet hösten 1996 med anledning av proposition 1996/97:4 om totalförsvar i förnyelse (etapp 2) jämte motioner framhöll näringsutskottet (s. 8) att den svenska försvarsindustrins förmåga att leverera kvalificerade högteknologiska produkter till det svenska försvaret har ett stort försvars- och säkerhetspolitiskt värde. Det påpekades att den industripolitiska betydelsen av denna produktion är hög och att ett kvalificerat tekniskt kunnande har frambringats i försvarsindustrin. Spridningseffekter har i ett flertal fall uppstått i form av civila tillämpningar av tekniken inom industrin och i övrigt genom en civil användning i samhället. I yttrandet underströks att den höga tekniska nivån grundar sig bl.a. på ett väl fungerande samspel mellan forskning och industriproduktion. Näringsutskottets uppfattning var att den svenska försvarsindustrin – trots att det handlar om högteknologiska produkter med omfattande utvecklings-

kostnader – framstår som kostnadseffektiv, även i jämförelse med motsvarande produktion i de försvarsindustriella stormakterna.

I yttrandet betonades vidare att utformningen av försvarets anpassningsförmåga kommer att ställa förändrade krav på försvarsindustrins tekniska kompetens och industriella struktur. Det är viktigt, anfördes det, att Försvarsmaktens kompetens som kravställare och uppköpare av försvarsmateriel kan vidmakthållas. Materielanskaffningar och teknologisationsningar skall säkerställa ett rationellt utnyttjande av anskaffade system under såväl fred som kris och krig. Det kunskapsmässiga innehållet – den s.k. kritiska massan – i svensk försvarsindustri måste värnas. En långsiktigt stabil politisk syn på försvarsindustrins förutsättningar i landet måste föreligga.

Näringsutskottet välkomnade ett fördjupat europeiskt samarbete på försvarsindustriområdet. Med hänsyn till strävan att bibehålla en hög teknisk nivå inom kritiska områden och en fortsatt kostnadseffektiv materielförsörjning, framstod ett utökat internationellt samarbete som en förutsättning för den svenska försvarsindustrins överlevnad. Det är angeläget, fortsatte näringsutskottet, att svensk försvarsindustri får delta på likvärdiga villkor i den europeiska omstruktureringen på försvarsindustriområdet. Ett organiserat samarbete kommer att ge försvarsmyndigheter och försvarsindustrier bättre möjligheter till samordning med andra deltagarländer. Samarbetet borde också omfatta försvarsforskningen. Näringsutskottets uppfattning var att ett internationellt samarbete inom försvarsforskningen kring avancerade tekniska produkter är nödvändigt för att upprätthålla den tekniska kompetensen inom den svenska industrin och för att skapa möjligheter till kostnadseffektiva upphandlingar.

Näringsutskottet ville också poängtera att det inte finns någon motsättning mellan å ena sidan den högteknologiska försvarsindustriella forskningen och produktionen och å andra sidan behovet av en ökad civil produktion i syfte att öka sysselsättning och skapa nya företag. Erfarenheten, ville utskottet meddela, är att de miljöer som en kvalitativt stark försvarsindustri erbjuder har varit en förutsättning för de civila produkternas kommersiella framgångar. I en studie från Ingenjörsvetenskapsakademien, som refererades i yttrandet, hade betonats att kompletterande civil verksamhet som är baserad på försvarsindustriell kompetens är en långsiktigt viktig väg till nyföretagande, vilken kan bredda den industriella basen.

I yttrandet fanns tre avvikande meningar (m; fp; v). Företrädarna för Moderata samlingspartiet ville att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att analysera de kort- och långsiktiga förutsättningarna för försvarsindustrins överlevnad och utveckling. De kritiserade att teknologiområden som är väsentliga ur säkerhetspolitisk synvinkel hade prioriterats bort av regeringen trots ett för försvarsindustrin strategiskt högt kunskapsinnehåll och internationell konkurrenskraft. Vikten av särskilda satsningar på materielområdet framhölls; neddragningarna av den militära ekonomiska ramen sades riskera den industriella kompetensen och försämra försvarets förmåga till anpassning.

