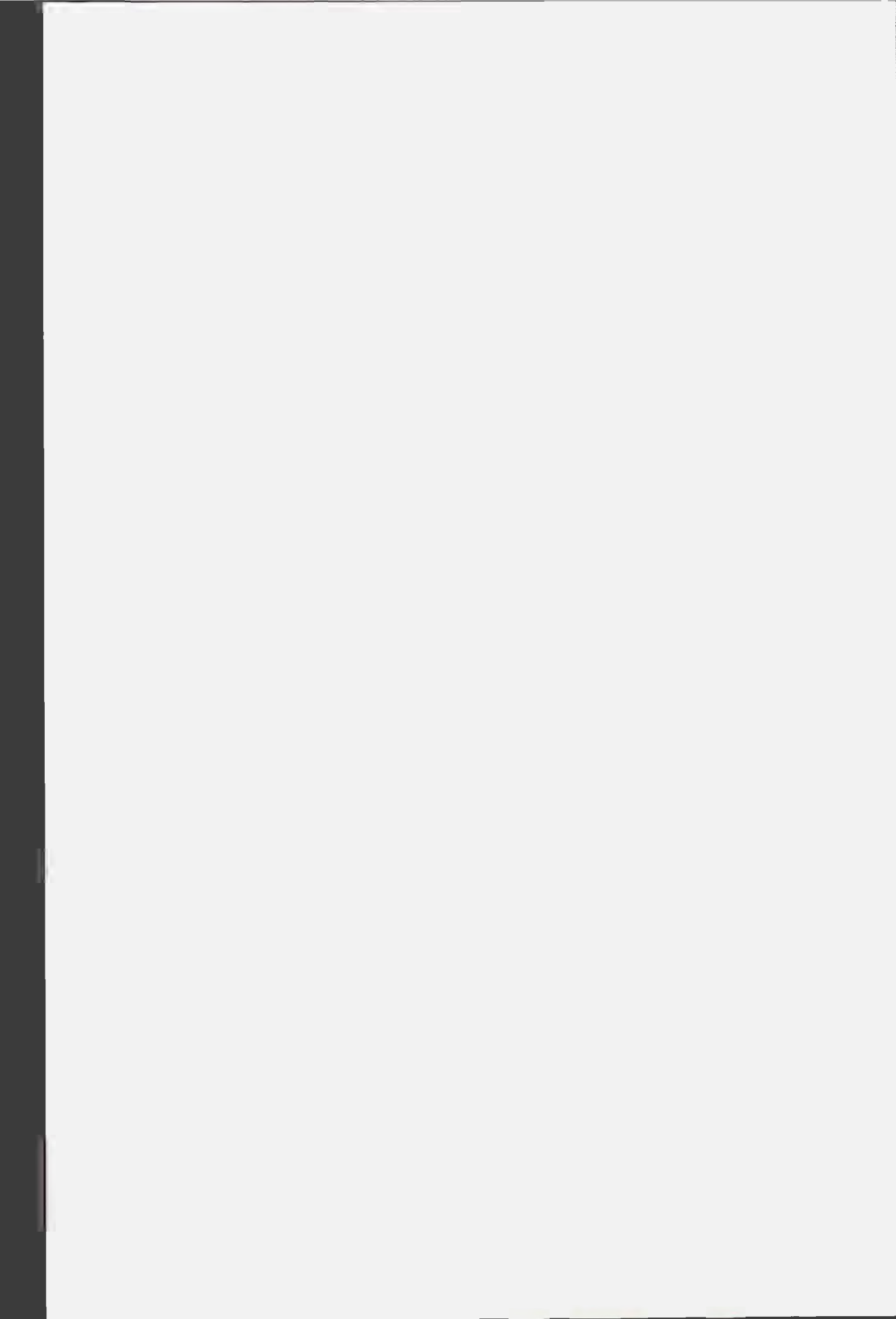
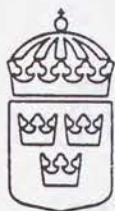


Utlands- samverkan på krigsmateriel- området.

*Betänkande av 1988 års utredning om
krigsmaterielexporten.*

SOU 1989:102





Statens offentliga utredningar

1989:102

Utrikesdepartementet

Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet

Betänkande av 1988 års utredning om krigsmaterielexporten
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981—1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best.nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰—12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰—16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Libergraf 102 9 016
Omslagsoriginal Libergraf/Design
ISBN 91-38-10455-5
ISSN 0375-250X
Svenskt Tryck Stockholm 1990 031237

Till statsrådet Gradin

Regeringen bemyndigade den 22 juni 1988 det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om förbud mot in- och utförsel av krigsmateriel att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter och med uppgift att utreda bl.a. sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export, konsekvenserna av och villkoren för försvarsindustriellt samarbete med utlandet samt behovet av ändringar i nu gällande riktlinjer jämte andra frågor på krigsmaterielexportens område. Vidare bemyndigades statsrådet bl.a. att förordna om en särskild ekonomisk expertgrupp för kommittén.

Med stöd av bemyndigandet förordnade statsrådet Gradin den 28 juni 1988 numera f.d. ambassadören Lennart Myrsten som ordförande i kommittén. Den 26 augusti 1988 förordnades numera utnämnda landshövdingen Anita Bråkenhielm, riksdagsledamöterna Sture Ericson och Reynoldh Furustrand, numera f.d. riksdagsledamoten Gunnel Jonäng, riksdagsledamoten Hans Lindblad samt numera statsrådet Maj-Lis Löow att vara ledamöter i kommittén. Maj-Lis Löow ersattes från den 13 februari 1989 av riksdagsledamoten Berit Löfstedt.

Till experter i kommittén förordnades den 1 december 1988 numera avdelningschefen Sven Rune Frid, översten Anders Hammarskjöld, krigsmaterielinspektören Sven Hirdman, rättschefen Pernilla Lindh, generaldirektören Lars Bertil Persson, numera överdirektören Folke Rehnström, professorn Peter Wallensteen och ambassadören Torsten Örn.

I augusti 1988 förordnades hovrättsassessorn Håkan Envall som sekreterare och i februari 1989 laboratorn Bo Ljung, inledningsvis på deltid och från september 1989 på heltid, att vara biträdande sekreterare i kommittén. Assistenterna Britha Svensson, Susanne Gassmann och Helena Widén har svarat för kommitténs kansligöromål.

Kommittén har antagit namnet 1988 års utredning om krigsmaterielexporten (KMU).

Statsrådet Gradin gav i oktober 1988 två särskilda ekonomiska experter, professorerna Peter Jennergren och Lennart Hjalmarsson, i uppdrag att var för sig belysa ekonomiska aspekter på svensk krigsmaterielproduktion. Uppdraget, som utförts självständigt i förhållande

till utredningen, redovisades i augusti 1989 i skilda rapporter; Jennergrens gäller företagsekonomiska effekter av svensk vapenexport och Hjalmarssons samhällsekonomiska synpunkter på denna export. Rapporterna utgör bilagor till betänkandet.

Vid betänkandet har fogats reservation av Gunnel Jonäng.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 1989

Lennart Myrsten

Anita Bråkenhielm

Reynoldh Furustrand

Hans Lindblad

Sture Ericson

Gunnel Jonäng

Berit Löfstedt

/Håkan Envall

Bo Ljung

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	19
Författningsförslag	32
Utredningsuppdraget, arbetets bedrivande m.m.	37
1 Utgångspunkter	39
1.1 Utrikes- och försvarspolitikern	39
1.2 Uttalanden om försvarsindustrin	40
1.3 Försvarsplaneringen och materielanskaffningen ...	41
1.4 Försvarsanslagen	43
1.5 1988 års försvarskommitté	46
2 Krigsmaterielexporten	47
2.1 Tillverkning och export	47
2.2 Svensk export av krigsmateriel 1970—1988	48
2.3 Internationella förhållanden	53
2.4 Huvuddragen i den rådande regleringen	56
2.5 Försvarsindustriell utlandssamverkan	61
2.6 Neutralitetsrättsliga regler m.m.	69
3 Försvarsindustrin	73
3.1 Den svenska försvarsindustrin	73
3.2 Teknisk utveckling och internationalisering	78
3.3 Företagens import- och exportandelar	83
3.4 Företagsenkät om samarbetsavtal	88
3.5 Försvarsmaktens syn	97
4 Utredningens syn på försvarsindustrins utlandssamverkan	99
4.1 Inledning	99
4.2 En blick framåt	101

4.3	Utlandsberoendet	104
4.4	Motiven för utlandssamverkan	105
4.5	Utrikespolitiska aspekter m.m.	110
4.6	Utredningens samlade bedömning	112
5	Omställning till civil produktion	116
6	Regleringen av utlandssamverkan	121
6.1	Gällande regler och riktlinjer	121
6.2	Debatt, kritik och kontroll	125
6.3	Behövs nya regler och riktlinjer?	130
6.4	Utformningen av nya riktlinjer m.m.	133
7	Reglering av samarbetsavtal och kunskapsöverföring .	143
7.1	Samarbetsavtal	143
7.2	Kunskapsöverföring	150
8	Samlat förslag till riktlinjer	153
9	Övriga frågor	155
9.1	Den rådgivande nämndens arbetsformer	155
9.2	Principer och former för regeringsöverenskommelser	158
9.3	Revisorskontrollen	161
9.4	Finansieringen av KMI:s verksamhet	162
10	Specialmotivering	164
10.1	Förslaget till lag om ändring i utförsellagen	164
10.2	Förslaget till lag om ändring i tillverkningslagen ...	167
	Reservation	169
 Bilagor		
1	Utredningens direktiv	173
2	Företagsekonomiska effekter av svensk vapenexport — rapport av professor Peter Jennergren	179
3	Samhällsekonomiska synpunkter på svensk vapenexport — rapport av professor Lennart Hjalmarsson .	257
4	Collected Proposals for Guidelines — a translation of Chapter 8	283

Sammanfattning

I 1987 års försvarsbeslut framhöll en enig riksdag att inhemsk kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Samma breda uppslutning föreligger kring huvudlinjerna i svensk utrikespolitik, däribland att verka för fred och nedrustning. I förlängningen av denna politik ligger en restriktiv inställning till internationell handel med krigsmateriel. Denna kommer bl.a. till uttryck i ett principiellt förbud mot export av krigsmateriel.

Av utförsellagen följer att export av krigsmateriel inte får ske utan regeringens tillstånd. Det finns också bestämmelser om marknadsföring samt om upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrättigheter (licenser) m.m. när det gäller krigsmateriel. Till ledning för regeringens avgöranden finns riktlinjer som har godkänts av riksdagen.

Uppgifter om oegentligheter på vapenexportens område, vilket utretts bl.a. av medborgarkommissionen, har ställt krigsmaterielexporten och försvarsindustrins utlandsverksamhet i övrigt på krigsmaterielområdet — av utredningen benämnd utlandssamverkan — under debatt.

Utredningen har haft tre huvuduppgifter:

Analysera sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export.

Utreda konsekvenserna av och villkoren för försvarsindustriellt samarbete med utlandet.

Pröva behovet av ändrade riktlinjer för krigsmaterielexporten.

I kapitel 1—3 ger utredningen en bakgrund till sina närmare överväganden. Dessa redovisas i kapitel 4—10. Efter att i kapitel 4 och 5 ha funnit att upprätthållandet av en livskraftig inhemsk försvarsindustri förutsätter utlandssamverkan, tar utredningen i kapitel 6 och 7 upp de båda övriga huvudfrågorna. Vi föreslår att avtal med någon utom riket om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel blir tillståndspliktigt. Vidare föreslås reviderade riktlinjer för utlandssamver-

kan. I kapitel 8 redovisas ett samlat förslag till sådana riktlinjer.

I *kapitel 1* återges huvuddragen i utrikes- och försvarspolitiken. Vidare beskrivs principerna för försvarsplaneringen och försvarets materielanskaffning. Därvid berörs försvarets materielverks roll. Verket upphandlar i princip försvarsmateriel under konkurrens. För närvarande importeras ungefär 15 procent av denna materiel och lika mycket importeras av försvarsindustrin. Sveriges självförsörjningsgrad är således förhållandevis hög.

Försvarsanslagen har, räknat i fasta priser, legat still under en femtonårsperiod och uppgår till cirka 28 000 milj. kr. Deras andel av bruttonationalprodukten har under samma tid gått ned från 3,3 till 2,5 procent efter att tidigare ha varit ännu högre. En följd av detta har blivit minskade beställningar hos försvarsindustrin, de har kommit glesare och gällt kortare serier. Dessa och andra ekonomiska svårigheter för det militära försvaret har lett till att nästa femåriga försvarsbeslut tidigare lagts. Under 1990 skall den försvarskommitté som nu arbetar avge sina förslag och då bl.a. prioritera de områden i försvarsindustrin där kompetenser och produktionsresurser skall upprätthållas inom landet.

Under rubriken krigsmaterielexporten ger utredningen i *kapitel 2* en bakgrund när gäller den svenska tillverkningen och exporten av sådan materiel sedan 1970. Exportandelen har varierat över åren och beror mycket av det genomslag enskilda stora exportaffärer får. Den andel av i Sverige tillverkad krigsmateriel som exporterats ökade under andra hälften av 1970-talet från 25 till 40 procent och har efter en nedgång ökat även under senare år. Något mer än hälften av den inhemska tillverkningen exporterades 1988. Utförseln hade ett värde av 6 150 milj. kr. och svarade därmed för cirka två procent av hela den svenska varuexporten. Under senare årtionden har detta tal flukturerat omkring en procentenhet, men ökat på grund av exporten till Indien av fälthaubitsar. Utan dessa leveranser, som 1988 utgjorde nära hälften av utförseln, skulle den svenska vapenexporten ha legat på ungefär samma nivå som 1979 och 1980 räknat i fasta priser. Vapen och ammunition, däribland granatgevär, fältartilleri, luftvärnspjäser, robotar, torpeder och minor, har successivt ökat sin andel av krigsmaterielexportens värde till drygt tre fjärdedelar. En annan produktgrupp, militära flygplan m.m., har minskat sin exportandel sedan 1970-talet.

Merparten av den svenska exporten av krigsmateriel under perioden 1970—1988 har gått till Västeuropa, men exporten till länder i Asien har, bl.a. till följd av Indienordern, ökat kraftigt under senare år. Ett sextiotal länder har tagit emot export från Sverige 1979—1988; de främsta mottagarländerna under denna period, räknat i fasta priser, är Indien, Norge, Singapore, Malaysia, Jugoslavien, Finland, USA, Storbritannien, Italien och Förbundsrepubliken Tyskland.

Utredningen konstaterar i kapitel 2 också att även om de flesta länder som framställer vapen och annan militär utrustning har någon form

av kontroll över försäljningen till andra länder, är en helt rättvisande jämförelse mellan olika länders vapenexportpolitik knappast möjlig. Även om regler är formellt likartade kan nämligen den praktiska tillämpningen skilja sig åt. Det sammantagna intrycket är emellertid att Sverige har en jämfört med andra länder mer rigorös tillämpning. När det gäller de internationella förhållandena noteras att en tidigare snabb ökning av världshandeln med vissa tyngre vapen har övergått i en mer långsam ökningstakt under 1980-talet. Till detta bidrar bl.a. en ökad efterfrågan på andra vapen och vapensystem än de mest dyrbara, många vapens ökade livslängd samt en alltmer utvecklad försvarsindustri i olika länder. Detta för med sig ett ökat inslag av licenstillverkning och teknologiöverföring på bekostnad av rena exportaffärer. En allmän trend är också att äldre vapen och vapensystem moderniseras i allt större omfattning. Dessa omständigheter leder till ökad långsiktighet i utlandssamverkan, t.ex. inom ramen för försvarsindustriellt samarbete vid utveckling och produktion.

I kapitel 2 redovisar utredningen vidare huvuddragen i den rådande regleringen och hur den har vuxit fram. Avslutningsvis finns i kapitlet ett avsnitt om folkrättsliga regler och handelspolitiska aspekter när det gäller krigsmaterielexport.

I *kapitel 3* ges en orientering om den svenska försvarsindustrin och dess betingelser. Efter en allmän beskrivning av de större försvarsindustriföretagen uppmärksammas särskilt internationaliseringen och utlandsberoendet.

Den snabba utvecklingen av modern högteknologi kännetecknas av höga kostnader och minskande skillnader mellan militär och civil teknologi. Högteknologisk kompetens har internationellt alltmer kommit att tillmätas säkerhetspolitisk betydelse. I dag torde endast USA vara självförsörjande vad gäller högteknologi och därmed också försvarsteknologi. Övriga nationer — även Sverige — är för sin teknologiförsörjning hänvisade till olika former av internationellt samarbete. Satsningen på olika civila och militära utvecklingsprogram främst mellan olika europeiska länder är ett uttryck för detta. En förutsättning för deltagande i sådant samarbete är att varje part förmår tillföra kompetens som bedöms som viktig för samarbetet som helhet.

Behovet av teknologiförsörjning är en viktig orsak till internationaliseringen inom den högteknologiska industrin. Andra motiv är delad risktagning och ökad produktionsbas för komplicerade och kostnadskrävande projekt.

Internationellt sett knyts därmed export och annan samverkan samt import samman i olika gemensamma projekt i växande grad, såväl inom militära som civila teknik- och produktområden. Den svenska försvarsindustrins import av kunskap, komponenter och delsystem blir därmed i ökande grad beroende av dess utlandssamverkan. Sverige är nettoimportör inom aktuella tekniska områden.

Försvarsindustrin är beroende av kvalificerade utländska underleverantörer för sin försörjning med olika komponenter och delsystem. Totalt sett är dock försvarsindustrin inte mer importberoende än verkstadsindustrin i allmänhet.

Det totala importinnehållet i det svenska försvarets upphandling är alltså cirka 30 procent. Därav är hälften försvarets direkta upphandling hos utländska leverantörer, medan lika mycket upphandlas av försvarsindustrin hos underleverantörer utomlands. Industrins störste leverantör är USA, som svarar för knappt hälften av den svenska importen, följt av de europeiska NATO-länderna. Från de nordiska länderna kommer endast en mindre del. För flygplans- och elektronikområdena gäller höga importandelar främst från USA. Importen inom områdena vapen och ammunition har däremot en europeisk prägel.

Exporten har stor betydelse för företagen inom vapen-, ammunitions- och elektronikområdena. Dessa företag exporterar mellan hälften och två tredjedelar av produktionen av krigsmateriel. Inom fartygs-, fordons- och flygplansområdena gäller väsentligt lägre exportandelar. Huvuddelen av exporten går till utländska försvarsmyndigheter, men en viss del är underleveranser till utländsk industri.

Den undersökning utredningen genomfört av samarbetsavtal som ingåtts under senare år mellan svenska och utländska försvarsindustri-företag ger vid handen att antalet har ökat kraftigt sedan början av 1980-talet. Företagen som tillverkar vapen och ammunition svarar för de flesta avtalen. Samarbetsparterna finns främst i Västeuropa. Också amerikanska företag spelar en stor roll.

Den helt övervägande delen av avtalen gäller gemensam utveckling. Tillverkning och marknadsföring i gemensamma former har också betydelse, företagen uppger att drygt hälften av avtalen syftar till att öka försäljningen. Det förekommer också att ett annat lands regering ställer krav på samarbete för att det svenska företaget skall få leverera materiel. I andra fall har brist på kunnande eller kapacitet eller möjligheten till kostnadsbesparingar varit en drivfjäder för det svenska företaget. I några fall har också svenska myndigheter krävt att en utländsk leverantör skall samarbeta med en svensk tillverkare.

I *kapitel 4* ger utredningen sin syn på försvarsindustrins utlandssamverkan. Vi konstaterar att Sverige har en särskilt för en liten nation avancerad krigsmaterielindustri. Dess verksamhet kommer i blickpunkten i tider av minskade resurser för det militära försvaret och dess materielanskaffning.

Den inhemska försvarsindustrin omfattar flertalet materielområden. Olika faktorer, främst kostnadsökningar, teknisk utveckling och internationell specialisering, har emellertid successivt lett till ändrade förhållanden. Försvarsindustrin synes stå inför anpassningar och strukturförändringar, där inriktningen av nästa försvarsbeslut blir avgörande. Utredningen avstår från att föregripa 1988 års försvarskommittés

arbete, men anser att — vilken bredd och volym den inhemska försvarsindustrin än kommer att få — den bibehåller en viktig säkerhetspolitisk roll för Sverige. Här kan särskilt nämnas elektronikindustrin, ammunitionsindustrin och erforderliga underhållsresurser. Vidare är det angeläget att den svenska försvarsindustrin åtminstone på några områden kan behålla en så hög nivå att den är intressant som samarbetspartner internationellt; därigenom ökar möjligheterna att delta i det internationella teknikutbytet.

Även om utlandsberoendet till följd av såväl teknisk nödvändighet som medvetna val med hänsyn till kostnader tenderar att öka, är det avgörande att hålla beroendet under kontroll och att självständigt kunna säkerställa att materielen fungerar i krig och krislägen. Särskilt på elektronikens område är få länder oberoende av omvärlden.

Ett totalt avbrytande av försvarsindustrins utlandssamverkan går enligt utredningens mening inte att förena med kravet på en livskraftig sådan industri. Motiven för utlandssamverkan står främst att finna i behovet av kompetens och kapacitet inom landet att utveckla och tillverka materiel för det svenska försvaret. Den svenska försvarsindustrins konkurrensförmåga, sådan den kommer till uttryck i viss export i internationell konkurrens, är vidare en positiv faktor vid bedömningen utomlands av den svenska försvarsförmågan.

På grundval av två rapporter, utarbetade av särskilt förordnade experter, kan utredningen konstatera att såväl det samhällsekonomiska värdet av krigsmaterielexport som kostnaderna för att begränsa denna export svårligen kan beräknas. Exporten ger emellertid ett täckningsbidrag till upprätthållandet av försvarsindustrin. Detta belopp var 1987 i storleksordningen 2 500 milj. kr. Det avgörande är dock att denna industri har kontinuerlig beläggning genom att svackorna mellan det svenska försvarets utvecklings- och produktionsuppdrag fylls ut. I detta sammanhang har utredningen också uttalat att det är angeläget att en översyn av systemet med royalties fullföljs. Utredningen, som finner att konsekvensen av att avstå från vapenexport är att betydande delar av krigsmaterielindustrin läggs ned, vill framhålla att motivet för att bevara försvarsindustrin är säkerhetspolitiskt, inte ekonomiskt.

Med stöd av rapportering från Sveriges utlandsmyndigheter bedömer utredningen att volymen, inriktningen och arten hos den svenska krigsmaterielexporten inte i sig är sådan att trovärdigheten i den svenska utrikespolitiken sätts i fråga på grund av denna export. Förekomsten av en självständig svensk försvarsindustri med förmåga att ta fram komplicerade vapensystem som stridsflygplan och ubåtar har snarare förstärkt intrycket av beslutsamhet att fullfölja neutralitetspolitiken. Tanken att utlandssamverkan när det gäller krigsmateriel skulle skada den svenska utrikespolitikens strävan att aktivt verka för internationella överenskommelser om fred och nedrustning bekräftas inte heller av erfarenheterna.

Utredningen ansluter sig till den av bl.a. medborgarkommissionen framförda uppfattningen att försvarsindustriell utlandssamverkan inte kan tillåtas med mindre den tillgodoser väsentliga försvarspolitiska mål och samtidigt står i samklang med de utrikespolitiska mål som innefattas i en säkerhetspolitisk helhetssyn. En av restriktivitet och omsorg om det egna oberoendet betingad export m.m. av krigsmateriel omfattas av omvärldens respekt och förståelse. Under betoning av de utrikespolitiska skäl som allmänt sett talar för restriktivitet vid vapenexport vill utredningen därför slå fast att med en återhållsam syn på sådan utlandssamverkan denna står i överensstämmelse med Sveriges utrikespolitik. Däremot får den inte motiveras med sysselsättningsskäl eller andra ekonomiska skäl utan säkerhetspolitisk grund. Det principiella förbudet mot export av krigsmateriel är i sig ett ställningstagande som dels ger uttryck åt en grundsyn, dels ger möjlighet att utöva en ingående kontroll.

En reglerad och noga övervakad handel med vapen av Sveriges modell står således enligt utredningens mening inte i strid med Sveriges freds- och nedrustningspolitik. Den export och den utlandssamverkan i övrigt som är nödvändig ger upphov till en skenbar motsägelse mellan olika inslag i Sveriges säkerhets- och utrikespolitik. Detta, som ibland uppfattas som ett moraliskt dilemma, löses emellertid inte om Sverige skulle gå över till import i stället för att så långt som möjligt inom landet tillverka sin krigsmateriel. Enligt utredningens mening ger den nuvarande regleringen en i huvudsak tillfredsställande balans mellan olika hänsyn. Detta utesluter inte ytterligare kontroll, t.ex. av samarbete.

För att underlätta för Sverige att föra en restriktiv vapenexportpolitik bör den krigsmaterieltillverkande industrin inte vara större än vad som är säkerhets- och försvarspolitiskt motiverat. Det är en del av försvarskommitténs uppdrag att ange de kompetenser och produktionsresurser som på sikt bör finnas inom landet. För utredningens del finns det dock skäl stryka under vikten av att resurserna för utveckling och tillverkning anpassas till försvarsmaktens behov. Någon utveckling och tillverkning enbart inriktad på utländska marknader bör således inte förekomma och verksamheten skall i övrigt främja den tekniska utveckling som kan nyttiggöras för vår försvarsförmåga. Av detta följer att försvarets utvecklingsuppdrag och seriebeställningar hos försvarsindustrin är en regulator för verksamhetens storlek. De prioriteringar som görs av den sittande försvarskommittén kan komma att leda till en minskning av den nuvarande kapaciteten.

Vad angår möjligheterna att främst geografiskt begränsa vapenexporten — varvid Norden och neutrala stater i Europa nämnts särskilt — har utredningen funnit att denna tanke inte är realiserbar. Det finns två skäl för detta. Det ena är dessa länders utom för vissa materielslag begränsade import från Sverige, det andra att de inte kan tillföra oss all den teknik och det kunnande som vi behöver. Mer omfattande ytterli-

gare restriktioner för försvarsindustrins utlandssamverkan bör övervägas endast om kravet på upprätthållandet av en livskraftig inhemsk sådan industri ändras i grunden.

Beträffande den internationella bilden kan noteras att vapenhandeln för närvarande är köparens marknad. Det minskade utrymmet för militär materiel i många avancerade industriländers budgetar är en orsak, importländernas ökade benägenhet att få till stånd egen produktion en annan. Vidare har ett flertal länder etablerat sig som exportörer av den inte mest kvalificerade men samtidigt av många importländer efterfrågade krigsmaterielen. För Sveriges del kan detta leda till minskad export av annat än tekniskt avancerad krigsmateriel. Där styr i sin tur ökade kostnader och behov av utländsk teknik utvecklingen mot samarbete med andra framstående industrinationer. Dessa omständigheter och en därav förändrad struktur på den inhemska försvarsindustrin kommer enligt utredningens åsikt sammantaget att föra med sig förändringar av Sveriges vapenexport, bl.a. genom att den får ett ökat inslag av internationellt samarbete och annat kunskapsutbyte.

Vad gäller frågan om omställning av försvarsindustrin till civil produktion konstaterar utredningen i *kapitel 5* att den från sina utgångspunkter inte har anledning att närmare diskutera en fullständig nedläggning av försvarsindustrin, dvs. en permanent omställning. Utredningen har vidare funnit att — med hänsyn till försvarsindustrins särdrag — minskad produktion som följd av variationer i det svenska försvarets upphandling eller bortfall av export endast i begränsad mån kan mötas genom alternativ civil produktion.

Ett företag i försvarsindustrin som till följd av minskande beställningar måste säga upp anställda möter i stort samma problem som företag i andra branscher när motsvarande situation inträffar. Utredningen vill dock understryka att staten, som ende inhemske köpare och som tillståndsgivare när det gäller utlandssamverkan, har ett särskilt ansvar för utvecklingen inom försvarsindustrin, bl.a. vad gäller sysselsättningen. Staten måste därför ha god beredskap att gå in med tillräckligt omfattande åtgärder om sysselsättningsproblem skulle uppstå. De medel som kommer i fråga är enligt utredningens mening de som man traditionellt förfogar över genom arbetsmarknads-, utbildnings-, industri- och regionalpolitiken. Utredningen ställer sig således inte bakom tanken på att söka få till stånd en omställning av försvarsindustrin på administrativ väg genom t.ex. omställningsfonder.

I *kapitel 6* diskuteras bl.a. riktlinjesystemet. Här kan erinras om att det generella förbudet mot krigsmaterielexport, med en dispensbefogenhet för regeringen, infördes 1918 samt att principerna för vapenexport i sina huvuddrag har varit oförändrade sedan de redovisades vid mitten av 1950-talet. Som en följd av tidigare översyner har riksdagen medverkat dels 1971 genom att godkänna av regeringen förordade riktlinjer till ledning vid avgöranden i utförselärenden, dels 1982 då förbu-

det lagfästes och regleringen utsträcktes att bl.a. omfatta licenser, dels 1988 då en ny utförsellag antogs samt kontrollen över utlandssamverkan utvidgades.

Utredningen konstaterar att såväl själva riktlinjerna och enskildheter däri som tillämpningen av riktlinjerna har diskuterats i olika sammanhang. Export av krigsmateriel aktualiserar ofta principiella problem och tillståndsprövningen är en grannliga uppgift. Det kan bl.a. erinras om att medborgarkommissionen har haft kritiska synpunkter på riktlinjerna och deras tillämpning. Riktlinjernas sakliga innehåll är i sina grunddrag detsamma som 1971 — då endast utförsel av krigsmaterielvaror var reglerad — med påbyggnader 1982 och 1988. Det är därför naturligt att se över riktlinjerna.

Enligt utredningens mening har inte riktlinjerna helt anpassats till utvecklingen och de motsvarar därför inte dagens krav. Utredningen instämmer i medborgarkommissionens åsikt att riktlinjerna och deras tillämpning har fört med sig trovärdighets- och informationsproblem. Innebörden av riktlinjerna har i den inhemska debatten inte klargjorts med erforderlig tydlighet. Detta har gett upphov till oklarheter och misstro, vilket tillsammans med "vapenaffärer" har skapat en atmosfär där det blivit lätt att angripa vapenexporten som sådan. I debatten har därvid väsentliga säkerhetspolitiska mål och den likaledes allmänt omfattade försvarspolitikens intressen kommit i bakgrunden.

I den inhemska debatten har — som medborgarkommissionen också varit inne på — motsatsförhållandet mellan förbudet mot vapenexport samt en av säkerhets- och försvarspolitiska skäl betingad export, återhållen av utrikespolitiska hänsyn, uppfattats som präglad av dubbelmoral och hyckleri. Det beror enligt utredningens mening till stor del på att förbudet och de återhållande delarna av de utrikespolitiska aspekterna har setts isolerat. Eftersom export och övrig samverkan inte kan undvaras finns enligt utredningens mening fog för att i debatten också ge plats för motiven för en säkerhets- och försvarspolitiskt betingad utlandssamverkan på krigsmaterielområdet.

Det har i utredningens arbete inte funnits skäl att närmare diskutera om det finns anledning att upphäva det hävdvunna generella förbudet mot vapenexport. Den modell som är gängse i många andra länder och som bäst tillgodoser intresset av en kontrollerad vapenhandel är, som nu, ett lagfäst förbud med en dispensbefogenhet. På grund av regeringsformens bestämmelser kan inte riksdagen besluta i utförselärenden. Dessa bör avgöras av regeringen under sedvanligt konstitutionellt ansvar.

Det är angeläget att den valda regleringen tillgodoser två viktiga anspråk. Det ena är att regeringens ansvar görs tydligt. Det andra är att motiven och förutsättningarna för att ge dispenser är klarlagda så långt det går. Detta skall inte bara tjäna som ledning för regeringens beslut utan även rikta sig till bedömare inom och utom landet. Det måste

därför finnas kriterier för när dispens kan meddelas. Utredningen har till en början haft att överväga om dessa kriterier skall lagfästas eller inte.

För lagfästa kriterier talar enligt medborgarkommissionen att de annars inte är rättsligt sett bindande, utan endast uttalanden i en proposition, om än godtagna av riksdagen. Vidare framhålls särskilt att sådana riktlinjer ofta uppfattas som lagregler. Även om s.k. lagstiftning genom motivuttalanden kan kritiseras i andra sammanhang, gör sig enligt utredningens mening här andra skäl gällande med större styrka. För det första är i detta fall uppenbart regeringens politiska ansvar av mer avgörande betydelse än det juridiska ansvaret. En strävan bör, som nämnts, vara att göra regeringens politiska ansvar tydligare. Vidare skulle i författning reglerade undantag bli upphöjda till norm, vilket åter kan uppfattas som en rätt att få köpa vapen enligt undantaget. Det måste framhållas att inget land kan åberopa riktlinjerna för att kräva rätt att importera från eller i övrigt samverka med Sverige på krigsmaterielområdet.

Utredningen har således stannat för att den nuvarande principen med ett lagfäst förbud, kompletterat med riktlinjer, bör bestå. Det bör vara regeringens ansvar att med två övergripande kriterier som grund — dels att utlandssamverkan är nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, dels att samverkan inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik — göra en totalbedömning i enskilda ärenden. Genom överläggningar med utrikesnämnden och samråd med den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor kan underlaget för att ta ställning breddas. Det är enligt vår mening av särskild vikt att regeringen — dock under beaktande av den sekretess som måste gälla — i de fall då utlandssamverkan kommer upp till allmän debatt söker göra klart de motiv som finns bakom dess ställningstaganden. Regeringen kan därigenom inte minst inom landet skänka stadga åt en på de nämnda två huvudkriterierna grundad vapenexportpolitik. Samtidigt som det är av vikt med stadga i vapenexportpolitiken skall emellertid riktlinjerna kunna tillämpas i situationer som inte kan förutses fullt ut i dag. De kan därför inte vara alltför detaljerade.

Utredningen vill stryka under några av de generella förutsättningar som bör gälla för utförsel av krigsmateriel. För det första skall den avse en stat, statlig myndighet eller av mottagarlandet godtagen mottagare. För det andra skall så långt det är möjligt, genom s.k. slutanvändarintyg eller på annat sätt, skapas visshet om att det är mottagarlandets egna behov som skall tillgodoses. För det tredje skall utlandssamverkan och efterlevnaden av bestämmelserna även i övrigt vara noggrant kontrollerad.

Utredningen vill också stryka under att utlandssamverkan inte bör få

äga rum med mindre den främjar Sveriges försvarsförmåga och våra säkerhetspolitiska intressen. Utgångspunkten för den inhemska krigsmaterielindustrin måste vara att den är anpassad efter det svenska försvarets behov.

Utredningen förslår att de för regeringen folkrättsligt bindande ovillkorliga hindren — internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd och folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig, dvs. Haagkonventionerna från 1907 — består oförändrade. Även de s.k. villkorliga hindren kvarstår, dock med en annan utformning av det hinder som beror av att mänskliga rättigheter kränks. Eftersom nya åtaganden kan skapa bindningar för lång tid betonar utredningen särskilt betydelsen av försiktighet när fråga uppkommer om att inleda samverkan med ett nytt land.

De två huvudkriterierna ger, tillsammans med de ovillkorliga och villkorliga hindren, den restriktiva prövningen av nya mottagarländer samt den förväntade utvecklingen när det gäller utlandssamverkans art och inriktning, en ram för regeringens prövning. Det finns anledning erinra om att något hinder inte möter för regeringen att tillämpa riktlinjerna på ett än mer restriktivt sätt.

Riktlinjerna bör, som för närvarande, också innehålla uttalanden till ledning i ärenden om utförsel som har samband med tidigare leveranser, t.ex. reservdelar, och om återkallelse av utförseltillstånd. Vidare bör det anges att en stat, som trots ett åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel, i princip inte vidare skall komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige.

De av utredningen förordade riktlinjerna skall, förutom för tillstånd till utförsel, i tillämpliga delar tjäna till ledning också vid andra överväganden enligt utförsellagen. Vad särskilt angår avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel (samarbetsavtal) som inte uteslutande avser import till Sverige föreslår utredningen i *kapitel 7* en underrättelse- och en tillståndsplikt. Om ett sådant avtal förutsätter export från samarbetslandet skall huvudprincipen vara att det inte får ske i strid med riktlinjerna. Undantag kan dock göras i den mån svensk materiel endast ingår i ringa omfattning eller i övrigt inte är ägnad att påverka slutproduktens egenskap av utländsk. Föreligger ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd och är det en förutsättning från motpartens sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet kan efter omständigheterna export till tredje land även i övrigt medges inom ramen för samarbetslandets exportregler. När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare samarbete bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samarbetslandet. Innan överenskommelsen ingås bör utrikesnämnden höras.

Ett samlat förslag till riktlinjer finns i *kapitel 8*.

I kapitel 7 tar utredningen också upp frågan om att ytterligare reglera olika former av kunskapsöverföring till andra länder. Flera skäl talar emot detta. En komplettering av reglerna skulle visserligen göra lagstiftningen mer heltäckande, men möjligheterna att kringgå dem vore betydande. Det gäller här framför allt att avgränsa ett straffbart område. Detta låter sig inte utan vidare göra med erforderlig klarhet, vartill kommer att ett fullständigt kontrollsystem lätt kan överskrida vad som normalt kan accepteras i en rättsstat. Utredningen har också övervägt dels ett förbud för vissa tillverkare eller personer att t.ex. sälja konsulttjänster, dels ett förbud som gäller viss teknik. Även mot sådana förslag kan resas enahanda invändningar. Alternativet att reglera all export av högteknologi som har strategisk betydelse, således inte bara försvarsteknologi, skulle innebära en reglering som faller utanför utredningens ram. Utredningen avstår från att föreslå att kunskapsöverföring underkastas ytterligare reglering.

I kapitel 9 tas fyra olika frågor upp, nämligen den rådgivande nämndens arbetsformer, principer och former för regeringsöverenskommelser, revisorernas uppgifter enligt utförsellagen samt krigsmaterielinspektionens finansiering.

Utredningen lämnar en redogörelse för den rådgivande nämndens rutiner och arbetsformer, vilka förändrades för något år sedan. Vi konstaterar att nämndens verksamhet tillgodoser intresset av en bred politisk förankring av besluten om vapenexport. Med det nya arbets sättet har nämnden kunnat fungera mer effektivt och dess ställningstagen har fått ökad tyngd. Även om regeringen har ansvaret för besluten i utförselärenden har enligt utredningens mening nämnden en betydelsefull uppgift när det gäller samråd och för att främja insyn.

Regeringsöverenskommelser kan vara ett sätt att skänka stadga och klarhet åt mellanhavanden i samband med t.ex. långtgående försvarsindustriellt samarbete, export m.m. för första gången till ett land och i andra mer särpräglade situationer. Det finns, utöver vad som följer av regeringsformen, särskilda skäl att när det gäller för vapenexportpolitiken viktiga frågor hålla utrikesnämnden underrättad och överlägga med den.

1988 fick revisorer i bl.a. krigsmaterielexporterande företag en informationsplikt, nämligen att fästa regeringens uppmärksamhet på anmärkning i en revisionsberättelse i fråga om efterlevnaden av utförsellagens bestämmelser. Utredningen anser att syftet med regeln i än högre grad skulle tillgodoses om dessa revisorer alltid delger regeringen sina revisionsberättelser, således även när de inte innehåller någon anmärkning av angivet slag, och föreslår därför en sådan bestämmelse.

KMI:s verksamhet finansieras främst genom särskilda avgifter från dem som har tillstånd att tillverka krigsmateriel, oavsett om de exporterar den eller inte. Utförselärenden tar emellertid i anspråk huvuddelen av inspektionens resurser. Till detta kommer att det enligt utredningens

mening inte får finnas utrymme för misstankar om att inspektionen inte är oväldig. På grund härav — och med hänsyn till vikten av såväl tillsynen enligt tillverkningslagen som inspektionens mest omfattande uppgift, den grannlaga och från många synpunkter politiskt känsliga beredningen av regeringens avgöranden i utförelselärenden — anser utredningen att kostnaderna, till den del de måttliga expeditiionsavgifterna inte förslår, i princip borde finansieras över budgeten.

Summary*

In the five-year 1987 Appropriation Decision on Defence, the Swedish Parliament unanimously decided that national capacity to develop, produce and maintain defence equipment is an important asset for the Swedish security policy. The main goals of Swedish foreign policy, including the promotion of peace and disarmament, have met with the same broad support. A restrictive attitude towards international arms trading is in accordance with this policy. This attitude is expressed i.a. in terms of a ban in principle on arms exports.

It follows from the Exportation of Military Equipment Act (utförsellagen) that arms cannot be exported without the permission of the Government. There are also rules on the marketing of arms, and the granting or transfer of production rights (licences) etc. for arms. Government decisions follow guidelines accepted by Parliament.

Information on alleged irregularities in the field of arms exports, investigated i.a. by the Civil Commission (medborgarkommissionen), appointed by the Government, has resulted in a public debate about exports of arms and international activities of the defence industry in the arms field in general. This Committee uses the term foreign cooperation to describe such exports and other international activities.

The Committee has had three main tasks:

To analyse the relationship between a continuously viable Swedish defence industry and its exports.

To investigate the consequences of and the conditions for foreign industrial cooperation in the defence sector.

To evaluate the need for changes in the guidelines for the exportation of arms.

Chapters 1—3 contain a background to the deliberations of the Committee. These are presented in Chapters 4—10. The Committee con-

* For a summary in English of the Appendices 2 and 3, see pages 244 and 281, respectively. A translation of the guidelines presented in Chapter 8 is included in Appendix 4, page 283.

cludes in Chapters 4 and 5 that maintaining a viable national defence industry presupposes foreign cooperation, and deals with the remaining two main issues in Chapter 6. The Committee proposes that agreements on joint development and production of arms with a foreign partner require permission from the Government. In addition, revised guidelines for foreign cooperation are proposed. Chapter 8 contains proposals for guidelines.

Chapter 1 presents the main elements of Swedish foreign and defence policy, as well as the principles for defence planning and materiel procurement. The role of the Defence Materiel Administration is discussed in this context. The Administration procures equipment for the defence forces, principally in free competition. At present about 15 per cent of this equipment is imported by the Administration and another 15 per cent is imported by the defence industry in the form of subsystems and components. Consequently, Sweden has a comparatively high degree of self-sufficiency.

Defence appropriations, which have been unchanged, in constant prices, over a period of fifteen years, amount to about MSEK 28 000. Expressed as a share of the gross national product, they have fallen over this period from 3.3 to 2.5 per cent — previously this share was even higher. As a consequence, order stocks for the defence industry have been falling due to less frequent orders and shorter production runs. These and other economic difficulties faced by the Swedish defence authorities have led to the next five-year defence decision being brought forward. In 1990 the Parliamentary Defence Committee will submit the proposals it is currently drafting and i.a. single out those branches of the defence industry in which domestic competence and production capacity are to be maintained.

Under the heading *Arms Exports*, *Chapter 2* provides a background regarding arms production and exports since 1970. The export proportion has varied over the years, depending to a large extent on the effect of particular major deals. The proportion of Swedish arms production exported increased during the second half of the 1970's from 25 to 40 per cent and after a decline has again risen in recent years. Rather more than half of domestic production was exported in 1988. These exports had a value of MSEK 6 150, accounting for about two per cent of total Swedish exports of goods. In recent decades, this figure has fluctuated around one per cent, but has increased due to the export of field howitzers to India. Without these deliveries, which in 1988 accounted for almost fifty per cent of the total, Swedish arms exports would have been at approximately the same level as in 1979 and 1980, calculated in fixed prices. Weapons and ammunition, including anti-tank weapons, field artillery, anti-aircraft guns, missiles, torpedoes, and mines have gradually increased their share of the value of arms exports to rather more than three quarters. Since the 1970's, there has been a reduction in

the export proportion for another group of products, i.e. military aircraft, etc.

The major share of Swedish arms exports during the period 1970—1988 has been dispatched to Western Europe, but exports to Asian countries have increased substantially in more recent years, i.a. as a consequence of the Indian deal. About 60 countries have taken deliveries from Sweden 1979—1988, the major recipient countries during this period being India, Norway, Singapore, Malaysia, Yugoslavia, Finland, the U.S., Great Britain, Italy, and the Federal Republic of Germany.

The Committee finds in Chapter 2 that it is impossible to make a meaningful and correct comparison between the arms export policies of different countries, although most countries producing weapons and other military equipment have some form of control of sales to other countries. Even if, formally, the rules are similar, practical application can differ. However, the general impression is that Sweden applies the rules more stringently than other countries. With regard to the international situation, it is noted that a previous rapid increase in world trade in certain types of heavier weapons has been replaced by a slower rate of increase in the 1980's. Contributing to this is, i.a., a growth in demand for weapons and weapons systems other than the most expensive, the extended life span of many weapons, and an increasingly developed defence industry in a number of countries. This results in an increase in manufacture under licence and technology transfer at the expense of pure export deals. It is also a general trend that old weapons and weapons systems are modernised to a greater extent. These circumstances result in an extended time scale in foreign cooperation, e.g. with regard to industrial cooperation in development and production.

In Chapter 2, as a background, the Committee also presents the principal features of the present export regulations and how they have developed. Finally, Chapter 2 contains a section about international law and aspects of trade policy with regard to arms exports.

Chapter 3 contains some information about the Swedish defence industry and its situation. After a general description of the major defence industry companies, special attention is directed at internationalisation and foreign dependence.

The rapid development of modern high technology is characterized by high costs and diminishing differences between military and civilian technology. Internationally, strategic significance has been increasingly attached to high technology competence. Today, only the U.S. appears to be self-sufficient in high technology, and hence in defence technology. Other nations — including Sweden — enter into various forms of cooperation to get the required technology. The emphasis on different civilian and military development programmes, involving cooperation between various European countries, is an ex-

pression of this development. A prerequisite for participation in such cooperation is that each member has the capability of introducing the additional competence considered to be required for the cooperative effort as a whole.

The need to secure the supply of high technology is an important reason for internationalisation within high technology industry. Other motives are risk-sharing and a larger production base for complicated and costly projects.

Internationally, exports and other forms of cooperation, and also imports, are increasingly linked in different joint projects, both in military and civilian fields of technology and as regards products. Consequently, the Swedish defence industry's access to imports of know-how, components and subsystems are becoming increasingly dependent on participation in international cooperation. Sweden is a net importer in the relevant technical fields.

The defence industry depends on competent and skilled foreign subcontractors to provide it with various components and subsystems. However, in total the defence industry is no more dependent on imports than manufacturing industry in general.

The total import content in purchases by the Swedish armed forces is about 30 per cent. The direct purchases by the armed forces from foreign suppliers account for half of this figure, whereas the other half is purchased by the defence industry from its subcontractors abroad. The largest supplier to the industry is the U.S. with slightly less than half of the Swedish imports, followed by the European NATO countries. Only a small proportion of imports originates in the Nordic countries. The aircraft and electronics fields have high import shares, primarily from the U.S. Imports in the weapons and ammunition fields, however, are largely European.

Exports are important for the companies in the areas of weapons, ammunition, and electronics. Broadly speaking, these manufacturers export between half and two thirds of their arms production. The export share is considerably lower for naval vessels, vehicles, and aircraft. Most products are exported to foreign armed forces, but a certain proportion consists of deliveries to foreign companies.

The investigation this Committee has conducted concerning agreements on cooperation between Swedish and foreign defence contractors shows that their number has increased substantially since the early 1980's. Firms producing weapons and ammunition account for most of the agreements. The cooperation partners are primarily to be found in Western Europe, but American firms play a major part as well.

The absolutely predominant share of the agreements involves joint development. Joint production and marketing are important as well, firms claiming that more than half of the agreements are aimed at increasing sales. Foreign governments often demand cooperation in ex-

change for inviting a Swedish firm to participate in deliveries. In other cases, lack of know-how or capacity, or potential for cost reductions has been a major reason for cooperation. In some cases, the Swedish authorities have required a foreign supplier to cooperate with a Swedish producer.

In *Chapter 4* the Committee presents its view of defence industry foreign cooperation. Although a small nation, Sweden has an advanced arms industry. Interest is focused on its activities at times when resources for military defence and its purchases of equipment are diminishing.

The national defence industry covers most of the various equipment fields. A number of factors, mainly cost increases, technical development, and international specialisation, have gradually changed the conditions, however. Apparently the defence industry is facing adaptation and structural changes, with the next parliamentary defence decision playing a decisive role. The Committee refrains from anticipating the work of the 1988 Defence Committee, but holds the view that whatever the range and volume of future Swedish defence industry production, the industry will continue to be important in Sweden's security policy. The electronics industry, the ammunition industry, and resources for essential maintenance should be especially mentioned in this context. Furthermore, it is important that the Swedish defence industry can maintain sufficient volume and standards, at least in some fields, to make it an interesting partner in international cooperation, thus increasing its potential for participation in international exchanges of technology.

The more foreign dependence increases as a result of technical necessity and of conscious choice as regards costs, the more important it becomes to keep this dependence under control and to independently secure the functioning of the equipment in time of war and crisis. In the field of electronics, especially, few countries are independent.

The Committee finds that totally breaking off the international cooperation by the Swedish defence industry would not be consistent with the requirement of viability for the industry. The reasons for foreign cooperation are mainly to be found in the domestic need for competence and the capacity to develop and produce the equipment demanded by the Swedish defence forces. Furthermore, the competitiveness of the defence industry, as demonstrated by exports in international competition, is a positive factor when foreign countries assess Swedish defence capability.

Basing its statement on two reports by specially appointed economics experts, the Committee finds that the economic value to society of arms exports, and the cost of reducing these exports can hardly be estimated. However, exports do contribute to the defence industry. For 1987 the value of this 'contribution effect' is calculated at

approximately MSEK 2 500. The decisive importance of exports, however, is that they help to fill gaps between orders for development and production from the Swedish defence authorities and thus help to create a steady work-load. In this connection, the Committee also stresses the importance of completing a review of the royalty system. Finding that abstaining from arms exports will result in the closing down of a considerable part of the defence industry, the Committee stresses that the motive for preserving the defence industry is a matter of security policy considerations and not economic deliberations.

It is the view of the Committee, based on reports from Swedish embassies abroad, that the volume, direction, and character of Swedish arms exports do not in themselves damage the credibility of Swedish foreign policy. The existence of an independent Swedish defence industry, capable of producing complex weapons systems such as fighter aircraft and submarines, has reinforced the impression of decisiveness in carrying out a policy of neutrality. Furthermore, the argument that foreign cooperation in the arms field could damage the Swedish foreign policy for international agreements on peace and disarmament is not confirmed by experience.

The Committee shares the view of the Civil Commission that foreign cooperation by the defence industry cannot be allowed unless it satisfies important defence policy goals and, at the same time, is in accord with the foreign policy goals incorporated in a total view of security policy. Exports, etc. of arms, conditioned by restraint and care for our independence, are viewed with respect and understanding abroad. Consequently, while emphasizing such foreign policy grounds that generally favour restraint with regard to arms exports, the Committee establishes that foreign cooperation, restrictively regarded, is consistent with the foreign policy of Sweden. On the other hand, foreign cooperation must not be justified for reasons of employment or other economic considerations not connected with security policy. The ban in principle on arms exports is in itself a stand which partly expresses a fundamental view, and which partly allows the possibility of strict control.

Consequently, a regulated and strictly supervised arms trade as carried out by Sweden is not in conflict with the Swedish policy for peace and disarmament, in the view of this Committee. The necessary exports and other kinds of foreign cooperation give rise to an apparent contradiction between different components in the security and foreign policy of Sweden. This apparent contradiction, which is sometimes regarded as a moral dilemma, would not be solved, however, should Sweden choose to import its arms instead of producing them nationally as far as possible. According to the view of this Committee, the present rules and regulations on the whole provide a satisfactory balance between various considerations. But this does not exclude further controls

on international industrial cooperation for instance.

In order to make it easier for Sweden to pursue a restrictive arms export policy, the arms producing industry should not be larger than is called for by security and defence policy. The 1988 Defence Committee is to propose the competence and production resources which are to be maintained nationally in the long term. However, as far as this Committee is concerned, there is reason to emphasize the importance of matching resources for development and production to the needs of the Swedish armed forces. Development and production solely for foreign markets should not be pursued and the activities of the defence industry should, moreover, promote technical development that can be of use to our defence capability. It follows that orders placed with the defence industry by the Swedish armed forces for development and production are a regulator with regard to the extent of the industry's activities. The priorities established by the Defence Committee may lead to a reduction in present capacity.

Concerning the possibilities to limit arms exports, mainly geographically — with special mention of the Nordic and neutral countries in Europe — the Committee has found that this idea cannot be realised. There are two reasons, one being the limited imports to these countries from Sweden, except for certain types of equipment, and the other that they cannot supply us with all the technology and knowledge we need. More extensive further restrictions on the foreign cooperation of the defence industry should be considered only if the requirement of maintaining a viable national such industry were to change fundamentally.

With regard to the international scene, it can be noted that the arms trade is a buyer's market at present. One reason is the reduced scope for military equipment in the budgets of many advanced industrial countries, and the increased propensity of the importing countries to start up production of their own is another. Furthermore, a number of countries have established themselves as exporters, not of the most advanced arms but of products demanded by many importing countries. From the Swedish point of view, this can lead to reduced exports of arms, other than the most technically sophisticated. Instead, increased costs and the need for foreign technology lead Sweden towards cooperation with other prominent industrial nations. These circumstances and an expected change in the structure of the domestic defence industry will, taken together, bring about changes in Swedish arms exports, i.e. by increased international cooperation and the exchange of knowledge in other forms.

In *Chapter 5*, regarding the question of converting the defence industry to civilian production, the Committee establishes that, from its point of view, there is no reason to discuss a complete closing down of the defence industry, i.e. a permanent conversion. Furthermore, the Committee has found — with reference to the special character of the

defence industry — that reduced production as a consequence of variations in purchases by the Swedish defence authorities or diminished exports can only be replaced by alternative civilian production to a limited extent.

A defence industry company laying off employees as a consequence of reduced orders faces, broadly speaking, the same problems as companies in other industries when a similar situation occurs. However, the Committee wishes to stress that the Government, as the sole domestic buyer and the issuer of permits for foreign cooperation, carries a special responsibility for the development of the defence industry, i.a. with regard to employment. Therefore, the Government must be prepared to intervene with sufficiently extensive measures, should employment problems arise. In the view of this Committee, the measures in question are those traditionally at the Government's disposal in the fields of labour market, education, industry, and regional policy. Thus, the Committee does not support the idea of trying to bring about a change in the defence industry by administrative means, such as 'conversion funds'.

In *Chapter 6* the system of the guidelines for foreign cooperation is discussed. The reader is reminded of the general ban on arms exports, with a Government exemption authority introduced in 1918, and of the unchanged principles for arms export, in outline, since they were made public in the mid 1950's. As a consequence of earlier reviews, Parliament has been involved, first in 1971 by approving the guidelines proposed by the Government to be used when deciding on export matters, secondly in 1982 when the ban was made law and the regulation extended to cover i.a. licences, and thirdly in 1988 when a new Exportation of Military Equipment Act was adopted and the control of foreign cooperation extended.

The guidelines, both in general and as regards specific sections and their application, have been discussed in different contexts. Arms exports often raise problems of principle, and considerations as to whether to grant permission are often delicate matters. It may be recalled that the Civil Commission expressed some critical viewpoints on the guidelines and their application. The factual contents of the guidelines remain fundamentally unchanged since 1971 — when only arms exports were regulated — with additions in 1982 and 1988.

The guidelines have not been fully adapted to developments and, consequently, they do not match the current demands. The Committee concurs with the view of the Civil Commission that the guidelines and their application have given rise to problems of credibility and information. The significance of the guidelines has not been made sufficiently clear in the domestic debate. This has given rise to some confusion and mistrust, which in combination with 'arms scandals' has created an atmosphere where it has become easy to attack arms exports as

such. Thus, important security policy goals and defence policy interests, which have general support, have been placed in the background in public discussion.

In the domestic debate, the contradiction between the ban on arms exports and exports based on security and defence policy and constrained by foreign policy considerations — also touched upon by the Civil Commission — has been viewed as characterized by double moral standards and hypocrisy. According to the Committee, this is largely due to the fact that the ban and the restraining elements of foreign policy aspects have been seen in isolation. Since exports and other forms of international cooperation are indispensable there is every reason to make room in the debate also for the motives for foreign cooperation in the arms field based on security and defence policy considerations.

In its work, the Committee has not found reasons for discussing an annulment of the traditional general ban on arms exports. The model used in many other countries and which best satisfies the interests of a controlled arms trade is, as at present, a ban by law, with an exemption authority. In accordance with the Constitution, Parliament cannot decide on export matters, which should instead be decided by the Government under its constitutional responsibility.

It is important that the regulations chosen satisfy two demands, one being that the responsibility of the Government is made clear, and the other that the motives and preconditions for granting exemptions are also made clear as far as possible. These regulations should not only serve as guidance for the Government's decisions but also be addressed to observers inside and outside the country. Consequently, there must be criteria for when an exemption may be granted. The Committee has had the task of initially considering whether these criteria should be enacted in legislation or not.

According to the Civil Commission there are several reasons for embodying the guidelines in legislation. One is that otherwise they are not legally binding, but only statements contained in a bill, even if approved by Parliament. Furthermore, the Commission stresses that guidelines of this particular kind are often regarded as rules of law. Even if what sometimes is called legislation by statements of motives can be criticized in other contexts, this Committee feels that here other reasons carry more weight. Primarily, in this case it is evident that the political responsibility of the Government is of more decisive importance than its legal responsibility. As mentioned, it should be an aim to make the political responsibility of the Government more evident. Furthermore, enacted exceptions would acquire the status of a legal norm, which might be regarded as a right to purchase weapons, in accordance with the exceptions. It must be added that no country may invoke the guidelines to claim a right to import from, or otherwise

cooperate with, Sweden in the arms field.

Consequently, this Committee has found that the present principle containing an enacted prohibition supplemented by guidelines, should be maintained. It should be the responsibility of the Government to make an overall assessment in each specific case, basing this assessment on two criteria which have precedence, viz. that (1) foreign cooperation is considered necessary to meet the requirements of the Swedish defence forces for equipment or know-how, or that such cooperation is desirable from the point of view of security policy, and that (2) the cooperation is not at variance with the principles and goals of Swedish foreign policy. The basis for decisions is broadened through discussions within the Advisory Council on Foreign Affairs (*utrikesnämnden*) and through consultations with the Advisory Committee on Arms Export Matters (*rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor*). In our view, it is of special importance that the Government — while upholding the secrecy that must be sustained — in cases where foreign cooperation becomes a matter for public debate, tries to make the motives underlying its decisions explicit. In this way, the Government can contribute firmness to an arms export policy based on the two main criteria, above all within the country. While firmness is important for the arms export policy, the guidelines must also be applicable in situations which cannot be fully foreseen today. Therefore, the guidelines cannot be too detailed.

The Committee wishes to emphasize some of the general preconditions to be fulfilled in connection with arms exports. First, the recipient must be a state, a governmental agency or someone else approved by the importing country. Secondly, as far as possible it must be ascertained that the requirements to be met are those of the recipient country itself, through a so-called Declaration by End User or some other means. Thirdly, foreign cooperation as well as observance of the rules in general must be strictly supervised.

This Committee also wishes to stress that foreign cooperation should not be allowed unless it promotes the defence capability of Sweden and our security policy interests. The point of departure for the domestic defence industry must be its adaptation to the needs of the Swedish defence forces.

As the Government is committed to observe prohibitions under international law, the Committee suggests that these so-called unconditional prohibitions should remain unchanged — international agreements, decisions by the Security Council of the U.N., and rules of international law on exports from a neutral country during a state of war, i.e. the Hague Conventions of 1907. Also the so-called conditional prohibitions are to remain, the prohibition connected to human rights violations with a somewhat amended wording. Since new undertakings can create long term commitments, the Committee stresses especially the

importance of caution when the question arises of starting cooperation with a new country.

The two main criteria, together with the unconditional and conditional prohibitions, the call for restraint with regard to new recipient countries, and the expected development concerning the character and direction of foreign cooperation, should all provide a framework for the consideration by the Government. There is reason to point out that the Government is free to apply the guidelines in an even more strict manner.

As is the case at present, the guidelines should also contain statements giving guidance in cases related to exports in connection with earlier deliveries, such as spare parts, and the cancelling of export permits. The guidelines should also state that a country that has permitted or failed to bar reexport of Swedish arms, despite a commitment made to the Swedish Government, should in principle cease to be accepted as a recipient of such equipment from Sweden.

The guidelines suggested by the Committee should be applicable not only for exports, but also provide guidance for other considerations related to the Exportation of Military Equipment Act. With special reference to agreements with a foreign party to cooperate in arms development or production (cooperation agreements) not exclusively relating to imports to Sweden, the Committee suggests, in *Chapter 7*, the enactment by legislation of an information and permit obligation. Should such an agreement require exports from the country with which cooperation is taking place, the main principle shall be that this may not be contrary to the guidelines. Exception can be made, though, if Swedish parts are included only to a small extent in the foreign product or are otherwise not liable to influence its foreign character. Another exception to the main principle could be envisaged if there is a strong Swedish defence policy interest in the realization of cooperation, and provided the foreign party makes an exception a prerequisite for its cooperation. In this case, exports to a third country may be approved within the framework for the export rules of the cooperative country. Extensive cooperation which is important for Sweden should be supplemented by an agreement at governmental level between Sweden and the cooperative country. Before such an agreement is concluded, the Advisory Council on Foreign Affairs should be consulted.

A complete proposal for guidelines is included in *Chapter 8*.*

In *Chapter 7* this Committee also raises the question of further regulation of various forms of know-how transfer to other countries. Several considerations suggest that there should not be additional regulation. Supplementary rules would certainly make the legislation

* For a translation of *Chapter 8*, see *Appendix 4*, page 283.

more complete but the possibilities for circumvention would be rather large. Above all, here it is a matter of defining a criminal area. This cannot easily be done with sufficient clarity; furthermore, a completely comprehensive control system can easily exceed what is normally accepted in a state governed by law. This Committee has also considered prohibiting certain producers or persons from selling consultancy services for instance, and a prohibition concerning certain technologies. The same objections can also be made to such suggestions. The alternative of regulating all kinds of exports involving high technology with strategic importance, not only defence technology, would mean a regulation that falls outside the tasks assigned to this Committee. The Committee refrains from suggesting further regulation of the transfer of know-how.

In *Chapter 9* four questions are dealt with: the working procedures of the Advisory Committee on Arms Export Matters, the principles and forms concerning government agreements, the tasks of the chartered accountants specified in the Exportation of Military Equipment Act, and the financing of the Inspectorate General of Military Equipment (krigsmaterielinspektionen).

The Committee gives an account of the routines and working procedures of the Advisory Committee on Arms Export Matters as recently amended. It finds that the Advisory Committee satisfies the interest of a broad political anchoring of the arms export decisions. Its new working procedures have made the Advisory Committee more efficient and its standpoints have gained in importance. Although arms export decisions are the responsibility of the Government, the Advisory Committee has an important mission regarding consultation and transparency, in the Committee's view.

Governmental agreements can be a way to contribute firmness to arrangements concerning, for instance, far-reaching defence industry cooperation, exports, etc. as regards a new foreign country as well as other special situations. In matters of importance concerning arms export policy, in addition to reasons listed in the Constitution, there are special reasons for informing and consulting the Advisory Council on Foreign Affairs.

In 1988, chartered accountants in arms exporting companies were given the informative duty of drawing the attention of the Government to remarks in auditor's reports concerning the adherence to the rules in the Exportation of Military Equipment Act. The Committee considers that this purpose would be even better served if the chartered accountants always inform the Government of their reports, consequently even when there are no remarks of the above-mentioned kind. The Committee therefore proposes such a rule.

The work of the Inspectorate General is financed mainly through special fees from those permitted to produce arms, whether they export

or not. However, export matters occupy most of the resources of the Inspectorate. In the view of the Committee, it should also be borne in mind that there must be no possible grounds for suspicion that the Inspectorate is not impartial. Consequently — also considering the importance of the supervisory role stated in the Arms Production Act (tillverkningslagen) as well as the delicate and from many points of view politically sensitive preparations for Government decisions in export matters, which is the most time-consuming of the Inspectorate's tasks — it is the view of the Committee that the costs, when not covered by the very moderate service charges, should in principle be financed from the state budget.

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m.

dels att 1, 6, 11—12, 14 och 16—17 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 § skall lyda "Marknadsföring av krigsmateriel, m.m.",

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 5 a § och 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag finns föreskrifter om förbud mot

1. utförsel av krigsmateriel,
2. upplåtelse och överlåtelse av rätt att utom riket tillverka krigsmateriel,
3. avtal med någon utom riket om utveckling av krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel,

4. bedrivande av militärt inriktad utbildning inom riket av utländsk medborgare, och

5. marknadsföring av krigsmateriel.

4. avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel,

5. bedrivande av militärt inriktad utbildning inom riket av utländsk medborgare, och

6. marknadsföring av krigsmateriel.

I lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. finns föreskrifter om kontroll över tillverkning av krigsmateriel och tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinning avseende krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel.

Regeringen meddelar föreskrifter om vad som skall avses med krigsmateriel enligt denna lag.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 a §

Avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel får inte utan tillstånd av regeringen ingås här i riket och inte heller utom riket av svensk myndighet, svenskt företag eller den som är bosatt eller stadigvarande vistas här. Detta gäller dock inte sådana avtal som uteslutande avser utveckling eller tillverkning av krigsmateriel som skall införas till Sverige.

6 §

Avtal om tillägg till eller ändring av avtal som innebär upplåtelse eller överlåtelse av rätt att utom riket tillverka krigsmateriel får inte ingås utan tillstånd av regeringen, om tillägget eller ändringen avser

Avtal om tillägg till eller ändring av avtal som avses i 4 eller 5 a § får inte ingås utan tillstånd av regeringen, om tillägget eller ändringen avser

1. den materiel som får tillverkas,
2. rätt att vidareupplåta eller vidareöverlåta rätten att tillverka krigsmateriel till någon annan,
3. rätt att tillhandahålla krigsmateriel till mottagare som inte angivits i det ursprungliga avtalet,
4. förlängning av avtalets giltighetstid, eller
5. bestämmelser om sekretess.

9 a §

Den som har tillstånd enligt 2 eller 3 § lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. samt svensk statlig myndighet som bedriver motsvarande verksamhet skall, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, lämna redovisning till regeringen om åtgärder som syftar till avtal som är tillståndspliktigt enligt 5 a §.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

11 §

Tillstånd enligt 2, 4, 5, 6 eller 7 § får förenas med villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

Tillstånd enligt 2, 4, 5, 5 a, 6 eller 7 § får förenas med villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

12 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att

1. den som har tillstånd enligt 2 § skall lämna uppgifter rörande utförd krigsmateriel,

2. den som har tillstånd enligt 4 § skall lämna uppgifter om upplåten eller överlåten rätt att utom riket tillverka krigsmateriel.

2. den som har tillstånd enligt 4 § skall lämna uppgifter om upplåten eller överlåten rätt att utom riket tillverka krigsmateriel,

3. den som har tillstånd enligt 5 a § skall lämna uppgifter om den verksamhet som regleras i avtalet.

14 §

Om en revisor i sin granskningsverksamhet har framfört någon anmärkning i en sådan revisionsberättelse som sägs i 10 kap. 10 § aktiebolagslagen (1975:1385) eller 4 kap. 10 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag i fråga om företagets efterlevnad av bestämmelserna i denna lag, skall han genast sända in en kopia av revisionsberättelsen till regeringen. Motsvarande skyldighet åligger en revisor vid en svensk statlig myndighet.

Revisor i aktiebolag eller företag som omfattas av bestämmelserna i denna lag skall till regeringen sända in en kopia av sådan revisionsberättelse som sägs i 10 kap. 10 § aktiebolagslagen (1975:1385) eller 4 kap. 10 § lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag. Motsvarande skyldighet åligger en revisor vid en svensk statlig myndighet.

16 §

Den som bryter mot 4, 5, 6 eller 7 § eller förbud som har meddelats med stöd av 9 § döms,

Den som bryter mot 4, 5, 5 a, 6 eller 7 § eller förbud som har meddelats med stöd av 9 § döms,

1. om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

17 §

Om brott som avses i 16 § första stycket 1 är att anse som grovt, döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömande om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det avsett tillverkningsrätt av betydande värde, utveckling, utbildning eller marknadsföring av betydande omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

Vid bedömande om brottet är grovt skall särskilt beaktas, om det avsett tillverkningsrätt av betydande värde, utveckling, *gemensam utveckling eller tillverkning*, utbildning eller marknadsföring av betydande omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m.

Häriigenom föreskrivs att 1 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §¹

I denna lag finns föreskrifter om kontroll över

1. tillverkning av krigsmateriel och

2. tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinning avseende krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel.

I lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. finns föreskrifter om förbud mot utförsel av krigsmateriel,

I lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. finns föreskrifter om förbud mot utförsel av krigsmateriel,

¹ Senaste lydelse 1989:504.

Nuvarande lydelse

upplåtelse och överlåtelse av rätt att utom riket tillverka krigsmateriel, avtal med någon utom riket om utveckling av krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel, bedrivande av militärt inriktad utbildning inom riket av utländsk medborgare samt mot marknadsföring av krigsmateriel.

Föreslagen lydelse

upplåtelse och överlåtelse av rätt att utom riket tillverka krigsmateriel, avtal med någon utom riket om utveckling av krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel, *avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel*, bedrivande av militärt inriktad utbildning inom riket av utländsk medborgare samt mot marknadsföring av krigsmateriel.

Denna lag gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk.

Regeringen meddelar föreskrifter om vad som skall avses med krigsmateriel enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den

Utredningsuppdraget, arbetets bedrivande m.m.

1988 års utredning om krigsmaterielexporten har haft tre huvuduppgifter:

Analysera sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export.

Utreda konsekvenserna av och villkoren för försvarsindustriellt samarbete med utlandet.

Pröva behovet av ändringar i nu gällande riktlinjer för krigsmaterielexporten och i förekommande fall formulera förslag till sådana förändringar.

Utredningsdirektiven har fogats vid betänkandet som *bilaga 1*.

Utredningen har, utöver utrikesutskottets betänkande 1987/88:30 samt krigsmaterielexportfrågans behandling i riksdagen i övrigt särskilt under den senaste tioårsperioden, bl.a. beaktat betänkandet Försvarsindustrins utlandsverksamhet (SOU 1987:8) och medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport (SOU 1988:15). Vidare har utredningen i anslutning till 1987 års försvarsbeslut tagit del av material som låg till grund för 1984 års försvarskommittés överväganden om försvarsindustrin.

Bland berörda myndigheter med vilka utredningen på sätt direktiven anvisar har haft samråd kan nämnas överbefälhavaren, försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt. Dessutom har synpunkter och erfarenheter inhämtats från utrikesdepartementet, försvarsdepartementet och krigsmaterielinspektionen. Via utrikesdepartementet har utredningen bl.a. tillförts upplysningar från Sveriges utlandsmyndigheter. Genom krigsmaterielinspektionen har, vid sidan av uppgifter om aktuella frågeställningar när det gäller vapenexport m.m., inhämtats synpunkter från den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor på dess arbete och verksamhetsformer. Samråd har också ägt rum med den särskilde utredare som har sett över krigsmaterielbegreppet.

Utredningen har även vid sammanträden tagit del av synpunkter på vapenexporten från Svenska freds- och skiljedomsföreningen samt från vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet de gröna. Vad gäller försvarsindustrin har såväl Sveriges försvarsindustriförening som

flera av de större tillverkarna av krigsmateriel redovisat sina ståndpunkter inför utredningen. Föreningens medlemsföretag har vidare medverkat genom att lämna uppgifter bl.a. i den kartläggning av samarbetsfrågor som för utredningens räkning har utförts och sammanställts av avdelningschefen Sven Rune Frid. Denne har också svarat för en statistisk redovisning av krigsmaterielexporten.

Utredningen har rest inom landet vid två tillfällen. I november 1988 besöktes AB Bofors i Karlskoga och FFV Ordnance i Karlstad, i januari 1989 Saab-Scania Combitech AB med dotterföretag i Jönköping. Dessutom inhämtades information hos Ericsson Radar Electronics AB i Kista och dåvarande Philips Elektronikindustrier AB i Jakobsberg vid besök i februari.

Statsrådet Gradin gav, i anslutning till vad som sägs i direktiven om en särskild ekonomisk expertgrupp för utredningen, i oktober 1988 professorerna Peter Jennergren och Lennart Hjalmarsson i uppdrag att var för sig belysa ekonomiska aspekter på svensk krigsmaterielproduktion. Uppdragen, som utförts självständigt i förhållande till utredningen, redovisades i augusti 1989 i skilda rapporter; Jennergrens gäller företagsekonomiska effekter av svensk vapenexport och Hjalmarssons avser samhällsekonomiska synpunkter på denna export. Rapporterna utgör *bilaga 2 resp. 3* till betänkandet.

Vad gäller betänkandets disposition tecknas i kapitel 1—3 en bakgrund till de närmare övervägandena.

Kapitel 1 redogör för några av utgångspunkterna, däribland utrikes- och försvarspolitikerna samt riksdagsuttalanden om försvarsindustrin. *Kapitel 2* innehåller bl.a. en redogörelse för den svenska tillverkningen och exporten av krigsmateriel sedan 1970. Vidare berörs internationella förhållanden samt tecknas huvuddragen i den rådande regleringen. Dessutom finns ett avsnitt om de folkrättsliga regler och handelspolitiska aspekter som har betydelse för export av krigsmateriel. I *kapitel 3* lämnas en orientering om den svenska försvarsindustrin och dess betingelser. Bl.a. beskrivs de större företagen samt internationaliseringen och utlandsberoendet. Vidare redovisas en enkät om försvarsindustrins samarbetsavtal.

Utredningens närmare överväganden och förslag finns i kapitel 4—10. I *kapitel 4* diskuteras behovet av export och övrig utlandssamverkan samt utrikespolitiska aspekter. *Kapitel 5* ägnas åt omställning från militär till civil produktion. I de följande *kapitlen 6—8* ger utredningen sin syn bl.a. på de båda övriga huvudfrågorna, nämligen behovet av en reglering av samarbetsavtal och förändrade riktlinjer. I *kapitel 9* tas några andra frågor upp, den rådgivande nämndens arbetsformer, principer och former för regeringsöverenskommelser, revisorerens uppgifter enligt utförsellagen samt krigsmaterielinspektionens finansiering. I det avslutande *kapitel 10* ges en specialmotivering till de författningsförslag som utredningen lägger fram.

1 Utgångspunkter

1.1 Utrikes- och försvarspolitik

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands oberoende. Viktiga led i denna strävan är att bidra till fortsatt lugn och stabilitet i Norden, minska riskerna för att Sverige dras in i krig och konflikter samt att främja en fredlig internationell utveckling. I strävandena att säkerställa dessa mål utformas Sveriges säkerhetspolitik väsentligen i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitik. Huvudlinjen i denna politik är neutralitetspolitiken — alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig.

En fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik, som understryker vår beslutsamhet att stå obundna, är grundläggande för den svenska säkerhetspolitiken. Neutralitetspolitiken förutsätter en långsiktig och fast försvarspolitik, som redan i fred skapar förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss. Ett starkt och allsidigt totalförsvaret gör säkerhetspolitiken trovärdig. Till säkerhetspolitiken hör vidare en aktiv internationell politik syftande till avspänning, internationell nedrustning och fredlig utveckling liksom till internationell solidaritet och rättvisa.

Inriktningen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik samt totalförsvarets utveckling efter budgetåret 1986/87 behandlades ingående i 1987 års försvarsbeslut (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310) på grundval av förslag från 1984 års försvarskommitté. Genom 1987 års försvarsbeslut fastställdes bl.a. en långsiktig inriktning av säkerhets- och försvarspolitik samt planeringsramar för perioden 1987/88—1991/92 för totalförsvaret och härutöver en ekonomisk planeringsram för det militära försvaret för perioden 1992—1997.

Med utgångspunkt i antaganden om krisers och krigs varaktighet samt deras karaktär har för totalförsvarets militära del i enlighet med regeringens förslag lagts fast riktlinjer för den huvudsakliga utvecklingen. De innebar såvitt nu är i fråga bl.a. att åtgärder som syftar till att modernisera och komplettera befintliga och beslutade system skulle prioriteras. Företrädare gavs också åt luftförsvarets utveckling och verksamhetsmöjligheter. Vidare skulle tillgången på effektiva system för be-

kämpning av en angripares fartyg förbättras, bl.a. genom ett utökat antal ubåtar och moderna tunga kustrobotförband. Arméns långsiktiga inriktning förväntades riksdagen ta ställning till under 1989 (FöU 1986/87:11, s. 2f).

1.2 Uttalanden om försvarsindustrin

I samband med försvarsbeslutet instämde en enig riksdag i följande uttalande om betydelsen av en inhemsk försvarsindustri samt om dess framtida förutsättningar (FöU 1986/87:11, s. 127f, rskr. 310).

Utskottet instämmer i försvarsministerns och försvarskommitténs övergripande bedömning att en inhemsk kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång, som bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri politik och att värna vårt land. En inhemsk försvarsindustri utgör i många fall en förutsättning för våra möjligheter att under kriser och i krig självständigt kunna vidmakthålla vår försvarsmateriel. Med en egen forskning och försvarsindustri kan vi förse försvarsmakten med materiel som är anpassad till de speciella behov och förutsättningar som vårt värnplikssystem, vår försvarsplanering och vår geografi skapar. Därigenom ges också bättre möjligheter att till rimliga kostnader välja en egen försvarsprofil som ökar effekten av vårt försvar och minskar verkan mot oss av de vapen och motmedel som maktblocken utvecklar för användning mot varandra. Härtill kommer att kraven på sekretess för viss materiel är så höga att anskaffning i utlandet är antingen omöjlig eller olämplig varvid en svensk utveckling och produktion framstår som det enda möjliga alternativet. Dessutom ger en inhemsk försvarsindustri möjlighet till krigsproduktion.

Utskottet instämmer också i vad försvarsministern i anslutning till försvarskommitténs förslag anför beträffande betydelsen av svensk försvarsindustri och dess framtida förutsättningar. Export av viss omfattning är nödvändig för att bevara väsentliga delar av den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga. Som alternativ till import bidrar samarbete med utländsk industri till att inom landet bevara och befästa systemkompetenser som annars i längden inte skulle kunna upprätthållas. Hög teknisk och industriell kompetens i den svenska försvarsindustrin är en förutsättning för ett effektivt fredstida samarbete med utländsk industri. Samarbetets lämplighet från utrikes- och försvarspolitik synpunkt prövas av statsmakterna, varvid det är en självklar förutsättning att samarbetsprojektens villkor inte begränsar våra möjligheter att föra vår neutralitetspolitik. Det är angeläget att vårt utlandssamarbete i försvarsmaterielfrågor fördelas på flera länder så att ensidiga beroendeförhållanden kan undvikas. Utskottet instämmer även i vad som i övrigt anförs om den svenska försvarsindustrins betydelse och förutsättningar.

Utskottet delar försvarsministerns och försvarskommitténs uppfattning att den för ett litet land ovanligt breda industriella förmåga att sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel som för närvarande finns i Sverige så långt möjligt bör bevaras. Utskottet noterar att försvarskommittén inte funnit något betydande materielområde där det med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov inom landet finns onödig industriell kapacitet, men instämmer i likhet med försvarsministern i bedömningen att det däremot finns ett flertal områden där den svenska försvarsin-

dustrins kapacitet behöver anpassas till försvarsmaktens behov av materiel och till rimliga exportantaganden. I likhet med försvarsministern anser utskottet att man vid en sådan anpassning även måste ta rimliga regionalpolitiska hänsyn.

Med hänsyn till betydelsen av här behandlade övergripande frågor och till det säkerhetspolitiska värdet av politisk enighet kring de redovisade bedömningarna anser utskottet att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad som i det föregående uttalats om den svenska försvarsindustrins betydelse och förutsättningar.

Det skall här noteras att uttalandet med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov torde avse att 1984 års försvarskommitté inte funnit något betydande materielområde där det inom landet finns onödig industriell *kompetens*, men att det däremot finns ett flertal områden där *kapaciteten* behöver anpassas till försvarsmaktens behov av materiel och till rimliga exportantaganden.

Försvarsutskottet har även tagit upp den svenska försvarsindustrins betydelse m.m. samt inriktningen av försvarsforskningen i senare betänkanden (FöU 1987/88:11, FöU 1988/89:7 och FöU 1988/89:14).

1.3 Försvarsplaneringen och materielanskaffningen

Dagens system för att ta fram underlag inför beslut om försvarets långsiktiga utveckling infördes i början av 1970-talet. Systemet är utformat enligt följande.

Mot bakgrund av anvisningar från regeringen utarbetar överbefälhavaren (ÖB) ett antal alternativa planer för försvarsmaktens utveckling på 10–15 års sikt. Alternativen baserar sig på uppgifter som tagits fram av försvarsmyndigheterna samt på krigsförloppsstudier och analyser. Detta underlag överlämnas till regeringen, som ger direktiv till en parlamentariskt sammansatt försvarskommitté. Med ledning av dess förslag om försvarets inriktning och utveckling för i första hand de närmaste fem åren avger regeringen en försvarsproposition till riksdagen.

Med hänsyn till önskad långsiktighet och stabilitet i planeringen skall denna process genomföras vart femte år och beslutet omfatta de närmaste fem åren med en översiktlig inriktning för ytterligare en lika lång tid. Vidare avlämnar överbefälhavaren varje år en programplan för den tid som återstår av det senaste försvarsbeslutet. Planen utgör underlag för den årliga budgetdialogen mellan överbefälhavaren och regeringen samt för regeringens budgetproposition. Programplanen innehåller även en inriktning på tio års sikt vad gäller försvarets anskaffning av materiel.

Detta system för politisk styrning av försvaret innebär sammanfattningsvis att de långsiktiga konsekvenserna av skilda beslut bl.a. i fråga om materielanskaffning skall kunna överblickas. Detta är viktigt för att även med en begränsad ekonomisk satsning på försvaret kunna genomföra olika materielprojekt. På senare tid har emellertid kritik riktats

mot systemets tillämpning (FöU 1987/88:11, s. 29).

I oktober 1988 överlämnade överbefälhavaren till regeringen dels Programplan för det militära försvaret (ÖB 89—92), dels första delen av en perspektivplanering — Försvarsmaktsidé 2000. I båda dessa skrifter tas försvarsindustrins förhållanden upp. Vidare har överbefälhavaren i den hösten 1989 redovisade andra delen av perspektivplaneringen gett sin syn på försvarsindustrifrågor.

Studier, projektering, konstruktion, tillverkning, materieförsök och — slutligen — leverans av försvarsmateriel kan sträcka sig över decennier. Till grund för anskaffningen ligger försvarsbeslutens inriktning och överbefälhavarens operativa krav. Mot bakgrund av dessa utformar försvarsgrenscheferna långsiktiga behovsplaner. Dessa omsätts i detaljerade materielplaner vid försvarets materielverk (FMV). Försvarsgrenscheferna utarbetar i samarbete med FMV och försvarets forskningsanstalt (FOA) mål för den materiel som skall anskaffas. Regeringens ställningstagande krävs bl.a. om anskaffningen medför väsentliga ekonomiska bindningar samt om den innefattar samarbetsprojekt eller inköp utomlands. Försvarsmateriel upphandlas sedan av FMV enligt de allmänna bestämmelserna för statlig upphandling. De är i grunden uppbyggda för anskaffning under konkurrens.

