

Näringsutskottets yttrande

1981/82: 5 y

över proposition 1981/82: 102 om säkerhets- och försvarspolitiken
samt totalförsvarets fortsatta utveckling jämte motioner

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1981/82: 102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling jämte motioner.

Vad beträffar propositionen har näringsutskottet ägnat uppmärksamhet åt delar av bilaga 2, nämligen avsnitten 1.5, Anskaffning av ett nytt flygplan och flygindustrifrågor, och 1.6, Försvarsindustrin, samt av bilaga 3 rörande det ekonomiska försvaret. I detta sammanhang har utskottet tagit upp motsvarande delar av motion 1981/82: 2276 av Olof Palme m. fl. (s) samt vidare motion 1981/82: 2274 av Ralf Lindström m. fl. (s), vilken gäller ubåtsproduktionen, och yrkande 11 i motion 1981/82: 2283 av Lars Werner m. fl. (vpk), vilket gäller ett program för civilt utnyttjande av resurser som kan frigöras genom minskad tillverkning av militära flygplan.

I motion 1981/82: 1586 av Lars Werner m. fl. (vpk), som väcktes under allmänna motionstiden och har hänvisats till näringsutskottet, föreslås – med motivering i motion 1981/82: 1585 – att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till samhälleligt övertagande av den svenska krigsmaterielindustrin. Under förutsättning av försvarsutskottets medgivande överlämnar näringsutskottet denna motion till försvarsutskottet med det yttrande som avges i det följande.

Innan näringsutskottet redovisar sina egna ställningstaganden redogör utskottet i särskilda avsnitt dels för två rapporter rörande "försvarsindustrin" vilka har publicerats för kort tid sedan och inte hunnit beaktas i propositionen, dels för tidigare behandling av motioner rörande "krigsmaterielindustrin".

Aktuella utredningar om försvarsindustrin

Försvarsindustrikommittén tillkallades år 1979 för att utarbeta långsiktiga alternativa produktions- och sysselsättningsplaner inom de delar av försvarsmaterielindustrin som inte omfattas av den militära flygplansindustrin. Kommittén – vars arbete fortsätter – har i februari 1982 avgivit betänkandet (Ds I 1982: 1) Civil produktion i försvarsindustrin.

Försvarsindustrin avgränsas av kommittén till att omfatta företag som utvecklar och tillverkar vapen, vapensystem och speciella komponenter till dem. Dessa företag tar i anspråk huvuddelen av anslagen för den

militära materielanskaffningen och är de som i nämnvärd grad berörs av förändringar i materielanskaffningen. Till denna kategori hänför kommittén AB Bofors, förenade fabriksverken, Saab-Scania AB, Volvo Flygmotor AB, Telefon AB L M Ericsson, Philips Elektronikindustrier AB, SRA Communications AB, Karlskronavarvet AB, AB Hägglund & Söner, Telub AB, Kockums AB, SATT Electronics AB och Standard Radio & Telefon AB. Försvarsmaterielproduktionens saluvärde motsvarar ca 6% av verkstadsindustrins och ca 2% av hela tillverkningsindustrins saluvärde. Sysselsättningen i försvarsindustriföretagen var år 1980 drygt 24 000 personer, varav ca 9 000 med militär flygplansproduktion och ca 15 000 med annan försvarsmaterielproduktion. Hos övriga leverantörer till försvaret och hos underleverantörer – tillsammans flera tusen företag – är sysselsättningen uppskattningsvis av storleksordningen 8 000 personår. De angivna företagen svarar för praktiskt taget all försvarsmaterielexport. Exporten gav år 1980 en sysselsättning på 6 500 personår – bortsett från underleverantörerna – vilket motsvarar 27% av de aktuella företagens hela sysselsättning med försvarsmateriel.

Betänkandet innehåller en allmän översikt över synpunkter på och erfarenheter av omställning från militär till civil produktion inom försvarsindustrin, på basis av bl. a. omfattande studier som – delvis på svenskt initiativ – har genomförts för Förenta nationerna. Ett avsnitt i betänkandet ägnas åt alternativ produktion. Där redovisas bl. a. erfarenheter av sådan produktion i Sverige.

