

NÅGRA EKONOMISKA SYNPUNKTER PÅ DEN FRAMTIDA FÖRSVARSORDNINGEN

Den följande framställningen, som givetvis endast kan ge vissa huvudfakta och komma med allmänna synpunkter, avser att belysa några av vår framtida försvarsordnings ekonomiska problem ur två olika synvinklar. Dels skall frågan om försvarets och folkhushållets ekonomi behandlas principiellt, varvid vissa mycket viktiga teoretiska grundvalar för den följande framställningen skapas, dels skola de praktiska, mera konkreta frågorna diskuteras. Det första avsnittet ger således en del allmänna synpunkter på försvaret som en ekonomisk belastning för vårt folkhushåll, det andra avsnittet berör de olika slagen av försvarsutgifter och deras karaktär ur ekonomisk synpunkt.

Det kan vara lämpligt att börja med ett om än självklart, så dock kanske icke alldeles onödigt påpekande. När det säges, att »våra försvarsutgifter måste anpassas efter våra ekonomiska resurser», så har detta i allmänhet icke den helt banala innebörden, att vårt försvar icke får helt ruinera oss, utan det innebär ett politiskt övervägande. Frågan: hur stor försvarsbudget tål vår ekonomi? betyder i realiteten: hur dyrt försvar *vilja* vi kosta på oss? Det är nämligen uppenbart, att det i och för sig vore fullt möjligt att bära exempelvis en tre gånger så stor försvarsbudget, som under de gångna åren, låt vara att det skulle innebära, att vi måste tära på våra reala kapitaltillgångar och ställa ytterst stora krav på en rationell ekonomisk politik mot inflation. Man behöver ju endast tänka på att vår allmänna levnadsstandard under de senaste fem åren icke sjunkit med mera än 10—20 procent, trots att vi haft ett i många hänseenden ytterst ogynnsamt ekonomiskt läge, bl. a. till följd av avspärrningen. Emellertid ha vi nu icke

anledning att ingå närmare på denna fråga. Den försvarsbudget, vi för den närmast överskådliga framtiden efter genomförandet av försvarets femårsplan ha att räkna med, blir ju av betydligt mindre storleksordning, än den vi haft de senaste åren. Det sagda må därför endast tjäna till att ge de rätta perspektiven och proportionerna åt en diskussion, som rör sig med hundratals miljoner i stället för med miljardbelopp.

Den omständigheten, att ett svar på frågan: hur stor försvarsbudget tål vår ekonomi? kräver ett rent politiskt övervägande, hindrar givetvis icke, att frågan om försvaret och ekonomin kan göras till föremål för en objektiv diskussion ur rent ekonomiska synpunkter. Vi behöva endast ställa frågan annorlunda, exempelvis sålunda: vilka ekonomiska problem uppställer en försvarsbudget av den eller den storleksordningen? Eller: vad kan man göra för att utan nedsättning av försvarets effektivitet göra den ekonomiska bördan så litet betungande som möjligt? Det är några svar på sådana frågor, som vi nu diskussionsvis skola försöka skissera.

1942 års försvarsbeslut räknar som bekant med en årlig försvarsbudget på i runt tal 650 milj. kr. fr. o. m. 1. 7. 1947, d. v. s. sedan försvarets s. k. femårsplan realiserats. Vi lägga därför detta belopp till grund för diskussionen. Däri inräknas emellertid inga större engångskostnader.

Den viktigaste förutsättningen för att man skall kunna förstå, vilka ekonomiska problem en försvarsbudget av nämnda storleksordning kan uppstå i framtiden, är, att man icke i första hand resonerar i statsfinansiella termer utan i nationalekonomiska. Den nationalekonomiska belastningen av vårt lands ekonomi mätes genom den mängd produktionskrafter — mänskliga och materiella — som genom denna försvarsbudget undandrages produktionen för den civila försörjningen. Något exakt mått på denna mängd är visserligen icke försvarsbudgetens belopp på 650 milj. kr., men om detta belopp jämföres med vårt lands nationalinkomst, får man dock en ungefärlig uppfattning om den belastning för folkhushållet, som ett dylikt försvar skulle utgöra.

