

NÅGRA SYNPUNKTER PÅ FÖRSVARET

Av Jonas Nordenson

Det är en föga tilltalande uppgift att lägga rent ekonomiska synpunkter på landets försvar. Försvaret tjänar ju syften, om vilka vi ogärna köpslå: värnandet av vår frihet och vårt oberoende. Det kan synas som om ett lands försvarsmakt borde vara given med de krav på yttre trygghet, som ställas. Den faktiska utformningen av försvaret skulle då bli beroende på strategiska och taktiska överväganden, på de utrikespolitiska konjunkturen etc., medan däremot de ekonomiska övervägandena skulle inskränka sig till en ur ekonomisk synpunkt så rationell och effektiv organisation som möjligt. Så torde även försvarsfrågan till en viss grad gestalta sig för stormakterna. De ekonomiska konsekvenserna av att ett visst försvar upprätthålles påkalla förvisso även för dem uppmärksamhet. Men de äro sällan avgörande för besluten om försvarsmaktens storlek och organisation. De krav på yttre trygghet, som landets medborgare ställa, skola i första hand fullt tillfredsställas.

Riskerna för ett litet land.

För en liten nation är läget väsentligt annorlunda. Riskerna för angrepp avtaga icke med landets och befolkningens storlek, kanske snarare tvärtom. Ej heller står storleken av den försvarsmakt som kräves för att skapa en viss grad av trygghet i proportion till den ekonomiska bärkraften i ett land. Den försvarsbörda, som landet skall påtaga sig, kan under sådana förhållanden icke blott bestämmas av trygghetsönskemålen, utan överväganden om landets ekonomiska bärkraft måste komma att spela en central roll i försvarsdiskussionen.

När vi tänka på försvarsbördan associera vi den i allmänhet med skattebördan nu eller i framtiden. Det torde väl dock numera vara allmänt vedertaget att försvarsutgifternas liksom övriga statsutgifter betydelse för samhällsekonomin icke uttömmande kan förklaras med hänvisning blott till de olika anslagens storlek och betydelse i riksstaten. Analysen måste föras i s. k. realekonomiska termer, d. v. s. den fråga, som i första hand skall ställas, är: i vilken utsträckning kräver upprätthållandet av t. ex. ett visst försvar att produktivkrafter tagas

i anspråk och vad kunna dessa eljest användas till? Först i andra hand bör frågan, hur stora statsutgifterna bli och vilka skatter de föra med sig, behandlas.

En dylik realekonomisk granskning av statsbudgetens olika poster ger vid handen, att de ej alla äro av samma art ur samhällsekonomisk synpunkt. Vissa skattefinansierande statsutgifter, t. ex. socialutgifter av typen folkpensioner, barnbidrag etc., innebära blott en överföring av penninginkomster från en samhällsgrupp till en annan. Dessa poster äro därför icke uttryck för att staten direkt tar i anspråk någon del av landets produktiva resurser, blott att den påverkar inkomstfördelningen. Utgifter för avlöning av förvaltningens ämbetsmän, för skolor, sjukhus och vägar o. s. v. äro däremot uttryck för att staten disponerar över produktivkrafter för bestämda ändamål. Men i vilken utsträckning skall detta betraktas som en börda för folkhushållet? För att besvara den frågan kunna vi göra bruk av en gammal men tyvärr ofta missbrukat distinktion mellan »produktiva» och »improduktiva» utgifter.

Till de förra räkna vi nu sådana utgifter, som omedelbart eller i framtiden kunna höja samhällsmedlemmarnas levnadsstandard. Hit höra därför statens och kommunernas utgifter för bl. a. skolor, sjukhus och vägar. Men till de »improduktiva» räknas utgifter för förvaltning, rättsväsen och försvar, emedan de icke kunna anses direkt bidra till samhällsmedlemmarnas individuella levnadsstandard utan tillfredsställa vissa kollektiva behov.