I proposition 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling (s. 139) framhålls vikten av att överbefälhavaren och FMV underlättar industrins planering. Vidare anförts att en förbättrad planering och samordning förutsätter att FMV utvecklas enligt intentionerna i ett riksdagsbeslut 1982. Framför allt bör verkets ledningsfunktion, inklusive det interna styr- och uppföljningssystemet, vidareutvecklas.

Medborgarkommissionen berör i sin rapport (SOU 1988:15, s.178f) FMV:s roll. Där konstateras att det är FMV:s uppgift att vara kostnadseffektivt vid anskaffning av materiel till det svenska försvaret. Detta innebär bl.a. att industrin får ta en allt större del av utvecklingskostnaderna för nya projekt när exportmöjligheter finns samt att företagen får ta större tekniska och kommersiella risker. Ett visst exportberoende får därför enligt kommissionen anses ligga inbyggt i den nuvarande modellen för förhandlingar om och upprättande av kontrakt mellan FMV och den svenska försvarsindustrin. Som exempel på en sådan situation anförts att AB Bofors i samband med robot 70-kontraktet åtog sig att bära en stor del av utvecklingskostnaderna och på ett tidigt stadium accepterade att avtala om fasta priser. Enligt vad utredningen har inhämtat är emellertid sådana avtal mindre vanliga numera. Det kan också nämnas att många materielprojekt — t.ex. fartyg och flygplan — måste planeras under förutsättningen att det svenska försvaret står för samtliga kostnader.

Den svenska försvarsindustrins roll i det svenska försvarets materieförsörjning beskrivs schematiskt i *figur 1.1*. Sverige är, i förhållande till andra jämförbara länder, i hög grad självförsörjande. Cirka 70 procent

av det svenska försvarets materielbehov täcks genom inhemsk utveckling och tillverkning.



Figur 1.1 *Försvarsindustrins roll i materielanskaffningen 1988. Pilarnas bredd illustrerar flödenas storlek*

1.4 Försvarsanslagen

Särskilt den del av försvarsanslagen som avser anskaffning av materiel påverkar försvarsindustrin genom den inriktning och volym som försvarets beställningar har. Utvecklingen av försvarsanslagen kommenteras i det följande i anslutning till några figurer. Den tidsperiod som beaktas är 1973–1988.

I figur 1.2 belyses det militära försvarets andel av bruttonationalprodukten. Det framgår att andelen, efter att ha varit ännu större under 1960-talet, har fallit i stort sett kontinuerligt från 3,3 till 2,5 procent. Av figuren framgår vidare att utgifterna för det militära försvaret under hela femtonårsperioden har legat runt 27 000–28 000 milj. kr. i prisläget i februari 1988.

Figur 1.3 visar materielandelen, inräknat forskning och utveckling, av de militära utgifterna. Det framgår att andelen i stort sett varit densamma under hela perioden, pendlande mellan 30 och 35 procent.

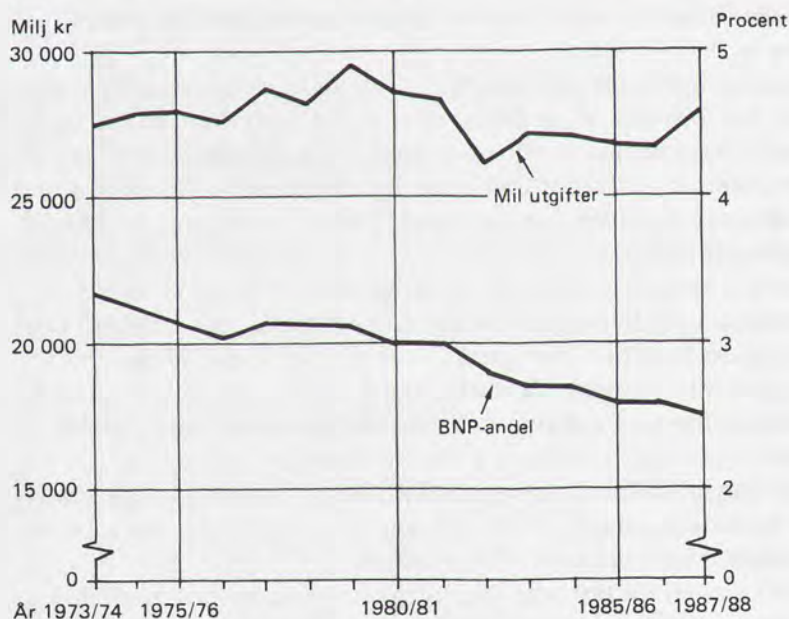
Av figur 1.4 framgår försvarets utgifter för materielanskaffning, med fördelning på forskning och utveckling samt seriebeställningar, uttryckta i prisläget i februari 1988. Seriebeställningarna har volymmässigt från en temporärt högre nivå omkring 1980 minskat successivt under periodens senare del. Forskning och utveckling har däremot ökat, vilket främst beror på JAS-projektet.

Omräkningen till fast pris i figurerna är gjord med nettoprisindex, som speglar prisutvecklingen för varor och tjänster för privat konsumtion, med justering för bl.a. indirekta skatter och förbättringar av varornas kvalitet. Detta index har, enligt statsmakternas bestämmande, gällt för materieldelen av försvarsanslagen under huvuddelen av den stude-

rade perioden — utom det sista året — såväl vid planering som vid tilldelning av s.k. prisregleringsmedel. Fram till försvarsbeslutet 1982 gällde dessutom nettoprisindex för försvarsanslagen i deras helhet; detta år beslöts om ett särskilt försvarsprisindex. För materieldelen av försvarsanslagen gäller från 1986/87 att uppräknings görs med ett särskilt tal som i huvudsak bygger på ett prisindex för verkstadsva-
 rar.

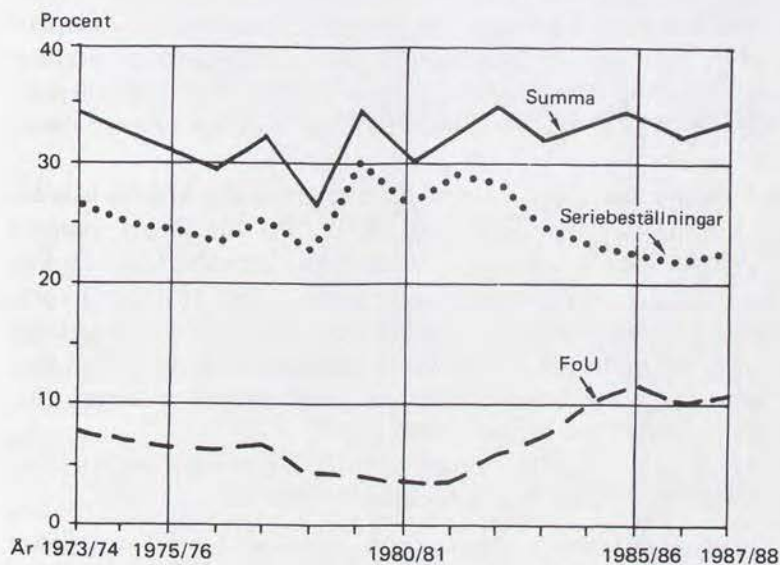
Eftersom försvarets upphandling ofta gäller specialvaror med ett stort teknikinnehåll innebär såväl nettoprisindex som verkstadsprisindex en underskattning av kostnadsutvecklingen på materielsidan för försvaret. Materielanskaffningen innebär utvecklings- och produktionsinsatser från försvarsindustrins sida. Ökningen av utgifterna för forskning och utveckling återspeglar ett ökat teknikinnehåll i materielen och en strävan att bevara grundläggande kompetenser. Ett motiv för ökningen är den militärtekniska utvecklingen i omvärlden. Man har även, med hänsyn till utvecklingen av militära resurser i omvärlden under de senaste två decennierna, sökt hålla uppe den del av försvarsanslagen som går till serieanskaffning av materiel, vilket dock inte varit möjligt.

Utbildnings- och beredskapsverksamheten inom försvaret är personalintensiv. Försvarsanslagen förbrukas alltså till stor del som löner. Konsekvenserna av kostnadsutvecklingen för personal och materiel samt försvarets anslagsutveckling har blivit successiva reduceringar av

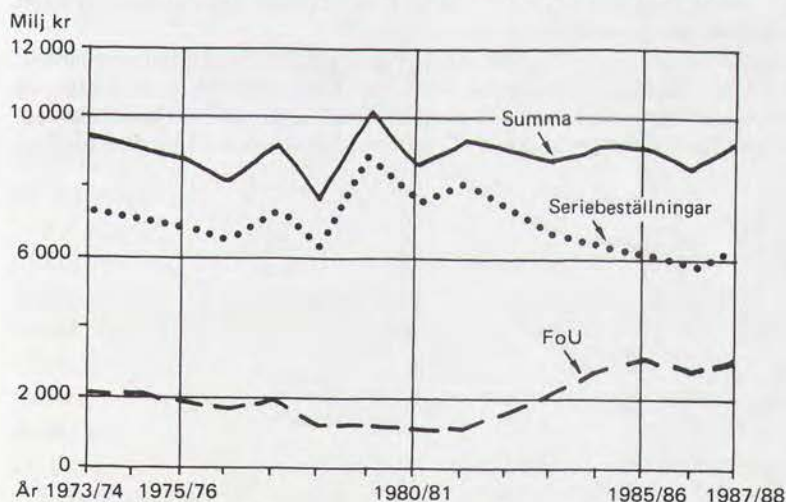


Figur 1.2 *Utgifterna för det militära försvaret uttryckta dels i fast pris (prisläget i februari 1988) med hjälp av nettoprisindex, dels som andel av bruttonationalprodukten (BNP)*

antalet anställda, av utbildningsvolymen samt av grund- och krigsorganisationen. Detta har endast till del kunnat mötas med rationaliseringar. Följden har bl.a. blivit att olika förbands utbildningsnivå och materiella uthållighet har sjunkit. För försvarsindustrins del har följden blivit kortare serier i leveranserna till det svenska försvaret och längre tidsavstånd mellan de enskilda beställningarna.



Figur 1.3 Materielandelen i procent av de militära utgifterna med fördelning på forskning och utveckling (FoU) samt seriebeställningar



Figur 1.4 Försvarets utgifter för materielanskaffning med fördelning på forskning och utveckling (FoU) samt seriebeställningar, uttryckta i fast pris (prisläget i februari 1988) med hjälp av nettoprisindex

1.5 1988 års försvarskommitté

Av 1987 års försvarsbeslut följde, som nämnts, att arméns långsiktiga inriktning skall tas upp på nytt i riksdagen under 1989 (jfr. prop. 1989/90:9). Vidare konstaterades i budgetpropositionen 1987/88:100, bil. 6, att förutsättningarna för att genomföra 1987 års försvarsbeslut på grund av ekonomiska svårigheter hade förändrats för det militära försvaret. Fortsatta redovisningar, bl.a. överbefälhavarens programplan hösten 1988, har föranlett regeringen att tidigarelägga nästa totalförsvarsbeslut till 1991. Därför gav regeringen i december 1988 direktiv (Dir. 1988:67) till en ny försvarskommitté. Den skall redovisa sitt arbete i tre steg.

I juni 1989 lämnade försvarskommittén betänkandet Arméns utveckling och försvarets planeringssystem (SOU 1989:46). Den kommer i januari 1990 att redovisa sin syn på grunderna för säkerhetspolitiken och försvarspolitikens inriktning i stort; i december 1990 skall kommittén slutligen avge ett samlat förslag till totalförsvarets långsiktiga utveckling efter budgetåret 1990/91. I det sammanhanget skall försvarskommittén också lämna förslag om inriktningen av svensk försvarsforskning och försvarsindustri.

Under rubriken försvarsforskning och försvarsindustri anføres i försvarskommitténs direktiv bl.a. följande.

På grund av kostnadsutvecklingen är det — — — av stor vikt att noggrant prioritera de kompetenser och produktionsresurser som på sikt skall upprätthållas inom landet. Överbefälhavaren har i programplanen redovisat mycket begränsade medel för utveckling av ny materiel till försvaret. Detta kan komma att innebära en kraftig minskning av kompetensen och kapaciteten inom industriområden som är viktiga för försvaret.

Kommittén bör överväga och lämna förslag beträffande ambitionsnivån för framtida tillgång till inhemsk kapacitet för forskning, utveckling och produktion för totalförsvarets räkning. Kommittén bör härvid beakta konsekvenserna för försvarsindustrin av krigsmaterielexportutredningens förslag.

2 Krigsmaterielexporten

2.1 Tillverkning och export

Begreppet krigsmateriel definieras i förordningen (1988:561) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. Det omfattar i princip materiel för militärt bruk som är konstruerad, utrustad eller ändrad på ett sådant sätt att den påtagligt skiljer sig från motsvarande civil materiel. Krigsmaterielbegreppet, som är snävare än uttrycket försvarsmateriel, har setts över av en särskild utredare (SOU 1989:66). Som försvarsmateriel räknas utöver krigsmateriel den utrustning företagen levererar till militära organ men som även har civil användning och därför inte faller under reglerna om krigsmaterielexport.

Tillverkning av krigsmateriel omfattas sedan 1930-talet av statlig kontroll. Export av sådan materiel är sedan det första världskriget generellt förbjuden. Regeringen kan emellertid ge tillstånd till utförsel i enlighet med av riksdagen godtagna riktlinjer (prop. 1971:146, UU 21, rskr. 343 och prop. 1981/82:196, UU 26, rskr. 345). Bestämmelserna finns numera i lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m., *utförsellagen* (prop. 1987/88:154, UU 30, rskr. 331). Där finns också regler bl.a. om marknadsföring utomlands av krigsmateriel, upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrättigheter och om militärt inriktad utbildning i Sverige av utländsk medborgare.

Krigsmaterielinspektionen (KMI) är den myndighet som har hand om tillsynen över de företag som tillverkar krigsmateriel. Statliga myndigheter har inte stått under denna kontroll, men måste ha utförseltillstånd. Efter en lagändring (prop. 1988/89:133, NU 28, rskr. 305, SFS 1989:504) från den 1 juli 1989 inbegrips även statliga affärsverk i kontrollen av tillverkare. Inspektionen, som också utgör en del av utrikesdepartementets handelsavdelning, bereder de ärenden i vilka regeringen tar ställning till undantag från exportförbudet m.m.

I Sverige finns ett 150-tal tillverkare som står under KMI:s tillsyn. Många av dem är inte aktiva eller är underleverantörer till större tillverkare, några handlar endast med jakt- och sportskyttevapen. Det återstår ett 30-tal exportörer av krigsmateriel. De senaste åren har cirka 20 företag svarat för, så när som på någon tiondels procent, den export

som har tillåtits. Regeringen lämnar numera årligen i en skrivelse till riksdagen en redogörelse för den svenska krigsmaterielexporten. Dessa skrivelser, varav den första avser 1984, har efter beredning i utrikesutskottet lagts till handlingarna (Skr. 1984/85:223, UU 1985/86:4, rskr. 19, Skr. 1985/86:178, UU 1986/87:3, rskr. 23, Skr. 1986/87:169, UU 1987/88:30, rskr. 331, Skr. 1987/88:177, UU 1988/89:5, rskr. 20, Skr. 1988/89:147, UU 1989/90:1, rskr. 21).

2.2 Svensk export av krigsmateriel 1970—1988

Redovisningen är i huvudsak baserad på de uppgifter som KMI får från försvarsindustriföretagen. Siffrorna om exporten avser i de flesta fallen *fakturerad försäljning*, som regel faktiska leveranser under respektive år.

Den statliga FFV-koncernen har tidigare inte varit skyldig att för KMI redovisa den *tillverkning* av krigsmateriel som ägt rum inom FFV Ordnance och FFV Aerotech. I redovisningen av tillverkningen ingår för dessa båda verksamheter de uppgifter som har funnits tillgängliga och som avser försvarsmateriel.

KMI:s uppgifter om exporten avser försäljning av krigsmateriel såväl från FFV-koncernen som från övriga tillverkare.

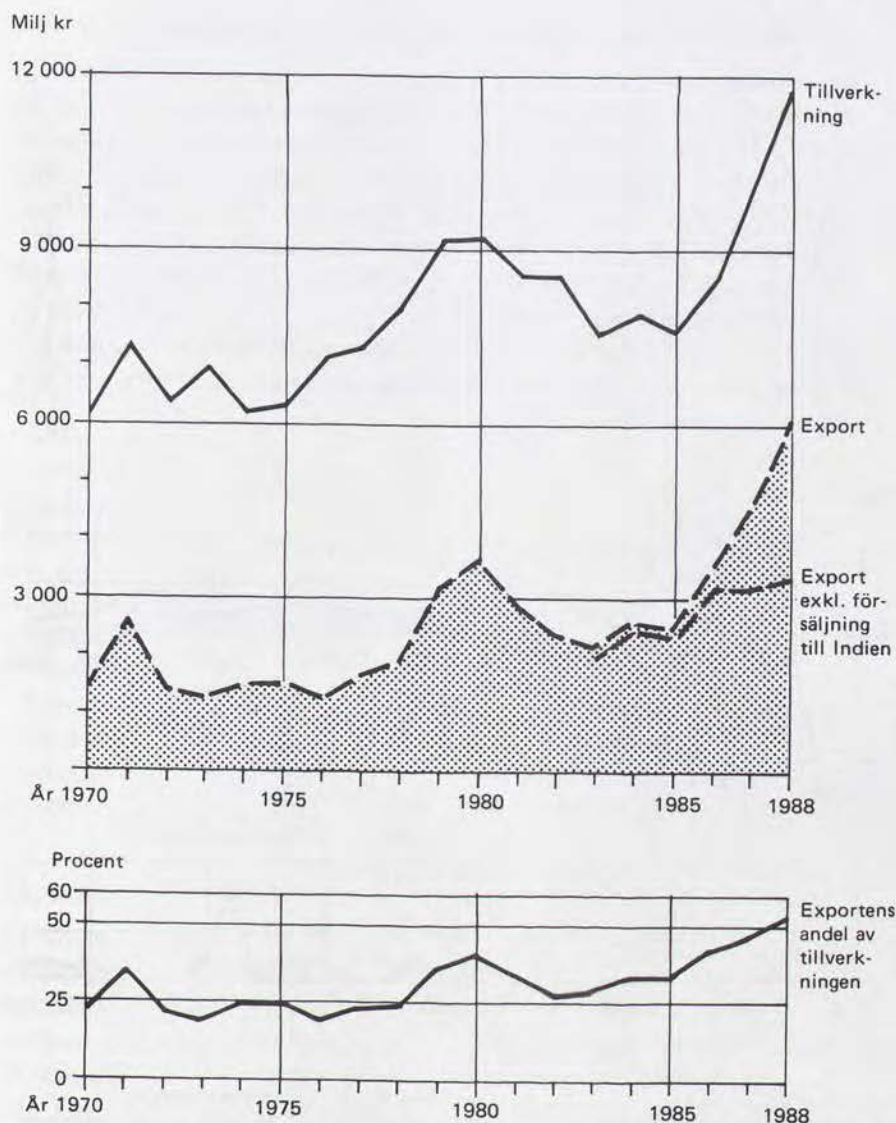
Total tillverkning och export

Den svenska tillverkningen av krigsmateriel hade 1988 ett saluvärde på nära 11 900 milj. kr. Den svenska försvarsindustrin levererade dessutom en betydande mängd utrustning som inte är krigsmateriel men som ingår i begreppet försvarsmateriel. En mindre del av krigsmaterielproduktionen — för några år sedan skattad till 5 å 10 procent av den fakturerade volymen — utgör leveranser mellan de svenska försvarsindustriföretagen och räknas av det skälet två gånger.

Krigsmateriel för drygt 6 150 milj. kr. eller något mer än hälften av den svenska krigsmaterieltillverkningen exporterades 1988. Denna export svarade det året för strax över 2 procent av hela den svenska varuexporten.

Som framgår av *figur 2.1* ökade den svenska tillverkningen och exporten av krigsmateriel räknat i fasta priser från omkring mitten av 1970-talet och fram till 1980. Exporten steg mer i relativa tal under denna period än hela den inhemska och utländska försäljningen. Detta framgår av figurens nedre del, som visar att exportandelen var omkring 25 procent under en följd av år vid 1970-talets mitt men ökade till nära 40 procent 1980.

Den svenska försvarsindustrins tillverkning och export minskade under åren efter 1980. Nedgången bröts 1984. De tre senaste årens ökning har fört upp värdet av den tillverkade och exporterade krigsmate-



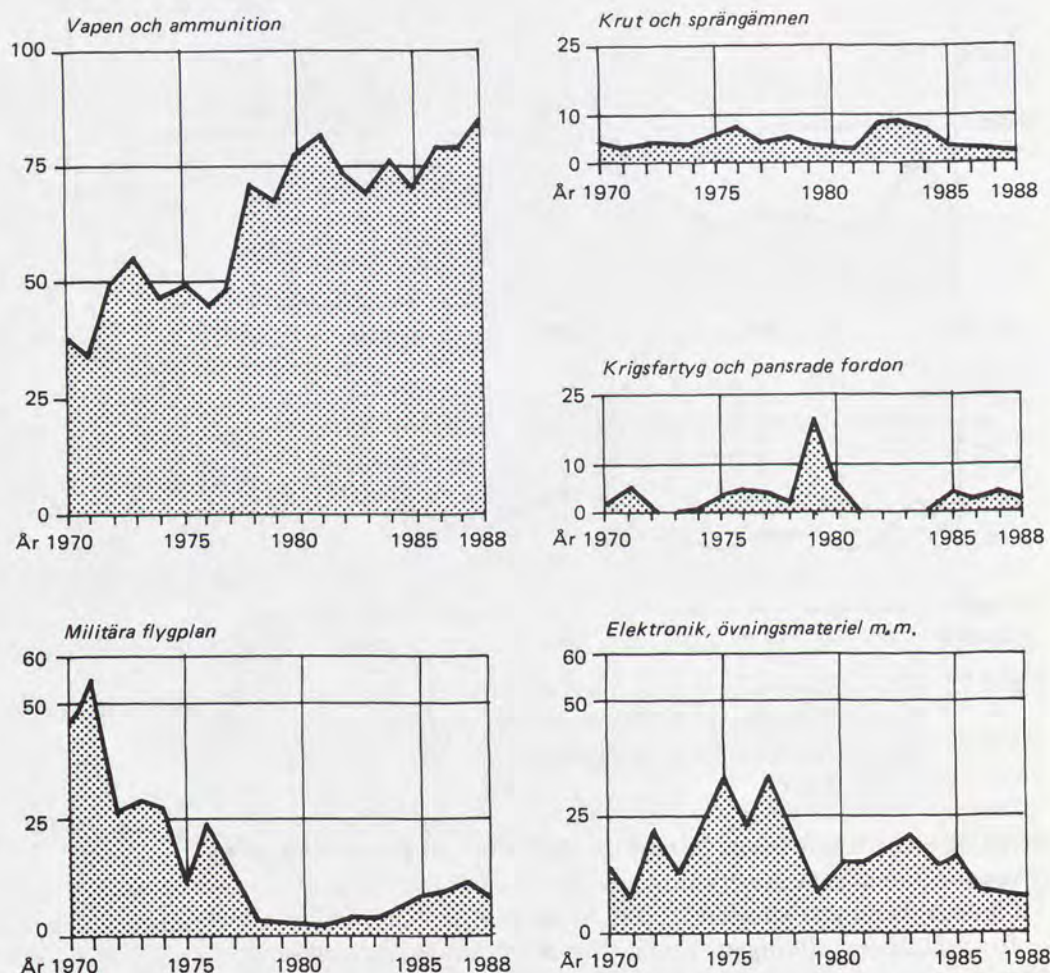
Figur 2.1 Den svenska tillverkningen och exporten av krigsmateriel (fakturerad försäljning) 1970–1988. Fasta priser (prisläget 1988, omräkning med hjälp av exportprisindex för verkstadsvaror).
Källa: KMI

rielen till en nivå som även i fasta priser ligger betydligt över den tidigare redovisade högsta tillverkningen och utlandsförsäljningen.

Figur 2.1 visar att exporten till Indien har haft en avgörande betydelse för utlandsförsäljningens totala utveckling under de senaste åren. Utan leveranserna till Indien skulle den svenska exporten av krigsmateriel under dessa år ha legat på ungefär samma nivå som 1979 och 1980 räknat i fasta priser.

Exportens fördelning mellan olika slag av krigsmateriel

Utvecklingen av den svenska krigsmaterielexporten 1970–1988 var inte lika för alla slag av vapen och militär utrustning. *Figur 2.2* visar att den största produktgruppen — *vapen och ammunition* — ökade sin andel av hela krigsmaterielexporten från omkring 50 procent under större delen av 1970-talet till ungefär 75 procent 1980. Efter en minskning under några år har andelen vapen och ammunition i utlandsförsäljningen åter stigit 1986–1988. Uppgången har i båda fallen skett under perioder när hela exporten ökat kraftigt. Det är alltså fråga om en stor ökning även i absoluta tal. Till gruppen vapen och ammunition hör bl.a. granatgevär, fältartilleri, luftvärnspjäser, robotar, torpeder och minor.



Figur 2.2 *Den svenska krigsmaterielexportens procentuella fördelning mellan olika slag av materiel 1970–1988. Källa: KMI*

En kraftig minskning i andelen av hela krigsmaterielexporten ägde rum under 1970-talet för *militära flygplan* och utrustning som hör till dessa. Som framgår av figuren svarade flygindustrins utlandsförsäljning under några år i början och vid mitten av 1970-talet för mellan drygt hälften och en fjärdedel av hela exporten. Utförseln under dessa år omfattade framför allt försäljning av Draken-plan till Danmark och Finland. *Krigsfartygens och de pansrade fordonens* andel var störst 1979 med omfattande försäljningar av patrullfartyg till flera länder.

Försäljningen av *krut och sprängämnen* utgjorde under många år omkring 5 procent av hela den svenska krigsmaterielexporten. En i det närmaste fördubbling av andelen krut och sprängämnen 1982 och 1983 har följts av en minskning till endast 2 procent 1988.

Gruppen *elektronik, övningsmateriel m.m.* varierade från omkring 30 procent av den svenska krigsmaterielexporten i mitten av 1970-talet till 15 à 20 procent under första hälften av 1980-talet. En minskning har skett i relativa tal efter 1985. Det skall framhållas att uppgifterna avser den utrustning som är klassificerad som krigsmateriel. Svenska försvarsindustriföretag exporterar årligen minst lika mycket elektronisk utrustning, utbildningsmateriel m.m. som har både civil och militär användning och därför inte räknas som krigsmateriel.

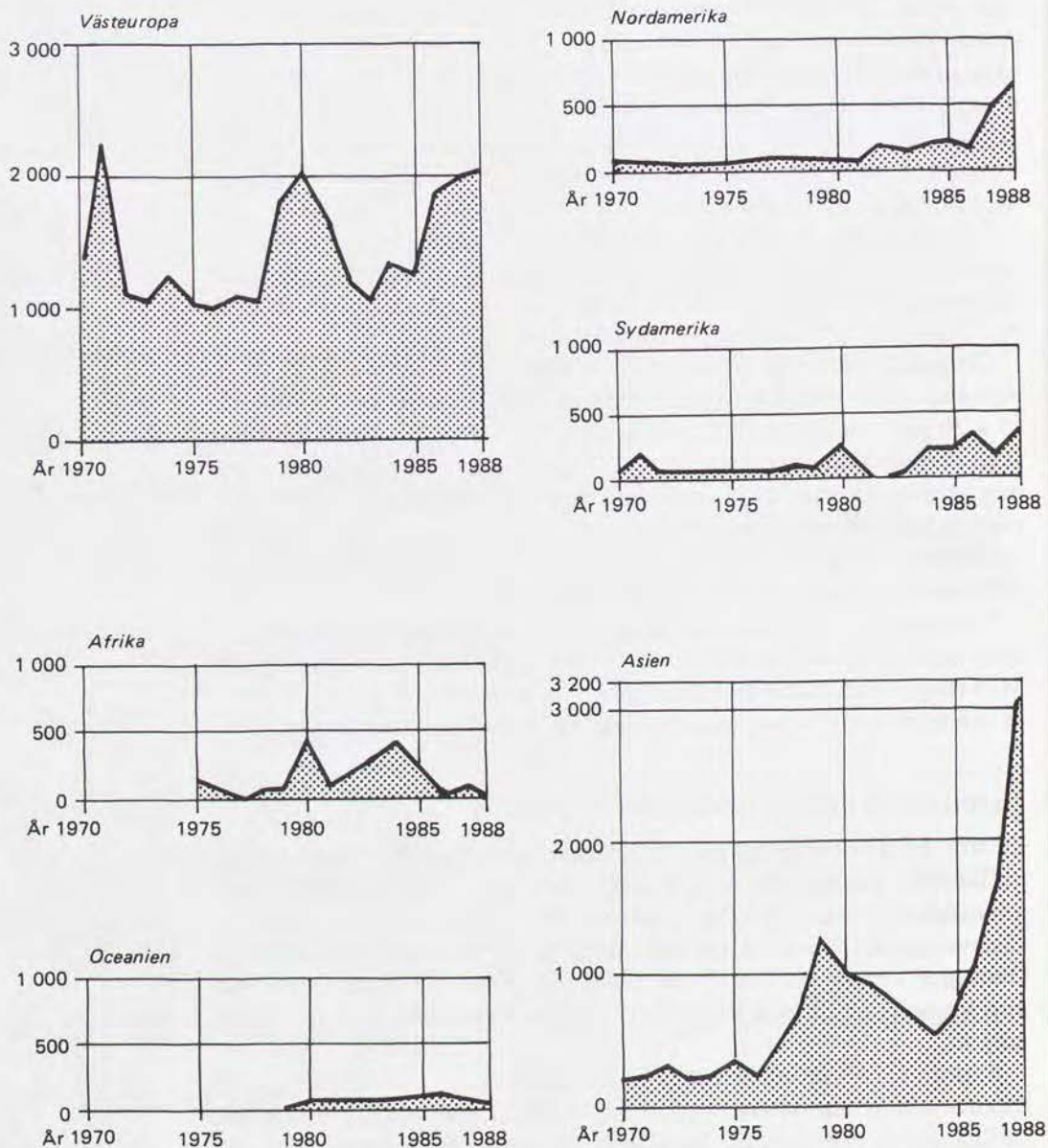
Utredningen vill vidare nämna att elektronisk materiel i stor omfattning ingår i exportvärdet även för andra redovisade produktgrupper. Med elektronisk materiel avses i figuren bl.a. insatsvaror som tillverkare och andra användare monterar samman med egen utrustning.

Exportens fördelning mellan mottagarländer

En stor del av den svenska krigsmaterielexporten 1970–1988 har gått till länder i Västeuropa. Som framgår av *figur 2.3* med uppgifter om utlandsförsäljningen efter mottagarområden minskade exporten till de västeuropeiska länderna räknat i fasta priser i början av 1980-talet. Ökningen i exporten som följde 1984, 1986 och 1987 förde emellertid upp Västeuropa till den högsta nivån under hela perioden, nära 2 700 milj. kr.

Exporten av krigsmateriel har under de senaste åren ökat kraftigt till framför allt Asien, vilket är en följd av den omfattande utförseln till Indien. Även exporten till Nordamerika, med USA som det ledande mottagarlandet, och exporten till Sydamerika har ökat sedan 1985. En minskning har omvänt ägt rum i utförseln av krigsmateriel till afrikanska länder.

Den svenska exporten av krigsmateriel under tioårsperioden 1979–1988 har gått till sammanlagt ett sextiototal länder. Som framgår av *tabell 2.1* – med uppgift om försäljningen i fasta priser – är Indien, Norge, Singapore, Malaysia och Jugoslavien de fem främsta länderna som försvarsindustriföretagen har exporterat till. Ledande mottagarländer i



Figur 2.3 *Den svenska krigsmaterielexportens fördelning mellan mottagarområden 1970–1988 i milj. kr. Fasta priser (prisläget 1988, omräkning med hjälp av exportprisindex för verkstadsvaror). Källa: KMI*

Europa 1979—1988 förutom Norge är Finland, Storbritannien, Italien, Förbundsrepubliken Tyskland, Österrike, Schweiz och Danmark. De asiatiska länder efter Indien, Singapore och Malaysia som exporten i första hand har gått till är Indonesien, Pakistan och Japan. I Afrika är Nigeria och Tunisien de främsta mottagarländerna. I Nord- och Sydamerika har exporten i första hand gått till USA, Brasilien och Canada.

Tabell 2.1 *Export av krigsmateriel till de 25 främsta mottagarländerna 1979—1988. Fasta priser (prisläget 1988, omräkning med hjälp av exportprisindex för verkstadsvaror). Källa: KMI*

Mottagarland	Export, milj.kr.
1. Indien	5 428
2. Norge	2 999
3. Singapore	2 201
4. Malaysia	2 177
5. Jugoslavien	1 893
6. Finland	1 803
7. USA	1 676
8. Storbritannien	1 466
9. Italien	1 454
10. Förbundsrepubliken Tyskland	1 315
11. Österrike	1 258
12. Schweiz	1 245
13. Danmark	1 229
14. Nigeria	977
15. Indonesien	714
16. Brasilien	652
17. Pakistan	612
18. Canada	520
19. Nederländerna	509
20. Tunisien	369
21. Japan	322
22. Australien	317
23. Venezuela	294
24. Frankrike	258
25. Trinidad & Tobago	177
Summa	31 865
I procent av hela krigsmaterielexporten	96

2.3 Internationella förhållanden

Efter det andra världskriget har flera försök gjorts att genom FN reglera den internationella vapenhandeln. Generalförsamlingen har antagit ett antal resolutioner, framför allt med anledning av olika studier av problem förknippade med den handeln. En FN-studie som specifikt rör vapenöverföring pågår för närvarande. Gentemot Sydafrika har säkerhetsrådet 1977 fattat ett bindande beslut om förbud mot all vapenexport.

Det har visat sig svårt att definiera och vinna gehör för en klar FN-roll på vapenhandels område. Detta hänger delvis samman med många länders, inte minst i den tredje världen, starkt kända beroende av vapenimport för sin nationella säkerhet.

Såväl utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet (SOU 1987:8, s. 25ff) som medborgarkommissionen (SOU 1988:15, s. 147ff) har redovisat översikter vad gäller regler och riktlinjer för krigsmaterielexporten i olika länder, främst i Europa och Nordamerika. För samtliga dessa stater gäller att tillstånd krävs för export av krigsmateriel. Det stora flertalet har ungefär samma restriktioner som Sverige i fråga om export. En helt rättvisande jämförelse mellan olika länders vapenexportpolitik är emellertid knappast möjlig. Även om reglerna formellt är likartade kan nämligen den praktiska tillämpningen vara olika.

Utredningen har inhämtat kompletterande uppgifter och därvid funnit att de angivna redovisningarna i allt väsentligt fortfarande gäller. I några av länderna har emellertid reglerna setts över. Här kan nämnas att Norge 1989 införde nya riktlinjer enligt vilka exportkontrollen utvidgas att även gälla viss teknologiöverföring. Vidare infördes en differentierad prövning av utförselansökningar beroende på materielens militära betydelse. I Finland har förslag till en ny vapenexportlagstiftning förelagts riksdagen. Förslaget innebär bl.a. kontroll över licensgivning samt förenklad handläggning i ärenden av rutinkaraktär. Nya regler har införts även i Australien. Kunnande, bl.a. i form av programvara, omfattas av de nya reglerna. Liksom i Norge skall utförselansökningar prövas med utgångspunkt från materielens karaktär. Vidare har i Belgien en parlamentarisk utredning föreslagit reformer. Bl.a. förordas ett större parlamentariskt inflytande över enskilda utförselbeslut samt högre straffsatser för illegal krigsmaterielexport.

De flesta länder som själva framställer vapen och annan militär utrustning har således någon form av kontroll över försäljningen till andra länder. Det sammantagna intrycket är emellertid att Sverige har en mer rigorös tillämpning än andra länder. Bortsett från de största exportländerna är t.ex. Sverige i det närmaste ensamt om regler för upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrättigheter (licenser) och marknadsföring utomlands.

Sverige svarade 1984–1988 för 0,9 procent av världshandeln med tyngre vapen, varmed förstås bl.a. flygplan, örlogsfartyg, pansrade fordon, artilleri och missiler. Sovjet och USA, de två största exportörerna, stod tillsammans för två tredjedelar. Andra stora exportländer dessa år var Frankrike, Storbritannien, Kina och Förbundsrepubliken Tyskland. Uppgifter om världshandelns utveckling presenteras årligen av Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), de nyss nämnda i SIPRI Yearbook 1989, World Armaments and Disarmament.

Enligt en redogörelse i SIPRI:s årsbok 1985 ökade världshandeln

med vapen 1973—1978 främst på grund av konflikterna i Mellanöstern och oljeländernas ökade inkomster. U-länderna kom att svara för en allt större del av vapenköpen. Materielen blev samtidigt alltmer komplicerad och dyr att framställa, vilket givetvis även inverkade på värdet av handeln med vapen. Svårigheter med betalningsbalansen och andra ekonomiska problem i många av köparländerna förklarar enligt SIPRI en nedåtgående tendens från 1979. Här kan nämnas de oljeproducerande ländernas avtagande inkomster. En annan orsak till en minskad världshandel är att många tidigare importländer i ökad utsträckning strävar efter att själva tillverka vapen. I SIPRI:s årsbok för 1988 noteras vidare ökningen på den s.k. grå och svarta vapenmarknaden. Det konstateras att den naturligt nog har haft samband med kriget mellan Irak och Iran samt att ett mycket stort antal länder figurerar i dessa sammanhang. Som en följd av detta har fler länder än någonsin sedan 1930-talet ställt sin vapenexport under debatt.

SIPRI redovisar således ett trendbrott under 1980-talet för världens vapenhandel i stort. En tidigare snabb ökning av världshandeln med tyngre vapen, särskilt under 1970-talet, har övergått i en mer långsam ökningstakt. Mönstret för Sveriges export av denna kategori av vapen avviker enligt samma källa. För 1983—1988 redovisas en ökning för Sveriges del, från en helt försumbar andel av världshandeln med tyngre vapen 1983 till cirka 1,5 procent 1988 (SIPRI Yearbook 1988, s. 177 och 1989, s. 199). Denna bild stämmer också med Sveriges officiella statistik, som emellertid omfattar betydligt flera kategorier av krigsmateriel (jfr. avsnitt 2.2).

Krigsmaterielexportens andel av Sveriges totala varuexport varierar, bl.a. beroende på det genomslag enskilda affärer får. Från 1975 till 1987 ökade krigsmaterielexportens andel av Sveriges totala export från 0,74 procent till 1,57 procent, men var t.ex. 1980 1,59 procent. Andelen var 1988 2,02 procent (Skr. 1984/85:223, 1987/88:177 och 1988/89:147).

Beträffande utvecklingen på sikt av vapenhandeln med den tredje världen anses i SIPRI:s årsbok 1988 att nedgången under 1980-talet inte längre kan betraktas som tillfällig. Det erinras om att många faktorer bidrar till denna nedgång i handeln med tyngre vapen. Utöver minskade inkomster på grund av sjunkande världsmarknadspriser på olja nämns skuldskrisen i många länder. Det noteras också en ökad efterfrågan på andra vapen och vapensystem än de mest dyrbara. Vidare får olika typer av vapen ökad livslängd samt underhålls bättre av en över tiden utvecklad försvarsindustri i många köparländer. Som en följd härav kan förutses en ökad efterfrågan på modifieringar, s.k. uppdateringar eller uppgraderingar, av vapensystem. Även på denna punkt medverkar den omständigheten att försvarsindustrierna också i den tredje världen har tillvunnit sig ett ökat kunnande. Förändringar av äldre vapensystem för att öka deras livslängd medverkar också till att hålla ner kostnaden för försvarsmaterielen.

En slutsats är således att mönstren från 1960- och 1970-talen efter hand förändras. Licenstillverkning och teknologiöverföring får — vid sidan av modernisering av äldre materiel — ökat utrymme. Dessa förändringar har betydelse för såväl importörer som exportörer. För importörerna erbjuder det fler möjligheter när det gäller att förvärva försvarsmateriel. För exportörerna föranleder förändringarna ett behov av att söka efter nya marknader och nya produkter. I detta sammanhang kan också påminnas om ökad långsiktighet i engagemangen, t.ex. inom ramen för samarbetsavtal. Svenska företag har under senare år slutit sådana avtal bl.a. med Indien (fälthaubitsar) och Australien (robotar och ubåtar).

I anslutning till Kockums Marine AB:s export till Australien av ubåtar noteras i SIPRI:s årsbok 1988 att det totala värdet inte ger en rättvisande bild av Sveriges andel i affären. Orsaken är att bara en liten del av hela kontraktsvärdet svarar mot arbete som utförs i Sverige. Detta belyser en omständighet som allmänt har fått ökad betydelse under det senaste årtiondet, nämligen samarbete mellan försvarsindustrier i olika länder. Det bedöms att en fjärdedel av kontraktssumman i ubåtsaffären tillförs Sverige. En lika stor del går till leverantörer i USA, under det att cirka hälften av kontraktssumman stannar i Australien, där försvarsindustrin utvecklas för att svara för slutmontering och efter hand ta över produktionen.

2.4 Huvuddragen i den rådande regleringen

Från det generella förbudet mot export av krigsmateriel kan regeringen medge undantag och bevilja utförseltillstånd. Avsikten med detta system är nu liksom tidigare att kunna utöva kontroll över exporten av sådan materiel. Det ursprungliga systemet (se kungörelsen 1918:411) anpassades sedermera till en under Nationernas Förbunds tid 1925 ingången konvention om kontroll av den internationella vapenhandeln. Konventionen undertecknades av Sverige men trädde aldrig i kraft. I Sverige ersattes 1918 års bestämmelser med nya regler under 1930- och 1940-talen, innehållande väsentligen samma principer som tidigare.

Den svenska försvarsindustrins möjligheter att utveckla, tillverka och underhålla krigsmateriel har betydelse för säkerhetspolitikens trovärdighet och försvarsmaktens utformning. För att till rimliga kostnader vidmakthålla en hög nivå på kunnande och övriga resurser i försvarsindustrin, och därigenom bibehålla en tillfredsställande självförsörjningsgrad, har därför en viss export av krigsmateriel ansetts nödvändig. Denna syn har legat till grund för de försvarspolitiska övervägandena sedan lång tid tillbaka (FöU 1986/87:11, s. 127, jfr. prop. 1987/88:154, s. 13).

Dispens från exportförbudet ges numera i enlighet med av riksdagen

godtagna riktlinjer (prop. 1971:146, UU 21, rskr. 343 och prop. 1981/82:196, UU 26, rskr. 345). Riktlinjerna innebär — bortsett från s.k. ovillkorliga hinder för export — i korthet att vid export till andra länder än de nordiska staterna eller de neutrala staterna i Europa måste från fall till fall bedömas om utförsel bör tillåtas. Bedömningarna styrs av den övergripande principen om restriktivitet. Tillstånd bör inte beviljas för export till stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt, stat som har inre väpnade oroligheter eller stat som kan komma att använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter. De tre ovillkorliga hindren, nämligen förpliktelser i ett internationellt avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd samt folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig, dvs. 1907 års Haagkonventioner, utesluter alltid tillstånd till export.

Framväxten av regleringen

Export av krigsmateriel från Sverige är således i princip förbjuden sedan 1918. I samband med konflikten mellan Israel och Egypten 1956 tog statsministern och utrikesministern i sina utrikespolitiska redogörelser för riksdagen i mars samma år upp exporten av vapen. De redogjorde för de principer som för Sveriges del var — och för övrigt i sina huvuddrag alltså är — vägledande vid beslut om tillstånd till utförsel av krigsmateriel, en fråga som tidigare nästan undantagslöst ansetts förbehållen regeringen. Vid några tillfällen, 1918, 1928 och 1955, hade dock t.ex. konstitutionsutskottet tagit upp ämnet.

Anförandena vid 1956 års riksdag (FK 1956 nr 9, s. 20f och AK 1956 nr 9, s. 20) hölls mot bakgrund av uppgifter om att en fabrik i Egypten, som tillverkade vapen och ammunition, hade kommit till under svensk medverkan. Statsminister Erlander återkom till vapenexporten i en interpellationsdebatt i april samma år (FK 1956 nr 15, s. 54 ff). Han konstaterade bl.a. att den svenska krigsmaterieltillverkningen utgjorde ett politiskt problem. Industrin var enligt statsministern i vissa sektioner högt utvecklad och en betingelse för dess höga standard var att en betydande tillverkning ägde rum för export. Denna export var emellertid förenad med åtskilliga olägenheter av politisk art. Statsministern slog också fast att de svenska statsmakterna ditintills inte ansett sig böra undvika de politiska olägenheterna av krigsmaterielexport genom att inta den radikala ståndpunkten att ingen export borde tillåtas eller att tillverkningen borde starkt begränsas. De militära, beredskapsmässiga skälen för en betydande inhemsk produktion torde enligt statsministern härvid ha varit bestämmande i högre grad än de ekonomiska och handelspolitiska skälen.

Statsministern hade uttalat sig för en utredning av möjligheterna till utvidgad kontroll av vapenexporten. 1956 års krigsmaterielutredning

föreslog bl.a. kontroll av försäljning m.m. utomlands av uppfinningar, beskrivningar, ritningar och annat tekniskt underlag på krigsmaterielområdet. Förslagen ledde inte till någon lagstiftning.

Krigsmaterielexporten diskuterades i riksdagen vid flera tillfällen under de följande åren. Riksdagen begärde sedermera (UU 1969:3, rskr. 225) en förutsättningslös och allsidig parlamentarisk utredning om principerna för den svenska krigsmaterielexporten. Detta bör även ses i belysning av den uppbromsning av utgifterna för försvaret som följde av 1968 års försvarsbeslut. I regeringens direktiv till 1969 års utredning konstaterades bl.a. att tillkomsten av ett flertal nya stater hade lett till svåra avvägningsproblem i fråga om vapenexporten. Vidare konstaterades att de vapensystem som utvecklades för den svenska krigsmaktens behov genom den snabba tekniska utvecklingen blivit alltmer invecklade och kostsamma samt att det ökade beroendet av utrikeshandeln även gällde den inhemska krigsmaterielindustrin. En hård strypning av svensk krigsmaterieexport befarades kunna verka ogynnsamt på möjligheterna att möta importbehovet. Dessutom framhölls vikten av en tillfredsställande beredskap för att trygga en rimlig materielförsörjning i ett avspärningsläge genom leveranser från inhemska industri. Det kunde därför finnas behov av att en viss överkapacitet upprätthölls på vissa områden inom den svenska krigsmaterielindustrin. I den mån det svenska försvaret i fredstid inte kunde garantera hela avsättningen av dessa produkter blev enligt direktiven export av marginella kvantiteter ett naturligt alternativ. Det erinrades dock om att den restriktivitet som följde av de 1956 deklarerade principerna hade skärpts under åren.

Krigsmaterieexportutredningen avgav sitt betänkande i oktober 1970 (SOU 1970:63, *Svensk krigsmaterielexport*). Det låg till grund för proposition 1971:146 angående krigsmaterielexport, varigenom riksdagen — för första gången — bereddes tillfälle att yttra sig över riktlinjerna. Regeringsförslaget behandlades av riksdagen hösten 1971 (UU 1971:21, rskr. 343). Därvid godkändes de i propositionen förordade riktlinjerna.

Riktlinjerna och behovet av en ny översyn kom att diskuteras bl.a. mot bakgrund av uppgifter i slutet av 1970-talet om att svenska vapen fanns i länder till vilka utförseltillstånd inte hade lämnats. I ett av riksdagen godtaget betänkande (UU 1978/79:25, rskr. 226) begärde utrikesutskottet en ny utredning. En uppgift var att pröva om licenstillverkning utomlands av svensk materiel skulle omfattas av kontroll. Samma synpunkter kom till uttryck i direktiven, som även tog upp bl.a. gränsdragningen mellan civil och militär materiel. Det konstaterades också att de då aktuella anskaffningsplanerna för det svenska försvaret hade medfört och skulle komma att medföra en minskad beställningsvolym till försvarsindustrin. Vid sidan av strävanden att efter hand lägga om tillverkningen till civil produktion kunde enligt direktiven exporten

bidra till att hos de berörda företagen bibehålla sysselsättningen.

Den 1979 tillsatta krigsmaterielexportkommittén avgav sitt betänkande i juni 1981 (SOU 1981:39, Svensk krigsmaterielexport). Det föranledde proposition 1981/82:196 med förslag till lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. Riksdagen (UU 1981/82:26, rskr. 345) antog förslaget. Därigenom reglerades för första gången export av krigsmateriel i en lag. Samtidigt utvidgades regleringen att — förutom export av krigsmateriel — omfatta upplåtelse eller överlåtelse av rätt att utomlands tillverka krigsmateriel (licenser) samt militärt inriktad utbildning i Sverige av utländsk medborgare. Vidare skärptes kraven på s.k. slutanvändarintyg.

Såväl under den tid som översynen av 1971 års riktlinjer pågick som efter det att riksdagen våren 1982 hade antagit en lag i ämnet har vapenexporten föranlett debatt. Utöver kritik mot tillämpningen av riktlinjerna har rests krav på en begränsning av exporten. Vidare har bl.a. vidareexport från mottagarländer, kontrollfrågor och militärutbildning i Sverige diskuterats. Våren 1984 polisanmälades misstankar om smuggling av robot 70 till länder vid Persiska viken. Förundersökningen tillfördes nytt material ett år senare och har, liksom viss utförsel av krut och sprängämnen, lett till åtal som hösten 1989 inte slutligt prövats vid domstol.

Mot bakgrund av ett ökat internationellt samarbete och svenska försvarsindustriföretags inriktning på utländska marknader fick 1985 en utredare i uppdrag att kartlägga industrins utlandsverksamhet. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt samhällets möjligheter att styra utvecklingen enligt de av riksdagen fastlagda riktlinjerna. Genomgången skulle också ge en bild av vilka åtgärder som skulle kunna komplettera gällande regler. I betänkandet Försvarsindustrins utlandsverksamhet (SOU 1987:8) förordades våren 1987 bl.a. en utvidgad reglering och kontroll. Vid samma tidpunkt och sedan oegentligheter kommit i dagen tillkallades en medborgarkommission med uppgift att skapa klarhet kring de händelser som sedan 1970 hade gett upphov till uppgifter om olaglig svensk vapenexport. Medborgarkommissionens rapport (SOU 1988:15) redovisades i maj 1988, vid vilken tidpunkt även riksdagens konstitutionsutskott i sitt granskningsbetänkande, såsom föregående år, behandlade krigsmaterielexporten.

I proposition 1987/88:154 föreslogs en ny lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. Lagen antogs av riksdagen våren 1988 (UU 1987/88:30, rskr. 331) och gäller från den 1 juli 1988. Bestämmelserna innebär att kontrollen över exporten skärptes genom regelmässig användning av slutanvändarintyg och en striktare syn på vidareförsäljning. Regler har också införts om marknadsföring av krigsmateriel samt om rätten att ingå avtal med någon utom riket om utveckling av krigsmateriel och ändringar av tidigare ingångna licensavtal. Vidare har kontrollen av försäljnings- och förmedlingsverksamhet utvidgats.

Skyldighet att lämna uppgift om ägande i utländska krigsmaterielföretag samt att lämna uppgift om utförd materiel och beviljade licenser har tillkommit. Dessutom har återkallelse av utförseltillstånd och revisorernas roll i kontrollarbetet reglerats.

Riktlinjerna ligger tills vidare fast (prop. 1987/88:154, s. 24, UU 1987/88:30, s. 16 och s. 23f) men omfattas av utredningens uppdrag.

Övervägandena till grund för att medge vapenexport

I proposition 1971:146, s. 15f, redovisas allmänna överväganden om export av krigsmateriel från Sverige. Det sägs bl.a. att sådan export principiellt inte är önskvärd från utrikespolitisk synpunkt, men att de allmänna utrikespolitiska skälen mot export gör sig gällande med olika styrka i skilda fall beroende på förhållandena i mottagarlandet m.m. Även hänsynen till Sveriges neutralitet talar i viss utsträckning mot export av krigsmateriel. Det konstateras emellertid att neutralitetspolitiska skäl också kan anföras till stöd för sådan export i den mån den bidrar till att vidmakthålla försvarsberedskapen. I propositionen slås sammanfattningsvis fast att beredskapshänsyn utgör ett vägande skäl för att tillåta en viss export av krigsmateriel.

Det konstateras i samma proposition att ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska överväganden stärker argumenten för en viss export, men att de inte bör anses i sig avgörande. Under utskottsbehandlingen (UU 1971:21, s. 9f) förklarades, med anledning av ett motionsyrkande, att det förhållandet att svensk vapenexport i vissa fall skulle kunna bidra till att stärka små länders oberoende och självständighet gentemot stormakterna inte stred mot tankegångarna i propositionen.

Vid slutet av 1950-talet användes ungefär hälften av försvarsanslaget för att skaffa materiel. Denna andel minskade till slutet av 1970-talet till en tredjedel. Detta, tillsammans med ökat importbehov på grund av växande utrikeshandel och större arbetsfördelning på det industriella området, medförde svårigheter att behålla försvarsindustrins kapacitet. Vidare framhölls i 1981/82 års proposition kostnaderna för forskning, utveckling och tillverkning av krigsmateriel. Eftersom den kostnadstäckning som kunde ske genom långa serier begränsades av såväl försvarets ekonomi som dess behov fanns flera skäl för viss export.

I proposition 1981/82:196, s. 6, betonades vikten av en hög beredskapsnivå inom försvarsindustrin; den var ett avgörande skäl för att tillåta en begränsad export. Industrin och dess kapacitet borde i huvudsak vara anpassad till den svenska försvarsmaktens behov, men även en anpassad industri gav utrymme för viss export. Därigenom uppnåddes längre serier och kostnadssänkningar. Det framhölls emellertid att tillverkning av krigsmateriel i Sverige enbart för den utländska marknaden inte var förenlig med vare sig vår utrikes- och neutralitetspolitik eller vår försvarspolitik.

Skälen för en viss export av krigsmateriel har även dryftats senare och utan samband med reglerna och riktlinjerna för denna export. I anslutning till 1987 års försvarsbeslut framhölls t.ex., som tidigare nämnts, nödvändigheten av en viss export för att bevara väsentliga delar av försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga.

2.5 Försvarsindustriell utlandssamverkan

Försvarsindustrins internationella verksamhet — för vilken utredningen använder den samlade beteckningen utlandssamverkan — har många olika former. *Export* är en form av utlandssamverkan, *licensgivningen* annan. I det senare fallet delar industrin med sig av sitt kunnande. För att tillförsäkra industrin och försvaret information om teknikutveckling och teknologi som annars inte skulle vara tillgänglig inom landet *importeras* komponenter, delsystem och komplett utrustning. Vidare *samarbetar* svensk industri med industrier och myndigheter i utlandet. Det kan gälla t.ex. gemensam utveckling och produktion av materiel eller utbyte av teknik och teknologi. De stigande kostnaderna för utveckling och produktion har medverkat till ett ökat samarbete med andra länder, genom längre serier minskas särskilt styckkostnaden för utveckling.

I prop. 1986/87:95 (s. 133) om totalförsvarets fortsatta utveckling uttalades bl.a. följande:

Industrin har under lång tid kunnat utveckla och tillverka en övervägande del av den försvarsmateriel vi behövt. Försvarsindustrin har dock liksom övrig industri allt starkare behov av ett samarbete med utländsk industri. Inköp utifrån av tekniskt kunnande, komponenter och delsystem väntas i framtiden öka i omfattning. Detsamma gäller, i viss utsträckning, samutveckling mellan svensk och utländsk industri. Som alternativ till import bidrar samarbete med utländsk industri till att inom landet bevara och befästa systemkompetenser som annars i längden inte skulle kunna upprätthållas.

Det konstateras vidare i propositionen att utveckling och tillverkning av försvarsmateriel, oavsett om det sker inom landet eller i samverkan med andra länder, tillför Sverige ett brett tekniskt kunnande, att försvarsindustrin därmed bidrar inom viktiga områden — inte minst på högteknologiområdet — till det svenska näringslivets utveckling samt att en inhemsk försvarsindustriell verksamhet även i övrigt ger landet samhällsekonomiska fördelar.

I anslutning till dessa synpunkter framhöll även försvarsutskottet i sitt av riksdagen godtagna betänkande (FöU 1986/87:11, s. 127, rskr. 310) att samarbete med utländsk industri är ett alternativ till import. Hög teknisk och industriell kompetens är en förutsättning för effektivt samarbete. Vidare behandlades dels betydelsen av att villkoren för

samarbete inte begränsade möjligheterna att fullfölja vår neutralitetspolitik, dels det angelägna i att utlandssamarbetet fördelas på flera länder.

Vid samverkan i fråga om försvarsteknik och försvarsmateriel medverkar regeringar, myndigheter och företag. Samarbetet på företagsnivå kartlades ingående i betänkandet Försvarsindustrins utlandsverksamhet (SOU 1987:8). Den svenska försvarsindustrin hade i början av 1986 ingått 59 överenskommelser om samarbete — s.k. joint ventures — med tillverkare i utlandet. Denna form av samverkan ökade mycket starkt 1984—1986, då träffades drygt 70 procent av överenskommelserna. JAS-projektet hade stor betydelse för denna utveckling. Samarbetet var i hög grad koncentrerat till företag i Västeuropa och Nordamerika. USA var det ledande landet, men den svenska försvarsindustrin träffade nästan lika många avtal med företag i Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland.

I avsnitt 3.4 beskrivs företagens utlandssamarbete, dess innehåll och utvecklingen under de senaste åren. Uppgifterna ger vid handen att samarbetet har ökat även 1986—1989.

Riktlinjerna för export av krigsmateriel är främst avsedda att vägleda vid en tillståndsprövning från fall till fall. Utlandssamverkan har emellertid med tiden allt mindre haft karaktären av rena exportaffärer. Inslaget av fleråriga åtaganden har ökat. Det förekommer såväl upplåtelser och överlåtelse av tillverkningsrättigheter (licenser) — för vilka tillstånd krävs sedan 1983 — som andra former av utlandssamverkan. Det är i regel köparlandet som kräver att en export förenas med licens-tillverkning i någon utsträckning. Vidare förekommer kompensationsaffärer (s.k. motköp) — även av annat än krigsmateriel — i ökad omfattning vid vapenexport. Utvecklingen mot utvidgat samarbete med utländska företag kommer uppenbart också att fortsätta. Detta skapar bindningar och hänsyn till samarbetsländerna samt en långsiktighet i dessa bindningar som med de nuvarande riktlinjerna har medfört olika svårigheter. En av dem är export till tredje land av en i samarbete framtagen vara.

Medborgarkommissionen (SOU 1988:15, s. 255) pekade på behovet av en reglering av samarbete med utgångspunkt från det svenska försvarets behov och en utrikespolitisk bedömning. Vidare framhölls att vidareexportfrågor rimligen måste lösas med beaktande av alla inblandade parter nationella lagstiftning beträffande export av krigsmateriel, att ett ensidigt hävdande av svensk lagstiftning torde göra samarbete i det närmaste omöjligt samt att Sverige aldrig skulle kunna acceptera att en stat som vi importerar krigsmateriel från eller samutvecklar krigsmateriel tillsammans med ställer sådana krav att vårt utnyttjande av materielen, i fred som krig, äventyras.

Närmare om begrepp m.m.

Uttrycken samarbete och samarbetsavtal används ibland även för säkerhetsskyddsöverenskommelser och s.k. paraplyavtal samt om den verksamhet som bedrivs i vissa kommissioner. I samtliga dessa fall är det fråga om överenskommelser mellan regeringar och myndigheter som faller utanför utredningens uppdrag.

Säkerhetsskyddsöverenskommelser är en reglering till skydd för ett eller flera länders försvarshemligheter. Sverige har slutit sådana avtal med ett femtontal länder. I regel finns ett huvudavtal på regeringsnivå samt avtal med tillämpningsbestämmelser på myndighetsnivå. Därutöver prövas i det särskilda fallet vilken information som kan lämnas ut av ett företag eller en myndighet.

Överenskommelser mellan regeringar eller myndigheter om *utbyte av militärteknisk information m.m.* (paraplyavtal) är sekretessbelagda. De ger en allmän möjlighet att utröna behovet av och förutsättningarna för mer kontinuerligt utbyte av information om forskning, utveckling och produktion inom olika teknikområden. Finns det intresse för närmare samverkan på ett avgränsat område sluts s.k. projektavtal. I förlängningen av sådana avtal kan industriföretag komma att medverka.

Sverige har på regerings- eller myndighetsnivå träffat särskilda överenskommelser med bl.a. Norge, Österrike, Schweiz, USA och Australien om utbyte av information, strävan efter gemensam forskning, utveckling och anskaffning m.m., varvid även handelsfrågor kan ingå, samt bildat *bilateral kommissioner* som initierar t.ex. projektavtal.

Svenska industriföretag kan inleda samarbete — med utländskt företag, utländsk myndighet eller annat land — om utveckling, tillverkning och marknadsföring m.m. av krigsmateriel samt avtala om inköp och leveranser i utlandet. I några fall har sådana *samarbetsavtal*, som innefattat betydande export, godkänts av regeringen. Denna typ av samarbete omfattas av utredningens uppdrag. I anslutning till sådana avtal har i några fall ländernas regeringar ingått en mellanstatlig överenskommelse till stöd för samarbete. Där kan avhandlas t.ex. förutsättningarna för utförsel inom ramen för företagets avtal och köparens rätt att förfoga över materielen.

Planer på samverkan mellan svensk försvarsindustri och en utländsk part förutsätter i regel förr eller senare att svensk myndighet medverkar. I ett inledande skede är företaget ofta beroende av ett medgivande att dela med sig av uppgifter som är sekretesskyddade med hänsyn till det svenska försvaret. Ett samarbetsavtal innefattar oftast tillståndspliktig verksamhet såsom utvecklingsuppdrag, licensupplåtelse eller export av varor. Det är därför en naturlig tanke att sådana samarbetsavtal skall prövas. Enligt vad som upplysts kontaktar också företagen KMI för underhandsbesked innan samarbetsavtal ingås. Vid sidan av detta finns ett oreglerat område där kunskap överförs. Det kan t.ex.

gälla konsultverksamhet samt försäljning av systemlösningar. Sådan *kunskapsöverföring* är en särskild del av utredningens uppdrag och behandlas närmare i ett senare sammanhang (avsnitt 7.2). Detsamma gäller uppdraget enligt direktiven att belysa principerna och formerna för *regeringsöverenskommelser till stöd för försvarsindustriellt samarbete* (avsnitt 9.2).

Industriell *samverkan i samband med upphandling* har blivit allt vanligare i takt med att köpare av krigsmateriel ställer krav på kompensationsaffärer. Regeringen har genom ett beslut den 22 september 1983 gett försvarets materielverk en samordnande uppgift i dessa sammanhang vid svenska inköp. Det bör anmärkas att kompensationsaffärer i sig kan ge upphov till export eller import som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Samarbete — nuvarande reglering m.m.

Redan i 1971 års riktlinjer (prop. 1971:146, s. 20) noterades att samarbete med företag i andra länder skulle kunna bli nödvändigt. Departementschefen anförde:

I ett sådant samarbete måste samarbetspartnern komma med på ett mycket tidigt stadium. Vid samarbetsavtal mellan företag i Sverige och i andra länder om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel bör sådan utförsel till det andra landet som föranleds av avtalet medges oavsett förhållanden som tidigare angivits som hinder för krigsmaterielexport. Dock gäller även i detta fall de tidigare angivna ovillkorliga exporthindren. Avtal av detta slag förutsätter en mycket restriktiv prövning vid val av utländsk samarbetspartner. Jag förutsätter att avtalen alltid skall underställas Kungl. Maj:t och att myndigheterna skall ha full insyn i den svenska samarbetspartners verksamhet.

Vid riksdagsbehandlingen förklarade sig utrikesutskottet utgå från att vederbörande myndigheter kommer att begagna sina möjligheter att förhindra att avtal om produktionssamarbete eller licensupplåtelser utnyttjades för att kringgå exportförbudet. Vid 1981/82 års översyn av riktlinjerna tillkom att regeringen bör inhämta utrikesnämndens råd i fråga om samarbetsavtal.

Rättsläget kan beskrivas på följande sätt. Det krävs i dag formellt inte något regeringstillstånd för samarbetsavtal med mindre samarbetet omfattar utvecklingsuppdrag, licensupplåtelse eller utförsel av krigsmateriel. Industriföretagen begär emellertid, som nämnts, oftast besked om KMI:s inställning till ett planerat samarbetsavtal.

Såväl 1984 års försvarskommitté (SOU 1987:9, s. 108f) som utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet (SOU 1987:8, s. 97ff) föreslog att regeringen skall pröva samarbetsavtal. Prövningen skulle bl.a. gälla projektets förenlighet med svensk utrikes- och försvarspolitik samt säkerhetsskyddet — dvs. det andra landet som samarbetspartner — och villkoren för export. I prop. 1987/88:154 (s.

43f) föreslogs emellertid inte någon reglering av försvarsindustriellt samarbete. För närvarande gäller, enligt ett uttalande i propositionen, att — i avvaktan på en ny reglering — vid regeringens prövning av samarbetsavtal särskild uppmärksamhet skall ägnas eventuell vidareexport av svensk materiel eller materiel som har satts samman eller tillverkats på grundval av svenska licenser. Sådan vidareexport skall endast få förekomma till länder som i övrigt uppfyller kraven för krigsmaterielexport från Sverige. Undantag från denna regel kan endast komma i fråga i fall då samarbetet är av utomordentlig säkerhetspolitisk vikt för Sverige. Utrikesnämnden bör alltid höras i sådana ärenden.

Utrikesutskottet (UU 1987/88:30, s. 22) framhöll med anledning av motionsyrkanden bl.a. att syftet med samarbetsavtal självfallet inte får vara att kringgå intentionerna i Sveriges politik på krigsmaterielområdet. Dessutom angavs en utgångspunkt för regeringens godkännande av samarbetsavtal i avvaktan på nya riktlinjer. En gemensam utveckling eller tillverkning av en ny eller delvis ny produkt skall ske på ett område som är av säkerhetspolitisk betydelse för vårt land. Samtidigt uttalades att det behövs klarare och mer entydiga regler än dem som finns i 1971 års riktlinjer.

Frågeställningar kring samarbetsavtal

Det finns i princip fyra sätt att skaffa försvarsmateriel. Det är inhemsk utveckling och tillverkning, licenstillverkning, utveckling och tillverkning tillsammans med utländsk part samt direktimport. I JAS-projektet finns framträdande exempel på samarbete mellan svensk industri och flera utländska företag (motor, vingar, radar m.m.). Samarbetsprojekt av påtagligt intresse för det svenska försvaret har vidare förekommit på robotområdet.

Risken för svenskt *utlandsberoende* har angetts som ett av problemen i samband med internationellt samarbete. Till skillnad från direktimport ger emellertid samutveckling utrymme för att svensk industri tillgodogör sig kunskaper för att vidareutveckla och underhålla materielen. På så sätt anses intresset av en så långt möjligt bevarad självständighet tillgodoses bättre genom samarbete än vid direktimport. Licenstillverkning ger inte heller samma utrymme som samutvecklingsprojekt för ökat kunnande. Den innefattar dessutom ofta inte de allra senaste tekniska rönen och anses vara en förhållandevis dyr förvärvsform. Vid samarbete länder emellan finns vidare möjligheten att vart och ett av länderna förser t.ex. en gemensamt framtagen robot med egna enheter för skydd mot störning etc. Den avgörande omständigheten från beroendesynpunkt vid utlandssamarbete är för Sveriges del, vid sidan av ensidiga bindningar, kontinuerlig tillförsel av den materiel som partnern tillhandahåller.

Så långt om den svenska sidan av problemet. Den motsvarande frå-

gan ställs naturligtvis också av den med vilken samarbetet sker. Även det landet och dess industri är beroende av en *garanterad tillförsel* av det som är Sveriges del i samarbetet. Därför uppkommer den situation som ledde fram till en omfattande debatt i samband med AB Bofors' Indienorder. Fråga uppkom vilka garantier som från den svenska regeringen kunde ställas för tillstånd till utförsel inte bara vid ett enstaka tillfälle, utan även framgent. För att reglera bl.a. detta ingick länderna, i anslutning till företagets försäljnings- och samarbetsavtal med den indiska staten, en mellanstatlig överenskommelse (Memorandum of Understanding, MoU). Den del av överenskommelsen som innefattar de s.k. leveransgarantierna har kommenterats av såväl medborgarkommissionen (SOU 1988:15, s. 192f) som konstitutionsutskottet (KU 1987/88:40, s. 29ff och s. 38ff).

Den tredje punkten, som kanske är den som hittills har orsakat de största svårigheterna, har också med våra exportregler att göra. Hos KMI väcks följande fråga allt oftare: Under vilka förutsättningar kan Sverige, med sin restriktiva syn på urvalet av de länder som kan komma i fråga som mottagare av svensk krigsmateriel, medge utförsel av komponenter eller delsystem till samarbetslandet? Även i detta fall förutsätter mottagarlandet en långsiktighet och förutsebarhet i den svenska synen. Det säger sig självt att samarbete inte inleds med länder som inte kan komma i fråga som köpare av svenska vapen. Förhållandena i mottagarlandet kan emellertid ändra sig. Den situationen framstår ändå som hanterlig och har förutsatts i riktlinjerna. Två av huvudprinciperna för svensk vapenexport är att endast stater eller av en stat godkänd importör kan vara köpare samt att garantier skall finnas för att det som exporteras kommer till slutlig användning i mottagarlandet. För att tillgodose detta avkrävs köparen s.k. slutanvändarintyg. I proposition 1987/88:154 — varigenom bruket av sådana intyg byggdes ut — anges (s. 24ff) att export av svenska vapen endast skall ske till länder vars regeringar har åtagit sig att se till att vapnen inte exporteras vidare.

Det har noterats att även om många länder har ungefär samma restriktioner som Sverige för vapenexport, så kan tillämpningen vara olika. Om samarbetspartnern har från sina utgångspunkter befogade anspråk på att — inom ramen för de där rådande exportreglerna — få *exportera slutprodukten till tredje land* måste tas i beaktande möjligheten av att detta tredje lands förhållanden är sådana att utförsel direkt dit från Sverige inte skulle medges.

I en sådan situation kan de nyss redovisade huvudprinciperna för svensk vapenexport inte följas. Det bör i detta sammanhang erinras om att en liknande situation föreligger vid export av krut och sprängämnen. De är insatsvaror vid tillverkning av ammunition m.m., och har föranlett ett särskilt förfarande. Köparen får intyga att varan skall användas i egen produktion i mottagarlandet och inte exporteras vidare separat, utan först efter bearbetning eller montering etc.

Under senare år har, som redan nämnts, hävdats en strängare syn än tidigare när det gäller samarbete. En utgångspunkt är att det skall föreligga ett uttalat svenskt säkerhetspolitiskt intresse för samarbetet. Omständigheter som beaktas vid den svenska bedömningen är hur stor betydelse den inhemska medverkan har för slutprodukten. Den kan i tillverkningsfallen skifta, från en enstaka komponent, via delsystem till stora system med en avgjord svensk identitet. Importalternativ och kostnadsaspekter behöver också vägas in vid en sådan prövning.

Leveransgarantier för krigsmaterielexport

I 1971 års riktlinjer (prop. 1971:146, s. 19f) konstateras att det, för att svensk krigsmaterielindustri skall kunna verka på exportmarknaden inom i övrigt angivna ramar, är angeläget att köparna har goda garantier för att de får reservdelar till inköpt materiel. Därför skall sådana reservdelar få exporteras oavsett de förhållanden som utgör villkorliga hinder för export. I det sammanhanget diskuterades också förutsättningarna för att avbryta påbörjade eller kontrakterade leveranser. Ett utfärdat exporttillstånd bör dras in, förutom vid ovillkorliga hinder för export, endast om mottagarstaten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. I fall av väpnad konflikt — dvs. krig — gavs dock utrymme för att inte dra in tillståndet om det är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt. Mottagarlandets behov av så långt möjligt tryggade leveranser har, som framgått tidigare, också föranlett särskilda uttalanden i riktlinjerna för leveranser inom ramen för samarbetsavtal. I detta sammanhang bör också erinras om att i praxis vid tillståndsgivning ammunition har behandlats på samma sätt som reservdelar.

Redan något år efter det att 1971 års riktlinjer lagts fast uppkom en livlig debatt om villkoren för svenskt deltagande i den s.k. Eurofighter-affären. Den innefattade planer på samarbete mellan svenska försvarsindustriföretag och företag i Danmark, Norge, Nederländerna och Belgien vid tillverkning av en jaktversion av Viggen. Efter ingående överväganden bl.a. om vad neutralitetsrätten bjöd förklarade den svenske försvarsministern i december 1974 i brev till sina kolleger i de andra länderna att det enda ovillkorliga hinder som skulle kunna uppstå var ett beslut i FN:s säkerhetsråd, ett fall som bedömdes som osannolikt. Vidare utfästes exporttillstånd samt garanterades från den svenska regeringens sida att de svenska företagen skulle uppfylla sina åtaganden. Dessutom gavs vissa prisgarantier på de delar som skulle tillverkas i Sverige. Något samarbete med de fyra NATO-länderna kom emellertid inte till stånd.

Vid slutet av 1970-talet och 1980 diskuterades åter samarbetsavtal i samband med några tillämnade, stora exportaffärer. En gällde ubåtar

till Indien. Inte heller den blev av, men det fanns ett utkast till överenskommelse mellan regeringarna. I detta hänvisades till de ovillkorliga hindren.

Regeringen har slutit tre mellanstatliga överenskommelser i anslutning till samarbetsavtal. Två av dem ingicks 1985 med Australien (robotar resp. ubåtar), det tredje 1986 med Indien (fälthaubitsar). Till grund för de förra överenskommelserna ligger samarbetsavtal om utveckling, anskaffning och produktion, vilka har godkänts av regeringen, mellan AB Bofors resp. dåvarande Kockums AB och Australien.

AB Bofors slöt i konkurrens med utländska företag ett kontrakt med det indiska försvarsministeriet om leverans av cirka 400 pjäser (haubits FH 77 B) med tillhörande fordon, ammunition och annan materiel. Det avtalades också om licensoptioner för tillverkning av ett stort antal haubitsar. Vidare ingicks bl.a. ett samarbetsavtal mellan AB Bofors och Indiens president.

Samarbetsavtalet avser leveranser, överföring av kunskap och produktion samt utbyte av information och erfarenheter på en rad områden. Det gäller bl.a. fortsatt utveckling och förbättring av haubitssystemet samt erfarenheter beträffande såväl användning, underhåll och tillförlitlighet som produktion och produktionsmetoder. AB Bofors skall årligen rapportera till KMI om samarbetet.

Regeringen har godkänt samarbetsavtalet. I den mellanstatliga överenskommelsen bekräftas att de villkorliga hindren för export av krigsmateriel och överföring av teknologi som anges i propositionerna 1971 och 1981/82 inte är tillämpliga på ett sådant samarbetsavtal. Vidare försäkras att, enligt propositionerna, endast de ovillkorliga hindren — förpliktelser i ett internationellt avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd samt internationell lag såsom den definieras i Haagkonventionerna, dvs. folkrättsliga regler om export från en neutral stat under krig — gäller för ett godkänt samarbetsavtal. Samtidigt bekräftas att varken något internationellt avtal eller internationell rätt medför, eller kommer att medföra, restriktioner för Sverige som är av betydelse för samarbetsavtalet. Om emellertid ett beslut av FN:s säkerhetsråd som är tillämpligt i fråga om programmet skulle fattas, kommer Sverige att vara bundet av det. Vidare gör de båda regeringarna olika slags utfästelser. Den svenska regeringen har gjort vissa åtaganden för att säkra leveranserna. Sverige har utfäst sig att ge erforderliga exporttillstånd under förutsättning att det återstående ovillkorliga exporthindret inte föreligger. Indien har försäkrat att från AB Bofors förvärvad materiel inte skall föras vidare till tredje land utan den svenska regeringens godkännande.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att svenska regeringar i samband med stora leveranser m.m. vid ett flertal tillfällen har lämnat eller varit beredda att lämna garantier för att, med vissa undantag, utförseltillstånd skall ges. Vid något tillfälle har regeringen i anslutning till förhandlingar om en samarbetsöverenskommelse med en annan

stat varit beredd att ge vissa försäkringar till stöd för de svenska bolagens leveransåtaganden.

Det har gjorts gällande att den bilaterala överenskommelsen med Indien inte står i överensstämmelse med riktlinjerna för svensk vapenexport och att samarbetsavtalets innehåll inte motsvarar beskrivningen i 1971 års riktlinjer. Överenskommelsen skulle främst ha tillkommit i syfte att trygga leverans av materielen i fråga. Konstitutionsutskottet (KU 1987/88:40, s. 38f) anförde:

... en förskjutning i synen på samarbetsavtal i samband med stora exportaffärer har ägt rum under årens lopp. Det har sålunda i förhållande till 1971 års riktlinjer lagts mindre vikt vid kravet på tekniskt produktionssamarbete mellan företag i Sverige och i andra länder, medan en större vikt har lagts vid önskemålet om säkra leveranser av krigsmateriel även om berört land skulle komma i en konfliktsituation. De överväganden som olika regeringar har gjort alltsedan början av 1970-talet har präglats av att stor hänsyn från svensk sida måste tas till ett köparlands önskemål om säkra leveranser.

Statsministern har vid utfrågningen inför utskottet uttalat att om man inte från svensk sida är beredd att så långt möjligt tillmötesgå sådana önskemål har man mot bakgrund av den internationella konkurrensen på vapenexportområdet ingen möjlighet att få till stånd en exportaffär av den storleksordning det nu är fråga om.

Den med Indien ingångna bilaterala överenskommelsen innebär som tidigare nämnts att endast ett av de s.k. ovillkorliga hindren som uppställts i riktlinjerna för svensk vapenexport, nämligen ett beslut av FN:s säkerhetsråd, skulle förhindra affärens fullföljande. Enligt konstitutionsutskottets bedömning skulle det ha varit av värde om behovet av den typ av avtal det nu är fråga om — dvs. leveranssäkerhetsavtal — på ett tidigare stadium hade blivit föremål för en mer inträngande prövning av regering och riksdag.

— — —

En annan fråga som gäller godkännandet av samarbetsavtalet och överenskommelsen med Indien är huruvida det krav som uppställts i riktlinjerna för svensk vapenexport i fråga om insyn m.m. från svensk sida i samarbetspartners verksamhet är uppfyllt. Utskottet finner att så är fallet genom att Indien har försäkrat att krigsmaterielen i fråga inte skall föras vidare till tredje land utan den svenska regeringens medgivande.

— — —

Utskottets granskning har visat att det föreligger ett starkt behov av en ingående översyn av de svenska vapenexportreglerna bl.a. när det gäller samarbetsavtal i samband med omfattande exportaffärer. Enligt utskottet bör förutsättningarna i framtiden för att över huvud taget få sluta sådana samarbetsavtal och frågan om leveransgarantier ses över.

2.6 Neutralitetsrättsliga regler m.m.

Folkrättsliga restriktioner för export av krigsmateriel

Neutralitet är ett begrepp som för sin formella tillämpning förutsätter krigstillstånd. Den svenska neutralitetspolitiken — som vi själva utfor-

mar — syftar till att i fredstid skapa så goda förutsättningar som möjligt för att Sverige skall kunna upprätthålla neutralitet vid krig i vår del av världen. Genom alliansfrihet i fred görs vår strävan att vara neutrala i krig trovärdig.

Betänkandet avgivet av 1979 års krigsmaterielexportkommitté innehåller ett avsnitt om de folkrättsliga regler som ålägger neutrala stater restriktioner för deras export av krigsmateriel (SOU 1981:39, s. 43ff). Som där sägs följer av 1907 års Haagkonventioner vissa neutralitetsrättsliga restriktioner. De innebär att neutral stat inte får överlåta krigsmateriel till krigförande. Däremot behöver den neutrala staten inte vare sig förbjuda sina medborgare eller företag att exportera krigsmateriel till krigförande eller kontrollera handel eller export av sådan materiel.

Skyldigheten att iaktta konventionernas förbud inträder först vid krigsutbrott och måste tillämpas likformigt mot alla krigförande. I princip förutsätter den att staten i fråga har avgett neutralitetsförklaring. Sådan förklaring torde numera dock knappast utgöra ett formkrav. En officiell underrättelse om att staten i fråga avser vara neutral torde vara tillfyllest. Av neutralitetsreglerna följer att Sverige i fredstid inte kan göra utfästelser gentemot annan stat om deras infriande skulle innebära brott mot reglerna.

Gränsdragningen i Haagkonventionerna mellan statlig och enskild exportör syns förvisso egendomlig i våra dagar. Det kan med skäl anses tvivelaktigt om vid ett krig mellan exempelvis stormaktsblocken export av AB Bofors till det ena blocket måste accepteras av det andra medan det däremot skulle kunna göras gällande att export från en industri, som är helägd eller styrd av svenska staten såsom FFV, skulle innebära neutralitetsbrott av Sverige. Hur krigförande stormakt kan se på neutralitet och neutralitetsregler i praktiken visade sig under det senaste världskriget. Professor Wilhelm Carlgren, som på regeringens uppdrag utarbetat en historisk undersökning om Sveriges utrikespolitik under andra världskriget, ger i sin bok *Svensk utrikespolitik 1939—1945* följande sammanfattning under avsnittet *Neutralitet och praktisk politik*:

Som synes hade stormakternas politik gentemot Sverige under krigsåren vitt skilda utgångspunkter. Ändå kan en påtagligt likartad prägel noteras. För dem alla hade Sverige endast sekundärt strategiskt intresse; ingen ansåg Sveriges besättande eller krigsdeltagande på den egna sidan som oundgängligt för segern. De nöjde sig alla, låt vara mer eller mindre klandrande, med Sveriges föresats att inte bli indraget i kriget och icke överväga anslutning till någon motpart. Vad de främst alla bevakade — fastän från helt motsatta linjer — var Sveriges handel med och andra tillmötesgåenden gentemot Tyskland. Och i denna bevakning handlade de efter samma mönster. De krävde att Sverige respekterade inte så mycket neutralitetsregler som maktpositioner. Var de i krigslyckans skugga krävde de respekt för neutralitetsförpliktelser, var de i segerläge krävde de respekt för sin maktställning, men alla erkände de facto — de kunde självfallet inte göra det uttryckligen — att

Sverige i val mellan hänsyn till den ena eller den andra måste väja undan för den för ögonblicket starkare. Neutralitetsreglerna bedömde och behandlade de efter konjunkturpolitisk måttstock. Svenska avsteg från reglerna mättes efter den nytta eller den olägenhet, som dessa avsteg innebar för vederbörande stormakts egna intressen. Svenska föreställningar rörande deras egna neutralitetskränkningar gentemot Sverige besvarade de med förnekanden eller tillbakavisanden, erkännanden eller beklaganden, allt efter vad som passade in i deras aktuella politik.

