

Nr 51

Utlåtande i anledning av motion om överförande i statlig ägo av privatägd krigsmaterielproduktion.

I den till bankoutskottet hänvisade motionen nr 665 i andra kammaren av herr *Jansson m. fl.* har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall föreslå att en utredning tillsättes i syfte att framlägga förslag om överförande av privatägd krigsmaterielproduktion i statlig ägo.

Beträffande motiveringen för denna hemställan hänvisas, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, till motionen.

Yttranden över motionen har av utskottet inhämtats från försvarets fabriksverk, Sveriges industriförbund och Landsorganisationen i Sverige (LO).

Vissa uppgifter om i motionen behandlade frågor

Utredning om försvarets upphandling

Formerna för försvarsförvaltningarnas upphandling av krigsmateriel har nyligen varit föremål för utredning av en expert inom försvarsdepartementet. Resultatet av utredningen har framlagts i betänkandet »Om upphandling av försvarsmateriel» (SOU 1965: 69).

Beträffande de allmänna förutsättningarna för upphandlingen anförs i betänkandet att i rådande samhällsekonomiska system ett läge med effektiv fri konkurrens torde vara det marknadsförhållande som, även när det gäller upphandling av försvarsmateriel, ger bästa produkter till förmånligaste pris. De moderna vapensystemen med deras mångfald av komplicerade komponenter, den avancerade tekniken samt de höga utvecklings- och produktionskostnaderna har emellertid lett till en så stark specialisering av företagen att de upphandlande myndigheterna ofta ställs inför en monopolsituation, särskilt i de fall då upphandlingen av olika skäl anses böra göras inom Sverige. Det finns då ofta bara ett eller ett fåtal företag som har resurser att påtaga sig sammanhållande uppgifter. Särskilt gäller detta inför produktionsfasen, eftersom kostnaderna för utvecklingen av de komponenter som ingår i ett modernt vapensystem blivit så höga att ekonomiska resurser saknas för att lägga utvecklingsuppdraget på mer än ett företag. Det företag som fått utvecklingsuppdraget får därigenom ett så stort övertag inför pro-

Bihang till riksdagens protokoll 1966. 8 saml. Nr 51

duktionsfasen att någon effektiv konkurrens aldrig kommer i fråga. En utveckling i denna riktning har t. o. m. ägt rum i Förenta staterna.

Utredningen har emellertid inte funnit något som antyder att svenska företag skulle ha gjort oskäligen vinster vid leveranser till det svenska försvaret. Stora olikheter har dock förekommit i fråga om avtalsbestämmelser, insyn och kontroll etc. Enligt utredningens mening beror detta framför allt på att gällande upphandlingsförordning inte ger de upphandlande myndigheterna tillräckligt stöd.

Målsättningen för utredningen var att ange riktlinjer för ett upphandlingsförfarande som skulle ge bästa möjliga produkt till lägsta möjliga kostnad. Inte ens en fullständig teknisk och ekonomisk insyn skulle enligt utredningens mening säkerställa ett sådant resultat. Utredningen har funnit att även ekonomiska incitament torde behöva tillgripas för att uppnå största möjliga strävan mot kostnadssänkande produktionsmetoder. Utredningen har därför genomgående sökt skapa incitament till en effektivare produktion av försvarsmateriel, där varje kostnadssänkning skall vara till fördel såväl för staten som för industrien. Samtidigt föreslås en vidgad samverkan mellan industrien och de statliga beställarna, som skulle medföra möjligheter till en större insyn. Målet bör därvid vara att man genom likvärdigt grundmaterial och likvärdig information för båda parter skapar förutsättningar för en kostnads- och prisdiskussion på lika villkor för båda parter. Utredningens förslag prövas för närvarande av Kungl. Maj:t.