Det ligger givetvis en mycket stor fara i att använda uttryck som »produktiva», »improduktiva», »levnadsstandardhöjande» resp. »sänkande» och

Fil. lic. Jonas Nordenson tillhör de yngre nationalekonomerna. Han är sedan ett par år knuten till Industriens utredningsinstitut, där han medverkat i en rad betydande arbeten. Här framlägger dr Nordenson några personliga reflexioner till frågan om Sveriges försvar i förhållande till landets ekonomiska resurser.

dylikt. De ge ju lätt intrycket av att man också gör en värdering av de olika behov, som utgifterna avse att tillfredsställa. Någon eftertanke säger dock genast, att de utgifter, som här karakteriseras som »improduktiva», tillfredsställa behov av mycket hög angelägenhetsgrad. Utan ett ordnat rättsväsende skulle näringslivet mycket snart bli desorganiserat. Förvaltningen är nödvändig för att vårt komplicerade samhälle över huvud taget skall kunna fungera. Försvaret ger oss de förhoppningar om trygghet och oberoende, utan vilka vår relativt höga materiella levnadsstandard skulle vara av ringa eller intet värde. Men detta hindrar icke att vi ständigt komma att sträva efter att bringa ned den del av våra resurser, som gå till »improduktiva» ändamål. Ingen vettig människa känner väl någon djupare tillfredsställelse över att t. ex. statens och kommunernas förvaltning ta i anspråk allt mer arbetskraft. Framgång för strävandena att säkra världsfreden skapar förutsättningar för att minska våra försvarsutgifter. Enighet råder helt visst om att dylika möjligheter närhelst de yppa sig tack-samt böra utnyttjas.

En börda för folkhushållet.

En annan inställning ha vi till de »produktiva» utgifterna. Meningsskiljaktigheter kunna helt visst råda om för vilka grupper och på vilka vägar vi böra sträva att höja levnadsstandarden. Ingen förnekar väl dock att t. ex. förbättrat skolväsende och utvidgad sjukvård äro viktiga inslag i en höjd levnadsstandard. I princip vilja vi i största möjliga utsträckning använda våra knappa resurser för att tillfredsställa individuella mänskliga behov. Försvarsutgifterna måste mot bakgrunden av denna vår inställning till största delen betraktas som en ekonomisk börda för folkhushållet. Kraven på att produktiva resurser skola avdelas för försvarsändamål ha vi icke frivilligt rest, utan de härröra ju i sista hand från de krafter och omständigheter, som alljämt göra vår tillvaro som oberoende nation osäker. Analogien med det inre rättsväsendet är här fullt tydlig.

Det har inledningsvis framhållits att för ett litet folk som det svenska är det icke möjligt att med ett eget försvar skapa den grad av trygghet, som vi i och för sig skulle önska oss. Orsaken härtill är ju våra knappa resurser i förhållande till de krav på dem, som ett fullt tillfredsställande försvar skulle ställa. Men hur skall man då i en konkret situation komma fram till en riktig uppfattning om hur stora »improduktiva» utgifter vår ekonomi kan bära? Det har redan framhållits, att frågan icke

kan besvaras genom hänvisning till den statsfinansiella situationen. Vår »ekonomiska bärkraft» bestämmes principiellt av den inskränkning av möjlig levnadsstandard, aktuell eller framtida, som befolkningen kan och vill underkasta sig för att friställa produktionsresurser för »improduktiva» försvarsändamål. Därmed är också sagt, att icke blott landets produktionsförmåga och levnadsstandards höjd utan också psykologiska faktorer spela in. Lika uppenbart som det är att man icke i ett demokratiskt land som Sverige kan pressa ned levnadsstandarden för stora grupper till ett fysiologiskt existensminium, lika klart är det icke minst med krigstidens erfarenheter i minnet, att de resurser, som nu ägnas försvaret, snabbt skulle kunna mångdubblas om det yttre trycket ökade och därmed det psykologiska utgångsläget förändrades.