I stormakternas handlingsmönster vägde alltså — det förtjänar att ånyo understrykas — respekt för aktuell maktbalans och aktuella maktintressen vida över respekt för neutralitet och neutralitetsregler. Ett litet land, som ville med bevarad frihet och självständighet överleva ett världskrig, måste i förekommande fall tillämpa motsvarande värderingar.

Utöver vad som följer av Haagkonventionernas neutralitetsregler finns vissa andra folkrättsliga restriktioner för krigsmaterielexport. I princip står det varje stat fritt att tillåta eller själv genomföra sådan export. På ett speciellt område, beträffande kärnvapen, föreligger en internationell överenskommelse till vilken Sverige har anslutit sig, nämligen 1968 års icke-spridningsavtal. Dess huvudsyfte är att förebygga spridning av kärnvapen och att främja internationellt samarbete för kärnenergens fredliga utnyttjande.

Det har förekommit att FN:s generalförsamling och säkerhetsråd uppmanat medlemsstaterna att avstå från eller hindra vapenexport. Enligt organisationens stadga är medlemsstaterna skyldiga att efterkomma beslut av säkerhetsrådet. Det enda beslut av säkerhetsrådet som gäller i dag avser, som tidigare nämnts, förbud att exportera vapen till Sydafrika.

De ovillkorliga hinder som ställs upp i gällande riktlinjer för krigsmaterielexport går utöver vad som åligger en neutral stat enligt neutralitetsreglerna. Regeringen följer ett beslut av FN:s säkerhetsråd om exportförbud eller andra restriktioner liksom åtaganden av denna natur i internationella överenskommelser till vilka Sverige har anslutit sig även om åtagandet inte har transformerats till svensk rätt.

Krigsmateriel och handelspolitik

Sveriges handelspolitiska åtaganden är i första hand gjorda i GATT-överenskommelsen, i frihandelsavtalet med EG och i EFTA-konventionen.

I GATT-överenskommelsen, vars huvudprinciper är avskaffande av import- och exportrestriktioner, mest gynnad nationsbehandling och icke-diskriminering, medges i artikel XXI undantag från gjorda åtaganden om dessa sker i säkerhetssyfte. I artikeln sägs:

Ingen bestämmelse i detta avtal skall tolkas såsom innebärande hinder för avtalslutande part att vidtaga åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen där sådana åtgärder avser handel

med vapen, ammunition eller krigsmateriel samt sådan handel med andra varor som direkt eller indirekt äger rum i syfte att tillgodose militära behov.

Också i Sveriges frihandelsavtal med EG görs undantag för krigsmateriel. I artikel 21, som är något annorlunda utformad än motsvarande artikel i GATT, sägs:

Ingen bestämmelse i detta avtal skall hindra en avtalsslutande part att vidta åtgärder a) som parten anser nödvändiga för att förhindra yppande av upplysningar i strid med sina väsentliga säkerhetsintressen, b) som hänför sig till handel med vapen, ammunition eller krigsmateriel eller till sådan forskning, utveckling eller produktion som är oundgänglig för försvarsändamål, under förutsättning att dessa åtgärder icke ändrar konkurrensvillkoren för varor som icke är avsedda för specifikt militära ändamål samt c) som parten anser väsentliga för sin säkerhet i krigstid eller vid allvarlig internationell spänning.

I Romfördraget, som reglerar förhållandena mellan EG:s medlemsländer, görs också undantag från principen om fri varucirkulation för krigsmateriel. Artikel 223 i fördraget har samma formuleringar som återfinns i frihandelsavtalets artikel 21, styckena a och b. EG:s ministerråd har i en särskild, hemlig lista angett de produkter som omfattas av undantagsbestämmelserna.

I EFTA-konventionens artikel 18 behandlas de undantag i säkerhets-syfte som får göras EFTA-länderna emellan. Artikeln påminner starkt om formuleringarna i frihandelsavtalet.

Ingen bestämmelse i denna konvention skall hindra en medlemsstat att vidta åtgärder, vilka den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen, där sådana åtgärder a) vidtagas för att förhindra yppandet av upplysningar, b) avse handel med vapen, ammunition eller krigsmateriel eller avse sådan forskning, utveckling eller tillverkning som är oundgänglig för försvarsändamål, under förutsättning att åtgärderna icke inbegripa tillämpning av importtullar eller kvantitativ begränsning av importen, utom då sådan begränsning är tillåten enligt artikel 12 eller medges genom beslut av Rådet, c) — — — , d) vidtagas i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna.

Som framgår av de redovisade avtalen på det handelspolitiska området undantas handeln med krigsmateriel från de generella förpliktelserna.

3 Försvarsindustrin

3.1 Den svenska försvarsindustrin

Med försvarsindustri kan i vid bemärkelse åsyftas sådan industri som tillgodoser totalförsvarets behov. Normalt avses dock den industri som för försvarsmaktens räkning utvecklar, producerar och vidmakthåller försvarsmateriel. Försvarsindustrin omfattar med denna avgränsning företag med verksamhet inom produktområden som vapen och ammunition, system för spaning, målinmätning och ledning samt militära flygplan, fartyg och fordon. I försvarsmateriel innefattas, som nämnts i avsnitt 2.1, dels krigsmateriel, med enbart militär användning, dels övrig försvarsmateriel, som också har civil användning.

Sverige har en för landets storlek förhållandevis väl utvecklad försvarsindustri. Den ingår också i vår industriella tradition, en del av FFV-koncernen har t.ex. anor från 1500-talet. Vapenproduktionen i Bofors inleddes i slutet av 1800-talet, ubåtar började konstrueras vid Kockums varv i Malmö redan på 1910-talet och en svensk militär flygindustri skapades i Linköping och Trollhättan på 1930-talet.

Vid början av 1930-talet var Sveriges andel av världshandeln med vapen och ammunition över 10 procent. I huvudsak svarade det största privata företaget, AB Bofors, för exporten. Från försvarspolitisk synpunkt sågs tillverkningen av militär materiel inom landet som en stor tillgång. Industrin kunde leverera modern materiel och utgjorde en betydande resurs vid mobilisering. Det tyska ägarinflytandet i AB Bofors och i några mindre företag ansågs dock vara ett problem och det avvecklades genom olika åtgärder från mitten av 1930-talet.

Svårigheterna att importera försvarsmateriel inför och under det andra världskriget ledde till en kraftig uppbyggnad av försvarsindustrin. Under efterkrigstiden har den militärpolitiska situationen i Europa motiverat ett fortsatt starkt svenskt försvar, vars materielförsörjning baseras på en kvalificerad inhemsk försvarsindustri.

Den svenska försvarsindustrin har i dag förmåga att ta fram stora och komplexa system för det svenska försvaret. Inom landet finns kompetens att utveckla och producera bl.a. stridsflygplan, ubåtar, artilleri, stridsfordon och olika typer av robotar samt att underhålla och successivt modernisera försvarets materiel. Delsystem kan levereras från oli-

ka svenska företag eller importeras, varvid det systemansvariga företaget står för den tekniska samordningen. Denna s.k. systemsammanhållande förmåga är relativt unik för ett land av Sveriges storlek. Ett annat kännetecken för försvarsindustrin är den stora andelen utvecklingsarbete. Denna är med få undantag betydligt större inom försvarsindustrin än inom andra industrisektorer.

Tillverkningen av försvarsmateriel hade enligt uppgifter från de större försvarsindustriföretagen i landet (se tabell 3.1) 1988 ett fakturerat värde av cirka 16 400 milj. kr. Drygt hälften av försvarsmaterielen exporterades, resten upphandlades av försvarsmakten. Krigsmateriel utgjorde tre fjärdedelar av såväl tillverkningen som exporten. Exporten varierar dock mellan olika produktområden. Vapen-, fordons- och elektronikindustrin är mer exportberoende än flyg- och fartygsindustrin. De senares export har dessutom uppvisat stor variation över tiden.

Leveranser till det svenska försvaret och olika exportmarknader skapade 1988 en direkt sysselsättning med försvarsmateriel inom industrin om cirka 26 000 personår, i allt väsentligt inom de företag som framgår av tabell 3.1. Genom underleverantörssamband kom här till en indirekt sysselsättning i olika branscher, uppskattningsvis något mer än 10 000 personår, varav huvuddelen i verkstadsindustrin. Av de 26 000 personåren avsåg inemot 7 000 forskning och utveckling (FoU), cirka 15 000 direkt produktion samt återstoden administration, försäljning etc.

Den sammanlagda sysselsättningen med försvarsmateriel var grovt sett densamma 1977 och 1988, men lägre under de mellanliggande åren. Under tioårsperioden hade sålunda företagen inom området vapen och ammunition en successiv nedgång och därefter en relativt snabb återtagning, sammanhängande med en exportökning. Inom elektronikområdet ökade personalstyrkan successivt. Inom flygindustrin ägde däremot en påtaglig minskning rum under perioden. I fråga om bandfordon och ubåtar bibehölls sysselsättningen medan den i fråga om ytfartyg minskade något.

Också personalsammansättningen har förändrats över en längre tidsperiod med en ökning av FoU-personalen, medan produktionspersonalen totalt sett minskat. Dessutom har andelen produktionspersonal som arbetar med svenska beställningar minskat, medan den andel som arbetar med exportbeställningar ökat.

Sysselsättningen med försvarsmateriel kan jämföras med antalet helårsanställda 1986 inom verkstadsindustrin, cirka 375 000, och tillverkningsindustrin totalt, cirka 765 000. Inom såväl verkstadsindustrin som tillverkningsindustrin har sysselsättningen minskat över en längre tidsperiod. De högteknologiska grenarna har dock förmått hävda sin sysselsättning. Inom den civila högteknologiska industrin har den sålunda ökat.

Flera av försvarsindustrins företag minskar för närvarande antalet

anställda i syfte att anpassa verksamheten till förväntade förändringar i bl.a. den svenska upphandlingen. Företagen är spridda över landet, men med koncentration till Mellansverige. De finns i några fall i sysselsättningssvaga regioner och dominerar där näringslivet på orten.

Företagen och deras produkter

De större svenska försvarsindustriföretagen och deras huvudsakliga produkter inom försvarsmaterielområdet framgår av *tabell 3.1*. Dessa företag svarar för praktiskt taget allt det forsknings- och utvecklingsarbete och den helt övervägande delen av den produktion som försvarsmakten beställer hos svensk industri.

Samtliga nämnda företag ingår i större koncerner. Till Nobel-koncernen hör sålunda AB Bofors med dotterbolagen Lindesbergs Industri AB, Bofors Aerotronics AB och SATech Electronics AB (f. d. SATT Communications AB). Till koncernen hör också Bofors' systerbolag Nobel Kemi AB. Bofors har 1989 förvärvat Philips Elektronikindustrier AB (numera Bofors Electronics AB). FFV-koncernen består av affärsverket FFV och FFV AB. Det förra driver sin verksamhet inom olika områden, varav de två största är FFV Ordnance och FFV Aero-tech. I FFV AB finns olika dotterbolag.

I Saab-Scania-gruppen återfinns, vid sidan om den i moderbolaget ingående flygdivisionen, Saab-Scania Combitech AB med bl.a. dotterbolagen Saab Instruments AB, Saab Missiles AB och Saab Training Systems AB.

Inom Ericsson-koncernen har verksamheten med försvarsmateriel nyligen delats upp mellan Ericsson Radar Electronics AB, som har hand om huvuddelen, och Ericsson Radio Systems AB. Inom AB Hägglund & Söner, som är ett dotterbolag till ASEA AB, har försvarsmaterielverksamheten förts till det nyligen bildade Hägglunds Vehicle AB. Volvo Flygmotor AB är ett dotterbolag till AB Volvo. De båda varven, slutligen, ägs av det statliga företaget Celsius Industrier AB. Beslut har nyligen fattats om att föra samman deras verksamhet.

I sammanhanget kan även nämnas att försvarets materielverk (FMV) har haft en formell roll i samband med viss export av krigsmateriel. Det har bl.a. varit fallet vid försäljning av Draken-plan.

Koncernerna har en betydande, med något undantag övervägande, civil produktion. Den försvarsindustriella verksamheten har i ökande grad förts till särskilda dotterbolag och divisioner. Skälen synes ha varit interna lednings- och redovisningsförhållanden, men också ett behov av ökad specialisering som följd av marknadsanpassning och internationell konkurrens. För det enskilda dotterbolaget eller divisionen har därigenom beroendet av försvarsmaterielen formellt ökat. Sambanden inom koncernen i fråga om personal och teknisk kompetens är dock i många fall oförändrade.

Tabell 3.1 *Företag och produkter**Tillhörande ASEA AB:*

Hägglunds Vehicle AB (Örnsköldsvik)	Bandvagnar och stridsfordon
--	-----------------------------

Tillhörande Celsius Industrier AB:

Karlskronavarvet AB (Karlskrona)	Ytattackfartyg, minjaktfartyg och sektioner till ubåtar
Kockums Marine AB (Malmö)	Ubåtar

Tillhörande Telefonaktiebolaget L M Ericsson:

Ericsson Radar Electronics AB (Mölnadal)	Radarsystem samt strids- och eldledningssystem
Ericsson Radio Systems AB (Kista)	Radio- och telesystem

Tillhörande affärsverket FFV:

FFV Aerotech (Arboga)	Flygplansunderhåll och flygelektronik
FFV Ordnance (Eskilstuna)	Finkaliber- och pansarvärnsvapen, ammunition, minor samt torpeder

Tillhörande Nobel Industrier Sverige AB:

AB Bofors (Karlskoga)	Artilleripjäser, stridsfordon, luftvärns- och pansarvärnsrobotar samt ammunition
Bofors Aerotronics AB (Lidingö)	Sikten, elektronik och flygradioutrustning
Bofors Electronics AB (Järfälla)	Strids- och eldledningssystem samt annan elektronik
Lindesbergs Industri AB (Lindesberg)	Ammunition
Nobel Kemi AB (Karlskoga)	Krut och sprängämnen
SATech Electronics AB (Stockholm)	Motmedelsutrustning och annan elektronik

Tillhörande Saab-Scania AB:

Saab Instruments AB (Jönköping)	Helikoptersikten, ubåtsstyrsystem och annan elektronik
Saab Missiles AB (Linköping)	Sjömåls-, attack- och jaktrobotar
Saab Training Systems AB (Jönköping)	Simulatorer och annan övningsutrustning
Saab-Scania AB, Saab Flygdivisionen (Linköping)	Stridsflygplan

Tillhörande AB Volvo:

Volvo Flygmotor AB (Trollhättan)	Militära flygplansmotorer
-------------------------------------	---------------------------

Inom de flesta militära produktområden finns det numera endast en tillverkare i landet. Några företag arbetar dock inom samma eller närliggande tekniska områden och har därmed till del överlappande kompetens och produktionskapacitet. Ett sådant område är vapen och ammunition (Bofors och FFV Ordnance), ett annat robotar (Saab Missiles och Bofors). På fartygsområdet samarbetar Kockums Marine och Karlskronavarvet, båda har produktionsresurser inom ubåtsområdet. Volvo Flygmotor och FFV Aerotech har kompetens för underhåll av flygmotorer. Vidare tillverkas militärt krut inom såväl Nobel Kemi som FFV-koncernen. Inom elektronikområdet är dubbleringen mest utpräglad, men en specialisering har inletts. Elektronikföretagen har dock hittills samarbetat på ett begränsat antal områden.

Konkurrensfaktorer

Möjligheterna att konkurrera på den internationella marknaden begränsas, vid sidan av exportregleringen, ofta av särskilda villkor som köparländer kan ställa och statligt stöd som konkurrerande utländsk försvarsindustri kan åtnjuta. Sådana omständigheter kan i många fall vara mer avgörande än konventionella konkurrensmedel som pris och produktprestanda. Faktorer som leveranskapacitet, leveranstider och leveranssäkerhet, liksom service och utbildning, har fått ökad betydelse.

Försvarsindustriföretagens investeringar i ny teknik är avgörande för konkurrensförmågan. Inom flertalet teknikområden investeras i kunnande. Inslaget av elektronik ökar i produkterna, vilket innebär att företagen bygger upp kompetens inom detta område. Utvecklingen mot allt högre produktprestanda medför också att man måste utnyttja mer krävande material och arbeta med snävare toleranser. Produktionsprocessen blir alltmer automatiserad och flexibel. Datorstödet ökar och därmed möjligheterna att med god ekonomi producera i varierande seriestorlekar samt med anpassning efter olika kunders önskemål.

Tillgången på riskkapital är betydelsefull, eftersom försvarsindustrin har höga investeringar främst i kunskap och produktionsutrustning. FoU-verksamheten, särskilt inom vapen-, ammunitions- och elektronikområdena, egenfinansieras i relativt stor utsträckning. Dessa industrins egna insatser är en följd av begränsningar i det svenska försvarets satsningar och förväntningar på produktionens framtida lönsamhet. Det av FMV genom uppdrag finansierade FoU-arbetet är dock dominerande, sammantaget för försvarsindustrin, och avgörande för kompetensen och konkurrensförmågan på sikt.

Också möjligheterna att möta motköpskrav samt att erbjuda exportkrediter är i dag viktiga konkurrensfaktorer. På den internationella marknaden ställer allt fler köparländer krav på arrangemang som kom-

penserar dem för hela eller en del av kostnaden för en affär. Krav eller erbjudanden som motsvarar eller överstiger affärens värde, ofta innefattande tekniköverföring, förekommer allmänt.

Vanligtvis erbjuder svenska leverantörer en blandning av s.k. direkt och indirekt kompensation. Köparlandet får då delta i tillverkningen av det upphandlade materielsystemet samtidigt som leverantören åtar sig att utveckla de civila affärsförbindelserna mellan företag i de båda länderna. I flera fall har svensk försvarsindustri engagerat utländska underleverantörer för att kunna tillmötesgå kompensationskrav.

Den principiella svenska inställningen är att kompensationsaffärer bör motverkas inom ramen för det internationella handelssamarbetet. Från svensk sida måste man dock anpassa sig till förekomsten av sådana affärer. I samband med upphandling utomlands av större materielsystem kan landet genom kompensationsaffärer få nya avsättningsmöjligheter och i vissa sammanhang tillföras kunskap. För dessa affärer kommer såväl försvarsindustrin som övrig industri i fråga.

3.2 Teknisk utveckling och internationalisering

Den snabba utvecklingen av modern högteknologi kännetecknas av höga kostnader och minskande skillnader mellan civil och militär teknologi. Detta gäller såväl för grundläggande teknologiutveckling som för olika tillämpningar.

Exempelvis det materialtekniska området utvecklas likartat för civila och militära tillämpningar. På motsvarande sätt är informationsteknologin grund för övervaknings- och ledningssystem inom såväl luftförsvar som civil luftfart och civila rymdprojekt. Ytterligare ett exempel är flygteknologins betydelse för både stridsflygplan och civila rymdfarkoster. Modern högteknologisk kompetens har mot denna bakgrund alltmer kommit att betraktas som strategisk och tillmätas säkerhetspolitisk betydelse.

I dag torde endast USA vara självförsörjande vad gäller högteknologi och därmed också försvarsteknologi. Övriga nationer — även Sverige — är för sin teknologiförsörjning hänvisade till olika former av internationellt samarbete. Satsningen på forskningsprogram inom EG är ett uttryck för denna utveckling, liksom de gemensamma utvecklingsprogrammen mellan olika europeiska länder inom viktiga militära materielområden.

En förutsättning för teknologisamarbete är att varje part tillför kompetens som bedöms viktig för samarbetet som helhet. Den nu pågående utvecklingen leder till att mindre nationer som Sverige koncentrerar sina insatser till utvalda områden där man har förutsättningar att bygga upp en kompetens. Därigenom kan man få möjlighet att delta i samarbetsprojekt som också ger tillgång till annan viktig teknologi av bety-

delse för såväl den egna industrin i allmänhet som för försvarsindustrin. Detta är särskilt uttalat för elektronik- och flygindustrin samt till stor del också för vapen-, fordons- och fartygsindustrin.

Tillgång till grundteknologier räcker emellertid inte för att utveckla och tillverka kvalificerad försvarsmateriel inom landet. Förmågan att leda stora och komplicerade projekt — den systemsammanhållande kompetensen — bygger på kunskap om grundteknologierna samt på erfarenhet av sådana projekt, militära eller civila. Lika viktig är kompetensen att driva en kvalificerad produktion med hög precision. Dessa kompetenser måste för att kunna förnyas fortlöpande nyttiggöras genom nya projekt. Saknas periodvis sådana uppdrag för det svenska försvaret måste de ersättas med andra militära eller civila projekt.

Främst av kostnadsskäl kan delsystem köpas utomlands. För att kunna upprätthålla såväl den sammanhållande systemkompetensen som industrins tekniska kompetens måste dock, utöver grundkonceptet, några viktiga delsystem vara svenska. På motsvarande sätt kan utländska vapensystem innehålla delsystem från svenska leverantörer. För svensk försvarsindustri blir det därigenom möjligt att nå större volymer inom valda produktområden och samtidigt upprätthålla bred systemkompetens. Ofta ställer köparnationen — på samma sätt som Sverige — krav på försvarsindustriellt samarbete. Många nationer ser detta som ett sätt att höja den teknologiska nivån inom landet.

Den tekniska utvecklingen och fortsatta internationaliseringen inom försvarsmaterielområdet har medfört att kunskapsöverföringen mellan länder kommit att öka och till del ersätta försäljningen av materiel. Den mest omfattande kunskapsöverföringen torde ske i samband med försäljning, licenstillverkning eller samutveckling av vapen och vapensystem.

En annan form av kunskapsöverföring innebär utbyte av teknologisk kompetens inom ramen för vetenskaplig verksamhet. Detta är ett viktigt sätt att tillgodose svenskt teknologibehov. Denna form, som inte innehåller något moment av försäljning eller köp, kännetecknas av att gränsen mellan allmän teknologi och militär teknologi är oklar. Den tredje viktiga formen av kunskapsöverföring innebär försäljning av konsulttjänster från företag och enskilda.

Behovet av teknologiförsörjning är således en viktig orsak till internationaliseringen inom den högteknologiska industrin. Andra motiv är delad risktagning och ökad produktionsbas för komplicerade och kostnadskrävande projekt.

Högteknologisk verksamhet bedrivs ofta under speciella villkor genom att det krävs stort risktagande och lång tid innan lönsamhet nås. I de flesta länder stödjer staten sådan verksamhet, inte minst inom försvarsmaterielområdet. I flera OECD-stater utgör också försvars-FoU en stor andel av den offentligt finansierade FoU-verksamheten. Som motiv för offentlig insatser bl.a. i form av civil och militär s.k. teknik-

upphandling brukar anföras den förstärkning av teknikintensiv produktion som nås.

Strukturomvandlingen inom svensk industri har inneburit en successiv specialisering till olika delbranscher inom verkstadsindustrin och den kemiska industrin. Tyngdpunkten i industristrukturen har förskjutits mot FoU-intensiva branscher. Det svenska försvarets upphandling av tekniskt kvalificerad materiel har styrt försvarsindustrin mot kunskapsintensiv verksamhet, vilket också bidragit till omvandlingen av den svenska industrin i dess helhet.

Svensk industri anses allmänt sett ha förutsättningar att utveckla sin kompetens inom kvalificerade produktområden. Det teknologiska innehållet i svensk export har också ökat efter hand. De senaste åren har dock exporten inte kunnat hålla jämna steg med tillväxten av världsmarknaden för tekniskt kvalificerade produkter. Att skillnaderna mellan försvarsteknologi och övrig kvalificerad teknologi minskar kan vara en faktor av viss betydelse för fortsatta svenska satsningar inom de kvalificerade produktområdena.

Kontrollen av teknologiöverföring

USA bildade tillsammans med sina allierade 1949 ett informellt samarbetsorgan för kontroll av den teknologiöverföring som sker genom handeln med strategiska varor m.m., Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM). Samarbetet omfattar i dag sjutton länder, NATO-länderna (exkl. Island) samt Japan och Australien. Inom COCOM finns en omfattande lista över nukleära, militära och civila (s.k. dual use) produkter och teknikområden som anses strategiska genom att de är eller kan vara av betydelse för ett lands militära förmåga. Denna lista revideras efter hand med hänsyn till den tekniska utvecklingen.

Syftet med kontrollen är att förhindra teknikspridning, direkt eller via tredje land, till länder som med sin politik motverkar medlemsstaternas intressen. Företag i länder utanför organisationen som får del av strategisk teknik kan ställas inför krav på kontroll av att otillåten vidareexport inte sker. På svensk sida infördes 1986 en särskild exportkontroll (förordningen 1986:89 om förbud mot viss utförsel), som syftar till att förhindra att Sverige blir genomgångsland för handel i strid mot andra länders exportkontroll.

USA är den utan jämförelse största exportören av teknologi. Exportpolitiken har dock under vissa perioder stramats åt. Restriktiviteten har främst gällt elektronik- och materialteknikområdena. För införsel till Sverige från USA måste tillstånd inhämtas från vederbörliga amerikanska myndigheter. Dessa frågor handläggs i USA främst inom handels- och försvarsdepartementen.

Under de senare åren har en debatt förts mellan USA och övriga

COCOM-stater, vilka önskat en mindre restriktiv tillämpning av reglerna. Man har också hävdats att handelspolitiska och säkerhetspolitiska motiv vävts samman så att amerikanska företag gynnats, något som har förnekats från amerikansk sida. Också inom USA har en debatt förts om tekniköverföringsreglerna. De amerikanska företagen har ofta förespråkats en friare tillämpning. Under 1989 har vissa liberaliseringar på exportkontrollområdet skett i USA och inom COCOM.

Internationaliseringens former

Internationaliseringen har bl.a. tagit sig uttryck i olika former av samverkan mellan företag och länder. Denna har gällt såväl gemensamma forskningssatsningar som samutveckling och samproduktion av materiel.

Inom NATO har länge förts en diskussion om standardisering på materielsidan. Anskaffning och underhåll för de enskilda medlemsländerna skulle som följd därav bli billigare. Dessutom skulle man få en högre samverkansförmåga mellan olika förband. Parallellt har också förts en diskussion om obalansen i handeln med försvarsmateriel mellan USA och de europeiska NATO-staterna. De senare har krävt att USA skall öka sina köp i Europa. Under de senaste åren har också den amerikanska upphandlingen i Europa ökat något, men obalansen är långt ifrån hävd.

Inom eller i anslutning till NATO finns några organ för samordning inom försvarsmaterielområdet. Nämnas kan CNAD (Conference of National Armament Directors) och IEPG (Independent European Programme Group). En viss samordning och integration har kommit till stånd. Exempel på gemensamma projekt finns inom flera områden.

För de större flernationella projekten skapar vanligtvis de deltagande ländernas materielmyndigheter ett gemensamt ledningsorgan. På industrisidan sker normalt en samordning t.ex. genom ett eller flera bolag för teknisk och ekonomisk projektadministration. Som regel delas utveckling och produktion mellan länderna i relation till det antal enheter varje land avser att anskaffa, givetvis med hänsyn till industriell förmåga. Erfarenheten visar att det ofta krävs ett långvarigt förhandlingsarbete för att komma överens om krav på produkten, uppläggning av produktionen, tider och finansiering m.m.

I flera fall har internationell samverkan inom industrikonsortier bestått även sedan det ursprungliga projektet genomförts. Därmed har inom vissa områden industrins ställning stärkts när det gäller initiativ till utveckling. Den politiska kontrollen har dock bibehållits över stora och dyrbara projekt som på flygplansområdet.

Samverkan har som nämnts främst kommit till stånd inom Europa. Exempelen på samverkan mellan USA och Europa är färre. USA har haft inriktningen att inta en tätposition över hela bredden av teknikom-

råden, medan man för europeisk del snarast velat bygga upp och konsolidera en högre grad av teknisk självständighet. Europeiska företag, däribland svenska, har funnit att för att genomföra en försäljning till den amerikanska staten måste de nästan genomgående skaffa en amerikansk partner som kan delta i vidareutveckling eller licenstillverkning. Det finns exempel där samordning inom Europa prövats och misslyckats. Svårigheterna att enas har ibland kunnat återföras på nationella skäl, såsom omsorg om egen industri.

Under intryck av bl.a. den industriella och ekonomiska integrationen i Europa har inom IEPG tagits fram förslag som syftar till att skärpa den försvarsindustriella konkurrensen och att öka samarbetet i fråga om forskning och teknologi. Medlemsländernas försvarsministrar har gemensamt angivit att åtgärder skall vidtas före utgången av 1989 som stimulerar konkurrensen över gränserna när det gäller upphandling av materiel och underhållstjänster. Detta skall bl.a. ske genom att nationella upphandlingsrutiner samordnas. Man har också hösten 1989 beslutat om ett gemensamt europeiskt forsknings- och teknologi-program.

Också företagen formerar sig inför den kommande utvecklingen genom att skapa allianser eller vidta andra strukturåtgärder. Särskilt inom den europeiska elektronikindustrin är sådana förändringar under genomförande.

EG har i Romtraktaten inte tillagts kompetens i säkerhetspolitiska och militära frågor. Bl.a. som en följd härav har West European Union (WEU) på senare år kommit att tillmätas ökad vikt som ett säkerhetspolitiskt forum. Icke desto mindre har man inom EG:s olika organ noterat att samarbetet inom industri- och forskningsprogrammen också kan ha militär betydelse. Detta har bl.a. diskuterats i Europaparlamentet. Några studier har genomförts som belyser sammanhanget mellan EG:s forsknings- och industripolitik samt försvarsindustrin i medlemsländerna.

Satsningarna på de nämnda programmen, som delvis finansieras av EG, delvis av medverkande företag m.fl., har som ett uttalat syfte att upprätthålla eller öka graden av europeisk självständighet gentemot USA och Japan inom kvalificerade teknik- och produktområden. Flera av de stora företag som medverkar i dessa program har såväl civil som militär verksamhet. I Sverige anses det angeläget att svenska företag och institutioner även fortsättningsvis kan medverka i europeiska eller internationella program av civil karaktär. Från svensk synpunkt är satsningarna på kompetens inom högteknologisektorerna i skilda länder viktiga. På längre sikt möjliggörs därigenom en större valfrihet vid såväl civil som militär teknologiimport.

3.3 Företagens import- och exportandelar

Försvarsindustrins import och export samt försvarsmaktens direktimport speglar en sammanvägning av olika hänsyn, däribland oberoende, tillgång till teknologi och ekonomisk effektivitet. Utredningen har genom en enkät till försvarsindustrins företag samlat in uppgifter om bl.a. import- och exportförhållanden samt därutöver tagit del av underlag från 1984 års försvarskommitté och rapporter från försvarets forskningsanstalt som belyser dessa frågor. Uppgifter om försvarsmaktens direktimport har erhållits från försvarets materielverk.

Den internationella handeln med kunskap och varor med stort teknologiskt innehåll, innefattande också handel som har direkt eller indirekt militär betydelse, har ökat genom åren. Till ökningen har bidragit att industriella resurser från flera länder allt oftare kommit att sammanföras i olika försvarsmaterielprojekt. Det är också ett internationellt mönster att export och övrig samverkan samt import i växande grad knyts samman i affärsöverenskommelser där de olika leden förutsätter varandra. Den svenska försvarsindustrins import av kunskap, komponenter och delsystem blir därmed i ökande grad beroende av dess utlandssamverkan. Försvaret och försvarsindustrin behöver kunskap och insatsvaror från utländska leverantörer. Sverige är nettoimportör inom aktuella tekniska områden.

Företagens importandelar

Tillverkningen av försvarsmateriel kan i huvudsak hänföras till verkstadsindustrin, i begränsad mån också till den kemiska industrin. Försvarsindustrin har kostnader för inköp av importerade och inhemska insatsvaror, inräknat halvfabrikat, komponenter m.m. samt kunskap i form av FoU-uppdrag, licenser m.m.

Över en längre tidsperiod har andelen insatsvaror ökat inom såväl försvarsindustrin som verkstadsindustrin generellt. Förändringen sker långsamt, men trenden väntas bestå. Den innebär att svenska och särskilt utländska underleverantörer utnyttjas i växande omfattning. Bakom denna utveckling ligger inte endast den ökande internationella specialiseringen. Även högre krav på prestanda för nya system har lett till att utvecklingskostnaderna stigit både i Sverige och utomlands. De samlade utvecklings- och produktionskostnaderna har resulterat i kortare serier. Till detta har för svensk del också bidragit att materielanslaget i försvarsbudgeten de senaste 15–20 åren utvecklats påtagligt långsammare än i omvärlden. Ökad upphandling av komponenter och legoarbeten etc. från specialiserade underleverantörer har därmed blivit produktionsekonomiskt gynnsam. Det allt större inslaget av elektronik i försvarsmaterielen har också verkat i riktning mot en ökad andel insatsvaror. En förskjutning i fråga om inköpen har skett från komponenter och ämnen till delsystem.

Sammantaget har dock några drastiska förändringar av insatsvaru- eller importandelar inte skett under senare år. Försvarsindustrin har ett stabilt underleverantörsnät. Det stora inslaget av teknikintensiva varor förutsätter långsiktiga relationer mellan system- och underleverantörer. Mer påtagliga förändringar äger främst rum när nya generationer av materielsystem tas fram. Det kan också förekomma att försvaret anvisar underleverantörer för att nedbringa kostnaderna, på grund av sekretesshänsyn eller av tekniska skäl.

Försvarsindustrins importberoende — dvs. importen satt i relation till saluvärdet — är ungefär detsamma som verkstadsindustrins, drygt 20 procent. Den andel av insatsvarorna som importeras är visserligen högre för försvarsindustrin. Försvarsindustrins import innehåller dessutom mer av tekniktunga varor än dess inköp inom landet. Insatsvarornas andel av saluvärdet är emellertid låg för försvarsindustrin. Eftersom försvarsindustrin är kunskaps- och arbetskraftsintensiv svarar löner för en stor del av dess kostnader.

USA är särskilt inom rymd-, flyg-, robot- och elektronikområdena en betydelsefull leverantör till praktiskt taget alla västeuropeiska staters försvarsindustrier. Under 1970-talet och fram till mitten av 1980-talet har den svenska importen från USA av insatsvaror på försvarsmaterielområdet ökat. Detta är en följd av tekniska och ekonomiska krav som vi själva har ställt. I flera fall har för övrigt endast amerikanska leverantörer funnits att tillgå. Ökningen av denna import har dock bromsats upp som en följd av den i avsnitt 3.2 berörda utvecklingen i Europa samt den svenska försvarsindustrins strävan att sprida inköpen och att efter hand öka dem i Europa.

Det totala importinnehållet i det svenska försvarets upphandling av försvarsmateriel uppgår till cirka 30 procent, lika fördelat mellan försvarsmaktens upphandling direkt hos utländska leverantörer och försvarsindustrins import från utländska underleverantörer. Av försvarsindustrins totala inköp görs drygt hälften utomlands. Största underleverantörsland är USA med knappt hälften av importen, följt av de europeiska NATO-länderna. Från de nordiska länderna kommer endast en mindre del.

Det bör här inskjutas att av importerade och inom landet upphandlade insatsvaror i försvarsindustrins produktion utgörs den största gruppen av gjutgods, smide, legotillverkade detaljer och mekaniska komponenter. Därefter följer i storleksordning elektroniska komponenter och delsystem samt råvaror. Inköp av kunskap i form av FoU-uppdrag, patent, licenser etc. utgör en mindre del.

Utlandsberoendet varierar mellan olika områden och är störst för elektroniska komponenter och delsystem. USA är tillsammans med de europeiska NATO-länderna dominerande leverantör. Vad gäller inköpen av övriga insatsvaror (utom kunskap) görs mellan en tredjedel och hälften hos olika utländska underleverantörer. Om man ser till inköp

av kunskap framgår att hälften anskaffas från USA, medan resten i stort sett upphandlas inom landet.

Importen inom olika materielområden har olika geografisk tyngdpunkt. Sålunda har importen inom området vapen och ammunition en klart europeisk prägel med en relativt liten USA-andel. Flygplansområdet är starkt USA-beroende och har en relativt hög andel även från de europeiska NATO-länderna. Även för försvarselektronikområdet gäller höga importandelar från USA men också från de europeiska NATO-länderna. För fartygsområdet kommer en stor del av importen från Norden.

Vad slutligen gäller inköpen från svenska underleverantörer, som utgör knappt hälften av försvarsindustrins totala inköp, återfinns den största andelen inom fartygsområdet. Även för vapen och ammunition är andelen inköp i Sverige relativt hög. För försvarselektronik- och flygplansområdena gäller markant lägre andelar inköp inom Sverige, lägst är de för flygplansområdet.

Det kan nämnas att företagen inom försvarsindustrin (enligt tabell 3.1) också utgör underleverantörer till varandra. Leveranserna mellan dem uppgick 1987 till 7 procent av den av företagen redovisade totala faktureringen av försvarsmateriel.

Som tidigare nämnts uppgår direktimportandelen av försvarsmaktens anskaffning av försvarsmateriel till cirka 15 procent. Den dominerande delen härav utgörs av krigsmateriel. Försvarsmaktens direktimport omfattar dels materiel som inte tillverkas i Sverige, t.ex. helikoptrar, dels materiel där det av ekonomiska eller tekniska skäl är förmånligt att upphandla utomlands. En del av direktimporten utgörs av delsystem som tillhandahålls svenska företag för att inmonteras i produkter som dessa levererar till försvarsmakten.

1988 uppgick försvarsmaktens direktimport av krigsmateriel till 1 130 milj. kr. Största leverantörsland var USA, följt av Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien. Tillsammans svarade dessa länder för knappt 85 procent av direktimporten från de totalt 18 leverantörsländerna. Såväl importens omfattning som fördelningen på länder har de senaste åren varit relativt stabil. Från 1985 till 1986 ökade importen något, i huvudsak från de nämnda europeiska länderna.

Företagens exportandelar

Som framgår av avsnitt 2.2 exporterades 1988 cirka hälften av i Sverige tillverkad krigsmateriel. Från 1970 har en långsam ökning ägt rum upp till denna nivå. Ökningen de senaste tre åren har dock varit relativt snabb, främst beroende på haubitsordern med Indien.

Utredningen har erhållit underlag från försvarsindustrin som sammanställts i *tabellerna 3.2 och 3.3*. Dessa kompletterar den bild som getts i avsnitt 2.2. Av tabellerna framgår försvarsindustrins export som

andel av den fakturerade försäljningen av försvarsmateriel, dels sammantaget, dels för materielområdena vapen och ammunition, försvarselektronik samt flygplan, fartyg och fordon, dvs. vapenbärare och sådana transportmedel som utgör övrig försvarsmateriel.

Av tabell 3.2 framgår att krigsmaterielexportens andel har ökat successivt, från 25 till cirka 40 procent av den sammantagna faktureringen av försvarsmateriel. Exporten av övrig försvarsmateriel, angiven på samma sätt, har legat på knappt 15 procent. De nordiska staterna samt Schweiz, Österrike, Irland och Jugoslavien har tagit i stort sett oförändrade andelar. Försvarsmaktens minskande andelar av faktureringen framgår också. 1988 var exportkundernas andelar av faktureringen större än försvarsmaktens för såväl krigsmateriel som övrig försvarsmateriel.

Tabell 3.2 *Procentuell fördelning på avnämare och materielkategorier av försvarsindustrins sammanlagda fakturering av försvarsmateriel 1986–1988. Uppgifterna omfattar företag enligt tabell 3.1*

	Försvars- materiel	Därav	
		Krigsmateriel	Övr. försvars- materiel
<i>1986</i>			
Försvarsmakten	62	49	13
Exportkunder	38	25	13
— N-stater*	15	10	5
<i>1987</i>			
Försvarsmakten	54	42	12
Exportkunder	46	32	14
— N-stater*	15	11	4
<i>1988</i>			
Försvarsmakten	44	39	5
Exportkunder	55	41	14
— N-stater*	13	10	3

* Den andel av faktureringen som avser export till Norden samt till Schweiz, Österrike, Irland och Jugoslavien.

Uppdelningen på materielområden i tabell 3.3 visar för 1988 att för vapen och ammunition utgjorde exporten av krigsmateriel i förhållande till faktureringen av försvarsmateriel inom detta område cirka tre fjärdedelar, något mer för det största företaget AB Bofors. Exporten av övrig försvarsmateriel var inom detta område försumbar.

Inom försvarselektronikområdet var exportandelen för krigsmateri-

el drygt en femtedel och för övrig försvarsmateriel knappt hälften, sammantaget en exportandel om två tredjedelar. För enskilda företag avvek dock talen väsentligt från dessa genomsnittsvärden, i något fall var exportandelen tre fjärdedelar.

För vapenbärare m.m. gäller sammantaget väsentligt lägre exportandelar. De var 1988 cirka 15 procent för krigsmateriel och hälften därav för övrig försvarsmateriel.

Tabell 3.3 *Export avseende olika materielområden och materielkategorier som procentandel av faktureringen av försvarsmateriel inom resp. materielområde 1986–1988. Uppgifterna omfattar företag enligt tabell 3.1*

	Försvars- materiel	Därav	
		Krigsmateriel	Övr. försvars- materiel
<i>1986</i>			
Vapen och am.	60	59	1
Vapenbärare m.m.	11	3	9
Elektronik	44	10	34
<i>1987</i>			
Vapen och am.	72	71	2
Vapenbärare m.m.	20	13	7
Elektronik	51	13	37
<i>1988</i>			
Vapen och am.	77	77	0
Vapenbärare m.m.	22	15	7
Elektronik	67	22	46

Av tabellen framgår den successivt växande exportandelen inom samtliga materielområden, liksom den påtagliga skillnaden mellan dels vapen och ammunition samt försvarselektronik, dels vapenbärare m.m. Särskilt i fråga om vapenbärare m.m. har exporten sett över en längre period varierat. Periodvis har t.ex. utförsel av flygplan förekommit i större omfattning. Den uppgång av exportandelar som uppmäts inom områdena vapen och ammunition samt försvarselektronik under de senaste åren har inneburit att man inom dessa områden i dag har exportandelar av samma storleksordning som generellt förekommer inom verkstadsindustrins större företag. Till stor del kan uppgången antas höra samman med dämpningen i det svenska försvarets upphandling.

En allmän bild av försvarsmaterielexporten — undantaget Indienorden — fördelad på kundkategorier visar att underleveranser till ut-

ländska tillverkare utgör en tredjedel, medan resterande två tredjedelar är direkt export till försvarsmyndigheter. Underleveranserna är koncentrerade till försvarselektronikområdet. Genom den industriella specialiseringen och den ökade samverkan tenderar underleveranserna att öka.

3.4 Företagsenkät om samarbetsavtal

Begreppet samarbete i kartläggningen

Samarbete och samarbetsavtal kan, som utredningen har framhållit i avsnitt 2.5, avse olika former av internationell samverkan. Enligt de gällande riktlinjerna är samarbetsavtal överenskommelser mellan företag om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel. Svenska försvarsindustriföretag har i några fall slutit samarbetsavtal med annan stat.

Utredningen har genomfört samma slag av kartläggning av samarbetet mellan svenska och utländska försvarsindustriföretag som utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet redovisade i sitt betänkande (SOU 1987:8) Försvarsindustrins utlandsverksamhet.

Med samarbete menade den tidigare utredningen att två eller flera företag ställer resurser till förfogande för att tillsammans utveckla eller tillverka en ny eller delvis ny produkt som är krigsmateriel. Detta innebär att var och en av parterna bidrar med det kunnande som den andre inte själv helt förfogar över. Båda företagen har nytta av produkten och båda får också del av resultaten av utvecklingsarbetet. Utvecklingen av den nya materielen — en delprodukt eller ett helt vapensystem — kan i en senare fas leda till gemensam tillverkning och ibland till gemensam marknadsföring, som också kan ingå i samarbetet. Det långtgående samarbete som det ofta är fråga om innebär som regel ett risktagande, vilket framgår av den även i svenskt språkbruk använda engelska termen för denna typ av samarbete — joint venture.

Om samarbetet är förenat med licensupplåtelse eller export av komponenter från Sverige faller samarbetet under utförsellagen. Enligt de bestämmelser som gäller sedan den 1 juli 1988 fordras tillstånd även för vissa avtal om utveckling av krigsmateriel eller av metod för framställning av krigsmateriel åt någon i utlandet. De överenskommelser som svenska försvarsindustriföretag ingår med utländska tillverkare prövas vidare från säkerhetsskyddssynpunkt av den svenska regeringen.

Redovisningen av resultaten från den kartläggning som utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet genomförde utgick från antalet samarbetsavtal som företagen hade ingått eller planerade. Varje avtal oavsett storlek vägde lika tungt i redovisningen. De

företag som hade lämnat uppgifter till utredningen gjorde emellertid den allmänna bedömningen att samarbetets volym hade ökat ungefär lika mycket relativt sett som antalet avtal.

En redogörelse för kartläggningen av samarbetet för tiden fram till 1986 finns i betänkandet Försvarsindustrins utlandsverksamhet. Utredningen jämför i det följande endast i några fall med uppgifterna i den redogörelsen. Jämförelsen avser framför allt samarbetets totala omfattning och inte dess inriktning. Ett skäl till denna begränsning är att strukturen i samarbetet inte har förändrats i någon större grad efter den tidigare undersökningsperioden.

Utredningen har i de tabeller som innehåller uppgifter för båda undersökningsperioderna reducerat antalet samarbetsavtal i den tidigare redogörelsen med uppgifterna för 1986. Den förra kartläggningen genomfördes våren 1986 och avsåg för detta år i huvudsak preliminära uppgifter. Av de då redovisade 59 avtalen återstår efter minskning med de under 1986 preliminärt redovisade 17 överenskommelserna 42 avtal för åren t.o.m. 1985. Antalet samarbetsavtal under 1986 ingår i stället i redovisningen av överenskommelserna som tillkom 1986—1989. Undersökningen för dessa år genomfördes våren 1989 och avser för detta år till en del preliminära uppgifter.

Utredningen vill understryka att kartläggningen omfattar både samarbete som har reglerats i avtal och samarbete som tills vidare är grundat på t.ex. en avsiktsförklaring, ett s.k. Letter of Intent. För enkelhetens skull används emellertid benämningen samarbetsavtal på alla de former av överenskommelser som förekommer mellan företagen.

Antalet samarbetsavtal

Den tidigare utredningens kartläggning visade att den svenska försvarsindustrin 1950—1985 hade träffat 42 avtal om samarbete med utländska tillverkare av krigsmateriel. Avtalen avsåg samarbete som företagen fortfarande bedrev våren 1986. Som framgår av följande sammanställning har 56 samarbetsavtal tillkommit 1986—1989. Företagen som tillverkar vapen och ammunition svarar under båda perioderna för de allra flesta nya avtalen.

Företagsgrupp	Antal samarbetsavtal tillkomna åren		Totalt
	1950—1985	1986—1989	
Vapen och ammunition	32	38	70
Vapenbärare	6	9	15
Försvarselektronik	4	9	13
Summa	42	56	98

Samarbetsavtalens länderfördelning

Samarbetet mellan svenska och utländska försvarsindustriföretag har sedan början av 1980-talet ökat mycket starkt. Detta framgår av *figur 3.1*, som innehåller årsvisa uppgifter om antalet nya samarbetsavtal. Liksom tidigare bedömer företagen att ökningen av antalet samarbetsavtal har medfört en uppgång av motsvarande storlek i samarbetets volym räknat i projektkostnader eller omsättning.

De flesta utländska företag som de svenska försvarsindustriföretagen samarbetar med finns i Västeuropa. Som framgår av *figur 3.2* spelar emellertid också amerikanska företag en stor roll i samarbetet. I både Västeuropa och Nordamerika finns ett stort antal försvarsindustriföretag med en kvalificerad produktion som den svenska försvarsindustrin har stor nytta av att samarbeta med.

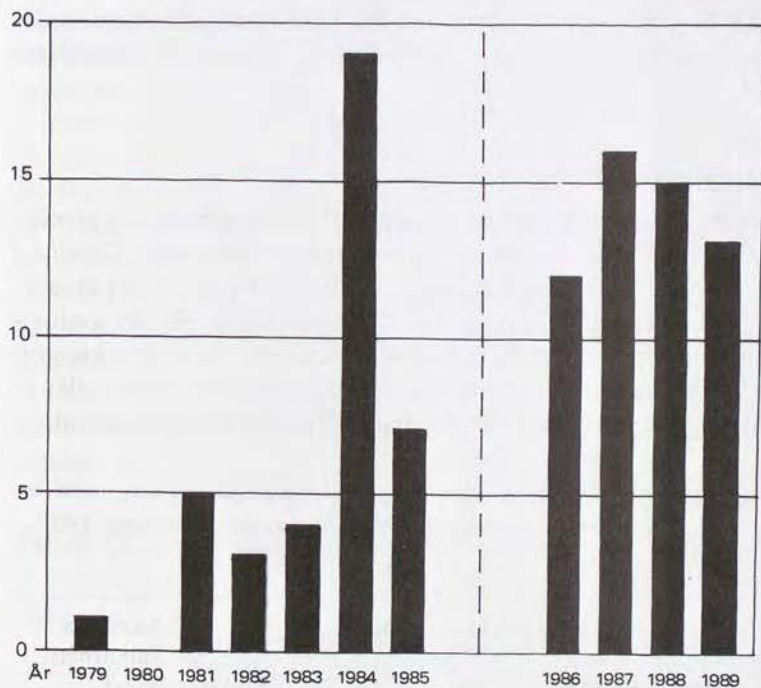
Tabell 3.4 innehåller uppgifter om antalet samarbetsavtal fördelade mellan olika länder. Tabellen visar för perioden 1950—1985 att de fles-

Tabell 3.4 *De samarbetande utländska företagens nationalitet 1950—1985 och 1986—1989*

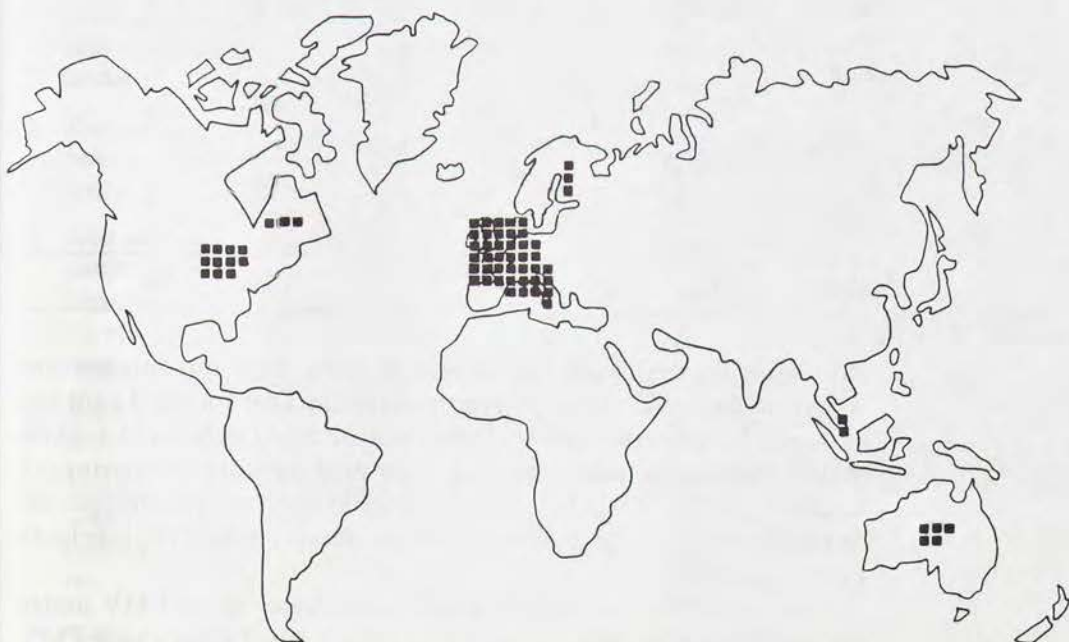
Land	Antal samarbetande företag åren		Totalt
	1950—1985	1986—1989	
USA	9	11	20
Storbritannien	8	7	15
Förbundsrepubliken Tyskland	7	12	19
Norge	4	4	8
Italien	3	3	6
Frankrike	3	6	9
Nederländerna	3	3	6
Schweiz	2	—	2
Canada	1	3	4
Singapore	1	2	3
Danmark	1	1	2
Finland	1	3	4
Australien	1	5	6
Spanien	—	1	1
Belgien	—	1	1
Österrike	—	3	3
Summa	44	65	109

Anm. Några av samarbetsavtalen omfattar samarbete mellan företag i tre eller flera länder och summan är för båda undersökningsperioderna större än de tidigare redovisade antalen, 42 resp. 56.

Antal samarbetsavtal



Figur 3.1 Utvecklingen av antalet nya avtal om samarbete mellan svenska och utländska försvarsindustriföretag 1979–1989



Figur 3.2 Samarbetsavtalens fördelning mellan olika delar av världen 1986–1989

ta samarbetande företagen fanns i USA, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland. Länder som för 1986—1989 har ryckt fram i redovisningen är framför allt Förbundsrepubliken Tyskland, Australien, Frankrike och Österrike.

Samarbetets syfte och bakgrund

De flesta samarbetsavtalen syftar till någon form av gemensam utveckling av den produkt eller de produkter som samarbetet avser. *Tabell 3.5* visar att 51 av de 56 nya avtalen 1986—1989 gäller gemensam utveckling. Även tillverkning ingår i många fall i samarbetet. För den redovisade perioden har samarbetet emellertid i allmänhet ännu inte kommit så långt. Marknadsföring i gemensamma former förekommer eller är planerad enligt något mindre än hälften av antalet samarbetsavtal.

Tabell 3.5 *Inriktningen av de svenska företagens samarbete med utländska försvarsindustriföretag för avtal tillkomna 1986—1989*

Företagsgrupp	Antal samarbetsavtal som gäller					Samtliga samarbetsavtal
	Utveckling	Marknadsföring	Tillverkning	Utbildning	Annat	
Vapen och ammunition	34	19	24	—	2	38
Vapenbärare	8	3	7	—	2	9
Försvarselektronik	9	5	9	—	—	9
Summa	51	27	40	—	4	56

Orsakerna till det ökade samarbetet är flera. Som utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet framhöll i sitt betänkande har samarbete blivit alltmer nödvändigt. Det beror bl.a. på de snabbt stigande tekniska kraven som för med sig stora investeringar i utvecklingsarbete. Delade kostnader innebär för flera av företagen att de kan finansiera projektverksamhet som annars i många fall inte hade kunnat genomföras.

En annan förklaring till det ökade samarbetet är att FMV under senare år har ändrat principerna för inköpsarbetet. Tidigare hade FMV systemansvaret vid anskaffningen även av många delsystem. Materie-

len utvecklades på dess uppdrag — i en del fall hos utländska industrier — och importerades för sammansättning med svenska delar hos svenska tillverkare. FMV lägger numera en betydligt större del av systemansvaret på de svenska företagen.

Syftet med de nya formerna för upphandlingen är att i ökad grad använda den inköpskompetens som finns inom försvarsindustrin och att därmed göra den totala anskaffningsprocessen mer rationell. FMV har inriktat sin verksamhet på bl.a. systemledning, projektledning och kravformulering och har därigenom kunnat reducera sin egen organisation. Industrins del i det risktagande som projekten innebär ökar därmed. Avsikten är att en minskad detaljstyrning från materielverkets sida skall göra produktionen mer effektiv och produkterna billigare.

Som framgår av *tabell 3.6* med uppgifter från kartläggningen för 1986–1989 uppger företagen att syftet för drygt hälften av samarbetsavtalen är att *öka försäljningen* till ett annat land eller andra länder.

Tabell 3.6 *Samarbetets bakgrund för avtal tillkomna 1986–1989*

Bakgrund	Antal samarbetsavtal som gäller			Summa
	Vapen och ammunition	Vapenbärare	Försvarselektronik	
1. <i>Ökade möjligheter till försäljning i annat land eller andra länder</i>	22	2	5	29
2. <i>Krav på samarbete från köparlandet</i>	12	3	7	22
3. <i>Brist på kunande eller kapacitet hos det egna företaget</i>	19	1	2	22
4. <i>Kostnadsfördelar</i>	12	4	2	18
5. <i>Utländska leveranser till det svenska försvaret</i>	5	2	2	9
Samtliga samarbetsavtal	38	9	9	56

Något mer än 20 av de 56 avtalen syftar till att tillgodose det *krav på samarbete* med ett företag i ett annat land som det landets regering eller försvarsmyndigheter ställer för att det svenska företaget skall få vara med och leverera materielen. Detta krav är särskilt uttalat inom gruppen försvarselektronik.

Bakgrunden till samarbetet är också i drygt 20 av 56 fall *bristen på kunnande eller kapacitet* hos det svenska företaget. Det är framför allt företagen inom gruppen vapen och ammunition som lämnar detta svar. Företagen betonar att bedömningen i dessa fall är av ekonomisk karaktär. Det går alltid att bygga upp det kunnande och den kapacitet som fordras, men kostnaderna kan i många fall bli mycket stora. *Kostnadsfördelar* är som framhållits ett grundläggande syfte med allt samarbete. När företagen enligt tabellen i 18 fall särskilt har uppgett det som bakgrund är det framför allt fråga om konkreta möjligheter till serietillverkning som gör att produkten kan framställas i större skala och därmed till lägre styckkostnader än som annars hade varit möjligt. När företagen i nio fall vidare uppger att bakgrunden är *utländska leveranser till det svenska försvaret* har svenska myndigheter ställt kravet på en utländsk leverantör att denne skall samarbeta med en svensk tillverkare.

De svenska försvarsindustriföretagen har i hälften av fallen själva tagit initiativ till det samarbete som har startat 1986–1989. Andelen är störst inom gruppen vapenbärare. Drygt en tredjedel av samarbetsavtalen är resultatet av det andra företags åtgärder. I åtta fall har båda företagen tagit initiativet. Det har skett inom ramen för ett gemensamt studiearbete, t.ex. när en arbetsgrupp med företrädare för de båda företagen har gått igenom deras verksamheter och sökt efter möjligheter till samarbete.

Tabell 3.7 *Företagens bedömning av möjligheterna att genomföra projektet utan samarbete för avtal tillkomna 1986–1989*

Bedömning	Antal samarbetsavtal			Summa
	Vapen och ammunition	Vapenbärare	Försvarselektronik	
<i>Egna</i> företaget hade inte kunnat genomföra projektet utan samarbete	27	8	8	43
<i>Andra</i> företaget hade inte kunnat genomföra projektet utan samarbete	29	4	9	42
Samtliga avtal	38	9	9	56

De svenska försvarsindustriföretagen uppger, som framgår av *tabell 3.7*, att det egna företaget för 43 av de 56 samarbetsavtalen inte utan samarbete hade kunnat genomföra projektet med den planerade produkten.

De svenska företagen bedömer att ungefär lika många bland de samarbetande utländska företagen inte heller hade kunnat genomföra projektet på egen hand. Andelen företag som inte själva hade klarat av projekten är särskilt stor inom gruppen försvarselektronik. Hindren kan vara av många olika slag. De kan vara av ekonomisk eller teknisk natur. De kan också ha med t.ex. marknadsföringen att göra eller bero på mottagarlandets inställning till leveranser från utländska företag.

Tabell 3.8 Planerad försäljning av produkter som samarbetet avser med fördelning på länder för avtal tillkomna 1986–1989

Försäljning till	Antal samarbetsavtal
Sverige	26
USA	11
Förbundsrepubliken Tyskland	10
Canada	7
Australien	6
Norge	6
Danmark	5
Nederländerna	4
Österrike	4
Storbritannien	4
Finland	3
Italien	3
Nya Zeeland	3
Spanien	2
Schweiz	2
Indien	1
Pakistan	1
Belgien	1
Frankrike	1
Portugal	1
Grekland	1
Indonesien	1
Malaysia	1
Singapore	1
Japan	1
Samtliga avtal	56

Planerade mottagarländer för produkterna

De samarbetande företagen har när de planerar ett gemensamt utvecklingsarbete och någon form av samordnad tillverkning i allmänhet en uppfattning om vilka mottagarländerna är. Materielen är för något mindre än hälften av de 56 samarbetsavtalen avsedd för det svenska försvarets behov. Detta framgår av *tabell 3.8*, som också visar att USA, Förbundsrepubliken Tyskland, Canada, Australien, Norge och Danmark är viktiga mottagarländer.

Tabell 3.9 är ett annat sätt att redovisa inriktningen av försäljningen på länder. Samarbetsavtalen ovanför den streckade linjen — drygt två tredjedelar av hela antalet — avser att tillgodose ett specifikt behov av ett system eller en produkt enbart i Sverige, i det andra landet eller i båda länderna. Ett annat slag av summering visar att 27 samarbetsprojekt kommer att resultera i försäljning till Sverige, medan 46 avtal är avsedda för system eller produkter som det andra landet eller andra länder efterfrågar.

Utredningen vill understryka att redogörelsen är baserad på ovägda siffror om samarbetets inriktning och storlek. En redovisning efter pro-

Tabell 3.9 Planerad inriktning av försäljningen som samarbetet syftar till för avtal tillkomna 1986—1989

Försäljning till	Antal samarbetsavtal			Totalt
	Vapen och ammunition	Vapen-bärare	Försvars-elektronik	
1. <i>Sverige</i>	6	3	1	10
2. <i>Andra landet</i>	11	6	3	20
3. <i>Båda länderna</i>	7	—	2	9
4. <i>Sverige och flera andra länder</i>	6	—	—	6
5. <i>Andra landet och flera andra länder</i>	5	—	3	8
6. <i>Båda länderna och flera andra länder</i>	2	—	—	2
7. <i>Annat land</i>	1	—	—	1
Summa	38	9	9	56

jektkostnader eller omsättning skulle kunna ge en annan fördelning mellan system och produkter avsedda för Sverige och avtal avsedda för andra länder. Utredningen vill vidare framhålla att uppgifterna om försäljningen avser den inriktning på mottagarländer som de samarbetande företagen hittills har diskuterat. Det är i några fall länder som de svenska företagen för närvarande inte får tillstånd att exportera krigsmateriel till.

3.5 Försvarsmaktens syn

I den till regeringen i september 1989 avgivna perspektivplanen del 2, Försvarsmakt 90, ägnar överbefälhavaren ett kapitel åt försvarsindustrifrågor. Överbefälhavarens syn på den svenska försvarsindustrins betydelse för försvarsmaktens materiella kvalitet och beredskap tas upp, liksom konsekvenserna för försvarsindustrin av olika alternativ för försvarsmaktens utveckling under de 10–15 åren efter försvarsbeslutet 1991. Utvecklingsvägarna är hänförliga till tre olika ekonomiska nivåer. På den högsta nivån, som utgör överbefälhavarens förslag, har en utvecklingsväg utformats, på den mellersta två och på den lägsta, som svarar mot dagens ekonomiska nivå, tre utvecklingsvägar. På grund av de ökande kostnader överbefälhavaren räknar med har utvecklingsvägarna på de lägre nivåerna utformats för mer begränsade uppgifter än de som försvarsmakten har i dag.

Utvecklingsvägarna har inriktats med hänsyn till de framtida kostnaderna för anskaffning och vidmakthållande av materiel, förbandsutbildning, ledning, beredskap etc. I bedömningarna av dessa har reserver för kostnadsökningar innefattats. Kostnaderna för materielen i utvecklingsvägarna är beroende av teknisk kvalitet och volymer. En viss import har förutsatts och är för vissa system, såsom stridsvagnar, det förmodat billigare alternativet. I några fall föreligger ingen annan möjlighet än import.

I utvecklingsvägarna särskilt på den lägsta ekonomiska nivån blir försvaret i ökande grad hänvisat till import som enda alternativ. Den begränsade materielanskaffningen leder enligt överbefälhavarens bedömning till att försvarsindustrins kompetens och kapacitet redan tidigt går ned inom ett antal områden. Med oförändrad anslagsnivå kan mycket få nya projekt startas under 1990-talet. Överbefälhavaren uttrycker därför stark oro för den svenska försvarsindustrins framtida utveckling.

Försvarsindustrin måste strukturrationaliseras så att den anpassas till möjligheterna att avdela medel. Detta gäller även vid en inriktning enligt överbefälhavarens förslag. På lägre ekonomiska nivåer måste sådana prioriteringar göras att den kvarvarande industrin får långsiktiga möjligheter att verka. De prioriteringsgrunder som överbefälhavaren för fram är för det första att försvarsmaktens system skall kunna

utnyttjas och vidmakthållas vid kris och krig, att landets försörjning i sådana lägen skall säkras samt att inhemsk förmåga inom områden som andra länder omger med särskild sekretess skall upprätthållas.

För det andra skall enligt överbefälhavarens mening sådan kompetens vidmakthållas inom valda områden som gör Sverige till en intressant part i internationella projekt. Därmed får vi tillgång till teknologi som inte kan utvecklas inom landet. Vidare skall systemkompetens upprätthållas så att vi själva kan styra utvecklingen av kompletta system med hänsyn till svenska behov. För det tredje, slutligen, skall vi upprätthålla övrig försvarsindustrikompetens.

Med utgångspunkt i dessa prioriteringsgrunder är enligt överbefälhavarens uppfattning tillräckliga underhållsresurser, en livskraftig, producerande ammunitionsindustri med kapacitet för krigsproduktion samt vissa delar av elektronikindustrin nödvändiga komponenter i alla framtida industristrukturer. Därutöver är industrier med kapacitet till systemsammanhållning viktiga. Enligt överbefälhavaren bör därför flygindustrin prioriteras.

Överbefälhavaren konstaterar dock att svensk försvarsindustri även inom andra områden långsiktigt torde kunna behålla sin nuvarande konkurrensförmåga, under förutsättning att den ges möjlighet att upprätthålla en rimlig export och samarbeta med utländsk industri. Enligt överbefälhavarens uppfattning skall basen för den svenska försvarsindustrins beläggning utgöras av det svenska försvarets beställningar. Som komplement till detta måste dock export förutsättas.

I överbefälhavarens förslag till utveckling av försvarsmakten kan en tillfredsställande svensk beläggning skapas långsiktigt inom de flesta industriområden. Det behövs ändå vissa strukturrationaliseringar. Vidare förutsätts en export av ungefär dagens omfattning samt industriellt samarbete inom och utom landet. I utvecklingsvägarna på de två lägre ekonomiska nivåerna kommer genomgripande strukturrationaliseringar och nedläggningar att behöva genomföras, vilka medför att viktig kompetens förloras. Sverige blir därmed beroende av andra länders vilja att ge exporttillstånd för kvalificerade vapen, framhåller överbefälhavaren.

Överbefälhavaren påpekar att anskaffning av utländska system som svarar mot försvarsmaktens tidsmässiga och operativa behov ofta är dyrare än svenska. Accepteras direktköp utomlands av system som produceras i stor mängd, med i förhållande till svenska behov ofta annorlunda prestanda, kan anskaffning ske till likvärdigt eller lägre pris. Trots detta kan den totala livstidskostnaden bli högre genom ökade kostnader för bl.a. underhåll och modifiering.

4 Utredningens syn på försvarsindustrins utlandssamverkan

4.1 Inledning

I det inledande kapitlet har några allmänna utgångspunkter beskrivits, bl.a. den rådande synen på utrikes- och försvarspolitik. Den senare ses för närvarande över av 1988 års försvarskommitté. Utredningen återkommer till betydelsen av det. De föregående kapitlen har tagit upp huvuddragen i den svenska regleringen, internationella förhållanden samt den svenska försvarsindustrins betingelser, däribland dess export och import.

Utredningen har velat ge en allmän bild av förutsättningarna för den av olika restriktioner kringgärdade försvarsindustrin. Dess verksamhet kännetecknas av att den svenska staten bestämmer över avsättningen inom landet och att försäljning m.m. utomlands av krigsmateriel förutsätter tillstånd av regeringen.

Vår huvuduppgift är att studera exportens betydelse för att bibehålla en fortsatt livskraftig inhemsk försvarsindustri till stöd för vår säkerhetspolitik. Därvid skall tekniska, ekonomiska och allmänpolitiska hänsyn vägas samman. Bland de frågor som skall besvaras är om det är möjligt att ytterligare begränsa eller helt avbryta denna utlandssamverkan.

Det råder en bred politisk enighet om och finns en betydande folklig förankring för att Sverige skall ha ett militärt försvar till värn för sitt oberoende. Två centrala element i det militära försvarets uppbyggnad är den allmänna värnplikten och en inhemsk försvarsindustri. Erfarenheterna i samband med det andra världskriget är, femtio år eller en generation senare, den historiska förklaringen till den stora betydelse som denna industri har kommit att tillmätas. Den svenska försvarsindustrin omfattar flertalet materielområden. Olika faktorer, främst teknisk utveckling och kostnadsökningar, samt den av detta och ändrade internationella förhållanden betingade specialiseringen mellan länder har emellertid successivt lett till ändrade villkor.

Vad först gäller den tekniska utvecklingen finns det många exempel på att Sverige har en särskilt för en liten nation avancerad krigsmaterielindustri. Här kan JAS-projektet, där fyra av landets försvarsindustrier

samverkar, nämnas särskilt. En av flera tänkbara bilder av utvecklingen kan också hämtas från det området. Teknikutvecklingen allmänt, som har belysts av bl.a. Ingenjörsvetenskapsakademien och Krigsvetenskapsakademien, spänner över många fält såsom material, elektronik, m.m. Sett över en tjugofemårsperiod, från Draken via Viggen till JAS Gripen, har datorkapaciteten i ett flygplan ökat nästan tio gånger; flygegenskaperna och stridsförmågan är naturligtvis också mycket annorlunda. Utvecklingen är likartad på andra materielområden.

Det är inte någon tillfällighet att företagens exportansträngningar har kommit i blickpunkten i tider av minskade resurser för det militära försvaret och dess materielanskaffning. Utveckling och tillverkning av de alltmer avancerade vapnen, ofta sammansatta till system, har för varje generation blivit avsevärt dyrare. Som exempel kan nämnas att robotsystem 90, som jämfört med robotsystem 70 även kan användas i mörker, över de senaste tio åren i fast penningvärde har blivit fyra gånger dyrare än sin föregångare. När det gäller fartygsburna elektroniksystem för spaning och eldledning är förhållandet liknande; med en mer utvecklad teknik har kostnaden, beräknad på samma sätt och för samma tid, mer än fördubblats.

Ökade materielkostnader har varit en stark drivfjäder bakom strävandena att samverka länder emellan för att ta fram och tillverka krigsmateriel. Detta gäller inte bara det fåtal länder, till vilka Sverige hör, som har en bred förmåga att förse sitt försvar med i det egna landet tillverkade vapen. Även övriga länder vill tillgodogöra sig den tekniska utvecklingen för att öka sitt oberoende på krigsmaterielområdet men också för att allmänt höja sin tekniknivå. Internationellt sett är det påtagligt att satsningarna på forskning och utveckling i försvarsindustrin ofta också kommer den civila industrin till del.

Sverige är beroende av såväl civil som militär teknologi från andra länder. Den allt längre gående internationaliseringen och specialiseringen har på krigsmaterielens område inte bara en teknisk dimension. Den drar även upp ramar inom vilka vi har att bestämma det slag av försvar vi kan ha med bevarat oberoende av omvärlden i kris- och krigssituationer. I det sammanhanget bör påminnas om att vi traditionellt har ett betydande utbyte främst med USA och västeuropeiska länder, vars försvarsindustrier i en del fall står inför en situation som liknar den i Sverige när det gäller avsättningen. Det är emellertid för tidigt att göra någon närmare bedömning av vad strävandena i Europa efter vidgad ekonomisk samverkan, även innefattande utveckling och tillverkning av krigsmateriel, kan komma att betyda för vårt land.

I försvarsbesluten har vid upprepade tillfällen betonats betydelsen av en egen försvarsindustri till stöd för vår säkerhetspolitik. Därvid har också redovisats skäl för exportbehovet. I det senaste försvarsbeslutet (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310) uttalade sig en enig riksdag om

värdet av en inhemsk industri. Därvid noterades bl.a. att det med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov inte fanns något betydande materielområde med onödig industriell kompetens, men att det fanns områden där kapaciteten behöver anpassas. Det är således inte givet att Sverige kan hålla den tidigare försvarsindustriella bredden och volymen; prioriteringar måste till.

Det är allmänt känt att det inom försvarsindustrin sker överväganden om anpassning och strukturförändringar. Resultatet av denna utredning och utredningen om ett ändrat krigsmaterielbegrepp kan få betydelse för de flesta företag i branschen. Efter det att vi fick vårt uppdrag har dessutom 1988 års försvarskommitté börjat arbeta (Dir. 1988:67). På grund av ekonomiska svårigheter för det militära försvaret har försvarskommittén tillsatts ett år tidigare än väntat. Av särskild betydelse är enligt vår mening att en av dess uppgifter, vid sidan av sedvanliga säkerhetspolitiska bedömningar m.m., är att ge förslag om ambitionsnivån för den industri som gör krigsmateriel. Dessa senare överväganden kommer emellertid att redovisas först i december 1990.

Utredningen har inte sett som sin uppgift att granska de säkerhetspolitiska bedömningar som låg till grund för 1987 års försvarsbeslut eller att i övrigt föregripa den sittande försvarsutredningen. Det tidigare närmare redovisade riksdagsuttalandet om värdet av en inhemsk försvarsindustri (avsnitt 1.2) är därför en av utgångspunkterna för arbetet.

De nyss nämnda tre samtidiga utredningarna kan, var för sig eller tillsammans, sålunda ge anledning till beslut som för med sig förändringar i försvarsindustrins struktur. Utredningen vill för sin del återstryka under att vi har haft till uppgift att skärskåda denna industris export och utlandsberoende från säkerhetspolitisk utgångspunkt. Mot den bakgrunden skall utredningen — under beaktande av de utrikes- och neutralitetspolitiska överväganden som talar för en fortsatt restriktiv syn — diskutera krigsmaterielindustrins utlandssamverkan samt därmed sammanhängande frågor.

4.2 En blick framåt

Sverige har jämfört med många andra stater en betydande självförsörjningsgrad vad gäller krigsmateriel. Det har setts som ett stöd för neutralitetspolitiken att vara så oberoende som möjligt av andra. Några av de traditionella skälen för vapenexport har varit beredskap för kriser och krig samt förmåga att av egen kraft i tillräcklig mängd tillverka de vapen och den ammunition vi behöver.

De tidigare redovisningarna ger vid handen att Sverige, när det gäller militär teknologi precis som på den civila sidan, behöver komplettera med högteknologi som tas fram i andra länder och att teknologiutbytet ökar. Detta är ett naturligt inslag i utrikeshandeln för ett land vilket i

likhet med Sverige fäster stor vikt vid frihandel. För vapen och andra s.k. strategiska varor gör sig emellertid också andra hänsyn gällande. Utredningen skall i det följande närmare diskutera bl.a. säkerhetspolitiska aspekter på export och annan utlandssamverkan. Det är emellertid angeläget att först vidarebefordra några övergripande slutsatser av vårt utredningsarbete.

I fråga om krigsmateriel är tendensen internationellt en hårdnande konkurrens på grund av minskad efterfrågan och ökat utbud. Vidare torde det svenska försvarets beställningar från försvarsindustrin komma att minska i volym. Sverige kan därför få svårt att behålla hela bredden i det försvarsindustriella kunnande som finns i dag. Till detta kommer att vid utlandssamverkan mottagarlandet i allt högre grad genom licenser eller på annat sätt vill få rätt att tillverka svensk materiel och tillgodogöra sig svenskt kunnande. Utvecklingen med allt fler samarbetsavtal är ett uttryck för detta. Det finns därför anledning anta att försvarsindustrins utlandssamverkan med tiden kommer att få en annan karaktär.

Försvarsindustrin kan också tänkas komma att få en något annan roll för vårt eget försvar. Detta beror dock i allt väsentligt av de överväganden som förestår i samband med nästa försvarsbeslut. Om det breda inhemska s.k. systemkunnandet inte kommer att kunna bevaras blir en prioritering nödvändig. Det gäller val på flera nivåer. Den ena gäller den typ av försvar Sverige vill ha. Inget motsäger att det även framöver blir ett försvar med tekniskt avancerad materiel. Det är då fråga dels om vilka färdigheter som skall bevaras i försvarsindustrin, dels hur omfattande de skall vara. Detta har betydelse för såväl utlandsberoende som utlandssamverkan.

Vad först gäller de industrigrenar och det kunnande som är högst prioriterade delar utredningen överbefälhavarens bedömning att — under alla omständigheter — elektronikindustrin, ammunitionsindustrin och tillräckliga underhållsresurser är utomordentligt väsentliga. Elektronik finns i de flesta vapentyper och har betydelse för materielområden som alla länder omger med särskild sekretess, t.ex. utrustning för spaning, kommunikation och störskydd samt motmedel. Ammunitionsindustrin samt tillverkningen av krut och sprängämnen har betydelse av beredskapsskäl. Utan eget underhåll, slutligen, kan man inte självständigt hålla materielen i stand och utnyttja den under kriser eller i krig.

Sverige har ett betydande intresse av att trots de begränsningar som råder kunna delta i teknikutbytet länder emellan. Utvecklingen mot olika samarbetsformer gör det svårt att delta om man inte har något väsentligt att bidra med. Det är därför också angeläget att den svenska försvarsindustrin åtminstone på några områden kan hålla en så hög nivå att den är intressant som samarbetspartner internationellt.

Dessa slutsatser gäller enligt utredningens mening oavsett vilken am-

bitionsnivå som väljs för den framtida försvarsindustrin. Det finns dock anledning att något uppehålla sig vid olika ambitionsnivåer och vad de innebär.

Om man inte klarar att inom landet självständigt *underhålla* sin materiel kan besvärande beroenden av utlandet uppkomma. Nästa steg innebär förmåga att även *anpassa* materiel, dvs. fortlöpande och på relativt kort tid kunna förändra den med hänsyn till nya krav. Ytterligare en grad av oberoende vinnns om man också kan *vidareutveckla* sin materiel. För närvarande har Sverige, som nämnts, även möjlighet att på de flesta områden *utveckla ny materiel*.

Det är inte utredningens sak att göra dessa avvägningar. Det finns emellertid anledning att återge vår uppfattning om för- och nackdelar med att i större utsträckning än för närvarande importera eller licens-tillverka krigsmateriel. Fördelar står framför allt att vinna när det gäller vapen med ett stort utbud. Finns flera färdiga importalternativ kan anskaffningen ske relativt snabbt och utan att beroendeförhållanden uppstår. De tekniska och ekonomiska riskerna blir vidare mindre och inköpspriset sannolikt lägre. Utan en egen industri som utvecklar materiel — möjligen tillverkar på licens — minskar emellertid förutsättningarna att förbättra den. Det har inte varit möjligt att göra några närmare beräkningar, men erfarenheten visar att kostnaderna inte minst för underhåll ofta blir högre, särskilt om uppköpen blir splittrade. Prisjämförelser försvåras dessutom bl.a. av eventuella motköpstransaktioner, vilka i sig kan skapa bindningar. För materiel åter med få importalternativ blir, i synnerhet om den skall användas länge, bundenheten betydande. Flygplan och artillerisystem är exempel på vapensystem som med successiva förbättringar gör tjänst i flera decennier. Andra nackdelar med import av hela vapensystem är minskade möjligheter att anpassa dem för de egna förutsättningarna — att ge dem s.k. svensk profil — samt att tillgodose av försvarssekretess betingade krav.

Det gäller att hitta den riktiga balansen mellan kraven på materiel, kostnaderna för den och oberoendet. Motsvarande resonemang som för hela vapensystem kan föras om deras delar. Det finns dock en avgörande skillnad mellan det beroende som är en teknisk nödvändighet och fall där man — som det i en ansträngd försvarsekonomi finns många exempel på t.ex. i JAS-projektet — medvetet låter kostnadsaspekten avgöra till förmån för att köpa komponenter eller delsystem utomlands, även om de skulle kunna tillverkas inom landet. Det avgörande är att hålla beroendet under kontroll och att ha erforderlig beredskap. Med dessa kriterier för tillgänglighet är de nyss redovisade prioriteringarna vad som oundgängligen krävs av vår försvarsindustri; det blir i framtiden alltmer en fråga om grad av beroende.

Vår slutsats blir därför att även om ökad samverkan mellan försvarsindustrin i olika länder är ofrånkomlig, en inhemsk försvarsindustri bibehåller en viktig säkerhetspolitisk roll för Sverige samt att den, inte

heller med en annan art och omfattning, kan isoleras från omvärlden. Ett totalt avbrytande av försvarsindustrins utlandssamverkan går således inte att förena med kravet på en livskraftig sådan industri.

4.3 Utlandsberoendet

I det senaste försvarsbeslutet diskuterades sambandet mellan svensk säkerhets- och försvarspolitik samt en inhemsk försvarsindustri särskilt. Det främsta säkerhetspolitiska argumentet för en egen försvarsindustri är att den bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri politik. Tidigare försvarsbeslut har grundats på liknande bedömningar.

Mot detta har invänts att importmöjligheterna, den moderna högteknologins internationalisering och det ökade samarbetet mellan industrier i skilda länder minskar eller upphäver det säkerhetspolitiska värdet av en inhemsk försvarsindustriell förmåga; beroendeförhållandena ökar, dels i forsknings- och utvecklingsledet, dels genom ökad import i produktionsledet.

I ett tidigare avsnitt (3.3) har importberoendet belysts närmare. Vidare har internationaliseringen, särskilt inom högteknologin, samt det alltmer utbredda samarbetet mellan industrier i skilda länder tagits upp (avsnitt 3.2 resp. 3.4). Dessa förhållanden är viktiga inslag i försvarsindustrins villkor, precis som för annan utvecklad industri. Varken tekniskt eller ekonomiskt är det således möjligt för svensk försvarsindustri att inom landet utveckla och tillverka alla delar av de vapensystem som det svenska försvaret behöver. Det måste emellertid, helt i linje med grunderna för säkerhets- och försvarspolitik, vara en strävan att denna industri, framgent likaväl som nu, med så få undantag som möjligt i varje tänkbart säkerhetspolitiskt läge skall kunna vidmakthålla vår försvarsmateriel. Därmed förstås att den i vart fall skall kunna underhållas och repareras, i bästa fall även utvecklas och anpassas till nya behov.

Försvarsmateriel som inte utvecklas och tillverkas helt inom landet kan importeras, licenstillverkas eller tas fram i samarbete med annat land. Alternativet till internationellt samarbete är i regel import. Gemensam utveckling och produktion ger fördelen av förtrogenhet med materielen genom att den till del tagits fram inom landet eller här anpassats efter våra krav. Ett försvarspolitiskt beroende av utlandet uppkommer om vi inte har tryggad tillgång till materiel. Olika samarbetsformer ger, särskilt om två eller flera länder deltar på lika villkor, bättre förutsättningar för säker tillgång än direktimport. Det är dock angeläget att fördela såväl import som samarbete på många länder för att undvika ensidiga utrikespolitiska bindningar.