Vilken nationalinkomst vi kunna räkna med om några år, är givetvis omöjligt att nu uttala sig om. Men redan om vi antaga, att den reallt sett, d. v. s. efter korrigering för penningvärdets fall, ligger på ungefär samma nivå som strax före kriget, vilket icke kan anses vara ett orimligt antagande, så skulle nämnda försvarsbudget utgöra

en så pass ringa del av nationalinkomsten som högst 5 %. Härtill måste emellertid läggas vissa engångskostnader. Även om dessa beräknas till exempelvis i genomsnitt något hundratals milj. kr. om året, skulle procenttalet dock knappast komma över 6 %. I princip har man också att räkna med att en dylik belastning utöver sina direkta och omedelbara verkningar också kan ha indirekta sådana på längre sikt, om den på ett eller annat sätt kommer att verka hämmande på kapitalbildningen. Detta torde dock icke vara någon faktor av nämnvärd betydelse. Det finns nämligen icke anledning räkna med att kapitalbildningen i Sverige i framtiden kommer att begränsas av tillgången på sparande. Beträffande den statsfinansiella sidan av saken har man — om man icke skall gå in på detaljer — strängt taget endast att säga, att om en försvarsutgift nationalekonomiskt sett icke anses falla utanför den ram, som vi vilja tillmäta försvaret, så kan den omöjligt göra det statsfinansiellt sett. Det är en orimlighet att föreställa sig, att en påfrestning, som kan bäras nationalekonomiskt sett, icke skulle kunna bäras av statskassan. Det orimliga i att av statsfinansiella skäl avstå från en viss statsutgift, vars realekonomiska konsekvenser man är beredd att acceptera, är väl egentligen så självklart, att det icke borde behöva särskilt framhållas, om det icke vore så, att det icke alltid inses på grund av gamla missuppfattningar kring ekonomiska sammanhang. Den vanligaste formen, i vilken dylika missförstånd framträda, är kanske en felbedömning av statsskuldens innebörd och betydelse. En statsskuld sådan som den svenska, d. v. s. som icke är en skuld till utlandet, kan icke i och för sig på minsta sätt inskränka vår ekonomiska bärkraft. Statsskulden är nämligen endast en återspeglning av vad som redan ägt rum realekonomiskt sett; avgörande för den ekonomiska bärkraften i varje särskilt fall äro de faktiska nationalekonomiska produktionsresurserna. Om man på grundval av en bedömning av dessa resurser anser sig kunna tillmäta försvaret ett visst bestämt utrymme, så kan förekomsten av en intern statsskuld icke på minsta sätt vara ett skäl att minska detta utrymme. Det är icke någon »försvarspropaganda» att här understryka denna i själva verket ganska banala sanning.

Vi antogo nyss, att vår reala nationalinkomst om några år kommer att bli ungefär densamma som omedelbart före kriget. Om betingelserna för den ekonomiska utvecklingen ställa sig gynnsammare än så, vilket

naturligtvis är möjligt, om än icke särskilt troligt, så blir självfallet försvarets ekonomiska börda i motsvarande mån mindre. Det kan i detta sammanhang kanske påpekas, att den genomsnittliga stegrings-takten i vår nationalinkomst åren närmast före kriget var sådan, att en försvarsbelastning av här diskuterade storleksordning icke mot-svarar mer än ett enda års höjning av levnadsstandarden.

Om betingelserna för vår ekonomiska utveckling efter kriget på längre sikt utvecklas ogynnsamt, om våra exportmöjligheter av s. a. s. strukturella, d. v. s. ej rent tillfälliga, konjunktorella skäl bli starkt beskurna, och om den tekniska utvecklingen stagnerar, blir försvarets ekonomiska börda mycket mera kännbar än annars. Detta är ju självklart. Däremot är det fel att tro, att vår ekonomiska bärkraft blir mindre under mera tillfälliga konjunkturbakslag av den typ, vi med relativt jämna mellanrum hade före kriget. Det är ytterst viktigt att klart inse, att det redan ur nationalekonomiska synpunkter är orimligt att vid en årligen återkommande avvägning av försvarsutgifterna för ett kommande år låta en pågående konjunkturförsämring eller en prognos rörande en dylik försämring ge anledning till inskränkning av försvarets ekonomiska ram med motiveringen, att vi då ha mindre råd. Under en lågkonjunktur uppkommer ju outnyttjad kapacitet i näringslivet, då en del produktion icke framstår som ekonomiskt räntabel, men de faktiska produktionsresurserna inskränkas ju icke härigenom. Det är därför intet skäl att nedskära den produktion, på vilken man icke anlägger samhällsekonomiska räntabilitetssynpunkter, d. v. s. produktion för försvarets räkning. Saken kan ju också uttryckas så, att ett utnyttjande av annars oanvänd produktionsförmåga som regel icke är någon belastning för ett folkhushåll. Anledningen till att man icke alltid rättat sig efter detta uppenbara sakförhållande är det redan antydda, nämligen att man icke sett saken ur nationalekonomisk synpunkt utan ur kortsiktig, rent statsfinansiell sådan. Man har uppfattat skatteunderlagets försämring under en lågkonjunktur som ett tecken på verklig försämring av den nationalekonomiska produktionsförmågan, vilket naturligtvis varit felaktigt.