En belysande illustration till att ett lands »ekonomiska bärkraft», uttrycket fattat i vid bemärkelse, är psykologiskt bestämd och därmed i hög grad av relativ karaktär ger ett studium av de ekonomiska efterkrigsproblemen i Europa. De krigshärjade länderna ha stått inför den dubbla uppgiften att bygga upp en under kriget förstörd och nedsliten produktionsapparat och att omedelbart tillfredsställa konsumtionsbehoven hos en befolkning, som under kriget fått sin levnadsstandard hårt pressad och därför hade stora eftersatta behov vid krigsslutet. Resurserna ha icke räckt till att tillmötesgå båda dessa krav. Samtidigt har genom krigshandlingarnas upphörande det psykologiska läget inom resp. länder ofta radikalt förändrats. Det har för de styrande helt enkelt icke varit möjligt att även fortsättningsvis liksom under kriget pressa levnadsstandarden för att med egna resurser bygga upp produktionsapparaten. Man skulle då ha riskerat att den fundamentala lojaliteten mot samhället från stora samhällsgrupper kunde ha gått förlorad. Den »ekonomiska bärkraften» har icke varit tillräcklig för att de olika länderna utan hjälp skulle kunna genomföra de nödvändiga återuppbyggnadsprogrammen. Detta är ju den socialpsykologiska eller om man så vill politiska bakgrunden till de amerikanska hjälpprogrammen.

»Konjunktur Anpassning»

Den här framförda tesen, att försvarsbördans storlek bör mätas i värdet, ur folkhushållets synpunkt, av vad de för försvaret använda resurserna eljest skulle producera, har fött tanken att försvarsutgifterna borde »konjunkturpassas». Innebörden härav är att i depressionstider, då »produktivkraften» lämnas outnyttjad, skulle de med fördel kunna

användas för försvaret och försvarsbördan skulle kunna reduceras till en obetydlighet. Försvarsutgifterna skulle på grund av sin konjunkturstimulerande verkan rent v kunna framstå som indirekt levnadsstandardstegrande. Denna tanke (framförd bland annat av dr Dahmén i hans skrift »Försvaret och vår ekonomiska bärkraft», utgiven av Riksförbundet för Sveriges Försvar) har mycket som talar för sig. Men den kan också leda till missuppfattningen, att försvarsbördan kan trollas bort. Vi få dock icke förledas tro, att en depression med arbetslöshet och stängda fabriker ge uttryck för att våra resurser för en tid upphört att vara knappa i förhållande till behoven och att vi befriats från nödvändigheten att ekonomisera, d. v. s. välja mellan alternativa användningssätt för våra resurser. Konjunktursvängningarna äro snarast ett organisatoriskt problem som man bör kunna komma till rätta med. En aktiv konjunkturpolitik som använder finanspolitiska medel är alls icke begränsad till att öka de »improduktiva» offentliga utgifterna för att öka sysselsättningen och åstadkomma ett konjunkturuppsving. Försvaret måste alltid räkna med konkurrens från andra områden om produktivkrafterna. Men denna konkurrens kan vara olika skarp under olika utvecklings- och konjunkturfaser. Tages detta i betraktande, så kan försvarsbördans tyngd ur folkhushållets synpunkt uppenbarligen förändras från en period till en annan, även om försvaret tar en oförändrad mängd produktivkrafter i anspråk. De behov, som därmed lämnas otillfredsställda, kunna nämligen vara av skiftande angelägenhetsgrad.

Skattehöjning motverkar inflation.

Vi ha hittills konsekvent framhållit den realekonomiska sidan av försvarskostnaderna och skjutit undan den statsfinansiella. Det framstår nämligen som uppenbart och erfarenhetsmässigt bekräftat, att om de reala möjligheterna till ett visst försvar föreligga, så äro de problem som sammanhänga med finansieringen av alldeles underordnad betydelse. Det är ju icke så, att staten först måste skaffa pengarna, t. ex. genom höjda skatter, för att kunna göra utgifterna. Skattehöjningarna äro närmast nödvändiga för att neutralisera de allvarliga inflatoriska verkningarna av utgifterna. Men man kan dock tänka sig fall, när den statsfinansiella situationen på sätt och vis bestämmer den »ekonomiska bärkraften». Försvarsutgifterna måste ju bestridas av staten och bli därför till en viss grad beroende av det s. k. statsfinansiella utrymmet. Detta bestämmas av de inkomster staten kan skaffa

