



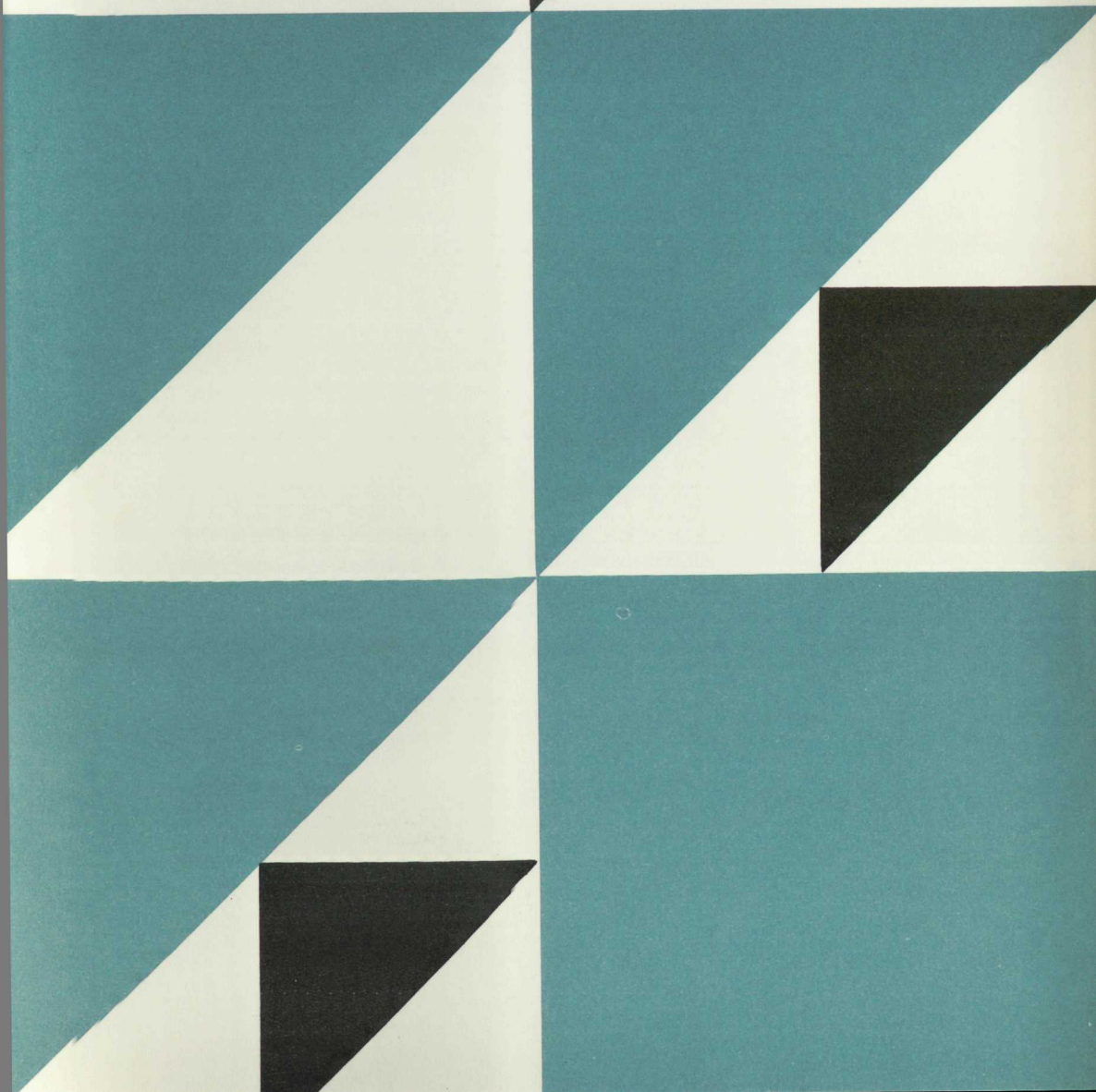
**National Library
of Sweden**

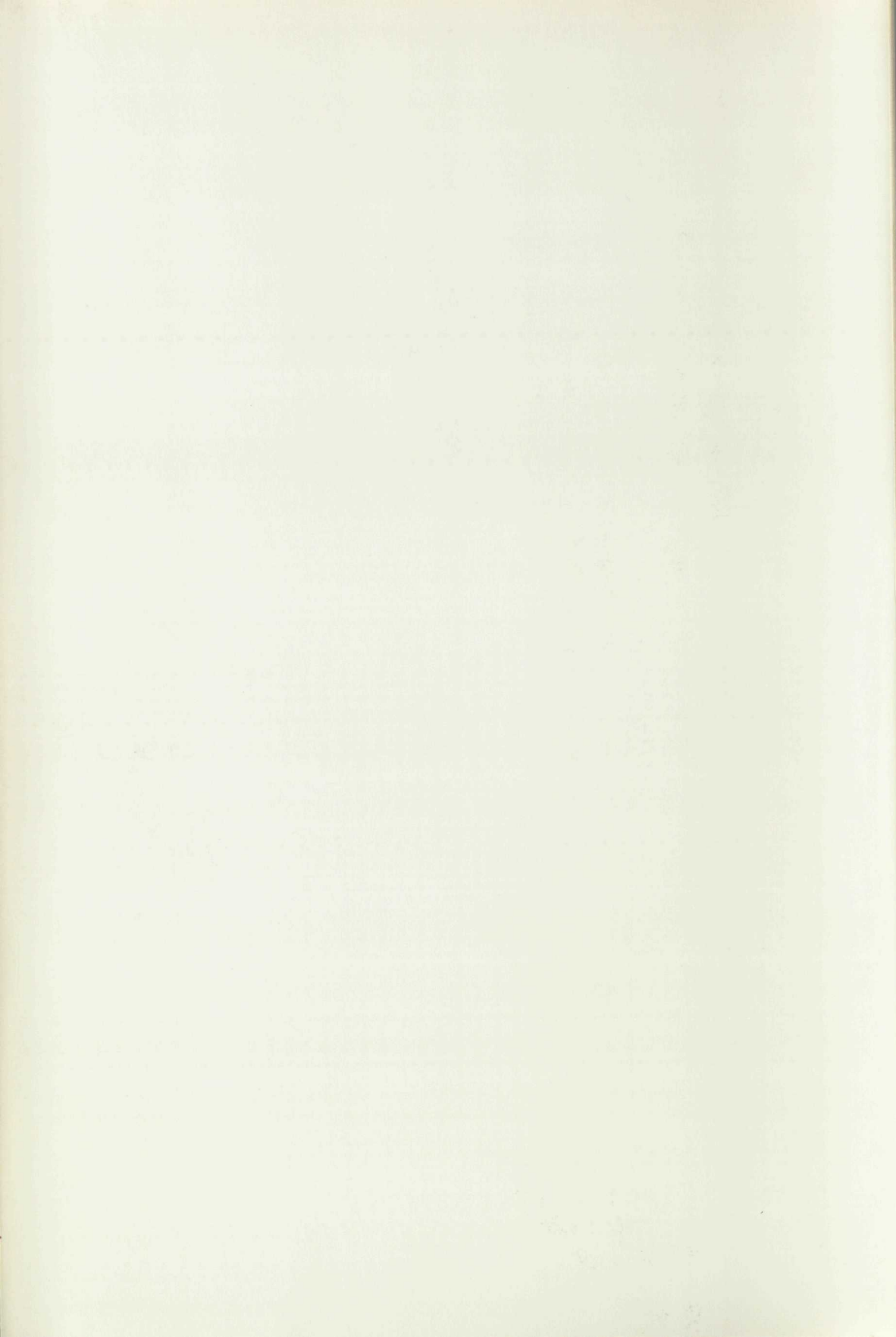
Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ekonomi- system för försvaret