Den totala importen av materiel till det svenska försvaret utgör för närvarande cirka 30 procent av upphandlingen, jämnt uppdelad mel-

lan industriföretagen och FMV. Om motsvarande uppgift i samband med 1987 års försvarsbeslut (SOU 1987:9, s. 109 och prop. 1986/87:95, s. 138) uttalades att andelen var rimlig samt att importen fördelades på ett betydande antal länder. Utredningen finner inte anledning att göra någon annan bedömning. Försörjningen med insatsvaror och annan importerad materiel är i betydande mån en kostnadsfråga. Från beredskapssynpunkt löses den genom att i tid skaffa komponenter, reservdelar osv. samt lagra dem. Kan de inte lagras måste uppköp ske snabbt inför ett skymningsläge. Vidare kan en utvecklad industri i många fall framställa substitut. I vissa fall har möjlighet till detta skapats genom att förvärva licenser. Det avgörande från beroendesynpunkt är som förut berörts att självständigt kunna säkerställa att materielen fungerar i krig och krislägen.

Utredningen vill således framhålla att utvecklingen mot ökad internationalisering och specialisering har medfört ändrade förutsättningar för den säkerhetspolitiska bedömningen vad gäller vår självförsörjningsgrad. För såväl civila som militära teknologier — vilka knutits allt närmare varandra — måste det finnas en helhetssyn; det kommer att handla om grader av beroende och att undvika ensidiga beroenden. Utvecklingen går också mot alltmer sammansatta överenskommelser där företag, myndigheter och regeringar deltar. Ofta ingår export och import samt samarbete om utveckling m.m. utan att de olika delarna kan särskiljas. Även internationellt innebär detta en förskjutning i synen på säkerhetspolitiskt betydelsefulla beroendeförhållanden. Särskilt tydligt är detta på elektronikens område där få länder är oberoende av omvärlden.

4.4 Motiven för utlandssamverkan

Huvudskälen för att medge krigsmaterielexport, sådana de redovisats i samband med 1971 års och senare riksdagsbehandling av riktlinjerna, är främst att den ger hög beredskap, bevarad kapacitet och sänkta kostnader. Redan det förhållandet att vissa av uttalandena är snart 20 år gamla gör det angeläget att diskutera dem på nytt. Utöver säkerhetspolitiska argument för en inhemsk försvarsindustri har åberopats att den tillför landet ett brett tekniskt kunnande och därigenom bidrar till det svenska näringslivets utveckling, inte minst inom högteknologin, samt att verksamheten även ger landet andra samhällsekonomiska fördelar. Utredningen återkommer till detta.

Med minskade volymer i försvarets beställningar har ett ökat export-behov periodvis förelegat i en över tiden i allt väsentligt till sin storlek och struktur oförändrad försvarsindustri. Den har fått ökade svårigheter att kontinuerligt ge sina utvecklings- och produktionsenheter arbete med materiel för det svenska försvaret; intervallen mellan uppköpen

har blivit allt längre och materielen allt dyrare. Utrustning moderniseras ofta i stället för att ny materiel eller nya system tas fram, livslängden ökar således.

De tre begreppen kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga (jfr. avsnitt 1.2) skall ägnas särskild uppmärksamhet. Med *kompetens* förstås skicklighet i olika led av forskning, utveckling och produktion samt med *kapacitet* möjligheterna att ta fram tillräckliga mängder. *Konkurrensförmåga* åter är summan av de nämnda samt andra färdigheter och fördelar, däribland rimliga kostnader.

Uttrycket systemkompetens kan beskrivas med en ubåt som exempel. Den skall förses med beväpning som skall passas in i fartyget. För sitt skydd och för att kunna använda sin beväpning effektivt förses fartyget med olika elektroniska system. Ett komplett vapensystem kan bestå av delar från industrier i olika länder. Sveriges strävan är att bevara förmågan att inte bara klara olika delar utan också helheten, att hålla samman systemet. För närvarande finns det nödvändiga kunnandet för de flesta materielslag, undantagen är bl.a. helikoptrar och vissa robotar.

Förmågan att — oavsett om materielen helt eller endast delvis har svenskt ursprung — utnyttja och vidmakthålla försvarsmateriel förutsätter olika typer av färdighet. En högre nivå, systemkompetens, innebär bl.a. att ett företag i försvarsindustrin, ofta tillsammans med andra företag, kan kombinera olika typer av kunnande vid utveckling och tillverkning så att det svenska försvarets krav på materielen tillgodoses. För detta behövs en djupgående kunskap inom vitt skilda delar av forskning, utveckling, provning och tillverkning. Några av de särdrag som kan utmärka försvarsindustrin belyses i bilaga 2.

Det är numera sällsynt att någon enskild industri, försvarsindustri eller annan, har all den kompetens som fordras för att ta fram en kvalificerad produkt. Det börjar också bli ovanligt att kompetens på alla delområden finns inom landet. För att förbli systemsammanhållande krävs dock att den svenska industrin har hög kompetens inom ett urval tekniska områden.

Den snabba utvecklingen på områden som elektronik, informations-teknologi och bioteknologi liksom på materialsidan gör det omöjligt även för ett industriellt välutvecklat land som Sverige att utan ett alltmör vidgat utlandssamarbete behålla industriell kompetens på hög nivå. Även försvarsindustrin är beroende av omvärlden.

Den svenska försvarsindustrin står inför problem att bevara sin systemkompetens och de nödvändiga delkompetenserna inom olika tekniska områden. Detta beror bl.a. på att antalet svenska försvarsprojekt har blivit färre i takt med minskade beställningsvolymmer och ökad livslängd för materielen. Vissa industrier har ökat samarbetet inom landet. När detta inte räckt har även samarbete med utländsk industri inletts. Detta genererar export, om än i olika grad för olika grenar av industrin.

Närmare om kompetens, kapacitet och konkurrensförmåga

Ett led i det gällande försvarsbeslutet är att egen forskning och försvarsindustri ger förmåga att välja en egen försvarsprofil som ökar effekten av vårt försvar samt minskar verkan mot oss av de vapen och motmedel som maktblocken utvecklar. Vidare kan sekretesshänsyn motivera en inhemsk tillverkning.

För att möta kraven på s.k. svensk profil måste försvarsindustrin kunna ta fram tekniskt avancerad materiel som är anpassad för ett på värnplikt byggt försvar och till våra geografiska förhållanden m.m. Särskilt för kvalificerad och högteknologisk materiel främjas kompetensen — i såväl enskildheter som för hela system — att forska om, utveckla och producera krigsmateriel genom samarbete med en jämbördig utländsk part. Kretsen av länder som är beredda och har förutsättningar att medverka till att stärka vårt kunnande är begränsad. Främst kommer USA, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike och på sikt eventuellt Japan i åtanke. De övriga nordiska länderna och de neutrala staterna i Europa torde endast undantagsvis ingå i denna krets, men Sverige och dessa nationer har under senare år i ökad grad sökt ta till vara gemensamma intressen.

En särställning har de fall där en oundgänglig vara eller kunskap bara finns i ett land eller enstaka länder. Också här finns säkerhets- och försvarspolitiska motiv för samverkan, den höjer kompetensen och stärker försvarsförmågan. I sådana fall kan en nödvändig förutsättning vara att Sverige kan bidra med egen kompetens.

Även om utlandssamverkan i vissa fall inte tillför ny kunskap kan den medverka till att bibehålla inhemsk kompetens. Exporteras vapen eller vapensystem fordrar nämligen köparen ofta anpassning av materielen, vilket ger utvecklingsarbete. Oavsett om exportordern gäller sofistikerad materiel eller ej ger den beläggning i produktionsledet. Utvecklande och tillverkande företag kan inte behålla kvalificerad personal utan en löpande verksamhet. Genom god beläggning bevaras — förutom kapacitet — kompetens, vilket kommer Sverige till godo om dessa färdigheter gäller områden där inhemska beställningar kan återkomma; den är vidare av värde i internationella krissituationer.

Beredskapsskäl har alltid åberopats för export. Att bevara försvarsindustrins kapacitet att tillverka i en avspärningssituation har med tiden fått mindre vikt utom för ammunition samt för krut och sprängämnen. På dessa områden krävs antingen kontinuerlig drift där svackor i det svenska försvarets beställningar överbryggas eller att det finns en produktionsapparat som, när det säkerhetspolitiska läget så kräver, snabbt kan tas i anspråk i full skala. På motsvarande sätt förutsätter en önskvärd storlek hos resurserna på andra områden, av beredskapsskäl eller annat, att volymen utnyttjas. Här kan kapacitet att anpassa och utveckla krigsmateriel nämnas särskilt.

För att bibehålla och utveckla industrins konkurrensförmåga torde det från industrins synpunkt vara viktigt att exportmöjligheter finns. För försvarsmaktens del gäller att upphandlingen av försvarsmateriel i så stor utsträckning som möjligt skall ske under konkurrens, oftast mellan en svensk och flera utländska leverantörer. Beträffande den stora andel materiel som därvid upphandlas i Sverige är det av värde att fortlöpande få belagt dels att den svenska industrin är kostnadseffektiv i jämförelse med utländsk industri, dels att svensk materiel även av utländska försvarsmakter bedöms som konkurrenskraftig. Därtill kommer att den svenska försvarsindustrins konkurrensförmåga, vilken bl.a. kommer till uttryck i viss export i internationell konkurrens, är en positiv faktor vid bedömningen utomlands av den svenska försvarsförmågan.

Försvarskostnader m.m.

Det görs ofta gällande att exporten minskar kostnaderna för försvaret. Mot bakgrund av ekonomernas rapporter, bilaga 2 och 3, vill utredningen instämma i medborgarkommissionens bedömning att man svårigen kan beräkna det samhällsekonomiska värdet av krigsmaterielexport eller av kostnaderna för att begränsa denna export (SOU 1988:15, s. 180). Det är dock möjligt att beräkna det s.k. tackningsbidrag som exporten av krigsmateriel ger för att upprätthålla försvarsindustrin. Som framgår av bilaga 2 var detta bidrag 1987 i storleksordningen 2 500 milj. kr., dvs. cirka en tiondel av det militära försvarets budget. Detta belopp kan emellertid inte betalas i utbyte mot exporten eftersom det mer handlar om att ge kontinuerlig beläggning av motsvarande omfattning. Svårigheterna att göra det genom att utveckla och tillverka annat än krigsmateriel, s.k. alternativ produktion, tas upp i nästa kapitel. Det avgörande är således att, på sätt ekonomrapporten ger vid handen, fylla ut svackorna mellan det svenska försvarets uppdrag, såväl i utveckling som i produktion. I detta sammanhang bör också erinras om att den svenska försvarsindustrin på FMV:s uppdrag utför den avgörande delen av forsknings- och utvecklingsarbetet för försvaret. En starkt krympt industri skulle därför förutsätta antingen att utvecklingsuppdrag i ökad utsträckning gavs till utlandet eller att främst FOA och FMV byggdes ut.

I den allmänna debatten har cirkulerat en uppgift av innebörd att kostnaderna för att avstå från vapenexporten vid 1980-talets mitt var 300 milj. kr. för ett år. I bilaga 2 konstateras att en sådan bedömning inte låter sig göra; om exporten inte kan ersättas med civil produktion är på de i rapporten anförda skälen konsekvensen av att helt avstå från vapenexporten att betydande delar av krigsmaterielindustrin läggs ned.

Utredningen, som vill ta upp ytterligare en aspekt på frågan om exporten minskar kostnaderna för försvaret, har inhämtat uppgifter

från FMV om tillämpningen av systemet med s.k. royalty. Det innebär att verket i samband med uppdrag till industrin kan förhandla fram att viss del av utvecklingskostnaden skall betalas tillbaka till FMV vid eventuella framtida exportintäkter. Verkets inhemska upphandling måste emellertid i många fall, t.ex. vad avser fartyg och flygplan, planeras under förutsättningen att det svenska försvaret står för samtliga kostnader. I övrigt vore det principiellt riktiga att — om det gick — från början bestämma ett styckpris, inräknat förväntad export. En ordning med royalty har emellertid åtskilliga fördelar, bl.a. eftersom exportmöjligheten inte kan överblickas i början av ett utvecklings- eller tillverkningsuppdrag.

Utredningen har konstaterat att under senare år anmärkningsvärt små belopp har redovisats som intäkter av royalty, för 1988 t.ex. 5 milj. kr. av en inhemsk upphandling på cirka 7 000 milj. kr. Under 1980-talet har royaltybeloppen årligen i genomsnitt varit cirka 11 milj. kr., vilket också kan jämföras med värdet av exporten. Inom FMV pågår en översyn av rutinerna vid upphandling där royalty är aktuell. Det är enligt utredningens åsikt angeläget att denna översyn fullföljs och resulterar i ändamålsenliga royaltyklausuler samt ett effektivt uppföljningssystem. Det är också utredningens mening att det bör övervägas hur inbetalda royalties skall komma försvaret till godo.

Efter vad utredningen har kunnat finna är det från kostnadssynpunkt betydelsefullt vid FMV:s förhandlingar med och upphandling hos svensk försvarsindustri vilken beläggning företaget har. Dess exportorder — på aktuell eller annan materiel — ger beläggning, vilket utöver den tidigare berörda kompetensbevarande effekten ger utsikter till ett annat, lägre pris. Omvänt får försvaret vid lägre eller ingen exportbeläggning betala mer för sin materiel. Exportens betydelse från ekonomisk synpunkt i denna del kan inte anges tydligare än på detta vis. Därutöver kan som exempel nämnas att AB Bofors' Indienorder inte sänkte priset för de haubitsar Sverige tidigare köpt eftersom tiden för royalty hade gått ut. Däremot hade företaget vid tidpunkten för de svenska beställningarna en gynnsam orderstock och en god beläggning, vilket i sin tur beaktades vid upphandlingen. Indienorderens betydelse är således närmast att den bevarar kompetens och kapacitet när det gäller pjäser och ammunition. Ett annat exempel från samma företag är att det svenska försvaret till del bekostade utvecklingen av robot 70 1968—1975 och av robot 56 från 1979. De fyra åren däremellan täckte AB Bofors bl.a. med anpassning för export av robot 70. På motsvarande sätt fyllde exportleveranserna av robot 70 ett femårigt gap i produktionen av missiler. Därigenom uppnåddes kontinuerlig beläggning och bevarad kompetens i utveckling och produktion, vilket kan komma det svenska försvaret till godo vid framtida behov av materiel inom det aktuella området.

4.5 Utrikespolitiska aspekter m.m.

De senaste årens "vapenaffärer" har riktat intresset mot svensk krigsmaterielexport. Medborgarkommissionen (SOU 1988:15, s. 161ff) har speglat bilden i internationell press m.m. på den punkten. För utredningens del har det varit relevant att ställa frågan vilka reaktionerna är på den svenska vapenexport som följer reglerna.

I debatten har på sina håll gjorts gällande att exporten av krigsmateriel minskar trovärdigheten i Sveriges neutralitetspolitik. Den sägs också kunna skada Sveriges möjligheter att på det internationella planet verka aktivt för fredlig lösning av internationella konflikter samt motverka svenska strävanden på nedrustningsområdet. Medborgarkommissionen kom i sitt betänkande (SOU 1988:15, s. 237f) fram till att några sådana följder inte hade kunnat iakttas.

Eftersom påståendet om vapenexportens negativa effekter på Sveriges utrikespolitik utgör en allvarlig erinran mot sådan export har utredningen ansett det angeläget att få frågan belyst. Med stöd av rapportering från de svenska utlandsmyndigheterna har kunnat konstateras följande.

De svenska reglerna och riktlinjerna för export av krigsmateriel samt deras tillämpning får vid en internationell jämförelse betecknas som restriktiva. Innehållet är känt och tycks på de flesta håll utomlands inte uppfattas ha sådana oklarheter som skapar problem. I utlandet anses Sverige dessutom på speciella områden som t.ex. kärnvapenrelaterad teknik och kemvapensubstanser ha en konsekvent hållning. Debatten om regelsystemet som helhet, inklusive riktlinjerna och deras tillämpning, har emellertid stundom skapat en viss oklarhet. Den har förstärkts av "vapenaffärerna", det är dessa som har väckt internationell uppmärksamhet.

I utländsk press finns exempel på artiklar där, som följd av "vapenaffärerna", Sverige anklagas för dubbelmoral och hyckleri. Om sålunda påstådda brott mot de svenska reglerna för krigsmaterielexport har kommit att uppmärksammas, är emellertid de svenska erfarenheterna långt ifrån unika. Även andra länder har sina "vapenaffärer". De debatter som uppstår tenderar dock att bli nationella, varje land ägnar mest uppmärksamhet åt sina egna s.k. affärer. Den svenska utrikespolitikens allmänna trovärdighet bedöms genomgående inte ha lidit någon bestående skada genom den uppmärksamhet som har förekommit.

Generellt gäller alltså att den allmänna trovärdigheten i svensk utrikespolitik inte synes ha påverkats negativt av krigsmaterielexporten. Tvärtom har en stor utländsk förståelse kunnat konstateras för såväl Sveriges behov av att vidmakthålla en självständig försvarsindustri som att denna måste exportera för att kunna överleva. Att Sverige måste upprätthålla ett starkt försvar för att kunna värna neutraliteten i krig och att detta kräver en egen försvarsindustri är bedömningar som åter-

kommer i rapporter från våra utlandsmyndigheter.

Av betydelse för en bedömning av Sveriges neutralitetslinje är givetvis också vilken inriktning utlandssamverkan har och om den gör att landet knyts alltför nära något av stormaktsblocken. Den planerade Viggen-försäljningen på 1970-talet har belyst denna svårighet.

En annan fråga är om krigsmaterielexporten har inverkat på våra möjligheter att verka för en fredlig lösning av internationella konflikter. Någon effekt på den punkten synes inte föreligga. Sveriges syn på vapenexport har aldrig försvårat för landet att finna partners i nedrustningsfrågor eller diskvalificerat från deltagande med FN-observatörer i internationella krisområden. Om man däremot ser på Sveriges roll i den internationella opinionsbildningen har nog "vapenaffärerna" varit negativa. Betydelsen av detta skall emellertid inte överdrivas och torde i varje fall inte bli bestående; vad gäller utlandssamverkan på krigsmaterielområdet som sådan framträder inte denna negativa effekt.

Volymen, inriktningen och arten hos den svenska krigsmaterielexporten är enligt utredningens mening inte i sig sådan att trovärdigheten i den svenska utrikespolitiken sätts i fråga på grund av denna export. Förekomsten av en självständig svensk försvarsindustri med förmåga att ta fram komplicerade vapensystem som stridsflygplan och ubåtar har snarare förstärkt intrycket av beslutsamhet att fullfölja neutralitetspolitiken. Tanken att utlandssamverkan när det gäller krigsmateriel skulle skada den svenska utrikespolitikens strävan att aktivt verka för internationella överenskommelser om nedrustning bekräftas inte heller av erfarenheterna.

Utredningen ansluter sig till den av bl.a. medborgarkommissionen framförda uppfattningen att försvarsindustriell utlandssamverkan inte kan tillåtas med mindre den tillgodoser väsentliga försvarspolitiska mål och samtidigt står i samklang med de utrikespolitiska mål som innefattas i en säkerhetspolitisk helhetssyn. En av restriktivitet och omsorg om det egna oberoendet betingad export m.m. av krigsmateriel omfattas av omvärldens respekt och förståelse. Under betoning av de utrikespolitiska skäl som allmänt sett talar för restriktivitet vid vapenexport vill utredningen därför slå fast att med en återhållsam syn på sådan utlandssamverkan denna står i överensstämmelse med Sveriges utrikespolitik. Däremot får den inte motiveras med sysselsättningsskäl eller andra ekonomiska skäl utan säkerhetspolitisk grund. Det principiella förbudet mot export av krigsmateriel är i sig ett ställningstagande som dels ger uttryck åt en grundsyn, dels ger möjlighet att utöva en ingående kontroll.

I anslutning härtil bör nämnas att det för länder, som vill stå fria från politiska blockbildningar, kan vara en fördel att importera från eller samverka med Sverige. Traditionellt har dessutom utrikes- och neutralitetspolitiska skäl inte ansetts tala emot krigsmaterielexport till de nordiska länderna och till de neutrala staterna i Europa.

I det internationella umgänget kan det vara svårt att generellt hävda att man för egen del avstår från export m.m. men gärna vill importera för försvaret viktig materiel. Mer sällan hörs t.ex. något fördömande av länder som medverkar till att Sverige utrustar sitt försvar. Det måste också vara varje annan suverän stats sak att träffa sitt val om import av vapen till värn för sitt oberoende. Här kan erinras om artikel 51 i FN-stadgan där varje medlem i händelse av ett väpnat angrepp mot landet ges rätt till självförsvar. En reglerad och noga övervakad handel med vapen av Sveriges modell står därför inte i strid med våra strävanden efter fred och nedrustning.

4.6 Utredningens samlade bedömning

En viktig del i den svenska säkerhetspolitiken är ett totalförsvar som visar viljan och förmågan att hävda och skydda Sveriges oberoende och integritet. En livskraftig försvarsindustri har av riksdagen bedömts nödvändig för att fullfölja den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Det råder bred politisk enighet om en fast och konsekvent neutralitetspolitik stödd av ett starkt totalförsvar.

En aktiv och alliansfri utrikespolitik syftar till att främja en fredlig utveckling i vår omvärld, att förhindra konflikter, att undanröja konfliktorsaker samt att även i övrigt främja och tillvarata Sveriges säkerhetsintressen. Sverige verkar i utrikespolitiken för uppslutning kring FN-stadgan, respekt för internationell rätt, fredlig lösning av konflikter, internationell avspänning och nedrustning samt för frihet från förtryck och orättvisor. Mot den bakgrunden strävar Sverige efter en restriktiv vapenexportpolitik.

För att bibehålla sin livskraft måste försvarsindustrin besitta god kompetens, tillräcklig kapacitet och förmåga att konkurrera med utländska tillverkare av krigsmateriel. Dessa krav kan inte uppfyllas utan samverkan med utländska tillverkare och mottagare av sådan materiel. Den export och det samarbete m.m. som detta förutsätter ger upphov till en skenbar motsägelse mellan olika inslag i Sveriges säkerhets- och utrikespolitik. Detta, som ibland uppfattas som ett moraliskt dilemma, löses emellertid inte om Sverige skulle gå över till import i stället för att så långt som möjligt inom landet tillverka sin krigsmateriel.

Det kan tilläggas att de flesta länder som har en egen försvarsindustri befinner sig i samma situation, även om det uppmärksammas med varierande styrka i den interna politiska debatten. Den reglering Sverige har ger en i huvudsak tillfredsställande balans mellan olika hänsyn. Detta utesluter inte att ytterligare kontroll och restriktioner nu bör övervägas, t.ex. för samarbete. Utredningen återkommer till detta.

För att underlätta för Sverige att föra en restriktiv exportpolitik bör den krigsmaterieltillverkande industrin inte vara större än vad som är

säkerhets- och försvarspolitiskt motiverat. Det ingår inte i utredningens uppdrag att ange de kompetenser och produktionsresurser som på sikt bör finnas inom landet. Detta är en av försvarskommitténs uppgifter. För vår del finns det dock skäl stryka under vikten av att resurserna för utveckling och tillverkning anpassas till försvarsmaktens behov. Någon utveckling och tillverkning enbart inriktad på utländska marknader bör sålunda inte förekomma och verksamheten skall i övrigt främja den tekniska utveckling som kan nyttiggöras för vår försvarsförmåga. Av detta följer att försvarets utvecklingsuppdrag och seriebeställningar hos försvarsindustrin är en regulator för verksamhetens storlek. De prioriteringar som görs av den sittande försvarskommittén kan komma att leda till en minskning av den nuvarande kapaciteten.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att Sverige inte håller sig med en egen försvarsindustri av ekonomiska skäl. Det är inte uteslutet att kostnaderna för försvarets inköp av krigsmateriel skulle kunna bli lägre om materielen till en större del än för närvarande importerades, möjligen till priset av sämre anpassning till det svenska försvarets behov. Skälet till att Sverige har en försvarsindustri är säkerhetspolitiskt, inte ekonomiskt.

Vad angår möjligheterna att främst geografiskt begränsa vapenexporten — varvid Norden och neutrala stater i Europa nämnts särskilt — har utredningen tagit del av uppgifter från KMI om de större utförseltillstånden 1979—1988, närmare bestämt dem till ett värde över 500 000 kr. Denna export har gått till drygt ett fyrtiotal länder. Räknat efter värdet har något mer än hälften avsett Europa och ungefär en tredjedel Asien. Nordamerika, Latinamerika, Afrika och Oceanien har, i nu nämnd ordning, tagit emot återstoden. Av särskilt intresse är att Danmark, Finland och Norge stod för ungefär 20 procent samt Schweiz och Österrike för cirka åtta procent av värdet enligt dessa utförseltillstånd.

Sett efter de materielslag, fördelat på nio kategorier, som utförseltillstånden avsett har ammunition till eldrörsvapen samt pansarskott, minor och torpeder varit helt avgörande, därefter följer eldrörsvapen med sikten. De svarade tillsammans för nära två tredjedelar av värdet i löpande priser enligt utförseltillstånden över 500 000 kr. 1979—1988. Elektronisk materiel (radar, eldledningssystem m.m. och simulatorer) samt robotar och flygplan m.m. kommer därefter i storlek, vardera med omkring tio procent. De övriga kategorierna är krut och sprängämnen, fordon, fartyg och ubåtar m.m. samt finkalibrig ammunition. Beträffande krut och sprängämnen samt finkalibrig ammunition kan anmärkas att det ej sällan levereras i volymer med ett värde av högst 500 000 kr.

Närmare uppgifter om länderfördelning och belopp för olika materielslag är känsliga från sekretessynpunkt. Vad gäller Danmark, Finland, Norge, Schweiz och Österrike kan dock sägas att de tillsammans svara-

de för följande ungefärliga procentandelar av värdet i löpande priser av de undersökta utförseltillstånden:

Ammunition till eldrörsvapen,	
pansarskott, minor och torpeder	15—20
Eldrörsvapen	10—15
Elektronisk materiel	30—35
Robotar	50
Flygplan m.m.	90
Krut och sprängämnen	25—30
Fordon	25—30
Fartyg och ubåtar m.m.	10
Finkalibrig ammunition	50

Med beaktande bl.a. av vad som kommit fram i bilaga 2 är följden av att helt avstå från utlandssamverkan att Sverige på betydande områden inte längre kommer att ha någon krigsmaterielindustri. Tanken på att begränsa utlandssamverkan t.ex. till de nordiska länderna och de neutrala staterna i Europa är inte heller realiserbar. Det finns två skäl för detta. Det ena är dessa länders utom för vissa materielslag begränsade import från Sverige, det andra att de inte kan tillföra oss all den teknik och det kunnande som vi behöver. Det kan särskilt påpekas att den enda kategori av krigsmateriel där dessa länder dominerar och nästan ensamma tog emot exporten är flygplan m.m. — huvudsakligen modifierade Draken-plan och reservdelar till Danmark, Finland och Österrike — ett materielslag som inte heller när det gäller nyproduktion har hört till de utpräglat exportberoende. Vid dessa förhållanden återstår enligt utredningens mening inte annan form för en begränsning av export och övrig utlandssamverkan än som kan inrymmas i lämpligt utformade generella restriktioner. Detta kommer att tas upp i senare kapitel.

Utredningen föreslår således inte några andra begränsningar. Vägledande i detta ställningstagande har varit att, så länge den traditionella inriktningen av försvars- och utrikespolitiken består, den nuvarande avvägningen mellan skälen för och emot vapenexport är rimlig och ändamålsenlig. Den bör därför inte rubbas i något väsentligt avseende. Mer omfattande ytterligare restriktioner för försvarsindustrins utlandssamverkan bör övervägas endast om kravet på upprätthållandet av en livskraftig inhemsk sådan industri ändras i grunden.

Utredningen vill slutligen beröra den internationella bilden. Förändringar i handeln med vapen beror även på annat än ökad avspänning i världen. Det anses att vapenhandeln för närvarande är köparens marknad. Det minskade utrymmet för militär materiel i många avancerade industriländers budgetar är en orsak, importländernas ökade benägenhet att få till stånd egen produktion en annan. Vidare har ett flertal

länder etablerat sig som exportörer av den inte mest kvalificerade men samtidigt av många importländer efterfrågade krigsmaterielen. För Sveriges del kan detta leda till minskad export av annat än tekniskt avancerad krigsmateriel. Där styr i sin tur ökade kostnader och behov av utländsk teknik utvecklingen mot samarbete med andra framstående industrinationer. Dessa omständigheter och en därav förändrad struktur på den inhemska försvarsindustrin kommer enligt utredningens åsikt sammantaget att föra med sig förändringar av Sveriges vapenexport, bl.a. genom att den får ett ökat inslag av internationellt samarbete och annat kunskapsutbyte.

5 Omställning till civil produktion

Det råder en bred politisk uppslutning kring uppfattningen att Sverige skall förfoga över en livskraftig försvarsindustri. Dess produktion går till försvarsmakten eller exporteras. Staten bestämmer inte bara storleken av försvarets materielinköp, den bestämmer också över exporten av krigsmateriel genom tillståndsgivningen. Bl.a. utrikes- och neutralitetspolitiska överväganden inskränker de möjligheter företagen annars skulle ha att avsätta denna produktion utomlands. Till skillnad från andra exportföretag möter försvarsindustrin därför svårigheter att kompensera reducerade svenska inköp med export, detta särskilt om staten skulle visa större restriktivitet med exporttillstånden. I en sådan situation torde som regel försvarsindustriföretagen inte ha annat val än att minska eller lägga ner sin tillverkning av krigsmateriel. Utan erforderliga motåtgärder skulle detta skapa problem på orter där företagen utgör den dominerande arbetsgivaren.

I den offentliga debatten framförs ibland krav på att svensk försvarsindustri bör ställas om till civil produktion. Därmed kan man avse två saker. Det mer långtgående önskemålet syftar till att efter hand lägga ner hela försvarsindustrin. För att minska de samhällsekonomiska konsekvenserna av detta bör dock anläggningar och arbetskraft i största möjliga utsträckning bibehållas och utnyttjas för tillverkning av civila produkter. En sådan *permanent omställning* skulle bli ett naturligt resultat av en allmän nedrustning i världen, ett mål som dock kan ligga långt fram i tiden. Genom att redan nu påbörja en omställning av försvarsindustrin skulle Sverige driva på nedrustningen och sålunda föregå med gott exempel. De som företräder denna linje delar alltså inte uppfattningen att Sverige skall ha en livskraftig inhemsk försvarsindustri.

Omställningen till civil produktion kan emellertid också innebära att försvarsindustrin skall ha en *alternativ produktion* att ta upp när försvarsmaktens beställningar inte räcker för att ta i anspråk försvarsindustrins produktionsapparat, dvs. en alternativ metod att utnyttja kapaciteten. Om industrin kunde tillgripa civil produktion skulle den inte behöva exportera för att jämna ut svackorna i försvarets beställningar. Alternanderande civil och militär produktion skulle slå undan ett av argumenten för vapenexporten, kapacitetsutnyttjandet, menar man.

Möjligheterna till omställning från militär till civil verksamhet har behandlats i tidigare utredningar (Civil produktion i försvarsindustrin, Ds I 1982:1 samt Civil produktion i försvarsindustrin genom teknikupphandling, Ds I 1983:1). Vad beträffar de allmänna förutsättningarna för att en försvarsindustri skall kunna gå över till civil produktion pekas i betänkandet Med sikte på nedrustning (SOU 1984:62 och SOU 1985:43) på flera faktorer. Omställningen främjas sålunda av en högteknologisk produktion, nära kopplingar till civila produkter och teknikområden, låg specialiseringsgrad vad gäller personal och utrustning, civilt inriktad marknadsorganisation, låg exportandel samt ringa beroende inom koncernen av försvarsmateriel. I betänkandet tillämpas också kriterierna på några av de större försvarsindustrierna.

Medan den nämnda utredningen hade som förutsättning en framtida internationell nedrustningssituation anlägger en interdepartemental arbetsgrupp i rapporten En politik för nedrustning och utveckling (Ds 1988:19) också ett mer kortsiktigt perspektiv. Som grund härför anges bl.a. möjligheten av att villkoren för krigsmaterielexport skärps samt nedrustningspolitiska skäl. I rapporten anges att delade meningar har rått inom arbetsgruppen. Dess förslag har tre huvudavsnitt:

Förberedelser för omställning från militär till civil produktion.

Förberedelser för resursöverföring till u-länderna.

Forskning, studier och information.

I det följande behandlas det första avsnittet närmare. Enligt rapporten bör staten skapa incitament för försvarsindustriföretagen att satsa på civil produktion, särskilt vid arbetsplatser där exporten av krigsmateriel har stor betydelse. Större sådana företag föreslås årligen avsätta två procent av värdet av sin krigsmaterielexport till en förnyelsefond. Fondens medel skall användas till forskning, utveckling och utbildning i syfte att på sikt öka företagets civila produktion. I statsbudgeten skall 50 milj. kr. anslås för att förebygga problem på orter som är beroende av försvarsindustrin och vilka förlorar sysselsättning vid minskade försvarsbeställningar eller som följd av skärpta villkor för vapenexporten. Enligt rapporten är vidare försvarsindustrins åtgärder för att öka den civila produktionen otillräckliga. Regeringen bör därför initiera överläggningar med företagen för att uppnå en sådan ökning på orter där företagen huvudsakligen har militärt inriktad verksamhet.

Mot bakgrund av de bedömningar vi gjort i kapitel 4 finns inte anledning att närmare diskutera konsekvenserna av en fullständig nedläggning av försvarsindustrin. I det följande skall därför främst tas upp möjligheterna till alternativ produktion samt den interdepartementala arbetsgruppens förslag för att minska vissa orters beroende av sin försvarsindustri.

Företagen har intagit en avvisande inställning till de framförda påståendena. De har hänvisat till olika skillnader mellan militär och civil produktion samt, som närmare redovisas i bilaga 2, till försök som misslyckats. De fall där civil produktion kombinerats med den militära har kännetecknats antingen av att verksamheterna varit likartade eller att omständigheterna varit särpräglade. Framför allt har emellertid kunnat noteras att de framgångsrika försöken som regel har resulterat i att den nya verksamheten har skilts av och i fortsättningen kommit att drivas i fristående enheter eller företag. I sammanhanget kan erinras om att företagen inom försvarsindustrin i regel utgör en del av en koncern som även har omfattande civil verksamhet (jfr. avsnitt 3.1).

I bilaga 2 redovisas utförligt de särdrag som skiljer militär produktion från civil i fråga om produkterna och kunderna. Som framgår av bilagan är krigsmaterielen ofta högteknologisk och uppfyller speciella funktions- och prestandakrav, något som kräver ingående kvalitetskontroller samt speciell yrkesskicklighet hos de anställda. Försvarsindustrin har vidare ofta speciell produktionsutrustning. Den säljer till ett begränsat antal kunder, i Sverige väsentligen bara till FMV, som tillämpar ett upphandlingsförfarande varigenom bl.a. företagens utveckling av ny materiel finansieras i stor utsträckning. Som följd härav minskar försvarsindustrins risktagande. I bilagan betonas vidare de grundläggande skillnaderna i marknadsföring och företagskultur mellan försvarsindustri och annan industri.

Utredningen, som med ledning av vad som framkommit även i övrigt vill stryka under dessa särdrag, har stor förståelse för tanken på att ge incitament till strävanden att bredda näringslivet i de orter som domineras av försvarsindustrier. Inriktningen av produktionen är emellertid en fråga för berörda företag.

Ett företag i försvarsindustrin som till följd av minskade beställningar måste säga upp anställda möter i stort samma problem som företag i andra branscher när motsvarande situation inträffar. Under de båda senaste decennierna har man i Sverige fått en betydande erfarenhet av hur strukturomvandlingar inom näringslivet skall genomföras. De statliga insatserna vid industriavvecklingar är i första hand arbetsmarknads-, utbildnings-, industri- och regionalpolitiska åtgärder. Dessa underlättas om företagen själva i god tid planerar för förändringarna. Företagen bär således här ett ansvar.

Man kan vidare anta att en sådan situation inte skulle komma helt oväntat. En nedskärning av utgifterna för det svenska försvarets materielanskaffning skulle framgå av de femåriga försvarsbesluten. En sådan minskning av materielanskaffningen skulle kunna följa på internationella förändringar, avseende såväl nedskärning av konventionella truppstyrkor i eller avsedda för det europeiska området som en bestående minskning av produktionen av krigsmateriel i berörda stater inom de båda försvarsallianserna. Även om förändringar i det internationel-

la politiska klimatet genom förtroendeskapande åtgärder kan ske inom få år, torde nedskärning av truppstyrkor och krigsmaterielproduktion ske långsammare. Detta utesluter inte att konsekvenserna för enskilda företag i enskilda länder inom allianserna kan inträda snabbt, som följd av att anskaffningsprogram utgår.

För svenskt vidkommande gäller därför att både statsmakterna och de företag som påverkas kan förmodas få god tid på sig för att medverka vid en strukturomvandling. Att tvinga företag inom försvarsindustrin att sätta av medel till en fond — enligt den interdepartementala arbetsgruppens förslag skall detta ske även om företaget går med förlust — är ett ingripande till stöd för en framtida verksamhet om vars inriktning och betingelser föga är känt. Förutsättningarna för att kunna permanent ersätta vapenproduktion med civil produktion varierar högst avsevärt beroende på vilket företag som berörs. Erfarenheterna visar att en sådan omställning kan genomföras huvudsakligen inom företag med bred produktionsbas, där den civila produktionen kan göras fristående.

Vad angår tanken på statliga anslag eller andra initiativ för att stödja alternerande militär och civil produktion vill utredningen betona följande. Kvalificerad industriell verksamhet måste bedrivas kontinuerligt. Att vandra mellan militära och civila marknader är därför bara i undantagsfall möjligt. Det tar tid att etablera sig på en marknad; förutsättningarna för att vara kvar är kontinuerlig produktutveckling, marknadsbearbetning och produktion. Kunskap måste byggas upp och underhållas. Den civila produktionen kan därför normalt inte ens planerligt överges för att tillverka krigsmateriel och sedan återupptas. Vi vill dessutom erinra om försvarsindustrins beroende av internationellt utbyte av bl.a. teknik.

Det finns få exempel där ett företag i försvarsindustrin kombinerat sin verksamhet med renodlat civila områden. Här bortses då från delar av elektronikindustrin där viss utbytbarhet finns. Den civila verksamheten i övrigt är mycket liten med delar av flygområdet som undantaget. Försöken att satsa på civil produktion jämsides med den militära visar enligt utredningens mening att det är förenat med stora svårigheter att kombinera de två produktionsområdena.

Utredningen delar därför slutsatserna i ekonomrapporten att alternativ civil produktion inte utgör en realistisk metod för att brygga över svackor i de militära beställningarna hos försvarsindustrin. Har ett företag lyckats få i gång en jämfört med krigsmateriel lönsam civil produktion saknas skäl från företagsekonomiska utgångspunkter att dra ner den produktionen när de militära beställningarna åter skjuter fart.

Slutsatsen blir att anpassningar i försvarsindustrin — vare sig de beror på teknisk utveckling eller förändringar vad gäller svensk upphandling, internationella marknads- och konkurrensförhållanden eller svensk exportreglering — inte kan betraktas annorlunda än motsvaran-

de situation i andra branscher. Såväl när det gäller kortsiktiga svängningar som mer bestående förändringar i efterfrågan är anpassningsåtgärder i första hand en fråga för de enskilda företagen.

Utredningen vill dock understryka att staten, som ende inhemsk köpare och som tillståndsgivare när det gäller viss utlandssamverkan, har ett särskilt ansvar för utvecklingen inom försvarsindustrin, bl.a. vad gäller sysselsättningen. Staten måste därför ha god beredskap att gå in med tillräckligt omfattande åtgärder om sysselsättningsproblem skulle uppstå. De medel som kommer i fråga är enligt utredningens mening de som man traditionellt förfogar över genom arbetsmarknads-, utbildnings-, industri- och regionalpolitiken. Erfarenheten visar att dessa medel med framgång har kunnat utnyttjas i samband med större strukturförändringar inom industrin. För de orter och regioner som berörts av förändringarna inom t.ex. varvs- och stålindustrin har sålunda särskilda åtgärder satts in. Ytterligare ett exempel på tillgängliga medel är det finansieringsstöd som flygindustrin fått för satsningen på trafikflygplan. Utredningen anser att sådana olika medel är tillfyllest också vid de strukturförändringar som kan bli aktuella inom försvarsindustrin. Utredningen ställer sig således inte bakom tanken på att söka få till stånd en omställning av försvarsindustrin på administrativ väg genom t.ex. omställningsfonder.

6 Regleringen av utlandssamverkan

I ett tidigare avsnitt (2.4) har framväxten och innebörden av den gällande regleringen beskrivits. I ett anförande i riksdagen 1956 (FK 1956 nr 9, s. 20f) lämnade statsminister Erlander en redogörelse för de dåvarande riktlinjerna för export av krigsmateriel. Principerna för att ge tillstånd, som då kallades licenser, gäller i sina huvuddrag alltså fortfarande.

Den svenska exporten av dylik materiel är strängt reglerad. Ett allmänt exportförbud gäller och licenser för export beviljas av Kungl. Maj:t. Såsom allmänna riktlinjer för licensgivningen har sedan länge iakttagits, att licens icke beviljas till länder som befinner sig i krig, vare sig internationellt eller inre krig. Icke heller beviljas utförseltillstånd, ifall läget förefaller oroande eller kritiskt, även om krigstillstånd ej föreligger. Dessutom vägras ofta licenser till länder, till vilka vi inte traditionellt haft krigsmaterielexport och om vilkas interna och yttre förhållanden vi har svårt att bilda oss en säker uppfattning. Härutöver kan särskilda skäl tänkas, som utesluter utförsel av krigsmateriel, t.ex. en rekommendation av Förenta Nationerna av sådant innehåll.

Vid tillämpning av dessa allmänna regler förekommer givetvis ofta gränfall eller övergångssvårigheter. Om det finns skäl att stoppa utförseln till ett visst land, är svenska regeringen ej förhindrad att låta förbudet träda i kraft även med avseende å partier som redan kontraherats och måhända helt eller delvis betalats. Å andra sidan kan det vålla betydande olägenheter både för köparelandet och för den svenske exportören, om förbudet träder i kraft utan varje övergångstid eller utan hänsyn till att en leverans just skulle äga rum. Dylika speciella förhållanden kan alltså föranleda jämkningar i förbudet i form av licens för något begränsat parti såsom ett övergångsmedgivande, dock endast om ej de allmänna skälen för ett omedelbart stoppande av exporten anses överväga hänsynen till det enskilda fallet.

I detta kapitel skall utredningen ta upp huvuddragen i den rådande regleringen samt redovisa sina överväganden om principerna för utförsellagens reglering av utlandssamverkan. I det följande kapitlet diskuteras närmare om reglerna bör utvidgas att även gälla samarbetsavtal och kunskapsöverföring.

6.1 Gällande regler och riktlinjer

Dispens från exportförbudet beslutas således av regeringen, numera i enlighet med riktlinjer som riksdagen har godtagit (prop. 1971:146, UU

21, rskr. 343 och prop. 1981/82:196, UU 26, rskr. 345). Det principiella förbudet och regeringens dispensbefogenhet återfinns i 2 § utförsellagen (prop. 1987/88:154, UU 30, rskr. 331). Härtill kommer regler i samma lag om bl.a. licenser, utvecklingsuppdrag, utbildning och marknadsföring. Beredningen av ärendena sker inom krigsmaterielinspektionen (KMI).

Även tillverkning av krigsmateriel kräver regeringens tillstånd. Denna ordning tillkom 1935, då också KMI inrättades. Den utgör en del av utrikesdepartementets handelsavdelning. Chef för inspektionen är krigsmaterielinspektören. KMI är även kontrollmyndighet i fråga om tillverkning m.m. inom riket av krigsmateriel (lagen 1983:1034 om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m., tillverkningslagen). Statliga myndigheter står inte under denna KMI:s kontroll, som dock från den 1 juli 1989 har utvidgats att även omfatta affärsdrivande verk, dvs. FFV.

Gällande riktlinjer för krigsmaterielexport innebär — bortsett från s.k. ovillkorliga hinder för export — i korthet att vid export till andra länder än de nordiska staterna eller de neutrala staterna i Europa måste från fall till fall bedömas om utförsel bör tillåtas. Bedömningarna styrs av den övergripande principen om restriktivitet. Tillstånd bör inte beviljas för export till stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt, stat som har inre väpnade oroligheter eller stat som kan komma att använda materielen för att undertrycka mänskliga rättigheter.

Regeringens handläggning

Antalet utförselärenden har under senare tid årligen varit omkring 2 000. Den övervägande delen gäller enstaka vapen eller annan krigsmateriel i mindre omfattning. I sådana fall samt då dispensfrågan på annat sätt inte är av större vikt kan beslutet fattas av det ansvariga statsrådet. De senaste fem åren har antalet regeringsbeslut varit som lägst 182 och som högst 380. Dessa beslut omfattade 96—99 procent av värdet av medgiven export (Skr. 1988/89:147, s. 6).

Ärenden om utförsel bereds regelmässigt gemensamt med utrikesdepartementets politiska avdelning och i vissa fall med andra departement såsom försvars- och industridepartementen. Som ett samrådsforum för regeringen, utöver utrikesnämnden, inrättades 1985 en rådgivande nämnd i krigsmaterielexportfrågor. Nämndens uppgift är att lämna råd i enskilda ärenden. Härigenom kan synpunkter tillföras den ordinarie beredningsprocessen och underlaget inför regeringens beslut breddas. Regeringen är inte bunden av nämndens mening. Genom samrådet får nämnden fortlöpande insyn i regeringens handläggning av ärenden om krigsmaterielexport. Nämnden har sex ledamöter, till-

sätta på parlamentarisk grund. Den sammanträder på kallelse av krigsmaterielinspektören, som också leder sammanträdena. Det ankommer på inspektören att föredra ärenden och lämna information i nämnden samt att redovisa samrådet för det föredragande statsrådet. Nämndens verksamhet diskuteras närmare i avsnitt 9.1.

Innan ett företag inleder diskussioner om försäljning m.m. kontaktas i allmänhet KMI för upplysningar om utsikterna att erhålla tillstånd enligt utförsellagen. Inspektionen, som har återkommande genomgångar med företagen, får också underrättelser om aktuella beställningar och leveranser. Även vid en underhandsförfrågan inhämtas regelmässigt yttrande från bl.a. utrikesdepartementets politiska avdelning. Ärendet föredras därefter för utrikeshandelsministern som själv fattar beslut om ärendet inte är av större vikt, annars beslutar regeringen. Svar på förfrågan lämnas av krigsmaterielinspektören. I de fall ett företag erhåller besked om att några hinder för engagemang för närvarande inte föreligger, är regelmässigt den reservationen tillfogad att ett slutligt ställningstagande kan ske först efter en formell ansökan. Tidsintervallen mellan en första underhandsförfrågan, marknadsföring, kontraktsskrivande, ansökan, tillstånd och utförsel kan ibland vara flera år.

Om regeringen bifaller en ansökan utfärdas ett tillstånd som under-tecknas av utrikeshandelsministern och kontrasteras av föredraganden, oftast krigsmaterielinspektören. Ett exporttillstånd skall företes i original för tullmyndigheten vid utförseln. Om utrikeshandelsministern har fattat beslutet utfärdas utförselbeviset av krigsmaterielinspektören.

Utförsel av krigsmateriel utan tillstånd beivras enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Utförsellagen innehåller också straffbestämmelser. Kontrollen av att exportörer av krigsmateriel har tillstånd till utförsel utövas av tullverket.

Riktlinjernas huvudsakliga innebörd

I proposition 1971:146 redovisas allmänna överväganden om export av krigsmateriel från Sverige. Det sägs bl.a. att sådan export principiellt inte är önskvärd från utrikespolitisk synpunkt, men att de allmänna utrikespolitiska skälen mot export gör sig gällande med olika styrka i skilda fall beroende på förhållandena i mottagarlandet m.m. Även hänsynen till Sveriges neutralitet talar i viss utsträckning mot export av krigsmateriel. Det konstateras emellertid att neutralitetspolitiska skäl också kan anföras till stöd för sådan export. I propositionen slås vidare fast att beredskapsskäl utgör ett vägande skäl för att tillåta en viss export av krigsmateriel.

1971 års riktlinjer innebär bl.a. följande (prop. 1971:146, s. 18ff). Som köpare godtas endast statlig myndighet eller av staten i fråga auktorise-

rad importör av vapen. Ovillkorligt hinder mot export föreligger på grund av internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd eller folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig. Utrikes- och neutralitetspolitiska skäl saknar enligt propositionen betydelse i fråga om krigsmaterielexport till de nordiska staterna och till de neutrala staterna i Europa. Därför bör i fredstid tillstånd beviljas för export till dessa stater. I fråga om andra stater måste från fall till fall bedömas om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen har så ringa vikt att export bör tillåtas. Tillstånd bör inte lämnas för export till t.ex. stat i väpnad konflikt eller med inre väpnade oroligheter. Det framhålls också att skälen mot export inte har samma tyngd i fråga om defensiva vapen, t.ex. kustartilleri- och luftvärnsmateriel. Visserligen bör inte ens defensiv materiel kunna exporteras till stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, men i de övriga fall som här avses bör export av sådan materiel, som inte kan utnyttjas för att påverka den föreliggande krissituationen, kunna tillåtas. Det konstateras vidare att starka utrikespolitiska skäl talar mot export av materiel som kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter.

Vad angår reservdelar till tidigare levererad krigsmateriel föreligger särskilda förhållanden. Med hänsyn bl.a. till de krav köparna kan ha bör enligt riktlinjerna reservdelar få exporteras utom när ett ovillkorligt exporthinder föreligger. I den praxis som har utbildats gäller detsamma för ammunition. Vidare uttalas i riktlinjerna att ett utfärdat exporttillstånd bör dras in, förutom vid ovillkorliga exporthinder, endast om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Även i fall av väpnad konflikt bör indragning av tillståndet kunna underlåtas om det är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt. I samband med lagregleringen 1988 av återkallelse av utförseltillstånd har framhållits att det dessutom i fall av t.ex. felaktiga eller vilseledande uppgifter i en ansökan kan vara skäl att dra in ett tillstånd (prop. 1987/88:154, s. 48f).

Genom det nyss nämnda regeringsförslaget (s. 24ff) byggdes bruket av slutanvändarintyg ut. Vidare framhölls att ett land vars regering har tillåtit eller underlåtit att förhindra otillåten vidareexport av svensk krigsmateriel i princip inte längre skall få komma i fråga för export av sådan materiel från Sverige.

I 1971 års riktlinjer berörs också avtal om samarbete mellan svenska och utländska företag om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel. Utförsel som föranleds av ett samarbetsavtal bör medges till det andra landet utom när något av de ovillkorliga exporthindren föreligger. Det förutsätts att sådana avtal underställs regeringen. Vid riksdagsbehandlingen förklarade sig utrikesutskottet utgå från att vederbörande myndigheter kommer att begagna sina möjligheter att förhindra att avtal om produktionssamarbete — eller licensupplåtelser —

utnyttjas för att kringgå exportförbudet. Vid 1981/82 års översyn av riktlinjerna tillkom att regeringen bör inhämta utrikesnämndens råd i fråga om samarbetsavtal.

Det kan också erinras om vad utrikesutskottet anförde med anledning av ett motionsyrkande vid behandlingen av 1971 års proposition. Motionärens åsikt att svensk vapenexport i vissa fall kan bidra till att stärka små länders oberoende och självständighet gentemot stormakterna stred enligt utskottet inte mot tankegångarna i propositionen (UU 1971:21, s. 9f).

I proposition 1981/82:196 återges uttalanden till ledning för tillståndsprövningen ur 1971 års proposition. Vidare konstateras att krigsmaterielexportkommittén, som sett över riktlinjerna, ansett att de på det hela taget fyllt sin funktion väl. De borde emellertid, liksom tidigare, tillämpas på ett restriktivt sätt. Kommittén manade till särskild försiktighet när det föreligger anledning befara att ett tilltänkt mottagarlands yttre eller inre stabilitet är i fara eller informationsunderlaget om landet är bristfälligt eller motsägelsefullt. Det föredragande statsrådet fann kommitténs bedömning väl motiverad och ansåg att riktlinjerna borde ligga till grund för tillståndsprövningen även i fortsättningen.

1981/82 års proposition tog även upp avgränsningen mellan materiel av offensiv och defensiv karaktär. Det konstaterades att denna till stor del hade komplicerats av den vapentekniska utvecklingen och av de förändrade strategier som denna nödvändiggjort. Detta hade i sin tur lett till att ökad vikt kommit att tillmätas totalbedömningen vid ställningstaganden i krigsmaterielexportärenden. Flera faktorer måste vägas in, bl.a. köparlandets inrikespolitiska förhållanden och utrikespolitiska situation samt det sätt på vilket materielen kan väntas bli använd. Mot bakgrund av den totalbedömning som görs i varje ärende och som styrs av riktlinjernas övergripande princip om restriktivitet ansåg det föredragande statsrådet att de rådande riktlinjerna också på denna punkt kunde ligga till grund för den fortsatta tillståndsprövningen. Utrikesutskottet uttalade att även vid prövningen av utförseltillstånd för defensiv materiel bör en totalbedömning göras i den restriktiva anda som gäller i övrigt och hänvisade, i likhet med det föredragande statsrådet, till en bedömning av köparlandets förhållanden samt materielens art och förväntade användning (UU 1981/82:26, s. 10).

6.2 Debatt, kritik och kontroll

Med utredningens uppfattning att utlandssamverkan behövs för att bevara en livskraftig försvarsindustri har det funnits anledning att noggrant värdera de invändningar som rests mot rådande regler och riktlinjer. I likhet med krigsmaterielexportkommittén kan vi konstatera att såväl själva riktlinjerna och enskildheter däri som tillämpningen av

riktlinjerna har debatterats i olika sammanhang. Diskussionen har främst gällt export till enskilda länder, som av kritiker inte ansetts lämpliga som mottagare av svensk krigsmateriel, men även allmänna principer.

Inställningen till vapenexportpolitiken är ofta, men inte alltid, en följd av synen på försvarspolitiken. Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) mäter sedan början av 1950-talet årligen attityden till bl.a. försvar och försvarsförmågan. I Opinion 88 — en mätning som avspeglar förhållandena hösten 1988 — konstateras att över 90 procent anser att Sverige bör ha ett militärt försvar, att, jämfört med föregående år, en ökande andel (44 procent) bedömer det militära försvarets styrka som för liten samt att fler än året före (41 procent) anser att statens utgifter för det militära försvaret bör ökas. I en liknande undersökning av SPF våren 1989 var andelen som ansåg att utgifterna för det militära försvaret bör ökas lägre. Försvarsviljan beskrivs i Opinion 88 som stabilt hög.

Vad gäller inställningen till vapenexport finns betydande skillnader mellan kvinnor och män, kvinnor är mer kritiska. Erfarenhetsmässigt är också, som opinionerna inom de politiska ungdomsförbunden ger vid handen, inställningen hos de yngre mer kritisk. På samma sätt intar kvinnoförbunden, liksom vissa organiserade grupper med kristen grundsyn eller engagemang för den tredje världen, i regel en kritisk hållning till vapenexporten. Därmed kan också konstateras att olika åsikter i varierande grad finns företrädade i de fyra största riksdagspartierna. De två övriga partierna i riksdagen, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet de gröna, är motståndare till vapenexport. En faktor som har bidragit till att denna export ställts under debatt är det engagemang som företrädare för fredsrörelsen har visat. Här bör Svenska freds- och skiljedomsföreningen nämnas särskilt.

Det är även enligt utredningens mening värdefullt att de avarter i en i övrigt befogad vapenexport som, mycket tack vare en kritisk granskning, har kommit i dagen också har ställt reglerna och riktlinjerna för sådan export i deras helhet under debatt. Export av krigsmateriel aktualiserar ofta principiella problem och tillståndsprövningen är därför en grannlaga uppgift. Riktlinjerna och deras tillämpning har varit ämnet i många sammanhang, såväl i den allmänna debatten som i riksdagen i motioner, enkla frågor och interpellationer samt i samband med konstitutionsutskottets granskningsarbete. Vidare har medborgarkommisionen i sin rapport (SOU 1988:15) haft kritiska synpunkter på riktlinjerna och deras tillämpning. Kritiken har, förutom riktlinjernas utformning och tillämpning, gällt kontrollen av exporten. Den senare frågan är dock inte omedelbart utredningens uppgift.

När det gäller utformningen av riktlinjerna är det yrkanden, bl.a. i riksdagsmotioner, om en begränsning av exporten — t.ex. till Norden och möjligen till de neutrala staterna i Europa — eller att exporten helt avbryts som träder i förgrunden. En annan fråga, som har väckts i

motioner och sedan förts fram mer preciserat av medborgarkommissionen, är om riktlinjerna skall lagfästas.

Kritiken mot tillämpningen av riktlinjerna kan sammanfattas i några punkter:

Utöver ländervalet avser kritiken bl.a. kontrollen och bedömningen av förhållandena i mottagarlandet, bindningen till tidigare mottagarländer, hänsyn till den militära balansen i en region, beroendet av fortsatt export till länder från vilka Sverige importerar krigsmateriel och andra varor eller i övrigt samarbetar med, generella bedömningar för hela regioner, frågan om export kan motiveras av att den utgör ett värde för små, neutrala länder etc.

Urholkad restriktivitet på grund av oklara motiv för att medge export samt avsteg från riktlinjerna genom samarbetsavtal och s.k. leveransgarantier m.m. i mellanstatliga överenskommelser.

Gränsdragningen mellan defensiv och annan krigsmateriel.

Reservdels- och ammunitionsleveranser samt annan export som ansetts ha samband med tidigare utförsel.

Krav på information och insyn ställt mot sekretesshänsyn.

Medborgarkommissionens synpunkter och förslag

Kommissionen ägnar ett särskilt kapitel (s. 183ff) åt vapenexportpolitiken och dess tillämpning. Den tar upp exempel på vapenexportärenden eller företeelser i vapenexportpolitikens tillämpning där överensstämmelsen med riktlinjerna enligt kommissionens mening med fog kan sättas i fråga. Regeringarna har haft svårighet att leva upp till de förväntningar om en ökad restriktivitet som 1971 års riktlinjer skapade. Det handlar enligt medborgarkommissionen om att komma till rätta med det grundläggande dilemmat som består i att förena det principiella förbudet mot krigsmaterielexport med en bibehållen möjlighet till export.

Den mest uppenbara svårigheten när det gäller att tillämpa riktlinjerna på ett konsekvent sätt ligger enligt medborgarkommissionen i Sveriges beroende av utbyte med vissa länder. Här nämns USA och Storbritannien. Sverige kan enligt medborgarkommissionen knappast vägra att exportera krigsmateriel till sådana samarbetsländer utan att riskera allvarliga följder för det egna försvarets försörjning. Det torde då, enligt kommissionen, ligga närmare till hands att tänja på riktlinjerna.

Medborgarkommissionen berör beredningsförfarandet i tillståndsärenden m.m. och sammanfattar sin bedömning av motiven bakom de s.k. vapenaffärerna. I ett särskilt avsnitt lämnar kommissionen synpunkter och förslag (s. 237ff).

Vid sidan av affärerna har enligt kommissionen även regeringarnas tillämpning av gällande riktlinjer genom åren skapat ett trovärdighetsproblem inom landet. Riktlinjerna är inte tillräckligt anpassade till verkligheten. Till en del synes trovärdighetsproblemet emellertid också bero på felaktiga föreställningar hos allmänheten, massmedia och många politiker om vad riktlinjerna innebär. Sålunda tycks man ofta uppfatta dem som en lagtext, vilket de inte är, och även bortse från att de uppställda hindren för vapenexport inte är kategoriskt fastlagda i alla sammanhang utan förenade med möjligheter till undantag. Här föreligger enligt kommissionen ett informationsproblem som regeringarna inte har löst.

Debatten kring vapenexporten har enligt kommissionen i alla år haft starkt moraliska och idealistiska inslag där krav framförts som inte har kunnat förenas med det säkerhetspolitiska intresset av en vapenexport. Svenska regeringar har uppträtt som om denna motsättning inte har funnits. De riktlinjer som infördes 1971 presenterades som grundvalen för en ökad restriktivitet i tillståndsprövningen, men innehöll inte desto mindre uppmjukningar. Regeringar har hävdats att riktlinjerna respekterats även i fall där detta har kunnat ifrågasättas. Detta försök att förena ideal med verklighet har i längden inte kunnat vidmakthållas utan återkommande beskyllningar mot regeringarna för hyckleri och dubbelmoral. Den misstro som dessa förhållanden har alstrat kring vapenexportpolitiken har enligt kommissionen tillsammans med de s.k. vapenaffärerna medverkat till att skapa en debattatmosfär, i vilken starka intressegrupper angriper vapenexporten som sådan och kräver långtgående begränsningar eller ett fullständigt stopp. Utvecklingen har på dessa vägar lett därhän att ett legitimt säkerhetspolitiskt intresse har kunnat ifrågasättas och till och med äventyras.

Kommissionen anser att de politiskt ansvariga under årens lopp inte med tillräcklig kraft och öppenhet har upplyst den svenska allmänheten om säkerhetspolitikens villkor och om de överväganden som ligger till grund för och nödvändiggör en svensk vapenexport. Kommissionen är för sin del övertygad om att en större öppenhet härvidlag skulle motsvara allmänhetens önskemål och öka förtroendet för de politiskt ansvariga. Kommissionen anser vidare att de nuvarande riktlinjerna på ett olyckligt sätt motverkar en sådan politik samtidigt som de inte har haft den restriktiva effekt som en gång förutskickades.

Medborgarkommissionen erinrar om att 1971 års regler och riktlinjer syftade till större restriktivitet samt till att underlätta för de krigsmaterielexporterande företagen att planera sin verksamhet. Enligt kommissionens uppfattning har ingetdera syftet tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt.

Kommissionen föreslår att det principiella förbudet mot krigsmaterielexport bibehålls och att de nuvarande riktlinjerna ersätts med två allmänna kriterier, vilka båda skall vara uppfyllda för att medge un-

dantag från exportförbudet (s. 243f). Vidare bör, till skillnad från riktlinjerna, dessa kriterier tas in i en lag. Kommissionen anser att export av krigsmateriel bör kunna tillåtas förutsatt att

den bedöms nödvändig för att trygga en erforderlig försörjning med materiel till det svenska försvaret, samt att

den är förenlig med principerna och målen för svensk utrikespolitik.

Vad slutligen angår försvarsindustriellt samarbete, anför medborgarkommissionen bl.a. följande (s. 254f). En lagreglering av det i framtiden sannolikt allt vanligare teknologiska samarbetet med utlandet är angelägen. Beslut om gemensam utveckling och produktion av försvarsmateriel med utlandet är enligt kommissionen i första hand en fråga på regerings- och myndighetsnivå. Utgångspunkten är därvid det svenska försvarets behov, men den utrikespolitiska bedömningen är också av betydelse. De tidigare föreslagna kriterierna för export av krigsmateriel bör därför kunna utgöra grunden för en lagreglering även i detta hänseende. Vidareexportfrågor måste enligt kommissionen rimligen lösas med beaktande av alla inblandade parter nationella lagstiftning beträffande export av krigsmateriel. Ett ensidigt hävdande av svensk lagstiftning torde göra samarbete i det närmaste omöjligt.

Insyn och kontroll

Olika regeringar har regelmässigt avstått från att uttala sig om möjligheterna till vapenexport till enskilda länder, undantaget de nordiska länderna och de neutrala staterna i Europa, samt om enskilda tillståndsärenden. Under senare år har emellertid till följd av uppgifter om oegentligheter m.m. ett allt starkare informationsbehov gjort sig gällande.

Intresset av en större öppenhet har till viss del tillgodosetts. Sverige synes vid en jämförelse med andra länder i Europa och vid sidan av USA gå långt när det gäller att redovisa statistik m.m. Andra länders utrikes- och försvarspolitiska intressen medför dock att en alltför långt gående öppenhet i sig kan vara ägnad att utesluta Sverige som leverantör eller samarbetspartner.

Vid sidan av utrikesnämnden är, som redan nämnts, den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor ett samrådsforum i utförselärenden. Den ger ledamöterna möjlighet till löpande insyn i regeringens handläggning av vapenexportärenden.

Den konstitutionella kontrollen av regeringens handläggning av ärenden om krigsmaterielexport utövas av riksdagen genom dess konstitutionsutskott. Utskottets kontroll kan avse såväl enskilda ärenden som en allmän genomgång av krigsmaterieexporten. I den mån utskottet på grundval av sin granskning gör något uttalande ankommer det därefter på riksdagen att ta ställning till detta.

Konstitutionsutskottet ägnade uppmärksamhet åt exporten av krigsmateriel redan 1918 och vid något tillfälle under mellankrigstiden. Därefter har granskningsmemorialen 1955, 1961–1965 och 1969, några betänkanden på 1970-talet samt varje granskning under 1980-talet omfattat vapenexport och därmed sammanhängande frågor.

Även utrikesutskottet, till vars sakområde lagstiftningen hör, har insyn i dessa frågor och deras handläggning. Utskottet behandlar t.ex. den skrivelse som regeringen numera årligen förelägger riksdagen med en redogörelse för den svenska krigsmaterielexporten. Dessa skrivelser, varav den första avser 1984, har efter beredning i utrikesutskottet lagts till handlingarna. I riksdagen ställs också många frågor och interpellationer i ämnet.

Vad särskilt angår insyn och sekretess, uttalade konstitutionsutskottet (KU 1986/87:33, s. 48) att det inte fanns anledning att anmärka på motiven för att ge ett visst utförseltillstånd, men att de borde ha redovisats med större tydlighet än som varit fallet. Därvid noterades också att det — med tanke på landets möjligheter att, inom ramen för de restriktiva regler som gäller, kunna verka på exportmarknaden — är av uppenbar vikt att endast under mycket speciella omständigheter göra avsteg från den sekretess som råder i sådana sammanhang. Avvägningen mellan sekreteshänsyn och strävan efter öppenhet medför emellertid, enligt vad utskottet konstaterade, en beaktansvärd risk för att debatten i enskilda exportärenden inte blir tillräckligt klarläggande.

Utredningen delar utrikesutskottets uppfattning (UU 1989/90:1, s. 4) att den offentliga redovisningen av vapenexporten bör vara så öppen som möjligt. Det bör vara regeringens strävan att i framtida redogörelser ta med alla uppgifter som det inte finns särskilda skäl att hemlighålla. Detta bör även gälla samarbetsavtal. En gräns sätts emellertid bl.a. av hänsynen till berättigade krav på sekretess som motparten i ett avtalsförhållande kan ha.

6.3 Behövs nya regler och riktlinjer?

De delar av Sveriges utrikespolitik som traditionellt ligger bakom det principiella förbudet mot vapenexport, nämligen en önskan att stå utanför andra länders konflikter samt arbetet för nedrustning, äger alltså full giltighet. Häremot står emellertid de egna säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn som, på sätt som utredningen slutit sig till i kapitel 4, gör utlandssamverkan nödvändig. Mot denna bakgrund skall utredningen först redovisa allmänna överväganden, sedan sin syn på behovet av ändrade regler och riktlinjer samt hur de i så fall bör utformas.

För närvarande gäller ett generellt förbud, förenat med en dispensbefogenhet för regeringen. Därtill finns de av riksdagen 1971 ursprung-

ligen godkända, av regeringen förordade riktlinjerna. 1982 lagfästes förbudet och dispensbefogenheten. Riktlinjerna skrevs vid en tidpunkt då endast export av krigsmaterielvaror var reglerad. 1982 tillkom vidare förbud mot licensgivning och viss militär utbildning, reglerna trädde i kraft året därpå. 1988 utvidgades lagen att omfatta bl.a. tillståndsplikt för vissa avtal om utveckling samt redovisnings- och underrättelseskylighet beträffande marknadsföring, anbud, avtal om försäljning m.m. — med åtföljande möjlighet för regeringen att i vissa fall förbjuda verksamheten. Riktlinjernas sakliga innehåll är ändå i sina grunddrag det samma som 1971 med påbyggnader 1982 och 1988. Det är redan därför naturligt att det föreligger behov av att se över riktlinjerna.

Utredningen delar uppfattningen att riktlinjerna inte helt anpassats till utvecklingen och därför inte motsvarar dagens krav. Det ligger visserligen i sakens natur att prövningen av enskilda fall kan ge upphov till svårigheter som inte kan förutses och täckas in i riktlinjer. Utredningen instämmer emellertid i medborgarkommissionens åsikt att riktlinjerna och deras tillämpning har fört med sig trovärdighets- och informationsproblem. Innebörden av riktlinjerna har i den inhemska debatten inte klargjorts med erforderlig tydlighet. Detta har gett upphov till oklarheter och misstro, vilket tillsammans med s.k. vapenaffärer har skapat en atmosfär där det blivit lätt att angripa vapenexporten som sådan. I debatten har därvid väsentliga säkerhetspolitiska mål och den likaledes allmänt omfattade försvarspolitikens intressen kommit i bakgrunden.

Regleringens syften och form

De nuvarande reglerna ger regeringen ett mandat att med ledning av de riktlinjer riksdagen har godkänt ge dispens från det generella förbudet. Riktlinjerna är ett till regeringen riktat "bör". I 1971 års proposition sägs att riktlinjerna "avser att ge närmare ledning för tillståndsprövningen". Export och annan utlandssamverkan kan, i trots av det generella förbudet, tillåtas förutsatt att närmare angivna skäl inte talar emot det. Det glöms lätt att regeringen ändå kan säga nej även om riktlinjerna synes ge utrymme för ett ja; omvänt följer av den valda konstruktionen också att regeringen — bortsett från de folkrättsligt bindande s.k. ovillkorliga hindren — kan säga ja även när det kan hävdas att riktlinjerna tyder på ett nej. Inget land kan således åberopa riktlinjerna för att kräva rätt att importera från eller att i övrigt samverka med Sverige. Detta avgör regeringen suveränt, om än med en granskningsmöjlighet i efterhand för riksdagen.

Riktlinjerna hade enligt 1971 års proposition särskilt värde för exportföretagens planering. Denna aspekt torde med åren ha minskat i betydelse i takt med att allt större delar av företagens utlandssamverkan har kommit att bli beroende av regeringsgodkännande eller att regeringen underrättas även om verksamhet som inte kräver tillstånd. Den

utvidgade kontrollen och insynen samt ändrade rutiner för bl.a. samråd har fått till följd att företagen regelbundet har kontakt med KMI, något som självfallet underlättar deras planering. Riktlinjernas värde för företagen skall därför inte övervärderas. De har emellertid kommit att få stor vikt för allmänhetens syn på vapenexportpolitiken. Det har också gjorts gällande att riktlinjerna i vår omvärld uppfattas som en signal om landets utrikes- och försvarspolitiska syn. Riktlinjernas betydelse inom och utom landet har under alla omständigheter kommit i fokus under senare tid.

I den inhemska debatten har — som medborgarkommissionen varit inne på — motsatsförhållandet mellan förbudet mot vapenexport samt en av säkerhets- och försvarspolitiska skäl betingad export, återhållen av utrikespolitiska hänsyn, uppfattats som präglad av dubbelmoral och hyckleri. Det beror enligt utredningens åsikt till stor del på att förbudet och de återhållande delarna av de utrikespolitiska aspekterna har setts isolerat. Eftersom export och övrig samverkan inte kan undvaras finns enligt utredningens mening fog för att i debatten också ge plats för motiven för en säkerhets- och försvarspolitiskt betingad utlandssamverkan på krigsmaterielområdet.

Det har i utredningens arbete inte funnits skäl att närmare diskutera om det finns anledning att upphäva det hävdvunna generella förbudet mot vapenexport. Den modell som är gängse i många andra länder och som bäst tillgodoser intresset av en kontrollerad vapenhandel är, som nu, ett lagfäst förbud med en dispensbefogenhet. För detta talar dessutom att intet land äger rätt att förvärva svenska vapen.

Det bör uttryckligen slås fast att det på grund av stadgandet i 11 kap. 8 § regeringsformen (RF) inte är förenligt med vår grundlag att riksdagen fullgör den förvaltningsuppgift som det innebär att besluta om utförseltillstånd. Med hänsyn till att avgörandena berör utrikes- och försvarspolitiska frågor kan inte heller annan ordning än för närvarande komma i fråga, dvs. regeringen skall fatta besluten. Det bör i detta sammanhang också erinras bl.a. om föreskriften i regeringsformen att regeringen i utrikesärenden av större vikt före avgörandet skall överlägga med utrikesnämnden, om det kan ske (10 kap. 6 § RF) samt om den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor.

I linje med vad utredningen nyss sagt är det angeläget att den valda regleringen tillgodoser två viktiga anspråk. Det ena är att regeringens ansvar görs tydligt. Utredningen har övervägt men förkastat tanken på att helt avstå från regler eller vägledning för regeringens dispenser eftersom detta skulle leda till att regeringen, som 1956, på annat sätt får redovisa sin syn. Det är dessutom en styrka såväl inrikes- som utrikespolitiskt om de allmänna, grundläggande övervägandena har bredest möjliga parlamentariska förankring.

Det andra anspråket på regleringen är därför att motiven och förutsättningarna för att ge dispenser är klarlagda så långt det går. Detta

skall inte bara tjäna som ledning för regeringens beslut utan även riktas till bedömare inom och utom landet. Det måste därför finnas kriterier för när dispens kan meddelas. Utredningen har till en början haft att överväga om dessa kriterier — vare sig de uttrycks positivt eller negativt — skall lagfästas eller inte.

För lagfästa kriterier talar enligt medborgarkommissionen att de annars inte är rättsligt sett bindande, utan endast uttalanden i en proposition, om än godtagna av riksdagen. Vidare framhålls särskilt att sådana riktlinjer ofta uppfattas som lagregler.

Även om s.k. lagstiftning genom motivuttalanden kan kritiseras i andra sammanhang, gör sig enligt utredningens mening här andra skäl gällande med större styrka. För det första är i detta fall uppenbart regeringens politiska ansvar av mer avgörande betydelse än det juridiska ansvaret. En strävan bör, som också medborgarkommissionen framhåller, vara att göra regeringens politiska ansvar tydligare. Vidare skulle i författning reglerade undantag bli upphöjda till norm, vilket åter kan uppfattas som en rätt att få köpa vapen enligt undantaget. Formuleringen i en lagtext blir dessutom komprimerad och övergripande. Den torde också, läst bredvid förbudet, framstå som en motsägelse. Förutsättningarna för undantag från förbudet bör därför inte lagfästas.

På grund av det anförda har utredningen stannat för att den nuvarande principen med ett lagfäst förbud, kompletterat med riktlinjer, bör bestå. De i sina grundläggande beståndsdelar — räknat från statsminister Erlanders anförande 1956 — nu drygt trettio år gamla riktlinjerna bör emellertid ses över.

6.4 Utformningen av nya riktlinjer m.m.

Övergripande principer

Som utredningen tidigare funnit, tillgodoser den inhemska försvarsindustrins utlandssamverkan ett svenskt säkerhets- och försvarspolitiskt intresse. Den ena övergripande principen när det gäller att inom ramen för regeringens dispensbefogenhet ta ställning till om sådan verksamhet kan medges bör därför vara att den kan anses nödvändig för att trygga det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande. En förutsättning är alltså att utlandssamverkan krävs för att en livskraftig inhemsk försvarsindustri skall kunna bevaras och utvecklas. Särskilt industrins kompetens och kapacitet är, såsom närmare utvecklats i kapitel 4, beroende av att export, samarbete och annan utlandssamverkan kan komma till stånd. Vidare är det en ekonomisk förutsättning för betydande delar av den industri som nu finns — likaväl som för den industri som kan antas komma att finnas framgent — att den genom utlandssamverkan får bl.a. kontinuerlig beläggning. Beredskapsmotivet bedöms däremot i den nuvarande försvarsplaneringen ha mindre

vikt. Det har avgörande betydelse främst för kapaciteten när det gäller vissa materielslag, t.ex. ammunition. Export och annan samverkan måste också kunna medges om den fordras för att trygga import av materiel eller kunnande som försvarsmakten behöver.

Om således regeringen för att bevara en livskraftig inhemsk försvarsindustri eller för att trygga försvarets försörjning med materiel eller kunnande bedömer det nödvändigt att medge undantag från det principiella förbudet måste detta vägas mot ett andra, till sitt syfte återhållande villkor. Den andra förutsättningen bör därför, med hänsyn till Sveriges utrikes- och neutralitetspolitiska syn, vara att tillståndet inte står i strid med principerna och målen för denna politik. Främst gäller att utlandssamverkan inte får äventyra att Sverige hålls utanför andra länders konflikter. Som utredningen framhållit i kapitel 4 kan inte vapenexport i sig anses ägnad att minska förtroendet för den alliansfria politiken. Vid den sammanvägning av försvarspolitiska och utrikespolitiska hänsyn som måste ske inom ramen för en säkerhetspolitisk helhetsyn får också beaktas att skadliga bindningar inte uppkommer.

Det bör vara regeringens ansvar att med dessa två kriterier som grund,

dels att utlandssamverkan är nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd,

dels att samverkan inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik,

göra en totalbedömning i enskilda ärenden. Genom överläggningar med utrikesnämnden och samråd med den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor kan underlaget för att ta ställning breddas. Utredningen kommer i det följande att ge förslag om de närmare överväganden som bör ske i enskilda ärenden. Det är enligt vår mening av särskild vikt att regeringen — dock under beaktande av den sekretess som måste gälla — i de fall då utlandssamverkan kommer upp till allmän debatt söker göra klart de motiv som finns bakom dess ställningstaganden. Som tidigare berörts kan regeringen därigenom inte minst inom landet skänka stadga åt en på de nämnda två huvudkriterierna grundad vapenexportpolitik.

Den försvarskommitté som tillsattes 1988 skall överväga bl.a. försvarsindustrins inriktning och ambitionsnivå. Sådana prövningar har även skett i tidigare försvarsbeslut, och utvecklingen torde göra det ofrånkomligt att också i framtida försvarsbeslut ge dessa frågor betydande utrymme. Försvarsbesluten bör således innehålla klara prioriteringar vad gäller behov av materiel och kunnande. Härigenom sker kontinuerligt en parlamentarisk omprövning av försvarsindustrins förutsättningar. Det är med ledning av detta som regeringen har att göra

sina bedömningar enligt det första kriteriet. Export och övrig utlandssamverkan blir därmed "behovsprövad". När det gäller försvarspolitik har det sedan länge rått en bred politisk samstämmighet. Detta gäller i än högre grad för det andra kriteriet. Härigenom finns det enligt utredningens mening goda förutsättningar att, tillsammans med överläggningar i utrikesnämnden och samrådet i den rådgivande nämnden, vinna en värdefull grund för de ofta grannliga överväganden som erfordras när det gäller utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. Samtidigt som det är av vikt med stadga i vapenexportpolitiken skall riktlinjerna kunna tillämpas i situationer som inte kan förutses fullt ut i dag. Det måste därför överlämnas till regeringen att med ledning av inte alltför detaljerade riktlinjer ta ansvaret för att utforma denna politik under sedvanligt konstitutionellt ansvar.

Utredningen vill också stryka under några av de generella förutsättningar som bör gälla för utförsel av krigsmateriel. För det första skall den avse en stat, statlig myndighet eller av mottagarlandet godtagen mottagare. För det andra skall så långt det är möjligt, genom s.k. slutanvändarintyg eller på annat sätt, skapas visshet om att det är mottagarlandets egna behov som skall tillgodoses. För det tredje skall utlandssamverkan och efterlevnaden av bestämmelserna även i övrigt vara noggrant kontrollerad, frågor som dock i huvudsak faller utanför denna utrednings uppdrag.

Utredningen vill också erinra om att det vid 1981/82 års översyn av riktlinjerna framhölls att tillverkning av krigsmateriel i Sverige enbart för den utländska marknaden inte skulle vara förenlig med vare sig vår utrikes- och neutralitetspolitik eller vår försvarspolitik (prop. 1981/82:196, s. 6, jfr. även prop. 1987/88:154, s. 38). Utredningen vill stryka under detta, vilket kommer till tydligt uttryck i det första huvudkriteriet. Utlandssamverkan bör således inte få äga rum med mindre den främjar Sveriges försvarsförmåga och våra säkerhetspolitiska intressen. Utgångspunkten för den inhemska krigsmaterielindustrin måste vara att den är anpassad efter det svenska försvarets behov (jfr. avsnitt 4.6).

Krigsmaterielbegreppet

I utförsellagen hänvisas vad gäller begreppet krigsmateriel till av regeringen meddelade föreskrifter. I en bilaga till förordningen (1988:561) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. förtecknas denna materiel under 16 punkter.

I betänkandet Begreppet krigsmateriel (SOU 1989:66) föreslås att utförsellagen byggs ut med en översiktlig beskrivning av vad som omfattas av regelsystemet. Syftet är bl.a. att riksdagen skall ta en mer ingående befattning än tidigare med avgränsningen av lagens tillämpningsområde. Avsikten är dock liksom för närvarande att regeringen skall

fastställa en mer detaljerad förteckning än de tio huvudkategorier av materiel som enligt utredaren bör omfattas av och nämnas i utförsellagen.

För fem av dessa kategorier anser den särskilde utredaren att beteckningen krigsmateriel är tekniskt och språkligt adekvat, medan de övriga fem avser produkter som i utförsellagens mening skall anses jämförbara med krigsmateriel. Följande materielslag hänförs till begreppet krigsmateriel:

Militära vapen och vapensystem.

Ammunition och stridsdelar till sådana vapen och vapensystem.

Fordon och farkoster, utformade för strid.

Utrustning för inriktning och styrning av militära vapen.

Krut och sprängämnen med egenskaper som är karaktäristiska för användning i strid.

Som produkter jämförbara med krigsmateriel bör enligt förslaget räknas:

Sådan materiel för störning eller röjning, vars funktion regelmässigt har direkt samband med en militär vapeninsats.

Sådana fortifikatoriska anläggningar som primärt är konstruerade för vapeninsats eller direkt ledning av sådan insats.

Anläggningar, maskiner och annan utrustning för tillverkning eller kontroll av krigsmateriel.

Delsystem, komponenter, reservdelar och insatsvaror, som har vital betydelse för funktionen hos ett militärt stridsmedel och som inte är tillgängliga på den civila marknaden.

Sådan tekniskt kvalificerad övningsmateriel, som utformats för ett visst vapensystem och vars funktionella samband med den förstörelsebringande effekten hos detta är påtagligt.

Utredningsförslaget innebär att vissa materielslag, som inte tidigare omfattats av utförsellagen eller beträffande vilka varierande tolkningar har förekommit, förs in under regleringen, medan man i stället undantar vissa andra produktgrupper som för närvarande berörs av densamma.

Den föreslagna klassificeringen anges uteslutande avse rent materiella företeelser. Utredaren har övervägt olika möjligheter att begreppsmässigt inkludera även strategiskt och militärt viktig "immateriell materiel", exempelvis programvara till datorer och metodkunskap, men funnit detta både ologiskt och orealistiskt. Utredaren har således kommit fram till att programvara till datorer i allmänhet inte kan betraktas

vare sig som krigsmateriel eller som materiel i övrigt vilken från export-regleringssynpunkt bör vara jämställd med krigsmateriel. Skälen bakom detta ställningstagande är att programvara dels inte är "materiel" och därmed inte är möjlig att få och behålla säker kontroll över, dels inte i sig har någon destruktiv vapenverkan; det är en strävan i förslaget att koppla krigsmaterielbegreppet starkare till sådan verkan hos materielen.