sig plus de lån den ur samhällsekonomisk synpunkt kan upptaga. Antag att detta utrymme är taget i anspråk för olika utgifter och icke vidare kan vidgas, bl. a. därför att beskattningsapparaten icke kan pressas hårdare på grund av de reaktioner skattehöjningarna skulle utlösa hos olika grupper. Försvarsutgifterna skulle då få konkurrera även med sådana statsutgifter som icke innebära att produktivkrafter tagits i anspråk utan blott utgöra inkomstöverföringar. I en dylik situation, icke alldeles olik vår egen efter kriget, kan det vara det statsfinansiella och icke det realekonomiska utrymmet som sätter en gräns för socialutgifterna. Denna senare synpunkt bör dock icke överdrivas eller ständigt skjutas i förgrunden. Det är icke inom statsbudgetens utan inom nationalbudgetens ram, som försvarets ekonomiska anspråk skola diskuteras. För att illustrera de här anförda tankegångarna och för att få en uppfattning om storleksordningen av den aktuella försvarsbördan i Sverige och dess relation till landets ekonomi i övrigt skall ett försök göras att i räkneexemplets form summariskt beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna av vår nuvarande försvarsorganisation.

Försvaret obetydlig del av nationalinkomsten.

Ett visst mått på de ekonomiska uppoffringar försvaret orsakar samhället i dess helhet kan man få genom att sätta militärutgifterna i relation till nationalinkomsten. I slutet av 1930-talet utgjorde försvarskostnaderna ungefär 2 % av nationalinkomsten. Under kriget steg denna andel högst väsentligt och uppgick, när den var som högst, till ungefär 11,6 %. Motsvarande siffra har under efterkrigstiden av naturliga skäl legat betydligt lägre och för 1949 var den omkring 3,1 %. Noga räknat är denna siffra ett uttryck för hur stor del av de totala penninginkomsterna inom landet som bildas i »försvarssektorn». Men den är icke ett rättvisande mått på den reala förlust som folkhushållet gör på grund av försvaret. Det finns nämligen också en dold kostnadspost, vilken berott på att de värnpliktigas inkomster icke på något sätt motsvara värdet av det produktionsresultat som går förlorat genom att de fullgöra sin militärtjänstgöring. Nu kan man invända, att det icke endast är genom de värnpliktigas tjänstgöring som samhället undandras produktiva insatser, utan detta gäller ju också i fråga om den fast anställda militärpersonalen och den material som försvaret kräver. För dessa varor och tjänster gäller emellertid, att de i statsbudgeten ingår med ett belopp som ungefär motsvarar deras

värde på den civila marknaden och att nationalinkomsten därför inte skulle förändras till sin storlek men väl till sin sammansättning, om dessa varor och tjänster togs i anspråk för andra uppgifter. Det förhåller sig ju nämligen så, att de produktionsfaktorer som utnyttjas för militära ändamål, exempelvis för framställning av kanoner, flygplan, kryssare etc., skulle kunna tas i anspråk för att producera förnödenheter för civilt bruk. Ersättningen till dessa produktionsfaktorer skulle i båda fallen sannolikt bli densamma. Sålunda är det här endast en fråga om fördelningen av tillgängliga produktivkrafter. Detsamma är förhållandet beträffande den fast anställda militärpersonalen och ersättningen för dess tjänster. Möjligen skulle värdet av dessa tjänster bli högre, om denna arbetskraft togs i anspråk för »produktiva» ändamål, då den under sådana förhållanden i högre grad skulle utnyttja produktionskapital. För de värnpliktiga åter ligger saken så till, att de löneförmåner de åtnjuta under militärtjänstgöringen ligger väsentligt under de löner, som äro normala på arbetsmarknaden. Därtill kommer avkastningen av det produktionskapital, som de värnpliktiga skulle samarbeta med. Till vilka belopp dessa poster kunna uppgå är synnerligen vanskligt att uttala sig om. Men låt oss anta, att av Sveriges yrkesverksamma befolkning 1—2 % fullgör militärtjänstgöring varje år (ett antagande som ganska väl torde överensstämma med verkligheten). Om man vidare antar, att nationalinkomsten jämnt fördelar sig på den yrkesverksamma befolkningen, så skulle tillskottet till nationalinkomsten, därest värnplikten inställdes, bli i det närmaste lika stort som nyssnämnda procent-siffra, d. v. s. 1—2 %. Om nu värdet av de värnpliktigas tjänstgöring upptogs till ett belopp, som motsvarade vad de i genomsnitt skulle kunna prestera i »civil» produktion, d. v. s. till ett belopp motsvarande 1—2 % av nationalinkomsten eller 300—400 miljoner kronor, och därtill lägges det på statsbudgeten upptagna försvarsanslaget, 800 miljoner eller 3,1 % av nationalinkomsten, så skulle dessa totala försvarskostnader ge en rimlig bild av försvarsbördan. I relation till nationalinkomsten skulle de uppgå till något över 4 %.