Bestämmelser om export av krigsmateriel

Gällande bestämmelser angående export av krigsmateriel har meddelats i kungörelse år 1949 (SFS 1949: 614; ändrad 1950: 270, 1955: 120, 1961: 127, 1964: 6). Huvudregeln är att export av krigsmateriel inte får äga rum utan särskilt tillstånd av chefen för handelsdepartementet, som skall underställa frågan Kungl. Maj:ts prövning om det gäller export av större omfattning eller om frågan eljest är av större vikt. Generellt undantagna är i huvudsak endast luftfartyg som ägs av staten eller som går i yrkesmässig trafik, skjutvapen för personligt bruk, som ägaren har tillstånd att inneha enligt vapenförordningens bestämmelser samt materiel tillverkad före år 1860.

Vad som skall förstås med krigsmateriel som berörs av bestämmelserna anges i en särskild, rätt omfattande förteckning. I förteckningen upptas skjutvapen med en kaliber av 5,6 mm eller däröver samt färdigarbetade delar till sådana vapen. Vidare innefattar förteckningen materiel för elledning och signalering, såsom bombsikten, lyssnarapparater samt radio- och radarmateriel för militärt bruk. Exportförbud råder också för praktiskt taget all ammunitionsmateriel med undantag för omantlade kulor av bly, hagel och hagelpatroner samt projektiler till luftgevär, startpistoler och liknande. I övrigt anges i förteckningen en lång rad materieltyper som är av-

sedda för militärt bruk. Som exempel kan anges anordningar för spridning av stridsgaser och av radioaktiva eller biologiska stridsmedel samt skyddsmedel mot sådana, luftfartyg och vissa delar till sådana, pansrade fordon, icke pansrade fordon för militärt bruk, pansar och pansarplåt med en tjocklek överstigande 2 cm, stålhelmar för militärt bruk, elektroniska räknemaskiner för militärt bruk, etc. Vad som gäller för själva materielen gäller också maskiner för tillverkning av krigsmateriel.

Bestämmelser om kontroll över tillverkning av krigsmateriel

Bestämmelserna om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel meddelas i förordning år 1935 (SFS 1935: 395; ändrad 1949: 221) samt vissa tillämpningsföreskrifter till denna år 1949 (SFS 1949: 615; ändrad 1950: 271). Huvudregeln är att tillverkning av krigsmateriel inte får äga rum utan tillstånd av Kungl. Maj:t. Sådant tillstånd får lämnas endast till svensk medborgare eller svenskägt företag. Ansökan om tillstånd skall bl. a. innehålla uppgift om var tillverkningen skall äga rum samt om de slags krigsmateriel som sökanden ämnar tillverka. Tillverkningen skall stå under kontroll av särskilt förordnad myndighet. Kontrollen innebär bl. a. att tillverkaren skall hålla sina handelsböcker tillgängliga för kontrollmyndigheten, att denna skall beredas tillträde för inspektion närhelst så påfordras samt att tillverkaren skall lämna alla upplysningar om inläggande beställningar o. s. v. som begärs av kontrollmyndigheten. Kostnaderna för kontrollen bestrids genom en särskild avgift som skall erläggas av krigsmaterieltillverkare.

Begreppet krigsmateriel har när det gäller tillverkningskontrollen fått en något snävare avgränsning än när det gäller exportförbudet. Undantagna från tillverkningskontroll är nämligen vissa apparater och ämnen som i och för sig kan användas som krigsmateriel men som också kan ha annan användning, såsom vissa sprängämnen, vissa elektronrör, elektroniska räknemaskiner m. m.

Motionen

Enligt motionärernas mening råder det ett permanent spänningsförhållande mellan å ena sidan de enskilda vinstintressen som är förenade med krigsmaterielproduktionen, å andra sidan vad som är av allmänt samhällsligt intresse i fråga om bl. a. prissättningen på och avsättningen av produkterna. Även om det existerar en statlig kontroll över den svenska krigsmaterielproduktionen liksom över vapenexportens omfattning och dirigering, vore enligt motionärernas mening ett statligt ägande av berörda industrier ett samhällsintresse. Eftersom staten redan äger en betydande del av krigsmaterielindustrien skulle, anför motionärerna, en statlig ensamrätt till all produktion på detta område möjliggöra en teknisk samordning och

rationalisering som från alla synpunkter borde bli gynnsam för statens finanser och därmed för landets skattebetalare. Motionärerna anser vidare bl. a. att ett undandragande av krigsmaterielindustrien från privata vinstintressen skulle ytterligare befästa det svenska folkets fredssträvanden.