Kommittén konstaterar att försvarsindustrins sysselsättning med framställning av försvarsmateriel för det svenska försvaret troligen kommer att minska även i framtiden. Sysselsättningen i ett visst företag eller en viss anläggning är, finner kommittén, med hänsyn till olika osäkerhetsfaktorer svår eller praktiskt taget omöjlig att förutsäga på längre sikt än två eller tre år. Om civil produktion skall bygga på ett utvecklingsarbete som företaget självt har bedrivit krävs ofta mycket lång förberedelsestid. Mot här angiven bakgrund anser kommittén att det är angeläget att utvecklingen av förhållandena i försvarsindustrin följs fortlöpande och att åtgärder syftande till att skapa civil produktion i försvarsindustrin initieras och planeras på grundval av de iakttagelser som görs.

I direktiven för kommittén anges att, när försvarets beställningar minskar, ansvaret för att utarbeta alternativ till den nuvarande produktionen i första hand vilar på de industrier som tillverkar försvarsmateriel. Där anförs emellertid också att statsmakterna på detta område liksom på övriga områden har ett övergripande ansvar om industrin inte lyckas utarbeta initiativ. Försvarsindustrin står i ett särskilt beroende av statsmakterna, påpekar kommittén och uttalar att hithörande förhållanden bör beaktas när det gäller fördelning av ansvar för att alternativ till den militära industriella produktionen åstadkommes.

Försvarsindustrikommitténs rekommendationer och förslag är i sammandrag huvudsakligen följande (s. 282 f.):

Försvarets materielverk, statens industriverk, arbetsmarknadsstyrelsen och styrelsen för teknisk utveckling i första hand samverkar i någon organiserad form för att följa utvecklingen i försvarsindustrin och skapa underlag för initiering och planering av åtgärder, som bl. a. skall syfta till att skapa civil produktion i försvarsindustrin.

En interdepartemental arbetsgrupp samordnar insatser mellan berörda departement, främst för att ge anvisningar om samarbetet mellan myndigheterna. Gruppen knyts till försvarsdepartementet eller industridepartementet.

— — —

Företag som framställer försvarsmateriel, i första hand de 13 företag som hänförs till den egentliga försvarsindustrin, verkar för att utveckla en konkurrenskraftig, lönsam civil verksamhet.

En lokal arbetsgrupp (styrgrupp, ledningsgrupp) i varje försvarsindustri-företag stimulerar, samordnar och leder utvecklingen av civil verksamhet. I gruppen ingår företrädare för företagsledningen och de anställdas lokala fackliga organisationer i partsgemensamt bestämmande.

Statliga bidrag för utveckling av civil verksamhet utgår till svenska företag som framställer försvarsmateriel. Medel för bidragen erhålles genom ett procentuellt påslag, civilpålägg, på alla medel som försvarets materielverk utbetalar i sin upphandling av försvarsmateriel.

Civilpålägg på betalningar till de 13 företagen i den egentliga försvarsindustrin utbetalas till dessa företag. Civilpålägg på betalningar till andra svenska leverantörer av försvarsmateriel och till utländska leverantörer disponeras av styrelsen för teknisk utveckling. De utbetalas efter ansökan och prövning till alla svenska leverantörer av försvarsmateriel.

Anslagen för försvarets materielanskaffning räknas nu upp med belopp som motsvarar civilpålägget så att materielanskaffningen enligt aktuella kostnadsramar inte minskar. På sikt bör civilpåläggen normalt räknas in som en del av försvarsanslagen.

Civilpålägget beräknas efter 0,5 procent. För budgetåret 1980/81 skulle det ha inneburit ett samlat belopp på 30,2 miljoner kronor. Civilpålägget ses inte som en tillkommande statlig utgift utan som ett ianspråktagande av medel som frigörs genom förutsatta minskningar av försvarets materielanskaffning.

Avslutningsvis framhålls att teknikupphandling för den civila offentliga sektorn kan ge en ram för systematiska åtgärder för att tillvarata försvarsindustrins kompetens och kapacitet i civil verksamhet.