Möjligheter till snabb upprustning ett livsvillkor.

Vid första påseende förefaller icke denna försvarsbörda särskilt stor. Det råder väl intet tvivel om att vi i en kritisk situation skulle ha de ekonomiska förutsättningarna för en avsevärd upprustning. Men det aktuella problemet är att komma

fram till en försvarsorganisation för fredstid i en värld, där krigsriskerna äro långt ifrån eliminerade. Den skall utgöra den grund, på vilken en snabb upprustning kan byggas men måste också kunna rymmas inom en kostnadsram, om vilken olika samhällsgrupper kunna enas.

Vid ett försök att bedöma de ekonomiska och politiska förutsättningarna får man icke anlägga ett alltför statistiskt betraktelsesätt. Vår samhällsekonomi är icke blott inriktad på att bevara den nuvarande levnadsstandarden; den är också inställd på utveckling och framåtskridande. I själva verket ingår hos oss alla materiellt framåtskridande som en väsentlig del i vår världsbild. Hur ofta upprepas icke att stillastående vore detsamma som tillbakagång. Det har följaktligen sitt stora intresse att granska förutsättningarna för fortsatt framåtskridande. I den mån framstegstakten blir långsammare för samhället som helhet, komma enskilda samhällsgrupper att kunna förbättra sina levnadsvillkor i oförändrad takt endast på bekostnad av andra grupper. Det är därför sannolikt att fördelningsproblemet i särskilt hög grad kommer att präglade den ekonomisk-politiska debatten i ett land, där den allmänna framstegstakten icke motsvarar flertalets förhoppningar och önskemål. Vilka äro nu framtidsutsikterna för Sveriges del? Det behöver icke betonas, hur svårt det är att profetera härom. Så mycket synes dock kunna sägas, att de gynnsamma omständigheter, som bidrogo till en internationellt sett mycket snabb framstegstakt under mellankrigstiden icke i samma grad komma att vara för handen under det närmaste decenniet. Man kan t. ex. peka på befolkningsutvecklingen och förutsättningarna för utrikeshandeln. Ehuru det knappast finns anledning till alltför dystra olycksprofetior, är det sannolikt, att en genomsnittlig standardhöjning i samma takt som under 30-talet kommer att kräva större produktiva ansträngningar och större skicklighet i effektivt utnyttjande av våra resurser än tidigare. I förbigående kan nämnas, att åtskilligt talar för att relativt stora krav sannolikt komma att ställas på kapitalbildningen i vårt land åtminstone under en övergångstid. Här skola vi emellertid dröja mer vid en annan möjlig tendens i vår framtida ekonomiska utveckling.

Även om vi anse oss kunna betrakta framtiden med en viss begränsad optimism, finns det flera tecken på att dragkampen om våra resurser för olika ändamål kommer att bli utomordentligt hård. Det må yttras hur vackra ord som helst om att våra strävanden i första hand böra inriktas på att förstora den gemensamma kakan. Bland de ekono-

miska stridsämnen på det politiska fältet kommer fördelningsfrågan säkert alltid att inta en mycket framskjuten plats. Fördelningsproblemet i vårt land håller emellertid på att kompliceras allt mer. Det är icke längre blott en fråga om att ta från de besuttna och ge åt de fattiga. En avvägning måste i framtiden ske bl. a. mellan de produktiva samhällsgruppernas ersättning för sina insatser och åldringarnas levnadsvillkor, mellan de barnrika familjernas inkomster och de övriga hushållens, mellan landsbygdsbefolkningens och stadsbefolkningens behov, etc. Men det är icke blott en fråga om fördelningen av realinkomsterna mellan olika samhällsgrupper. Frågan kan också ställas, i vilka olika former och på vilka vägar levnadsstandarden skall höjas. Skola vi i första hand inrikta oss på en höjning av bostadsstandarden, på en förbättrad sjukvård, på en kulturell upprustning eller på en höjning av den privata fria konsumtionen? Det är uppenbart att olika i och för sig »berättigade» fördelningsnormer lätt komma i konflikt med varandra. Och i sista hand flyter fördelningsproblemen och framstegsproblemen samman i den ständigt aktuella avvägningen mellan omedelbar konsumtion och kapitalbildning för att höja konsumtionsmöjligheterna i framtiden.