Företrädaren för Folkpartiet liberalerna ville också se en utredning med uppgift att analysera förutsättningarna för den svenska försvarsindustrins överlevnad. I denna avvikande mening underströks att ett fördjupat,

organiserat europeiskt försvarsindustrisamarbete kommer att få stor betydelse framöver. Det underströks dock att ett svenskt deltagande i sådant samarbete måste bygga på en fortsatt restriktiv exportpolitik och på att motsvarande regler införs hos övriga deltagande länder. Även här efterlystes ytterligare satsningar från statens sida utöver den ram som regeringen hade föreslagit för materielområdet.

Den avvikande meningen från företrädaren för Vänsterpartiet hade ett annorlunda innehåll; här efterlystes kraftfulla åtgärder för att ta fram en plan för avveckling av den svenska krigsmaterielexporten. I en sådan plan skulle finnas en konkret formulerad strategi för stöd till en omställning av krigsmaterielindustrin till civil produktion. Väsentliga inslag i en sådan strategi kunde vara att bilda särskilda omställningsfonder och att inrikta samhällets beställningar hos berörda företag på civila områden. Invändningar framfördes också mot den okritiska inställningen från regeringens sida beträffande ett europeiskt samarbete om försvarsmateriel. På denna punkt var bedömningen att konsekvenserna av ett sådant samarbete inte var förenliga med svenska intressen.

Näringsutskottets ställningstagande

Näringsutskottet vill hänvisa till den uppfattning som framfördes i det nyss refererade yttrandet till försvarsutskottet. Den svenska försvarsindustrin är högteknologisk och forskningsintensiv, har ett stort försvars- och säkerhetspolitiskt värde och ger spridningseffekter till civil produktion av stor betydelse för bl.a. landets största exportindustrier. Det är därför angeläget att effekterna på försvarsindustrin och försvarets långsiktiga förmåga att vidmakthålla en högteknologisk kompetens noggrant analyseras, innan beslut fattas om inskränkningar i de framtida materielprojekten. Näringsutskottet ser med oro på de effekter som kan bli följden av felaktiga beslut inom området med direkt påverkan på sysselsättning och konsekvenser för underleverantörer och servicefunktioner. Det är enligt näringsutskottets mening av största vikt att principen om baskompetenser upprätthålls, att en långsiktig materiell inriktning vidmakthålls och att svensk trovärdighet i förhållande till utlandet kan bevaras.

Av propositionen framgår att regeringen genom en ändring i regleringsbrev för Försvarsmakten avseende budgetåret 1998 skall besluta om erforderliga begränsningar i fråga om såväl investeringsplan som beställningsbemyndiganderam. Med anledning av den föreslagna förändringen av materielanskaffningen skall vidare Försvarets materielverk på regeringens uppdrag senast den 1 juni 1998 redovisa sin bedömning avseende konsekvenserna för försvarsindustrin. Regeringen avser också att i budgetpropositionen för år 1999 återkomma med en investeringsplan för perioden 1999–2001 och förslag till ny bemyndiganderam. Därutöver kommer en rad andra underlag att utarbetas framöver, dock utan att tidsgränser för avrapportering anges.

Först skall – vilket näringsutskottet välkomnar – en analys göras av de kompetenser som erfordras inom landet. Detta skall ske i samband med

kontrollstationen, vars tidpunkt dock inte är preciserad i propositionen. I avvaktan på resultatet av denna översyn, sägs det i propositionen, är det väsentligt att reduceringarna av Försvarsmaktens materielanskaffning inte ger långsiktiga konsekvenser för de kompetenser som finns inom landet.

I ett annat uppdrag skall Försvarsmakten och Försvarets materielverk se över de baskompetenser och teknologisatsningar som prioriterades i första och andra etappen av 1996 års totalförsvarsbeslut. Av särskilt värde är, enligt näringsutskottets uppfattning, att uppdraget också omfattar en analys av tidigare ej prioriterade teknikområden, som kan vara nödvändiga att säkerställa inom landet.

Vidare skall regeringen, vilket näringsutskottet ser positivt på, genom ett särskilt beslut ange att Försvarsmakten skall säkerställa den inhemska utvecklingskompetensen inom pjäs-, pansarvärns- och ammunitionsområdena under innevarande och nästa budgetår. Samtidigt heter det i propositionen att den kompetensbevarande verksamheten skall finansieras genom reduceringar och senareläggningar inom materielanskaffningen år 1999.