Sektionen för samhällsekonomi inom försvarets forskningsanstalts huvudavdelning 1 har i februari 1982 publicerat rapporten "Svensk försvarsindustri. Struktur, kompetens, utvecklingsmöjligheter" (FOA rapport C 10200 – M 5).

I rapporten kartläggs det svenska försvarets betalningar till inhemsk industri för materielanskaffning, forskning och utveckling samt underhåll. Även exporten av krigsmateriel behandlas. De totala leveranserna från svensk försvarsindustri fördelas på olika varugrupper och produktionen i olika branscher beräknas. Ett kapitel ägnas åt redovisningar rörande de viktigare företagen med försvarsindustriell verksamhet. Företagens ut-

vecklingsstrategier diskuteras mot bakgrund av att det svenska försvarets beställningar tenderar att bli otillräckliga inom vissa områden som bas för rationell produktion. Försättningsvis granskas de produktionsekonomiska villkoren för svensk försvarsindustri. Den tekniska utvecklingens betydelse för försvarsmaterielfproduktionen behandlas. Vidare diskuteras hur olika utvecklingstendenser i omvärlden, bl. a. sådana som är knutna till andra länders politik, kan påverka den svenska försvarsindustrins utveckling. I ett kapitel undersöks materiellinnehållet i framtida handlingsvägar för försvarets utveckling samt hur produktionen i olika branscher, liksom sysselsättning och export, varierar med handlingsvägarna. Därefter tecknas en bakgrund till försvarsindustrifrågorna som rör den industriella utvecklingen och industripolitiska frågor i stort.

Rapportens redogörelser för företagens utvecklingsstrategier och produktionsförhållanden baseras delvis på intervjuer. Ur sammanfattningen av intervjuresultaten återges här följande som särskilt gäller förutsättningarna för övergång till civil produktion (s. 205 f.):

Inom elektronikområdet har de svenska företagen sina traditionella militära marknader främst i Skandinavien. Man syftar till en breddning till fler geografiska marknader för att kompensera den stagnerade inhemska marknaden. Man söker minska känsligheten för knappa militära beställningar genom att tillföra produktion inom andra lämpliga områden, t. ex. rymdområdet. Inom elektronikområdet finns en viss utbytbarehet mellan civil och militär produktion.

Företagen inom vapen- och ammunitionsområdet tillämpar en mer renodlad strategi där man söker lösa problemet med krympande svensk militär marknad genom satsning på huvudverksamheten och för export. Breddning till nya civila produktområden är svår, vilket speglar specialiseringsgraden i denna typ av produktion. Det är de utomeuropeiska marknaderna som växer snabbast för denna typ av produkter. Inom fordonsområdet är inriktningen att i första hand skapa en exportmarknad för bandvagnar.

Inom fartygsområdet betonar man affärsområden med kompletterande produktion, bl. a. inom undervattenssteknologi. En växande civil del av området är inriktat mot off-shore-marknaden, för vilket ubåtsproduktionen är en bas. Man avser också att göra inbrytningar på exportmarknaden med ubåtar. Ifråga om övervattensfartyg sker dock en koncentration till det militära produktområdet.

Inom flygplansindustrin satsar man på uppbyggnad av en civil sektor som komplement till den militära, vilket sker bl. a. i samarbete med amerikanska företag. Man kommer att i framtida produktion planera in en större andel inköp av komponenter och delsystem, vilket är en anpassning med hänsyn till svenska konkurrensfördelar. En satsning sker också på rymdsidan inom ramen för Sveriges deltagande i det europeiska rymdsamarbetet.

Inom samtliga intervjuade företag upprätthåller man utveckling och produktion för både civila och försvarsorienterade marknader, i olika avvägningar. — — — — —

Försvarsbeställningarna bedöms ha betydelse för kompetenstillväxten inom industrin. — — —

Den förvärvade kompetensen har i relativt betydande omfattning kunnat nyttiggöras utanför försvarsmaterielområdet. Detta gällde dock i huvudsak de företag som redan har en stor civil verksamhet. — — —

Flexibiliteten hos produktionsresurserna varierar med systemområde. Civil och militär produktion i samma anläggning ter sig idag inte attraktivt för de flesta företagen. Man strävar efter specialiserade verkstäder som kan utformas funktionellt. Ett undantag kan vara elektronikområdet, där kvalitets- och prestandakraven på civila produkter nu närmar sig de militära.