Bihang

Ref.
SOU
1968:H







Statens offentliga utredningar

1968:2

Försvarsdepartementet

EKONOMISYSTEM FÖR FÖRSVARET

Bihang

FÖRSVARETS SAMHÄLLSEKONOMISKA
KOSTNADER

En studie i den offentliga verksamhetens ekonomi

AV
LARS WERIN

Innehåll

I. Inledning	7
II. Principiella aspekter	11
A. Hur stort skall försvaret vara?	11
B. Några vanliga åsikter om försvarets rätta storlek	15
C. Andra typer av försvarsbeslut	18
D. Vad menas med samhällsekonomiska kostnader?	20
E. Försvarets plats i samhällsekonomin	25
F. Försvarsverksamhetens effektivitet	26
G. Metoder att förbättra försvarsverksamhetens effektivitet	28
III. Avvikelser mellan försvarets redovisade utgifter och dess samhällsekonomiska kostnader	31
A. Fast anställd personal	31
B. Värnpliktig personal	33
C. Markutnyttjande	40
D. Utnyttjande av byggnader och anläggningar	44
E. Vapen	45
F. Övriga varor	47
G. Forskning	48
H. Lokala effekter	52
J. Övriga kostnader	53
K. Sammanställning av de samhällsekonomiska kostnaderna	55
IV. Konjunkturproblem och problem kring kostnadernas tidsplacering	57
A. Antagandet om full sysselsättning	57
B. Försvarsåtgärders verkningar på sysselsättning och prisnivå	58
C. Kostnadernas tidsplacering	61
V. Två räkneexempel	64
Bilaga 1. Två alternativa uppläggningar av arméns regementsorganisation	66
A. Bakgrund	66
B. Förekomsten av stordriftsfördelar vid regementena	67
C. Utformningen av de båda alternativen. Något om principerna för kalkylerna	69
D. Beskrivning av beräkningarna	72
E. Resultaten av beräkningarna. Slutsatser	78
Bilaga 2. Den tekniska tjänsten vid flygvapnets baskompanier	81
Litteraturförteckning	87

Förord

1964 års försvarskostnadsutredning har under sitt arbete funnit det befogat att belysa de frågeställningar som uppstår om samhällsekonomiska kostnader beaktas i ett budgeterings- och redovisningssystem för försvaret. Föreliggande studie över försvarets samhällsekonomiska kostnader har tillkommit i anledning härav och på utredningens uppdrag utförts av docenten vid Stockholms Universitets nationalekonomiska institution, fil dr Lars Werin. Utredningens synpunkter i anledning av studien redovisas i delbetänkandet »Ekonomisystem för försvaret 1», kapitel 8.

KAPITEL I

Inledning

Vad kostar försvaret och vad ger det oss? För att kunna besvara den frågan måste man göra sig en bild av hur vi hade haft det om försvaret inte hade funnits. Vi hade då inte haft tillgång till den avskräckande verkan försvaret kan ha på tänkbara fiender. Vi skulle kanske också löpa risken att drabbas ännu hårdare om kriget trots allt kommer. Detta brukar anses som det viktigaste av det som försvaret ger oss. Å andra sidan hade vi kunnat öka vår välfärd i övrigt genom att alla de resurser som nu läggs ned på försvar i stället kunde tas i anspråk för produktion av sådant som vi annars gärna skulle vilja ha; detta är försvarets kostnader.

Kostnaderna har då setts ur samhällsekonomisk synpunkt. De har angivits i termer av det alternativa produktionsresultatet om samhället hade kunnat åstadkomma om det inte valt att ha ett försvar. Det kan möjligen synas som om detta vore ett alltför indirekt och abstrakt sätt att ange kostnader. Varför inte resonera i termer av belopp som redovisas i statens budget? Man finner då att de bokförda försvarsutgifterna år 1964/65 var ca 4 200 miljoner kronor, d v s drygt 4 procent av nationalprodukten.¹ Detta belopp är viktigt att känna till i flera sammanhang, men ger en dålig bild av de sanna försvarskostnaderna. Den finansiella redovisningen i statsbudgeten inkluderar nämligen bara en del – visserligen huvudparten men dessvärre ett tämligen osystematiskt urval – av de reella kostnader som ligger i att man tagit i anspråk produktionsresurser som hade kunnat göra god nytta även på många andra håll. Sådant utgör uppoffringar för samhällets medlemmar, och det är till dessa uppoffringar som intresset måste knyta sig.

Det visar sig i själva verket att åtgärder som baseras på den finansiella utgiftsredovisningen i statsbudgeten lätt kan ta en form som inte står i god överensstämmelse med statsmakternas förpliktelser och ansvar. De kan sålunda innebära en misshushållning med samhällets resurser, och de kan till och med resultera i att inkomstfördelningen förskjuts i en riktning som egentligen inte är önskad. Att studera avvikelserna mellan de redovisade försvarsutgifterna å ena sidan, och försvarets »samhällsekonomiska» kostnader å den andra, samt att diskutera vilka följder dessa avvikelser kan få för besluten om försvarets verksamhet, är denna studies syften. Den är i stort sett begränsad till det *militära* försvaret, medan andra typer av säkerhetspolitiska institutioner och åtgärder ligger utanför.

¹ Beloppet består av utgifterna på driftbudgeten (inkl avskrivningar av nya kapitalinvesteringar) under försvarshuvudtiteln.

Det viktigaste av alla beslut man fattar om försvaret är hur stort det skall vara. Det är en fråga om vars svar det råder delade meningar, men en fråga som *måste* ges ett svar. Att man har en uppfattning om försvarets samhälls-ekonomiska kostnader är en viktig förutsättning för att detta avgörande skall kunna träffas på ett tillfredsställande sätt. Om redovisningen av kostnaderna brister, riskerar man att man får ett försvar som är större, eller mindre, än det man egentligen skulle vilja ha.

Andra beslut gäller utformningen av försvarets verksamhet. För att försvaret skall fungera effektivt måste dessa beslut vara väl underbyggda. Det kräver att man vet vad olika åtgärder kostar, d v s vilka uppoffringar de medför. Givetvis gäller detta inte bara försvaret, det är tillämpligt på den offentliga verksamheten överhuvud taget. Frågan om dess effektivitet tenderar i själva verket att bli av allt större betydelse. Den offentliga verksamheten – och i den väger försvaret mycket tungt – är nämligen nu så omfattande att det kan spela en verklig roll för levnadsstandarden i landet om den inte bedrivs rationellt. Det räcker att påminna om att det finns ca en halv miljon anställda i offentlig tjänst, och att antalet har stigit med ungefär 5 procent per år. Kan man rationalisera den statliga och den kommunala verksamheten, skulle tillhandahållandet av offentlig service kunna fortsätta att stiga – om önskemålen går i sådan riktning – utan att arbetsinsatsen behövde öka parallellt. Bl a i samband med den senaste långtidsutredningen har dessa frågor tagits upp till diskussion.²

Att man registrerar avvikelserna mellan samhällsekonomiska kostnader och kassabokförda utgifter innebär att man uppfyller *en* av förutsättningarna för att den statliga verksamheten skall kunna bedrivas rationellt. Men det är inte tillräckligt. Avvikelserna bör också införas i ett sammanhängande bokförings-system, som även i andra hänseenden bidrar till att prestationer och faktiska kostnader ställs mot varandra på ett åskådligt sätt och som visar innebörden av olika alternativa handlingsmöjligheter. Först då har man ett ändamålsenligt beslutsunderlag. Sedan gäller det för statsmakter och myndigheter att verkligen utnyttja informationerna. Ytterst är det rent av frågan om en ny utformning inte bara av statens budget utan t o m av de offentliga verksamhetsformerna, däribland själva den parlamentariska beslutsmetodik. Men det är något som i denna specialundersökning inte blir föremål för mera systematisk diskussion. Här är huvudsyftet att kartlägga de samhällsekonomiska kostnaderna för den mycket stora del av den offentliga verksamheten som utgörs av den militära krigsmakten, och att framhålla vikten av att man beaktar dessa kostnader vid olika beslut som angår denna verksamhet.³

² Se *Svensk ekonomi 1966—1970 med utblick mot 1980* (SOU 1966: 1), sid. 253 ff, och I Svernillson, »Svensk långtidsplanering — femte rond», *Skandinaviska Banken, Kvartals-skrift*, 1966, nr 2.