Sammantaget ger dessa uppdrag och aviserade beslut emellertid näringsutskottet anledning att föreslå att riksdagen under hösten 1998 ges en mer sammanhållen bild – än den information till riksdagen som planeras i propositionen – av de överväganden som regeringen gör beträffande försvarsindustrin. Enligt näringsutskottets uppfattning bör riksdagen i lämpligt sammanhang – förslagsvis i budgetpropositionen för år 1999 – på ett samlat sätt informeras om då tillgängliga resultat av regeringens olika uppdrag och om regeringens beslutade ändringar i regleringsbrev med avseende på försvarsindustrin. Näringsutskottets bedömning är att besluten under år 1998 kan få mer långsiktiga effekter på teknologisk kompetens och sysselsättning än vad som nu kan förutses; mot denna bakgrund bör riksdagen redan under hösten 1998 få ta del av de vidare överväganden som görs av Försvarsmakten och regeringen inför den aviserade kontrollstationen.

Näringsutskottet vill också påminna om vikten av ett fördjupat, organiserat europeiskt samarbete på försvarsområdet, vilket kommer att få stor betydelse inom de närmaste åren. Följderna av den nuvarande strukturen är t.ex. att nationella leverantörer bedriver dyrbar forskning och utveckling av likartade tekniska system, att systemen tillverkas i alltför små serier och att stordriftsfördelarna är otillräckliga. Det är angeläget att svensk försvarsindustri får delta på likvärdiga villkor i den europeiska omstruktureringen på försvarsområdet. Att svensk försvarsindustri som samarbetspartner visar kostnadseffektivitet med hög egen kompetens och med ett stöd från statsmakterna kommer enligt näringsutskottet att stärka dess position i den struktureringsprocess som framöver kommer att genomföras i Europa.

Med det sagda avstyrker näringsutskottet de aktuella yrkandena i motionerna 1997/98:Fö12 (v) och 1997/98:Fö16 (mp). Vad som sägs i övriga här behandlade motioner ligger delvis i linje med vad näringsutskottet nu har anfört.

Stockholm den 5 maj 1998

På näringsutskottets vägnar

I beslutet har deltagit: Birgitta Johansson (s), Christer Eirefelt (fp), Reynoldh Furustrand (s), Karin Falkmer (m), Mats Lindberg (s), Sylvia Lindgren (s), Barbro Andersson (s), Marie Granlund (s), Chris Heister (m), Lennart Beijer (v), Nils-Göran Holmqvist (s), Ola Karlsson (m), Eva Goës (mp), Göran Hägglund (kd), Laila Bäck (s), Kerstin Warnerbring (c) och Jan Backman (m).

Avvikande mening

Lennart Beijer (v) och Eva Goës (mp) anser att näringsutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet anser i likhet med vad som anförs i motionerna 1997/98:Fö12 (v) och 1997/98:Fö16 (mp) att regeringen borde ha kommit med förslag på reduceringar, senareläggningar och borttagande även av sådan försvarsmateriel som redan är beställd. I synnerhet vill näringsutskottet rikta uppmärksamhet på att JAS-projektet fortskrider med oförminskad styrka trots det omfattande besparingsbehov som nu föreligger inom försvarsområdet. Näringsutskottets bedömning är att om omedelbara beslut inte fattas enligt vad som nu har anförts så kommer nödvändigt budgetärt handlingsutrymme inte att kunna skapas inför ett nytt försvarsbeslut år 1999.

Kraftfulla åtgärder måste nu vidtas för att ta fram en plan för avveckling av den svenska krigsmaterielexporten. I en sådan plan skall finnas en konkret formulerad strategi för stöd till en omställning av krigsmaterielindustrin till civil produktion. Väsentliga inslag i en sådan strategi kan vara att bilda särskilda omställningsfonder och att inrikta samhällets beställningar hos berörda företag mot civila områden. Näringsutskottet vill betona vikten av att försvarsindustrin har tillgång till riskvilligt kapital för ifrågavarande ändamål, vilket bör ingå som en del av den strategi för omställning som näringsutskottet förordar.

Näringsutskottet riktar också invändningar mot att det intas en okritisk inställning till ett europeiskt samarbete om försvarsmateriel. Det är olämpligt att Sverige engagerar sig i ett organiserat europeiskt försvarsindustri-samarbete. Näringsutskottet gör bedömningen att konsekvenserna av ett sådant samarbete inte är förenliga med svenska intressen.

Med det anförda tillstyrker näringsutskottet motionerna 1997/98:Fö12 (v) och 1997/98:Fö16 (mp) såvitt här är i fråga. Övriga här aktuella motionsyrkanden avstyrks av näringsutskottet.