Tidigare behandling av motioner om krigsmaterielindustrin

Motionsyrkanden med samma innebörd som yrkandet i motion 1981/82: 1586 har senast behandlats åren 1979 och 1981 (NU 1978/79: 29, 1981/82: 5). Riksdagens beslut år 1979 att avslå den då aktuella motionen var grundat på följande uttalande av näringsutskottet:

Att Sverige upprätthåller egen produktion av försvarsutrustning är en förutsättning för tilltron till den svenska neutralitetspolitiken. Det är väsentligt att den industri som tillverkar utrustning för försvaret är föremål för stark samhällelig insyn och kontroll. Denna kontroll kan åstadkommas och åstadkommes också på skilda sätt. Enligt utskottets mening förutsätter den emellertid inte att staten har ägaransvaret för industrierna i fråga. Det bör vidare påpekas att den del av produktionen som avser krigsmateriel är jämförelsevis liten i många företag. Att ett industriföretag till någon del tillverkar krigsmateriel kan knappast vara ett tillräckligt skäl för förstatligande av företaget i dess helhet. Att staten övertar endast delar av tillverkningen vid ett företag torde i regel vara svårgenomförbart, särskilt i de fall då krigsmaterielproduktionen är nära sammankopplad med civil produktion. Ett förstatligande av krigsmaterielindustrin kan inte heller sägas innebära att förutsättningarna för en omställning till civil produktion blir enklare.

I det senare betänkandet, i november 1981, lämnade näringsutskottet uppgifter om krigsmaterielindustrin på grundval av betänkanden av 1979 års krigsmaterielexportkommitté (SOU 1981: 39) och 1979 års militära flygindustrikommitté (Ds Fö 1981: 2). Utskottet framhöll att tillverkning av krigsmateriel förutsätter tillstånd och även i övrigt är underkastad särskild statlig kontroll samt att sådan tillverkning, såsom belystes i den redogörelse som lämnades, för många av de berörda företagen är en mindre del av deras totala verksamhet. I övrigt hänvisade utskottet till sitt ovan citerade uttalande i samma ämne år 1979 och avstyrkte därmed motionen, vilken sedermera avslogs av riksdagen.

Vid flera tillfällen har också förekommit yrkanden om civilt utnyttjande av krigsmaterielindustrins resurser. Senast var detta fallet år 1979. Då fanns en motion med väsentligen samma yrkande som det nu föreliggande yrkande 11 i motion 1981/82: 2283 (vpk). Näringsutskottet (NU 1978/79: 29) hänvisade till att regeringen hade tillkallat en delegation för beredning av

frågor om civilt utnyttjande av flygindustriella resurser och beslutat att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att ge förslag till alternativ produktions- och sysselsättningsplanering inom försvarsmaterielindustrin i övrigt (jfr föregående avsnitt). Mot denna bakgrund konstaterade utskottet att statsmakterna med uppmärksamhet följde sysselsättningsutvecklingen inom försvarsmaterielindustrin och att det inte var påkallat för riksdagen att begära en sådan utredning som motionärerna hade föreslagit. Utskottet avstyrkte och riksdagen avslog motionen.

Näringsutskottet

Övervägandena om anskaffning av ett nytt militärt flygplanssystem innehåller väsentliga industripolitiska element. Näringsutskottet har med intresse tagit del av den diskussion om inriktningen av svensk flygplansindustri och om industripolitiska konsekvenser av JAS-projektet som förs i propositionen (bil. 2 s. 115–118). Detta gäller inte minst vad som sägs om åtgärder för att identifiera underleverantörsföretag med utvecklingsmöjligheter och för att höja underleverantörers industriella kompetensnivå. Utan att ta ställning i den försvarspolitiska fråga som är aktuell vill näringsutskottet understryka att det från industripolitisk synpunkt är värdefullt att Sverige kan bibehålla en högteknologisk flygindustri.