³ Beträffande redovisningssystemet och hur det skall användas, se A Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, New York, Toronto och London 1955; D Novick (utg), *Program Budgeting, Program Analysis and the Federal Budget*, Cambridge, Mass, 1965; och A Henriks-son — S I Ivarsson — C Edgren, *Rapport om amerikansk programbudgetering*, Stockholm 1965. Betr den parlamentariska beslutsprocessen, se även C E Lindblom, »Decision-Making in Taxation and Expenditures», i boken *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization* (National Bureau of Economic Research), Princeton 1961.

Något som egentligen har framgått av det sagda men som bör understrykas, är att förekomsten av avvikelser mellan redovisade utgifter och samhälls-ekonomiska kostnader, med de snedvridningar de kan dra med sig, inte är specifikt för försvaret. Sådana avvikelser finns i många andra verksamheter, statliga såväl som kommunala och privata. Diverse iakttagelser talar dock för att försvaret ligger något sämre till i detta avseende än flertalet andra offentliga verksamheter. Bestämmer man sig för att låta samhälls-ekonomiska överväganden spela en genomgående roll vid utformningen av de statliga myndigheternas verksamhet, är det kanske därför rimligt att börja med att se över försvaret. Men självfallet bör man i så fall snabbt gå vidare och granska även andra myndigheters tillvägagångssätt.

Framställningen har disponerats på följande sätt. Kapitel II ägnas vissa mera allmänna problem som man bör ta ställning till innan man ger sig in på en beräkning av försvarets samhälls-ekonomiska kostnader. Det har redan noterats att det främsta skälet till att man vill känna dessa kostnader är att man vill göra besluten om försvarets verksamhet så förnuftiga som möjligt. För att man skall få en närmare uppfattning om vilka krav som ställs på kostnadsberäkningarna är det därför lämpligt att se något närmare på karaktären av dessa beslut; det sker i de tre första avsnitten av kapitel II. Avsnitten A och B behandlar de »stora» besluten om försvarets omfång och avsnitt C besluten om utformningen av olika delar av försvarets verksamhet. Som vi skall se leder diskussionen bl a fram till slutsatsen att man i regel inte har behov av beräkningar av försvarets *totala* kostnader. Vanligen är det tillräckligt att veta vad *ändringar* av försvarsverksamheten kostar. Vidare ger diskussionen anledning till några mera principiella synpunkter på karaktären av de misstag som kan begås om man fattar beslut utan att ha full kännedom om de samhälls-ekonomiska kostnaderna. Nästa stora uppgift för diskussionen i kapitel II blir att klarlägga innebörden av »samhälls-ekonomiska kostnader» något närmare. Det har visserligen redan sagts att dessa kostnader utgörs av det alternativa produktionsresultat som samhället hade kunnat åstadkomma. Frågan blir då bl a vad »samhället» innebär och hur man skall veta vad det skulle vilja producera. Det är ett problem som diskuterats ganska ingående inom nationalekonomin, i någon mån också inom statsvetenskapen. Den ekonomiska teorin kan visserligen inte ge exakta anvisningar om lämpliga beräkningsgrunder (man kan t ex inte undgå vissa antaganden om grundläggande värderingar) men den erbjuder dock vissa fasta utgångspunkter. För dem redogörs i avsnitten D och E. Självfallet är redogörelsen mycket förenklad; det visar sig emellertid att den därjämte bidrar till belysningen av frågan hur redovisningssystem och beslutsmetoder inom försvaret och annan offentlig verksamhet skall utformas, och de aspekterna jämte en del andra problem inom samma sfär tas upp helt kortfattat i avsnitten F och G.

Kapitel III, som är studiens kärna, innehåller en redogörelse för avvikelserna mellan de finansiella utgifterna för försvaret och de samhälls-ekonomiska kostnaderna. Därvid görs också tämligen ofullständiga och schematiska beräkningar av avvikelsernas storlek för budgetåret 1964/65. Eftersom de finan-

siella utgifterna är kända – de framgår av budgetstatistiken⁴ – får man en ungefärlig bild av försvarets totala samhällsekonomiska kostnader, men man får ha i minnet att det inte är totalkostnadstalen som i första hand är intressanta (de är för övrigt särskilt osäkra) utan i stället de uppgifter om kostnader för smärre *ändringar* som kan utläsas ur totalkostnadstalen. Beräkningarna sammanfattas i allra största korthet i kapitlets sista avsnitt. Jämsides med kartläggningen av avvikelserna görs påpekanden om hur de kan påverka besluten.

Det har befunnits lämpligt att till ett särskilt kapitel – nummer IV – spara behandlingen av några viktiga specialproblem som uppstår i samband med beräkningar av denna typ. Det gäller bl a kostnadernas beroende av konjunkturläget och vissa därtill knutna aspekter, samt frågor som hänger samman med att investeringar och andra försvarsåtgärder drar med sig kostnader och andra effekter under en lång följd av år.

I kapitel V introduceras helt kortfattat två exempel på kostnadskalkyler, vilka redovisas mera utförligt i bilagorna 1 och 2. Avsikten är att konkretisera de tidigare resonemangen, och visa hur det kan se ut när hänsyn tas till samhällsekonomiska kostnader vid utformningen av underlag för försvarsbeslut. De båda kalkylerna avser var sin verksamhet inom försvaret, och visar de samhällsekonomiska kostnaderna vid olika alternativa driftsformer. Även statsutgifterna för de olika alternativen beräknas, och det är intressant att se hur mycket de kan skilja sig från de samhällsekonomiska kostnaderna. De båda kalkylerna har utformats i viss anslutning till de diskussioner om lämpliga beslutsregler för offentliga investeringar och andra åtgärder, som förts inom den ekonomiska vetenskapen under det sista decenniet, s k »cost-benefit analysis». Trots en viss detaljrikedom är kalkylerna emellertid mycket enkla och schematiska, och de får inte betraktas som annat än grova räkneexempel. De speciella resultat de leder till får inte tillmätas någon större vikt.

⁴ Se t ex *Budgetredovisning för budgetåret 1964/65*, Stockholm 1965.

KAPITEL II

Principiella aspekter

A. Hur stort skall försvaret vara?

Vill man besvara frågan vad försvaret kostar och vad det ger, måste man tydligen göra sig en bild av vår situation *utan* försvar. Det är i själva verket inte lätt att mera exakt bestämma hur ett sådant hypotetiskt tillstånd skulle ta sig ut. Det skiljer sig så avsevärt från det tillstånd vi lever i att våra möjligheter att göra oss en konkret föreställning om det är begränsade. Vilka produktiva resurser skulle bli lediga om försvarsverksamheten upphörde? För att kunna beräkna detta måste man bli veta hur stor del av landets arbetskraft som direkt eller indirekt är sysselsatt för försvarets räkning. Och hur skulle de lediga resurserna användas? Det beror främst på de önskemål som landets hushåll har latent och som nu skulle kunna förverkligas. Önskemålen kan bli gå i en sådan riktning att andra offentliga verksamheter än försvaret ges ökat spelrum. Kanske skulle man till en del välja ökad u-landshjälp, kanske ökad fritid. I någon mån skulle försvaret antagligen ersättas av andra typer av säkerhetspolitiska institutioner. Det säger sig självt att det krävs en ingående kännedom om hur det ekonomiska systemet fungerar för att frågor som dessa skall kunna ges tillfredsställande svar. Våra kunskaper om detta system är emellertid alltjämt ganska ofullständiga. Därtill kommer att man måste ha en uppfattning om vilka politiska åtgärder av olika slag som skulle vidtas i en sådan situation, och det bjuder kanske på ännu större problem.