Remissyttrandena

Motionärernas förslag om en utredning om överförande till statlig ägo av den privata industri som producerar krigsmateriel avstyrks av samtliga tre remissinstanser.

Försvarets fabriksverk understryker värdet av en effektiv fri konkurrens även när det gäller militär upphandling. Ett förstatligande av de privatägda industrier som för närvarande är sysselsatta med krigsmaterielproduktion skulle innebära att den kvalitetsbefrämjande och prisreducerande stimulans som den fria konkurrensen visat sig medföra skulle försvinna. Konkurrensituationen mellan den privata industrien och fabriksverket har möjliggjort för försvarsförvaltningarna att anlägga erforderliga affärsmässiga synpunkter vid upphandlingen. Konkurrensen har å andra sidan inte uteslutit ett betydande samarbete, främst på det tillverknings tekniska området, mellan fabriksverket och den privata industrien, ett samarbete som visat sig utomordentligt gagneligt för de upphandlande myndigheterna. De numera allt vanligare insynsklausulerna utgör vidare ett betydande incitament för både statliga och privata företag som producerar krigsmateriel till långtgående rationaliseringsåtgärder i kostnadsbesparande syfte. Vidare anför fabriksverket:

Fabriksverket vill vidare framhålla att den svenska privata försvarsmaterielindustrin i likhet med fabriksverket — i betydande omfattning — även tillverkar civila produkter. Ett överförande i statlig ägo enbart av den del av de industriella enheterna som tillverkar försvarsmateriel är enligt fabriksverkets bestämda uppfattning en ekonomisk och även teknisk omöjlighet utan en väsentlig ändring av det rådande ekonomiska samhällssystemet, en fråga som emellertid ligger helt utanför ramen för fabriksverkets yttrande.

I fortsättningen erinrar fabriksverket om att exporten av krigsmateriel står under statlig kontroll och framhåller i detta sammanhang vikten av en tillfredsställande exportvolym. Genom exportproduktionen erhålles seriestorlekar som kan medföra betydande kostnadssänkningar vid leveranser till det svenska försvaret.

Även *Sveriges industriförbund* understryker vikten av konkurrensen och de ekonomiska fördelar som står att vinna genom svensk export av krigsmateriel. Förbundet anför:

Möjligheten att på export sälja en konkurrenskraftig produkt samt vetenskapen om att myndigheterna alternativt kan köpa konkurrerande produkter utifrån utgör en betydelsefull stimulans för en effektiv svensk produktion. Den svenska privatägda industrien på krigsmaterielområdet har också i ett

flertal fall kunnat tillgodose våra försvarsmaterielbehov till betydligt lägre priser än vad uppköp av likvärdiga produkter på den internationella marknaden skulle betingat. Exporten möjliggör vidare för Sverige att upprätthålla en större produktionskapacitet på krigsmaterielområdet än vad som annars skulle vara möjligt, vilket måste tillmätas ett stort beredskapspolitiskt värde.

Förbundet framhåller vidare betydelsen av en samproduktion av civila och militära produkter, dels därför att denna vid behov skapar förutsättningar för en snabb ökning av krigsmaterielproduktionen, dels av produktutvecklingsskäl såväl på den civila som på den militära sidan. Det tekniska kunnande som genom den civila produktionen tillförs berörda företag utgör en betydande försvarspolitisk kapacitet. Enligt förbundets mening torde det även efter ett förstatligande vara nödvändigt att låta industrien arbeta under samma premisser, om en rationell produktion skall kunna upprätthållas. Bl. a. torde restriktioner för vapenexport få fastställas på samma sätt som nu. Med hänsyftning på samproduktionen av civila och militära produkter anför förbundet slutligen:

Vidare skulle ett förstatligande av all svensk krigsmaterielproduktion nödvändiggöra en omfattande och dyrbar omorganisation av de berörda industrierna. Förutsättningarna för en effektiv försörjning med krigsmateriel skulle därigenom med all sannolikhet väsentligt reduceras. Det torde kunna ifrågasättas om möjligheter finnes att vid en uppdelning av berörda industrier på en krigsmaterieldel i statlig regi och en civil produktion i privat regi uppnå en bärkraftig produktion för någon av de därvid uppstående enheterna.