Det är således uppenbart, att inga ekonomiska skäl kunna föreslås för att inskränka försvarsutgifterna, bara därför att man räknar med konjunkturbakslag. Frågan är nu, huruvida det skulle vara ur samhällsekonomisk synpunkt lönande att öka försvarsutgifterna un-

der lågkonjunktur utöver 650 milj. kr. men i stället minska dem under högkonjunktur. Svaret är, att det finns alla ekonomiska skäl att, när man nu överhuvud anser försvarsutgifter nödvändiga, så mycket som möjligt förlägga dem till lågkonjunkturår. Om nämligen en viss produktionskapacitet inom bl. a. den tunga industrien — som ju är den mest konjunktürkänsliga — under lågkonjunkturår ligger outnyttjad, medan den ju under högkonjunkturår är mer eller mindre fullständig utnyttjad, måste det kännas som en relativt mindre belastning att använda en produktionskapacitet för försvarsproduktion under lågkonjunkturåren än under högkonjunkturåren. Vidare skulle försvarsutgifterna mindre kännbart uppträda på skattesedlarna. Detta beror på att skattepolitikens nationalekonomiska uppgift — om man bortser från »självändamålet» att »ta av de rika och ge åt de fattiga» — helt enkelt är att tillse, att en successiv försämring av penningvärdet icke sker, d. v. s. att priserna icke ständigt stiga; den köpkraft, som kommer ut på marknaden genom statens försvarsutgifter, skulle, när produktionskapaciteten inom konsumtionsvaruindustrien redan är fullt utnyttjad, d. v. s. under högkonjunktur, tendera att höja priserna, därest icke staten genom skatter åter droge in köpkraften. Men det är givet, att tendenserna till prisstegring böra vara mindre under lågkonjunkturår, eftersom produktionskapaciteten då icke är fullt utnyttjad, utan produktionen av civila förnödenheter kan ökas. Om därför t. ex. en viss försvarsutgift förlägges till lågkonjunkturår, så är det högst sannolikt, att en skattehöjning kan undgås eller i varje fall bli betydligt mindre, än om samma utgift förlägges till högkonjunkturår.

Gentemot nu framförda synpunkter kan invändas, att det visserligen är riktigt, att en ökad försvarsbudget under lågkonjunkturåren 1930—1932 icke skulle ha behövt innebära någon större belastning för folkhushållet eller medföra skattehöjningar, men att för framtiden frågeställningen blir annorlunda, därför att alternativet till att icke utnyttja produktionskrafter för försvarets räkning icke kommer att bli att låta dem ligga oanvända utan i stället att låta dem utnyttjas för civil produktion. Den fulla sysselsättningens politik skulle m. a. o. bedrivas med all energi, och några lågkonjunkturer i gammal mening, d. v. s. med stor arbetslöshet, överhuvud icke tillåtas. Härtill skäl här endast gemälas, att det uppenbarligen under alla förhållanden är mindre fördelaktigt att avdela produktionskrafter till försvaret, då det

fria näringslivet självt kan sysselsätta hela produktionskapaciteten, d. v. s. under högkonjunktur, än då så icke är fallet. Därtill kommer en annan sak. Antag, att det ligger någon sanning i talet om att statens direkta ingrepp i det fria näringslivet i syfte att under alla förhållanden tvinga fram ett restlöst utnyttjande av produktionskapaciteten för civil produktion kan verka hämmande på det ekonomiska framåtskridandet på längre sikt — själva sakfrågan skola vi icke här beröra, då det skulle föra alldeles för långt. I så fall skulle mot fördelen av ständigt full sysselsättning behöva vägas nackdelen av ett långsammare ekonomiskt framåtskridande på längre sikt. Men — och det är det viktiga i detta sammanhang — i den mån den fulla sysselsättningen upp-nås genom att en del försvarsutgifter förlägges till år, då depressiva tendenser i näringslivet göra sig gällande, så behöver man icke på samma sätt räkna med att den fulla sysselsättningens politik medför risk för långsammare framåtskridande. En placering av statliga order för försvarets räkning vid t. ex. skeppsvarv innebär icke på samma sätt ett statligt ingrepp i det fria näringslivet som en statlig beställning av civila handelsfartyg. Med det nu sagda är givetvis avsikten icke att påstå, att försvaret icke behöfve utgöra någon ekonomisk börda för folkhushållet, utan endast att klargöra, att denna börda under alla förhållanden kan lättas, i den mån försvarsutgifterna förläggas till de år, då tendenser till lågkonjunktur i det fria näringslivet göra sig gällande.