Ett bortfall av försvaret är detsamma som avrustning. Att beräkna försvarets totala kostnader är därför i princip ungefär detsamma som att studera de ekonomiska konsekvenserna av avrustning. Det innebär också att en beräkning av försvarets totala kostnader är verkligt intressant bara under förutsättning att man tänker sig möjligheten att avrusta.

Avrustning *kan* ju vara ett alternativ som en dag kommer att övervägas och då på ett mycket direkt sätt påkalla en beräkning av effekterna. Men torde det emellertid inte vara aktuellt. Det kan dock nämnas att man särskilt i Förenta staterna men även i Storbritannien och Norge gjort ganska omfattande undersökningar av vad avrustning skulle innebära ur ekonomisk synpunkt.⁵

⁵ För Förenta staterna, se t ex US Arms Control and Disarmament Agency, *Economic Impact of Disarmament*, Washington, DC, 1962; d:o, *The Economic and Social Consequences of Disarmament*, Washington, DC, 1964; US Congress, Senate Committee on Labor and Public Welfare, *Convertibility of Space and Defense Resources to Civilian Needs: A Search for New Employment Potentials, Selected Readings in Employment and Manpower*, Washington, DC, 1964; *Report of the Committee on the Economic Impact of Defense and Disarmament*, Washington, DC, 1965. — För Storbritannien, se *The Economic Effects of Disarmament* (The Economic Intelligence Unit sponsored by the United World Trust), London och Toronto 1963. — För Norge, se Olav Bjerkholt, *Økonomiske konsekvenser av nedrustning i Norge* (Artikler fra Statistisk sentralbyrå, nr 17), Oslo 1966.

Undersökningarnas främsta syften kan sägas ha varit följande: dels tror man att blotta *studiet* av avrustning i någon liten mån kan bidra till att öppna vägen för avrustning i praktiken, fr a genom att man uppnår en viss psykologisk avspänningseffekt, dels kan man visa att rädslan för att avrustning skall leda till arbetslöshet är obefogad. Dylika synpunkter skulle möjligen kunna vara tillämpliga även för Sveriges del.⁶

Om frågan om försvarets existens inte förefaller särskilt aktuell så finns det däremot en annan fråga som ständigt ställs. Den frågan gäller *hur* stort försvaret skall vara. D v s hur stor del av landets resurser skall läggas ner på försvar? Egentligen ställer man en ännu mera generell fråga: hur stor del av resurserna skall läggas ner på säkerhetspolitik? Det är nämligen snarast ett praktiskt effektivitetsproblem att bestämma i vilken utsträckning säkerhetspolitiken skall ges formen av ett försvar, en krigsmakt, och i vilken utsträckning den skall ta andra former. Om man nu begränsar sig till försvaret (krigsmakten) i egentlig mening – och det är som framgått huvudlinjen i denna studie – så besvaras den frågan i regel lättast genom att man studerar *ändringar* av dess omfång. Försvaret existerar ju, och om man reflekterar över möjligheten att det är för litet eller för stort, blir det frågan om att väga tillskott eller minskning av försvaret mot minskning eller tillskott av övrig välfärd.

Tankegången är närmare bestämt följande. Man kan förutsätta att samhället – d v s ytterst väljarna men i praktiken vanligen deras representanter, statsmakterna – önskar både ett försvar med den »försvarseffekt» det kan presteras och en mängd andra ting som kan sammanfattas under den nyss använda beteckningen »övrig välfärd». Samhället kan i princip förutsättas ständigt välja den *kombination* av försvarseffekt och övrig välfärd som det finner önskvärd. När man söker sig fram till den bästa kombinationen, väljer man att ge mer åt försvaret om en ökning av försvarseffekten bedöms vara till större nytta för samhället än den civila produktion som man tvingas avstå från. När man kommer till den situation där en ytterligare utbyggnad av försvaret ger ett tillskott till samhällets nytta (i form av extra försvarseffekt) som just precis uppvägs av den uppoffring av övrig välfärd som den nödvändiggör, då har försvaret nått sin idealstorlek. Att gå ännu längre skulle nämligen innebära att det extra tillskottet av försvar inte skulle anses vara värt den extra uppoffringen. Den bästa kombinationen av försvarseffekt och övrig välfärd har tydligen erhållits. Finner man å andra sidan att en *minskning* av försvarets omfång skulle ge ett tillskott till övrig välfärd som värderades högre än den bortfallna försvarseffekten, då väljer man att krympa försvaret.

Den önskade kombinationen av försvarseffekt och övrig välfärd förskjuts antagligen i ena eller andra riktningen under årens lopp. Det sker i takt med den stegrade levnadsstandarden och som en följd av ändringar i bedömningen av krigsrisker, kanske också som en följd av ändrade värderingar när nya generationer träder till.

Sådana anpassningar i riktning mot en önskad kombination måste bygga på

⁶ Observera emellertid att en internationell avrustning eller nedrustning kan tänkas innebära att Sverige utfäster sig att hålla FN-förband av avsevärd storlek.

kännedom om vad ändringar i försvarets storlek kostar, respektive ger, i form av alternativ produktion, d v s övrig välfärd. I praktiken är anpassningarna svårbemästrade. Bl a har omfånget av det svenska försvaret under det sista decenniet bestämts för flera år i taget, eftersom det ansetts befrämja effektiviteten och möjliggöra en rationellare planering, särskilt av vapenanskaffningen. På kortare sikt är man därför bunden. Vill man företa en ändring av försvarets omfång kan den tydligen genomföras först med viss eftersläpning. Det betyder visserligen att försvaret under en mellanperiod har en storlek som inte fullt överensstämmer med statsmakternas egentliga önskemål, men den nackdelen måste vägas mot de effektivitetsvinster flerårsplaneringen för med sig. I och med att man har långtidsplanering kommer avvägningen mellan försvarseffekt och övrig välfärd därför egentligen att förskjutas framåt i tiden: det är inte *dagens* kombination av övrig välfärd och försvarseffekt som väljare och statsmakter har att ta ställning till – den är redan fastställd – utan den kombination som erhålls när en omläggning av långtidsplanen så småningom kan omsättas i praktiken. Därför är det inte heller *dagens* krigsrisker som kommer in i bedömningen, utan riskerna vid en senare tidpunkt. De är svårare att uppskatta. Just denna omständighet gör det i själva verket rationellt att begränsa långtidsplaneringens tidshorisont. Om nämligen en minskning av försvaret kan genomföras först mycket lång tid efter beslutet om den, skulle man kanske ständigt konstatera att man inte kan veta mycket om krigshotet *då* och därför vara benägen att ta det säkra före det osäkra och behålla försvaret vid den givna nivån. I så fall kan försvaret under långa tider ha ett större omfång än som svarar mot medborgarnas egentliga värderingar. Det betyder en välfärdsförlust som motväger de kostnadsbesparingar långtidsplaneringen medför på det tekniska och organisatoriska planet. Därför finns det antagligen en »optimal» planeringsperiod: inte så kort att vapenanskaffning och organisation blir alltför ryckig, men inte heller så lång att avvägningen mellan försvarseffekt och övrig välfärd riskerar att komma i grov otakt med medborgarnas åsiktsförskjutningar. Planeringsperiodens längd kan alltså inte bestämmas bara på grundval av tekniska och praktiska överväganden, även rena värderingar måste spela en viktig roll.⁷