När utredningen i det följande diskuterar riktlinjer för enskilda fall, har vi utgått från det gällande krigsmaterielbegreppet. Vi får emellertid också framhålla att de föreslagna ändringarna av detta begrepp är av den art att de av oss förordade principerna väl kan tillämpas också om nya klassificeringsregler införs. Det skall dock noteras, att även om kategorierna krigsmateriel och produkter jämställda med krigsmateriel angetts genomgående gälla materiel, den senare även avses kunna innefatta visst produktionsunderlag samt vissa fortifikatoriska anläggningar (SOU 1989:66, s. 42 resp. s. 44).

Vi delar den särskilde utredarens mening att hans förslag till avgränsningar kan användas inte endast i fråga om utförselförbudet, utan även för övrig reglering av utlandssamverkan.

En annan fråga är lämpligheten av att i utförsellagen ta in dessa tio kategorier. Det är i sig en översiktlig beskrivning som skall kompletteras genom en särskild, av regeringen utfärdad produktförteckning. Praktiska skäl eller rimlighetsbedömningar kan föranleda att produkter, vilka sakligt sett faller under huvudkategorierna, undantas i förteckningen. Utredarens förslag till ny 1 b § sista stycket utförsellagen ger utrymme för detta. Huvudkategorierna förlorar därmed i entydighet.

Utredaren anser, som nämnts, att riksdagen bör ta en mer ingående befattning med begreppsfrågorna. Härigenom förväntas tyngden i det samlade regelverket öka. Utredningen respekterar detta motiv, men vill för egen del sätta i fråga om förslaget att ta in de tio kategorierna i utförsellagen är en lämplig metod. Det för med sig att riksdagen måste ta ställning i detaljerade, ofta tekniska frågor. Vidare leder den valda lagtekniska konstruktionen till en omfattande och tyngande utbyggnad av författningen.

Riktlinjer för enskilda fall

De tre ovillkorliga hindren — internationella avtal, beslut av FN:s säkerhetsråd och folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig, dvs. Haagkonventionerna från 1907 — är bindande för regeringen. Det kunde övervägas att lagfästa dem, men utredningen har stannat för motsatt ståndpunkt.

Genom att ansluta Sverige till en internationell överenskommelse förpliktar sig regeringen att fullgöra de skyldigheter som följer av över-

enskommelsen. De begränsningar för svensk utlandssamverkan på krigsmaterielområdet som kan följa av en överenskommelse som Sverige har biträtt eller av folkrättsliga regler iakttagas i praktiken genom att regeringen inte medger undantag från utförsellagens förbud i berörda delar. De ovillkorliga hindren i riktlinjerna utgör en erinran om att regeringen alltid måste fullgöra sina folkrättsliga förpliktelser. Att förvandla de ovillkorliga hindren till lagregler skulle därför inte tjäna något praktiskt syfte.

Den avgörande frågan vid ett dispensbeslut är valet av mottagarland. Utlandssamverkan har med tiden kommit att få allt större långsiktighet. Det låter sig visserligen säga att vapenexporten sett över en längre period i stor omfattning har gått till en relativt stabil krets av länder. Det är samtidigt så att det i många fall är export till nya länder som har lett till meningsmotsättningar.

Nya åtaganden skapar bindningar för avsevärd tid framöver. Det är därför angeläget att utlandssamverkan på krigsmaterielens område bygger på förtroende mellan Sveriges och det andra landets regering, något som det kan ta tid att uppnå. Dessutom har det ett värde i sig att hålla sig till etablerade mönster i denna verksamhet eftersom det är till gagn för neutralitetspolitiken om Sveriges ställningstaganden är konsekventa och förutsägbara. Snabba kast kan leda till oönskade spekulationer; överkänslighet för tillfälliga opinioner eller kortsiktiga hänsyn bör således inte tillåtas leda till en ryckig tillståndspolitik.

Vid landbedömningen tillgodoser enligt utredningens mening de s.k. villkorliga hindren med i huvudsak nuvarande utformning ett viktigt syfte, nämligen att Sverige hålls utanför andra länders stridigheter. För närvarande gäller att tillstånd inte bör beviljas för export till:

Stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej.

Stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt.

Stat som har inre väpnade oroligheter.

Stat som, på grund av deklarerade avsikter eller rådande politiska förhållanden, kan antas använda materielen för att undertrycka de mänskliga rättigheter som anges i FN-stadgan.

Den senare punkten bör formuleras om. Som riktlinjen nu lyder bör tillstånd till krigsmaterielexport vägras bara om den materiel det gäller kan antas komma till användning för att undertrycka mänskliga rättigheter. Utredningen förslår att hindret skärps. Utlandssamverkan bör över huvud taget inte förekomma med stat, i vilken omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter äger rum. Även om den från Sverige exporterade materielen inte kan antas komma till använd-

ning i detta syfte bör Sverige avhålla sig från samverkan på krigsmaterielområdet med landet i fråga. Främjande av respekten för mänskliga rättigheter är inte bara humanitärt betingat, det har också säkerhetspolitiska bevekelsegrunder. I anslutning till detta vill utredningen också — som ytterligare ett led i den grannliga landbedömningen — särskilt betona vikten av det tredje villkorliga hindret, att inte ge tillstånd till samverkan med en stat som har inre väpnade oroligheter.

Inom utredningen har fråga väckts om inte bland riktlinjerna också borde finnas ett särskilt hinder mot utlandssamverkan med land till vilket Sverige ger utvecklingsbistånd. Utredningen har därvid konstaterat att svenskt utvecklingsbistånd aldrig omfattat leveranser av krigsmateriel, även om biståndet bl.a. syftar till att stärka mottagarländernas självständighet. Ett särskilt hinder för biståndsmottagande land, som uppfyller de krav som i övrigt ställs i riktlinjerna, att från Sverige köpa den krigsmateriel det anser sig behöva, skulle kunna tolkas som en diskriminering, detta särskilt om landet i fråga av säkerhetspolitiska skäl föredrar att samverka med ett alliansfritt land som Sverige. Inget land kan kräva samverkan med Sverige. Inget land bör heller uteslutas från detta bara därför att det tar emot svenskt utvecklingsbistånd. På grund av det anförda finns inte anledning att ha en riktlinje särskilt för biståndsländer.

Utredningen har tidigare framhållit att flera skäl talar för att svensk utlandssamverkan på krigsmaterielens område på sikt kommer att ändra karaktär. En sannolik utveckling är att merparten av utlandssamverkan kommer att koncentreras till högt industrialiserade länder samt att den efter hand kan komma att kännetecknas av minskad export och mer inriktas på olika samarbetsformer. Det är ändå av särskild vikt att kraftigt betona betydelsen av försiktighet när fråga uppkommer om att inleda samverkan med ett nytt land. Extra vikt bör då fästas vid den utrikespolitiska bedömningen, det andra allmänna kriteriet. Förhållandena i ett land med vilket samverkan inte ägt rum tidigare bör därför värderas speciellt ingående. Det kan ofta finnas skäl att ta upp ett sådant ärende i utrikesnämnden. Det bör också kunna komma i fråga att, till klargörande av olika förutsättningar, ställa som ett svenskt villkor att en mellanstatlig överenskommelse träffas mellan länderna.

Det finns i detta sammanhang anledning framhålla att inte ens långvariga relationer med ett importland regelmässigt bör anses medföra att det första kriteriet är uppfyllt. Det förhållandet att svenska försvars- och säkerhetspolitiska motiv är ett av huvudkriterierna kan nämligen leda till att ett givet land får importera ett slags materiel från Sverige men inte annan utrustning m.m. samt att förutsättningarna att köpa ett och samma vapen kan ändras över tiden.

Utredningen vill avslutningsvis, när det gäller prövningen av mottagarländer, redovisa att vi har övervägt om det finns anledning att upprätta en särskild lista över de länder som kan komma i fråga för mark-

nadsföring, export och annan utlandssamverkan. Mot en sådan lista, som bara beaktar ett av huvudkriterierna, talar emellertid flera omständigheter. Offentliga uppgifter visar att av världens alla stater har sedan 1979 ungefär en tredjedel tagit emot export från Sverige. Arbetet med att klassificera alla de övriga hundratalet staterna skulle inte ha någon praktisk betydelse. Eftersom internationella förhållanden snabbt kan ändras, skulle vidare listan fortlöpande behöva ses över och revideras. Dessutom måste en landbedömning ändå göras när ett tillståndsärende aktualiseras, något som skulle förringa listans värde. Det anförda gäller vare sig listan är offentlig eller inte. Mot en offentlig lista talar dessutom att den kan leda till utrikespolitiskt besvärliga situationer.

Utredningen vill också framhålla att tillverkare av krigsmateriel m.fl. sedan 1988 är skyldiga att för regeringen redovisa i vilka länder krigsmateriel marknadsförs samt att regeringen kan förbjuda vissa sådana åtgärder. Det är enligt utredningens mening betydelsefullt att på detta sätt det redan i tidiga skeden kan ges riktiga signaler från regeringens sida. Även om varje export skall prövas vid utförseltillfället, och således en marknadsföring som inte förbjuds inte i sig innebär något ställningstagande till en framtida utförselansökan, är det viktigt att inte, som tidigare kunde vara fallet, ett exportföretag vidtar omfattande förberedelser och kanske ingår kontrakt varigenom en situation kan uppstå som är till men för Sveriges utrikespolitiska intressen. Detta visar ytterligare på betydelsen av tillräckligt rådrum för en inträngande bedömning inför det att marknadsföring och annan utlandssamverkan påbörjas i ett nytt mottagarland.

De två huvudkriterierna — dvs. dels ett försvars- eller säkerhetspolitiskt behov, dels en utrikespolitisk bedömning — ger, tillsammans med de ovillkorliga och villkorliga hindren, den restriktiva prövningen av nya mottagarländer samt den förväntade utvecklingen när det gäller utlandssamverkans art och inriktning, en ram för regeringens prövning. Det finns anledning erinra om att något hinder inte möter för regeringen att tillämpa riktlinjerna på ett än mer restriktivt sätt. Att föreslå andra begränsningar skulle därför enligt utredningens mening inte ha någon saklig betydelse vid sidan av det generella förbudet. I kapitel 4 har utredningen särskilt tagit upp möjligheterna att inskränka utlandssamverkan till vissa regioner eller vissa materielslag, men på anförda skäl funnit sig inte kunna förorda detta. Det kan i detta sammanhang också påminnas om den begränsning i exportmöjligheterna som föreligger med hänsyn till Sveriges egen försvarssekretess.

Utredningen går härfter över till att diskutera betydelsen av vilket slags materiel som en tänkt export etc. skulle avse. I de rådande riktlinjerna har t.ex., även om skillnaden under senare år inte haft någon avgörande betydelse i regeringens praxis, gjorts skillnad på offensiv och defensiv materiel. Utredningen föreslår, i anslutning till vad som kom till uttryck vid 1981/82 års översyn av riktlinjerna, att denna dis-

tinktion endast utgör ett moment i helhetsbedömningen. Svårigheterna att i enskilda fall tillämpa den har visat sig betydande; militärt sett torde de flesta vapensystem för övrigt kunna användas i såväl offensiva som defensiva syften. Det saknas däremot inte fog att, som ett av flera led i bedömningen av ett enskilt land, väga in materielens art och vilken betydelse den skulle ha på landets s.k. militära potential, dvs. dess rustningsnivå och sammansättning av krigsmateriel. Denna aspekt kan enligt utredningens mening även ha betydelse som ett komplement till slutanvändarintyg eller motsvarande när det gäller att förvissa sig om att materiel avses för mottagarlandets egna behov. Det kan tilläggas att vid bedömningen av vissa länder också rustningsnivån i regionen bör vägas in.

Vi har tidigare strukit under betydelsen av att utlandssamverkan inte kommer i konflikt med Sveriges strävanden att stå utanför andra länders inre och yttre konflikter. Det finns i anslutning till detta skäl att framhålla att viss, som krigsmateriel ansedd utrustning, t.ex. övningsmateriel, skyddsutrustning och annan materiel utan förstörelsebringande egenskaper, är av sådan beskaffenhet att det svårligen skulle kunna anses vara en utrikespolitisk belastning att exportera materielen i fråga. Utredningen vill som sin mening ge till känna att det andra huvudkriteriet, den utrikespolitiska bedömningen, i dessa och motsvarande fall torde ha mindre tyngd än annars. För militärt inriktad utbildning gäller omvänt — eftersom tillståndsplikten avser utbildning utan samband med bl.a. försäljning — att prövningen får ske enligt just det andra huvudkriteriet.

Utredningen vill också ge sin syn på den del av de rådande riktlinjerna som gäller de nordiska länderna och de neutrala staterna i Europa. Till dem bör enligt riktlinjerna i fredstid medges export, under det att i fråga om andra stater det från fall till fall måste bedömas om de utrikes- och neutralitetspolitiska skälen mot export har så ringa vikt att export bör tillåtas.

Till att börja med kan upprepas att utredningen vill göra tydligt det motiv som finns för utlandssamverkan, nämligen det försvars- och säkerhetspolitiskt grundade första huvudkriteriet. Detta skall således tillämpas även i förhållande till dessa länder. Sveriges historiskt betingade nära och långvariga relationer till länderna i Norden samt till de neutrala länderna i Europa — Österrike, Schweiz och Irland — har emellertid främst utrikespolitisk bakgrund. Det finns därför enligt utredningens åsikt även i dessa fall anledning att ge de återhållande momenten i det andra huvudkriteriet en väsentligt mindre vikt än annars. Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet med dessa länder får därför regelmässigt anses stå i samklang med Sveriges utrikespolitiska principer och mål.

Vi har i kapitel 4 framhållit betydelsen av att upprätthålla erforderlig grad av oberoende. Det är inte bara fråga om att undgå bindningar, det

kan också förekomma situationer där begränsningar av utlandssamverkan avsevärt skulle försvåra möjligheterna att upprätthålla för Sveriges försvarspolitik erforderlig tillverkning i den egna krigsmaterielindustrin. Till detta kommer säkerhetspolitiska överväganden om vad det skulle innebära om export eller annan utlandssamverkan förbjöds när det gäller länder som Sverige är i behov av att importera krigsmateriel från. En isolering i detta avseende skulle motverka strävandena efter oberoende. Till följd härav kan det tänkas situationer där, som ett led i försörjningen av det svenska försvaret, särskild tyngdpunkt ligger på det första huvudkriteriet. Därvid kan behöva beaktas hur en viss utlandssamverkan påverkar möjligheterna att göra utländsk kvalificerad försvarsteknologi tillgänglig för det svenska försvaret. Under erinran om att allmänna riktlinjer inte är lämpade för att i detalj reglera exempelvis sådana situationer vill utredningen därför åter framhålla att regeringen, under beaktande av den utrikespolitiken och försvarspolitikens överordnade säkerhetspolitikens alla aspekter, har att göra en sammanhållen helhetsbedömning.

Varje utförselärende skall provas för sig av regeringen med ledning främst av de två huvudkriterier som utredningen föreslår. Någon allmän skyldighet att ge tillstånd till nya leveranser till ett land finns givetvis inte. Även med en sorgfällig prövning av försvarets behov och mottagarlandets lämplighet kan ändrade förhållanden inträda. Undantagsvis kan en situation uppstå där det, som en följd av tidigare leveranser eller av andra skäl, vore obilligt att inte medge begränsade engagemang även om helt nya åtaganden inte kan komma i fråga. Utredningen ställer sig därför bakom vad som sägs i de gällande riktlinjerna om leverans av reservdelar och vill därutöver särskilt nämna ammunition. Detsamma gäller i många fall beträffande dels s.k. följdleveranser, dels utrustning för att modernisera och förbättra äldre materiel som tidigare har exporterats från Sverige. I samtliga fall måste här som annars de ovillkorliga exporthindren hävdas. När det i särskilda fall finns starka skäl för leveransgarantier på längre sikt bör de regelmässigt tas upp i utrikesnämnden och de båda regeringarna emellan i en särskild överenskommelse.

Utredningen vill även redovisa sina överväganden när det gäller möjligheterna att återkalla givna tillstånd. På den senare punkten finns det lagstiftning sedan föregående år (13 § utförsellagen). Utredningen ansluter sig till bedömningen (jfr. prop. 1987/88:154, s. 48) att givna utförseltillstånd såvitt nu är i fråga bör dras in, förutom vid de ovillkorliga hindren, endast om den mottagande staten kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Även i fall av väpnad konflikt bör indragning av tillståndet kunna underlätas om det är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt.

Ett samlat förslag till riktlinjer lämnas i kapitel 8.

7 Reglering av samarbetsavtal och kunskapsöverföring

Utförsellagens principiella förbud mot krigsmaterielexport är i sig ett ställningstagande som gör det möjligt att vid valet av mottagarländer iaktta sådan återhållsamhet att Sveriges alliansfria utrikespolitik inte äventyras genom att vi dras in i andra länders militära konflikter. En ingående kontroll underlättas av förbudet. Mot bakgrund av de allmänna övervägandena i kapitel 4 om nödvändigheten av en främst på Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska motiv grundad, av vår utrikespolitiska grundsyn begränsad möjlighet att kunna ge tillstånd till försvarsindustriell utlandssamverkan, bör därför också övervägas en reglering av det alltmer omfattande internationella samarbetet och av kunskapsutbytet över gränserna.

7.1 Samarbetsavtal

Utredningen har i avsnitten 2.5 och 3.4 beskrivit försvarsindustriellt utvecklings- och produktionssamarbete, några av dess villkor och problem samt dess art och omfattning. Samarbetet är en form av försvarsindustrins utlandssamverkan. I kapitel 4 har utredningen redovisat sin syn på samarbetets betydelse och på samverkan över gränserna från säkerhetspolitisk utgångspunkt.

Som resultat av en medveten politik har antalet samarbetsavtal ökat kraftigt det senaste decenniet. JAS-beslutet (prop. 1979/80:117, FöU 13 och 19, rskr. 316 och 326; prop. 1981/82:102, FöU 18, rskr. 374 samt prop. 1982/83:119, FöU 9, rskr. 271) återspeglar en avvägning mellan det säkerhetspolitiskt önskvärda samt det tekniskt och inte minst ekonomiskt nödvändiga. Den för projektet bildade svenska industrigruppen — systemsammanhållaren — uppmanades att aktivt söka leverantörer av komponenter och delsystem utomlands.

Vid utredningens kartläggning, som omfattat de största försvarsindustriföretagen, har konstaterats att det finns olika former och arter av samarbete och samarbetsavtal; begreppet är på intet sätt entydigt. Krigsmaterieltillverkare har löpande kontakter med utländska företag i sin bransch kring allmänna teknologifrågor vilket kan övergå i sonderingar om samarbetsmöjligheter. I ett följande avsnitt kommer ytterli-

gare synpunkter att lämnas på andra former av kunskapsutbyte. Den första fas då det blir nödvändigt med något slags tillstånd är om uppgifter som omfattas av försvarssekretess skall utväxlas. De samarbetsformer som beaktats i vår enkät har nått ännu något längre. Parterna sluter då oftast överenskommelser, inledningsvis kanske endast som en avsiktsförklaring, vilken inriktas på ett teknikområde eller viss materiel. De kan t.ex. syfta till att åstadkomma en ny systemlösning eller tekniktillämpning. Ändå är det ovisst om och när samarbetet leder fram till en produkt som skall tillverkas. Det kan i dessa fall vara svårt att bedöma till vilket land eller vilka länder försäljning kan komma att ske. Andra avtal åter sluts för att tillgodose ett aktuellt behov av underleveranser eller för att anpassa eller vidareutveckla krigsmateriel som redan finns.

Det skall erinras om att samarbete som svenska företag deltar i endast undantagsvis gäller ett komplett vapensystem. Det är oftast fråga om komponenter eller delsystem. Från kontrollsynpunkt råder vidare betydande skillnader om en utländsk part är underleverantör eller utvecklar något för en svensk slutprodukt, t.ex. en flygplansvinge, jämfört såväl med att det svenska företaget vidareutvecklar en produkt med svensk identitet vilken genom tidigare leveranser eller licensupplåtelse finns utomlands som att företaget är underleverantör. De förra fallen syftar till import under det att de senare i regel redan omfattas av bestämmelser i utförsellagen. Vissa moment av vad som innefattas i samarbetsavtal är således reglerade i dag; det gäller inte bara export av varor, utan även licensupplåtelser och vissa utvecklingsuppdrag (2 och 4—6 §§ utförsellagen). Samarbetsavtalen kan som nämnts också, särskilt i ett tidigt skede, vara sådana att konsekvenserna vad gäller export av materiel m.m. svårligen kan överblickas.

Motiven för samarbete är bl.a. att minska kostnaderna och att få tillgång till nödvändig teknik. Detta bekräftas av enkätredovisningen i avsnitt 3.4. Ett annat motiv kan vara önskemål från det andra landet att, i likhet med Sverige, söka motverka utlandsberoendets nackdelar genom att hellre samarbeta än direktimportera. Teknikspridningen har här också betydelse. I enkätsvaren nämns vidare ökade försäljningsmöjligheter. Ytterligare ett motiv, som i likhet med de två förstnämnda mer omedelbart speglar ett svenskt intresse, är behov av att anpassa eller vidareutveckla utländsk utrustning enligt specifika krav, att ge den s.k. svensk profil. Bakom detta ligger vanligen att FMV har rest krav på sådant samarbete i samband med anskaffning utomlands för det svenska försvaret.

I fråga om motiv för samarbete kan också erinras om regeringens beslut den 16 mars 1989 med anvisningar för överbefälhavarens fortsatta arbete med underlag för försvarsbeslutet 1991. Där sägs att samarbete också kan bestå i att Sverige svarar för de gemensamma behoven avseende vissa materielslag, medan vi i stället köper annan materiel från det andra landet. Överbefälhavaren synes i sin hösten 1989 avgivna per-

spektivplan (jfr. avsnitt 3.5) inte närmare ha studerat sådan, i dag mindre vanlig, mellan länder uppdelad produktion av hela vapensystem.

De samarbetsavtal som enligt utredningens enkät har ingåtts under senare tid avser i stor omfattning utveckling av krigsmateriel (tabell 3.5 i avsnitt 3.4). Detta är en form av försvarsindustriell verksamhet som först 1988 har reglerats till del (5 § utförsellagen). Enligt vad utredningen inhämtat har endast något enstaka tillstånd meddelats enligt den nya bestämmelsen.

När utlandsberoendet diskuterades i kapitel 4 noterades att strävan efter samarbete mellan europeiska länder har blivit allt vanligare. Enkätsvaren från de svenska företagen ger vid handen att, vid sidan av USA, det är samarbete med västeuropeiska länder, främst Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland, som har varit aktuellt. Under de senaste åren har också flera avtal ingåtts mellan svenska företag och partners i Frankrike och Australien. Även med länder i Norden och med Schweiz finns nu som tidigare samarbete, vidare har sådan samverkan inletts med industrier i Österrike.

De flesta länder har behov av att rationalisera sin försvarsindustri och att söka gemensamma lösningar. En vidgad samverkan mellan Väst-europas länder ställer Sverige inför såväl svårigheter som möjligheter. En fördel med en alltmer självständig europeisk försvarsindustri kan vara ökade möjligheter att finna samarbetspartners för komponenter. I avsnitt 3.2 har en redogörelse lämnats för det samarbete som äger rum på det internationella planet. Även om en viss samordning och integration har genomförts i Väst Europa, kan man inte iaktta någon enhetlig syn hos dessa länder på villkoren för samarbete. I den mån ett samarbete föranleder någon reglering länder emellan synes det ske i ett mellanstatligt avtal. Det är framför allt vidareexport som regleras. Olika möjligheter yppas här, med de två ytterligheterna utförsel enligt reglerna i det land som svarar för sluttillverkningen eller vetorätt för en partner. Konsultationer länderna emellan eller en förteckning över godtagbara mottagarländer är andra lösningar. I bilden kan ingå att en exporterad komponent, som infogats i ett system, inte anses påverka systemets nationella identitet.

Redan 1971 förutsågs samarbete med utländska försvarsindustrier i riktlinjerna. De utformades så att en utländsk partner skall kunna känna tillförsikt vid samarbete med svensk försvarsindustri. Endast ett fåtal samarbetsavtal har emellertid prövats av regeringen, i några fall i förening med regeringsöverenskommelser som lagt fast vad som skall gälla för att samarbetet med åtföljande leveranser av materiel m.m. skall kunna fullföljas. Vidare framgår av avsnitt 2.5 att olika omständigheter — däribland Sveriges strävan att i samarbete med annat land utveckla och tillverka en radarjaktrobot — har lett till att frågan om villkoren för sådant samarbete tagits upp av 1984 års försvarskommitté, utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet

och medborgarkommissionen samt i samband med 1987 års försvarsbeslut. Den nämnda utredningen föreslog att samarbetsavtal med utländsk part om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel reglerades i utförsellagen.

Utredningen menade att exportfrågor m.m. borde klarläggas i samband med att regeringen prövar om ett samarbetsavtal kan godkännas. I prövningen skulle ingå en bedömning av exportreglerna i samarbetslandet. Om dessa inte är markant annorlunda än de svenska skulle export från det samarbetande företaget av gemensamt utvecklade eller tillverkade produkter i många fall kunna ske enligt det andra landets regler. I övriga fall borde enligt utredningen en överenskommelse träffas mellan Sveriges och samarbetslandets regering om förutsättningarna för tredjelandsexport.

Vid remissbehandlingen godtogs allmänt utredningens förslag att samarbetsavtal skall underställas regeringen. Den huvudsakliga kritiken kretsade kring exportfrågan. Flera remissinstanser ansåg det nödvändigt att låta resp. samarbetslands bestämmelser avgöra om vidareexport skulle få förekomma. Utan en sådan reglering fruktade man att allvarliga konsekvenser kunde uppstå för vår försvarsindustris möjligheter att etablera utlandssamarbete. Några remissorgan motsatte sig emellertid utredningens förslag i denna del. Det sågs som en möjlighet att kringgå vår vapenexportlagstiftning.

Mot bakgrund av den förväntade utvecklingen av försvarsindustrins utlandssamverkan delar utredningen uppfattningen att tiden nu är mogen att också reglera främst försvarsindustrins avtal med utländsk part om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel. Enligt utredningens mening måste regeringen få möjlighet att styra samarbete med utlandet till sådana produktslag som har eller kan få betydelse för vår egen försvarsmakt. Vidare ger samarbetsavtal ofta upphov till långvariga förbindelser med utländsk samarbetspartner. Ländervalet får härigenom särskild vikt, och regeringen bör av detta skäl ha möjlighet att förhindra samarbete. Den tredje faktorn av betydelse vid en reglering av samarbetsavtalen — vid sidan av de regler som redan finns om utförsel och licenser — utgör frågan om vidareexport från samarbetslandet av svensk materiel eller export därifrån av materiel som tillverkats på grundval av svensk licens. Regeringen måste kunna utöva inflytande över till vilka länder sådan export och vidareexport får ske.

Utredningen anser att regleringen lämpligen utformas på så sätt att avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel inte får ingås utan tillstånd av regeringen. Prövningen bör särskilt avse samarbetspartner och samarbetsland, produktslag och eventuell export från samarbetslandet. Till denna bestämmelse bör kopplas en skyldighet för den som planerar att ingå samarbetsavtal med utländsk part att redovisa detta för regeringen. Härigenom får regeringen inte bara en bild av den pågående utvecklingen på samar-

betsområdet. Det ger också KMI tillfälle att i förekommande fall föra fram synpunkter på det tänkta samarbetet.

Vad regleringen syftar till är sålunda att öppna möjlighet för regeringen att förhindra gemensam utveckling eller produktion av krigsmateriel utan intresse för den svenska försvarsmakten liksom samarbete med företag, myndighet eller annan i land som av olika skäl bedöms olämpligt för samverkan på krigsmaterielområdet. Regeringen bör vidare kunna vägra tillstånd om samarbetet leder till vidareexport eller export till ett från Sveriges synpunkt inte godtagbart land av svensk materiel eller materiel som har tillverkats på grundval av svensk licens.

De avtal om gemensam utveckling eller tillverkning som utredningen anser skall träffas av regleringen är inte bara sådana avtal som avser en ny produkt vilken i Sverige klassificeras som krigsmateriel. Också avtal som gäller modifiering eller vidareutveckling av svensk eller utländsk sådan produkt bör omfattas av bestämmelsen.

Samarbetsavtal kan innehålla bestämmelser även om annat än samarbetspartner, samarbetsland och produktslag samt eventuell export från det andra landet. Till den del bestämmelserna avser åtgärder från den svenska avtalspartners sida, vilka enligt utförsellagen inte får vidtas utan regeringens tillstånd, kan regeringen i samband med prövningen av samarbetsavtalet också ta ställning till frågor om utförsel och licens som föranleds av avtalet. I motsatt fall bör uttryckligen föreskrivas att sådant tillstånd skall sökas i vanlig ordning. Sökanden bör när avtalsförslaget underställs regeringen ange om han vill att erforderliga andra tillstånd lämnas i samband med prövningen av avtalet eller om han senare kommer att söka dessa. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att vi, till skillnad från vad nu gäller, inte föreslår någon särskild undantagsriktlinje i fråga om utförsel från Sverige i anslutning till samarbetsavtal. Utförseln är således att bedöma enligt de i föregående kapitel föreslagna riktlinjerna. Därav följer att regeringen inom ramen för sin totalbedömning även i fortsättningen kan ta hänsyn till en samarbetspartners behov av tryggade leveranser.

Som tidigare framhållits kan det finnas fall då det vid prövningen av samarbetsavtalet inte går att förutse konsekvenserna när det gäller export från det andra landet. Dessa får då tas upp vid ett senare tillfälle, vilket också bör framgå av beslutet. Det ligger vidare i sakens natur att ändringar och tillägg till ett godkänt avtal skall underställas regeringen.

Det ligger nära till hands att göra undantag från tillståndsplikten för avtal enligt vilka det svenska bidraget till den samproducerade materielen är av underordnad betydelse. Svårigheter möter emellertid att på ett otvetydigt sätt avgränsa denna typ av avtal. Gränsen skulle kunna dras efter det svenska bidragets värde i förhållande till slutprodukten. Utredningen ställer sig dock tveksam till att t.ex. genom en generell procentsiffra urskilja vilka avtal som inte behöver regleras. Inte bara värdet på bidragsandelen spelar roll utan också vad slags krigsmateriel det

är fråga om liksom hur avgörande det svenska bidraget är för slutprodukten effektivitet. Trots ett ringa svenskt bidrag till samarbetsprojektet kan valet av partner och samarbetsland ha politisk betydelse. Också dessa avtal bör därför omfattas av regleringen.

Systemsammanhållande svenska krigsmaterieltillverkare kan uppdra åt utländska företag att ta fram komponenter eller delsystem som skall ingå i en svensk slutprodukt. Den samverkan det är fråga om i dessa fall syftar till produktion i utlandet av krigsmateriel och kan ses som en nödvändig förutsättning för att önskvärd införsel till Sverige skall komma till stånd, ett sätt att skräddarsy komponenter och delsystem för den svenska försvarsindustrin. Syftet är uteslutande att få importvaran utformad på sätt den svenska beställaren önskar. För det fall materielen uteslutande är avsedd för den svenska försvarsmakten eller för att ingå i system som med vederbörligt tillstånd kan komma att exporteras från Sverige rör det sig inte om det slags samarbete som utredningen föreslår reglerat, utan om inköp i utlandet av specialbeställd krigsmateriel. Det bör därför falla utanför den föreslagna regleringen.

Vid regeringens prövning av samarbetsavtal bör en helhetsbedömning göras med utgångspunkt i riktlinjerna. Om avtalet avser mera omfattande samarbete på längre sikt bör valet av samarbetspartner och därmed samarbetsland prövas grundligt, i synnerhet om det rör ett land med vilket Sverige har ingen eller bara ringa samverkan på krigsmaterielområdet. Utredningen vill framhålla att de länder som enligt planerna i de under senare år ingångna samarbetsavtalen är aktuella för försäljning (tabell 3.8 i avsnitt 3.4) i allt väsentligt är länder som sedan länge har tagit emot vapen från Sverige. Kretsen av länder som kan antas komma i fråga för det mest angelägna samarbetet är än mer begränsad. Det finns lång erfarenhet av sådant utbyte, vidare har sekretess- och säkerhetsskyddsfrågor regelmässigt diskuterats i myndighetskontakter och i flera fall reglerats i särskilda överenskommelser. Detta medför ömsesidigt vidgad förståelse för det andra landets syn, stadga i relationerna och gott underlag vid bedömningen av exportfrågor så att en praxis kan etableras.

Tillstånd för svensk vapenexport förutsätter i princip att exporterade vapen m.m. stannar i mottagarlandet. Om den principen hävdades fullt ut skulle emellertid samarbete om tillverkning i många fall bli omöjligt; det skulle inte alltid godtas att Sverige bestämmer över den utländska samarbetande partners export. Mot bakgrund av Sveriges restriktioner för vapenexport kan utredningen inte heller förorda att samarbetslandet generellt får förfoga fritt över materiel som har svenskt ursprung. Detta synsätt kan emellertid inte utsträckas till utvecklingsarbete och annat som inte materialiserats. Här får man nöja sig med en kontroll över vilken partner och vilket land samarbetet avser samt den materiel det omfattar.

Villkoren för export från samarbetslandet av samproducerad krigsmateriel bör om möjligt regleras i samarbetsavtalet och därigenom underställas regeringens prövning. Huvudprincipen bör vara att sådan export inte får ske i strid med riktlinjerna. Om emellertid den svenska materiel som ingår — exporterad eller licenstillverkad — är ringa eller om den inte är särpräglad eller efter internationella förhållanden unik, kan det svenska bidraget inte anses inverka på slutprodukten egenskap av utländsk. Den bör under sådana omständigheter kunna få disponeras fritt av samarbetspartnern. Ett andra undantag från huvudprincipen bör kunna göras för det fall att regeringen vid sin totalbedömning kommer till slutsatsen att det är ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse att samarbete kommer till stånd. Är det då en förutsättning från motpartens sida att viss export däriifrån tillåts, kan i det enskilda fallet export till tredje land medges av regeringen inom ramen för samarbetslandets exportregler. I sådana fall bör i regel en särskild överenskommelse ingås mellan svenska och utländska myndigheter, vilken resulterar i en förteckning över slutmottagare eller krav på ett svenskt medgivande i varje särskilt fall. De mer omfattande och viktigare samarbetsavtalen bör förankras genom en regeringsöverenskommelse mellan Sverige och samarbetslandet. Innan överenskommelsen ingås bör utrikesnämnden höras. I sådana regeringsöverenskommelser tas särskild ställning till export- och vidareexportfrågorna.

Ett tillstånd bör kunna innehålla villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser, t.ex. speciella rapporteringsrutiner så att verksamheten kan följas. Det bör också åligga den som har fått tillstånd att i övrigt lämna redogörelser för utvecklingen av samarbetet.

Utredningen vill anmärka att en reglering av gemensam utveckling eller tillverkning skulle kunna ha sin plats i tillverkningslagen. Inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté med våra huvuduppgifter har det emellertid inte funnits skäl att överväga innehållet i den lagen. Även om nu ändringar föreslås i utförsellagen jämte en följdändring i tillverkningslagen — med närmare motiveringar i kapitel 10 — vill utredningen, i likhet med medborgarkommissionen, uttala sig för att det i ett lämpligt sammanhang övervägs att samordna tillverkningslagens och utförsellagens bestämmelser. Vid en allmän översyn av tillverkningslagen och utförsellagen bör också, med beaktande av krigsmaterielbegreppsutredningens förslag, övervägas om 5 § utförsellagen kan samordnas med den nu föreslagna regleringen. Det borde t.ex. kunna prövas att i ett sammanhang reglera utveckling, vare sig det sker gemensamt mellan parterna eller på någons uppdrag.

7.2 Kunskapsöverföring

Ett led i internationaliseringen är, som beskrivits i kapitel 3, att utbytet länder emellan av teknologiskt kunnande har ökat. Skilda nationers strävan att utveckla sin egen industri gör också att behovet av teknologiförsörjning ökar. Detta kan ske genom vetenskapligt utbyte och utbildning eller inköp av teknologin från ett land eller en industri som besitter kompetensen. Utvecklingen är generell för all högteknologisk industriverksamhet och gäller även överföringen till och från vårt land av försvarsteknologi. Sverige har behov av teknologisk kunskap vad gäller såväl kompetens i allmänhet som försvarsteknologikompetens. Ett exempel är den svenska upphandlingen av militära flygmotorer, ett annat, där Sverige är exportör, är Australiens ubåtsorder. Från det civila området kan nämnas Ericssons försäljning av stora telekommunikationssystem utomlands.

Handel över gränserna med teknik och tekniskt kunnande har ägnats allt större uppmärksamhet under senare år. Sveriges strävan att främja utvecklingen därvidlag ligger i linje med vår internationella politik. Den gagnar också ett litet lands som Sverige forskning och tillverkning; tillgång till avancerad högteknologi utifrån utgör en viktig del av vår industripolitik.

Av betydelse i detta sammanhang är den exportkontroll som avancerade industrinationer har. En känd begränsning av kunskapsöverföring är COCOM-reglerna mot spridning av strategisk kompetens, vari försvarsmaterielteknologi ingår som en del (jfr. avsnitt 3.2).

Sverige har lagstiftning med restriktioner i fråga om handel med krigsmateriel och kärnteknik. För varor som inte omfattas av denna eller annan utförselreglering finns vidare bestämmelser i syfte att undgå att Sverige utnyttjas som genomgångsland för handel i strid mot andra länders exportkontroll, förordningen (1986:89) om förbud mot viss utförsel.

Reglerna om export av krigsmateriel gällde länge endast varor. Bestämmelserna om licenser och viss militärt inriktad utbildning trädde i kraft 1983. Sedermera kompletterades regleringen 1988 på några punkter, bl.a. med en utvidgad tillståndsprövning av licenser, 6 § utförsellagen. Vidare blev vissa avtal om utveckling av krigsmateriel eller metod för att framställa sådan materiel tillståndspliktiga, 5 § samma lag. Det bör också beaktas att viktiga delar av kunskapen rörande svensk försvarsmateriel och försvarsteknologi är sekretessbelagd. Utnyttjandet är såtillvida reglerat och otillbörlig användning av sådan kunskap kan således beivras.

Utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet tog upp teknisk rådgivning och annat konsultarbete (SOU 1987:8, s. 60 och s. 100f). Den fann, främst på grund av avgränsningssvårigheterna, att praktiska skäl talade mot en utvidgning av utförsellagens regler att

även omfatta sådan, bl.a. på systemkunnande grundad verksamhet. Vi ansluter oss i allt väsentligt till detta. Vad gäller frågan om att ytterligare reglera kunskapsöverföring förtjänar också följande att framhållas.

Sverige verkar allmänt för att främja internationellt utbyte av kunskande och teknik samt att så långt som möjligt avskaffa restriktioner och hinder för detta. En utvidgad reglering av överföring av kunskap går i motsatt riktning. Det kan till en början erinras om att reglerna om utförsel av krigsmateriel m.m. omfattar flera former av vad som i vid mening kan kallas kunskapsöverföring, t.ex. licenser, utvecklingsuppdrag och utbildning. Utredningen har föreslagit att även samarbetsavtal regleras. Vidare har som nämnts (avsnitt 6.4) den särskilde utredaren av krigsmaterielbegreppet övervägt om kunskapsöverföring närliggande förhållanden, som t.ex. datorprogram, skall ingå i detta begrepp men förkastat denna tanke. Ett sådant utvidgat krigsmaterielbegrepp skulle också kunna få betydelse bl.a. för KMI:s kontroll över tillverkarna.

Licenser kan avse såväl rättigheter på det industriella rättsskyddets område som know-how och annat sådant underlag som utgör en förutsättning för mottagaren att starta en egen tillverkning (prop. 1981/82:196, s. 25 och prop. 1987/88:154, s. 36).

Handel med tjänster kan omfatta t.ex. projektering, utredning, konstruktion, beräkning, provning, utbildning, igångsättning, underhåll och drift. Vidare kan personal anställas, hyras eller lånas. Dessutom kan det förekomma överföring av teknik inom en koncern.

Dessa exempel visar att — som faller sig naturligt i de flesta civila sammanhang — formerna för kunskapsöverföring kan vara fria och oreglerade. Det mest framträdande fallet från de grundläggande fri- och rättigheternas synpunkt är vetenskapligt utbyte och andra kontakter mellan människor, t.ex. på internationella konferenser och seminarier. Det samarbete som syftar till att allmänt tillgodose Sveriges eller ett annat lands behov av teknologi finns det inte anledning att begränsa. Vad det här gäller är kunskapsöverföring till annat land genom försäljning av konsulttjänster och i andra liknande former, vilket i fråga om svensk kompetens i allmänhet torde ha stor omfattning.

Som redovisats i ett tidigare avsnitt (3.2) är i många fall här aktuell teknologi användbar för såväl militära som civila tillämpningar. Svårigheterna att fastställa vilken kunskap som skulle kunna jämföras med krigsmateriel är uppenbara. Här kan åter erinras om krigsmaterielbegreppsutredningens slutsatser. Inom ramen för teknisk rådgivning och annan konsultverksamhet kan särskilt nämnas bistånd för att skaffa utrustning, uppföra anläggningar eller sköta underhåll samt utbildning. Utrustning för t.ex. luftövervakning, flygledning och kommunikationer har såväl militär som civil användning. Anläggningar för sprängämnestillverkning är i långa stycken identiska med dem som generellt förekommer inom kemisk industri. Vad gäller utbildning och

underhåll slutligen kan som exempel på svårigheterna att skilja ut den utomlands bedrivna verksamhet som kontrollen skall träffa nämnas likheterna mellan militärt och civilt flygmotorunderhåll.

De nyss berörda svårigheterna har också kommit till uttryck när regler för tekniköverföring till Sydafrika och på kärnteknikområdet har övervägts. I förordningen (1977:1127) om vissa sanktioner mot Sydafrika föreskrivs förbud mot utförsel av krigsmateriel och liknande materiel, varmed bl.a. avses vissa datorer och programvara. Dessutom förbjuds åtgärder för att främja sådan utförsel, t.ex. överlåtelse av uppfinning av krigsmateriel eller liknande materiel eller upplåtelse av särskild rätt därtill. Vidare krävs enligt lagen och förordningen (1984:3 resp. 1984:14) om kärnteknisk verksamhet regeringens tillstånd för upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrättighet avseende sådan utrustning eller sådan materiel som särskilt konstruerats eller iordningsställts för bearbetning m.m. av kärnämnen eller som annars är av väsentlig betydelse för framställning av kärnladdningar. I det senare fallet samt beträffande frågan om en utvidgning av handels- och investeringsförbudet i förhållande till Sydafrika att, utöver patent och licenser, även gälla annan tekniköverföring pågår för närvarande översyner (Dir. 1989:10 resp. 1987:10).

Utredningen är väl medveten om att en komplettering av reglerna skulle göra lagstiftningen mer heltäckande, även om möjligheterna att kringgå dem vore betydande. Det gäller emellertid framför allt att avgränsa ett straffbart område. Detta låter sig inte göra med erforderlig klarhet, vartill kommer att ett fullständigt kontrollsystem lätt kan överskrida vad som normalt kan accepteras i en rättsstat. Utredningen har också övervägt dels ett förbud för vissa tillverkare eller personer att t.ex. sälja konsulttjänster, dels ett förbud som gäller viss teknik. Även mot sådana förslag kan resas enahanda invändningar. Alternativet att reglera all export av högteknologi som har strategisk betydelse, således inte bara försvarsteknologi, skulle i sin tur innebära en utbyggnad enligt principerna för COCOM-reglerna. En reglering av den arten faller utanför utredningens ram.

På grund av det anförda avstår utredningen från att föreslå att kunskapsöverföring underkastas ytterligare reglering i annan mån än som kan bli följden av en utvidgning av krigsmaterielbegreppet i detta avseende. Vi finner dock angeläget att främst KMI uppmärksamhet följer utvecklingen. Enligt vad som upplysts rådgör ofta företagen med inspektionen även i frågor som ligger utanför det reglerade området. Utredningen vill betona det önskvärda i att så sker även fortsättningsvis.

8 Samlat förslag till riktlinjer

Undantag från det generella exportförbudet och andra förbud i utförsellagen kan medges av regeringen med ledning av riktlinjer som har godtagits av riksdagen. Medborgarkommissionen föreslog att riktlinjerna skulle ersättas av två lagfästa kriterier. Utredningen delar dock, som framgår av kapitel 6, inte medborgarkommissionens uppfattning att dessa kriterier, även om de återger två element som bör vara grundläggande i den svenska vapenexportpolitiken, kan ersätta de nuvarande riktlinjerna.

Även om utredningen således anser att systemet med riktlinjer bör bibehållas, framstår vissa formella ändringar som påkallade. Riktlinjerna återfinns för närvarande i uttalanden i olika propositioner. Av praktiska skäl bör de återges samlat. I samband med denna omredigering föreslår utredningen, mot bakgrund av övervägandena i kapitel 6 och 7, att riktlinjerna utformas som framgår av det följande.

Förslag till riktlinjer

Riktlinjer till ledning vid prövning av frågor om tillstånd m.m. enligt lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m.

Tillstånd förutsätter att den utlandssamverkan det gäller

1. bedöms nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd;
2. inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik.

Vid prövningen av ett tillståndsärende skall en totalbedömning göras av alla för ärendet betydelsefulla omständigheter.

Tillstånd får inte beviljas om det skulle strida mot internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, mot beslut av FN:s säkerhetsråd eller mot folkrättsliga regler om export från neutral stat under krig (ovillkorliga hinder).

Tillstånd bör inte beviljas om det avser stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller stat som har inre väpnade oroligheter.

Tillstånd bör inte heller lämnas om det avser stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer.

Utlandssamverkan förutsätter ett förtroendefullt förhållande till det andra landet. Övervägandena bör därför vara särskilt ingående innan samverkan inleds med ett nytt land. Utförsel bör, om annat inte avtalats, endast medges till ett land vars regering har åtagit sig att se till att materielen inte vidareexporteras och avse en stat, statlig myndighet eller av landet godtagen mottagare; vidare bör vid utförsel av materiel ett slutanvändarintyg eller ett intyg om egen tillverkning (bearbetningsintyg) föreligga.

Reservdelar till tidigare, med vederbörligt tillstånd exporterad materiel, bör kunna få exporteras om inte ovillkorligt hinder möter. Detsamma bör gälla andra leveranser, t.ex. av ammunition, som har samband med tidigare utförsel eller där det annars vore obilligt att inte ge tillstånd.

Ett meddelat tillstånd till utförsel bör återkallas om ovillkorligt hinder inträder samt om mottagarlandet kommer i väpnad konflikt med annan stat eller får inre väpnade oroligheter. Även i fall av väpnad konflikt bör indragning av tillståndet kunna underlätas om det är förenligt med de neutralitetsrättsliga reglerna och mottagarstaten deltar i konflikten endast symboliskt.

Stat som trots åtagande gentemot den svenska regeringen har tillåtit eller underlåtit att förhindra vidareexport av svensk krigsmateriel skall i princip inte vidare komma i fråga som mottagare av sådan materiel från Sverige.

De angivna riktlinjerna gäller, förutom för tillstånd till utförsel, i tillämpliga delar andra överväganden enligt utförsellagen. Vad särskilt angår avtal om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel (samarbetsavtal) gäller följande.

Förutsätter ett samarbetsavtal export från samarbetslandet skall huvudprincipen vara att det inte får ske i strid med riktlinjerna. Undantag kan dock göras i den mån svensk materiel endast ingår i ringa omfattning eller i övrigt inte är ägnad att påverka slutprodukternas egenskaper av utländsk. Föreligger ett starkt svenskt försvarspolitiskt intresse av att samarbetet kommer till stånd och är det en förutsättning från motpartens sida att viss utförsel får ske från samarbetslandet kan efter omständigheterna export till tredje land även i övrigt medges inom ramen för samarbetslandets exportregler.

När det gäller mer omfattande och för Sverige viktigare samarbete bör en regeringsöverenskommelse träffas mellan Sverige och samarbetslandet. Innan överenskommelsen ingås bör utrikesnämnden höras.

9 Övriga frågor

9.1 Den rådgivande nämndens arbetsformer

Ärenden om export av krigsmateriel innehåller ofta uppgifter och beslutsgrunder som inte kan vara offentliga i alla delar. För att få till stånd en fortlöpande kontroll av och insyn i beslut i ärenden om krigsmaterielexport föreslog 1969 års krigsmaterielexportutredning (SOU 1970:63, s. 48f) att en rådgivande nämnd, sammansatt av medborgerliga förtroendemän, skulle tillsättas för att på ett tidigt stadium följa ärendenas handläggning och ge uttryck för sin uppfattning innan beslut fattas. Nämnden borde ha parlamentarisk karaktär och sju ledamöter utses av regeringen bland för uppdraget särskilt skickade ledamöter av riksdagen. Regeringen fann emellertid att konstitutionella skäl talade mot att inrätta en rådgivande nämnd och hänvisade till utrikesnämnden som ett forum för samråd med företrädare för riksdagen (prop. 1971:146, s. 21).

Vid 1981/82 års riksdagsbehandling av regler och riktlinjer för vapenexporten uttalades att regeringen borde ges möjlighet att på ett mer regelbundet sätt än tidigare inhämta utrikesnämndens mening i ärenden om export av krigsmateriel av större vikt och att en utvärdering av erfarenheterna därefter borde ske (UU 1981/82:26, s. 12).

Enligt 10 kap. 6 § regeringsformen (RF) skall regeringen i alla utrikesärenden av större vikt överlägga med utrikesnämnden före avgörandet, om det kan ske. Det kan i sammanhanget också erinras om att 11 kap. 8 § RF förbjuder att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter fullgörs av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. På grund härav råder ett principiellt hinder mot att riksdagen bemyndigar sig själv att ha hand om en förvaltningsuppgift, t.ex. att besluta om tillstånd i enskilda ärenden.

För att avlasta utrikesnämnden och bredda samrådet föreslogs 1984 — mot bakgrund av en PM angående parlamentarisk insyn och samråd m.m. i frågor som rör krigsmaterielexport, utarbetad av en särskild arbetsgrupp inom utrikesdepartementets handelsavdelning — ett särskilt samrådsforum för enskilda exportärenden, en rådgivande nämnd i krigsmaterielexportfrågor. Sedan riksdagen hade godtagit förslaget

(prop. 1984/85:82, UU 5, rskr. 61) inrättades nämnden genom ett beslut av regeringen den 7 februari 1985.

Den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor är sammansatt på parlamentarisk grund. Enligt nämndens instruktion skall den lämna råd i enskilda krigsmaterielexportfrågor. Den sammanträder på kallelse av krigsmaterielinspektören, som också leder sammanträdena. Nämnden har sex ledamöter, utsedda av regeringen efter förslag från de partier som är företrädade i utrikesnämnden, för närvarande tre för socialdemokraterna samt en företrädare för vart och ett av moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet. En ledamot kan ta upp ärenden för samråd samt föreslå åtgärder. Det ankommer på krigsmaterielinspektören att föredra ärenden och lämna information i nämnden samt att redovisa samrådet för det föredragande statsrådet. Regeringen är inte bunden av nämndens mening.

Nämnden hade det första året åtta sammanträden, 1986 nio sammanträden, 1987 tio sammanträden och 1988 elva sammanträden. De protokollförs numera, krigsmaterielinspektionen (KMI) svarar för sekretariatsfunktionen. En representant för utrikesdepartementets politiska avdelning deltar regelmässigt vid nämndens möten.

Nämnden skall vara ett organ för information och samråd i krigsmaterielfrågor, särskilt vad gäller viktigare utförselärenden och landbedömningar. Den normala gången är att nämndens synpunkter inhämtas på beredningsstadiet, dvs. före slutlig föredragning för utrikeshandelsministern eller regeringen.

Sedan hösten 1987 tillämpas följande rutiner i samband med nämndens sammanträden:

En skriftlig dagordning sänds ut till ledamöterna minst en vecka före sammanträdet. Om ett ärende avser utförsel till ett nytt land eller ett land där förhållandena avsevärt har förändrats, sänds ofta ut en inom utrikesdepartementet upprättad landpromemoria.

Efter varje möte upprättas ett protokoll. Av detta framgår nämndens ställningstagande i de olika ärendena. Vid nästa möte företes protokollet från föregående sammanträde och kommenteras i förekommande fall.

Ett annat stående inslag vid sammanträdena är att KMI visar och kommenterar månadssammanställningar över regeringens och utrikeshandelsministerns beslut i utförselärenden. Ledamöterna får härigenom insyn i samtliga utförselärenden.

Dagordningen omfattar i övrigt samrådsärenden och informationsärenden.

I samrådsärendena föreligger som regel en konkret utförselansökan eller en förfrågan från ett företag om export av materiel till ett visst

land. I dessa ärenden inhämtas ett ställningstagande från nämndens sida, vilket anmäls för utrikeshandelsministern eller regeringen.

I informationsärendena lämnar KMI upplysningar om avgöranden i viktigare ärenden eller kompletterar tidigare diskuterade ärenden. Nämndens ledamöter har tystnadsplikt. Från KMI:s sida eftersträvas fullständig öppenhet vid redovisningarna i nämnden.

Beträffande samrådsärendena tillämpas för närvarande följande praxis:

Enhällighet eftersträvas vid bedömning av utförselärenden. Råder skilda meningar bordläggs som regel ärendet till nästa sammanträde. Förblir meningarna skiljaktiga innebär det att nämnden avstyrker tillstånd i det enskilda fallet.

Har nämnden avstyrkt en utförselansökan eller annan förfrågan blir detta som regel också regeringens beslut. Har nämnden tillstyrkt vägs detta in vid den fortsatta beredningen.

Om ett ärende är av den vikt att regeringen anser att utrikesnämnden skall höras, anmäls det i den rådgivande nämnden. Nämnden kan även själv föreslå att ett ärende tas upp i utrikesnämnden.

Vid några tillfällen har mer omfattande diskussioner ägt rum för att belysa om krigsmaterielexport bör förekomma till ett visst land eller inte. Dessa diskussioner har givit vägledning för regeringens fortsatta ställningstagande. Nämnden får även löpande information om lagstiftningsarbete, utredningar och verksamheten inom KMI samt om olika ärenden och förhållanden som har uppmärksammats i pressen m.m.

Utredningen har inhämtat synpunkter från nämnden på dess arbete. Den betecknar erfarenheterna som goda.

Ledamöterna i nämnden har säkerhetspolitisk insikt genom erfarenhet som statsråd eller som ledamot i de riksdagsutskott vilka har hand om utrikes- och försvarsfrågor. De har därmed kunnat tillföra beredningsarbetet värdefulla synpunkter som regeringen har funnit anledning att beakta. Härigenom har möjligheterna att uppnå partipolitiskt samförstånd i viktigare utförselärenden ökat. Detta är enligt utredningens mening väsentligt eftersom vapenexportpolitiken ingår som en viktig del i Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

De konstitutionella gränserna har förblivit klara. Det är regeringen som har ansvaret för besluten i utförselärenden; nämnden är ett rådgivande organ på beredningsstadiet, således före regeringens ställningstagande. Den har avlastat utrikesnämnden, som dock hörs i vissa ärenden, t.ex. i fråga om länderval, samarbetsavtal med andra länder om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel samt även i övrigt i ärenden av principiell innebörd, inbegripet frågor som rör export av större omfattning.

Den rådgivande nämndens ofta återkommande sammanträden och

den tid som kan sättas av för diskussion av varje ärende ger KMI tillfälle att lämna fyllig och förtrolig information till ledamöterna. Härigenom tillgodoses intresset av en bred politisk förankring av besluten om vapenexport. Dessutom främjas insynen, vilket utredningen också anser vara värdefullt. Genom reformer hösten 1987 av arbetsformerna — utskick i förväg av dagordningen, protokoll, redovisning av alla utförelsärenden samt en klarare skiljelinje mellan samråds- och informationsärenden — har nämnden kunnat fungera effektivare och dess ställningstaganden har fått ökad tyngd.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar utredningen, under erinran om att regeringen har ansvaret för besluten, att den rådgivande nämnden i krigsmaterielexportfrågor nu har funnit arbetsformer där den genom sina ledamöter och sammansättning på parlamentarisk grund fyller betydelsefulla uppgifter när det gäller samråd och för att främja insyn.

9.2 Principer och former för regeringsöverenskommelser

Mellanfolkliga överenskommelser kan ingås i många olika former och under olika beteckningar. Vanliga namn på skriftliga överenskommelser är traktater, konventioner och deklarationer. Det finns också exempel på beteckningar som stadgor, akter, pakter, statuter, protokoll, deklarationer, notväxlingar, agreed minutes, memoranda of understanding m.m. Även muntliga överenskommelser är folkrättsligt bindande om de träffas av behöriga företrädare för staterna.

Folkrättens regler om internationella överenskommelser har kodifierats. Wienkonventionen av 1969, som trädde i kraft 1980 och till vilken Sverige har anslutit sig, avser överenskommelser mellan stater. Enligt konventionen förstås med traktat en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt, oavsett dess särskilda beteckning.

En internationell överenskommelse föregås som regel av förhandlingar. Den ingås eller tillträds i allmänhet genom undertecknande, följt av ratifikation (godtagande, godkännande). I vissa fall krävs dock inte ratifikation. I andra fall sker tillträde utan föregående ratifikation genom anslutning till överenskommelsen. Så sker t.ex. när en fastslagen tid för att ratificera har löpt ut för de stater som undertecknat. Överenskommelser kan också ingås genom skriftväxling (exchange of notes) eller i andra förenklade former.

Regeringsformens bestämmelser

I 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen. Riks-

dagens medgivande krävs enligt 10 kap. 2 § RF om överenskommelsen fordrar lagstiftning eller i övrigt rör ett ämne i vilket riksdagen bestämmer. Vidare skall riksdagen godkänna för riket bindande överenskommelser som är av större vikt. Regeringen kan i det senare fallet underlåta att inhämta riksdagens godkännande om rikets intresse kräver det. Regeringen skall då i stället överlägga med utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

I 10 kap. 3 § RF sägs att regeringen får uppdra åt förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse i fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

Regeringsöverenskommelser om vapenexport m.m.

Under senare år har krav på avtal staterna emellan kommit att riktas till den svenska regeringen i fråga om samarbete — ofta i samband med inledande leveranser från Sverige — mellan svensk försvarsindustri och utländska materielverk, andra uppköpande statliga myndigheter eller regeringar. Av de förhandlingar som förts med andra länder har tre samarbetsavtal av detta slag lett fram till regeringsöverenskommelser. Syftet med dessa överenskommelser, som ingåtts i form av Memorandum of understanding (MoU), är bl.a. att regeringarna inom ramen för sina egna bestämmelser på krigsmaterielområdet och landets konstitutionella regler lägger fast vad som gäller på det nationella planet för att samarbetet med åtföljande leveranser av materiel m.m. skall kunna fortgå ostört.

Eftersom denna typ av överenskommelser är aktuella i anslutning till de största eller på annat sätt viktigaste samarbetsavtalen innehåller de åtaganden från regeringarnas sida om att underlätta och understödja samarbetet. Det kan för Sveriges del gälla t.ex. förutsättningarna för framtida leveranser inom ramen för ett samarbetsavtal. I den 1986 mellan de svenska och indiska regeringarna ingåna MoU:n med anledning av AB Bofors' samarbetsavtal med Indien om leveranser m.m. av fälthaubitsar bekräftas bl.a. att de villkorliga hindren för export av krigsmateriel inte är tillämpliga på ett sådant samarbetsavtal. Det konstateras också att av de ovillkorliga hindren endast ett beslut av FN:s säkerhetsråd kan medföra restriktioner i utförseln. Vidare gör de båda regeringarna olika slags utfästelser. Den svenska regeringen har gjort vissa åtaganden för att säkra leveranserna. Sverige har bl.a. utfäst sig att ge erforderliga exporttillstånd under förutsättning att det ovillkorliga exporthindret inte föreligger. Indien har försäkrat att den förvärvade materielen inte skall föras vidare till tredje land utan den svenska regeringens godkännande.

Sådana regeringsöverenskommelser som nyss berörts upphäver inte skyldigheten att söka tillstånd enligt utförsellagen.

Som nämnts ger 10 kap. 2 § RF vid handen att regeringen, med hänsyn till vad rikets intresse kräver — t.ex. sekretesshänsyn — i vissa fall kan överlägga med utrikesnämnden innan en överenskommelse ingås i stället för att inhämta riksdagens godkännande av en internationell överenskommelse.

Därutöver följer av 10 kap. 6 § RF att regeringen skall hålla utrikesnämnden underrättad om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för Sverige och, i alla utrikesärenden av större vikt, före avgörandet överlägga med nämnden om det kan ske. Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen med statschefen som ordförande. I nämnden ingår talmannen och nio andra riksdagsledamöter (10 kap. 7 § RF).

Konstitutionsutskottet har, mot bakgrund av en motsvarande äldre regel, uttalat (KU 1976/77:44, s. 39) att vissa utfästelser av regeringen i samband med planer på export av Viggen-flygplanet — på grund av åtagandenas omfattning och konsekvenser — skulle ha krävt riksdagens medverkan. MoU:n med Indien och utrikesnämndens medverkan berörs i granskningsbetänkandet KU 1987/88:40, s. 39. Dessutom har utskottet 1988/89 tagit upp regeringens rätt allmänt att ingå överenskommelser med annan stat (KU 1988/89:30, s. 19ff).

I detta sammanhang kan erinras om att det vid 1981/82 års översyn av riktlinjerna för krigsmaterielexport uttalades att regeringen bör inhämta utrikesnämndens råd i frågor om länderval och samarbetsavtal samt även i övrigt i ärenden av principiell innebörd, t.ex. export i större omfattning (prop. 1981/82:196, s. 10).

Utredningens bedömning

Vi har i föregående kapitel uttalat oss till förmån för att mellanstatliga överenskommelser används såväl i samband med vissa samarbetsavtal som när det i andra fall finns särskilda skäl att reglera förhållandet mellan Sverige och ett annat land på krigsmaterielexportområdet. Bland det som i svenskt intresse kan avhandlas är sådana villkor för vilkas uppfyllande den andra statens medverkan krävs, t.ex. villkor för vidareexport, utfärdande av slutanvändarintyg m.m. I den mån långsiktiga bindningar eller andra principiella frågor regleras i en rege- ringsöverenskommelse kan detta medföra att riksdagens medverkan krävs för att den skall få ingås (10 kap. 2 § sista stycket RF).

Sveriges import av krigsmateriel torde vara sekretessbelagd med hänsyn till våra försvarsintressen (2 kap. 2 § sekretesslagen). Länder med vilka vi samverkar ser regelmässigt saken på motsvarande sätt. Följaktligen finns starka skäl för den i sådana sammanhang ofta hävdade utrikessekretessen (samma lag 2 kap. 1 §). Det är därför naturligt att, med stöd av det nyss angivna grundlagsstadgandet, i stället för att inhämta riksdagens godkännande överlägga med utrikesnämnden.

Utredningen får framhålla att en överenskommelse med annan stat kan vara ett sätt att skänka stadga och klarhet åt mellanhavanden i samband med t.ex. långtgående försvarsindustriellt samarbete, export m.m. för första gången till ett land och i andra mer särpräglade situationer. Det är regeringens sak att bedöma om en överenskommelse är av den art som sägs i 10 kap. 2 § RF. I anslutning till tidigare uttalanden och praxis vill utredningen emellertid betona att, utöver vad som följer av regeringsformen, det finns särskilda skäl att när det gäller för vapen-exportpolitiken viktiga frågor hålla utrikesnämnden underrättad och överlägga med den (jfr. 10 kap. 6 § RF).

9.3 Revisorskontrollen

Genom de s.k. vapenaffärerna har kontrollen av dem som exporterar krigsmateriel kommit i blickpunkten. I utförsellagen infördes flera bestämmelser i syfte att skärpa kontrollen. Enligt dess 14 § skall en revisor som har framfört anmärkning i revisionsberättelsen i fråga om de krigsmaterielexporterande företagens efterlevnad av bestämmelserna i utförsellagen sända en kopia av berättelsen till regeringen. Vid riksdagsbehandlingen av regeringens lagförslag i denna del förordade utrikesutskottet att utredningen skulle göra en vidare bedömning av revisorernas roll i kontrollarbetet.

Inte minst mot bakgrund av den allmänt restriktiva syn som kännetecknar inställningen till krigsmaterielindustrins utlandssamverkan måste kontrollen vara effektiv. Enligt god revisionssed åligger det revisorer, som i sin granskningsverksamhet uppmärksammat uppenbara överträdelser, att informera företagsledningen om detta samt att, om skada uppkommit, göra anmärkning i revisionsberättelsen. Genom 1988 års lagstiftning har alltså företagsrevisorerna också ålagts att fästa regeringens uppmärksamhet på misstänkta överträdelser.

Bakom denna lagstadgade särskilda informationsplikt för revisorer ligger en önskan att deras nämnda åliggande skall bli mer uppmärksammat än som tidigare varit fallet. Utredningen anser att önskemålet i än högre grad skulle tillgodoses om revisorerna alltid delger regeringen sina revisionsberättelser, sålunda även när de inte innehåller anmärkningar av angivet slag. Utredningen föreslår därför att stadgandet i 14 § utförsellagen vidgas att avse en skyldighet för de där angivna revisorerna att alltid sända in en kopia av berättelsen till regeringen.

Den som har fått regeringens tillstånd att tillverka eller sälja krigsmateriel står under kontroll av KMI som myndighet. Någon motsvarande funktion för KMI finns inte enligt utförsellagen. Vid handläggningen av ärenden enligt den lagen är KMI ett beredningsorgan åt regeringen. Även om kontrollen av att utförsellagen efterlevs vilar på polis-, åklagar- och tullmyndigheterna bör det, som sägs i prop. 1987/88:154, s. 28

och s. 47, vara en följd av tillståndsgivningen att regeringen kan få uppgifter om att givna tillstånd följs upp på det sätt som varit förutsatt när tillståndet lämnades. Utredningen utgår från att detta förhållande och KMI:s kontrollfunktion som myndighet sammantagna ger inspektionen befogenhet att företa den granskning KMI kan finna påkallad, varvid i förekommande fall också revisor kan anlitas.

9.4 Finansieringen av KMI:s verksamhet

Sedan KMI:s tillkomst 1935 — ursprungligen endast med uppgift att utöva tillsyn över tillverkningen — har dess verksamhet finansierats av industrin. Bestämmelsen finns nu i 8 § tillverkningslagen. Den som har tillstånd att tillverka krigsmateriel skall betala en avgift som regeringen bestämmer. Avgiften skall täcka kostnaderna för KMI:s organisation och verksamhet. Den påförs tillverkarna i förhållande till det fakturerade värdet av såld krigsmateriel, oavsett om den har sålts inom eller utom landet.

I budgeten anslås 1 000 kr. för KMI:s verksamhet. Dess kostnader är för närvarande cirka 3,5 milj. kr. per år. Avgifter på 50—500 kr. utgår för utförseltillstånd och andra tillstånd enligt utförsellagen (19 och 20 §§ utförselförordningen). Dessa avgifter, cirka 600 000 kr. om året, dras från de sammanlagda kostnaderna. Återstoden fördelas proportionellt mellan tillverkarna på sätt som nyss beskrivits. AB Bofors har t.ex. under senare år stått för ungefär hälften av de utdebiterade beloppen. I sammanhanget kan nämnas att FFV, som tidigare inte omfattats av tillverkningslagen, inte har betalat någon avgift.

Vid en översyn våren 1987 av KMI:s verksamhet och organisation föreslog utredaren (KMI-utredningen) att expeditionsavgifterna skulle bevaras, men att inspektionen i övrigt finansieras över statsbudgeten. Det framhölls att utvecklingen har förändrat arbetet inom KMI. Tillverkningskontrollen är inte längre den dominerande verksamheten, beredningen av ärenden enligt utförsellagen svarade våren 1987 för omkring tre fjärdedelar av arbetet. Det pekades också på att tillverkare som inte exporterar samt flera stora tillverkare med liten export bidrar till att täcka kostnaderna även för beredningen av utförselärenden.

I prop. 1987/88:154 anfördes att den nuvarande ordningen borde bestå (s. 63). Utrikesutskottet, vars betänkande i denna del godtogs av riksdagen, fann inte anledning att föreslå någon ändring av finansieringsordningen. Utskottet ansåg likväl att regeringen borde överväga om det nuvarande uppbördssystemet är det mest ändamålsenliga (UU 1987/88:30, rskr. 331).

Det avgörande i frågan vem som skall betala KMI:s verksamhet är enligt utredningens mening att det inte får finnas utrymme för misstanke om att inspektionen inte är oväldig. Utredningen vill framhålla att

inspektionen har utomordentligt viktiga och med tiden utvidgade uppgifter enligt utförsellagen. För närvarande kan endast cirka tio procent av arbetet hänföras till tillverkningslagen. KMI har fått förstärkta resurser, ny organisation, nya rutiner och ökad stadga. Här kan nämnas den tidigare berörda nya ordningen vid samrådet med den rådgivande nämnden. Vidare har inspektionen utåtriktad verksamhet, bl.a. information till dem som är anställda i försvarsindustrin.

Även om inspektionens allt mer utvidgade uppgifter kan motivera ytterligare ökade anslag (jfr. KU 1987/88:40, s. 42f) är kostnaderna blygsamma. Med hänsyn till vikten av såväl tillsynen som inspektionens mest omfattande uppgift, den grannlaga och från många synpunkter politiskt känsliga beredningen av regeringens avgöranden i utförselärenden, anser utredningen att kostnaderna, till den del de måttliga expeditionsavgifterna inte förslår, i princip borde finansieras över budgeten.

10 Specialmotivering

10.1 Förslaget till lag om ändring i utförsellagen

1 §

Första stycket, som anger lagens tillämpningsområde, kompletteras med en hänvisning till bestämmelsen som gäller avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel.

5 a §

Genom bestämmelsen införs en skyldighet för envar med anknytning till Sverige att begära tillstånd innan ett avtal ingås med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel. Tillstånd meddelas av regeringen. Motivet för denna regel och de överväganden som bör ligga till grund vid prövningen har behandlats i avsnitt 7.1.

Bestämmelsen har avfattats i anslutning till 4 och 5 §§. Med någon utom riket förstås även här fysisk person med hemvist utom riket, juridisk person som är bildad enligt lagen i en främmande stat samt främmande stat och myndighet i sådan stat.

Med utveckling förstås verksamhet för att t.ex. med hjälp av en kravspecifikation utforma tekniskt underlag för produktion av krigsmateriel. Det kan gälla såväl helt ny materiel som förbättring eller vidareutveckling av krigsmateriel; smärre modifieringar som inte kan betraktas som utveckling omfattas däremot inte av bestämmelsen. Den gäller inte heller för utveckling allmänt inom ett teknikområde utan inriktning på något som innefattas i krigsmaterielbegreppet.

I samarbetsbegreppet ligger att två eller flera parter ställer resurser till förfogande för att tillsammans utveckla eller tillverka en ny eller delvis ny produkt (komponent, delsystem eller annat) vilken är krigsmateriel. Som ett led i sådan samverkan kan ingå bl.a. licensupplåtelser, överenskommelser om uppdelad produktion eller underleverantörskap. Bestämmelserna i utförsellagen avser inte import till Sverige av krigsmateriel. Om ett samarbetsavtal ingås för att utomlands utveckla eller tillverka krigsmateriel uteslutande för det svenska försvarets behov eller för att ingå i ett vapen eller vapensystem som tillverkas här i

landet krävs inte något tillstånd, detta framgår av paragrafens andra mening.

På sätt som närmare berörts i avsnitt 7.1 kan samarbetsöverenskommelser även innehålla avtalsbestämmelser om annan verksamhet som regleras i utförsellagen; ett tillstånd enligt denna paragraf ersätter inte annat tillstånd som kan erfordras, t.ex. för licensupplåtelse, men kan kombineras med ett sådant tillstånd.

6 §

Avtal om gemensam utveckling eller tillverkning kan innefatta bestämmelser av olika karaktär och skiftande varaktighet. Några av de vid tillståndsprövningen avgörande momenten är den materiel det gäller och vidareexportfrågor. På grund härav kan en regel om att ändringar eller tillägg till ett godkänt avtal på bl.a. dessa punkter förutsätter ett nytt tillstånd inte undvaras. En sådan bestämmelse har inarbetats i 6 §.

9 a §

8 § innehåller föreskrifter om olika slags underrättelse- och redovisningsskyldighet, i huvudsak för dem som omfattas av kontrollen enligt tillverkningslagen. I anslutning därtill finns möjligheter för regeringen att med stöd av 9 § i vissa fall förbjuda olika åtgärder.

Som framgår av avsnitt 7.1 föreslår utredningen en redovisningsskyldighet i fråga om avsikt att ingå avtal med någon utom riket om gemensam utveckling eller tillverkning av krigsmateriel. Denna bestämmelse tas in i en ny paragraf, 9 a §, och bör föranleda en jämkning av rubriken före 8 §.

Av ändringen följer att i den ordning som regeringen föreskriver åtgärder som syftar till ett avtal om gemensam utveckling eller tillverkning som är tillståndspliktigt enligt 5 a § skall redovisas till regeringen. Detta innebär en formalisering av det nuvarande informella samråd som regelmässigt sker med KMI. De uppgifter som skall lämnas är, förutom tilltänkt samarbetspart och samarbetsland, inriktningen av samverkan vad avser materielslag och eventuell export till tredje land.

Regeln har utformats i anslutning till 8 § första stycket 1 p. På grund av tillståndsplikten enligt 5 a § bör den enligt utredningens mening — till skillnad från vad som gäller uppgifter om marknadsföring — inte förenas med någon sanktion eller förbudsmöjlighet. Uppgifterna, som i sekretesshänseende inte skiljer sig från andra uppgifter som lämnas enligt utförsellagen, ger emellertid en bild av utlandssamverkan samt kan ge KMI tillfälle att föra fram synpunkter t.ex. på om ett visst land kan godtas för utlandssamverkan eller inte.

Skyldigheten att redovisa enligt paragrafen gäller även om det har uppdragits åt någon annan att vidta åtgärder som syftar till ett tillståndspliktigt avtal.

11 §

I anslutning till ett tillståndsbeslut rörande avtal om gemensam utveckling eller tillverkning kan anges förutsättningar för export från samarbetslandet. Det kan t.ex. gälla mottagarländer, tidsramar och kvantiteter samt rapportering om export till tredje land. Ett tillståndsbeslut bör också kunna förenas med villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser riktade till den som är tillståndspliktig.

Denna paragraf, som redan ger möjlighet att förena andra tillstånd enligt utförsellagen med villkor m.m., kompletteras på grund av det anförda med en hänvisning till 5 a §.

12 §

Bestämmelserna i denna paragraf ger regeringen möjlighet att föreskriva viss uppgiftsskyldighet för den som har tillstånd enligt 2 eller 4 §. Det är angeläget att regeringen fortlöpande också kan få uppgifter om hur den verksamhet som omfattas av ett tillstånd enligt 5 a § fortskrider. En regel om detta tas in sist i paragrafen.

14 §

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 9.3.

Revisorernas åliggande enligt 14 § är för närvarande inte straffsanktionerat. Utredningen föreslår inte någon ändring på denna punkt.

16—18 §§

För den som bryter mot annan sanktionerad regel i utförsellagen än 2 § finns ansvarsbestämmelser i 16—19 §§.

Brott mot förbudet enligt 5 a § är att jämställa med underlåtenhet att iaktta t.ex. tillståndsplikten för vissa licensavtal i 4 §, 16 § och 17 §, vilken senare innehåller en särskild straffskala för grova brott, bör därför omfatta även överträdelse av 5 a §. Genom de nyss nämnda ansvarsbestämmelserna sanktioneras också överträdelse av 6 §. Flertalet av de i 17 § andra stycket angivna omständigheter som särskilt skall tas i beaktande vid bedömningen av om ett brott är att anse som grovt — verksamhetens omfattning eller varaktighet eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art — har giltighet även vid överträdelse av 5 a § eller 6 §.

Den som bryter mot föreskrifter, villkor, kontroll- eller ordningsbestämmelser som har meddelats med stöd av 11 eller 12 § eller därvid lämnar oriktig uppgift kan dömas enligt 18 §. Som tidigare nämnts är redovisningsskyldigheten i 9 a § inte sanktionerad.

10.2 Förslaget till lag om ändring i tillverkningslagen

1 § andra stycket innehåller en hänvisning till utförsellagens reglering. Den kompletteras beträffande avtal med någon utom riket om att gemensamt utveckla eller tillverka krigsmateriel.

Reservation

Av Gunnel Jonäng

1. Om fonder för omställning till civil produktion

Även om den internationella vapenhandeln nu är nedåtgående överskrider nivån betydligt vad som kan anses behövas för länders legitima självförsvar och säkerhetsintressen. Detta tillsammans med vetskapen om att vapenköp sker på bekostnad av den ekonomiska och sociala utvecklingen i u-länderna bör mana varje land som exporterar vapen till en minskning av den totala vapennivån i världen. Detta är också en av de bärande tankarna i Sveriges internationella politik, sådan den framförts i FN, vid nedrustningskonferensen i Genève och i liknande sammanhang.

I Europarådet ställde sig i september 1989 flertalet av de svenska partierna bakom långtgående krav på att medlemsstaterna bl.a. arbetar för minskad, bättre kontrollerad vapenexport till u-länderna. Ställningstagandet i Europarådet måste omsättas i politisk handling på hemmaplan.

Enligt SIPRI skedde en snabb ökning av världshandeln med tyngre vapen särskilt under 1970-talet. Beträffande utvecklingen på sikt av vapenhandeln med tredje världen anses i SIPRI:s årsbok 1988 att nedgången under 1980-talet inte längre kan betraktas som tillfällig. Jag delar utredningens uppfattning om de olika orsakerna till detta. Min syn på nedrustningssituationen i Europa och den allmänna utvecklingen av vapenhandeln leder emellertid mig till ett annat ställningstagande än utredningens när det gäller omställning till civil produktion.

Förutsättningarna för nedrustning har förändrats och förbättrats betydligt. Vi har fått det första kärnvapenavtalet — INF-avtalet. Det finns vidare anledning hysa stora förhoppningar om betydande nedskärningar även av de strategiska kärnvapnen och de konventionella styrkorna i Europa. En konvention beträffande kemiska vapen kan också snart bli en möjlighet.

Utvecklingen i Sovjetunionen pekar hän mot ett nytt förhållande mellan USA och Sovjetunionen som kan innebära nya möjligheter till fred, avspänning och stabilitet i världen.

Detta gör det troligt att 1990-talet kommer att innebära militär ned-

rustning. Stormakterna behöver minska sina militära utgifter även av ekonomiska skäl. Enligt amerikanska analyser har Sovjetunionen redan påbörjat en nedrustning. I USA diskuteras också nedskärningar av försvarsutgifterna. Därmed blir militärindustriell omställning en viktig fråga för båda stormakterna. Detta sammantaget med det svenska försvarets begränsade ekonomiska resurser och därmed svårigheter att starta nya utvecklingsprojekt inom försvarsindustrin innebär förändrade förhållanden för industrin. Strukturrationaliseringar genom sammanslagningar och nedläggningar kommer att ske, varsel har redan lagts.

Jag anser att staten har ett särskilt ansvar för de anställda inom försvarsindustrin. Det räcker då inte att hänvisa till traditionella medel via arbetsmarknads-, utbildnings-, industri- och regionalpolitiken. De anställda skall inte behöva vara beroende av olika regeringars välvilja. De skall vara *garanterade* fortsatt arbete.

Detta bör ske med gemensamt ansvar från statens och berörda företags sida. I betänkandet Med sikte på nedrustning (SOU 1984:62) för utredaren Inga Thorsson fram olika förslag för att skapa ökad civil sysselsättning. Regeringen har dock icke vidtagit några åtgärder med anledning av de framförda förslagen, vilket är anmärkningsvärt.

Samhället bör — som utredaren föreslår — tillsammans med berörda företag utarbeta konkreta handlingsalternativ och skapa instrument för en stegvis genomförd omställning. Denna samverkan bör intensifieras. En intensivare satsning bör ske på offentlig civil teknikupphandling. Jag föreslår även att omställningsfonder inrättas som stöd för de företag och orter där exporten har stor betydelse. Viss procent på värdet av företagets krigsmaterielexport avsätts till fonderna. Statens ansvar manifesteras genom ett kraftigt budgetanslag till desamma. På så sätt underlättas en positiv utveckling i de orter som är beroende av försvarsindustrin och där strukturrationaliseringar krävs.

2. Lagfästa kriterier för dispens från exportförbudet

I likhet med utredningsmajoriteten anser jag att ett lagfäst generellt förbud mot krigsmaterielexport samt en dispensbefogenhet för regeringen bäst tillgodoser intresset av en kontrollerad vapenhandel. Jag står också bakom utredningens bedömning att regleringen bör tillgodoses två syften, dels att göra regeringens ansvar tydligt, dels att så långt möjligt klarlägga förutsättningarna för att ge dispens. Det är därför nödvändigt med riktlinjer till ledning för regeringens avgöranden i utförelseranden.

Enligt min mening skulle emellertid syftet med regleringen i än högre grad tillgodoses om lagtexten utöver det generella förbudet också innehåller de två övergripande kriterier utredningen har föreslagit. Härigenom får dessa kriterier en ökad tyngd. De skulle vidare på ett annat

sätt än som del av riktlinjerna vinna burspråk i den allmänna debatten och därigenom bidra till att hos bedömare inom och utom landet öka stadgan och trovärdigheten i den förda vapenexportpolitiken. Detta skulle också väl svara mot vad Europarådets parlamentariska församling uttalade i september 1989. I resolution 928 framhålls sålunda att medlemsstaterna bör införliva allmänna kriterier för vapenexport i sin lagstiftning.

På grund av det anförda anser jag att de två övergripande kriterierna — dels att utlandssamverkan bedöms nödvändig för att tillgodose det svenska försvarets behov av materiel eller kunnande eller i övrigt är säkerhetspolitiskt önskvärd, dels att samverkan inte står i strid med principerna och målen för Sveriges utrikespolitik — bör tas in i utförsellagen. Detta kan, som medborgarkommissionen har föreslagit, ske genom en ny bestämmelse som skall tillämpas inte endast i ärenden om tillstånd till utförsel utan även vid andra avgöranden enligt utförsellagen. Förslaget medför att ett betydligt större ansvar än hittills läggs på regeringarna att behövspröva och kunna motivera den export som beviljas.

3. Om en icke offentlig lista över möjliga samverkansländer

Ett led i den genom 1988 års lagstiftning utbyggda regleringen och kontrollen av export och annan utlandssamverkan på krigsmaterielområdet är att till undvikande av situationer som ger upphov till ifrågasatta avsteg från vapenexportpolitiken ge försvarsindustrins företag så klara regler som möjligt. Genom denna strävan, som fullföljs genom utredningens förslag att också reglera internationella samarbetsavtal, undviks inte minst debatter och påståenden som kan skada bilden av Sverige utomlands. Som ytterligare ett led i detta skulle det enligt min mening vara av värde med en icke offentlig lista över de länder med vilka sådan samverkan är möjlig. Den skulle, vid sidan av reglerna i 8 och 9 §§ utförsellagen, främst tjäna till ledning när det gäller försvarsindustriföretagens marknadsföringsåtgärder utomlands.