★

Mot de allmänna, mera teoretiska men därför i och för sig icke mindre viktiga synpunkter på försvaret och ekonomien, som nu berörts, har man givetvis att väga en hel rad andra synpunkter av både praktisk-ekonomisk och rent militär art. Framförallt gäller detta, då det blir fråga om olika slag av försvarsutgifter.

Till en början bör framhållas en rent ekonomisk synpunkt, som begränsar möjligheterna att koncentrera försvarsutgifterna till lågkonjunkturår. En hel del försvarsanordningar fördrå ett ganska jämnt underhåll. Om de icke erhålla detta, kan det vara risk för att hela apparaten får byggas upp från grunden vid ett senare tillfälle. Detta kan ställa sig så dyrbart, att de tidigare besparingarna i själva verket visa sig icke alls vara några besparingar på längre sikt. Många erfarenheter från de gångna krigsåren tala här ett synnerligen tydligt språk.

Möjligheterna att variera försvarsutgifterna omvänt mot konjunkturen begränsas emellertid av många mera rent militära effektivitets-skäl. Det viktigaste av dessa är att utgifterna för utbildning icke kunna sänkas nämnvärt under något eller några år utan högst allvarliga konsekvenser för hela försvarseffektiviteten. Det har nu också från regeringshåll fastslagits, att några rubbningar av principen att utbildningen ej får eftersättas icke kunna komma ifråga för framtiden. Härav följer också, att ett visst minimianslag för materielanskaffning aldrig kan underskridas, då en effektiv utbildning icke är möjlig utan tillräcklig tillgång till moderna vapen.

Granskar man den ungefärliga fördelningen av de av 1941 års försvarsutredning preliminärt och ungefärligt beräknade löpande årskostnaderna för tiden efter t. 7. 1947, kan man förvisso icke komma fram till att totalbeloppet — omkring 650 milj. kr. årligen — skulle kunna varieras i särskilt stor utsträckning. Utan att försvarets effektivitet behöfve nämnvärt beröras, skulle man dock gissningsvis kunna tänka sig en variation från något under 600 milj. kr. under högkonjunkturår till något över 700 milj. kr. under lågkonjunkturår. En kanske icke alldeles orimlig tanke vore måhända att förlägga inkallelser till repetitionsövningar o. dyl. särskilt till år, då tendenser till ökad arbetslöshet göra sig gällande, även om den egentliga värnpliktsutbildningen icke får rubbas från den regelbundna planen.

Går man till *engångskostnader* för försvaret, bör man kunna finna relativt stora möjligheter att koncentrera dem till lågkonjunkturår och därigenom »slå flera flugor i en smäll», d. v. s. dels ge försvaret vad det under alla förhållanden måste ha, dels motverka arbetslöshet och dels minska den ekonomiska uppoffringen. En allmän förutsättning härfor är emellertid, tämligen självfallet, att någon krigsfara icke anses föreligga inom närmast överskådlig framtid. I annat fall finge ekonomiska synpunkter av det slag det här är fråga om naturligtvis icke beaktas. En helt annan sak är, att alla onödiga utgifter av slöserikarakter alltid måste i möjligaste mån undvikas. Denna »synpunkt» på försvaret och ekonomien kunna vi ju alltid betrakta som självklar.

Olika slag av engångsutgifter lämpa sig olika väl för en koncentration till lågkonjunkturår. Till dem, som äro mest lämpliga, har man i allmänhet att räkna *kasernbyggnader* och liknande militära anläggningar. På detta område torde föreligga en verkligt stor militär »arbetsreserv», då våra kasernbyggnader onekligen ofta icke ens tillnär-

melsevis uppfylla moderna krav. Man kan här med vemod tänka tillbaka i tiden och säga sig, att vi skulle ha kunnat bygga många nya och moderna kaserner i början av 1930-talet, utan att det behövt kosta vårt folkhushåll någonting, eftersom produktionsresurserna ändå icke utnyttjades.

En annan grupp av militära anläggningar, som i kanske rätt många fall borde kunna förläggas till lågkonjunkturår och därigenom göras avsevärt billigare för folkhushållet utan nackdel för försvaret, är *befästningsarbeten, hamn- och varvsanläggningar, reparationsverkstäder* o. dyl.