Idealiskt sett betar man sig på ungefär följande sätt. Vid varje tillfälle då försvarets omfång tas upp till prövning, presenterar man en förteckning över några tänkbara par av ändring av försvarseffekt och ändring av alternativ produktion – ett slags »meny» där statsmakterna kan se vad de kan välja. Det förutsätts då att varje försvarseffekt presteras till så låg kostnad som möjligt, d v s resulterar i så liten undanträngd produktion som möjligt.⁸ Man väljer sedan det »bästa» av de alternativ som ingår i förteckningen. I själva verket är det just den metoden man i princip använt i Sverige på senare år.⁹

⁷ En annan fråga är om försvarets omfång skall påverkas från det ena året till det andra av konjunkturpolitiska skäl. Den frågan tas upp i kapitel IV, avsnitt B.

⁸ Man måste bl a göra en uppskattning av de totala produktionsmöjligheterna för planeringsperioden, vilken sålunda kan omfatta flera år. Sådana uppskattningar ingår emellertid i princip i nationalbudgetar och långtidsutredningar.

⁹ Se *Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67* (SOU 1963: 5), sid 9–10, 17, 35, 42–52.

Överbefälhavaren har försökt ge konkret innebörd åt de försvarseffekter som skulle erhållas vid några alternativa utgiftsnivåer som ligger nära den rådande nivån, och man har sedan stannat för ett av alternativen. Det vore emellertid önskvärt om dessa utredningar i framtiden kunde breddas något, så att även klara öknings- och minskningsalternativ kom att ingå. Vidare har beräkningarna gällt *utgiftsnivåer* och inte *kostnadsnivåer* och de innehåller därför en felkälla. Det är dock troligt att felet blir ungefär lika stort för samtliga alternativ, varför relationen mellan dem inte torde påverkas. Däremot kan det kanske spela en roll att utgiftsbeloppen för samtliga alternativ innebär en underskattning av kostnaderna; det har redan nämnts i inledningen och skall framgå närmare av följande kapitel. Det kan möjligen betyda att hur man än valt, har man fått en kombination som innehåller något större försvarseffekt än den man egentligen ville ha. Det är dock ytterst svårt att i efterhand säga något bestämt härom. Bästa sättet att konstatera det vore att ta bort skevheten ur utgiftsberäkningarna och se om statsmakterna (och väljarna) då finner anledning att revidera sin avvägning.

Det verkligt stora problemet ligger emellertid i uppskattningen av försvarseffekten. Det kan bl a noteras att den inte bara beror av våra egna göranden och låtanden utan även av hur starka våra potentiella fiender är. Ökar de sin styrka, får vi nämligen mindre försvarseffekt för en given uppoffring. En bedömare har hävdad att utvecklingen av metoder att mäta försvarseffekter skulle vara ett mera betydelsefullt steg än åtskilliga tekniska framsteg i konstruktionen av nya vapen.¹ Tanken är då för det första att man säkrare än hittills skulle kunna avgöra om ett nytt vapen ger tillskott till försvarseffekten som motsvarar kostnaderna. För det andra skulle medborgarna och statsmakterna kunna göra ett något mera medvetet beslut om försvarets storlek om de hade ett bättre grepp om den »totala» försvarseffekten. Det vore visserligen ytterligt naivt att tro att det är möjligt att ta något mera beaktansvärt steg mot ökad precision, men det lilla steg som kunde tas genom att – i ännu större utsträckning än som redan sker – låta bedömare försöka göra kontinuerliga systematiska skattningar skulle möjligen vara värt de jämförelsevis obetydliga kostnader det skulle dra. Man måste ju ha i minnet att försvarets omfång överhuvud taget inte kan bestämmas om man inte har *någon* uppfattning om försvarseffekternas storlek.

Att försvaret får felaktigt omfång är ett av de misstag man kan göra om man baserar beslutet om försvarets omfång på bristfälliga kostnadskalkyler. Ett misstag av annat slag kan uppkomma genom att man inte har klart för sig hur kostnaderna *fördelar* sig på olika individer, d v s i vilken utsträckning olika personer får bära uppoffringen av övrig välfärd. När statsmakterna gör sin avvägning mellan försvarseffekt och övrig välfärd måste de nämligen ha en plan för hur uppoffringen av övrig välfärd skall fördelas mellan olika individer. Det är ju enskilda människor som bär alla uppoffringar, och när man

¹ O Morgenstern, *The Question of National Defense*, New York 1959, sid 205; citerad i M J Peck — F N Scherer, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, Boston 1962, sid 273.

säger att det är »samhället» som gör det är det ju bara för att det är praktiskt att göra en sådan sammanfattning. Statsmakterna kan inte gärna bortse från någon av de effekter de politiska åtgärderna har på samhällsmedlemmarna, de måste väga dem alla. Större delen av uppföringarna kommer till stånd genom beskattning, och det gäller alltså att se till att beskattningen utformas på ett sätt som uppfattas som rättvist – en komplicerad fråga som det inte finns något skäl att diskutera här. Vad som däremot är av vikt att påpeka är att man i det stora hela har en någorlunda bild av vem som drabbas av de olika skatterna, men att en del av uppföringarna bärs av de värnpliktiga själva genom deras eget arbete, och den delen inte kommer fram i de gängse utgiftskalkylerna; därom utförligt i kapitel III.