En sådan lista skulle inte bara tjäna till ledning för företagets agerande. Den skulle också minska risken för att Sverige försätts i utrikespolitiskt besvärliga situationer genom att regeringen först efter det att marknadsföringsåtgärder har inletts i ett land ställs inför frågan om utlandssamverkan kan tillåtas. Listan måste naturligen revideras med jämna mellanrum, ett arbete som knappast kan anses vara betungande. Det finns flera länder i Europa som tillämpar denna ordning.

På listan — som jag föreslår skall upprättas av regeringen efter samråd med den rådgivande nämnden — bör, förutom de övriga nordiska länderna och de neutrala staterna i Europa, tas upp övriga nationer som i dagsläget uppfyller kraven för samverkan med Sverige på krigsmaterielområdet.

4. *Finansieringen av KMI:s verksamhet*

Majoriteten anser att kostnaderna, till den del de måttliga expeditionsavgifterna inte förslår, i princip borde finansieras över budgeten. Jag kan inte ansluta mig till denna uppfattning utan anser ett klarare ställningstagande nödvändigt. Min grundinställning är att kostnaderna skall betalas av försvarsindustrin och ej av staten. Även om KMI är ett beredningsorgan åt regeringen så är det försvarsindustrins exportaffärer som bereds. Försvarsindustrin måste själv stå för kostnaderna för sin verksamhet.

Det får inte finnas misstankar om att inspektionen inte är oväldig. Därför skall finansieringen av KMI formellt ske över budgeten; kostnaderna uttages från försvarsindustrin i form av avgifter som täcker kostnaderna för KMI:s organisation och verksamhet.

Eftersom KMI:s verksamhet framför allt gäller utförselärenden anser jag att avgiften skall uttagas endast för krigsmateriel som säljs utom landet och ej som nu både utom och inom landet.

Avgiften skall således påföras tillverkarna i förhållande till det fakturerade värdet av såld krigsmateriel *utom* landet.

Bilaga 1

Utredningens direktiv

Utredning om krigsmaterielexporten

Dir. 1988:41

Beslut vid regeringssammanträde 1988-06-22.

Statsrådet Gradin anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att analysera sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export. Kommittén bör även utreda konsekvenserna av och villkoren för försvarsindustriellt samarbete med utlandet. Vidare bör kommittén pröva behovet av ändringar i nu gällande riktlinjer för krigsmaterielexporten och i förekommande fall formulera förslag till sådana förändringar.

Bakgrund

I prop. 1986/87:154 om totalförsvarets fortsatta utveckling inför 1987 års försvarsbeslut som antagits av riksdagen (FöU 1986/87:11, rskr. 310) framhölls att en inhemsk kapacitet att utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel är en för Sverige betydande säkerhetspolitisk tillgång. Den bidrar till att skapa respekt för vår vilja och förmåga att föra en långsiktig, fast och konsekvent alliansfri utrikespolitik och att värna vårt land. Vidare framhölls att vi med en egen försvarsindustri kan förse försvarsmakten med materiel som är anpassad till våra speciella behov. För viss materiel är därtill kraven på sekretess så höga att anskaffning i utlandet är omöjlig eller olämplig. Det föreligger således en mycket bred politisk enighet om att Sveriges industriella förmåga att

sammanhålla utveckling och tillverkning av kvalificerad försvarsmateriel så långt möjligt bör bevaras.

Vid flera olika tillfällen har statsmakterna uttalat att export av krigsmateriel är nödvändig för att bevara väsentliga delar av svensk försvarsindustri. Samtidigt talar andra utrikes- och neutralitetspolitiska överväganden för en restriktiv krigsmaterielexport. Exporten bör inte vara större än vad de säkerhetspolitiska behoven motiverar.

Liksom inom andra industrisektorer har försvarsindustrins utvecklings- och produktionssamarbete med utlandet fått växande betydelse under senare år. Detta förhållande har bl.a. belysts i utredningsbetänkandet (SOU 1987:8) Försvarsindustrins Utlandsverksamhet som lades fram i april 1987. Det internationella samarbetet innebär i ökande utsträckning långsiktiga och omfattande åtaganden. I flera fall har det befunnits motiverat att sådana åtaganden blir föremål för stöd och garantier genom avtal på regeringsnivå. Den svenska regeringen har under senare år ingått tre sådana överenskommelser (Memorandum of Understanding) med främmande regeringar.

Nu gällande riktlinjer för krigsmaterielexporten antogs av riksdagen år 1971 (prop. 1971:146, UU 21, rskr. 343) och bekräftades ånyo år 1982 (prop. 1981/82:196, UU 26, rskr. 345). I den proposition med förslag till ny lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. som nyligen antagits av riksdagen (prop. 1987/88:154, UU 30, rskr. 331) uttalas, att riktlinjerna bör ges en mer restriktiv tillämpning. Det finns även skäl att förändra dem i restriktiv riktning. Utrikesutskottet har i sitt betänkande betonat vikten av en översyn av riktlinjerna. Den av regeringen i april 1987 tillsatta medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport har i sin rapport (SOU 1988:15) föreslagit två lagfästa kriterier för krigsmaterielexport. Enligt dessa bör export av krigsmateriel kunna tillåtas förutsatt att a) den bedöms nödvändig för att trygga en erforderlig försörjning med materiel till det svenska försvaret, b) den är förenlig med principerna och målen för svensk utrikespolitik.

Utredningsuppdraget

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att göra en grundlig analys av sambandet mellan bibehållandet av en inhemsk försvarsindustri, till stöd för vår säkerhetspolitik, och denna industris export. På basis av en sådan analys bör kommittén klarlägga de ekonomiska och statsfinansiella konsekvenserna av olika begränsningar av exporten jämfört med den nuvarande. Även effekterna av ett totalt avbrytande av krigsmaterielexporten bör utredas.

En särskild expertgrupp skall samtidigt inkallas för att beräkna hur en vapenexport från Sverige påverkar försvarskostnaderna. Inte endast de rent företagsekonomiska effekterna av en svensk vapenexport bör tas med i bedömningen utan det bör även göras ett försök att belysa de

samhällsekonomiska konsekvenserna i en vidare mening. I ett särskilt alternativ bör gruppen analysera konsekvenserna för de svenska försvarskostnaderna av ett fullständigt avbrytande av den svenska krigsmaterielexporten.

Dessa olika analyser skall tjäna som ett underlag för kommitténs bedömningar och slutsatser. Expertgruppen skall utarbeta en särskild rapport som skall biläggas kommitténs betänkande.

Kommittén bör företa en fördjupad granskning av vilken betydelse krigsmaterielexporten har för den svenska försvarsindustrins kompetens, kapacitet och konkurrenskraft och därigenom även för våra möjligheter att upprätthålla de av riksdagen fastlagda målen för vår säkerhetspolitik. Exportbehovet bör värderas från såväl ekonomiska och tekniska som allmänpolitiska utgångspunkter. Kommittén skall göra en bedömning av möjligheterna att ytterligare begränsa, eller helt avbryta, den svenska krigsmaterielexporten.

Kommittén bör i detta sammanhang även studera frågan om omställning till civil produktion inom den del av försvarsindustrin, som vid minskad export i fredstid inte skulle tas i anspråk för krigsmateriellproduktion. Härvid bör beaktas de förslag som framlagts av den interdepartementala arbetsgruppen för nedrustning och utveckling i dess rapport "En politik för nedrustning och utveckling" den 16 mars 1988.

I arbetet bör även ingå att från säkerhetspolitiska utgångspunkter studera krigsmaterielexportens sammansättning och geografiska fördelning. Kommittén bör härvid överväga huruvida exportbehovet med hänsyn till det svenska försvarets intressen är större eller mindre beträffande olika givna materielslag, resp. konsekvenserna av en begränsning av exporten till vissa länderregioner.

Arten och innebörden av det nuvarande svenska utlandsberoendet inom krigsmaterielsektorn bör ges en allsidig belysning. Om en minskad export kan förväntas leda till ett ökat beroende av direktimport av krigsmateriel, bör såväl de säkerhetspolitiska som ekonomiska och industriella följderna härav studeras.

Kommittén bör ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om behovet av försvarsindustriellt utvecklings- och produktionssamarbete med utlandet. Det är angeläget att kommittén dels studerar de långsiktiga följderna för svensk säkerhetspolitik av försvarsindustrins ökade internationella engagemang, dels överväger vilka villkor som i framtiden bör gälla för sådana engagemang. Kommittén bör analysera erfarenheterna av de samarbetsavtal som den svenska försvarsindustrin ingått med utländsk part, huruvida sådana avtal regelmässigt bör underkastas regeringens prövning, samt vilka villkor som i så fall bör knytas till regeringens godkännande av dessa avtal, i synnerhet beträffande reexportaspekterna.

Upplåtelser och överlåtelser av tillverkningsrätter liksom avtal med någon utom riket om att för dennes räkning utveckla krigsmateriel eller

metod för framställning av sådan materiel är underkastade tillståndstvång enligt den nya lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. som träder i kraft den 1 juli i år. Utredningen bör överväga huruvida även annan kunskapsöverföring, t.ex. i form av konsultverksamhet eller systemkunnande inom krigsmaterielområdet, bör regleras.

Frågan om principerna och formerna för regeringsöverenskommelser till stöd för försvarsindustriellt samarbete bör också belysas i kommitténs arbete.

Eftersom klassificeringen av krigsmateriel har stor betydelse för vapenexportpolitiken, bör kommittén ha nära samråd med den särskilde utredare som jag senare idag kommer att föreslå skall tillsättas för att göra en översyn av klassificeringsbegreppet.

I enlighet med vad utrikesutskottet anfört i sitt betänkande 1987/88:30 bör kommittén se över arbetsformerna hos den rådgivande nämnden för krigsmaterielexportfrågor.

Kommitténs analys bör syfta till att ge underlag för en bedömning av om, och i så fall i vilka avseenden, riktlinjerna för svensk krigsmateriel-export bör förändras. Frågan om en eventuell lagreglering av riktlinjerna bör också belysas. Om kommittén finner en förändring av riktlinjerna vara befogad, bör den formulera förslag till sådana förändringar. Kommittén bör även företa en folkrättslig analys av neutralitetsregler som har relevans vid krigsmaterielexport.

Kommittén bör beakta utrikesutskottets betänkande 1987/88:30, medborgarkommissionens rapport, tidigare utredningar av relevans för arbetet samt regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning. Samråd bör ske med berörda myndigheter.

Kommittén bör slutföra sitt arbete senast den 1 oktober 1989. Den särskilda expertgruppen för beräkning av den ekonomiska betydelsen av vapenexporten bör redovisa sitt arbete senast den 1 mars 1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om förbud mot in- och utförsel av krigsmateriel

att tillkalla en kommitté — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med högst sju ledamöter med uppgift att företa en sådan utredning som jag nyss sagt,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén,

samt att förordna om en särskild ekonomisk expertgrupp för kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till fördragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga 2

Företagsekonomiska effekter av svensk vapenexport

Rapport till 1988 års utredning om krigsmaterielexporten

Peter Jennergren

Augusti 1989

Innehåll

1	<i>Inledning</i>	183
1.1	Om expertuppdraget	183
1.2	Disposition och avgränsningar	183
1.3	Försvarsindustrins sysselsättning, fakturering och export 1985-1987	186
2	<i>Bidragseffekten: Vapenexportens betydelse för upprätthållandet av försvarsindustrin</i>	188
2.1	Bakgrund	188
2.2	Ett enkelt kalkylexempel på bidragseffekten	190
2.3	Exportens bidrag 1985-1987	194
2.4	Underleverantörer, prisdiskriminering och försvarsindustriföretagens lönsamhet	196
2.5	Malpåsedrift och svacköverbrygging	198
2.6	Omfattningen på industrin	199
2.7	Avslutning om bidragseffekten	202
3	<i>Om möjligheter att upprätthålla försvarsindustrins kapacitet genom civil produktion</i>	204
3.1	Tidigare undersökningar och den aktuella frågeställningen	204
3.2	Försvarsindustriella särdrag	205
3.3	Civil produktion i försvarsindustriföretagen	208
3.4	Avslutning om civil produktion	211
4	<i>Priseffekten: Vapenexportens betydelse för FMV:s nota</i> ...	213
4.1	Inledning och kapitelöversikt	213
4.2	Priseffektens delar: Skalekonomi, inlärning och utslagning av FoU	215
4.3	Styckkostnader vid olika serielängder	218
4.4	Prissättning på export och FMV:s royalty	220
4.5	En amerikansk undersökning av priseffekten vid vapenexport	222
4.6	Ett metodologiskt problem: Vad skulle ha hänt, om exporten hade fallit bort?	223

4.7	Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens 300 miljoner .	226
4.8	Vapensystem där exporten kan reducera FMV:s nota	229
4.9	Avslutning om prisseffekten	230
5	<i>Om vapenexportens betydelse under kommande år</i>	233
5.1	Företagens beläggningssituation och exportberoende	233
5.2	Sammanfattning om företagens exportberoende	238
5.3	Otillräckliga FMV-beställningar och omstrukturering av industrin	239
5.4	Teknologiöverföring i stället för export	240
6	<i>Sammanfattning</i>	242
7	<i>Summary</i>	244
	<i>Litteratur</i>	246
	<i>Tabellbilaga</i>	249

1 Inledning

1.1 Om expertuppdraget

Regeringen beslutade 88-06-22 tillsätta en kommitté för att "analysera sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export" (utredning om krigsmaterielexporten, Dir. 1988:41, sid. 1). I kommitténs uppdrag ingår bl. a. att klarlägga de ekonomiska konsekvenserna av olika begränsningar på krigsmaterielexporten jämfört med de nuvarande. Frågan om omställning till civil produktion inom den del av försvarsindustrin, som vid minskad export i fredstid inte skulle tas i anspråk för krigsmateriellproduktion, bör även belysas. Detta är inte någon täckande sammanfattning av kommittédirektiven, bara ett omnämnande av några aspekter av kommitténs uppdrag som är relaterade till denna rapport.

Vid samma tillfälle beslutade regeringen även tillsätta en särskild expertgrupp. Därom sägs det i direktiven:

"En särskild expertgrupp skall samtidigt inkallas för att beräkna hur en vapenexport från Sverige påverkar försvarskostnaderna. Inte endast de rent företagsekonomiska effekterna av en svensk vapenexport bör tas med i bedömningen utan det bör även göras ett försök att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna i en vidare mening. I ett särskilt alternativ bör gruppen analysera konsekvenserna för de svenska försvarskostnaderna av ett fullständigt avbrytande av den svenska krigsmaterielexporten."

"Dessa olika analyser skall tjäna som ett underlag för kommitténs bedömningar och slutsatser. Expertgruppen skall utarbeta en särskild rapport som skall biläggas kommitténs betänkande" (Dir. 1988:41, sid. 2-3).

Den särskilda expertgruppens arbete uppdelades senare i två delar, en företagsekonomisk och en samhällsekonomisk. Således kommer två separata rapporter att tillställas kommittén. Detta är den företagsekonomiska rapporten.

1.2 Disposition och avgränsningar

Denna rapport ska alltså belysa *företagsekonomiska effekter* av en svensk vapenexport. Med företagsekonomiska effekter avses effekter på de närmast berörda företagen. Dessa utgörs av den svenska inkö-

pande organisationen, alltså FMV, och de svenska företag som levererar vapensystem. Diskussionen i rapporten är uppbyggd kring två företagsekonomiska effekter som kallas bidragseffekten och priseffekten. Bidragseffekten har att göra med att ett upprätthållande av försvarsindustrin i lämplig omfattning är en viktig säkerhetspolitisk angelägenhet för landet. Eftersom så är fallet, kan kostnaderna för att upprätthålla industrin betraktas som fasta ur landets synpunkt. Exportens betydelse är då att den ger ett täckningsbidrag, eller kortare uttryckt ett bidrag, till att betala dessa fasta kostnader. Priseffekten, däremot, har att göra med exportens effekt på de priser, som FMV måste betala vid upphandlingen av svenska vapensystem. Frågan är hur FMV:s nota påverkas av exporten. Exporten medför ju längre serier för olika system, och detta skulle i sin tur kunna medföra lägre priser för FMV och därigenom lägre kostnader för det svenska försvaret.

En vapenexport har givetvis inte bara de två nämnda effekterna, utan även andra, vidare ekonomiska effekter. Exempelvis skapar exporten arbetstillfällen. Den påverkar även betalningsbalansen. Dessa nu nämnda effekter anses emellertid som *samhällsekonomiska*, inte företagsekonomiska, och behandlas därför inte här.

Denna rapport består av sex kapitel. Kapitel 2 handlar om bidragseffekten: Denna effekt motiveras och illustreras med ett enkelt exempel. Därefter presenteras en beräkning av krigs- och försvarsmaterielexportens bidragseffekt för åren 1985-1987. Konklusionen är att bidragseffekten är mycket stor, vilket bara är ett annat sätt att säga att exporten är mycket viktig för bibehållandet av den svenska försvarsindustrin. Vissa möjliga invändningar mot bidragsberäkningen framförs också i kapitel 2.

Kapitel 3 diskuterar möjligheter att ersätta vapenexporten med civil verksamhet. Det är viktigt att skaffa ett bidrag till upprätthållande av försvarsindustrin, eftersom FMV:s beställningar inte räcker till för att belägga kapaciteterna. Det är i det sammanhanget intressant att undersöka i vilken utsträckning vapenexporten kan reduceras, genom att företagen i stället får ägna sig åt civil produktion. Här är slutsatsen att civil produktion endast i begränsad omfattning kan utgöra ett alternativ till produktion av vapensystem för export, om man på lång sikt önskar upprätthålla den försvarsindustriella kompetensen.

Kapitel 4 handlar om priseffekten. Den illustreras först med ett kalkylexempel. Kapitlet handlar därefter mest om olika typer av svårigheter, som man råkar in i vid försök att beräkna vapenexportens priseffekt. Någon egentlig kalkyl av priseffekten kan därför inte föreläggas. Detta är kanske inte så betydelsefullt, eftersom priseffekten rent principiellt är mindre väsentlig än bidragseffekten. Detta sista påstående diskuteras också i kapitlet. Kapitel 4 kommenterar även en beräkning av krigsmaterielexportens priseffekt, som publicerats av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen.

Kapitel 5 diskuterar exportens roll för den svenska försvarsindustrin under kommande år: För varje företag görs ett försök att förutsäga, hur pass beroende av export företaget kommer att vara. Vidare pekas på ett par generella tendenser, som eventuellt kan komma att reducera exportens omfattning. Kapitel 6 sammanfattar de viktigaste slutsatserna och resonemangen i rapporten. Tabeller finns sammanställda i en särskild bilaga efter den löpande texten.

Begreppet *vapenexport* används i rapporten synonymt med *försvarsmaterielexport*. Detta sistnämnda begrepp bör jämföras med begreppet *krigsmaterielexport*. Krigsmateriel är sådan materiel som bara får exporteras efter anmälan till Krigsmaterielinspektionen (KMI) och godkännande av utrikeshandelsministern eller regeringen. Försvarsmateriel, däremot, är all materiel som levereras till militära användare. Försvarsmateriel är således ett vidare, och mer diffust, begrepp än krigsmateriel: All krigsmateriel är försvarsmateriel, men därutöver finns det en hel del försvarsmateriel som inte är krigsmateriel.

Parallellt med utredningen om krigsmaterielexporten arbetar utredningen om krigsmaterielbegreppet. Som en konsekvens av denna parallella utredning kan det ske ändringar i vad som definieras som krigsmateriel. Således skulle viss materiel, som i dag är försvarsmateriel och får exporteras utan tillstånd, kunna omklassificeras som krigsmateriel. Emellertid är distinktionen mellan krigs- och försvarsmateriel inte särskilt intressant ur ekonomisk synpunkt, och därför kommer denna rapport huvudsakligen att handla om exporten av försvarsmateriel. Begreppet krigsmateriel kommer bara att användas vid de tillfällen då sådan materiel verkligen avses, i motsats till försvarsmateriel.

Med *försvarsindustrin* avses i rapporten de 15 medlemsföretagen i Sveriges Försvarsindustriförening. Dessa 15 företag finns förtecknade i tabell 1. Det bör påpekas, att det finns några mindre försvarsindustriföretag som står utanför Försvarsindustriföreningen. Vidare finns det givetvis ett ganska stort antal underleverantörer, men dessa räknas inte heller in i försvarsindustrin. Den definition av försvarsindustrin som används här är väsentligen den samma som i de tidigare utredningarna Ds I 1982:1 och SOU 1984:62.

Försvarsindustriföretagen ingår i ett mindre antal koncerner: SATT och Bofors Aerotronics är dotterföretag till Bofors, som i sin tur ingår i Nobel Industrier. Bofors har övertagit Philips Elektronikindustrier den 1 juli 1989. Det sistnämnda företaget har därvid bytt namn till Bofors Electronics AB. I denna rapport används dock det gamla namnet Philips Elektronikindustrier. Saab Missiles, Saab Instruments och Saab Training Systems är dotterföretag till Saab-Scania Combitech, som i sin tur är ett dotterföretag till Saab-Scania. I denna sistnämnda koncern ingår även Saab Flygdivisionen. FFV Ordnance och FFV Aero-tech ingår i den statliga FFV-koncernen. Karlskronavarvet och Kockums Marine ingår i den likaledes statliga Celsius-koncernen. Hägg-

lunds Vehicle är dotterföretag till AB Hägglund & Söner, som i sin tur är ett helägt dotterföretag till ASEA. Ericsson Radar Electronics och Volvo Flygmotor ingår, som det framgår av namnen, i Ericsson- och Volvokoncernerna. För en utförligare presentation av försvarsindustrin hänvisas till en broschyr "Fakta om försvarsindustrin" utgiven av Sveriges Försvarsindustriförening (januari 1989).

1.3 Försvarsindustrins sysselsättning, fakturering och export 1985-1987

I förbindelse med denna rapport har viss information insamlats från försvarsindustriföretagen. Denna information sammanfattas i tabellbilagan. I tabellerna har uppgifterna för Bofors och FFV Ordnance uppdelats på divisioner. Flera av företagen har ombildats under senare år, och uppgifterna avser då föregångare till de i dag aktuella företagen.

Tabell 2 anger personalstyrkorna vid företagen under åren 1985-1987, uppdelade på personal som sysslar med militär och civil verksamhet, och på kategorierna forsknings- och utvecklingspersonal (FoU-personal), produktionspersonal och övrig personal (exempelvis administrationspersonal). Personalstyrkorna har av vissa företag angivits som antal årsverk, av andra som medeltal årsanställda (eller någon liknande definition). Det kan således finnas vissa mindre skillnader i de sätt på vilka företagen har svarat i tabell 2. Industrins totala personal var ca 32 400 år 1987. Av dessa sysslade ca 26 300 med militär verksamhet och ca 6 100 med civil. Det framgår av tabell 2 att detta är en ökning med ca 3 200 från 1985 till 1987, vad det gäller personal som sysslar med militär verksamhet. Detta är dock en viss överdrift, eftersom föregångaren till Kockums Marine inte ingår i uppgifterna för 1985 och 1986. Vissa enskilda företag har haft en ganska stor ökning i personal med militär verksamhet. Detta gäller särskilt Ericsson Radar Electronics, grovkaliberdivisionen vid FFV Ordnance och Philips Elektronikindustrier. Även Bofors har haft en sådan ökning, dock spridd över alla tre divisionerna. För Bofors beror detta delvis på den stora ordern på haubits 77 till Indien. Personalökningen i FFV Ordnance sammanhänger med stora exportorder på pansarskott och minor.

I tabell 3 anges företagens fakturering under samma tre år, uppdelad på militär och civil. Med militär fakturering avses fakturering av försvarsmateriel. Den militära faktureringen var tydligen ca 14 650 miljoner kr 1987 och den civila ca 4 600 miljoner. Industrins totala militära och civila fakturering för 1985 och 1986 inkluderar inte Kockums Marine. Vissa företag har även här haft stora ökningsar. Det gäller särskilt pjäsdivisionen vid Bofors, vilket sammanhänger med den indiska ordern på haubits 77. Samma order förklarar också ökningen för ammunitionsdivisionen mellan 1986 och 1987. De stora exportorderna på

pansarskott och minor för grovkaliberdivisionen vid FFV Ordnance har dock inte hunnit ge fullt utslag i tabell 3.

Tabell 4 ger information om försvarsindustrins export av krigs- och försvarsmateriel under samma tre år. För tydlighetens skull bör det påminnas om att "krigs- och försvarsmateriel" inte är ett enda begrepp. Som det redan sagts i avsnitt 1.2, är all krigsmateriel också försvarsmateriel, men därutöver finns det försvarsmateriel som inte är krigsmateriel. Tabell 4 består därför av två delar, av vilka den ena avser exporten av krigsmateriel, den andra exporten av försvarsmateriel. Exporten uppdelas efter mottagarländer, i två kategorier: Norden och neutrala europeiska länder, och övriga länder. Dessa två kategorier summerar till den totala exporten. Som neutrala europeiska länder räknas Irland, Jugoslavien, Schweiz och Österrike (utöver Finland, som ingår i Norden). Som synes var den totala krigsmaterielexporten för de tre åren respektive 2 386, 3 043 och 4 729 miljoner kr. Motsvarande belopp för försvarsmaterielexporten var 3 698, 4 611 och 6 723 miljoner. Det är tydligt att försvarsmaterielexporten är en hel del större än krigsmaterielexporten. Skillnaden beror främst på att en stor del av försvarselektroniken inte klassas som krigsmateriel. Det samma gäller också för bandvagnar (tillverkas av Hägglunds). Siffrorna i tabell 4 ska i princip avse export direkt till utländsk kund. Företagen har med andra ord ombetts eliminera för leveranser inom försvarsindustrin för senare export. Något eller några företag har dock inte följt denna instruktion. Det kan därför finnas viss dubbelräkning i tabell 4.

Tabell 5 visar krigs- och försvarsmaterielexportens andel i procent av företagets totala fakturering. För att bara ta ett exempel som förklaring på hur tabell 5 har konstruerats, så hade Volvo Flygmotor enligt tabell 4 en total försvarsmaterielexport 1985 på 51 miljoner. Företagets totala fakturering (militär plus civil) samma år var 1 385 miljoner (se tabell 3). Detta innebär att Volvo Flygmotors försvarsmaterielexport utgjorde 4% av den totala faktureringen år 1985, vilket också framgår av tabell 5 (efter avrundning till hela procenttal). Det är uppenbart att exportberoendet varierar betydligt inom försvarsindustrin. Vissa företag har mycket stora exportandelar. Detta gäller särskilt för Bofors, FFV Ordnance, Ericsson Radar Electronics och Philips Elektronikindustrier. Dessa fyra har för övrigt under en längre tid varit mycket beroende av att kunna exportera (se Ds I 1982:1, sid. 206; för Ericssons del avser detta en föregångare till Ericsson Radar Electronics, som bildades 1988). Vissa andra företag har ganska obetydliga exportandelar (i synnerhet Saab Flygdivisionen, Karlskronavarvet, Volvo Flygmotor och FFV Aerotech).

2 Bidragseffekten: Vapenexportens betydelse för upprätthållandet av försvarsindustrin

2.1 Bakgrund

Som det kommer att framgå av detta kapitel, är försvarsmaterielexporten av stor betydelse för bevarandet av den svenska försvarsindustrin. Argumentationen i kapitlet är uppbyggd kring begreppet *bidragseffekt*. Här ligger, att vapenexporten ger ett täckningsbidrag till vad som ur nationens synpunkt är en fast kostnad, nämligen kostnaden för att upprätthålla försvarsindustrin. Kort sagt är det nödvändigt med ett bidrag från exporten, eftersom FMV:s beställningar inte ger tillräcklig beläggning åt industrin. I detta inledande avsnitt ska denna tankegång förklaras något utförligare.

Grunden till bidragseffekten är att försvarsindustrin betraktas som en viktig nationell resurs. Det är med andra ord en viktig säkerhetspolitisk angelägenhet, att landet kan utveckla och tillverka moderna vapensystem. På denna punkt råder det ganska bred politisk enighet, något som kommit till uttryck i många sammanhang, däribland i olika utredningar (se exempelvis SOU 1987:9, sid. 103; FöU 1986/87:11, sid. 127; FMI 2000, sid. 71).

De omständigheter, som medför att försvarsindustrin ses som en viktig nationell resurs, är bl. a. följande: Viss produktionsberedskap måste finnas för att kunna framställa vapen och ammunition i akuta kris- och avspärrningssituationer. Särskilt gäller detta för ammunitionstillverkning: Den militära planeringen bygger på att de svenska ammunitions-tillverkarna genom s. k. K-produktion kan öka ammunitionslagren vid en krissituation (FMI 2000, sid. 74). För vissa vapensystem är kraven på sekretess så höga, att anskaffning från utlandet inte är möjlig. Särskilt gäller detta för signalspanings-, signalskydds- och motmedelsmateriel. Vidare finns det ett önskemål om "egen försvarsprofil", alltså system som är utvecklade för att kunna användas av värnpliktig personal och i svensk terräng (FöU 1986/87:11, sid. 127). Exempelvis ska stridsflygplan kunna använda vägbaser och värnpliktig marktjänstpersonal (Flygind 88, sid. 11). Slutligen är det önskvärt att inom landet ha en kompetens att vidmakthålla försvarets olika vapensystem. Synpunkter

som dessa leder till konklusionen, att det är nödvändigt att löpande upprätthålla en svensk försvarsindustri.

I diskussioner om betydelsen av en inhemsk försvarsindustri är det ofta *forsknings- och utvecklingskapaciteten* (FoU-kapaciteten), som framhåvs. Man önskar alltså särskilt värna om förmågan att inom landet utveckla (snarare än producera) avancerade vapensystem. Det påpekas ofta, att denna förmåga måste bevaras kontinuerligt: Om FoU-kapaciteten går förlorad inom något delområde, blir det omöjligt att senare återuppbygga vad som tappats (se exempelvis IVA 231, sid. 107; Prop. 1988/89:80, sid. 65). Det är FoU-personalen som bär upp industrins FoU-kapacitet. Det framgår av tabell 2 hur stor FoU-personalen är vid de olika företagen.

Man kan dock inte bortse från tillverkningssidan i bedömningar av omfattningen av den försvarsindustri, som ska upprätthållas. Det är nämligen meningslöst att försöka driva en FoU-verksamhet utan tillgång till en löpande produktion, därför att FoU-arbete hela tiden måste testas i en pågående produktionsprocess och för övrigt också delvis syftar till att modifiera och förbättra denna process.

Försvarsindustrin betraktas således som en viktig resurs, och dess kapacitet måste upprätthållas genom fortlöpande drift. Härav följer, att försvarsindustrins upprätthållande i lämplig omfattning är att betrakta som en *fast kostnad*, alltså en kostnad som nationen under alla omständigheter måste ta på sig, även om de egna vapeninköpen under någon delperiod inte skulle vara tillräckligt stora för att fylla kapaciteterna. Vad som är "lämplig omfattning" bestäms bl. a. av kraven på vidmakthållande av försvarets olika vapensystem och planeringen för produktionsberedskap i krissituationer. Därutöver bestäms omfattningen av tekniska faktorer: Försvarsindustriell verksamhet (liksom annan industriell verksamhet) kan inte drivas, om man inte når upp till viss minimal storlek. För att bara ta ett exempel, så är det inte meningsfullt att driva FoU-verksamhet för torpeder, om inte bemanningen på konstruktionskontoret når upp till en viss kritisk massa. Ifall ett land beslutar att upprätthålla en relativt heltäckande försvarsindustri (som i det svenska fallet), följer det alltså därav, att denna industri måste drivas i viss minimal storlek. Denna minimala storlek är numera normalt större än vad som kan beläggas med landets egna vapensystembeställningar.

Vad som är "lämplig omfattning" för den svenska försvarsindustrin kommer att diskuteras senare, i avsnitt 2.6. Här ska det bara fastslås, att FMV:s beställningar i vilket fall som helst är långt ifrån tillräckliga för att betala för upprätthållandet av de aktuella företagen. Ytterligare beläggning måste tillföras, för att företagen ska kunna överleva. Det är här som exporten av försvarsmateriel kommer in i bilden: Exporten ger ett *täkningsbidrag*, eller kortare uttryckt ett *bidrag*, till driften av försvarsindustrin i önskvärd omfattning.

Eftersom export av försvarsmateriel åtminstone från vissa håll har uppfattats som en politisk belastning, kan man ställa frågan om det är möjligt att på annat sätt skaffa motsvarande bidrag till försvarsindustrins drift. En möjlighet, som ofta har nämnts i debatten, är civil produktion. Försvarsindustriföretagen skulle alltså ha FMV:s beställningar som en basbeläggning och därutöver tillverka civila produkter för att nå upp till fullt kapacitetsutnyttjande, och för att överbrygga svackorna mellan FMV:s beställningar. Huruvida detta är realistiskt är en viktig fråga, som kommer att diskuteras närmare i kapitel 3. Tills vidare förutsätts det, att möjligheten till civil produktion inte föreligger. Export är i så fall det enda sättet att tillföra den ytterligare beläggning (alltså utöver FMV:s beställningar), som krävs för att försvarsindustrin ska kunna upprätthållas.

Det sades nyss, att försvarsindustrins bibehållande i lämplig omfattning kan ses som en fast kostnad ur landets synpunkt. Detta synsätt ska naturligtvis inte överdrivas: Ifall de finansiella konsekvenserna för staten av att upprätthålla försvarsindustrin blir alltför betungande (exempelvis ifall exporten fullständigt elimineras på grund av konkurrens från andra vapenexporterande länder och industrin i det läget bara kan upprätthållas genom avsevärt större FMV-beställningar), då kommer man att uppge ambitionen att hålla sig med en inhemsk försvarsindustri (och då är det alltså inte längre tal om någon fast kostnad). För diskussionen i denna rapport är det dock en användbar approximation att försvarsindustrin representerar en fast kostnad för nationen, en kostnad som kan täckas bl. a. genom bidrag från exporten.

I nästa avsnitt diskuteras bidragseffekten närmare, med utgångspunkt i ett enkelt kalkylexempel. Därefter presenteras en beräkning av krigs- och försvarsmaterielexportens bidrag för åren 1985-1987 (avsnitt 2.3). I de följande avsnitten 2.4 - 2.6 dryftas ett antal möjliga invändningar mot den föreslagna modellen för att beräkna exportens bidragseffekt. Avsnitt 2.7 sammanfattar.

2.2 Ett enkelt kalkylexempel på bidragseffekten

Följande exempel är mycket enkelt och därigenom i olika avseenden orealistiskt. Dock illustrerar det vissa typiska förhållanden inom försvarsindustriell produktion.

Företaget Försvarsmateriel AB tillverkar vapensystem i cykler på två år. Ett givet system utvecklas i FoU-avdelningen under år 1. Under år 2 serieproduceras systemet, för leverans både till FMV och till utländska köpare. Dessa cykler på två år överlappar varandra. Under ett givet år utvecklas alltså det system, som ska serieproduceras nästa år; samtidigt serieproduceras det system, som utvecklades i FoU-avdelningen förra året.

Företagets FoU-avdelning omfattar 310 personer, med en genomsnittlig årlig lön på 355 000 penningenheter per år (i vad som här kallas lön ingår givetvis även sociala kostnader). Den totala lönekostnaden för FoU-avdelningen blir då 110 miljoner per år. Vidare uppstår det i FoU-avdelningen omkostnader på 10 miljoner per år, exempelvis för anskaffande av diverse material, som löpande förbrukas i FoU-arbetet. FoU-avdelningen använder sig av en anläggning (byggnad och utrustning) till ett värde av 20 miljoner. Denna anläggning avskrivs med 10% per år (alla avskrivningar antas motsvaras av reinvesteringar i takt med värdeminskningen).

Produktionsavdelningen sysselsätter 750 personer i direkt produktionsarbete, med en genomsnittlig årlig lön på 320 000 penningenheter per år. Detta motsvarar en årlig lönekostnad på 240 miljoner för den direkta produktionspersonalen. Arbetstiden är 1 600 timmar per år och anställd. Det totala antalet tillgängliga arbetstimmar i produktionen är således 1 200 000.

Under ett givet år tillverkas ett vapensystem, som tar 20 000 timmar i direkt produktionsarbete per enhet. Den totala produktionen blir då 60 styck av det aktuella vapensystemet. Av denna produktion antas hälften säljas till FMV, och hälften på export.

I produktionsavdelningen uppkommer vidare indirekta produktionskostnader på 100 miljoner per år, för personal som inte sysslar med direkt produktionsarbete (exempelvis lagerpersonal, kvalitetsinspektörer, etc.). De indirekta produktionskostnaderna omfattar även sådana poster som belysning och uppvärmning. Produktionsavdelningen använder en byggnad, som har ett värde på 40 miljoner och avskrivs med 5% per år. Vidare används maskinutrustning till ett värde på 50 miljoner. Denna utrustning avskrivs i takt med produktionen, med 80 000 per enhet tillverkad. I produktionen används diverse insatsvaror, som köps in från underleverantörer. Dessa uppgår till 5 miljoner per enhet.

I förbindelse med exportförsäljningen måste företaget påta sig exportmarknadsföringskostnader (provisioner till utländska representanter, avlöning av försäljare, etc.). Dessa kostnader antas vara 1,8 miljoner per enhet såld. Några särskilda marknadsföringskostnader vid försäljning till FMV antas inte uppkomma. Företagets centrala administration drar en årlig kostnad på 24 miljoner (till största delen löner).

Företagets kalkylränta är 10%. Denna ränta uttrycker således avkastningskravet på det nedlagda kapitalet, däribland ägarnas krav på normal vinst.

Med utgångspunkt i dessa data kan man räkna ut företagets självkostnad för att producera 30 enheter för leverans till FMV och 30 enheter för export (alla belopp är i miljoner):

För år 1:

1. Lön till FoU-personal	110
2. Omkostnader i FoU-avdelning	10
3. Avskrivning på FoU-anläggning	2
4. Administration	12
5. Ränta på kapital bundet i FoU-anläggning	2
	136

För år 2:

6. Lön till produktionspersonal	240
7. Indirekta produktionskostnader	100
8. Avskrivning på byggnad	2
9. Avskrivning på maskinutrustning ($60 \times 0,08$)	4,8
10. Insatsvaror (60×5)	300
11. Administration	12
12. Ränta på kapital bundet i prod.-anläggning	9
	667,8

Självkostnaden för att producera 60 enheter blir alltså summan av de två årens kostnader (häri ingår inte marknadsföringskostnaderna för export). Därvid måste man dock beakta, att FoU-kostnaderna (alltså det första årets kostnader) upparbetas ett år före leveransåret. Således måste man räkna upp det första årets kostnader med 10% ränta (i exemplet antas kostnaderna motsvaras av betalningsflöden vid årens slut). Självkostnaden för att producera 60 enheter över en två-årscykel med FoU första året och produktion andra året blir då $136 \times 1,10 + 667,8 = 817,4$ miljoner, eller 13,62 per enhet (efter avrundning). Eftersom produktionen i Försvarsmateriel AB antas föregå i överlappande cykler på två år, där under ett givet år ett nytt vapensystem utvecklas i FoU-avdelningen, samtidigt som det föregående systemet tillverkas i produktionsavdelningen, har administrationskostnaden på 24 miljoner per år för enkelhetens skull allokaterats med hälften till FoU och hälften till produktion (se posterna 4 och 11 i den föregående uppställningen).

Antag nu att försäljning sker till självkostnadspris, både till FMV och på export. Detta betyder, att FMV får betala 13,62 miljoner per enhet. Priset till exportkunderna blir $13,62 + 1,8 = 15,42$ miljoner per enhet (alltså självkostnaden för att producera plus marknadsföringskostnaden per styck). I så fall kommer Försvarsmateriel AB att få full kostnadstäckning för det aktuella vapensystemet, inklusive normal vinst. Självkostnaden 13,62 är nämligen framräknad på så vis, att om kostnaderna under år 1 och 2 motsvaras av betalningsflöden vid årens slut, och om kunderna betalar vid slutet av år 2, blir nuvärdet till 10% ränta över systemets två-åriga tillverkningscykel lika med noll. Det bortses alltså i exemplet från att det normalt förekommer förskott vid utveckling och produktion av vapensystem.

Försvarsmateriel AB betraktas som ett viktigt företag för den nationella säkerhetspolitiken, och dess drift bör därför upprätthållas i nuvarande omfattning. Den nuvarande sysselsättningen på 310 personer i FoU-arbete och 750 personer i direkt produktionsarbete (och ytterliga-

re personer i indirekt produktionsarbete och i företagets administration) bör alltså inte reduceras. Detta betyder i synnerhet, att företagets totala lönekostnad blir en ur *samhällets synpunkt fast kostnad*, eftersom driften under alla omständigheter bör upprätthållas på säkerhetspolitiska grunder.

Man kan nu beräkna bidragseffekten av Försvarsmateriel AB:s exportförsäljning av det aktuella vapensystemet: Exportfaktureringen är $30 \times 15,42 = 462,6$ miljoner. Från detta belopp drar man kostnaden för exportmarknadsföring, $30 \times 1,8 = 54$ miljoner. Denna kostnad kan nämligen inte sägas avse någon ur nationell synpunkt väsentlig kapacitet eller resurs (några av de tillfrågade företagen har dock hävdad, att exportmarknadsföring är ett värdefullt sätt att uppsnappa idéer till nya produkter; därför borde möjligen inte hela exportmarknadsföringskostnaden dras bort).

Det återstår därefter exportfakturerings belopp minus marknadsföringskostnader, alltså 408,6 miljoner, som antas utgöra självkostnaden för att producera den exporterade materielen (i exemplet stämmer detta antagande, bortsett från en mindre avrundning). Från produktionskostnaden för exporten drar man därefter de poster, som inte ingår i den fasta kostnaden för att upprätthålla företagets kapacitet. Dessa poster avser i första hand *insatsvarorna*: Betalningen för dessa går till Försvarsmateriel AB:s underleverantörer och bidrar därigenom inte till att bibehålla företagets kapacitet. Från produktionskostnaden för exporten drar man vidare den del av *avskrivningarna*, som motsvarar förslitning på utrustningen i takt med produktionen: De maskiner, som slits ner genom tillverkning för export, måste ju ersättas genom nyskaffningar utifrån.

De resterande posterna i produktionskostnaden kan däremot betraktas som förbundna med ett upprätthållande av företagets FoU- och produktionskapacitet. I det aktuella exemplet skulle man alltså från produktionskostnaden för exporten, 408,6 miljoner, dra kostnaden för exportens insatsvaror, $30 \times 5 = 150$ miljoner, och den del av avskrivningarna på produktionsavdelningens maskiner som orsakas av exporten, $30 \times 0,08 = 2,4$ miljoner. Exportens bidrag till upprätthållandet av Försvarsmateriel AB i år 2 blir således $408,6 - 150 - 2,4 = 256,2$ miljoner. Detta är bidragseffekten.

Sammanfattningsvis, och som visat i exemplet, kan man beräkna exportens bidragseffekt, för ett givet företag och ett givet år, på följande vis: Man utgår från exportfaktureringen och drar bort kostnader för marknadsföring utomlands. Det belopp, som då återstår, antas utgöra självkostnaden för att producera den materiel, som exporteras. Därifrån dras sedan kostnaden för de insatsvaror, som åtgår för exporten, och för den kvantitetsrörliga förslitning av maskiner och annan utrustning, som exporten förorsakar. Principen är att från exportfaktureringen avskilja alla de kostnadsposter, som inte har med upprätthållandet

av företagets fasta kapacitet att göra. Ett antal möjliga invändningar mot denna modell för att beräkna exportens bidragseffekt kommer att framföras senare i detta kapitel.

2.3 Exportens bidrag 1985-1987

För att kunna beräkna vapenexportens bidrag till upprätthållandet av försvarsindustrin enligt den föregående modellen måste man alltså ha följande information: För varje aktuellt företag och år måste man för det första känna till det belopp, som fakturerats på export. Man måste vidare känna till marknadsföringskostnaden vid export, i procent av exportfaktureringen. Slutligen måste man ha information om kostnaden för insatsvaror och kvantitetsrörlig avskrivning, i procent av självkostnaden för produktionen.

Denna information har insamlats för de svenska försvarsindustriföretagen. Uppgifter om exportfakturering under åren 1985-1987 finns i tabell 4. Uppgifter om exportmarknadsföringskostnader, kostnader för insatsvaror och rörliga avskrivningar finns i tabell 6. Med hjälp av denna information kan man göra de bidragsberäkningar, som finns sammanställda i tabell 7. Dessa beräkningar är gjorda exakt som i det föregående exemplet. För att bara förtydliga en av dessa beräkningar, så kan man se i tabell 4 att den totala exporten av försvarsmateriel år 1987 för Ericsson Radar Electronics var 1 274 miljoner kr. Efter avdrag av en exportmarknadsföringskostnad på 9% av exportfaktureringen återstår 91% av detta belopp, alltså 1 159 miljoner. Detta belopp på 1 159 miljoner antas vara självkostnaden för att producera den exporterade materielen. Av denna självkostnad avser 29% insatsvaror och 1% kvantitetsrörlig avskrivning. Efter avdrag av dessa två poster återstår 812 miljoner, som är försvarsmaterielexportens bidrag till upprätthållandet av Ericsson Radar Electronics år 1987. Alla belopp i tabell 7 har avrundats till jämna miljoner. Det bör understrykas att det är exportens bidrag till upprätthållandet av industrin i dess faktiska omfattning åren 1985-1987 som visas i tabellen.

Uppgifterna i tabell 6 är företagens egna upplysningar och har framtagits ur deras internredovisningar. De bygger därför på företagens egna definitioner och aggregeringsprinciper. Det kan mycket väl tänkas, att definitionerna skiljer sig något från företag till företag. Detta kan dock inte sägas vara särskilt viktigt, eftersom avsikten här endast är att förelägga grova uppskattningar av exportens bidragseffekt. Att göra precisa beräkningar är mer komplicerat, men detta är inte något som är unikt för vapenexporten: Liknande komplikationer uppkommer i alla situationer där man försöker göra kalkyler baserade på kostnadsaggregerat framtagna ur företags internredovisningar.

Åtskilliga av företagen har angivit den rörliga avskrivningen som

"försumbar" och satt den till noll. I sådana fall har den dock ändå höjts till 1% i tabell 6, för att markera att åtminstone någon del av avskrivningarna i princip bör variera med omfattningen på produktionen. För övrigt bör "produktion" inte förstås alltför bokstavligt. En del av exporten är nämligen inte fysisk materiel, utan utredningsuppdrag (på samma sätt som en viss del av leveranserna till FMV avser sådana uppdrag). Exempelvis kan den hittills effektuerade delen av Kockums Marines Australienorder väsentligen uppfattas som ett konsultuppdrag. Inte heller ska "insatsvaror" uppfattas alltför bokstavligt. Dessa behöver nämligen inte alltid vara fysiska varor utan kan även vara tjänster (exempelvis konsulttjänster).

De uppgifter i tabell 6, som avser insatsvaror och kvantitetsrörlig avskrivning, har i de flesta fall beräknats på basis av den sammanlagda självkostnaden (exklusive exportmarknadsföring) *för hela faktureringen* av försvarsmateriel (inom Sverige och på export) under åren 1985-1987. Det antas med andra ord, att exporten och de inhemska leveranserna består av samma typ av materiel, med samma kostnadsstruktur. I ett par fall, där exporten är mer speciell i relation till företagets vanliga verksamhet, har denna princip dock frångåtts. I dessa fall avser uppgifterna om insatsvaror och kvantitetsrörlig avskrivning *enbart exportfaktureringen* och utgör alltså inte genomsnitt för hela faktureringen. De aktuella företagen är Kockums Marine, Karlskronavarvet, Saab Flygdivisionen och FFV Aerotech. För de tre förstnämnda rör det sig till stor del om enstaka och ganska unika exportorder. För Kockums Marine gäller det Australienordern (att denna till stor del är ett konsultuppdrag förklarar den låga insatsvaruprocenten i tabell 6).

Det kan noteras, att ränta på kapital bundet i insatsvaror under produktion för export inte ingår i bidragsberäkningen som en avdragspost. I det enkla exemplet i avsnitt 2.2 antogs de olika kostnaderna motsvaras av betalningsflöden vid årens slut. I så fall uppkommer ingen räntekostnad för insatsvaror avsedda för exportproduktion: I exemplet betalas nämligen insatsvarorna samtidigt med att företaget får betalt för den levererade materielen. Detta antagande om samtidighet är ganska rimligt, eftersom produktion av försvarsmateriel normalt finansieras med förskott (både vid leveranser till FMV och vid export). Den kapitalbindning i insatsvaror som uppkommer genom en exportorder uppvägs alltså i princip av motsvarande förskott. Avdrag för kapital bundet i insatsvaror har därför inte gjorts i beräkningen av bidragen i tabell 7.

Det framgår av tabell 7, att försvarsmaterielexportens bidrag år 1987 var ca 3,8 miljarder kr. Detta belopp uttrycker den kostnadstäckning för försvarsindustrin som skulle ha bortfallit, ifall ingen export av försvarsmateriel hade ägt rum det året. Innebörden av detta betydande belopp är att exporten är mycket viktig för industrin, eftersom FMV:s beställningar inte är tillräckliga för att fylla upp företagets kapaciteter. Försvarsindustrin i dess nuvarande omfattning skulle givetvis inte kun-

na överleva ett bidragsbortfall i den storleken. Konsekvensen av ett totalstopp för försvarsmaterielexporten skulle därför bli en drastisk reduktion av industrin. Hela industrin skulle dock inte försvinna, eftersom exportberoendet varierar från företag till företag: Vissa företag med relativt obetydliga bidragsbelopp i tabell 7 skulle kunna överleva. Det ses också av tabell 7 att försvarsmaterielexportens bidrag har gått upp ganska kraftigt under åren 1985-1987: Exportens betydelse har alltså ökat.

Krigsmaterielexportens bidrag år 1987 var ca 2,6 miljarder kr. I debatten om försvarsindustrins export har det föreslagits som en mellanstation på vägen mot ett totalförbud, att man borde begränsa krigsmaterielexporten till Norden och de neutrala europeiska staterna. Det kan ses av tabell 7 att en sådan åtgärd skulle ha orsakat ett bortfall av kostnadstäckning för industrin på ca 1,7 miljarder kr 1987. Om man med andra ord hade tillåtit all export av materiel, som är försvarsmateriel men inte krigsmateriel, och av den krigsmateriel som enbart exporteras till Norden och neutrala europeiska stater, men stoppat krigsmaterielexporten till övriga länder, skulle det ha inneburit en förlust av ett täckningsbidrag på 1,7 miljarder år 1987. Även detta är ett ganska ansevärt belopp. Slutsatsen är att det knappast heller är möjligt att kombinera ett upprätthållande av den nuvarande försvarsindustrin med ett förbud mot att exportera krigsmateriel till andra länder än de nordiska och neutrala europeiska.

2.4 Underleverantörer, prisdiskriminering och försvarsindustriföretagens lönsamhet

Man kan rikta ett antal olika invändningar mot den kalkyl av vapenexportens bidragseffekt som presenterades i föregående avsnitt. Först diskuteras tre invändningar som skulle kunna gå ut på att det framräknade bidraget är en under- eller överskattning och således inte rättvisande.

Kostnaderna för den exporterade materielens insatsvaror har dragits bort fullt ut vid den föregående bidragsberäkningen. Detta medför en underskattning av bidraget: Insatsvarorna levereras till någon del från andra företag i den grupp på 15 som utgör försvarsindustrin. Som redan nämnts i avsnitt 1.3, gäller uppgifterna i tabell 4 i princip bara export direkt till utländsk kund, inte leveranser till annat företag inom försvarsindustrin för efterföljande export från detta andra företag. Men detta innebär att någon del av kostnaden för insatsvarorna faktiskt borde räknas in i exportens bidrag till upprätthållande av industrin. Med användande av Försvarsindustriföreningens broschyr "Fakta om försvarsindustrin" (sid. 18) kan den indirekta försvarsmaterielexporten (alltså leveranser som inflyter i andra företags export) uppskattas till ca 300 miljoner år 1987, vilket innebär att denna felkälla måste vara gans-

ka begränsad. Därutöver kan insatsvaror levereras från företag, som är säkerhetspolitiskt betydelsefulla, även om de inte ingår i försvarsindustrin såsom den har avgränsats i denna rapport. Betalningen för insatsvaror kan därför bidra till att upprätthålla dessa övriga, säkerhetspolitiskt betydelsefulla företag. Alltså skulle det framräknade bidraget kunna vara en underskattning.

Det har vidare förutsatts att exportfakturerings minus exportens marknadsföringskostnad utgör självkostnaden för att producera den exporterade materielen, som i kalkylexemplet i avsnitt 2.2. Dock behöver det inte förhålla sig så, ifall ett exporterande företag prisdiskriminerar mellan FMV och de utländska kunderna. I vissa situationer skulle man kunna förmoda, att exportkunder får lägre priser än FMV. I så fall utgör det framräknade bidraget en överskattning. Prissättning på export diskuteras utförligare senare i rapporten, i avsnitt 4.4.

Den nämnda förutsättningen, att exportfakturerings minus exportens marknadsföringskostnad utgör självkostnaden för produktion av den exporterade materielen, är ej heller uppfylld, om exporten ger upphov till "övervinster" som sedan försvinner ut ur företagen i form av mycket stora utdelningar till aktieägarna. I så fall skulle det kunna föreligga ännu en källa till överskattning av exportens bidragseffekt. Detta förefaller dock inte att vara någon allvarlig felkälla, eftersom det knappast förekommit några särskilt betydelsefulla "övervinster" inom försvarsindustrin på senare år. För att styrka detta påstående kan man hänvisa till Affärsvärlden, som löpande analyserar och kommenterar svenska företag, inklusive företag i försvarsindustrin. Om industrin som helhet sägs det: "Bolagen går, med något undantag, hyfsat" (Affärsvärlden 88-11-16, sid. 17). Följande sägs om Bofors: "Lönsamhetsmässigt är Bofors en besvikelse ..." (Affärsvärlden 88-11-02, sid. 77). Om FFV: "Aerotech har haft en hygglig vinstutveckling de senaste åren ... Affärsområdet Ordnance (försvarsprodukter) har gått knackigt men är nu på väg tillbaka" (Affärsvärlden 88-12-14, sid. 42). Om Volvo Flygmotor: "... hygglig om än inte helt tillfredsställande avkastning på kapitalet" (Affärsvärlden 89-03-15, sid. 69). Flera av företagen har gått med förlust vissa år (Saab Flygdivisionen, Karlskronavarvet, Ericsson Radar Electronics och Philips Elektronikindustrier). Några av de mindre företagen har däremot antagligen varit ganska lönsamma.

En annan möjlig invändning mot kalkylen nämndes redan i föregående avsnitt: Den bygger på data ur företagens internredovisningar och därmed på kostnadsdefinitioner som inte är likformiga från företag till företag. Det kan naturligtvis för övrigt även förekomma fel i dessa data.

På grund av dessa (och ytterligare andra) möjliga invändningar bör de nämnda beloppen (3,8 miljarder kr för försvarsmaterielexportens bidrag år 1987 och 2,6 miljarder för krigsmaterielexportens bidrag samma år) således endast uppfattas som angivelser av *storleksordningar*, inte som resultat av exakta beräkningar.

2.5 Malpåsedrift och svacköverbrygning

Härnäst ska två invändningar av mer principiell natur mot den föreslagna kalkylmodellen för att beräkna vapenexportens bidragseffekt diskuteras. För det första får inte det framräknade bidraget tolkas på så vis, att man kan betala det som ett kontant tillskott till försvarsindustrin och på så vis köpa sig fri från att exportera. Kalkylen i avsnitt 2.3 tyder på att försvarsmaterielexportens bidrag till upprätthållandet av den svenska försvarsindustrin i dess nuvarande omfattning ligger i storleksordningen 3,8 miljarder kr (detta belopp avser år 1987). Eftersom försvarsmaterielexporten kan uppfattas som obehaglig, skulle man kunna komma på idén att förbjuda sådan export och i stället ge ett tillskott på ca 3,8 miljarder kr till industrin. Intentionen skulle således vara att upprätthålla industrin utan export (det bortses här från att detta under alla omständigheter är orealistiskt på grund av beloppets storlek). Detta skulle dock inte vara möjligt: Åtminstone för vissa företags vidkommande skulle ett sådant förslag nämligen innebära en delvis *malpåsedrift*: FoU-personalen skulle betalas för att delvis syssla med fiktiva utredningsuppdrag, produktionspersonalen för ett delvis syssla med mycket överdrivet maskinunderhåll etc. Med den typen av drift kan man emellertid inte motivera och hålla kvar skickliga konstruktörer, tekniker och maskinarbetare, och företagen skulle till sist få nedläggas.

Det framräknade beloppet i storleksordningen 3,8 miljarder kr uttrycker dock vilket täckningsbidrag som skulle behöva skaffas genom annan, meningsfull verksamhet, ifall exporten förbjuds. Sådan annan, meningsfull verksamhet skulle kunna vara avsevärt större produktion för det svenska försvaret, eller civil produktion som varvas med den militära. Som kommer att framgå av kapitel 3 är det dock för flertalet företag i försvarsindustrin svårt att på lång sikt upprätthålla en militär produktionskapacitet genom delvis civil tillverkning. För att vara fullständigt tydlig vad det gäller distinktionen mellan krigs- och försvarsmateriel bör en anmärkning tillfogas här: Ett förbud mot all försvarsmaterielexport skulle kunna genomföras genom att all försvarsmateriel som i dag inte är krigsmateriel omklassificeras som krigsmateriel, varefter hela krigsmaterielexporten förbjuds (det är ju bara krigsmateriel-exporten som är underlagd restriktioner).

Den andra mer principiella invändningen mot den föreslagna kalkylmodellen för att beräkna försvarsmaterielexportens bidrag är följande: Det framräknade bidraget ska inte förstås på så vis, att varje enskilt företag i branschen genom sin export skaffar sig ett täckningsbidrag, som är mer eller mindre konstant (i varje fall i procent av omsättningen) från år till år. Snarare förhåller det sig så, att exportens betydelse (alltså bidragets storlek) varierar över tiden. FMV:s beställningar kommer nämligen ojämnt. Under vissa år kan FMV:s order ge god beläggning, under andra år dålig beläggning. Exportens betydelse är

då, att den *utjämnar de beläggningssvackor*, som uppstår mellan FMV:s order. Från försvarsindustrins sida har det påpekats, att detta är en mycket viktig anledning till export: Svackorna mellan FMV:s order kan vara djupa, och utan exportmöjligheter skulle vissa företag inte kunna överleva dessa mellanperioder.

Exempelvis hade pjäsdivisionen vid Bofors från 1977 (då utvecklingen av haubits 77 hade avslutats) till 1986 inget större utvecklingsuppdrag för det svenska försvaret. Under den perioden upprätthölls utvecklingskompetensen genom anpassning och vidareutveckling av tidigare framtagna system för export. På samma sätt har större delen av pjästillverkningen under 80-talet varit för export. I robotdivisionen uppstod det en svacka mellan de svenska leveranserna av robot 70 och pansarvärnsrobot 56 Bill, och denna svacka överbryggades med export av robot 70.

Vidare tillverkar Saab Missiles robot 15 för export mellan leveranserna av delserier av samma system till FMV. I svackan mellan radarvarnare för jakt-Viggen och för JAS-planet sysslar SATT med luftvärnsuppdateringar för export. Mellan svenska leveranser av siktessystem arbetar Bofors Aerotronics med sådana system för utländska kunder. Samma företag överbryggar också svackan mellan radioutrustning för den sista Viggen-versionen och JAS-planet med export av sådan utrustning. Mellan leveranserna av radarsystemen PS-70 Giraffe och PS-90 har Ericsson tillverkat Giraffe-system för export.

2.6 Omfattningen på industrin

Bidragseffekten mäter alltså exportens betydelse för att upprätthålla försvarsindustrin. En mycket viktig fråga i sammanhanget är dock i vilken omfattning industrin ska upprätthållas. I avsnitt 2.1 sades det bara att industrins upprätthållande "i lämplig omfattning" är att betrakta som en ur landets synpunkt fast kostnad. Men vad ska menas med "i lämplig omfattning"?

Svaret på den frågan inverkar direkt på bidragsberäkningen. Antag att ett visst företag för närvarande är större än vad som egentligen är nödvändigt eller önskvärt på säkerhetspolitiska grunder. I så fall är ett upprätthållande av hela det företaget, i dess nuvarande storlek, inte att betrakta som en fast kostnad för landet: Det nationella intresset avser bara den minsta storlek som företaget måste ha för att kunna uppfylla de säkerhetspolitiska krav som ställs. Det bidrag från exporten för det aktuella företaget som framräknades i tabell 7 blir då en överskattning: Det avser nämligen den storlek som företaget faktiskt hade, inte den storlek som är tillräcklig ur säkerhetspolitisk synpunkt.

Här bör det omedelbart påpekas, att det finns många orsaker till att ett försvarsindustriföretag drivs i större skala än vad som är nödvändigt

för landets säkerhet. Alla företag har egna motiv när det gäller expansion och minskning, och det finns ingen anledning att förmoda att ett företag automatiskt väljer den storlek, som är önskvärd ur mer övergripande, nationell synpunkt. I förbindelse med försvarsmaterielexporten kan det dock finnas en delvis säkerhetspolitisk grund till att ett företag är större än vad som krävs för landets säkerhet: För att kunna överleva, måste företaget exportera (eftersom FMV:s beställningar inte är tillräckliga som beläggning). Men för att överhuvudtaget kunna exportera måste företaget periodvis exportera mer än vad som behövs enbart för att bibehålla den ur landets synpunkt önskade kapaciteten. Anledningen till detta är, att en exportorder normalt måste effektueras ganska snabbt, när den väl kommer. Exportkunder låter med andra ord inte vänta på sig utan kräver skyndsam leverans. Detta kan leda till att företaget expanderar under perioder av stora exportorder. Exempelvis har Bofors och FFV Ordnance expanderat under senare år, som en följd av stora exportorder, som det redan har nämnts i avsnitt 1.3.

I avsnitt 2.3 visades det, att försvarsmaterielexporten år 1987 gav ett bidrag i storleksordningen 3,8 miljarder till upprätthållandet av försvarsindustrin. Men det bidraget avsåg alltså industrin *i den omfattning som den faktiskt hade*, inte nödvändigtvis den omfattning som skulle vara tillräcklig för landets säkerhetspolitik. Den fasta kostnad som nationen tar på sig för att driva en inhemsk försvarsindustri avser kanske en mindre industri än den som faktiskt existerade det året. I så fall är beloppet 3,8 miljarder en överskattning av exportens bidragseffekt.

Frågan är alltså: Hur stor måste försvarsindustrin vara, för att kunna uppfylla de säkerhetspolitiska krav som ställs på den? Det har givetvis inte varit möjligt att utreda den frågeställningen i förbindelse med denna rapport, men några synpunkter kan ändå framföras.

För det första finns det restriktioner på viss kritisk massa inom varje systemområde, ifall framtagning av avancerade vapensystem överhuvudtaget ska vara meningsfull. Detta nämndes redan i avsnitt 2.1, och torpeder togs som exempel: Ett konstruktionskontor för torpeder måste komma upp på viss minsta bemanning för att täcka alla erforderliga specialistkompetenser. Problemet är bara att bestämma dessa minsta bemanningar. Man finner inte mycket vägledning i litteraturen. Det framgår dock av intervjuer med europeiska och nordamerikanska flygindustriföretag, som rapporterats i Hartley 1983, sid. 109, att en utvecklingspersonal på 1 000 personer och en samlad företagsstorlek på 8 000 skulle vara ett minimum för tillverkning av stridsflygplan. Detta är större än Saab Flygdivisionen, som 1987 hade en total personalstyrka på ca 5 900 (om man summerar de militära och civila verksamheterna; se tabell 2). Den militära utvecklingspersonalen vid Saab Flygdivisionen var ca 1 400 samma år, vilket är i samma storleksordning som den angivna minimala bemanningen på 1 000 personer. Vidare skulle det krävas en samlad företagsstorlek på 500-1 000 personer för att utveckla

och tillverka taktiska robotar (Hartley 1983, sid. 191). Detta kan jämföras med robotdivisionen vid Bofors, som 1987 hade en personal på ca 800, och Saab Missiles, vars personal var ca 550. En annan omständighet sätter också restriktioner på de enskilda företagens storlekar, nämligen planeringen för produktionsberedskap i krislägen.

För det andra hade den svenska försvarsindustrin för 10 år sedan ungefär samma storlek som i dag. Enligt FOA C 10200-M5, sid. 107, var den totala sysselsättningen med försvarsmateriel 1978 ca 26 200 årsverk. I Ds I 1982:1, sid. 52, uppges den militära sysselsättningen inom försvarsindustrin år 1980 ha varit 24 200. Dessa tal kan jämföras med motsvarande tal för 1987, som är ca 26 300 (se tabell 2). Ifall försvarsindustrin den gången hade varit alltför stor för landets behov, skulle det ha funnits möjligheter att reducera den. Någon sådan reduktion har dock inte skett. Tvärt emot ligger industrin kvar på ungefär samma storlek som den gången. Med utgångspunkt i sådana samhälleliga "revealed preferences" skulle man kunna konkludera att industrins nuvarande omfattning är ganska rimlig för landets säkerhetspolitiska behov.

För det tredje har 1984 års försvarskommitté uttalat, att den inte kunde finna något betydande materielområde där det med utgångspunkt från försvarets långsiktiga behov finns onödig industriell kompetens. Dock finns det områden där kapaciteterna behöver anpassas till försvarets behov av materiel och till rimliga exportantaganden (SOU 1987:9, sid. 105).

De sista två synpunkterna tyder väl närmast på att försvarsindustrin för närvarande är ungefär så stor som det behövs för landet (eller i varje fall kommer att bli det, efter det att Bofors och grovkaliberdivisionen vid FFV Ordnance har reducerat personalen efter avvecklingen av de nuvarande stora exportorderna). Mot ett sådant påstående kan man dock invända, att det under det sista året har förts en ganska ihärdig debatt som går ut på att försvarsindustrin behöver strukturrationaliseras, vilket bl. a. betyder minskas i omfattning.

Sammanfattningsvis är det i avsnitt 2.3 framräknade bidraget från försvarsmaterielexporten på 3,8 miljarder kr år 1987 möjligen alltför stort, eftersom det avser den omfattning som industrin faktiskt hade, inte den omfattning som skulle vara tillräcklig för landets säkerhetspolitik. En alternativ beräkning har därför gjorts, där vissa företag helt enkelt har eliminerats. Dessa är pjäsdivisionen vid Bofors, grovkaliberdivisionen vid FFV Ordnance och Philips Elektronikindustrier. Detta ska givetvis inte uppfattas som ett förslag till hur industrin lämpligen borde rationaliseras eller som ett uttalande om att det just är dessa tre divisioner/företag, som eventuellt är överflödiga. Å andra sidan är dessa tre heller inte helt tillfälligt valda, eftersom det i affärspressen har nämnts att en svensk pjästillverkning möjligen inte kommer att kunna överleva och att det föreligger överlappningar och potentiella samordningsvinster inom områdena ammunition och elektronik (se exempel-

vis Veckans Affärer 89-03-09, sid. 56-63). Exportens bidrag har alltså även beräknats för en reducerad industri, vilket innebär en industri utan de tre nämnda företagen men där övriga företag antas ha samma storlek och export som tidigare. Denna räkneövning är enbart tänkt som en illustration av storleksordningen på exportens bidrag för en reducerad försvarsindustri. Resultaten står till sist i tabell 7. Det framgår där, att den totala försvarsmaterielexportens bidrag för 1987 i så fall blir i storleksordningen 2,5 miljarder. Krigsmaterielexportens bidrag samma år blir då ca 1,4 miljarder. Även här rör det sig om betydande belopp. Slutsatsen blir att exporten är viktig även för att upprätthålla en försvarsindustri av mindre omfattning än dagens.

2.7 Avslutning om bidragseffekten

Direktiven till utredningen om krigsmaterielexporten talar om "sambandet mellan en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri och denna industris export", som det redan har nämnts i avsnitt 1.1. Det är precis det sambandet, som har diskuterats i detta kapitel. Utgångspunkten var att försvarsindustrin är av säkerhetspolitisk betydelse och därför bör bibehållas. Därigenom kan kostnaden för att bibehålla industrin i lämplig omfattning uppfattas som en fast kostnad för landet. Men detta förutsätter att det kan skaffas beläggning för att betala för driften av industrin (i annat fall kommer nämligen vissa företag att avvecklas). FMV:s beställningar är otillräckliga för att säkra företagens överlevnad, och därför behövs exporten som ett komplement. Det är detta som är sambandet mellan en fortsatt livskraftig försvarsindustri och dess export.

I kapitlet har det gjorts ett försök att kvantifiera exportens betydelse för industrins upprätthållande: Betydelsen uttrycks av exportens bidragseffekt. Det ligger i det begreppet, att exporten ger ett täckningsbidrag till industrins bibehållande. Det bidraget beräknades i avsnitt 2.3 till ca 3,8 miljarder kr för hela försvarsmaterielexporten år 1987. Ifall krigsmaterielexport endast tilläts till Norden och neutrala europeiska stater, skulle 1,7 miljarder av dessa 3,8 falla bort. Dessa betydande belopp säger egentligen inget annat än att exporten är mycket viktig, ifall försvarsindustrin ska kunna överleva. Samtidigt bör det framhållas, att alla företag inom industrin inte är lika exportberoende. Vissa av dem kan förmodligen överleva med förhållandevis begränsad export eller rentav utan någon export alls, något som i och för sig framgår av tabell 5 (företagens exportandelar av den totala faktureringen) och som kommer att diskuteras vidare i kapitel 5.

Direktiven till den särskilda expertgruppen säger att i ett särskilt alternativ bör konsekvenserna av ett fullständigt avbrytande av krigsmaterielexporten analyseras. Den analysen finns i detta kapitel, till den

del som dessa konsekvenser avser försvarsindustrin. Ett totalt stopp för krigsmaterielexporten skulle leda till ett bortfall av ett täckningsbidrag i storleksordningen 2,6 miljarder kr (gäller år 1987). Industrin i sin nuvarande form skulle knappast klara ett sådant bortfall utan skulle krympa. Exakt vilken industriell struktur som skulle bli resultatet kan dock inte anges här.

Det har framgått av kapitlet att det finns vissa reservationer till de framräknade bidragen: Bidraget 3,8 miljarder kr från försvarsmaterielexporten 1987 skulle inte kunna betalas ut till industrin i stället för export, eftersom det skulle innebära delvis malpåsedrift och på lång sikt avveckling av viktiga kompetenser. Vidare missar bidragsberäkningen den omständigheten, att exporten inte ger ett jämnt bidrag år efter år till de enskilda företagen, utan att det snarare är tal om att överbrygga svackorna mellan FMV:s beställningar. Slutligen lider beloppet 3,8 miljarder kr i bidrag från vapenexporten till upprätthållande av försvarsindustrin under 1987 av den svagheten, att det avser industrin i den omfattning som den faktiskt hade det året, inte nödvändigtvis den omfattning som skulle vara tillräcklig för landets säkerhetspolitik. Vad som bör menas med "tillräcklig för landets säkerhetspolitik" kan inte fastställas inom ramarna för denna rapport, men en alternativ beräkning i avsnitt 2.6 för en mindre industri tyder på att exportens bidrag under alla omständigheter är stort.

Här ska det till sist bara tillfogas, att bidragseffekten också är viktig för andra, medelstora länder. Således har det påpekats i den internationella litteraturen att länder som England och Frankrike också måste skaffa sig bidrag till upprätthållande av sina försvarsindustrier genom att exportera (se exempelvis Edmonds 1980, sid. 82; Kolodziej 1987, sid. 149-150; Pearson 1985, sid. 174; Snider 1987, sid. 43). Bara för de allra största länderna, alltså Sovjetunionen och USA, skulle bidragseffekten vara oväsentlig, eftersom dessa länders egna anskaffningar av vapensystem är tillräckliga för att upprätthålla önskad storlek på de nationella försvarsindustrierna (Louscher och Salomone 1987, sid. 6).

3 Om möjligheter att upprätthålla försvarsindustrins kapacitet genom civil produktion

3.1 Tidigare undersökningar och den aktuella frågeställningen

I föregående kapitel visades det, att försvarsmaterielexporten år 1987 gav ett bidrag på ca 3,8 miljarder kr till upprätthållandet av försvarsindustrin (i den omfattning som industrin det året faktiskt hade). Eftersom vapenexporten åtminstone från vissa håll har uppfattats som en belastning, kan man ställa frågan om motsvarande bidrag skulle kunna skaffas på annat sätt. Det kan i så fall bara vara tal om ett enda annat sätt, nämligen civil produktion. Detta kapitel diskuterar möjligheterna till upprätthållande av försvarsindustrin genom delvis civil produktion.

Civil produktion vid försvarsindustriföretag har diskuterats en hel del, men då huvudsakligen vad det gäller en *permanent omställning* från militär till civil verksamhet, exempelvis som ett led i en allmän nedrustning. Sådana diskussioner förekommer i flera tidigare svenska utredningar (Ds I 1982:1, Ds I 1983:1, SOU 1984:62, SOU 1985:43 och Ds 1988:19) och i utländsk litteratur (se exempelvis European Trade Union Institute 1983; Lynch 1987). Frågeställningen är ungefär följande: Ifall man har bestämt sig för att *avveckla* en betydande del av försvarsmaterielltillverkningen, hur ska man då gå till väga för att de frigjorda resurserna (personal, fabriksanläggningar, etc.) så smidigt som möjligt ska kunna nyttiggöras i civil produktion, helst inom ramarna för de existerande försvarsindustriföretagen? En vanlig konklusion förefaller att vara, att en permanent omställning faktiskt är fullt möjlig, i varje fall om den inte behöver gå alltför snabbt, och om det finns pengar till att bistå de personer och regioner som drabbas (Ds I 1982:1, sid. 117-118). Man kan för övrigt också hänvisa till att andra delar av svensk industri faktiskt har utsatts för ganska hårdhänta omställningar. Exempelvis nedgick antalet anställda vid skeppsvarv och båtbyggerier från ca 38 500 år 1975 till 10 000 år 1986 (Statistisk årsbok 1977, sid. 138; Statistisk årsbok 1989, sid. 99). I förbindelse med en partiell avveckling av försvarsindustrin skulle det antagligen vara möjligt att överföra en betydlig del av resurserna till civila användningar (genom omskolning av

personal, ombyggnad av fabriker till nya ändamål etc.). I ett sådant nedläggningsperspektiv kan man därför mycket väl hävda, att försvarsindustriella resurser kan användas i civil verksamhet.

Frågeställningen här är emellertid en helt annan, nämligen följande: Ifall man har bestämt sig för att *behålla* en inhemsk försvarsindustri, och ifall FMV:s beställningar inte är tillräckliga för att belägga kapaciteterna hos företagen i denna industri, i vilken utsträckning kan då kostnaderna täckas och kapaciteterna upprätthållas genom civil produktion? Är det alltså möjligt att på lång sikt bibehålla utvecklings- och produktionskapaciteterna i försvarsindustrin genom delvis civil verksamhet? I så fall skulle vapenexporten kunna reduceras, men de försvarsindustriella resurserna skulle ändå kunna bevaras intakta och alltså finnas tillgängliga för militär verksamhet exempelvis i en kris- eller avspärrningssituation. Möjligheterna till en kombination av civil och militär verksamhet kommer i det följande först att belysas genom en diskussion av olika särdrag i försvarsindustrin. Därefter följer en redogörelse för svenska försvarsindustriföretags erfarenheter vad det gäller civil produktion.

3.2 Försvarsindustriella särdrag

Det är välkänt, att militär produktion i viktiga avseenden skiljer sig från civil. Den följande diskussionen tar upp särdrag som är relaterade för det första till *de militära produkterna*, för det andra till *de militära kunderna*.

En viktig utgångspunkt vad det gäller produkterna är att dessa oftast är *högteknologiska* (eller i varje fall åtminstone mellanteknologiska). Som en konsekvens av detta är försvarsindustrin mer *FoU-intensiv* än tillverkningsindustrin som helhet, med en större andel högutbildad personal än i de flesta andra branscher (FOA C 10200-M5, sid. 36-44; SOU 1984:62, sid. 115-118; SOU 1985:43, sid. 216-217). Det framgår också av tabell 2 att vissa av försvarsindustriföretagen har mycket stora andelar *FoU-personal*. Detta gäller särskilt för de mest högteknologiska företagen, alltså Saab Missiles, Saab Flygdivisionen och vissa av elektronikföretagen.

Militär materiel måste uppfylla *extrema kvalitetskrav* (eller i varje fall krav som är annorlunda än dem som ställs på civila produkter): Den ska fungera perfekt under mycket krävande omständigheter (alltså i strid), samtidigt som den måste vara så konstruerad att ingen enda person kommer till skada vid övningar i fredstid. Detta betyder, att militär materiel måste ha högre prestanda än motsvarande civil (i de fall där det finns civila motsvarigheter): En militär flygradio måste således fungera i en mycket mer krävande miljö än en civil (exempelvis samtidigt som flygplanets automatkanon avfyras). Ett militärt flygplan

måste kunna utföra mycket mer avancerade manövrer än ett civilt. Ett militärt ytstridsfartyg måste utformas för att försvåra upptäckt med radar (s. k. smygteknologi), vilket inte är nödvändigt för ett civilt fartyg etc. En konsekvens av dessa extrema kvalitetskrav är att försvarsindustriföretag måste ha en särskild organisation för *kvalitetskontroll*, omfattande både speciell personal och speciella kontrollrutiner.

De extrema kvalitetskraven leder vidare till mycket höga krav på *yrkesskicklighet* hos personalen. Motsvarande krav ställs inte alltid i förbindelse med civil produktion. Här kan det finnas ett hinder för en blandning av militär och civil verksamhet: För att kunna uppnå lönsamhet i den civila delen kan det nämligen bli nödvändigt att släppa på kvalitetskraven, men detta kan upplevas som stridande mot professionalism och yrkes stolthet hos de berörda medarbetarna. Detta förhållande, alltså personalens motvilja mot att gå ner i kvalitet vid civila uppdrag, har av Karlskronavarvet angivits som en av grunderna till de stora förlusterna i förbindelse med satsningen på civila fartyg (se vidare om detta i nästa avsnitt).

Produktionsutrustningen inom försvarsindustrin är delvis ganska speciell. Detta beror i vissa fall på själva produkterna: Exempelvis består ett sprängämnesgjuteri av ett antal bunkrar utspridda över en stor yta. Sådana anläggningar (som finns i Karlskoga och Vingåker) kan inte användas till något som helst annat än just ammunitionstillverkning. I andra fall beror utrustningens särdrag på det höga teknikinnehållet och de extrema kvalitetskraven, snarare än på produkterna i sig. Ett exempel är Ericsson Radar Electronics' IMS-centrum, som används för framställning av mikrovågskretsar (används bl. a. i flygradar). Detta centrum är byggt som en termosflaska, med dubbla väggar, för att uppfylla mycket extrema villkor på arbetsmiljön avseende dammpartiklar och temperatur. Å andra sidan bör det dock påpekas, att stora delar av försvarsindustrin inte avviker nämnvärt från konventionell mekanisk industri i fråga om produktionsutrustningen.

Vad det därefter gäller de militära kunderna och relationerna till dessa, så kan det först noteras att det är tal om ett *begränsat antal kunder*. På hemmamarknaden är det väsentligen bara en enda kund, alltså FMV. Liksom försvarsmaterielinköpande myndigheter i andra länder tillämpar FMV ett ganska speciellt *upphandlingsförfarande* (beskrivningar av detta finns i Ds Fö 1980:3; Ds I 1982:1, sid. 96-104; och i SOU 1983:12). Detta förfarande innebär naturligtvis en helt annan kundrelation än vad som normalt förekommer exempelvis på marknaderna för konsumentvaror. Upphandlingsförfarandet pålägger företagen i försvarsindustrin vissa redovisningsmässiga restriktioner, genom den rätt till insyn i företagets ekonomiska förhållanden som FMV be-tingar sig (insynen utövas av särskilda revisorer från två revisionsbyråer). I andra branscher är det ovanligt med den sortens insyn från kundernas sida.

En särskild aspekt av kundrelationerna har att göra med *finansiering av forskning och utveckling*. Vapensystem utvecklas huvudsakligen för FMV:s räkning. Därefter kan det bli tal om att sälja samma system på export, i mer eller mindre modifierad form. Utveckling av system utslutande med sikte på export förekommer däremot normalt inte. En stor del av finansieringen av utvecklingsarbetet sker genom beställningar från FMV. Försvarsindustriföretagen får alltså betalt för att utföra studier av nya vapensystem och för att utveckla prototyper. Detta är en ganska ovanlig form för finansiering av FoU (därutöver betalas förskott under tillverkningsfasen, men sådana förskott förekommer också i andra branscher). Eftersom vapensystem ofta är mycket kostsamma att ta fram, är detta slags finansiering i många fall säkert en förutsättning för att utvecklingsarbetet överhuvudtaget ska kunna genomföras.

Den nu diskuterade formen för finansiering av FoU, och den speciella relationen till FMV överhuvudtaget, påverkar företagets *risksituation*: De affärsmässiga riskerna minskar, jämfört med civil verksamhet där företagen själva måste bekosta hela utvecklingsarbetet, i förhoppning om att därefter finna köpare till de framtagna produkterna. Därigenom kan företagen komma att vänja sig vid en situation med lägre risker. Resultatet skulle kunna bli en bristande förmåga att hantera de risker som är förbundna med civil verksamhet. Å andra sidan bör det framhållas, att risknivån inom försvarsindustrin trots allt inte är försumbar: Industrin lever ju till stor del på export. Den internationella marknaden är mycket hård, och det är inte säkert att man lyckas ta hem så många utländska order att den långsiktiga överlevnaden säkras.

Den mest grundläggande skillnaden mellan militär och civil verksamhet har förmodligen att göra med *marknadssituationen*. Det har ofta påpekats att militära och civila marknader är väsensskilda. En person i ett av de svenska försvarselektronikföretagen säger exempelvis:

"Det är stor skillnad mellan att å ena sidan gissa vad kunderna vill ha och sedan tillverka i stora serier och därefter sälja till en massa kunder från hyllan, och å andra sidan diskutera ingående med kunden om dennes krav och behov och sedan tillverka i mycket små kvantiteter."

Ett liknande uttalande återfinns i en rapport om engelska försvarselektronikföretag. Ett antal sådana företag blev tillfrågade varför de inte satsade mer på civil verksamhet. Deras svar sammanfattas på följande vis:

"It was difficult in the civil field to get customers to define clearly what they required. If only they would do so and also pay in advance for the associated development costs the companies would be interested in undertaking the work" (Maddock 1983, sid. 4).