Den framtida nationalinkomsten högt in-tecknad.

Det behöver väl icke närmare utvecklas, att önskemålen äro många och stora i förhållande till resurserna och produktionsförmågan. Det ligger ingenting nytt i att önskemål om standardhöjningar på olika områden och för olika grupper föreligga men däremot i att de alltmer tendera att konkretiseras i planer och krav som föras fram på det politiska planet och för vars realiserande man söker garantier på förhand. Man vill helt enkelt ha politiska principbeslut som moraliskt om ock icke formellt binda de olika politiska maktgrupperna i fördelningsfrågan för en ganska lång tid framåt. Ett flertal exempel kunna nämnas. Jordbrukspolitiken syftar bl. a. till att garantera jordbruksbefolkningen en viss realstandard i förhållande till andra grupper. Principen om full sysselsättning innebär realiter, att de stora löntagargruppernas realinkomst garanteras. De indexreglerade folkpensionerna betyda, att en bestämd del av nationalinkomsten skall gå till åldringarna. Den fria sjukvården blir en chimär, om ej tillräckliga resurser ställas till sjukväsandets förfogande. Planer som sträcka sig långt in i framtiden föreligga för en systematisk

förbättring av bostadsförhållandena och samma är förhållandet med »vatten och avlopp», vägväsendet etc. Man kan utan vidare konstatera, att vår framtida nationalinkomst redan är ganska högt in-tecknad.

Fast ekonomisk förankring nödvändig för försvaret.

Det är uppenbart, att denna utveckling måste ha stor betydelse för försvarspolitiken. Vad som icke fått en in-teckning i nationalinkomsten kommer att ligga på marginalen, d. v. s. utsättas för de största riskerna att få sin andel beskuren, därest icke den ekonomiska utvecklingen motsvarar de optimistiska förhoppningarna. Försvarsfrågan har lyfts över partierna och detta är väl enbart en lycklig lösning. Men ibland får man en känsla av att försvarsproblemen lätt kunna bli ett politiskt »ingen mans land». Mycket har talats om att försvaret måste anpassas efter de ekonomiska och utrikespolitiska konjunkturerna. Men kan detta vara sunt och riktigt? Liksom försäkringsutgifterna hos den enskilde bör ha en hög prioritet i hans budget, så bör ett lands försvar ha en bottenin-teckning i dess nationalinkomst. Måhända innebär detta att kostnadsramen måste bli snäv, men är det icke sannolikt, att en begränsad men relativt fast andel av resurserna kan disponeras effektivare och ge större avkastning än fallet blir, när vårt försvar ständigt på nytt skall kastas i stöpsleven under ständigt skiftande ekonomiska premisser såsom skett under de senaste åren? Vad som här begäres en bottenin-teckning för är givetvis de ordinarie försvarsutgifterna under de närmaste fem à tio åren, för vilka vår arbetshypotes väl måste vara, att utsikter finnas att bevara freden i världen, men att krigs-riskerna alltjämt komma att vara aktuella. Det är ju självklart, att det tillkommer landets myndigheter att vid radikala förändringar i det utrikespolitiska läget vidtaga nödvändiga extraordinära åtgärder för landets trygghet. Men det vore lyckligt, om den nu sittande försvarsutredningen kunde ge försvaret en så fast ekonomisk förankring att även inom försvarsmakten en rationell planering på längre sikt kunde komma till stånd. Detta vore icke blott ur effektivitetssynpunkt gynnsamt. Det skulle sannolikt också för en lång tid befria försvarspolitiken från de drag av opportunistiskt spekulerande i ekonomiska och utrikespolitiska konjukturer som både en del i och för sig uppriktiga och andra endast skenbara anhängare av försvaret på olika sätt förlänat den under de senaste åren.