B. Några vanliga åsikter om försvarets rätta storlek

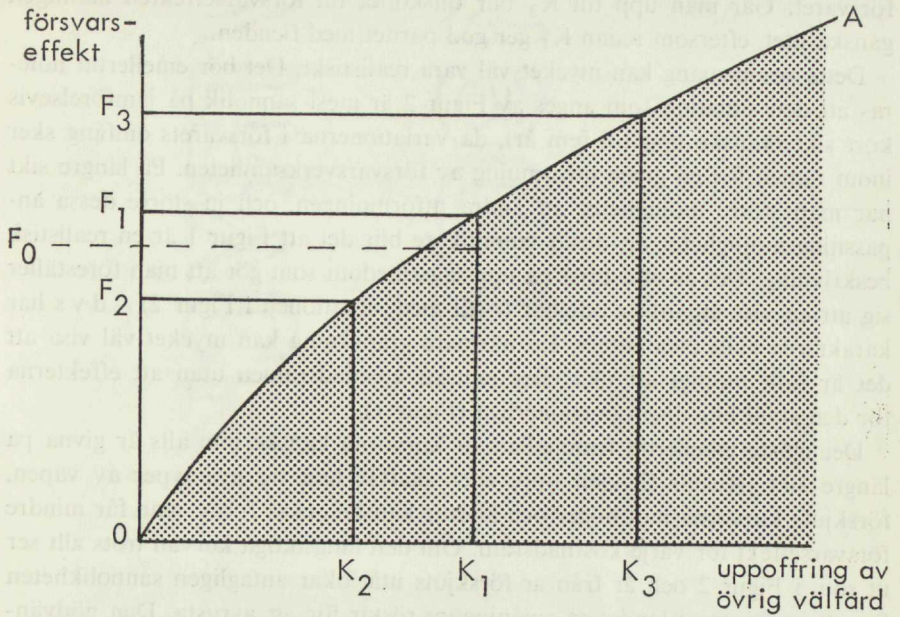
Därmed har principerna för bestämmandet av försvarets omfång angivits, men det kan vara på sin plats att belysa frågan ytterligare. Bl a kan det vara lämpligt att granska några betraktelsesätt som inte är ovanliga men som är vilseledande eller felaktiga. Det finns t ex personer som anser det obehövt eller rent av olämpligt att fästa alltför stor vikt vid försvarets kostnader. Landets oberoende är ett så fundamentalt mål att det inte får störas av krav på strikt ekonomiserande; ungefär så lyder argumentet. Den åsikten kan emellertid inte vara särskilt rationell, åtminstone inte i fredstid. Ingen medborgare vill i själva verket uppe mer än en viss, begränsad mängd övrig välfärd för försvaret – låt vara att de individuella åsikterna divergerar när det gäller att göra avvägningen och att det uppstår problem vid samordningen av dem. Att åsikterna divergerar beror på många olika faktorer. Man kommer å ena sidan inte ifrån att bedömningen av krigsriskerna innehåller ett subjektivt element och därför varierar från den ena individen till den andra. Å andra sidan kan det vara lämpligt att överlåta åt fackmän att göra dessa bedömningar, ungefär på samma sätt som man i viss utsträckning gör i fråga om de ekonomiska konjunktursutsikterna. Men sedan tillkommer det förhållandet att folks attityder gentemot risk är mycket olika. Medan somliga är benägna att ta chanser kan andra vara extra försiktiga. Därtill kommer att även bedömningarna av hur man skall avväga mellan krigsmakt och annan säkerhetspolitik innehåller ett subjektivt element och därför utfaller olika; annan säkerhetspolitik är ju inräknad i »övrig välfärd» så som den definierats här. Till sist har man också det faktum att folk rätt och slätt värderar ändringar av privat konsumtionsstandard och försvarseffekt olika, och ingen värdering kan anses mera moraliskt tillfredsställande än en annan. Kort sagt: vill man spendera mer på försvaret måste man dra in på något annat, och därför kan försvarets omfång aldrig bli annat än ett vanligt ekonomiskt problem, en fråga om hur begränsade resurser bäst skall fördelas på olika ändamål. Det är oundvikligt och man vilseleder bara sig själv och andra om man använder en terminologi som döljer detta faktum. Bakom ligger antagligen en vanlig villfarelse: att ekonomi bara har

att göra med tillfredsställandet av ordinära, materiella behov, inte med samtliga de behov – de må vara hur ideella som helst – som ställer anspråk på knappa resurser. Funderar man på saken finner man att det i själva verket finns ytterst få behov som inte ställer sådana anspråk. Därför finns det heller knappast något behov som det vore rationellt att tillfredsställa helt och fullt, ända till mättnadsgränsen – det skulle innebära alltför stora uppoffringar av något annat som också är angeläget.²

I syfte att motivera ett visst omfång hos en offentlig verksamhet påstås dock ibland trots allt att det finns ett *givet* sådant behov som måste tillfredsställas. Vad försvaret angår kan det ta formen av ett påstående att det utrikespolitiska skeendet och den militärtekniska utvecklingen *kräver* en ökning av försvarskostnaderna. Det kan vara korrekt på kort sikt under den speciella förutsättningen att statsmakterna fastslagit att en viss given försvarseffekt tills vidare måste vidmakthållas. Det kan också vara korrekt (fast uttryckssättet då är missvisande) om avsikten endast är att framhålla att här finns ett behov som samhället *i och för sig* skulle vilja ha tillfredsställt. I det sistnämnda fallet kvarstår emellertid avvägningen mot andra otillfredsställda behov och den kan mycket väl leda till att några av dem ges företräde. Blir det den privata konsumtionen som ges företräde och man alltså inte vill hålla den tillbaka genom beskattning brukar man ofta tala om »otillräckligt statsfinansiellt utrymme». Det är ett ganska oklart uttryckssätt och många som använder det synes inkludera andra aspekter, bl a de rent praktiska svårigheter som kan uppkomma genom att skattesatser av rent administrativa skäl inte kan ändras särskilt snabbt.

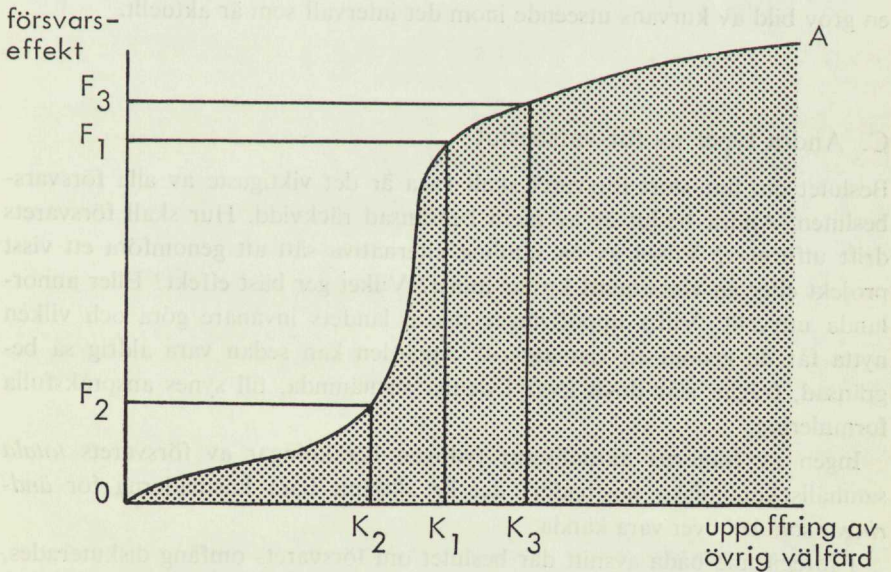
Det finns många bedömare som hävdar att det är otänkbart att minska försvarets storlek nämnvärt eftersom det skulle leda till mycket radikala minskningar av försvarseffekten, något som ytterst få personer önskar. Innebördens av tankegången visas bäst med hjälp av ett par diagram. De anger två tänkbara samband mellan försvarseffekt och uppoffring av övrig välfärd (= samhällsekonomisk kostnad). Figur 1 anger ett »normalfall» som bildar en lämplig bakgrund för den nämnda tankegången, vilken visas i Figur 2. Om man i normalfallet uppoffrar mängden K_1 av övrig välfärd (se Figur 1) kan man ta ut försvarseffekten F_1 . Kurvan OA anger nämligen de försvarseffekter som erhålls vid olika sådana uppoffringar. Då förutsätts att försvaret drivs effektivt, annars skulle man hamna inom den streckade ytan, t ex så att försvarseffekten bara blev F_0 . Minskar man kostnaden till K_2 eller ökar den till K_3 ändras försvarseffekten ungefär i proportion; den blir F_2 respektive F_3 . Enligt den just refererade tankegången är detta emellertid en orealistisk bild. Man har då i stället den situation som beskrivs av Figur 2, där det existerande försvaret representeras av kostnaden K_1 och försvarseffekten F_1 . Minskar man nu försvarskostnaden från K_1 till K_2 faller försvarseffekten mycket kraftigt. Försvaret står tydligen inte längre i rimlig relation till den

² För en utförlig diskussion om frågor av dessa slag — liksom om andra försvarsekonomiska problem — se C J Hitch — R N McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Cambridge, Mass, 1960, särskilt kapitel 1 och 4; se även C J Hitch, *Decision-Making for Defense*, Berkeley och Los Angeles, 1965, särskilt kapitel III.