Dessa två citat visar på en mycket stor skillnad i marknadsföringsorganisation och, ännu viktigare, företagskultur mellan försvarsindustrifö-

retag och företag på civila marknader. Bristande insikter i civil marknadsföring kan vara en bidragande orsak till de misslyckanden, som svenska försvarsindustriföretag har råkat ut för i förbindelse med civila satsningar.

Ett ytterligare kännetecken för militär produktion, som följer både av produkternas beskaffenhet och av kundrelationerna, är *brist på incitament till kostnadseffektivitet*. Den stora betydelsen av hög kvalitet kan motivera, att man bortser från kostnadsaspekter. Den speciella relationen till den inköpande myndigheten kan likaledes betyda, att det inte är så väsentligt att hålla nere kostnaderna (exempelvis på grund av olika typer av s. k. kostnadskontrakt; jämför FOA C 10200-M5, sid. 79; SOU 1983:12; SOU 1984:62, sid. 132). Denna tendens till bristande kostnadseffektivitet har också diskuterats ingående i utländsk litteratur om försvarsekonomi (se exempelvis Gansler 1980, kap. 3, om dessa förhållanden i amerikansk försvarsindustri).

Det är tydligt, att försvarsindustrin avviker från annan industri på flera viktiga punkter. Man kan därför dra följande slutsats: Det är inte lätt att kombinera civil verksamhet med militär. Om det ändå ska göras, i en situation där den militära verksamheten inte ska avvecklas utan tvärtemot ska fortsätta på lång sikt, då bör de civila produkterna och kunderna helst vara ganska lika sina militära motsvarigheter. Det bör således vara tal om högteknologiska produkter, med höga krav på kvalitet. Vidare bör det vara tal om stora, institutionella kunder som upphandlar på ungefär samma sätt som FMV. Däremot har försvarsindustrin dåliga förutsättningar för att lyckas med civil verksamhet inom produktområden med lågt teknikinnehåll, låga kvalitetskrav och marknadsföring mot många små kunder.

3.3 Civil produktion i försvarsindustriföretagen

Nästan alla svenska försvarsindustriföretag ingår i större koncerner, där civil verksamhet överväger. Koncernerna är alltså till största delen civila snarare än militära. Enda undantaget är FFV, där den militära verksamheten är dominerande. Trots detta förekommer det inte någon nämnvärd blandning av militär och civil produktion. Tvärtemot är de militära delarna i allmänhet skilda från de civila, i särskilda affärsområden och dotterföretag. Ett av de senaste exemplen på denna tendens till uppdelning utgörs av Philips Elektronikindustrier: Tidigare bestod detta företag av två divisioner, den ena för försvarselektronik, den andra för telekommunikation och datasystem. Från och med februari i år omfattar Philips Elektronikindustrier enbart försvarselektronik (den andra divisionen har överförs till en annan del av Philips Norden AB). Denna avskiljning av de militära delarna av koncernerna är ett uttryck för vad som diskuterades i förra avsnittet, nämligen att det är svårt att

kombinera civila och militära aktiviteter. Därutöver kan de olika koncernerna givetvis också ha egna, privata motiv till den uppdelning som faktiskt gjorts. I fallet med Philips Elektronikindustrier skulle ett sådant privat motiv ha kunnat vara att underlätta de efterföljande förhandlingarna om att bli uppköpt av Bofors.

Man kan vidare observera en tendens till att avskilja civila aktiviteter, som uppkommer i militära företag. Om ett försvarsindustriföretag lyckas starta upp ett lovande civilt projekt, exempelvis som en spinoff från den militära produktionen, då avskiljs detta projekt ofta från resten av företaget, eller också överförs det till en annan del av den överordnade koncernen. Några exempel får illustrera:

Bofors startade i början på 70-talet en verksamhet för mätapparatur för civila tillämpningar, som en avknoppning av den militära verksamheten. Denna verksamhet ligger i dag i Pharos, som är ett till 75% delägt dotterbolag till Nobel Industrier. Det s. k. Brånemark-systemet för vävnadsintegrerade tandproteser av titan, som också har nämnts som en militär spinoff från Bofors, ligger i Nobelpharma, som är en del av affärsområdet Nobel Biotech.

FFV Ordnance driver viss civil verksamhet i sin finkaliberdivision (tillverkning av bildelar och montering av förpackningsmaskiner). Denna verksamhet utgör numera en egen resultatenhet (som dock fortfarande ingår i finkaliberdivisionen). Försäljningen av jakt- och sportskyttevapen har överflyttats till ett nystartat företag inom FFV:s Development-grupp.

Att det är svårt att kombinera civil och militär verksamhet dokumenteras också av en rad misslyckanden, som svenska försvarsindustriföretag har noterat sig för: Exempelvis försökte Bofors under 60- och 70-talen driva en produktion av bandtraktorer. Detta skulle vara en spinoff från den militära produktionen av stridsvagn 103. Försöket uppgavs efter stora förluster i mitten av 70-talet. Karlskronavarvet byggde i slutet av 70-talet fem mindre roll-on-roll-off fartyg, två produkttankfartyg och två vindkraftverk. Dessa satsningar medförde stora förluster och har av en talesman för varvet beskrivits som "kommersiellt mindre lyckade". Bland andra misslyckade civila satsningar kan nämnas undervattensbandvagnar vid Hägglunds Vehicle och sjukvårdsutrustning, lantbruksredskap och kompressorer för kylaggregat vid FFV Ordnance.

Det är dock intressantare att se på *lyckade* civila aktiviteter och satsningar, eftersom man därigenom kan få en klarare föreställning om de betingelser som måste vara uppfyllda för att ett försvarsindustriföretag ska kunna driva civil produktion tillsammans med militär.

Flygområdet (tillverkning och underhåll av flygplan och flygmotorer) är det enda där det förekommer någon mer betydande blandning av militär och civil drift. De implicerade företagen är Saab Flygdivisionen, Volvo Flygmotor och FFV Aerotech. Det framgår av tabell 2 att

Saab Flygdivisionen hade en sysselsättning på ca 3 000 manår inom den militära sektorn år 1987; sysselsättningen inom den civila sektorn var ca 2 900 manår. Motsvarande siffror för Volvo Flygmotor är ca 1 500 manår inom vardera av de två sektorerna. I Volvo Flygmotors civila sysselsättning på ca 1 500 manår 1987 ingår även tillverkning av delar till rymdmotorer. Företagets övriga verksamhet, som omfattar dieselmotorkomponenter, energilagringssystem, hydrauliksystem och bilvärmare, ingår dock inte. Denna övriga verksamhet uppges vara avskild från flyg- och rymdmotorverksamheten. För både Saab Flygdivisionen och Volvo Flygmotor var den civila faktureringen 1987 större än den militära (se tabell 3).

Inom flygområdet är det möjligt att i viss utsträckning bibehålla en militär allmänkompetens genom delvis civil drift, vilket framgår av följande exempel: Efter utvecklingen av den första versionen av JAS-planet uppstår det en svacka i Saab Flygdivisionens utvecklingsavdelning, tills dess att arbetet med version JAS 39C ska påbörjas, mot slutet av 90-talet. Denna svacka skulle kunna överbryggas genom framtagning av en tvåsitsig version JAS 39B, efterföljd av en exportversion. Ett annat alternativ är emellertid ett civilt projekt tillsammans med studieuppdrag avseende kommande flygplanssystem och tidigareläggning av utvecklingen av JAS 39C (Flygind 88, sid. 62). På produktionssidan finns det också en viss utbytbarhet mellan militär och civil aktivitet. Företagen har dock påpekat, att denna utbytbarhet är begränsad. Volvo Flygmotor har således upplyst, att tillverkningen av flygmotordelar till civila program omfattar större mängder än tillverkningen av militära delar. Det är därför rationellt att producera civila delar i särskilda verkstäder med flödesuppställning (för att nedbringa mängden produkter i arbete och därmed kapitalbindningen). Inom FFV Aerotechs motordivision arbetar ca 250 personer med reparationer och testning av både militära och civila motorer. Den personal, som demonterar och monterar motorerna, är däremot specialiserad på antingen militära eller civila motorer.

Vad det gäller den civila flygverksamheten, bör det också påpekas att den inte uppstod spontant, utan som en del av beslutet om att börja utveckla JAS-planet. I detta beslut förutsattes det nämligen, att Saab Flygdivisionen och Volvo Flygmotor skulle öka sin civila verksamhet, och detta underlättades genom särskilda statliga villkorslån (Prop. 1979/80:115; Prop. 1981/82:102, sid. 108-119).

Rymdteknologin kan också kombineras med militär verksamhet. Detta är inte något särskilt stort område. Dock förekommer det viss tillverkning av delar till rymdmotorer i Volvo Flygmotor och av rymdantennar i Ericsson Radar Electronics. Enligt det sistnämnda företaget är rymdteknologi ett civilt område där kvalitetskraven är i nivå med, eller kanske rentav högre än, de militära.

Inom *elektronik och optik* förekommer det också viss civil drift till-

sammans med den militära. Detta gäller för SATT, Bofors Aerotronics och Ericsson Radar Electronics. SATT har sålt telekommunikationsutrustning till SJ och Televerket. Dessa kunder använder kravspecifikationer och upphandlingsformer som liknar FMV:s, vilket har gjort det möjligt för SATT att samarbeta med dem. Ericsson Radar Electronics säljer väderradar, övervakningssystem och mikrovågslänkar. Bofors Aerotronics utför optiska specialuppdrag där det krävs mycket hög kvalitet. Exempelvis har företaget nyligen levererat högglanspolerade speglar till Cern-acceleratorn i Schweiz. Som helhet omfattar dessa civila aktiviteter endast mindre delar av företagens verksamheter.

Därutöver förekommer *legoarbete* i en del företag. Sådana uppdrag används som nödbeläggning i svackor mellan militära order (exempelvis i Hägglunds under 70-talet; jämför också Ds I 1982:1, sid. 211). Mer regelbundet legoarbete förekommer i Bofors och Karlskronavarvet.

En speciell civil aktivitet, som påminner om legoarbete, är Kockums Marines *renovering av järnvägsvagnar*. Detta uppdrag sysselsätter ca 200 man under ett antal år fram till omkring 1992. Liksom den civila driften vid flygföretagen Saab Flygdivisionen och Volvo Flygmotor tillkom detta uppdrag genom en särskild statlig satsning, som en del av nedläggningen av den civila varvsverksamheten i Malmö (Prop. 1985/86:120, sid. 39).

Därutöver förekommer det några ytterligare, mindre civila aktiviteter. Exempelvis tillverkas prefabricerade hissar vid Kockums Marine. Samma företag har även ett industrilaboratorium som tar civila uppdrag.

3.4 Avslutning om civil produktion

Avsnitt 3.2 slutade med påståendet att civil produktion bäst kan kombineras med militär, ifall de civila produkterna är högteknologiska och med stora krav på kvalitet, och ifall de civila kunderna upphandlar på samma sätt som FMV. Avsnitt 3.3 stöder detta påstående, eftersom de nämnda förutsättningarna får sägas vara uppfyllda för de viktigaste exemplen på faktiskt förekommande civil verksamhet, alltså flyg, rymdteknologi och viss elektronik och optik. Omfattningen av den civila verksamheten inom försvarsindustrin är dock inte stor, med flygområdet som enda undantag. Detta beror förmodligen inte på bristande vilja från företagens och de anställdas sida (jämför de misslyckade satsningarna som nämndes i förra avsnittet). Inte minst har de anställdas organisationer tryckt på för att öka andelen civil drift (se LO 1985). Snarare är det helt enkelt svårt att kombinera militär och civil produktion. Det är således inte realistiskt att tro, att civil drift kan utgöra något annat än ett marginellt alternativ till export för försvarsindustrin.

Till sist ska det påpekas att det finns ytterligare en orsak till att det

inte är realistiskt att räkna med civil drift som något väsentligt alternativ till försvarsmaterielexporten. Det nämndes tidigare, i avsnitt 2.5, att exporten utjämnar beläggningssvackorna mellan FMV:s beställningar, snarare än att den ger ett konstant bidrag år efter år. Men man kan knappast föreställa sig att civil produktion skulle kunna överta exportens roll som överbryggare av svackor, alldeles bortsett från de svårigheter att kombinera civil och militär verksamhet, som diskuterades i avsnitt 3.2 och som har att göra med skillnader i kvalitetskrav, kundrelationer och företagskultur. Som det också påpekas i Ds I 1982:1, sid. 258-259, skulle ett försvarsindustriföretag, som har utvecklat en lovande civil produkt, knappast vänta med att tillverka och marknadsföra denna produkt, bara därför att FMV under tiden har fyllt upp företagets orderbok med nya beställningar. Om en bra civil produkt kan tas fram, då kommer den att få sin egen existens (i form av egen marknadsföring etc.). Företaget kommer att vilja satsa på den för fullt. Den berörda personalen kommer inte att acceptera att arbetet med den civila produkten uppskjuts, när det militära orderläget ljusnar: Ett sådant uppskjutande skulle kanske rentav innebära slutet för den civila produkten (jämför Agrell 1989, sid. 192, och Söderberg 1971, sid. 354-358, om det civila Saab Scandia-projektet som lades ner när produktionskapaciteten behövdes för stridsflygplanet J 29).

4 Priseffekten: Vapenexportens betydelse för FMV:s nota

4.1 Inledning och kapitelöversikt

Som det nämndes i inledningskapitlet, kan vapenexporten resultera i lägre priser på den materiel som köps in från svenska försvarsindustri-företag. Detta är *priseffekten*. Preiseffekten är alltså något annat än bi-dragseffekten, som diskuterades i kapitel 2: Bidragseffekten avser upp-rätthållandet av företagen i försvarsindustrin, medan priseffekten av-ser FMV:s nota.

Priseffekten är ämnet för detta kapitel. Den är mycket svår, eller rentav omöjlig, att estimera. Svårigheterna gäller såväl datainsamling som undersökningsmetodik, som det kommer att framgå av de följande avsnitten i detta kapitel. Följaktligen kommer inte någon egentlig kal-kyl av priseffekten att kunna framläggas. Detta är visserligen beklag-ligt, men å andra sidan spelar det kanske inte heller så stor roll, efter-som priseffekten rent principiellt är mindre viktig än bidragseffekten. Detta sista påstående ska närmast utredas något utförligare.

Den väsentliga orsaken till att man i Sverige önskar driva en natio-nell försvarsindustri är säkerhetspolitisk: En egen kapacitet att utveck-la och tillverka vapen uppfattas som en väsentlig tillgång för landet. Officiella uttalanden om betydelsen av den svenska försvarsindustrin brukar betona utlandets respekt för alliansfriheten och möjligheten att utveckla, tillverka och vidmakthålla försvarsmateriel under kris och krig. Vidare betonas förmågan att utveckla vapensystem med egen för-svarsprofil och som svarar mot våra egna krav på sekretess. Denna typ av argument har nämnts i avsnitt 2.1 som grund till att ett upprätthål-lande av försvarsindustrin i lämplig omfattning kan ses som en ur na-tionens synpunkt fast kostnad.

Att en nationell försvarsindustri skulle ge *lägre kostnader för vapen-systemen* förefaller däremot inte vara ett lika väsentligt argument för att upprätthålla en sådan industri. Det är med andra ord inte i första hand omsorgen om FMV:s nota som är grunden till att ha en egen försvarsin-dustri. Exempelvis får kostnadsargumentet en ganska undanskymd plats i slutbetänkandet av 1984 års försvarskommitté: Det talas bara om "bättre möjligheter att till rimliga kostnader välja en egen försvarspro-

fil" i en i övrigt ganska lång utläggning av de nyss nämnda argumenten (alliansfrihet, krissituationer, egen profil, sekretess etc.) (SOU 1987:9, sid. 104). I det sammandrag av detta avsnitt i SOU 1987:9 som finns i direktiven till den aktuella utredningen nämns kostnadsargumentet överhuvudtaget inte alls (Dir. 1988:41, sid. 1). Om man verkligen i första hand önskade minimera FMV:s nota skulle det för övrigt finnas anledning att åtminstone *överbäga* en helt annan politik, nämligen att *importera* en stor del av landets försvarsmateriel. Vad det skulle innebära för FMV:s nota att importera en stor del av materielen kan man bara spekulera över (som det också kommer att göras senare i kapitlet). Här ska det bara konstateras att en sådan inköpspolitik inte ens förefaller ha övervägts i Sverige efter andra världskriget (i varje fall inte hittills; situationen skulle kunna ändra sig framöver), något som kan tyda på att upprätthållandet av landets försvarsindustri uppfattas som viktigare än FMV:s budget.

En annan omständighet som pekar mot samma konklusion, alltså att det är viktigare att upprätthålla den egna försvarsindustrin än att i varje ögonblick anskaffa den billigaste materielen, är att det i vapenproducerande länder förmodligen finns en tendens att favorisera egna vapensystem i upphandlingssituationer. Således har det hävdats att den engelska motsvarigheten till FMV i början på 70-talet bara upphandlade utländska system om priserna på motsvarande engelska system var minst 10 - 15% högre än de utländska priserna (Hartley 1983, sid. 83). En sådan tendens finns kanske också i Sverige: I varje fall hade Saab fram till 1960 ett huvudavtal med försvaret som uttalade en klar favorisering av svensk flygindustri vid anskaffning av stridsflygplan (SOU 1983:12, sid. 70-71). Det bör dock påpekas, att det i förbindelse med denna rapport inte har gjorts någon särskild undersökning av eventuella fördelar som svenska företag har fått vid FMV:s upphandlingar.

Detta resonemang ska naturligtvis inte överdrivas. Om inhemska vapensystem blir alltför dyra, så kommer man i vilket fall som helst att köpa utifrån. Det har exempelvis aldrig varit aktuellt att bygga upp en inhemsk kapacitet för att tillverka militära helikoptrar. Eventuellt kan man också spåra en viss oenighet mellan militärer och politiker vad det gäller värdet av den egna försvarsindustrin. Militärerna önskar "mest pang för pengarna". De kan därför tänkas vara villiga att importera vapen, ifall det leder till att en större mängd materiel kan rymmas inom en given budgetram. Politikerna, däremot, tar kanske litet mer övergripande säkerhetspolitiska hänsyn och är därför något mer intresserade av att bevara den nationella försvarsindustrin. Tecken på en sådan oenighet finns exempelvis i Ingemar Dörfers Viggen-bok (vissa militärer ville till sist inte genomföra Vигgen-projektet, eftersom det skulle förbruka alltför stor del av försvarets budgetramar; se Dörfer 1973, sid. 164 och 182-183).

Exporten kommer in som ett andra led i detta resonemang: Som det

redan har sagts i avsnitt 2.7 är dess betydelse att möjliggöra ett upprätthållande av "en fortsatt livskraftig svensk försvarsindustri" (för att ännu en gång citera inledningen till denna utrednings kommittédirektiv). Detta är precis vad som ligger i bidragseffekten. Preiseffekten, däremot, har att göra med FMV:s nota; men som redan nämnts förefaller notan att vara mindre väsentlig än alliansfrihet, produktionskapacitet i krissituationer, vapensystem med egen profil och sekretess. Det förefaller därför rimligt att hävda att bidragseffekten har större principiell betydelse än priseffekten, när det gäller den svenska försvarsmateriel-exporten.

Resten av detta kapitel, som är det längsta i rapporten, har följande innehåll: I nästa avsnitt genomgås olika komponenter i priseffekten, i anslutning till en fortsättning på det enkla kalkylexemplet från avsnitt 2.2. Avsnitt 4.3 illustrerar styckkostnadsförändringar för vapensystem vid olika serielängder. Avsnitt 4.4 handlar om prissättning vid vapenexport och FMV:s royalty. Avsnitt 4.5 redogör för en amerikansk undersökning av priseffekten. Därefter, i avsnitt 4.6, diskuteras ett metodologiskt problem: Om man intresserar sig för exportens priseffekt ett givet år, då måste man ställa frågan: Vad hade hänt det året, ifall export inte hade varit möjlig? Eftersom svaret på en sådan fråga blir spekulativt, blir också den beräknade effekten spekulativ. Avsnitt 4.7 diskuterar den av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen framlagda beräkningen av exportens priseffekt, som går ut på att ett totalt avskaffande av all krigsmaterielexport skulle ha fördyrat FMV:s nota med 300 miljoner kr år 1984. Avsnitt 4.8 nämner olika vapensystem, där export har förbilligat, eller kan komma att förbilliga, FMV:s inköp. Avsnitt 4.9 sammanfattar.

4.2 Preiseffektens delar: Skalekonomi, inlärning och utslagning av FoU

Ifall ett vapensystem som inköps av FMV kan exporteras, leder det till en serieförlängning och därmed lägre kostnad per enhet i serien. Detta kan i sin tur leda till ett lägre pris för FMV. Man kan skilja mellan flera komponenter i den resulterande minskningen av styckkostnaden:

Skalekonomi avser det förhållandet att *produktionsvolymen per tidsenhet* ofta ökar, när serien förlängs. I så fall kan det bli motiverat att ändra arbetsmetoder och grad av automatisering. Exempelvis kan personalen få mer specialiserade uppgifter, nya och större maskiner kan anskaffas etc. Större produktionsvolym per tidsenhet betyder alltså möjligheter till rationaliseringsvinster som inte kan uppnås vid mindre volymer.

Inlärning, däremot, avser den *kumulerade produktionsvolymen*. I många olika tillverkningsituationer har det kunnat observeras att den

marginella förbrukningen av arbetstid vid tillverkning av en ytterligare enhet är avtagande. Exempelvis kan det krävas 1 000 arbetstimmar för att producera den första enheten i en serie, 800 för att producera den andra, 702 för att producera den tredje, 640 för att producera den fjärde etc. I detta exempel minskar arbetskraftsåtgången tydligt med 20% när seriestorleken fördubblas (jämför 800 med 1 000 och 640 med 800). Man talar då om en inlärningskoefficient på 20%. Med andra ord, en inlärningskoefficient på x% betyder att den marginella arbetstidsförbrukningen minskar med x% vid varje fördubbling av serielängden. Inlärningskoefficienter i storleksordningen 10 - 20% har uppnåtts vid produktion av exempelvis flygplan, raketmotorer och robotar. Inläringen uppkommer genom successivt förbättrad arbetsorganisation och gradvis större vana att utföra olika arbetsmoment.

På grund av skalekonomi och inläring faller marginalkostnaden i produktionen, när serielängden blir större. Då faller även den genomsnittliga produktionskostnaden per enhet. Som ett exempel på en sådan reduktion i produktionskostnad kan det nämnas, att man inom flygplanstillverkning ofta räknar med 10% lägre genomsnittlig styckkostnad när serielängden fördubblas (Hartley 1983, sid. 78 och 94; Hartley 1987, sid. 242). Observera att det är kostnaden i produktionsprocessen som avses här, alltså exklusive FoU vid framtagande av ett nytt system.

En annan positiv effekt av en längre serie avser *utslagning av kostnader för forskning och utveckling* (FoU). FoU-kostnaden per enhet blir lägre, när serien blir längre. Även andra typer av kostnader kan reduceras på samma sätt, genom utslagning på en längre serie, exempelvis kostnader för företagets permanenta administration. Utslagning av kostnader på en större volym är dock viktigast vad det gäller FoU, eftersom framtagning av komplexa vapensystem ofta är mycket kostnadskrävande. I fortsättningen kommer det därför mest att talas om utslagning av FoU.

För att visa priseffekten ska nu det tidigare exemplet från avsnitt 2.2 användas igen, men med vissa förändringar. För enkelhetens skull bortses från skalekonomi i exemplet. Däremot förekommer det inläring och utslagning av FoU-kostnader. Antag att produktionen av det aktuella vapensystemet är förbunden med en inlärningskoefficient på 10%. Detta påverkar inte FoU-arbetet, men kapaciteten i tillverkningsavdelningen stiger: Fler enheter kan tillverkas av en given personalstyrka under det andra året av systemets två-åriga tillverkningscykel. Personalstyrkan är den samma som tidigare. Alltså är lönen till produktionspersonalen fortfarande 240 miljoner. De indirekta produktionskostnaderna antas likaledes vara oförändrade, 100 miljoner.

Antag att FMV, som tidigare, önskar köpa 30 styck av systemet. Den första enheten antas ta 20 000 timmar i direkt produktionsarbete. Med 10% inläring kommer tillverkningen av 30 enheter inte längre att ta 6 månader i produktionsavdelningen, utan ca 4,22 månader (andelen

0,3516 av ett år). I det följande kommer tre olika situationer att jämföras. Dessa kallas situation A, situation B och situation C (den sistnämnda introduceras först i avsnitt 4.6). I situation A förekommer det inte någon export av det aktuella systemet, men för att fylla ut kapaciteten i produktionsavdelningen utför Försvarsmateriel AB renoveringsarbete på ett annat system för en utländsk kund. Alltså utnyttjas andelen $1 - 0,3516 = 0,6484$ av den tillgängliga arbetstiden under år 2 i produktionsavdelningen för detta ändamål. Detta renoveringsarbete förbrukar insatsvaror till ett värde av 30 miljoner och leder till avskrivningar på maskiner på 2 miljoner. Både FMV och den utländska kunden faktureras till självkostnad.

Självkostnaden för leveransen till FMV kan nu räknas ut på följande sätt:

För år 1:

Lön till FoU-personal, omkostnader i FoU-avdelning, avskrivning på FoU-anläggning, administration och ränta på kapital bundet i FoU-anläggning (som i avsnitt 2.2), totalt	136
--	-----

För år 2:

6. Lön till produktionspersonal ($0,3516 \times 240$)	84,38
7. Indirekta produktionskostnader ($0,3516 \times 100$)	35,16
8. Avskrivning på byggnad ($0,3516 \times 2$)	0,7
9. Avskrivning på maskinutrustning ($30 \times 0,08$)	2,4
10. Insatsvaror (30×5)	150
11. Administration ($0,3516 \times 12$)	4,22
12. Ränta på kapital bundet i prod.-anläggning ($0,3516 \times 9$)	3,16
	280,02

Den totala självkostnaden för de 30 enheter, som levereras till FMV, blir således $136 \times 1,10 + 280,02 = 429,62$ miljoner (också här har det under år 1 utförda FoU-arbetet räknats upp med 10% ränta). Priset per styck för FMV blir då $429,62/30 = 14,32$ miljoner.

Självkostnaden för renoveringsarbetet för den utländska kunden blir följande (hela arbetet äger rum under år 2):

1. Lön till produktionspersonal ($0,6484 \times 240$)	155,62
2. Indirekta produktionskostnader ($0,6484 \times 100$)	64,84
3. Avskrivning på byggnad ($0,6484 \times 2$)	1,30
4. Avskrivning på maskinutrustning	2
5. Insatsvaror	30
6. Administration ($0,6484 \times 12$)	7,78
7. Ränta på kapital bundet i prod.-anläggning ($0,6484 \times 9$)	5,84
	267,38

Någon marknadsföringskostnad antas inte uppkomma i förbindelse med detta renoveringsarbete, och faktureringen till den utländska kunden blir följaktligen 267,38. I förbigående kan det noteras, att bidragseffekten av detta exportarbete blir $267,38 - 30 - 2 = 235,38$. Liksom tidigare har bidragseffekten uträknats som exportens produktionskostnad minus insatsvaror och förslitning av maskiner och annan utrustning.

I situation B, däremot, utfyller Försvarsmateriel AB sin produktionskapacitet genom att exportera årets vapensystem (alltså samma system som FMV köper), i stället för att företa renoveringsarbete. Med en inlärningskoefficient på 10% kommer i så fall 102 enheter av systemet att kunna tillverkas under år 2. Av dessa levereras 30 till FMV, och resten går på export. Självkostnaden för denna produktion på 102 styck blir:

För år 1:

Lön till FoU-personal, omkostnader i FoU-avdelning, avskrivning på FoU-anläggning, administration och ränta på kapital bundet i FoU-anläggning (som i avsnitt 2.2), totalt	136
--	-----

För år 2:

6. Lön till produktionspersonal	240
7. Indirekta produktionskostnader	100
8. Avskrivning på byggnad	2
9. Avskrivning på maskinutrustning ($102 \times 0,08$)	8,16
10. Insatsvaror (102×5)	510
11. Administration	12
12. Ränta på kapital bundet i prod.-anläggning	9
	881,16

Självkostnaden över det aktuella systemets två-årscykel blir då $136 \times 1,10 + 881,16 = 1\,030,76$ miljoner. Ifall faktureringen till FMV och på export alltså är till självkostnad, blir priset per styck för FMV 10,11 miljoner och för exportkunderna 11,91 (inklusive en exportmarknadsföringskostnad på 1,8 per styck). I denna andra situation blir exportens bidragseffekt lika med $72 \times 11,91$ (exportfaktureringen) minus $72 \times 1,8$ (marknadsföringskostnaden) minus 72×5 (exportens insatsvaror) minus $72 \times 0,08$ (maskinavskrivningar i förbindelse med exporten), vilket utgör 362,16 miljoner. Det har här, liksom även i avsnitt 2.2, bortsetts från att export av ett vapensystem ofta nödvändiggör visst ytterligare FoU-arbete för att ta fram en särskild exportversion, efter den utländska kundens specifikationer. FMV-versionen av det aktuella systemet har med andra ord förutsatts kunna exporteras utan modifieringar.

Vid en jämförelse mellan de två situationerna framgår det, att FMV:s inköpskostnad sjunker från $30 \times 14,32 = 429,6$ i situation A till $30 \times 10,11 = 303,3$ miljoner i situation B, alltså en reduktion på 126,3. Det är denna reduktion som utgör priseffekten.

4.3 Styckkostnader vid olika serielängder

Export medför en serieförlängning, som i exemplet i förra avsnittet. Denna serieförlängning medför en lägre kostnad per enhet av systemet. I det tidigare enkla exemplet var priset för FMV lika med självkostnaden, och i så fall innebär en lägre styckkostnad (som uppkommer ge-

nom en längre serie) givetvis ett lägre pris. Dock leder en lägre styckkostnad inte automatiskt till ett motsvarande lägre pris per enhet för FMV, eftersom det säljande företags prissättning också kommer in i bilden. Det skulle ju kunna vara så att företaget prisdiskriminerar till förmån för exportkunderna. Detta diskuteras ytterligare i nästa avsnitt. Avsikten i detta avsnitt är att ge några exempel på styckkostnadsförändringar vid variationer i serielängderna och att nämna svårigheter vid insamling av data för beräkningar av sådana kostnadsförändringar. I exemplet i föregående avsnitt ökade serielängden vid export från 30 enheter i situation A till 102 enheter i situation B. Sjävkostnaden per styck för att producera systemet minskade därvid från 14,32 miljoner till 10,11, alltså en reduktion på ca 29%. I en FOA-rapport har uppgifter om sådana kostnadsförändringar vid varierande serielängder framlagts för ett antal vapensystem (FOA C 10200-M5). Utgångspunkten är därvid en given serielängd, och det anges hur styckkostnaden förändras när serien halveras eller fördubblas. Kostnadsökningarna och -minskningarna framkommer genom utslagning av FoU-kostnader på ett mindre eller större antal enheter, och genom inverkan av skalekonomi och inlärning vid olika serielängder. Några av dessa uppgifter har sammanställts i tabell 8 i tabellbilagan sist i rapporten.

Som ytterligare exempel kan styckkostnaden för den engelska Chal-lenger-stridsvagnen beräknas till 3,4 miljoner US\$ vid en produktion på 1 000 enheter, till 2,6 miljoner vid en produktion på 1 500 och till 1,9 miljoner vid en produktion på 3 000 (avser 1979 års penningvärde) (se data i Groth 1981). I detta fall har utvecklingskostnaden uppgivits vara 2 miljarder US\$. För JAS-flygplanet har utvecklingskostnaden angivits till 13 miljarder kr i 1989 års penningvärde och produktionskostnaden för en serie på 140 plan till 36 miljarder (Dagens Nyheter 89-01-26; Dagens Industri 89-02-21). Då blir styckkostnaden per plan 350 miljoner ($13\,000/140 + 36\,000/140$). Om man antar att kostnaden i produktionen nedgår med i genomsnitt 10% per plan vid en fördubbling av serien, blir styckkostnaden ca 280 miljoner vid en serie på 280 plan ($13\,000/280 + [36\,000/140] \times 0,9$). För det franska Rafale-flygplanet har utvecklingskostnaden sagts vara 40 miljarder FF och produktionskostnaden för en serie på 336 plan 100 miljarder FF (1989 års penningvärde) (Le Point 89-05-29, sid. 54). Då blir styckkostnaden per plan ca 420 miljoner. Om man även här antar att kostnaden i produktionen nedgår med 10% i genomsnitt vid en seriefördubbling, blir styckkostnaden för en serie på 672 plan lika med 325 miljoner FF.

I förbindelse med försvarsmaterielexporten skulle det vara intressant att kunna räkna fram styckkostnadsminskningar vid de serieförlängningar, som exporten medför, alltså utföra beräkningar av samma typ som i de föregående exemplen. Sådana beräkningar är emellertid svåra att företa: Det skulle krävas en ganska mödosam insamling och analys av data avseende varje aktuellt vapensystem. Att estimerar inlär-

ningskoefficienter och parametrar i skalekonomifunktioner är naturligtvis inte trivialt, särskilt som företagens redovisningssystem inte alltid är lämpade som informationskälla för sådana estimationsuppgifter. En annan svårighet har att göra med identifiering av de serielängder som ligger till grund för skalekonomi, inlärning och utslagning av FoU: Eftersom utvecklingen av försvarsmateriel till stor del föregår gradvis över tiden, kan det vara svårt att fastslå, när en viss serie slutar och nästa börjar. En sådan identifiering, ifall den vore möjlig, skulle för övrigt bygga på upplysningar som normalt är hemliga, både av militära och kommersiella orsaker (hur många enheter som tillverkats och sålts av olika vapensystem, till FMV och på export).

4.4 Prissättning på export och FMV:s royalty

Föregående avsnitt gällde enbart förändringar i självkostnad per enhet vid varierande serielängder. Export medför längre serier och därigenom lägre självkostnader. Som tidigare nämnts innebär detta inte automatiskt, att FMV:s nota reduceras i motsvarande grad, eftersom företagets prissättning också måste beaktas. Den kostnadsminskning per enhet, som uppkommer genom export av ett system, anger ett utrymme för möjlig prisreduktion för FMV. Hur stor del av denna möjliga reduktion som verkligen kommer till stånd beror på förhandlingar mellan FMV och det levererande företaget. Den vinst, som uppkommer genom skalekonomi, inlärning och utslagning av FoU-kostnader på en längre serie, ska på ett eller annat sätt delas mellan FMV, den utländska köparen (eller köparna) och det levererande företaget. Det är mycket svårt att i efterhand fastställa i vilken utsträckning denna delning verkligen kommit FMV till godo.

Möjligen får exportkunder i vissa lägen köpa vapensystem från svenska försvarsindustriföretag till lägre priser än FMV. Ett tecken på att en sådan situation skulle kunna föreligga är att ett antal länder — alltså inte bara Sverige — önskar upprätthålla försvarsindustrier som är större än vad som kan beläggas med enbart inhemska beställningar. Dessa länders försvarsindustriföretag uppmuntras att exportera, för att skaffa sig täckning för de ur nationens synpunkt fasta kostnader som det innebär att bibehålla en inhemsk försvarsindustri. Det är detta förhållande som ligger bakom bidragseffekten, som diskuterades utförligt i kapitel 2 av denna rapport. Men bidragseffekten är alltså inte bara av betydelse för Sverige utan även för andra länder såsom England och Frankrike. Resultatet blir att flera länder försöker skaffa sig beläggning till sina försvarsindustrier genom export.

I en sådan situation kan man förvänta sig att finna en stark priskonkurrens (jämför Smith, Humm och Fontanel 1985, sid. 241-242). Det har också sagts från olika håll inom den svenska försvarsindustrin att

den internationella marknaden är utomordentligt hård (så exempelvis av före Bofors-direktören Martin Ardbo i TV-programmet "Oss vapenbröder emellan" 89-03-14). Konsekvensen kan bli, att utländska kunder i vissa lägen får köpa svensk försvarsmateriel billigare än FMV: Man måste helt enkelt slå ner på priset för att kunna göra en affär.

Det skulle exempelvis kunna förhålla sig så, att utvecklingen av ett vapensystem delvis finansieras av FMV, delvis av företaget. FMV får därefter betala ett pris vid leverans av systemet som bygger på den av företaget finansierade utvecklingskostnaden och den löpande produktionskostnaden. FMV får alltså betala för FoU vid två tillfällen, i form av ett utvecklingsuppdrag och vid leverans av det färdiga systemet. Exportkunderna, å andra sidan, betalar bara för FoU vid ett tillfälle, motsvarande den del av FoU-arbetet som företaget själv finansierat. Exportkunderna får kanske också betala en lägre löpande produktionskostnad, eftersom exporten kommer längre ner på inlärningskurvan. I princip ska det i sådana situationer ske en tillbakabetalning av viss del av de av FMV finansierade utvecklingskostnaderna, i form av royalty. Emellertid är de till FMV inbetalade royalty-beloppen ytterst obetydliga. Under perioden 1979/80 - 1983/84 uppgick de i genomsnitt till 8 miljoner kr per år (SOU 1984:62, sid. 137). Det har uppgivits från FMV att royalty-beloppen under de sista åtta åren i genomsnitt har legat på något över 11 miljoner kr per år. Antagligen måste FMV ofta avstå från royalty för att möjliggöra exportaffärer; annars skulle det inte gå att exportera, på grund av priskonkurrensen. Formellt beslut om avstående av royalty fattas för övrigt av regeringen.

Detta att man ofta måste avstå från royalty är inte enbart ett svenskt fenomen. Även i andra vapenexporterande länder måste man göra sådana medgivanden. Exempelvis har det uppgivits att royalty-betalningarna till den engelska motsvarigheten till FMV inte är särskilt stora, eftersom royalty-beloppen tillåts variera från fall till fall, för att engelska vapensystem ska vara konkurrenskraftiga på världsmarknaden (Pearson 1985, sid. 167). På samma sätt kan amerikanska försvarsindustri-företag förhandla om royalty med Department of Defense (Congressional Budget Office 1976a, sid. 7).

Sammanfattningsvis kan det alltså fastslås, att den internationella försvarsmaterielmarknaden är mycket hård för säljarna, i varje fall just nu. För att kunna konkurrera på den marknaden kan svenska företag ibland tvingas offerera system till lägre pris än vad FMV får betala. Mot detta har det dock sagts av företrädare för försvarsindustrin, att FMV i vissa lägen har kunnat göra mycket förmånliga inköp från svenska företag, därför att dessa redan från början kunde förutse exportmöjligheter. Exempel på sådana förmånliga inköp ges senare, i avsnitt 4.8.

Det är nu lätt att inse, varför det är så svårt att fastställa i vilken utsträckning de styckkostnadssänkningar, som uppkommer genom export, verkligen kommer FMV till godo: För att kunna göra det, måste

man veta i vilken utsträckning företagen prisdiskriminerar mellan FMV och de utländska kunderna. Av högst förståeliga grunder är företagen mycket förtegn på denna punkt.

4.5 En amerikansk undersökning av priseffekten vid vapenexport

I de två föregående avsnitten har det påpekats, att det är svårt attsamla in data som behövs för en beräkning av vapenexportens priseffekt: Detta gäller både kostnadsdata för att beräkna självkostnadsminskningen vid längre serier (som uppkommer genom export) och prisdata för att undersöka i vilken utsträckning kostnadsminskningen verkligen kommer FMV till godo. Det är därför inte förvånande, att det inte finns särskilt många publicerade undersökningar av priseffekten. En sådan undersökning har dock utförts av Congressional Budget Office vid USA:s kongress (Congressional Budget Office 1976b). Detta är möjligtvis den enda öppet tillgängliga undersökningen i sitt slag. I varje fall verkar det vara den enda som nämns i den internationella litteraturen (för hänvisningar till denna undersökning se exempelvis Pierre 1982, sid. 26; Snider 1987, sid. 42).

I den amerikanska undersökningen insamlades data avseende 35 olika vapensystem inom kategorierna stridsfordon, pjäsmateriel, robot-system och flygplan. För vart och ett av dessa system beräknades exporten under åren 1972-1981. Denna beräkning byggde till stor del på prognoser, eftersom den utfördes redan 1976. Den på så vis framräknade totala exportförsäljningen för de 35 systemen över de tio åren uppgick till ca 17,2 miljarder US\$ (i löpande priser).

För vart och ett av de 35 systemen beräknades även den besparing, som exporten skulle medföra för amerikanska staten. Besparingen uppdelades i fem kategorier: Royalty, skalekonomi och inlärning, "overhead", "production line gap" och en restpost ("other"). Royalty avser helt enkelt de royalty-belopp, som skulle betalas tillbakatill amerikanska staten, precis som royalty återbetalas till FMV vid svensk vapenexport. Skalekonomi och inlärning är precis vad det säger, alltså den besparing som uppkommer genom att amerikanska försvaret får ett lägre pris på grund av skalekonomi och inlärning vid en längre serie. "Overhead" avser utslagning av kostnader på en större volym. Här ingår FoU och antagligen även vissa andra kostnader, exempelvis för företagens centrala administrationer. Skillnaden mellan royalty och "overhead" är förmodligen, att den förra kategorin omfatta belopp som faktiskt inbetalas till amerikanska staten som ersättning för FoU, som företagen inte själva finansierat, utan som finansierats av den amerikanska motsvarigheten till FMV. "Overhead", däremot, inkluderar den prisreduktion som uppkommer genom att den FoU som företagen

själva finansierar kan slås ut på en längre serie. "Production line gap" är besparingar för amerikanska försvaret genom att beläggningssvackor, som annars skulle uppkomma, kan undgås genom inplacering av exportorder. Restkategorin "other" omfattar bl. a. uppsättningar av ytterligare produktionslinjer, som delvis kan beläggas med exportorder; utan export skulle det amerikanska försvaret få bära hela kostnaden för dessa uppsättningar.

Den sammanlagda besparingen uppgår till ca 2,8 miljarder US\$. Detta innebär en besparing för det amerikanska försvaret på ca 16 cents för varje dollar av exporterad försvarsmateriel. Ett utdrag ur den aktuella undersökningen finns avtryckt i FOA C 10200-M5, sid. 110.

Det noteras i undersökningen, att inte alla kategorier av försvarsmateriel genererar besparingar för det egna försvaret vid export. De kategorier som ger upphov till besparingar är främst flygplan, robotar, stridsfordon, pjäser och förvarselektronik (det är också system i dessa kategorier, med undantag av förvarselektronik, som ingår i undersökningen, som redan nämnts). Fartyg och ammunition ger däremot knappast upphov till besparingar.

4.6 Ett metodologiskt problem: Vad skulle ha hänt, om exporten hade fallit bort?

Den fundamentala svårigheten vid ett försök till beräkning av försvarsmaterielexportens priseffekt har emellertid inte att göra med insamling och analys av data, utan är av rent metodologisk natur. Man måste nämligen ställa frågan: Vad händer, ifall exporten faller bort? Det tidigare enkla kalkylexemplet kan användas för att förstå innebörden av denna fråga. Det antas fortfarande, att FMV önskar anskaffa 30 enheter av det aktuella systemet. Detta är inte nog för att belägga Försvarsmateriel AB:s produktionskapacitet i år 2 av systemets cykel. Men nu antas det, att företaget *inte kan skaffa någon ytterligare beläggning* i produktionsavdelningen. Samtidigt kan företaget inte på kort sikt nedbringa lönekostnaden för produktionspersonalen, de indirekta produktionskostnaderna, avskrivningarna på fabriksbyggnaden och kostnaderna för företagets administration. Produktionspersonalen kommer nu att få mycket litet arbete, men den lediga tiden kan t. ex. användas till underhåll och rengöring av maskiner etc. (det bortses här från att personalen inte kommer att finna sig i detta slags malpåsedrift särskilt länge, som det redan har påpekats i avsnitt 2.5). Denna situation kallas för situation C, och den kommer att jämföras med de tidigare situationerna A och B. I situation C kan självkostnaden för leveransen till FMV räknas ut på följande sätt:

För år 1:

Lön till FoU-personal, omkostnader i FoU-avdelning, avskrivning på FoU-anläggning, administration och ränta på kapital bundet i FoU-anläggning (som i avsnitt 2.2), totalt

136

För år 2:

6. Lön till produktionspersonal
7. Indirekta produktionskostnader
8. Avskrivning på byggnad
9. Avskrivning på maskinutrustning ($30 \times 0,08$)
10. Insatsvaror (30×5)
11. Administration
12. Ränta på kapital bundet i prod.-anläggning

240
100
2
2,4
150
12
9

515,4

Självkostnaden för de 30 enheter, som levereras till FMV, blir nu $136 \times 1,10 + 515,4 = 665$ miljoner. Detta blir alltså FMV:s nota, eftersom faktureringen alltså antas vara till självkostnad.

Det som inträffar i situation C är att FMV tvingas betala för underbeläggningen i företagets produktionsavdelning. Antagandet var ju, att företaget inte lyckas skaffa annan beläggning, varken från exportkunder eller från FMV. Man kan då fråga sig, om det inte skulle vara möjligt för företaget att reducera sina kostnader genom friställande av personal, så att FMV kunde slippa betala för underbeläggningen. Att snabbt reducera personalstyrkan är dock svårt. Dessutom räknar företaget kanske med full beläggning i produktionsavdelningen följande år, när nästa vapensystem ska tillverkas. Det skulle alltså kunna vara tal om en svacka i beläggningen. I en svacka kan företaget vara ovilligt att dra ner på personalen, eftersom man kan få svårigheter att nyanställa när svackan är över.

Ett annat sätt att beskriva vad som händer i situation C är att FMV tvingas betala för det uteblivna bidraget från exporten, som annars skulle ha gått till att täcka kostnaderna för upprätthållande av företagets kapacitet. I verkligheten försöker man givetvis undvika detta slags situationer, exempelvis genom att leta efter legouppdrag, eller genom att tidigare lägga någon annan FMV-order, som enligt planerna skulle komma senare.

Antag nu, att situation B verkligen har inträffat. Hur stor var då exportens priseffekt? Denna fråga kan inte besvaras utan vidare. Man måste nämligen klargöra, vad som skulle ha hänt, ifall det inte hade varit möjligt att exportera. Situation B har rent faktiskt inträffat, men vad skulle ha hänt, om så inte hade varit fallet? Kanske skulle Försvarsmateriel AB i så fall ha lyckats skaffa ett renoveringsarbete för en utländsk kund, som i situation A, eller kanske skulle företaget inte ha kunnat skaffa någon annan beläggning alls, som i situation C. Men exportens priseffekt beror på *vilken situation som skulle ha uppkommit, ifall det inte hade varit möjligt att exportera*. Ifall den relevanta alternativa situationen är situation A, då blir exportens priseffekt $429,6 - 303,3$ miljoner, alltså lika med 126,3 miljoner. Ifall, å andra sidan, den rele-

vanta alternativa situationen är situation C, då blir exportens priseffekt 665 - 303,3 miljoner, alltså lika med 361,7 miljoner. En viktig komponent i priseffekten i jämförelsen med situation C är undvikande av vad som i den tidigare nämnda amerikanska undersökningen kallades "production line gap".

Den grundläggande metodologiska svårigheten vid försök att beräkna försvarsmaterielexportens priseffekt är alltså, att man måste göra en jämförelse mellan två situationer, av vilka den ena har inträffat (eller förväntas inträffa), medan den andra är hypotetisk. Men det finns normalt flera olika hypotetiska situationer som kan väljas som alternativ till den situation, som faktiskt har inträffat. Storleken på priseffekten blir då beroende på vilken av dessa alternativa situationer som väljs.

Detta grundläggande metodologiska problem har uppmärksammats i litteraturen. I den tidigare nämnda amerikanska undersökningen sägs det således om kategorin "production line gap":

"Like other savings, those associated with avoiding gaps in production lines are difficult to validate. A major difficulty is that they depend on a comparison of current, proposed, and hypothetical production plans" (Congressional Budget Office 1976b, sid. 5).

Samma metodologiska problem diskuteras utförligt i Keith Hartleys analys av Tornado-programmet (Hartley 1983, sid. 143-146). Tornado-flygplanet utvecklades och tillverkades gemensamt av England, Italien och Västtyskland. Utvecklingsarbetet pågick mellan 1968 och 1980. Sammanlagt skulle 809 plan tillverkas, därav 385 för Englands räkning.

Hartleys analys avser den besparing, som det innebar för England att utveckla och tillverka ett stridsflygplan i samarbete med två andra länder. Emellertid kan denna besparing inte beräknas utan vidare. Man måste nämligen först klargöra hur England skulle ha agerat, ifall ett projekt tillsammans med Italien och Västtyskland inte hade varit möjligt. Med andra ord: Besparing i relation till vilket alternativ? Här finns det minst två möjliga alternativ, anskaffning av ett amerikanskt plan, eller utveckling och tillverkning av ett engelskt plan utan samarbete med någon annan nation. Storleken på den framräknade besparingen (eller fördyringen) beror på vilken förutsättning man gör om alternativ till Tornado-projektet.

Hur ska man då uppfatta det belopp på 2,8 miljarder US\$, som framräknades i den tidigare nämnda undersökningen som en besparing för amerikanska staten vid en export av 35 utvalda vapensystem under åren 1972-1981? För varje enskilt system har man räknat fram en priseffekt vid den givna exportvolymen. Därvid har man som alternativ, hypotetisk situation tänkt sig, att det enbart är exporten av det aktuella, enskilda systemet som varierar. All annan export antas alltså vara oförändrad. Den produktionskapacitet, som blir ledig genom bortfallet av exporten av det aktuella, enskilda systemet, antas kunna fyllas upp med

annan produktion, eller också uppskattas den kostnad som det innebär att få en svacka i produktionsprocessen genom bortfallet av exporten. Beloppet 2,8 miljarder US\$ framkommer alltså som en *summering av ett antal delberäkningar*, där varje sådan delberäkning avser en *marginell* omplanering för det berörda företaget.

Däremot kan man inte konkludera, att de egna materielanskaffningarna skulle ha blivit 2,8 miljarder US\$ dyrare, ifall amerikanska staten hade totalförbjudit exporten av de 35 vapensystemen under åren 1972-1981. I så fall är den alternativa situationen nämligen en annan. De berörda företagen skulle då inte ha utsatts för marginella omplaneringar utan för en helt ny situation, där all export skulle ha eliminerats på en gång. Det är knappast möjligt att säga något om hur en sådan helt ny situation skulle ha påverkat inköspriserna för det amerikanska försvaret. Detta argument utvecklas närmare i det följande avsnittet, som handlar om Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens påstående att FMV omkring 1984 skulle ha kunnat köpa sig fri från all krigsmateriel-export mot en ökning i försvarsbudgeten på 300 miljoner kr.

4.7 Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens 300 miljoner

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har i en skrift från 1986 framlagt en beräkning av hur mycket det skulle kosta för det svenska försvaret att totalförbjuda krigsmaterielexporten (Jederlund 1986). Beräkningen avser vad som i denna rapport kallas priseffekten, alltså hur exporten påverkar FMV:s nota. Vidare avses antagligen krigsmaterielexporten (alltså inte försvarsmaterielexporten). Resultatet av kalkylen är, att exporten omkring år 1984 förbilligade FMV:s inköp med ca 300 miljoner kr. I stället för att tillåta export skulle man kunna öka FMV:s anslag med 300 miljoner kr. FMV skulle då kunna anskaffa samma materiel som man i förväg hade planerat att inköpa. Om FMV fick ett extra anslag på 300 miljoner per år skulle krigsmaterielexporten alltså helt kunna avskaffas.

Beloppet 300 miljoner har därefter upprepats i olika sammanhang, exempelvis i en debattartikel av Lars Ångström och Mats Adler i Dagens Nyheter 88-09-26. I denna artikel avser beloppet 300 miljoner dock inte längre kostnaden för att totalförbjuda krigsmaterielexporten, utan för att begränsa den till Norden och alliansfria stater i Europa.

Svenska Freds' beräkning avser ett genomsnitt för åren 1975-1983 men uttrycks i 1984 års penningvärde (det är därför som den i det föregående har sagts gälla "omkring 1984"). FMV:s materielanskaffning uppges ha varit 6,7 miljarder i genomsnitt under de aktuella åren, i 1984 års priser. Det uppges vidare, med hänvisning till FMV:s årsredovisningar, att anskaffningen av armémateriel till 53% består av system

och artiklar som inte exporteras. Motsvarande tal för marin- och flygmateriel är 62% och 88%. Således avser talen 47%, 38% och 12% sådan materiel till de tre försvarsgrenarna, som även exporteras (Jederlund 1986, sid. 55-56).

Därefter beräknas ett genomsnitt över de tre försvarsgrenarna för den procentandel av FMV:s materielanskaffning som avser system och artiklar som även exporteras. Detta genomsnitt blir $[(47 + 38 + 12)/3]\% = 32,3\%$, vilket avrundas till 33%. Här föreligger ett fel: Det resulterande genomsnittet är tydligen ovägt. Varje försvarsgren ges alltså lika stor vikt. Detta är inte ett korrekt förfarande, eftersom anskaffningen av flygmateriel under den aktuella perioden har varit avsevärt större än anskaffningen av armé- och marinmateriel. Flygvapnet borde alltså ha större vikt i genomsnittsberäkningen än armén och marinen. Den framräknade procentandelen 33% kan möjligen ändå vara någorlunda riktig, men det sätt som den har framräknats på är alltså inte korrekt.

Eftersom 33% av FMV:s inköp sägs avse materiel som även exporteras, så utgör resten, alltså 67%, sådan materiel som inte exporteras. Vidare anges det, att 10% av inköpen gäller materiel som importerats. Konklusionen blir följande: "Då återstår bara 23% av FMV:s inköp som skulle kunna påverkas så att inköpen blev billigare p g a att vissa produkter exporteras" (Jederlund 1986, sid. 55). Här föreligger ännu ett fel: Andelen anskaffad materiel som även exporteras är ju 33%, enligt Svenska Freds. Någon ytterligare reduktion med 10% för materiel som importerats av FMV ska alltså inte ske.

Den del av FMV:s inköp, som avser sådan materiel som även exporteras, uppgår alltså enligt Svenska Freds till 23% av 6,7 miljarder kr, vilket är ca 1 540 miljoner. Det antas nu, att exporten av den aktuella materielen är lika stor som FMV:s inköp. Svenska försvarsindustriföretag antas alltså tillverka för $2 \times 1\,540 = 3\,080$ miljoner kr per år av den aktuella materielen, och härav säljs hälften till FMV och hälften på export. Det antas vidare, att en halvering av produktionsvolymen av den aktuella materielen resulterar i en kostnadsökning på 20%. Som stöd för detta antagande hänvisas till FOA-rapporten FOA C 10200-M5 (vissa utdrag ur denna rapport finns sammanfattade i tabell 8, som redan nämnts). Om exporten faller bort, ökar således kostnaden för att producera den materiel som levereras till FMV med 20%. Det antas nu till sist, att FMV:s nota påverkas i motsvarande grad. FMV:s nota ökar då med 20% av 1 540 miljoner, vilket är 308 miljoner. Detta belopp avrundas till 300 miljoner. Således kommer Svenska Freds fram till konklusionen att det skulle vara möjligt att stoppa krigsmaterielexporten och ändå anskaffa samma mängd materiel till det svenska försvaret, ifall FMV får ett extra anslag per år på 300 miljoner kr.

Siffran 300 miljoner per år säger dock ingenting om hur FMV:s nota skulle förändras, ifall krigsmaterielexporten skulle totalstoppas. De data från den nämnda FOA-rapporten som åberopas av Svenska Freds

avser fördyranden vid förändringar i serielängderna för enskilda system isolerat sett, under förutsättning att all annan produktion fortsätter i samma volym som tidigare. FOA-rapportens data gäller definitivt inte för den situation som Svenska Freds undersöker, nämligen att all export stoppas samtidigt.

Ifall exporten av ett enda vapensystem, isolerat betraktat, stoppas, då kan det berörda företaget omplanera sin beläggning med relativt marginella åtgärder. Den uppkommande kostnadsökningen avser då bara detta enda system, medan alla andra system produceras i samma mängd som tidigare. Beloppet 300 miljoner kr per år kan alltså inte uppfattas som något annat än en summering av ett antal marginella delkalkyler, där varje delkalkyl avser ett specifikt vapensystem, under "i övrigt lika"-förutsättningar. I synnerhet förutsätts det i varje delkalkyl att all annan produktion, inklusive produktion för export, fortgår som tidigare.

Men i en situation där krigsmaterielexporten totalstoppas gäller inte förutsättningen om "i övrigt lika". Ett totalt stopp för krigsmaterielexporten skulle innebära en radikal förändring i betingelserna för den svenska försvarsindustrin. Vissa företag skulle berövas hälften eller rentav ännu mer av sin avsättning. Det skulle med andra ord inte vara tal om någon marginell förändring, och en större omstrukturering av hela industrin skulle utan tvekan bli resultatet. Hur det skulle påverka FMV:s nota är det mycket svårt att säga något om, eftersom svaret beror på vilken alternativ situation man då förutsätter. Liksom i Hartleys undersökning av effekten av Tornado-projektet måste man ställa frågan: Fördyring (eller besparing) i relation till vilket alternativ?

För att visa hur den beräknade konsekvensen för FMV:s nota av ett totalstopp för krigsmaterielexporten beror på den alternativa, hypotetiska situation som man jämför med, ska därför ett scenario skisseras i vilket notan skulle ha kunnat bli *mindre* i förbindelse med ett stopp för exporten:

Antag att all svensk krigsmaterielexport skulle ha varit avvecklad till 1984 (efter någon övergångsperiod). Detta skulle i så fall ha framkallat en krympning av försvarsindustrin, alltså helt enkelt en nedläggning av ett antal företag i branschen. Vissa vapensystem skulle inte längre ha kunnat tillverkas i Sverige, eftersom enbart FMV:s beställningar inte skulle ha utgjort en tillräcklig bas för att utveckla och producera dem. I det läget skulle det svenska försvaret ha tvingats anskaffa en betydlig del av sin materiel från utländska företag. Vilken effekt skulle detta ha medfört för FMV:s nota?

Möjligen skulle FMV i den situationen ha kunnat göra ganska förmanliga inköp utomlands "från hyllan". FMV skulle helt enkelt ha kunnat utnyttja det förhållande som nämndes tidigare, i avsnitt 4.4, nämligen att marknaden är mycket hård för säljarna. Det är inte utesluttet att FMV:s nota då skulle ha kunnat bli *mindre* än den faktiskt var

1984: Det skulle nämligen eventuellt ha kunnat visa sig vara billigare att köpa standardsystem från utlandet snarare än system med egen profil från svenska företag.

Detta scenario ska givetvis inte uppfattas som en hypotes om att svensk försvarsindustri skulle vara mindre effektiv än utländsk. Någon särskild undersökning av den frågeställningen har inte kunnat göras i samband med denna rapport, men det finns ingen anledning att tro annat än att svensk försvarsindustri ligger på nivå med sina viktigaste utländska konkurrenter vad det gäller effektivitet och konkurrensförmåga (se exempelvis Hellman 1988, sid. 21-22). Vad scenariot säger är uteslutande att man som importör av vapensystem eventuellt kan få priser som är lägre än vad det exporterande landets egna försvar får betala, eftersom det just nu förefaller vara köparens marknad. Det bör också poängteras att den materiel som skulle kunna köpas utomlands på sådana villkor inte uppfyller svenska önskemål om egen profil. Det här skisserade scenariot skulle alltså innebära ett försvar av lägre kvalitet än det som Sverige har i dag.

4.8 Vapensystem där exporten kan reducera FMV:s nota

Från försvarsindustrins sida har det påpekats, att FMV i vissa lägen har kunnat göra mycket fördelaktiga affärer med svenska företag, eftersom dessa kunde förutse exportmöjligheter. Några exempel på sådana affärer ska nämnas här:

Det har sagts från Bofors' sida, att den svenska upphandlingen av robot 70 och haubits 77 har skett till priser som ej givit full kostnads-täckning. Eventuella förluster har kunnat täckas genom exportorder (FOA C 10200-M5, sid. 103; SOU 1988:15, sid. 176-177). Bofors Aero-tronics har upplyst, att FMV fick ett mycket fördelaktigt kontrakt på radion till skolflygplanet SK60 (används även som reservradio till JAS-planet), eftersom företaget räknade med att exportera systemet. På samma sätt har PS-90-radarn kunnat upphandlas på förmånliga villkor av FMV, eftersom utvecklingskostnaderna kunde delas med utländska köpare, enligt vad Ericsson Radar Electronics har meddelat.

Det har vidare påpekats från industrins sida att export av ett system, som tidigare levererats till svenska försvaret, ger billigare reservdelar för FMV, eftersom dessa då kan tas ur den löpande produktionen som ju upprätthålls så länge som systemet exporteras.

Det kan också nämnas, att Volvo Flygmotor har räknat på konsekvenserna av ett stopp för krigsmaterielexporten och därvid kommit fram till följande: Motorerna till JAS-planet blir i så fall i storleksordningen 250 miljoner kr dyrare över perioden fram till år 2000. På samma sätt blir reservdelarna till Draken-motorerna ca 25 miljoner kr dyra-

re under samma period (beloppen avser 1989 års penningvärde). I dessa fall är det uteslutande tal om fördyring på grund av minskning i graden av skalekonomi och inlärn timer.

Besparingen för FMV vid export kan förmodas bli störst för system, som är mycket dyrbara att utveckla och av vilka FMV kommer att anskaffa ett litet antal. Några exempel på sådana system ska nämnas till sist:

JAS-planet skulle uppenbarligen kunna förbilligas i inköp för FMV, ifall det kunde exporteras: Den överslagsmässiga beräkningen i avsnitt 4.3 av styckkostnadsreduktionen vid en fördubbling av serien från 140 till 280 enheter anger ett möjligt utrymme för en prissänkning. Den flygande spaningsradarn PS-890 (som utvecklas av Ericsson Radar Electronics) är ett annat ganska stort projekt, där det svenska försvaret bara kommer att anskaffa ett mindre antal (det är ännu inte helt klart om systemet överhuvudtaget kommer att inköpas). Även här skulle export kunna förbilliga FMV:s inköp. Ett liknande exempel utgörs av elektroniksystem för ytstridsfartyg: Sådana system, som tillverkas i liten serie av Philips Elektronikindustrier, är mycket dyrbara att ta fram. Det har för övrigt redan förekommit en ganska omfattande export av sådana system.

4.9 Avslutning om priseffekten

De viktigaste resonemangen i detta kapitel kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Det har inte varit möjligt att framlägga några kalkyler över konkreta besparingar för FMV i förbindelse med export av enskilda vapensystem. Anledningen till detta är att det inte har varit möjligt att få fram kalkyldata, på grund av de svårigheter i förbindelse med datainsamling som har nämnts i de föregående avsnitten.

Det har dock påpekats från industrins sida, att FMV i vissa fall har kunnat ingå fördelaktiga avtal, eftersom det har funnits exportmöjligheter. Det finns ingen anledning att betvivla detta. Samtidigt finns det kanske också fall, där exporten inte har gynnat FMV, eftersom exportmarknaden helt enkelt har varit alltför pressad, som det påpekades i avsnitt 4.4.

2. Det har heller inte varit möjligt att förelägga någon kalkyl av konsekvenserna för FMV:s nota av ett totalförbud för vapenexporten. Här är orsaken dock inte svårigheter med datainsamling, utan en helt annan: En sådan kalkyl måste nämligen bygga på förutsättningar om vad som i så fall skulle inträffa, alltså hur den svenska försvarsindustrin och det svenska försvaret skulle agera i den situationen (som ju är radikalt annorlunda än dagens situation). Sådana förutsättningar skulle utgöra ren spekulat ion, och därför skulle kalkylresultatet också bli spekulativt.

I direktiven till den särskilda expertgruppen ingår det, att en beräkning ska företas av hur en vapenexport från Sverige påverkar försvarskostnaderna (se avsnitt 1.1 för den fullständiga formuleringen). Med försvarskostnaderna måste väl närmast avses FMV:s nota. Någon sådan beräkning torde alltså inte vara möjlig att genomföra.

3. Om man ändå skulle våga sig på att spekulera över vad som skulle hända i en situation där vapenexporten totalförbjuds, kan man inte utesluta att FMV:s nota i så fall skulle *minska*. Ett sådant scenario antydde i avsnitt 4.7. Så länge som den svenska försvarsindustrin kan upprätthållas har FMV optionen att upphandla svensk materiel. Denna option önskar det svenska försvaret utnyttja, eftersom man bara på det viset kan få vapensystem som är utformade efter egna önskemål. Ifall exporten förbjuds, kan stora delar av försvarsindustrin däremot antas försvinna, och i så fall har det svenska försvaret givetvis inte längre optionen att i samma utsträckning köpa svenska vapensystem. I stället måste FMV då köpa från utlandet. I det läget skulle det alltså kunna visa sig, att inköp "från hyllan" av utländska standardsystem faktiskt är billigare än inköp av system med egen profil från svenska leverantörer. Den eventuella minskningen av FMV:s nota skulle i så fall uppnås till priset av en sänkning av försvarets materielkvalitet.

Det har givetvis inte i förbindelse med skrivandet av denna rapport varit möjligt att undersöka internationella priser på vapensystem i relation till priser på motsvarande svenska system. Från publicerade källor får man dock ett intryck av att det är ganska kostsamt för ett land att utveckla och tillverka egna vapensystem (med eller utan export), jämfört med att importera. Man kan exempelvis hänvisa till Österrike, som nyligen har beslutat anskaffa pansarvärnsroboten 56 Bill, efter val mellan detta system och ett franskt system. Man kan livligt föreställa sig, att Österrike i detta läge måste ha haft goda möjligheter att spela ut Bofors mot den franska leverantören, särskilt som både Frankrike och Sverige betraktar försvarsindustrin som viktig för säkerhetspolitiken och därför önskar skaffa beläggning för att kunna bibehålla denna industri.

4. Det sades i inledningen till detta kapitel att vapenexportens bidragseffekt har större principiell betydelse än priseffekten. Som grund för detta påstående angavs det, att argument såsom alliansfrihet, kris-situationer, egen försvarsprofil och sekretess förefaller ha större vikt i officiella uttalanden om försvarsindustrin än FMV:s nota. Till detta kan nu läggas ytterligare en omständighet som pekar i samma riktning, alltså att bidragseffekten är viktigare än priseffekten: Även om exporten av *enskilda system*, isolerat sett och på marginalen, säkert kan förbilliga FMV:s inköp, behöver inte det samma gälla för *hela* exporten. Om exporten i sin helhet stoppas skulle försvarsindustrin krympa, varvid FMV skulle tvingas att upphandla från utländska försvarsindustri-företag, vilket i sin tur möjligen skulle leda till en *mindre* nota. Ett sådant scenario är visserligen hypotetiskt och spekulativt, men det visar

ändå att det inte är så helt självklart vilken effekt den *totala* vapenexporten har på FMV:s nota.

I diskussioner av ekonomiska motiv till vapenexport bortses det inte sällan från bidragseffekten. I stället sägs det bara att det "försvarsekonomiska motivet" till en export är att förbilliga den egna vapenupphandlingen (så exempelvis i Hagelin 1988, sid. 161). Det följer av den föregående diskussionen att ett sådant påstående är missvisande, eller i varje fall ofullständigt. För Sveriges del råder det ganska bred politisk enighet om det önskvärda i att ha en egen försvarsindustri, för att få tillgång till vapensystem framtagna efter egna specifikationer, med acceptering av de extra kostnader som en sådan politik eventuellt kan medföra. Utländska standardsystem bedöms inte uppfylla de svenska kraven på kvalitet, sekretess och egen profil. Vapenexporten gör det möjligt att upprätthålla försvarsindustrin och utgör därför en förutsättning för den säkerhetspolitiska modell som landet har valt. Denna omständighet utgör ett mer väsentligt motiv till den svenska vapenexporten än omtanken om FMV:s nota. Men det är bara ett annat sätt att säga att bidragseffekten är viktigare än priseffekten.

5 Om vapenexportens betydelse under kommande år

5.1 Företagens beläggningssituation och exportberoende

I detta kapitel diskuteras varje företags beläggningssituation, som bakgrund till ett försök att förutsäga graden av exportberoende framöver (divisionen för krut och kemi vid FFV Ordnance utelämnas dock, eftersom den är ganska liten). Därefter diskuteras två tendenser, som medför att exportens betydelse kan komma att minska. Eftersom avsnitt 5.1 är ganska långt, har det försetts med underrubriker för de olika kategorierna av företag. Avsnittet bygger på information inhämtad vid företagsbesök och från affärspress och årsredovisningar.

Företag som tillverkar vapensystem och ammunition

Bofors har problem i pjäsdivisionen: Utvecklingsarbetet med stridsfordon 90 kommer så småningom att ta slut. Därefter finns det ingen svensk beställning på pjäsutveckling. *Indienorden* på fälthaubits 77 har gett god beläggning i produktionen, men denna beläggning avtar snabbt. Man räknar därför med en personalreduktion i storleksordningen 500 anställda. Leveranser av stridsfordon 90 till FMV förutses starta under första hälften av 90-talet.

Ammunitionsdivisionen har god beläggning i produktionen just nu på grund av *Indienorden*. Efter denna order avser man även här dra ner, med ca 300 anställda. Planerade beställningar från det svenska försvaret fyller endast en mindre del av produktionskapaciteten.

På utvecklingssidan inom robotdivisionen har man för närvarande studieuppdrag från FMV avseende luftvärnsrobot 703 och bataljonsluftvärn. Här behövs ytterligare utvecklingsuppdrag för att bevara kompetensen. På produktionssidan har man en god basbeläggning för de närmaste åren, bl. a. avseende leveranser av robot 90 och pansarvärnsrobot 56 Bill till FMV. Man har fått en beställning på luftvärnsrobotsystem RBS 70 från Norge. Man har nyligen fått en beställning på Bill från Österrike och hoppas även exportera samma system till USA.

Enligt *Bofors* finns det inga förutsättningar att behålla kompetenserna inom företagets basområden om verksamheten enbart måste baseras

på förutsedda FMV-beställningar. Det är därför helt klart, att Bofors i mycket hög grad är beroende av att kunna exportera även under kommande år. Det är tänkbart, att detta beroende kommer att öka. I årsredovisningen för Nobel Industrier 1987 står det sålunda: "Möjlighet till export i nuvarande omfattning bedöms nödvändig för att Bofors ska kunna vidmakthålla utvecklings- och produktionsresurser på en för bolaget och svenska försvaret acceptabel nivå" (sid. 13). I årsredovisningen för 1988 har de första orden i denna mening ändrats så här: "Möjlighet till en betydande export är nödvändig ..." (sid. 16).

FFV Ordnance har för närvarande god beläggning i produktionen i grovkaliberdivisionen på grund av stora exportorder (av pansarskott AT4 till USA och minor till Holland och Västtyskland). Som en följd av dessa order har arbetsstyrkan expanderat. När leveranserna är avslutade, kommer en redan vid ordertillfällena förutsedd nerdragning av personalen att genomföras. Grovkaliberdivisionen är i mycket hög grad beroende av export, och detta beroende kommer att kvarstå.

Finkaliberdivisionen har en viss basbeläggning säkrad under de kommande 10 åren, genom en FMV-beställning på automatkarbinen AK5. Divisionen har en ganska liten exportandel. Den fungerar dock som underleverantör till grovkaliberdivisionen av övningsvapen och -ammunition, som sedan exporteras. Företaget har påpekat, att denna indirekta export har stor betydelse för divisionens lönsamhet.

Undervattensvapendivisionen utvecklar för närvarande delsystem till framtida torpeder, delvis med utländsk finansiering. Leverans och underhåll av torpeder pågår både för svenska marinen och för exportkunder. Divisionens exportberoende stiger i takt med minskade beställningar från det svenska försvaret.

FoU-verksamheten i finkaliberdivisionen är ganska liten. I de båda andra divisionerna är den mer omfattande. Utvecklingsuppdragen till dessa divisioner från det svenska försvaret har minskat. För att kompensera för detta måste företaget satsa på ökad egenfinansiering av utvecklingsarbetet, vilket innebär ett ökat exportberoende framöver.

Saab Missiles kommer inte att kunna behålla sin utvecklingskompetens, om man inte mycket snart får ett utvecklingsuppdrag på en robot till JAS 39 Gripen. Det skulle i så fall vara tal om antingen en jaktrobot eller en attackrobot. ÖB har uttalat, att det blir alltför dyrt att utveckla en svensk jaktrobot och har därför förordat en attackrobot (ÖB 89-92, sid. 84). Försvarsministern önskar tills vidare hålla frågan öppen (Prop. 1988/89:80, sid. 42).

På produktionssidan har Saab Missiles under några år framåt en god basbeläggning med leveranser av robot 15 i olika versioner, till FMV och på export. Företaget säger sig behöva utvidga exporten och utvecklingssamarbetet med utländsk industri under kommande år.

Företag som tillverkar vapenbärare

I *Saab Flygdivisionen* pågår utvecklings- och typarbetet på JAS 39 Gripen. Efter utvecklingen av den första versionen av planet uppstår det under några år på 90-talet en svacka i utvecklingsavdelningen, tills arbetet på den senare versionen 39C eventuellt kan påbörjas. Som redan nämnts i avsnitt 3.3, kan denna svacka antingen överbryggas genom att man konstruerar en tvåsitsig version 39B (vilket i sin tur skulle möjliggöra export av JAS-planet), eller genom att man satsar på ett civilt flygplansprojekt i kombination med studieuppdrag avseende kommande flygplanssystem och tidigareläggning av utvecklingen av JAS 39C (Flygind 88, sid. 62).

På produktionssidan pågår leveranser av den sista versionen av Viggen t. o. m. 1990. Därefter uppstår en svacka, tills dess att serieleveranserna av JAS 39 Gripen ska börja (efter 1992). Denna svacka kan eventuellt i någon grad kompenseras genom tillverkning av det civila planet 340. Leveranserna av renoverade Draken-plan till Österrike avslutas under 1989.

I förbindelse med att JAS-projektet har fördröjats har export nämnts som en möjlighet för Saab Flygdivisionen (och Ericsson Radar Electronics) att kompensera förlusterna på utvecklingsarbetet och den första delserien och ge FMV ett lägre pris per plan i den andra delserien. Möjliga exportmarknader är Danmark, Finland, Norge, Schweiz och Österrike, som ska ersätta inemot 200 plan före år 2000 (Saab-Scania årsredovisning 1988, sid. 32).

Karlskronavarvet har ett utvecklingsuppdrag på en testrigg (sidokölssvävare) för en kommande generation av ytstridsfartyg. Produktionen är belagd under de närmaste åren med ett minröjningsfartyg och fyra kustkorvetter. Det är oklart vilka beställningar som därefter kan tänkas komma från FMV. Företaget har för närvarande inga exportbeställningar.

Kockums Marine sysslar med utvecklingsarbete i förbindelse med Australienordern och med nästa svenska generation av ubåtar (A19-serien). Fortsatt utveckling av Stirling-motorn pågår också. Dessa nu pågående utvecklingsaktiviteter avtar mot mitten av 90-talet. På produktionssidan arbetar man med de två sista ubåtarna i A17-serien. I orderboken ingår vidare deltillverkning av en ubåt till Australien. Som nämnts i avsnitt 3.3 renoverar man även järnvägsvagnar för SJ:s räkning. SJ-uppdraget kommer att pågå i några år till och hjälper till att belägga produktionskapaciteten fram till produktionsstarten för A19-serien. För att utfylla utvecklings- och produktionskapaciteterna under 90-talet skulle företaget gärna vilja ta hem ytterligare en exportorder. Malaysia och Kanada har nämnts som tänkbara kunder.

Under våren 1989 har det diskuterats en sammanslagning av produktionsavdelningarna vid Karlskronavarvet och Kockums Marine. Med

andra ord skulle ubåtar och ytstridsfartyg tillverkas vid ett och samma varv (eventuellt i Karlskrona; konstruktionskontoret för ubåtar skulle i vilket fall som helst ligga kvar i Malmö). Chefen för marinen har uttalat, att ett enda, sammanslaget örlogsvarv skulle kunna få tillräcklig beläggning med enbart beställningar från svenska marinen (Dagens Nyheter 89-03-17). I så fall skulle export alltså inte bli nödvändig.

Hägglunds Vehicle har problem liknande dem vid Bofors' pjäsdivision: Utvecklingsarbetet med stridsfordon 90 tar slut om några år. Därefter finns det inget ytterligare utvecklingsuppdrag. Vad det gäller produktionskapaciteten, kan exportleveranser av bandvagn 206 fortsätta ytterligare tre eller fyra år. Under dessa år kommer bandvagnsexporten att svara för en mycket stor del av den totala faktureringen. En seriebeställning på stridsfordon 90 kan komma om något år, och produktionen kan förväntas pågå till ca år 2000 (FMI 2000, sid. 72). Vad som är kritiskt för Hägglunds är inte så mycket exporten som hur det går med FMV:s beställningar efter stridsfordon 90: Ifall det därefter inte ska utvecklas någon "stridsvagn 2000" kommer Hägglunds Vehicle möjligen inte att kunna överleva.

Företag som tillverkar försvarselektronik

SATT uppger, att beläggningen är god, både i utvecklings- och produktionsavdelningen (SATT årsredovisning 1987, sid. 2). Företaget har avslutat produktionen av radarvarnare till den sista versionen av Viggen. Man ska senare påbörja produktionen av varnare till JAS 39 Gripen. I svackan däremellan utför man uppdateringar av eldledningssystem för luftvärn för utländska kunder. Företaget säger sig inte vara särskilt beroende av export. Anledningen till detta skulle kunna vara, att en del av företagets produkter (flygburna motmedel och varnare) måste tillverkas inom landet på sekretessgrunder, och detta ger en garanti för FMV-beställningar i viss omfattning. På samma grunder, alltså sekretess, är det för övrigt uteslutet att exportera motmedel och varnare som används av det svenska flygvapnet.

Bofors Aerotonics tillverkar flygradioutrustning och optisk utrustning (sikten till pjäser och stridsfordon). Den framtida beläggningen avser bl. a. radioutrustning till JAS 39 Gripen och sikten till stridsfordon 90. Svackorna mellan svenska beställningar fylls ut med export. Företaget är mycket beroende av att kunna exportera (en del av exporten sker dock i form av underleveranser till moderföretaget Bofors och syns därför inte i tabell 5).

Som medlem i IG JAS utvecklar *Ericsson Radar Electronics* radar, presentationsutrustning och datorer för JAS 39 Gripen. För att upprätthålla kompetensen på radarsidan krävs det, att Ericsson får utveckla den flygburna spaningsradarn PS-890 (Flygind 88, sid. 57). I den nuvarande ekonomiska situationen är det dock ovisst, om och när ett sådant

system kan beställas. Ericsson utvecklar även olika typer av stridsledningssystem, delvis i konkurrens med Philips Elektronikindustrier. Ett stort sådant projekt är STRIC90 för flygvapnet (detta system kommer dock eventuellt att utvecklas i samarbete med Philips Elektronikindustrier).

På produktionssidan i Ericsson Radar Electronics handlar det framöver bl. a. om svenska beställningar på radar till JAS-planet och PS-90-radar. Företaget är mycket beroende av export. Exporten består bl. a. av olika slags radarsystem (exempelvis Giraffe).

Philips Elektronikindustrier kommer, som redan nämnts, eventuellt att utveckla stridsledningssystemet STRIC90 tillsammans med Ericsson Radar Electronics (en annan möjlighet är att Philips Elektronikindustrier får utveckla detta system själv, utan samarbete med Ericsson). Man levererar under kommande år fartygselektroniksystem till de nya svenska kustkorvetterna. Man har även en del exportorder på sådana system, bl. a. till Danmark och Finland. Företaget är också intresserat av att få leverera sådana system till Australien och Nya Zeeland, som planerar en ny serie av fregatter (Dagens Nyheter 89-08-03). Anledningen till detta är dels att fartygselektroniksystemen är mycket dyra att ta fram (utvecklingskostnaderna är alltså mycket höga), dels att de bara framställs i små serier. Genom export kan man reducera styckpriset och därigenom bli konkurrenskraftig.

Saab Instruments och *Saab Training Systems* har en god beläggning för de närmaste åren. Dessa två dotterbolag till Saab-Scania Combitech är mycket beroende av att kunna exportera. Utvecklingsarbetet inom Saab Instruments finansieras till ganska stor del av utländska kunder. Exportberoendet kommer att öka i framtiden, enligt företaget.

Företag som sysslar med flygmotorer och flygunderhåll

Volvo Flygmotor kan bevara sin utvecklingskompetens på flygmotorområdet genom typförbättring på Viggen-motorn RM8 och typarbete och typförbättring på Gripen-motorn RM12, åtminstone om RM12 senare utrustas med elektroniskt motorreglersystem och vidareutvecklas för ökad dragkraft (Flygind 88, sid. 43-44 och 56-57). Hur det går med kompetensen på robotmotorområdet beror på kommande beslut om jaktrobot till JAS 39 Gripen.

På produktionssidan har man en svacka efter avslutningen av serieleveranserna av RM8 till Viggen, tills dess att RM12 till JAS-planet ska börja levereras. Denna svacka kan till viss del klaras genom civil verksamhet (Volvo Flygmotor årsredovisning 1988, sid. 3). Därutöver tillverkas reservdelar till Draken-motorn RM6 (bl. a. för export) och till RM8.

Volvo Flygmotor har stor export av civila flygmotorkomponenter. Den militära exporten (både krigs- och försvarsmateriel) är däremot

inte så omfattande. Företaget uppger att det skulle kunna fortleva utan nämnvärd militär export, men i så fall skulle FMV få betala högre priser för flygmotorer och reservdelar (jämför också avsnitt 4.8).

FFV Aerotech utför underhåll på flygelektronik, -motorer och -mekanik. Detta underhåll utförs till största delen för FMV:s och svenska flygvapnets räkning. Dock utförs även underhåll på Draken-plan för Danmark, Österrike och Finland. Man har vidare vissa produkter som exporteras, såsom provningsutrustningar, spaningskapslar och flygstridshjälm. Som helhet är *FFV Aerotech* inte särskilt beroende av export av försvarsmateriel.

5.2 Sammanfattning om företagens exportberoende

Efter denna genomgång kan man ordna försvarsindustriföretagen i två grupper, efter graden av exportberoende under kommande år. Därvid betyder "stort eller mycket stort exportberoende" en försvarsmateriel-exportfakturerings på mer än 50% av den totala faktureringen. Den följande gruppindelningen bör också jämföras med tabell 5, som visar företagens export i procent av total fakturering.

Företag med stort eller mycket stort exportberoende:

Bofors, alla tre divisionerna
FFV Ordnance, grovkaliber och undervattensvapen
Häggglunds Vehicle
Bofors Aerotronics
Ericsson Radar Electronics
Philips Elektronikindustrier
Saab Instruments och Saab Training Systems

Företag med obetydligt eller måttligt exportberoende:

FFV Ordnance, finkaliber
Saab Missiles
Saab Flygdivisionen
Karlskronavarvet
Kockums Marine
SATT
Volvo Flymotor
FFV Aerotech

Denna uppställning bekräftar bara vad som redan tidigare är känt, nämligen att de stora företagen Bofors, FFV Ordnance, Philips Elektronikindustrier och Ericsson Radar Electronics också fortsättningsvis måste exportera i avsevärd omfattning för att kunna överleva. Men detsamma gäller alltså även för de mindre företagen Häggglunds Vehicle, Bofors Aerotronics, Saab Instruments och Saab Training Systems. Detta tyder på att försvarsmaterielexporten måste fortsätta i samma utsträckning som under de senaste åren, eller rentav i större utsträckning, eftersom flera av företagen har antytt ett ökande exportberoende.