LO avstyrker motionärernas förslag med motivering att, innan frågan om de statliga företagens organisatoriska samordning och framtida verksamhetsförhållanden klarlagts, ingen speciell sektor bör lösryckas ur detta problemkomplex. I fråga om såväl kostnadsaspekten som de utrikespolitiska konsekvenserna av privata svenska företags tillverkning och försäljning av krigsmateriel bör statlig kontroll över försäljningen kunna motsvara samhällets krav.

Utskottet

Till stöd för sitt förslag om en utredning med sikte på ett fullständigt förstatligande av krigsmaterielproduktionen anför motionärerna flera olika argument. Förbättrad samhällelig insyn och kontroll, rationalisering och ekonomisk besparing samt en allmänt fredsbefrämjande effekt står enligt deras mening att vinna. Dessutom ter det sig för dem önskvärt att det privata vinstintresset undanträngs från försvarets område.

De tre remissinstanserna har alla avstyrkt motionärernas förslag. Försvarets fabriksverk och Sveriges industriförbund betonar värdet av fri konkurrens även när det gäller den militära upphandlingen. De understryker också de ekonomiska fördelar som en svensk export av krigsmateriel medför. Genom exportproduktionen erhålles seriestorlekar som kan medföra

betydande kostnadsänkningar vid leveranser till det svenska försvaret. Industriförbundet påpekar att exportproduktionen möjliggör för Sverige att upprätthålla en större produktionskapacitet på krigsmaterielområdet än vad som annars skulle vara möjligt, vilket enligt förbundets mening måste tillmätas stort beredskapspolitiskt värde. Vidare erinrar de båda remissinstanserna om att krigsmaterielindustrien i betydande omfattning även tillverkar civila produkter. Ett förstatligande av enbart den del av de industriella enheterna som producerar krigsmateriel skulle enligt fabriksverket vara tekniskt och ekonomiskt omöjligt utan en väsentlig ändring av det rådande ekonomiska samhällssystemet. Industriförbundet ifrågasätter om det finns möjligheter att vid en uppdelning av berörda industrier på en krigsmaterieltillverkning i statlig regi och en civil tillverkning i privat regi uppnå en bärkraftig produktion för någon av de därvid uppstående enheterna. LO anför bl. a. att statlig kontroll av nuvarande typ bör vara tillfyllest i fråga om såväl kostnadsaspekten som de utrikespolitiska konsekvenserna av privata svenska företags tillverkning och försäljning av krigsmateriel.

Metoderna för upphandling av krigsmateriel har nyligen varit föremål för utredning och prövas för närvarande av Kungl. Maj:t. Utskottet kan mot denna bakgrund inte finna att något initiativ i denna fråga från riksdagens sida skulle vara påkallat. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att utredningen inte funnit något som antyder att svenska företag gjort oskäligen vinster vid leveranser till det svenska försvaret. Utskottet har vidare funnit att rådande kontroll över tillverkning och export av krigsmateriel torde tillfredsställande fylla de syften som avses därmed. Det kan också erinras om att riksdagen ingående följer utvecklingen på detta område.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet,

att motionen II: 665 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 29 november 1966

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ståhle*, Gustaf Henry Hansson, Åke Larsson, Palm, Stefanson*, Lundberg, Larfors och Mattsson;

från andra kammaren: herrar Regnéll, Hagnell*, Börjesson i Glöminge, Larsson i Umeå, Löfgren, Haglund, Fridolfsson i Rödeby och Gustavsson i Ängelholm.

* Ej närvarande vid justeringen.