Figur 1

potentiella fiendens anfallsstyrka. Det är då osannolikt att tillskottet till övrig välfärd (representerat av avståndet mellan K_1 och K_2) skulle bedömas upp-
 väga minskningen av försvareffekten (från F_1 till F_2). Å andra sidan finns
 det kanske inte heller några tungt vägande skäl att lägga ner mer än K_1 på



Figur 2

försvaret. Går man upp till K_3 blir tillskottet till försvarseffekten nämligen ganska litet, eftersom redan K_1 ger god paritet med fienden.

Detta resonemang kan mycket väl vara realistiskt. Det bör emellertid noteras att den situation som anges av Figur 2 är mest sannolik på jämförelsevis kort sikt (kanske upp till fem år), då variationerna i försvarets omfång sker inom ramen för en given utformning av försvarsverksamheten. På längre sikt har man större möjligheter att ändra utformningen, och ju större dessa anpassningsmöjligheter är, desto sannolikare blir det att Figur 1 är en realistisk beskrivning. Det är ofta brist på uppslagsrikedom som gör att man föreställer sig att en viss åtgärd är odelbar (i stil med situationen i Figur 2) – dvs har karaktären »allt eller intet». En närmare granskning kan mycket väl visa att det är fullt möjligt att öka eller minska kostnadsramen utan att effekterna för den skull blir disproportionerliga (Figur 1).

Det måste emellertid framhållas att kurvorna kanske inte alls är givna på längre sikt. Rustar fienden upp, eller skaffar han sig nya typer av vapen, förskjuts kurvorna mot höger och ändrar kanske också form: man får mindre försvarseffekt för varje kostnadsram. Om den långsiktiga kurvan trots allt ser ut som i Figur 2 och år från år förskjuts utåt ökar antagligen sannolikheten för att invånarna i landet så småningom röstar för att avrusta. Den nödvändiga minimikostnaden för ett meningsfullt försvar kommer nämligen till sist att utgöra en alltför kännbar uppoffring av övrig välfärd.

Självfallet är båda diagrammen grova förenklingar. Som alltid är det lätt att teoretisera och glömma att verkligheten i regel är komplicerad. I praktiken vet man därför inte exakt hur kurvorna ser ut. Men man måste också komma ihåg att man inte kan motivera ett visst omfång av försvaret, dvs ta ställning till förslag om ökning eller minskning av det, om man inte har i varje fall en grov bild av kurvans utseende inom det intervall som är aktuellt.

C. Andra typer av försvarsbeslut

Beslutet om hur stort försvaret skall vara är det viktigaste av alla försvarsbesluten. Andra beslut är av mera begränsad räckvidd. Hur skall försvarets drift utformas? Vilket av en samling alternativa sätt att genomföra ett visst projekt eller en viss åtgärd kostar minst? Vilket ger bäst effekt? Eller annorlunda uttryckt: Vilka uppoffringar måste landets invånare göra och vilken nytta får de genom en viss åtgärd? Åtgärden kan sedan vara aldrig så begränsad, frågan står dock kvar i denna sistnämnda, till synes anspråksfulla formulering.

Ingen av frågorna aktualiserar tydligen beräkningar av försvarets *totala* samhällsekonomiska kostnader; det är alltjämt bara kostnaderna för *ändringar* som behöver vara kända.

I föregående båda avsnitt där beslutet om försvarets omfång diskuterades, nämndes ingenting om dessa beslut av mindre räckvidd som gäller försvarsverksamhetens inriktning och utformning. De är i själva verket beroende av

beslutet om försvarets storlek, och vice versa. Det beslutet förutsätter nämligen, som nyss påpekats, att största försvarseffekt tas ut inom varje given kostnadsram. Det krävs med andra ord egentligen att alla beslut om försvarets drift fattas samtidigt med beslutet om försvarets storlek; största försvarseffekt vid given totalkostnad måste ju ta en konkret form och innebära ett visst, speciellt arrangemang av försvarets drift.

Här uppkommer emellertid en särskild svårighet genom att vi har allmän värnplikt. Antag nämligen att den minst resurskrävande driftsformen innebär en mindre insats av arbetskraft än den som värnpliktssystemet nödvändiggör. Då är den helt enkelt inte möjlig att använda. För denna studie har utgångspunkten varit att principen med allmän värnplikt inte kommer att överges inom överskådlig framtid. Värnplikten har helt enkelt antagits utgöra en oskiljbar del av den målsättning som tagit sig uttryck i en önskan att ha ett försvar till skydd mot fientligt anfall. Men värnpliktssystemets omfång kan inte gärna betraktas som sakrosant. Man kan mycket väl tänka sig att ändra värnpliktstjänstgöringens längd, gränsdragningen mellan vapenföra och icke vapenföra och vissa andra förhållanden med samma innebörd utan att detta innebär att värnpliktsprincipen överges. Ju större sådana modifikationer man är beredd att göra, desto mindre blir antagligen den totalkostnad som behövs för en viss försvarseffekt.

Det faktum att största försvarseffekt vid given totalkostnad innebär ett visst, speciellt arrangemang av försvarets drift utvisar att det måste föreligga ett invecklat samordningsproblem som det kan vara svårt att ge en perfekt lösning.³ Denna problematik – som är viktig och intressant – ligger emellertid utanför ramen för denna studie. Här skall bara påpekas att även i detta hänseende leder värnpliktssystemet till en extra komplikation: medan beslutet om försvarets omfång naturligtvis måste ta hänsyn till de fulla samhällsekonomiska kostnaderna för den värnpliktiga arbetskraften, har de underordnade myndigheterna i regel inga skäl att ta direkt hänsyn till dessa kostnader. De är vanligen tvungna att använda en given värnpliktig personalstyrka, och de kostnadsposter de har att röra sig med i den dagliga driften måste därför avvika från den samhällsekonomiska kostnaden i relation härtill. Det är helt enkelt berättigat att göra ett avdrag från den sanna kostnaden, eftersom myndigheterna på grund av värnpliktssystemet konfronteras med en arbetskraftstillgång som är jämförelsevis rikligare än på alla andra håll. (En annan tänkbar lösning skall dock antydas i avsnitt G.)

Skall man vara noggrann måste man ta hänsyn till att varje särskilt arrangemang av försvarets drift har sina särskilda konsekvenser för resursfördelning och prispildning i samhället, och i och med att priserna ändras i förhållande till varandra påverkas också den reella innebörden av totalkostnadsramen. Men de effekterna är förmodligen ganska små och det spelar kanske ingen roll om man negligerar dem. Att ta hänsyn till dem skulle för övrigt erbjuda synnerligen svårlösta problem.

³ Att beslut om försvarsverksamhetens utformning kan kräva stora insatser bl a av teknologisk kunskap och systemanalys är givet. En översikt över dylika problem ges i E S Quade (utg), *Analysis for Military Decisions*, Chicago och Amsterdam 1964.

Det föregående resonemanget har utgått från att handlingsnormen för försvaret är att ta ut största möjliga försvarseffekt ur en fastställd totalkostnadsram, men man kan också tänka sig att fastslå att försvaret skall prestera en viss given försvarseffekt, och därvid se till att kostnaden blir den minsta möjliga. De båda metoderna står i själva verket inte i motsats till varandra; ett beslut fastställt ena vägen tillfredsställer också de krav den andra metoden ställer.

D. Vad menas med samhällsekonomiska kostnader?

Det gäller alltså för statsmakterna att se till att försvaret drivs med så små uppoffringar som möjligt och att uppoffringarna fördelas någorlunda rättvist på olika individer. Hur skall det gå till? Hur skall man för övrigt mäta uppoffringarna? Inte minst den sistnämnda frågan är svår att besvara.