5.3 Otillräckliga FMV-beställningar och omstrukturering av industrin

Även om vissa företag har antytt en ökande exportandel, så finns det dock andra tendenser som kan komma att reducera försvarsmaterielexporten. Den första har att göra med det svenska försvarets ekonomiska situation. Som bekant har anslagen för materielanskaffning inte vuxit i takt med kostnaderna för att ta fram nya vapensystem. Det svenska försvaret saknar pengar till åtskilliga önskvärda utvecklingsprojekt. FMV:s beställningar kan komma att belägga allt mindre delar av företagens kapaciteter.

En konsekvens av detta är att vissa typer av materiel inte längre kommer att kunna utvecklas för det svenska försvarets räkning. Svenska företag kan i så fall knappast utveckla sådan materiel uteslutande för export, med finansiering från utländska kunder. Anledningen till detta är att export normalt förutsätter en tidigare, eller i varje fall samtidig, beställning från FMV. Det har i många sammanhang framhållits, att en sådan beställning är mycket väsentlig som referens vid en exportaffär (se exempelvis Ds I 1982:1, sid. 127; FFV årsredovisning 1988, sid. 9). Om denna referens saknas, blir det mycket svårare att exportera.

I förlängningen av en sådan tendens blir det inte möjligt att upprätthålla hela vår nuvarande försvarsindustri, på grund av otillräckliga beställningar både från FMV och från exportkunder. Detta kan i så fall leda till en omstrukturering av industrin, alltså helt enkelt en delvis nedläggning. Det skulle rentav kunna bli tal om att avveckla mycket stora delar av den nuvarande industrin. Den kvarvarande delen skulle i så fall syssla med viss begränsad tillverkning (ammunition av enklare slag och försvarselektronik) samt med underhåll av olika vapensystem.

Det är uppenbart, att den framtida vapenexporten beror på storleken på den kvarvarande industrin: Om industrin minskar i omfattning kommer säkert också exporten att minska. Å andra sidan beror industrins möjligheter att överleva på vad som är realistiskt att förvänta i form av FMV-beställningar och möjlig export. Exportfrågan hänger därför ihop med strukturfrågan. Man kan förmoda att den sittande försvarskommittén får anledning att behandla dessa två frågor i ett sammanhang.

Även i en situation, där mycket stora delar av den nuvarande försvarsindustrin nedläggs, kommer dock vapenexporten att spela en viss roll: I en sådan nedläggningssituation kommer Sverige att få importera vapensystem i stor omfattning. Det anses vara en förutsättning för att få köpa avancerade vapensystem att man själv har något eller några intressanta system att erbjuda på export. Detta talar för att man även under ett nedläggningsscenario skulle behålla någon tekniskt avancerad, relativt avgränsad del av försvarsindustrin, för att ha någon typ av avancerad materiel (eller kanske snarare teknologi) att byta mot sådana

system som måste importeras. Ubåtar och torpeder har nämnts som en sådan tekniskt avancerad del av försvarsindustrin som skulle behållas även under ett nedläggningsscenario: De utgör specialiteter, där Sverige är internationellt framstående, samtidigt som kompetenserna i bäge fallen kan upprätthållas med relativt begränsad personal.

5.4 Teknologioverföring i stället för export

Den andra tendensen, som gör att den svenska försvarsmaterielexporten kan komma att minska i omfång framöver, har att göra med att den internationella handeln med vapensystem i viss utsträckning håller på att skifta karaktär. I stället för handel med materiel är det nu i tilltagande grad tal om teknologioverföring. Denna tendens har noterats i den internationella litteraturen; se exempelvis Louscher och Salomone 1987, sid. 8; Todd 1988, sid. 11-12. Teknologioverföring kan i detta sammanhang betyda olika saker, såsom samproduktion, licenstillverkning och gemensamt utvecklingsarbete (se Neuman 1985 för en översikt över olika typer av offset i förbindelse med internationell handel med försvarsmateriel).

Kockums Marines Australienorder utgör ett mycket typiskt exempel på den här nämnda tendensen. Av en total beställning på sex ubåtar till ett värde av över 15 miljarder kr ska Kockums Marine utföra utvecklings- och konstruktionsarbete och därutöver produktion av del av en enda ubåt, alltsammans till ett värde av 1,2 miljarder (Kockums Marine årsredovisning 1987, sid. 3). Uppenbarligen handlar det väsentligen om teknologioverföring snarare än om export av materiel som tillverkas i Sverige.

Liknande exempel är lätta att hitta i andra företag inom försvarsindustrin: Karlskronavarvet levererade 1986 ett skrov i GRP-sandwich till danska marinens nya fartygstyp Standard Flex 300. Danskarna avser därefter själva bygga ett ganska stort antal fartyg av samma typ vid Aalborg Vaerft A/S. Även denna exportaffär avser alltså teknologioverföring snarare än leverans av materiel.

Hägglunds Vehicle har nyligen fått en stor order på bandvagnar till Kanada. Tillverkningen ska dock till betydande del ske i Kanada (ASEA årsredovisning 1988, sid. 15). FFV Ordnance levererar nu pansarskottet AT4 till USA, men senare ska Honeywell svara för vidareutveckling och licenstillverkning (FFV årsredovisning 1986, sid. 13).

Denna tendens, alltså att exporten mer kommer att bestå av teknologioverföring och mindre av fysiska produkter, har uppmärksamats i flera av försvarsindustriföretagen (några av företagen känner sig dock inte berörda av en sådan utveckling). Den påverkar omfattningen av exporten på två sätt. För det första blir exportvärdet mindre, genom att tillverkningen till stor del sker i importlandet. För det andra minskar

företagens möjligheter att överleva genom att exportera (och i så fall reduceras exporten genom att vissa företag eventuellt faller bort): Utvecklingsavdelningarna kan möjligen beläggas genom konsultuppdrag av typen Kockums Marines Australienorder, men inte produktionsavdelningarna. Men eftersom en utvecklingsavdelning måste drivas i kontakt med en pågående produktion, är det på sikt kanske inte ens möjligt att upprätthålla utvecklingskompetensen genom den sortens konsultuppdrag.

6 Sammanfattning

Denna rapport har diskuterat två företagsekonomiska effekter av en svensk vapenexport, bidragseffekten och priseffekten. Benämningen bidragseffekt uttrycker att exporten ger ett täckningsbidrag till att betala för upprätthållande av försvarsindustrin. På säkerhetspolitiska grunder önskar landet upprätthålla en försvarsindustri, som kan utveckla och tillverka en stor del av försvarets vapensystem. Men om man önskar upprätthålla en nationell försvarsindustri, måste den vara större än vad som kan beläggas med beställningar enbart från det svenska försvaret. Exporten ger ett bidrag till att täcka kostnaderna för industrins upprätthållande. Det har visats i kapitel 2 att detta bidrag är mycket stort, vilket bara är ett annat sätt att säga att exporten är mycket viktig, ifall industrin ska kunna bevaras. Dock är inte hela industrin lika beroende av att exportera. Vissa företag kan överleva med obetydlig export eller rentav utan någon någon export alls. Andra företag är däremot i mycket hög grad beroende av att exportera och skulle inte kunna överleva i sin nuvarande form, ifall exporten totalstoppas. De enskilda företagens situation har beskrivits i kapitel 5.

En intressant fråga i sammanhanget är om civil produktion skulle kunna vara ett alternativ till försvarsmaterielexport. Är det med andra ord möjligt att ha FMV:s beläggning i botten och genom civil produktion skaffa den ytterligare kostnadstäckning som behövs för att upprätthålla industrin? Om det vore möjligt, skulle exporten kunna reduceras, men försvarsindustrin skulle ändå kunna bibehållas. Det har påpekats i kapitel 3 att civil produktion bara kan utgöra ett marginellt alternativ till export. Det är alltså knappast möjligt att i större skala ersätta försvarsmaterielexporten med civil produktion. Även här föreligger det dock skillnader från företag till företag. Inom flygområdet och i någon grad elektronikområdet förekommer det således att försvarsindustriella resurser utnyttjas för civil verksamhet.

Priseffekten diskuterades i kapitel 4. Den har att göra med de priser, som FMV får betala vid leverans av vapensystem till svenska försvarsindustriföretag. Hur påverkas FMV:s nota av att företagen exporterar? Exporten leder ju till längre serier, vilket skulle kunna innebära lägre kostnader per styck och därigenom lägre priser för FMV. För vissa

enskilda vapensystem, som betraktas isolerat, vinner FMV säkert på att samma system kan exporteras.

Det är däremot inte möjligt att säga något bestämt om vad som skulle hända med FMV:s nota, ifall hela exporten stoppas. I så fall skulle nämligen försvarsindustrin omvandlas ganska radikalt, och vissa företag skulle inte kunna leva vidare i sin nuvarande form. FMV skulle då få köpa en stor del av försvarsmaterielen från utlandet. Hur det skulle påverka FMV:s nota kan man egentligen bara spekulera över. Att vapenexporten skulle förbilliga FMV:s inköp är dock inte det viktigaste företagsekonomiska argumentet för en sådan export. Viktigare är, att vapenexporten utgör en nödvändig förutsättning för den svenska säkerhetspolitiken, som går ut på att Sverige ska ha en egen försvarsindustri som kan utveckla och tillverka större delen av försvarets vapensystem. Utan export skulle industrin inte kunna upprätthållas, och landet skulle då tvingas revidera sin säkerhetspolitik. Om vapenexporten sedan också resulterar i lägre priser för FMV så är det givetvis utmärkt, men det är ändå av mindre betydelse än upprätthållandet av den försvarsindustriella kapaciteten. Priseffekten är alltså rent principiellt mindre viktig än bidragseffekten.

Till sist (i slutet av kapitel 5) har det nämnts, att det finns tendenser som skulle kunna tyda på att försvarsmaterielexporten kommer att reduceras framöver. Den första av dessa tendenser har att göra med att FMV:s möjligheter att lägga ut utvecklingsuppdrag hos den svenska försvarsindustrin förefaller att minska. Vissa typer av system kommer kanske inte längre att kunna utvecklas i Sverige i framtiden (i så fall skulle det betyda ett partiellt uppgivande av den hittills förda säkerhetspolitiken som ju går ut på att större delen av materielen ska utvecklas och tillverkas inom landet). En sådan tendens kan leda till att exporten också minskar, eftersom företagen kommer att sakna de nödvändiga FMV-referenserna i sin marknadsföring utomlands. Den andra tendensen är att vapenexporten i någon utsträckning håller på att skifta karaktär: Det blir i mindre grad tal om fysisk export och i högre grad om teknologiöverföring. Detta kan också komma att reducera volymen på exporten.

Det är alltså inte otänkbart att den svenska vapenexporten kan minska under kommande år, även utan en skärpning av riktlinjerna för tillståndsgivning för krigsmaterielexport.

7 Summary

This report discusses two industry-level effects of Swedish arms exports, the contribution effect and the price effect. The designation contribution effect expresses the fact that arms exports provide a contribution to the costs associated with maintaining the arms industry. For reasons related to national security, Sweden wishes to maintain an arms industry capable of developing and producing a substantial portion of the country's weapons systems. But if an arms industry is to be maintained, its capacity must be greater than what can be filled up with orders from the Swedish armed forces only. Exports provide a contribution to covering the costs for maintaining the industry. As shown in Chapter 2, this contribution is substantial. This is only another way of saying that exports are very important for the viability of the arms industry. However, all firms in the industry are not dependent on exports to the same degree. Some firms could survive with small exports, or maybe even no exports at all. Some other firms are highly dependent on exports and would not be able to survive as they exist today, if exports were to be totally stopped. Each individual firm's situation is discussed in Chapter 5.

An interesting question in this connection is whether civil production could be an alternative to arms exports. In other words, is it feasible to have Swedish orders for weapons systems as a base-load and fill up the rest of the capacity in the industry through civil production, thus covering the costs of maintaining the industry? If this were feasible, exports could be reduced, but the industry could still survive. As discussed in Chapter 3, civil production can at most constitute a marginal alternative to exports. Hence, it is not possible to replace arms exports through civil production, except to a limited extent. However, there are differences from firm to firm here, too. In the aviation and to some extent the electronics fields, there are instances of utilization of military-industrial resources and capacities for civil production.

Chapter 4 discusses the price effect. It has to do with the prices which the Defence Materiel Administration of Sweden (FMV) has to pay when purchasing weapons systems from the Swedish arms industry. How is the bill to FMV affected by exports? Exports result in longer

production runs. This could in turn result in a smaller bill to FMV. If one considers a weapons system on an individual basis (i. e., deliveries to FMV and foreign buyers of all other systems are assumed to remain unchanged), then there is certainly some cost reduction to FMV in some cases, if the system can also be exported.

On the other hand, it is not possible to say much about what would happen to FMV's bill if total arms exports were to be stopped. If so, there would be a rather radical restructuring of the industry. Certain firms would be unable to survive. In such a situation, FMV would have to purchase a substantial portion of the weapons systems required by the Swedish defence forces from abroad. How that would affect FMV's bill (in other words: would Swedish defence costs increase or decrease?) is really a matter of guesswork.

However, the most important economic argument in favour of arms exports is not that such exports reduce Swedish defence costs. A more important argument is that arms exports are a necessary condition for the Swedish defence and security policy, which calls for an independent national arms industry capable of developing and producing most of the weapons systems required by the Swedish defence forces. It is not feasible to keep and maintain the arms industry without exports, and Sweden's defence and security policy would have to be revised in a no-export situation. If arms exports result in a smaller bill to FMV, then that is of course excellent, but it is in any case less important than maintaining the country's military-industrial capacity. In other words, the price effect is less important than the contribution effect, as a fundamental reason for arms exports.

At the end of the report (last pages of Chapter 5) it is pointed out that there are tendencies which indicate that arms exports may be reduced in the future. The first of these tendencies has to do with the fact that there may be a reduction in the number of systems development contracts that FMV can award to the Swedish arms industry. It may no longer be financially feasible to develop certain types of systems within the country (if so, that would mean partially abandoning the policy of developing and producing within Sweden most of the weapons systems required by the Swedish armed forces). This tendency may reduce exports, since it is difficult to sell arms abroad without being able to point to purchases of the same systems by the Swedish defence forces (i. e., previous Swedish purchases constitute an important sales argument). The second tendency is that arms exports are gradually changing in character: Physical exports are involved to a lesser extent. Rather, it is increasingly a question of technology transfer. This may also reduce the volume of arms exports.

Hence, it is conceivable that Swedish arms exports may decrease in coming years, even without a formal strengthening of the rules governing permits for such exports.

Litteratur

1. Regeringens propositioner

- | | |
|-------------------|--|
| Prop. 1979/80:115 | Lån till Saab-Scania AB och Volvo Flygmotor AB m. m. |
| Prop. 1981/82:102 | Säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling. |
| Prop. 1985/86:120 | Vissa varvsfrågor m. m. |
| Prop. 1988/89:80 | Verksamhet och anslag för det militära försvaret m. m. under budgetåret 1989/90. |

2. Statens offentliga utredningar

- | | |
|-------------|---|
| SOU 1983:12 | Former för upphandling av försvarsmateriel. |
| SOU 1984:62 | Med sikte på nedrustning. |
| SOU 1985:43 | Med sikte på nedrustning. Del 2. |
| SOU 1987:9 | Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. |
| SOU 1988:15 | Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. |

3. Departementsstenciler

- | | |
|--------------|---|
| Ds Fö 1980:3 | Materiel till försvaret. |
| Ds I 1982:1 | Civil produktion i försvarsindustrin. |
| Ds I 1983:1 | Civil produktion i försvarsindustrin genom teknikupphandling. |
| Ds 1988:19 | En politik för nedrustning och utveckling. |

4. Övrigt officiellt tryck

- | | |
|----------------|--|
| FöU 1986/87:11 | Försvarsutskottets betänkande om totalförsvarets fortsatta utveckling. |
| Dir. 1988:41 | Utredning om krigsmaterielexporten. |
| FMI 2000 | Försvarsmaktsidé 20-hundra (Överbefälhavaren). 1988. |
| ÖB 89-92 | Programplan ÖB 89-92. 1988. |

5. Övriga svenska rapporter

- IVA 231 Teknik, industri och försvar inför 90-talet.
IVA-meddelande 231, Stockholm 1981.
- FOA C 10200-M5 Svensk försvarsindustri. FOA, Huvudavdel-
ning 1, 1982.
- Flygind 88 Flygindustriutredning 1988. FMV.

6. Övriga referenser

- Agrell, Wilhelm: Vetenskapen i försvarets tjänst. Lund: Lund Universi-
ty Press, 1989.
- Congressional Budget Office: Foreign Military Sales and U. S. Wea-
pons Costs (stencilrad rapport). Washington: Congress of the Uni-
ted States, 1976a.
- Congressional Budget Office: Budgetary Cost Savings to the Depart-
ment of Defense Resulting from Foreign Military Sales (stencilrad
rapport). Washington: Congress of the United States, 1976b.
- Dörfer, Ingemar: System 37 Vigen. Oslo: Universitetsforlaget, 1973.
- Edmonds, Martin: The Domestic and International Dimensions of Bri-
tish Arms Sales, 1966-1978. Sid. 68-100 i Cindy Cannizzo (utgivare):
The Gun Merchants. New York: Pergamon Press, 1980.
- European Trade Union Institute: Disarmament and the Conversion of
Arms Industries to Civil Production. Bryssel, 1983.
- Gansler, Jacques S.: The Defense Industry. Cambridge, Massachu-
setts: MIT Press, 1980.
- Groth, Carl: The Economics of Weapons Coproduction. Sid. 71-83 i
Martin Edmonds (utgivare): International Arms Procurement. New
York: Pergamon Press, 1981.
- Hagelin, Björn: Arms Transfer Limitations: The Case of Sweden. Sid.
157-171 i Thomas Ohlson (utgivare): Arms Transfer Limitations and
Third World Security. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- Hartley, Keith: NATO Arms Co-operation: A Study in Economics and
Politics. London: George Allen & Unwin, 1983.
- Hartley, Keith: Public Procurement and Competitiveness: A Commu-
nity Market for Military Hardware and Technology? Journal of
Common Market Studies, vol. 25, sid. 237-247, 1987.
- Hellman, Sven: En femtonårig bantningskur — och sedan? Försvar i
nutid I 1988.
- Jederlund, Lars: Kanonekonomi. Stockholm: Svenska Freds- och Skil-
jedomsföreningen, 1986.
- Kolodziej, Edward A.: Making and Marketing Arms. Princeton, New
Jersey: Princeton University Press, 1987.
- LO: Rusta för fred. 1985.
- Louscher, David J. och Michael D. Salomone: Introduction: The Natu-
re of Arms Trade in the Late Twentieth Century. Sid. 1-10 i David J.

- Louscher och Michael D. Salomone (utgivare): *Marketing Security Assistance*. Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1987.
- Lynch, John E. (utgivare): *Economic Adjustment and Conversion of Defense Industries*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1987.
- Maddock, Ieuan: *Civil Exploitation of Defence Technology* (stencilerad rapport). London: National Economic Development Office, 1983.
- Neuman, Stephanie G.: *Coproduction, Barter, and Countertrade: Offsets in the International Arms Market*. Orbis, vol. 29, sid. 183-213, 1985.
- Pearson, Frederic S.: *Of Leopards and Cheetahs: West Germany's Role as a Mid-Sized Arms Supplier*. Orbis, vol. 29, sid. 165-181, 1985.
- Pierre, Andrew J.: *The Global Politics of Arms Sales*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1982.
- Smith, Ron, Anthony Humm och Jacques Fontanel: *The Economics of Exporting Arms*. Journal of Peace Research, vol. 2, sid. 239-247, 1985.
- Snider, Lewis W.: *Do Arms Exports Contribute to Savings in Defense Spending? A Cross-Sectional Pooled Time Series Analysis*. Sid. 41-63 i David J. Louscher och Michael D. Salomone (utgivare): *Marketing Security Assistance*. Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1987.
- Söderberg, Nils: *Med spaken i näven*. Smålandsstenar: Firma Flyglitteratur, 1971.
- Todd, Daniel: *Defence Industries*. London: Routledge, 1988.

I texten förekommer dessutom hänvisningar till tidningsartiklar, årsredovisningar, Statistisk Årsbok och en broschyr utgiven av Sveriges Försvarsindustriförening. Dessa källor upptas inte i litteraturförteckningen.

Tabellbilaga

Tabell 1: Företagen inom försvarsindustrin

Företag som främst tillverkar vapensystem och ammunition

AB Bofors (Bofors)

Divisioner inom Bofors:

Pjäser

Ammunition (Ammu)

Robotar (Robot)

FFV Ordnance (FFV Ordn)

Divisioner inom FFV Ordnance:

Grovkaliber (Grov)

Finkaliber (Fin)

Undervattensvapen (Und-v)

Krut och kemi (Kr&ke)

Saab Missiles AB (Saab Mis)

Företag som främst tillverkar vapenbärare

Saab Flygdivisionen (Saab Flyg)

Karlskronavarvet AB (KVAB)

Kockums Marine AB (Kockums)

Hägglands Vehicle AB (Hägg)

Företag som tillverkar försvarselektronik

SATT AB (SATT)

Bofors Aerotonics AB (BAAB)

Ericsson Radar Electronics AB (ERE)

Philips Elektronikindustrier AB (PEAB)

Saab Instruments AB (Saab I)

Saab Training Systems AB (Saab TS)

Företag som sysslar med flygmotorer och flygunderhåll

Volvo Flygmotor AB (VFA)

FFV Aerotech (FFV Ae)

Anmärkning till tabell 1:

Inom parentes anges de olika företagens förkortningar i de följande tabellerna 2-7.

Tabell 2: Försvarsindustriföretagens personalstyrkor

a) Personal som är sysselsatt med försvarsmateriel

	FoU	1985 Prod	Övr	FoU	1986 Prod	Övr	FoU	1987 Prod	Övr
Bofors									
Pjäser	343	1 714	383	338	1 726	381	342	1 923	417
Ammu	201	1 615	369	227	1 767	364	245	1 810	388
Robot	248	287	149	241	311	159	248	380	178
FFV Ordn									
Grov	290	620	94	290	881	94	290	1 095	96
Fin	4	566	5	4	596	5	6	555	10
Und-v	122	168	39	122	168	39	122	170	39
Kr&ke	4	94	17	4	98	20	7	100	15
Saab Mis	241	88	52	302	128	60	306	155	75
Saab Flyg	1 433	1 147	530	1 345	1 325	455	1 386	1 139	450
KVAB	20	925	100	20	925	100	20	925	100
Kockums							300	300	60
Häagl	150	740	60	180	855	65	180	610	85
SATT	72	53	14	82	62	15	115	107	10
BAAB	132	197	37	138	203	39	155	212	39
ERE	1 213	1 314	940	1 334	1 355	970	1 621	1 486	1 143
PEAB	586	501	210	748	468	262	765	545	292
Saab I	102	317	46	115	286	65	134	276	70
Saab TS	39	107	66	41	103	78	37	105	85
VFA	320	1 100	100	350	1 070	100	390	1 050	100
FFV Ae			2 856			2 920			3 047

Summa militär personal 1985: 23 140; 1986: 24 399; 1987: 26 311

b) Personal som är sysselsatt med civil verksamhet

	FoU	1985 Prod	Övr	FoU	1986 Prod	Övr	FoU	1987 Prod	Övr
Bofors									
Pjäser		204	45		90	20		11	2
Ammu					74	15		88	19
Robot					3	1		4	2
FFV Ordn									
Grov									
Fin		62			54			65	
Und-v									
Kr&ke		2			2			4	
Saab Mis									
Saab Flyg	985	1 322	350	1 078	1 374	366	924	1 678	301
KVAB		65	3		65	7		65	6
Kockums								200	
Häagl									
SATT	10	45	84	11	47	65	12	38	53
BAAB	8	17	3	7	10	2	5	5	2
ERE	156	168	121	171	174	124	208	191	147
PEAB									
Saab I									
Saab TS									
VFA	80	1 160	100	80	1 300	100	90	1 350	100
FFV Ae			400			450			500

Summa civil personal 1985: 5 390; 1986: 5 690; 1987: 6 070

Tabell 3: Försvarsindustrieföretagens fakturering (miljoner kr)

	1985		1986		1987	
	Militär	Civil	Militär	Civil	Militär	Civil
Bofors						
Pjäser	663	79	1 075	56	1 515	9
Ammu	1 221		887	37	1 415	69
Robot	338		793	7	528	6
FFV Ordn						
Grov	588		660		847	
Fin	178	102	247	83	277	72
Und-v	89	2	114	2	144	2
Kr&ke	30	2	24	1	47	1
Saab Mis	645		582		564	
Saab Flyg	1 825	1 560	1 621	1 768	2 303	2 533
KVAB	386	20	360	28	330	42
Kockums					294	100
Hägg	726		765		625	
SATT	59	31	100	71	110	44
BAAB	155	13	189	9	219	5
ERE	1 824	233	1 936	248	2 246	288
PEAB	669		852		800	
Saab I	132		127		197	
Saab TS	160		125		126	
VFA	635	750	630	990	820	1 100
FFV Ae	944	230	1 072	270	1 242	310
Summa	11 267	3 022	12 159	3 570	14 649	4 581

Anmärkningar till tabellerna 2 och 3:

Bofors: Data för ammunitionsdivisionen inkluderar Lindesbergs Industri AB och Division Nobelkrut i Nobel Kemi.

Kockums Marine: Data för 1985 och 1986 är ej medtagna, eftersom företaget ombildades 1987.

SATT: Gäller de delar av SATT, som i dag finns kvar inom företaget.

Ericsson Radar Electronics: Inkluderar G-divisionen inom Ericsson Radio Systems.

Philips Elektronikindustrier: Gäller den del, som i dag finns kvar inom företaget (divisionen för telekommunikation och datasystem ingår alltså inte).

Volvo Flygmotor: Avser bara de delar av företaget, som sysslar med flyg- och rymdmotorer.

FFV Aerotech: Redovisar ej personalen uppdelad på FoU, produktion och övrig. Personalen har i tabell 2 placerats i kategorin Övr.

Förkortningar i tabell 2:

FoU: FoU-personal

Prod: Produktionspersonal

Övr: Övrig personal

Med militär fakturering menas fakturering av försvarsmateriel.

Tabell 4: Försvarsindustriföretagens export av krigs- och försvarsmateriel (miljoner kr)

a) Export av krigsmateriel

	1985			1986			1987		
	No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot
Bofors									
Pjäser	49	425	474	121	657	778	124	1 098	1 222
Ammu	142	606	748	185	295	480	244	812	1 056
Robot	163	17	180	223	330	553	123	250	373
FFV Ordn									
Grov	103	252	355	159	267	426	169	593	762
Fin	31	32	63	20	60	80	36	36	72
Und-v	17		17	21	6	27	62	2	64
Kr&ke	3	16	19	5	10	15	15	17	32
Saab Mis	57	2	59	217	11	228	182	7	189
Saab Flyg	18	5	23	25	4	29	329	2	331
KVAB									
Kockums								58	68
Häggl	15	73	88		4	4		6	6
SATT		2	2	33		33			
BAAB							26		26
ERE	8		8	10		10	27		27
PEAB	105	120	225	127	105	232	87	139	246
Saab I	1	54	55	1	67	68	5	50	65
Saab TS									
VFA	22	7	29	20	25	45	25	25	50
FFV Ae	41		41	35		35	140		140
Summa	775	1 611	2 386	1 202	1 841	3 043	1 594	3 135	4 729

b) Export av försvarsmateriel

	1985			1986			1987		
	No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot
Bofors									
Pjäser	50	434	484	123	671	794	127	1 120	1 247
Ammu	153	651	804	199	317	516	262	874	1 136
Robot	166	18	184	228	336	564	126	235	381
FFV Ordn									
Grov	103	252	355	159	267	426	169	593	762
Fin	31	32	63	20	60	80	36	36	72
Und-v	17		17	21	6	27	62	2	64
Kr&ke	3	16	19	5	10	15	15	7	32
Saab Mis	57	2	59	217	11	228	182	7	189
Saab Flyg	18	5	23	25	4	29	329	2	331
KVAB				26		26	1		1
Kockums								68	68
Häggl	149	100	249	70	229	299	162	112	284
SATT		2	2	33		33			
BAAB	5	6	11	9	4	13	34	1	35
ERE	343	451	794	416	435	851	400	874	1 274
PEAB	163	172	335	163	230	393	88	374	412
Saab I	2	63	65	5	74	79	13	64	77
Saab TS	20	122	142	27	64	91	20	38	78
VFA	22	29	51	20	92	112	25	15	140
FFV Ae	41		41	35		35	140		140
Summa	1 343	2 355	3 698	1 801	2 810	4 611	2 191	4 512	6 723

Anmärkningar till tabell 4:

Exporten redovisas för Norden plus neutrala europeiska stater och för övriga stater. Som neutrala europeiska stater räknas Finland, Irland, Jugoslavien, Schweiz och Österrike.

FFV Aerotech gör i sin redovisning ingen skillnad mellan krigs- och försvarsmateriel. All export som ej är helt civil antas därför avse krigsmateriel. Vidare uppger FFV Aerotech, att exporten i huvudsak avser Norden och neutrala europeiska stater.

Förkortningar:

No + Neu: Export till Norden plus neutrala europeiska stater

Övr: Export till övriga stater

Tot: Total export (summan av de två föregående)

Tabell 5: Försvarsindustriföretagens krigs- och försvarsmaterielexport i procent av total fakturering

	Krigsmaterielexport			Försvarsmaterielexport		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Bofors						
Pjäser	64	69	80	65	70	82
Ammu	61	52	71	66	56	77
Robot	53	69	70	54	71	71
FFV Ordn						
Grov	60	65	90	60	65	90
Fin	23	24	21	23	24	21
Und-v	19	23	44	19	23	44
Kr&ke	59	60	67	59	60	67
Saab Mis	9	39	34	9	39	34
Saab Flyg	1	1	7	1	1	7
KVAB	0	0	0	0	7	0
Kockums			17			17
Häggel	12	1	1	34	39	45
SATT	2	19	0	2	19	0
BAAB	0	0	12	7	7	16
ERE	0	0	1	39	39	50
PEAB	34	27	31	50	46	52
Saab I	42	54	33	49	62	39
Saab TS	0	0	0	89	73	62
VFA	2	3	3	4	7	7
FFV Ae	3	3	9	3	3	9

Tabell 6: Data för beräkning av exportens bidrag (procent)

	Marknadsförings- kostnad vid export	Insats- varor	Kvantitetsrörlig avskrivning
Bofors			
Pjäser	17	41	1
Ammu	15	31	1
Robot	15	37	1
FFV Ordn			
Grov	4	40	1
Fin	4	43	1
Und-v	6	22	1
Kr&ke	2	60	1
Saab Mis	3	42	1
Saab Flyg	6	45	1
KVAB	0	27	4
Kockums	10	10	1
Häggl	10	55	2
SATT	9	51	1
BAAB	6	21	1
ERE	9	29	1
PEAB	15	29	1
Saab I	10	33	2
Saab TS	18	46	3
VFA	3	27	1
FFV Ae	8	39	1

Anmärkning till tabell 6:

För Saab Flygdivisionen, Karlskronavarvet, Kockums Marine och FFV Aerotech gäller uppgifterna för insatsvaror och kvantitetsrörlig avskrivning enbart exportfaktureringen av försvarsmateriel. För övriga företag gäller dessa uppgifter den samlade faktureringen av försvarsmateriel.

Tabell 7: Exportens bidrag till upprätthållande av försvarsindustrin (miljoner kr)

a) Krigsmaterielexportens bidrag

	No + Neu	1985 Övr	Tot	No + Neu	1986 Övr	Tot	No + Neu	1987 Övr	Tot
Bofors									
Pjäser	24	205	228	58	316	375	60	529	588
Ammu	82	350	432	107	171	277	141	469	610
Robot	86	9	95	118	174	291	65	132	197
FFV Ordn									
Grov	58	143	201	90	151	241	96	336	432
Fin	17	17	34	11	32	43	19	19	39
Und-v	12		12	15	4	20	45	1	46
Kr&ke	1	6	7	2	4	6	6	6	12
Saab Mis	32	1	33	120	6	126	101	4	104
Saab Flyg	9	3	12	13	2	15	167	1	168
KVAB									
Kockums								54	54
Hägg	6	28	34		2	2		2	2
SATT		1	1	14		14			
BAAB							19		19
ERE	5		5	6		6	17		17
PEAB	62	71	134	76	62	138	52	95	146
Saab I	1	32	32	1	39	40	3	35	38
Saab TS									
VFA	15	5	20	14	17	31	17	17	35
FFV Ae	23		23	19		19	77		77
Summa	433	871	1 303	664	980	1 644	885	1 700	2 584

b) Försvarsmaterielexportens bidrag

	No + Neu	1985 Övr	Tot	No + Neu	1986 Övr	Tot	No + Neu	1987 Övr	Tot
Bofors									
Pjäser	24	209	233	59	323	382	61	539	600
Ammu	88	376	465	115	183	298	151	505	657
Robot	87	9	97	120	177	297	66	134	201
FFV Ordn									
Grov	58	143	201	90	151	241	96	336	432
Fin	17	17	34	11	32	43	19	19	39
Und-v	12		12	15	4	20	45	1	46
Kr&ke	1	6	7	2	4	6	6	6	12
Saab Mis	32	1	33	120	6	126	101	4	104
Saab Flyg	9	3	12	13	2	15	167	1	168
KVAB				18		18	1		1
Kockums								54	54
Hägg	58	39	96	27	89	116	63	47	110
SATT		1	1	14		14			
BAAB	4	4	8	7	3	10	25	1	26
ERE	218	287	506	265	277	542	255	557	812
PEAB	97	102	199	97	137	234	52	193	245
Saab I	1	37	38	3	43	46	8	37	45
Saab TS	8	51	59	11	27	38	8	24	33
VFA	15	20	36	14	64	78	17	80	98
FFV Ae	23		23	19		19	77		77
Summa	752	1 305	2 060	1 020	1 522	2 543	1 218	2 538	3 760

Anmärkningar till tabell 7:

Förkortningar:

No + Neu: Bidrag från export till Norden plus neutrala europeiska stater

Övr: Bidrag från export till övriga stater

Tot: Bidrag från total export (summan av de två föregående)

I avsnitt 2.6 diskuteras exportens bidrag för en försvarsindustri av mindre omfattning (utan pjäsdivisionen vid Bofors, grovkaliberdivisionen vid FFV Ordnance och Philips Elektronikindustrier). Summa bidrag för industrin blir då

för krigsmaterielexporten

1985			1986			1987		
No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot
289	452	740	440	451	890	677	740	1 418

för försvarsmaterielexporten

1985			1986			1987		
No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot	No + Neu	Övr	Tot
573	851	1 427	774	911	1 686	1 009	1 470	2 483

Tabell 8: Exempel på styckkostnadsförändringar vid ändringar i serielängder

System	Given serie- längd (ut- gångspunkt)	Kostnads- ökning vid halvering	Kostnadsminsk- ning vid fördubbling
Flygplan 37 (85)	180	55%	25%
Ubåt A 14 Näcken (90)	4	15%	10%
Strids- och eld- ledningssystem (94)	"kort serie" (10-tals enheter)	40-50%	25%
Radarutrustning (94)	100-tals enheter	35%	10%
Robot 05 (flygburen attackrobot) (96)	100-tals enheter	50%	25%
Bandvagn 206 (99)	3 000-5 000	"2 till 3 gångar så stor"	"relativt begränsad"
Luftvärnspjäs, granatgevär (102)	"lång serie"	"relativt begränsad"	"relativt begränsad"

Anmärkning till tabell 8:

Exemplen är tagna från rapporten FOA C 10200-M5. Siffrorna inom parentes är hänvisningar till sidor i denna rapport.

Bilaga 3

Samhällsekonomiska synpunkter på svensk vapenexport

Rapport till 1988 års utredning om krigsmaterielexporten

Lennart Hjalmarsson

Augusti 1989

Innehåll

1	<i>Inledning</i>	261
2	<i>Argument för och emot svensk vapenexport</i>	263
3	<i>Samhällsekonomisk lönsamhet och vapenexport</i>	264
4	<i>Försvarsekonomiska versus samhällsekonomiska effekter</i> ..	267
5	<i>Stordriftsfördelar</i>	268
6	<i>Vapenhandel och välfärdsnivå</i>	270
7	<i>Effekter av restriktioner på svensk vapenexport</i>	271
7.1	Produktivitetsförluster	271
7.2	Självförsörjningskostnader	272
7.3	Upphandlingskompetens och teknologispredning	272
7.4	Ökad konkurrens och effektivare upphandling	273
7.5	Beredskapsaspekter	273
7.6	Omställningskostnader	274
8	<i>Försvarsekonomiska effekter av reducerad vapenexport</i>	276
8.1	Inledning	276
8.2	Prisdiskriminering	276
8.3	Upphandling och konkurrens	277
9	<i>Sammanfattning och slutsatser</i>	279
10	<i>Economic aspects of Swedish arms exports: A summary</i>	281

1 Inledning

Syftet med denna studie är att analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av en begränsning i den svenska vapenexporten, krigsmaterielexporten eller försvarsmaterielexporten. Även om rapporten utgör ett komplement till Peter Jennergrens företagsekonomiska studie kan den läsas fristående från denna. Analysen i denna studie är i huvudsak teoretisk och kvalitativ. Det ligger i ämnets natur att kvantitativa uppskattningar av olika effekter är mycket svåra att utföra inom ramen för en utredning med begränsad tid till sitt förfogande. Men även utan tidsrestriktion är vissa frågeställningar mycket svåranalyserade på grund av att den information som skulle krävas ej finns tillgänglig — i vissa fall inte ens internt inom företagen.

Det avgörande för den principiella analysen är inte här den exakta definitionen av försvarsmaterielexport, krigsmaterielexport eller vapenexport. Jag kommer därför att i huvudsak använda den kortaste termen vapenexport.

Med samhällsekonomiska konsekvenser avses här effekter som påverkar storleken av det samlade produktionsresultatet (den gemensamma kakan) i den svenska ekonomin. Inledningsvis bör det betonas att det inte är självklart att de samhällsekonomiska konsekvenserna skiljer sig från de företagsekonomiska konsekvenserna. Den samhällsekonomiska kostnaden för restriktioner i vapenexporten kan mycket väl sammanfalla med den aggregerade företagsekonomiska kostnaden. Så är också i hög grad fallet när det gäller restriktioner för svensk vapenexport. Det bör därför redan från början betonas att den företagsekonomiska lönsamheten av vapenexporten också är den viktigaste indikatorn på den samhällsekonomiska lönsamheten.

Problemställningen har vissa likheter med frågan om kostnaderna för kärnkraftens avveckling i Sverige och begränsningar i Sveriges export av kärnteknologi. I båda fallen rör det sig om kostnaderna för samhällsekonomin av vissa yttre restriktioner som pålagts ekonomin av andra skäl än ekonomiska. Det ligger i sakens natur att sådana restriktioner som regel innebär en börda på folkhushållet som på sikt tar sig uttryck i minskat utrymme för privat och offentlig konsumtion.

Den analys av vapenexporten som här görs är rent ekonomisk i den

betydelsen att vapen betraktas som vilken som helst annan vara med ett ekonomiskt värde på marknaden. Vapen utgör en produktionsfaktor i olika länders försvarsproduktion. Med försvarsproduktion avses här de tjänster som ett lands försvar producerar. Dessa tjänster är extremt hög grad av kollektiv natur och produktionen av försvarstjänster utgör, vid sidan av rättsväsen, standardexempel på begreppet kollektiv nytthet.

Vid kvantitativa uppskattningar av effekter är branschbegreppet och det inbördes beroendet mellan olika branscher (interdependensen) av stor betydelse. Eftersom de främsta argumenten för en begränsning av den svenska vapenexporten är av etisk natur är branschbegreppet speciellt svårdefinierat och kan förväntas förändras över tiden. Avgörande är här sambandet mellan moralisk eller etisk interdependens och ekonomisk interdependens. Ska, med andra ord, vapen som exporteras från Sverige men med litet svenskt förädlingsvärde och stort inportinnehåll betraktas som svenska vapen eller ej och omvänt, skasvenska "civila" underleveranser till utländsk vapentillverkning betraktas som vapenexport eller ej? Och hur många led bakåt i interdependenskedjan är det rimligt att gå? Det kan ju mycket väl vara så att det är vissa indirekta leveranser längre bakåt i interdependenskedjan som utgör de verkligt allvarliga etiska problemen.

Att döma av debatten om handeln med Sydafrika höjs "ambitionsnivån" gradvis. När den direkta svenska handeln med Sydafrika stoppats koncentreras intresset i debatten på underleveranser från svenska företag till utländska producenter som i sin tur producerar produkter som säljs till Sydafrika.

Eftersom den ekonomiska kopplingen mellan olika branscher i det ekonomiska systemet är mycket omfattande skulle en omfattande moralisk interdependens, med krav på restriktioner även på produktionen och exporten i tidigare led, kunna leda till mycket allvarliga samhälls-ekonomiska effekter. Vi förutsätter därför här att kraven på restriktioner för svensk vapenexport avser den direkt "synliga" vapenexporten och att interdependensaspekter ej beaktas.

2 Argument för och emot svensk vapenexport

Debatten om det ekonomiska värdet för Sverige av den svenska vapenexporten har genererat en lång rad argument för och emot vapenexport.

Det är framförallt sex ekonomiska argument som anförs för svensk vapenexport:

1. Genom ökade serielängder kan styckkostnaderna för utveckling och produktion av materiel för det svenska försvaret hållas nere.
2. Vapenexport medverkar till att upprätthålla beläggningen i produktionen under svackor i orderingången och bidrar därmed till ett ökat kapacitetsutnyttjande vilket leder till lägre kostnader.
3. Utan export kan den svenska försvarsmaterielindustrin inte överleva utan omfattande subventioner.
4. Utan export skulle Sverige inte kunna uppträda som en kompetent köpare på den internationella marknaden. Exporten och den internationella samverkan leder till hög kompetens.
5. Utan export skulle Sverige inte få tillgång till den senaste och bästa teknologin från andra länder.
6. Av beredskapsskäl är det av värde att ha tillgång till produktionskapacitet som kan omställas från export till inhemsk produktion.

De ekonomiska motargument som anförs är i huvudsak följande:

1. Det ökade internationella samarbetet ifråga om nya vapensystem gör att det svenska innehålllet i exporten blir allt mindre och därmed ökar sårbarheten i krissituationer. Svårigheter att importera insatsvaror eliminerar värdet av den inhemska produktionskapaciteten.
2. De långa seriernas ekonomi är relevant endast om det accepteras att företagen tar ut för låga priser av det svenska försvaret; det är troligare att företagen tar ut fullt pris och sedan gör vinster på exporten. Kostnadsökningen utan export skulle därför vara begränsad.
3. Belägningsargumentet gäller bara för vissa företag som har en liten civil produktion (vilket nästan samtliga företag har).

Direkt och indirekt kommer dessa argument att analyseras i den följande framställningen som inleds med en begreppsmässig diskussion av samhällsekonomisk och försvarsekonomisk lönsamhet.

3 Samhällsekonomisk lönsamhet och vapenexport

Vad ska då avses med det samhällsekonomiska värdet eller lönsamheten av en viss verksamhet?

Om vi betraktar de olika aktiviteter som planeras eller pågår i en ekonomi som investeringsprojekt utgör de samhällsekonomiskt lönsamma projekten de aktiviteter som har ett positivt nuvärde när framtida kostnader och intäkter (i vid mening) diskonteras med den samhällsekonomiska kalkylräntan. Här ingår således alla de aktiviteter som bidrar till en större volym på den gemensamma kakan. Denna kaka består dels av marknadsprissatta varor och tjänster dels av kollektiva nyttigheter, typ försvar, rättsväsen och miljö.

En förbättrad hushållning med resurser innebär att en given volym på den gemensamma kakan kan uppnås med en mindre insats av knappa resurser (arbetskraft, kapital energi och råvaror) eller att storleken på den gemensamma kakan kan ökas vid en given resursinsats.

Sverige är en liten öppen ekonomi som för sin standard är starkt beroende av den internationella handeln och arbetsfördelningen. Den internationella handeln leder till en ökad välfärd i huvudsak genom tre olika faktorer:

Bättre utnyttjande av komparativa fördelar.

Ökat utnyttjande av stordriftsfördelar.

Större effektivitet genom ökad konkurrens.

Den moderna forskningen har framförallt uppmärksammat stordriftsfördelarnas betydelse i den internationella handeln speciellt för små ekonomier.

Ökad konkurrens i kombination med stordriftsfördelar kan också förväntas få stor betydelse för standardutvecklingen i samband med avregleringar av offentlig upphandling och offentlig tjänsteproduktion typ teletjänster.

Detta betyder inte att de komparativa fördelarna saknar betydelse utan endast att utifrån dagens nivå på den internationella handeln är det ett ökat utnyttjande av stordriftsfördelar och konkurrens som fram-

förallt ger upphov till välfärdsvinster när marknader expanderar.

I den populära debatten om samhällsekonomisk lönsamhet av olika aktiviteter betonas framförallt det extra värdet av export och sysselsättning. Det är därför viktigt att redan här slå fast att varken ökad export eller ökad sysselsättning i normalfallet utgör några intäktsposter i en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl.

Ett underskott i bytesbalansen är ekvivalent med ett sparandeunderskott för ekonomin som helhet. Populärt uttryckt lever vi över våra tillgångar. En förbättrad bytesbalans kan ej uppnås utan att sparandet ökar. Ett bytesbalansproblem är således primärt ett stabiliseringspolitiskt problem vars lösning består i att påverka sparandet i ekonomin. Kopplingarna mellan sparandet i ekonomin och aktiviteterna i produktionssektorn är mera indirekta och diffusa och paradoxalt nog kan försök att beakta exportvärdet i investeringskalkylerna i näringslivet leda till att bytesbalansen försämrars. Att beakta exportvärdet innebär nämligen att andra aspekter än ren lönsamhet beaktas i investeringskalkylerna. Kapitalallokeringen blir då mindre effektiv vilket leder till en lägre tillväxttakt i ekonomin och en långsammare inkomstutveckling. Därmed försämrars möjligheterna att öka sparandet vilket försvårar möjligheterna att förbättra bytesbalansen.

Ett lands export utgör den nödvändiga uppoffringen för dess import. Teorin om de komparativa fördelarna lär oss att ett land alltid kommer att vara konkurrenskraftigt inom några områden i den internationella handeln varför det alltid kommer fram den export som är nödvändig för att täcka importen när valutakursen anpassats till konkurrenskraften.

Graden av nödvändig anpassning av valutakursen utgör ett mått på välfärdsförlusten eftersom valutakursförändringen är ekvivalent med den reallönesänkning som krävs för bibehållen konkurrenskraft. Därför påverkas givetvis välfärdsnivån i termer av reallönenivå av restriktioner som leder till ett sämre utnyttjande av komparativa fördelar och stordriftsfördelar. En exportsektors värde för ett land är därför oftast en enkel funktion av dess företagsekonomiska lönsamhet.

Nedläggning av verksamheter frigör arbetskraft som i varje fall på lite längre sikt kan utnyttjas för annan produktion. Konkurrensen om arbetskraften och konkurrensen om konsumenternas köpkraft är de grundläggande mekanismerna bakom strukturomvandlingen i en ekonomi. De aktiviteter som inte överlever i denna konkurrens frigör arbetskraft för den mera livskraftiga delen av näringslivet och man brukar här tala om de överföringsvinster som uppstår då arbetskraft överflyttas från lågproduktiva till högproduktiva sektorer.

På motsvarande sätt kan man tala om överföringsförluster då arbetskraft överförs från mera produktiv verksamhet till mindre produktiv verksamhet vilket gäller vid en påtvingad reduktion av produktionen inom en lönsam bransch.

Ett lands arbetskraft utgör således en knapp produktionsfaktor som kräver en sträng hushållning och som endast bör utnyttjas i de för samhället mest värdefulla aktiviteterna. Arbetskraftsåtgången utgör därför ofta en av de tyngsta kostnadsposterna i en samhällsekonomisk kalkyl. Nedläggning av olönsamma verksamheter innebär i allmänhet att knapp arbetskraft frigörs för alternativ produktion med ett högre samhällsekonomiskt värde.

En sådan omvandlingsprocess är ofta förknippad med omställningskostnader för enskilda människor men samhällsekonomiskt sett är detta primärt ett fördelningsproblem och inte ett lönsamhetsproblem. En effektiv strukturomvandlingsprocess skapar i allmänhet ett ekonomiskt överskott som mer än väl kompenserar för de välfärdsförluster som uppstår i själva omställningsprocessen.

4 Försvarsekonomiska versus samhällsekonomiska effekter

Enligt direktiven bör expertgruppen i ett särskilt alternativ analysera "konsekvenserna för de svenska försvarskostnaderna av ett fullständigt avbrytande av den svenska krigsmaterielexporten". Dessa konsekvenser utgör en del av de försvarsekonomiska effekterna. En intressant men svårbesvarad fråga är om eller i vilken grad de försvarsekonomiska effekterna av restriktioner för vapenexporten skiljer sig från de samhällsekonomiska.

För att besvara frågan är det nödvändigt att precisera sambandet mellan samhällsekoniskt "utrymme" och anslagen till försvaret. Vad det gäller är att jämföra en bana för det svenska försvarets utveckling med respektive utan svensk vapenexport. Vål så viktig som själva vapenexporten torde här vara vad som händer med den inhemska vapenproduktionen, om denna utan export ej längre är konkurrenskraftig och därför kräver subventioner för att överleva.

En mera avgränsad frågeställning är hur försvarskostnaderna — vid given nivå på försvarets tjänsteproduktion (eller försvarsproduktionen vid given nivå på anslagen) — påverkas av en avveckling av den svenska vapenexporten. Kommer kostnaderna för försvarets inköp av materiel att öka?

Hur försvarskostnaderna påverkas beror framförallt på graden av stordriftsfördelar i vapenproduktionen samt på i vilken grad svensk vapenindustri prisdiskriminerar (positivt eller negativt) mellan den svenska marknaden och utländska marknader. Detta diskuteras nedan.

5 Stordriftsfördelar

För de flesta industriella produktionsprocesser gäller mycket stora stordriftsfördelar i kapacitetsutnyttjandet i tillägg till ofta betydande stordriftsfördelar i ny produktionskapacitet. Avståndet mellan genomsnittskostnader och marginalkostnader är ofta stort i existerande produktionsanläggningar. Ett högt kapacitetsutnyttjande är därför en av de viktigaste bestämningsfaktorerna bakom lönsamheten i en verksamhet. Detta gäller av allt att döma också de flesta delar av vapenproduktionen.

Vid sidan av stordriftsfördelar i kapacitetsutnyttjandet är stordriftsfördelar i kapacitetsuppbyggnad av avgörande betydelse för nivån på genomsnittskostnaderna i de flesta industriella processer. I tillägg gäller också betydande stordriftsfördelar i forskning och utveckling. Resultaten av forskning och utveckling har i hög grad karaktären av kollektiva nyttigheter dvs marginalkostnaden av att vidareföra tillskottet av ny kunskap är ofta försumbar varför genomsnittskostnaden är starkt avtagande. Den höga andelen av FOU-kostnader i vapenproduktionen accentuerar därför ytterligare stordriftsfördelarnas betydelse.

Effekterna på genomsnittskostnader av ett minskat utnyttjande av stordriftsfördelar låter sig enkelt beräknas om kostnadssambanden är kända. I illustrativt syfte antar vi här att kostnadsfunktionen uppvisar samma grad av stordriftsfördelar över hela produktionsskalan:

$$1/e$$

$$C = AQ$$

där C är totalkostnaden, Q produktionsskalan och e en skalfaktor som anger graden av stordriftsfördelar. Den procentuella ökningen i genomsnittskostnader vid olika e-värden och vid en reduktion av produktionsskalan med 50, 67 och 75 procent framgår nedan:

skalfaktor e	procentuell reduktion		
	50	67	75
1.1	7	11	13
1.3	17	29	38
1.5	26	44	59
2.0	41	73	200

Även vid relativt måttliga stordriftsfördelar uppstår betydande ökning-
ar i genomsnittskostnader vid ett minskat utnyttjande av stordriftsför-
delar. För vapentillverkning är det rimligt att räkna med en skalfaktor
på minst 1.3; se "Svensk försvarsindustri", FOA-rapport feb 1982.

I den mån som exporten både bidrar till ett högre kapacitetsutnytt-
jande och längre produktionsserier innebär exporten en betydande
både företagsekonomisk och samhällsekonomisk vinst.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är de långa seriernas ekonomi rele-
vant oavsett vilka priser företagen tar ut av det svenska försvaret. Jäm-
för motargument 2 ovan.

6 Vapenhandel och välfärdsnivå

Vapenhandeln i världen är omgärdad av en lång rad restriktioner. Detta innebär ett dåligt utnyttjande av stordriftsfördelar. Samtidigt gäller att själva upphandlingen av vapen ej sker i öppen konkurrens utan är underkastad en rad restriktioner, säkerhetspolitiska, utrikespolitiska, industripolitiska, inslag av motköpsaffärer etc. Effekterna av dessa förhållanden är entydiga. Betydande produktivitetsvinster skulle kunna uppnås i världsekonomin i produktionen av försvarstjänster genom en ökad vapenhandel och förbättrad konkurrens i upphandlingen av vapen.

I någon mån modifieras de potentiella produktivitetsvinsterna av s.k. negativa externa effekter. Exportlandets försvarsproduktionsnivå kan sjunka om försvarshemligheter avslöjas till potentiella fiender genom vapenexport. Detta torde dock gälla för en relativt liten del av försvarskostnaderna, varför det är svårt att undgå slutsatsen att betydande produktivitetsvinster skulle uppnås i världsekonomin som helhet vid en bättre fungerande internationell vapenhandel.

Spegelbilden av detta är att restriktioner på vapenhandeln kan förväntas leda till en sämre hushållning med resurser i världsekonomin. Autarkin inom vapenproduktionen och protektionismen inom vapenhandeln förorsakar sannolikt betydande välfärdsförluster i den här angivna betydelsen när vi betraktar vapen som en insatsvara i produktionen av försvarstjänster utan att beakta eventuella andra effekter t ex ifråga om krigsrisker av en ökad vapenhandel.

Hittills i diskussionen har vi betraktat vapen som en produktionsfaktor i produktionen av försvarstjänster och vi har implicit förutsatt att försvarstjänster ingår med positivt tecken i välfärdsfunktionen för ett land. En berättigad fråga är hur produktivitsresonemanget påverkas av det faktum att vapen utnyttjas i krig. Svaret på denna fråga beror i mycket hög grad på vilka förutsättningar som gäller för analysen och huruvida starka försvar är fredsbevarande eller inte.

7 Effekter av restriktioner på svensk vapenexport

7.1 Produktivitetsförluster

Med direkta samhällsekonomiska kostnader avses här de förluster för folkhushållet som uppstår på grund av den restriktion som läggs på exporten från en bransch. Dessa förluster kan vara mätbara i termer av lägre nationalinkomst eller konsumtion eller svårått mätbara i termer av lägre produktion av försvarstjänster.

Låt mig här till att börja med förutsätta att vapenproduktionen är en normal varuproduktion med en viss export och en viss lönsamhet. Vidare förutsätts i första steget att branschen konkurrerar med andra branscher inom landet om tillgången på arbetskraft och andra resurser, dvs. vi förutsätter ingenting om branschens produktionsvolym utan denna bestäms på marknaden.

Den samhällsekonomiska kostnaden av exportrestriktionen uppstår på grund av att resurser måste omallokeras från mera produktiv till mindre produktiv användning genom nedläggning av aktiviteter eller hela företag eller genom ett lägre utnyttjande av stordriftsfördelar. Slutresultatet blir alltså att produktiviteten i den svenska industrisektorn försämras.

Ett approximativt mått på kostnaderna för folkhushållet av att avbryta vapenexporten utgörs av branschens aggregerade bruttovinster på exporten definierade som exportintäkter minus marknadsföringskostnader och kostnader för arbetskraft och råvaror samt den produktionsberoende deprecieringen av realkapitalet. Kvantitativa uppgifter om dessa bruttovinster finns ej tillgängliga.

Om restriktioner för exporten även påverkar lönsamheten i den inhemska produktionen uppstår en ytterligare kostnad motsvarande reduktionen i vinsterna på den inhemska produktionen.

En mera precis uppskattning av effekterna av restriktioner för vapenexporten kräver beräkningar inom ramen för en allmän jämviktsmodell av s.k. CGE-typ (computable general equilibrium model). Detta har inte varit möjligt att genomföra inom ramen för denna studie.

7.2 Självförsörjningskostnader

Kostnaderna för restriktioner för svensk vapenexport ökar starkt om det finns målsättningar om en viss volym på den inhemska vapenproduktionen. Om den svenska vapenproduktionen ska bibehållas på sin nuvarande nivå även efter det att exportrestriktioner införts, utgör, vid en given kapitalstock, approximativt hela exportens förädlingsvärde minus marknadsföringskostnader (dvs. bruttovinst plus kostnaderna för arbetskraften) en samhällsekonomisk förlust vid ett totalförbud för vapenexporten. Denna förlust uppskattas av Jennergren till ca 3,8 miljarder kronor årligen.

Detta gäller under förutsättning att arbetskraften bunden i vapenproduktionen saknar alternativ användning på kort sikt. Om arbetskraften kan utnyttjas i civil produktion under de potentiella exportperioderna är det skillnaden i lönsamhet mellan vapenexportproduktionen och den civila produktionen som utgör den samhällsekonomiska kostnaden för exportförbudet. Av Jennergrens studie framgår emellertid att den kortsiktiga flexibiliteten är mycket låg varför det angivna beloppet utgör en rimlig uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna för ett totalförbud för vapenexporten under förutsättningen att den inhemska vapenproduktionskapacitetens nivå ska bibehållas.

7.3 Upphandlingskompetens och teknologispredning

I listan av argument för värdet av svensk vapenexport har vi tidigare inte diskuterat punkterna 4 till 6.

Under punkt 4 argumenteras för att Sverige utan export inte skulle kunna uppträda som en kompetent köpare på den internationella marknaden. Exporten och den internationella samverkan påstås leda till högre kompetens. Problemet kan översättas till följande fråga: I vilken omfattning skulle ÖB, om han fritt disponerade arslagen för upphandling, köpa sig kompetens och information via en svensk försvarsindustri om han inte kunde erhålla denna information gratis? Svaret på denna fråga torde vara att så skulle ske i liten omfattning.

Under punkt 5 hävdas att Sverige utan export inte skulle få tillgång till den senaste och bästa teknologin från andra länder. Argumenten kan översättas med att utan export sjunker produktiviteten i produktionen av försvarstjänster. Vid en given kostnadsnivå för försvaret erhålls en högre produktionsnivå med vapenexport än utan vapenexport.

Även om den kvalitativa slutsatsen inte kan ifrågasättas är det mycket svårt att i monetära termer precisera värdet av denna produktivetsförlust. Som vi ska diskutera i nästa avsnitt är det dock tänkbart att denna förlust uppvägs av vinster från en reducerad svensk protektionism inom vapenupphandlingen.

7.4 Ökad konkurrens och effektivare upphandling

I den mån som det svenska försvaret eller den svenska upphandlingsprocessen för försvarsmateriel idag gynnar svensk vapenindustri kan ett förbud mot svensk vapenexport som också leder till en nedläggning av den icke konkurrenskraftiga svenska vapenproduktionen ge upphov till produktivitetsvinster. En reducerad protektionism och en effektivare svensk upphandling på den internationella vapenmarknaden leder till att en viss försvarsproduktion kan uppnås till lägre kostnader eller att en högre nivå på försvarsproduktionen kan erhållas för en given budget.

För en bransch som är så politikerstyrd som försvaret är det alltid förenat med stora ekonomiska "risker" att ha en inhemsk industri. Frestelsen att under säkerhetspolitisk täckmantel köpa från inhemska producenter för att bevara sysselsättning och kompetens är ofta stor och som ovan påpekats tyder mycket på att vapenproduktionen i världsekonomin karakteriseras av betydande ineffektivitet. Med en ökad internationell handel skulle sannolikt kostnaderna för vapenproduktionen i världen kunna avsevärt reduceras. De studier som utförts inom EG visar på mycket stora kostnadssänkningar och effektivitetsvinster vid en ökad konkurrens i den offentliga upphandlingen; se t.ex. "The Cost of Non-Europe in Public Sector Procurement", EEC Documents, CB-PP-88-B14-EN-C, Vol. 5, 1988.

Det är svårt att för en utomstående avgöra i vilken grad protektionism i den svenska upphandlingen av vapen leder till samhällsekonomiska merkostnader för försvaret men många inslag i den försvarspolitiska debatten tyder på betydande politiska imperfektioner i försvarets resursallokering såväl vad gäller kvoten mellan arbetskraft och kapital som förhållandena mellan olika typer av kapital. (Se t. ex. Affärsvärldens granskning av försvarets effektivitet och försvarsindustrin 1986:49 och 1988:46.) Vilka effekter en avveckling av den svenska vapenexporten kan få på graden av protektionism kan man bara spekulera om. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 8.

7.5 Beredskapsaspekter

Under punkt 6 hävdas att det av beredskapsskäl är av värde att ha tillgång till produktionskapacitet för vapentillverkning som kan omställas från export till inhemsk produktion. Mot detta argument ska ställas motargument 1 att det ökade internationella samarbetet ifråga om nya vapensystem gör att det svenska innehåll i exporten blir allt mindre och därmed ökar sårbarheten i krissituationer. Svårigheter att importera insatsvaror eliminerar värdet av den inhemska produktionskapaciteten.

En stor andel av komponenterna i svenska vapen importeras från

utlandet vilket givetvis innebär en sårbarhet i en krissituation. Detta förhållande är inte unikt för vapenexporten utan för en stor del av den svenska exporten. Ur strikt ekonomisk synvinkel innebär det att lönsamheten av vapenproduktionen reduceras i en krissituation men detta gäller också för en stor del av den samlade svenska produktionen. En krissituation har därför, ur ekonomisk synvinkel, stora likheter med en lågkonjunktur, men en lågkonjunktur som med mycket låg sannolikhet kan inträffa vid en given tidpunkt. Om vapenexporten betraktas som normal exportproduktion är därför sårbarhetsargumentet föga relevant när det gäller att bedöma värdet av att bevara en inhemsk vapenproduktion och därför knappast giltigt som argument mot svensk vapenexport.

Sårbarhetsargumentet reducerar dock beredskapsvärdet av den svenska vapenexportproduktionen. En importoberoende svensk vapenproduktion skulle haft ett högre beredskapsvärde, men även här är det mycket svårt att i monetära termer uppskatta de värden det kan röra sig om.

7.6 Omställningskostnader

Problemställningen i denna studie skiljer sig från problemställningen i de studier som analyserat konsekvenserna för samhällsekonomin av en allmän nedrustning och nedläggning av försvaret. Vid en allmän nedrustning förutsätts att försvarets tjänsteproduktion ej längre har något samhällsekonomiskt värde. En nedläggning av försvaret innebär då att resurser, på kort sikt arbetskraft och på längre sikt kapital och landarealer, frigörs för civil produktion med överföringsvinster av betydande omfattning som konsekvens; se t.ex. SOU 1984:62 och Ds 1988:19. I motsats till sådana utredningar antas här att försvarsproduktionen har ett samhällsekonomiskt värde och att försvarets tjänsteproduktion bör ske till så låga kostnader som möjligt.

Ett förbud mot vapenexport skulle frigöra arbetskraft som i varje fall på lite längre sikt kan utnyttjas för civil produktion. I debatten om vapenexporten hävdas att Sverige mycket väl och utan större problem kan ställa om från militär till civil produktion. För landet som helhet är detta givetvis korrekt. För enskilda företag och orter kan omställningskostnaderna bli betydande. Sådana kostnader har dock i hög grad karaktären av samhällsekonomiska fördelningseffekter.

Vid sidan av sådana fördelningseffekter kan samhällsekonomiska kostnader för omställningen från vapenproduktion till civil produktion framförallt förväntas uppstå genom de effektivitetsförluster som uppstår i samband med åtgärder för att mildra icke önskvärda fördelningskonsekvenser i samband med vapenproduktionens avveckling. I skriften OMSTÄLL från Svenska Freds- och skiljedomsföreningen

presenteras ett antal förslag på åtgärder, avsedda att mildra effekterna av en omställning från vapenproduktion till civil produktion, åtgärder som med stor sannolikhet avsevärt skulle fördyra en sådan omställning.

De lägsta samhällsekonomiska kostnaderna för en avveckling av vapenproduktionen erhålls sannolikt om staten (eller freds rörelsen) ej försöker att locka in de aktuella företagen på viss alternativ produktion. Eljest skulle en typ av politisk sårbarhet ersättas med en annan. Den information som krävs för att bedöma den framtida lönsamheten av alternativ produktion existerar knappast utanför företagen. Skulle svenska företag följt alla de goda och välmenande råd de fått från utomstående om alternativ produktionsinriktning hade Sverige idag varit ett mycket fattigare land.

8 Försvarsekonomiska effekter av reducerad vapenexport

8.1 Inledning

Sambandet mellan vapenexport och svenska försvarskostnader har i liten utsträckning diskuterats ovan. För att anknyta till diskussionen i avsnitt 6 antar vi här att anslagen till försvaret ej påverkas av olika restriktioner för vapenexporten och diskuterar effekterna på försvarets tjänsteproduktion vid en given kostnadsnivå.

Det är då två aspekter som framförallt synes intressanta att diskutera:

1. Effekterna av stordriftsfördelar och prisdiskriminering.
2. Upphandling och konkurrens.

8.2 Prisdiskriminering

En viktig fråga i debatten om svensk vapenexport är i vilken grad de svenska exportföretagen "subventionerar" det svenska försvaret genom att i sina kalkyler för utvecklingsprojekt beakta sannolikheten för senare export. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det mindre intressant huruvida exportvinsterna tillfaller exportföretagen eller det svenska försvaret men ur strikt försvarsekonomisk synvinkel är frågan givetvis relevant.

Samtidigt är frågan mycket svårbesvarad. Generellt gäller att ett prisdiskriminerande företag tar ut ett relativt lågt pris på en marknad med hög priskänslighet och ett relativt högt pris på en marknad med låg priskänslighet. Det torde vara rimligt att anta att priskänsligheten på de flesta exportmarknader är högre än på den inhemska marknaden. Därför borde man förvänta sig en lägre prisnivå på exporten än på den inhemska försäljningen. Av detta följer emellertid inte att exporten skulle vara ogynnsam för det svenska försvaret. I den mån den prisnivå som uppnås på export ligger över den kortsiktiga marginalkostnaden erhålles ett täckningsbidrag för fasta kostnader och förväntningar om ett sådant täckningsbidrag kan mycket väl påverka prisnivån på leve-

ranser till det svenska försvaret. Avtalen mellan det svenska försvaret och vapenproducenter är ett resultat av förhandlingar där både förhandlingsstyrka och lönsamhetsbedömningar spelar in. Det ligger i sakens natur att förväntningar om exporttillstånd ingår i lönsamhetsbedömningarna men i vilken grad detta leder till lägre kostnader för det svenska försvaret är omöjligt att uppskatta numeriskt. Den information som skulle krävas innefattar subjektiva lönsamhetsbedömningar relevanta vid beslutstidpunkten. Sådan information existerar inte utanför företagen och går ej heller att erhålla på ett tillförlitligt sätt. Analyser av utfall ex post, när projekten realiserats, ger föga underlag för att besvara frågan då alltför många variabler förändrats mellan beslutstidpunkt och projektets genomförande.

8.3 Upphandling och konkurrens

Det är lätt att finna exempel på att en ökad konkurrens och effektivitet i offentlig upphandling har lett till avsevärda kostnadsbesparingar. Värdet av den statliga upphandlingsförordningen som förhindrar offentlig upphandling från icke konkurrenskraftiga svenska företag kan knappast överskattas. Den torde vara en mycket viktig faktor bakom de, i internationell jämförelse, t. ex. mycket låga kostnaderna för elenergi och teletjänster i Sverige.

Det skulle, som diskuterats i avsnitt 6 ovan, vara överraskande om inte upphandlingen av försvarsmateriel också karakteriseras av betydande imperfektioner av politisk natur och att betydande samhällsekonomiska vinster skulle uppnås vid en ökad konkurrens. Inte minst Af-färsvärdens analyser (1986:49 och 1988:46) av resursallokeringen inom det svenska försvaret har pekat på betydande politiska imperfektioner och att en fri försvarsekonomisk optimering utan politiska restriktioner av främst regionalpolitisk, industripolitisk och sysselsättningspolitisk karaktär skulle ge försvaret ett helt annat utseende ur teknologisk synvinkel (mera vapen, annan vapensammansättning och mindre personal); se också Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar 1985:5-6, 1987:1 och 1987:6. En minskad grad av protektionism skulle sannolikt leda till en betydande produktivitetsökning i försvarets tjänsteproduktion.

De försvarsekonomiska effekterna av begränsningar i vapenexporten torde därför i hög grad bero på i vilken omfattning som det av icke rent försvarsekonomiska lönsamhetsskäl läggs restriktioner på storleken av den svenska vapenproduktionen eller i vilken omfattning denna utsätts för internationell konkurrens även på hemmamarknaden. Målsättningar om egen inhemsk internationellt icke konkurrenskraftig vapenproduktion kommer, som Jennergrens studie implicerar, att vara mycket kostnadskrävande att förverkliga. Avgörande för de försvars-

ekonomiska effekterna är då i vilken grad som det svenska försvaret kompenseras för de av protektionismen föranledda kostnaderna.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att de försvarsekonomiska effekterna av förändringar i reglerna för svensk vapenexport i mycket hög grad är betingade av en lång rad osäkra faktorer och bedömningar. Det går överhuvudtaget inte att besvara frågan hur ett bortfall av vapenexporten påverkar försvarets kostnader utan att precisera vad som händer med den inhemska vapenproduktionen och i vilken grad de nuvarande försvarsanslagen är en funktion av vapenindustrins struktur och marknadsbeteende.

Det intressanta är därför enligt min uppfattning att koncentrera diskussionen på de samhällsekonomiska — och ej de försvarsekonomiska — effekterna av reduktioner i vapenexporten. Bakom denna attityd ligger uppfattningen att försvarets kostnadsnivå är en funktion av det samhällsekonomiska utrymmet samtidigt som den information som skulle krävas för att beräkna de försvarsekonomiska effekterna av förändringar i vapenexporten ej finns tillgänglig.

Samhällsekonomiskt sett har det ingen eller liten betydelse om vissa vapen enbart tillverkas för export. Om det inte finns några indirekta effekter mellan exportproduktionen och produktiviteten i försvarets tjänsteproduktion är värdet för samhällsekonomin av denna export proportionell mot lönsamheten. Detta gäller oberoende av om motsvarande lönsamhet kan uppnås i alternativ civil produktion eftersom den civila produktionen ej är beroende av nedläggningen av den militära.

9 Sammanfattning och slutsatser

Slutsatserna av analysen kan sammanfattas i följande punkter:

1. Skillnaden mellan företagsekonomiska och samhällsekonomiska kostnader för begränsningar i vapenexporten är mycket svår att uppskatta numeriskt men sannolikt liten.

2. De samhällsekonomiska kostnaderna för ökade restriktioner eller förbud mot vapenexport är starkt beroende av vilken storlek som "behövs" på den icke lönsamma inhemska vapenproduktionen. Som det också påpekas av Jennergren torde med stor sannolikhet ett exportförbud leda till att en stor del av den inhemska vapentillverkningen slås ut i konkurrensen.

3. Om den inhemska vapenproduktionen vid ett exportförbud får fritt anpassa sin volym i internationell konkurrens begränsas de samhällsekonomiska kostnaderna för ett förbud mot vapenexport i huvudsak till reduktionen i bruttovinster i branschen.

4. Själva anpassningsprocessen med omställning från militär till civil produktion kan dock leda till höga kostnader i form av regional- och industripolitiska åtgärder. Sådana åtgärder kan vara motiverade av fördelningsskäl.

5. Om den inhemska vapenproduktionen vid ett exportförbud ska bibehålla sin nuvarande kapacitet utgörs den samhällsekonomiska kostnaden i stort sett av exportvärdet minus kostnaderna för insatsvaror och marknadsföringskostnader.

6. Skillnaden mellan samhällsekonomiska och försvarsekonomiska effekter beror på hur kopplingen ser ut mellan den samhällsekonomiska utvecklingen och utvecklingen av försvarsanslagen samt i vilken grad försvarets möjligheter att fritt utnyttja försvarsanslagen påverkas av storleken på den svenska vapenindustrin.

7. De försvarsekonomiska kostnaderna av ett exportförbud beror i hög grad på i vilken utsträckning målsättningar om självförsörjning kommer att belasta försvarsanslagen eller om försvaret kompenseras för detta. Det låter sig inte avgöras i vilken grad försvarets utveckling och ekonomi kommer att påverkas av variationer i storleken på den svenska vapenexporten och vapenproduktionen. Det existerar inget enkelt samband mellan försvarets ekonomi och den svenska vapenproduktionens ekonomi.

8. En intressant men svårbesvarad fråga är i vilken utsträckning som försvarets möjligheter att fritt optimera utnyttjandet av sina anslag kommer att påverkas av begränsningar i svensk vapenexport som leder till lönsamhetsproblem för svensk vapenproduktion. Om ett förbud mot svensk vapenexport leder till att större delen av den svenska vapenproduktionen läggs ned och detta leder till en friare optimering med ökad grad av internationell konkurrens i upphandlingen av försvarsmateriel kan de förvarsekonomiska effekterna mycket väl bli positiva och därmed uppväga andra negativa effekter. En viss nivå på försvarsanslagen leder då till en högre nivå på försvarets tjänsteproduktion. Om å andra sidan en efter ett exportförbud icke lönsam svensk vapenindustri ska subventioneras via restriktioner på utnyttjandet av försvarsanslagen blir de förvarsekonomiska effekterna klart negativa.

10 Economic aspects of Swedish arms exports: A summary

The purpose of this study is to analyse the economic aspects of a reduction in the Swedish exports of defence materiel. As it is very difficult to make quantitative assessments of different effects for a limited period of time, the analysis is mainly theoretical and qualitative in nature. It is also purely economic in the sense that weapons are regarded as a general good with a value in the market-place, for instance as inputs in the production of defence services in a country. These services are of a pure public good character. The main conclusions from the analysis may be summarized in the following way:

1. The increase in costs for firms and society as a whole of enforced reductions in arms exports is very hard to appraise numerically but is probably small.

2. The costs to society of more restrictions or a total arms export prohibition are crucially dependent on the volume of domestic arms production which is not profitable without recourse to the export market. A complete prohibition would probably lead to the closing down of most of the domestic arms production.

3. If, in the case of export prohibition, domestic arms production is allowed to adjust its volume in international competition, the costs to society of a prohibition are limited mainly to the reduction in gross profits in this industry. In this case most of the domestic arms production will probably lose its international competitiveness and close down.

4. The adjustment process in itself with a change from military to civil production may involve high costs in the form of regional and industry policy activities. Such policy measures may be motivated for distributional reasons.

5. If domestic arms production, in the case of a prohibition, keeps its present capacity the costs to society approximately consist of the export value minus current costs for intermediate goods and marketing costs.

6. The impact on the economics of defence depends on the relationship between overall economic development and the defence budget

and the degree to which the allocation in resources in defence is influenced by the volume of the Swedish defence industry.

7. An interesting but complicated issue is the following: assume that a prohibition of Swedish arms exports leads to a complete close-down of this industry. Will such a situation lead to lower input costs in defence services production through a more efficient tendering process, achieved by defence input procurement in hard international competition?

Bilaga 4

Collected Proposals for Guidelines*

Exceptions to the general prohibition on exports and other prohibitions under the Exportation of Military Equipment Act may be permitted by the Government in accordance with guidelines approved by Parliament. The Civil Commission has proposed that the guidelines should be replaced by two criteria to be established in legislation. However, as indicated in Chapter 6, the Committee does not share the Civil Commission's view that these two criteria can replace the present guidelines, even though these criteria represent elements which should be fundamental to Swedish policy on arms exports.

Thus, although the Committee considers that the guideline system should be retained, certain formal changes would appear to be called for. At present, the guidelines can be found in statements contained in various Government bills. For practical reasons, these should be presented in a collected form. In view of the editing process required with regard to the considerations discussed in Chapters 6 and 7, the Committee proposes that these guidelines should be formulated in accordance with the following:

Proposals for Guidelines

Guidelines to assist in the examination of questions involving permits, etc. under the Exportation of Military Equipment Act (1988:558).

Permission is granted on condition that the foreign cooperation concerned

1. is considered necessary to meet Swedish defence requirements of

* This Appendix is a translation of Chapter 8.

materiel or know-how, or is otherwise desirable from the point of view of security policy;

2. is not in conflict with the principles and objectives of Swedish foreign policy.

In scrutinizing an application for a permit, a total assessment shall be made of all relevant circumstances.

Permission may not be granted where this would be in conflict with international agreements which Sweden has acceded to, with decisions taken by the United Nations Security Council or with rules under international law regarding exportation from a neutral state in time of war (unconditional prohibitions).

Permission should not be granted if it applies to a state which is engaged in armed conflict with another state, irrespective of whether war has been declared or not, a state which is involved in an international conflict which it may be feared will lead to armed conflict, or a state which is experiencing internal armed disturbances.

Nor should permission be granted if it applies to a state where there are extensive and serious violations of human rights.

Foreign cooperation assumes a relationship involving trust and confidence with the other country. Therefore, especially careful consideration is required before cooperation is initiated with a new country. Unless otherwise agreed, exports should only be allowed to a country whose government has undertaken to ensure that materiel is not re-exported and applies to a state, government authority or recipient approved by the country in question; furthermore, there should be a Declaration by End User or an Own Production Declaration (manufacturing certificate) for the exportation of materiel.

It should be possible to export spare parts for materiel previously exported with appropriate permission unless such exportation is subject to unconditional prohibition. The same should also apply to other deliveries, for example ammunition, which are related to previous exportation or where it would otherwise be unreasonable to deny permission.

Permission for exportation, once communicated, should be rescinded if unconditional prohibition arises and also if the recipient country enters into armed conflict with another state or experiences internal armed disturbances. Even in cases of armed conflict, rescinding permission may be omitted if this is compatible with the requirements of neutrality under international law and where the recipient country's participation in the conflict is merely symbolic.

In principle, a state which, notwithstanding a commitment to the Swedish government, has allowed, or failed to prevent, the re-exportation of Swedish materiel shall not be subsequently considered a recipient of such materiel from Sweden.

In addition to permission for exportation, these guidelines apply, as appropriate, to other considerations in accordance with the Exportation of Military Equipment Act. Especially as regards agreements concerning the joint development and manufacture of materiel (cooperation agreements), the following applies:

If a cooperation agreement assumes exportation from the counterpart country, the main principle applied shall be that this may not be contrary to the guidelines. However, an exception may be made to the extent that Swedish materiel is only utilized to a small extent or is not otherwise liable to influence the character of the final product as foreign materiel. If there is a strong Swedish defence policy interest in the establishment of cooperation, and if it is a condition on the part of the counterpart that a certain exportation should take place from the counterpart country, exportation to a third country may also otherwise be permitted within the framework for the exportation rules of the counterpart country.

As regards extensive cooperation which is of importance for Sweden, an agreement at government level should be entered into between Sweden and the counterpart country. The Advisory Council on Foreign Affairs should be consulted before entering into such an agreement.

KUNGL. BIBL.
1990-10-04
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
 37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
 38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
 39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
 40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
 41. Samerätt och sameting. Ju.
 42. Det civila försvaret. Del 1.
 - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
 43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
 44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
 45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
 46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
 47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
 48. Energiforskning för framtiden. ME.
 49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
 50. Stiftelser för samverkan. U.
 51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
 52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
 53. Arbetstid och välfärd.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
 54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
 55. Fungerande regioner i samspel. A.
 56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministratonen. Jo.
 57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
 - de tre första åren. A.
 58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
 59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
 60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
 61. Hälsohem. S.
 62. Alternativa terapier i Sverige. S.
 63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
 64. Kommunalbot. C.
 65. Staten i geografin. A.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
 67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
 68. Storstads partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
 69. Storstadsregioner i förändring. SB.
 70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
 71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
 72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
 73. TV - politiken. U.
 74. Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
 75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
 76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
 77. Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
 78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
 79. Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
 80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
 81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
 82. Nedsättning av energiskatter. ME.
 83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
 84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. ME.
 85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.
 86. Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Fö.
 87. Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. JO.
 88. Skadeförsäkringslag. Ju.
 89. Översyn av lagen om pliktexemplar. U.
 90. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. U.
 91. Statligt förhandlingsarbete. Fi.
 92. Prospekteringspolitik. I.
 93. Prospekteringspolitik. Rapportdel. I.
 94. Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. Fi.
 95. Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. Fi.
 96. Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. Bo.
 97. Vad händer med folkhögskolan? U.
 98. Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. S.
 99. Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. S.
 100. Adoptionsfrågor. Ju.
 101. Förtidspension och rörlig pensionsålder. S.
 102. Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
- Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
- Storstadsregioner i förändring. [69]
- Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

- Samerätt och sameting. [41]
- Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
- Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]
- Skadeförsäkringslag. [88]
- Adoptionsfrågor. [100]

Utrikesdepartementet

- UD:s presstjänst. [8]
- Begreppet krigsmateriel. [66]
- Utländssamverkan på krigsmaterielområdet. [102]

Försvarsdepartementet

- Risker och skydd för befolkningen. [17]
- Det civila försvaret. Del 1. [42]
- Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
- Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
- Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]
- Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. [86]

Socialdepartementet

- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
- Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
- Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
- Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
- Hälsohem. [61]
- Alternativa terapier i Sverige. [62]
- Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
- Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
- Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]

Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]

Förenklad handläggning hos HSAN m.m. [80]

Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. [98]

Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. [99]

Föräldrapension och rörlig pensionsålder. [101]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]

Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Tullregisterlag m.m. [20]

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]

Reformerad inkomstbeskattning

- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]

- Inkomst av kapital. Del 2. [33]

- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]

- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning

- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]

- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdesskatt m.m.

- Motiv. Del 1. [35]

- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]

Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]

Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]

Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]

Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]

Statligt förhandlingsarbete. [91]

Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. [94]

Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. [95]

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

- Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]
Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]
Etisk granskning av medicinsk forskning.
De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]
Översyn av lagen om pliktexemplar. [89]
Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. [90]
Vad händer med folkhögskolan? [97]

Jordbruksdepartementet

- Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]
Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2.
Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
— de tre första åren. [57]
Staten i geografien. [65]

Industridepartementet

- Statligt finansiellt stöd? [24]

- Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
Standardiseringsens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]
Prospekteringspolitik. [92]
Prospekteringspolitik. Rapportdel. [93]

Civildepartementet

- Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]

Bostadsdepartementet

- Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]
Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. [96]

Miljö- och energidepartementet

- Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]
Nedsättning av energiskatter. [82]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