Vad så beträffar *materielanskaffningar*, bör först och främst framhållas, att det icke endast ur militär utan också ur ekonomisk synpunkt *kan* vara lönande att ha en industriell produktionsapparat i beredskap, så att krigsproduktionen vid behov snabbt kan ökas. De merkostnader, som följa med en dylik beredskap — vilket bl. a. innebär icke bara att t. ex. flygplansfabriker och reparationsverkstäder hållas i stånd eller att vissa avdelningar av den tunga industrien hållas överdimensionerade och »förpuppade» utan också en lagring av viktiga råvaror — *kunna* visa sig innebära en »god penningplacering», nämligen om krigsproduktionen vid något tillfälle snabbt skulle behöva sättas i gång i stor omfattning. De kostnader, som man tidigare eventuellt sparat genom att icke bibehålla produktionsapparaten, skulle nämligen kunna komma igen i mångdubbel omfattning, om produktionsapparaten då skulle behöva byggas upp från grunden eller utvidgas i alltför forcerat tempo. I vilken utsträckning en produktionsapparat skall hållas i beredskap och kostnader nedläggas härpå, får naturligtvis bero på hur man bedömer risken för krig i varje särskilt fall. Det hela blir alltså en avvägningsfråga. Med det nu sagda har avsikten emellertid varit att peka på att det — även om det rent tekniskt är genomförbart — kan ställa sig mycket dyrbart att forcera fram uppbyggandet av en krigsindustriell produktionsapparat från grunden. Nu bör det å andra sidan sägas, att nackdelarna av att försumma denna materiella beredskap icke kunna anses så stora som att försumma den personliga beredskapen genom att eftersätta utbildning. Det går trots allt lättare och snabbare att vid behov stampa fram en krigsindustri än ett strids-effektivt soldatmaterial.

Vad så angår möjligheterna att koncentrera utgifterna för materielanskaffningen till »dåliga tider», så är det ju så, att i den mån risken för krig bedömes förhållandevis mycket obetydlig för överskådlig framtid, kan det överhuvud icke gärna bli fråga om produktion av vapen på lager. Men i samma mån som risken icke anses alldeles obetydlig, så borde måhända en viss produktion på lager kunna komma ifråga, m. a. o. en del materielanskaffning förläggas till lågkonjunkturår. Emellertid är en dylik lagerproduktion ofta tämligen meningslös, därför att den tekniska utvecklingen sker så snabbt. Man kan t. ex. uppenbarligen icke i större utsträckning producera flygplan på lager. Vad som däremot möjligen skulle kunna komma ifråga är, att man följde samma princip, som ganska ofta anses lämplig i den civila produktionen även i de fall, då den tekniska utvecklingen är snabb. Denna princip innebär, att man producerar en mängd olika mer eller mindre standardbetonade *delar* — halvfabrikat — på lager. Även om en färdigprodukt kan förädras snabbt nog, förbli ju många delar alltid desamma. Särskilt sådana delar, vilkas forcerade framställning lätt stöter på svårigheter i form av »tränga sektioner», borde kunna komma ifråga, då man därigenom skulle vinna icke bara de samhällsekonomiska fördelar, som följa av koncentration av anskaffningen till lågkonjunkturår, utan också mera rent tekniska sådana.

Till sist ha vi att ur samhällsekonomiska synpunkter taga ställning till anskaffningar av *marinens fartyg*. Eftersom byggandet av krigsfartyg är starkt materiel- och arbetskrävande, kan det sägas inta en nyckelställning för de ekonomiska konjunkturerna, liknande bostadsbyggnadsverksamheten. Ur rent *ekonomiska* synpunkter borde därför särskilt marinens stora nyanskaffningar koncentreras till »dåliga tider». Det är uppenbart, att de under kriget påbörjade kryssarbygggena ekonomiskt ha blivit mångdubbel mera betungande för folkhushållet än de behövt bli, om de genomförts under åren 1930—1935. I det senare fallet skulle kostnaderna för folkhushållet ha varit relativt mycket obetydliga, eftersom produktionskapaciteten vid skeppsvarv, verkstäder och stålverk ändå icke var på långt när fullt utnyttjad. Det bör vara alla skäl att erinra sig detta i framtiden. I vilken utsträckning det med hänsyn till de oeftergivliga krav på planmässighet i nybyggnadsprogrammen, som av militära skäl måste uppställas, är möj-

ligt eller lämpligt att koncentrera marinens nyanskaffningar till »dåliga tider», skall icke här beröras. Då frågan har en stor ekonomisk betydelse, synes den dock förtjäna att uppmärksammas i diskussionen om vår framtida försvarspolitik.

Stockholm i juni 1945.

Erik Dahmén.