I avsnittet om försvarsindustrin (s. 120–128) anför försvarsministern inledningsvis att försvarsmyndigheterna för att förbättra förutsättningarna för svensk försvarsindustri bör i sin planering såvitt möjligt beakta försvarsindustriella aspekter. Från denna utgångspunkt rekommenderar han bl. a. en viss samordning inom försvarsindustrin – speciellt när det gäller utveckling och produktion av ubåtar, ett ämne som också tas upp i motion 1981/82: 2274 (s) – och åtgärder för att i upphandlingssammanhang främja svensk försvarsindustri. Näringsutskottet instämmer i den inledande deklarationen. I övrigt finner utskottet att i det nu berörda sammanhanget de industripolitiska tankegångarna är så nära sammankopplade med de försvarspolitiska att utskottet inte lämpligen bör göra något särskilt uttalande i anslutning till försvarsministerns resonemang.

Försvarsindustrin – eller med en annan term krigsmaterielindustrin – behandlas också i motion 1981/82: 1586 (vpk), som näringsutskottet nu överlämnar till försvarsutskottet, och i motion 1981/82: 2283 (vpk). Den förra går ut på att krigsmaterielindustrin skall förstärkas. I den senare motionen efterlyses ett program för civilt utnyttjande av resurser som kan frigöras genom nedskärning av den militära flygplanstillverkningen och för tryggande av sysselsättningen för de anställda inom denna bransch.

Som framgår av propositionen och av näringsutskottets redogörelse i det föregående har försvarsindustrin under de senaste åren varit föremål för flera olika studier. Därvid har inte minst förutsättningarna för en omställ-

ning från militär till civil produktion uppmärksammas. Försvarsindustri-kommitténs nyligen avlämnade betänkande (Ds I 1982: 1) Civil produktion i försvarsindustrin innehåller som nämnts en rad förslag till åtgärder i det syftet. Näringsutskottet finner det naturligt att man t. v. avvaktar vad som kommer ut av den fortsatta beredningen av bl. a. försvarsindustri-kommitténs förslag. Yrkandet i motion 1981/82: 2283 (vpk) om en framställning i ämnet från riksdagen till regeringen avstyrks alltså. Vad gäller nationali-seringsyrkandet i motion 1981/82: 1586 (vpk) hänvisar näringsutskottet nu, liksom i motsvarande sammanhang hösten 1981, till sitt i det föregående citerade uttalande år 1979. Sålunda avstyrks även den sistnämnda motio-nen.

Med utgångspunkt i en målformulering av försvarskommittén behandlar handelsministern i propositionens bilaga 3 det ekonomiska försvarets fort-satta inriktning. Den angivna prioriteringen innebär att vid kriser och krig försörjningsförmågan i första hand skall säkerställas vad gäller livsmedel, beklädnad, värme, hälso- och sjukvård samt härför erforderliga stödfunk-tioner.

Ett stort antal förslag rörande två av dessa områden bereds f. n. av näringsutskottet i andra sammanhang. Härvidlag hänvisar utskottet till sina kommande betänkanden NU 1981/82: 30 om energipolitiken och NU 1981/82: 50 om åtgärder för tekoindustrin. Näringsutskottet anser sig i övrigt kunna med ett undantag avstå från att kommentera de förslag rörande det ekonomiska försvaret som framställs i propositionen. De olika typer av lån och garantier för försörjningsberedskapsmål som nu finns har delvis tillkommit under näringsutskottets medverkan. Med hänsyn därtill vill utskottet uttryckligen tillstyrka att de sammanförs till låneformen beredskapslån och garantiformen beredskapsgaranti.

Stockholm den 22 april 1982

På näringsutskottets vägnar

INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Margaretha af Ugglas (m), Birgitta Hambræus (c), Tage Adolfsson (m), Rune Jonsson (s), Karl Björzén (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Sivert Andersson (s), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s) och Ivar Franzén (c).