Ett par sidor skall nu ägnas åt en enkel skiss av bakgrunden till den gängse definitionen av dessa uppoffringar, de samhällsekonomiska kostnaderna. Även om principerna är välkända för de flesta vore det olämpligt att i en studie som denna underlåta att presentera dem och granska deras realism. De bygger nämligen på idéer om fria konkurrensmarknader, och de idéernas hållbarhet som bakgrund till resonemang om samhällets välfärd och uppoffringar ifrågasätts ofta bl a av personer som har mycket bestämda åsikter om försvarets rätta omfång och utformning. Därför förtjänar de att exponeras så att man får en fastare grundval såväl för kritik som för instämmanden. Att det finns spelrum för delade meningar är uppenbart, eftersom principerna till sist måste bygga på vissa grundläggande värderingar.

Det visar sig för övrigt att man får ut mer av diskussionen än bara definitionen av samhällsekonomiska kostnader. Den ger också vissa anvisningar om lämpliga principer för driften av försvaret och andra offentliga verksamheter.

Den naturliga referensramen för ett resonemang om samhällsekonomiska kostnader är alltså den rena konkurrensens marknadssystem, en modellkonstruktion vars tillämplighet på den svenska ekonomin måste granskas innan man vågar dra några praktiska slutsatser. I ett sådant system uppnår varje individ den största materiella välfärd hans utgångsläge medger, och all produktion sker till så liten kostnad som möjligt. Allt detta äger rum praktiskt taget automatiskt, och det uppstår inte några problem med missvisande informationer av det slag som nämnts i tidigare avsnitt. De marknadspriser som uppstår i en sådan konkurrens ekonomi utgör nämligen just de »signaler» som leder marknadsdeltagarna i rätt riktning.

För att ett sådant marknads- eller prissystem skall kunna fungera måste vissa villkor vara uppfyllda. Ett av de viktigaste är att de nyttigheter som tillhandahålls är av mera ordinärt slag, löst uttryckt varor som kan köpas och säljas. Den begränsningen måste ha stor betydelse för försvaret, som ju presenterar svår fångade försvarseffekter, men diskussionen härom skall sparas till nästa avsnitt. Först skall marknadssystemet presenteras i största korthet i sin

idealform, och sedan kommer turen till de slutsatser man kan dra och de användningar som kan riktas mot det.

En grundläggande förutsättning för konkurrensmodellen är att de olika individernas egna, fria önskemål skall vara vägledande för den ekonomiska verksamheten. Det är dessa önskemål som skall tillfredsställas på bästa sätt. Man antar nu en viss given egendomsfördelning; vidare – det är viktigt att påpeka eftersom det avgör beskaffenheten hos den ”största välfärd” som ett helt oreglerat konkurrenssystem leder till – tar man inte ställning till frågan huruvida den inkomstfördelning som kommer till stånd då marknaderna ger sina utslag kan betraktas som rättvis. Hushållen antages alltså självständigt bestämma hur de skall disponera sina inkomster; de påverkas inte av vad andra köper. Man antar vidare att det inte finns monopol och diverse andra marknadsfullkomligheter. Varje företag förutsätts sålunda vara så litet i förhållande till marknadens storlek att det inte på egen hand kan fastställa priset på sina produkter. Det måste alltid rätta sig efter sina konkurrenter. Företagen tar fasta på sina finansiella intäkter och kostnader, och deras syfte är att göra skillnaden mellan dem – d v s vinsten – så stor som möjligt. Därför ser de ständigt till att deras produkter tillverkas på det minst kostnadskrävande sättet.

Konkurrensen mellan företagen tenderar ständigt att driva ner vinsten till noll. Ett företags intäkter består av de belopp hushållen spenderar på dess produkter; eftersom vinsten raderas ut av konkurrensen går hela summan av dessa belopp vidare som betalning för de produktionsresurser företaget använder (vilka ytterst ägs av hushållen i enlighet med den givna egendomsfördelningen). Ökar hushållen sin efterfrågan på någon vara måste de vara beredda att betala ett högre pris för den; det högre priset gör det möjligt för producenterna att från andra områden dra till sig de ytterligare resurser som behövs för en produktionsökning genom att erbjuda dem något större ersättning. Kvantiteterna måste anpassas och priserna ställa in sig så, att det produktions-tillskott resurserna ger i sin nya användning säljs till ett värde som exakt motsvarar ersättningen till just så många resurser som går åt för tillskottet. Den minskning av produktionen som uppstår på det område där resurserna dessförinnan var sysselsatta måste likaså ha exakt samma marknadsvärde; skulle värdet vara större skulle det inte ha lönat sig att omfördela resurserna; skulle det vara mindre hade det varit vinstbringande att driva produktionsomläggningen ett steg längre. Men detta är just detsamma som att säga att kostnaden för en viss produktionsmängd anges både av värdet av de resurser som måste till för att den skall komma till stånd och av värdet av de upppoffrade produktmängder på olika alternativa områden som resurserna också hade kunnat åstadkomma. Om ett hushåll – vilket som helst – vill köpa en vara måste det med andra ord betala ett pris som är precis lika med priset på den alternativa varumängd som hade kunnat tillverkas i stället; och precis lika med företagets utgifter för de produktionsresurser som går åt för varan. Antag nu dessutom att inkomstfördelningen styrs politiskt på ett sätt som bedöms vara rättvist.⁴

⁴ Det är i själva verket svårt att se hur en egendoms- och inkomstfördelning skulle se ut som inte i någon mån vore beroende av offentliga rättsregler.

Att denna styrning bjuder på stora praktiska svårigheter kan inte gärna förnekas. De priser de olika hushållen vill betala kan då betraktas som jämförbara indikatorer på hur de värderar den ena varan i förhållande till den andra. Då är det tydligt att både dessa priser och företagens utgifter representerar en »samhällsekonomisk kostnad» i *ungefär* den mening åtskilliga människor – kanske flertalet – vill inlägga i termen.

Frågan huruvida det är berättigat att använda konkurrenssystemets utslag som »norm» för vad som skall menas med välfärd och därför också med uppoffring av välfärd – d v s samhällsekonomisk kostnad – skall strax tas upp igen. Även frågan huruvida en ekonomi som den svenska kan sägas fungera som ett sådant konkurrenssystem måste diskuteras. Men antag tills vidare att inga problem möter i dessa båda avseenden! Då är det tydligt att man har en behändig metod att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna i varje fall för så måttliga minskningar och ökningar av försvaret att det inte blir alltför stora prisförskjutningar. Utgifterna för allt som försvaret köper på marknaderna till de priser som råder där, anger ju storleken av den undanträngda konsumtionen, värderad i enlighet med konsumenternas önskemål, d v s den samhällsekonomiska kostnaden. I den mån försvaret inte köpt färdigvaror utan i stället själva tagit i anspråk produktionsresurser – arbetskraft, mark, etc – gäller samma sak. En produktionsfaktors pris bestäms nämligen av värdet av de ytterligare konsumtionsvaror som skulle kunna tillhandahållas om en extra enhet av faktorn vore tillgänglig, och det värdet fastställs direkt på de marknader där hushållen utövar sitt fria konsumtionsval. Slipper försvaret av någon anledning betala fullt marknadspris för varor och faktorer, eller måste det betala ett högre pris, är de faktiska utgifterna dock dåliga mått på de samhällsekonomiska kostnaderna. De måste då korrigeras med hänsyn till avvikelserna från marknadspriserna.

Frågan blir då först om det trots allt verkligen är berättigat att definiera »välfärd» och därmed »samhällsekonomisk kostnad» med utgångspunkt från konkurrenssystemet. Det viktigaste skälet *för* denna tanke har redan nämnts. Ett bidragande skäl är det förhållandet att ingen som uppträder på de marknader som ingår i systemet kan utöva personlig, okontrollerad makt över någon annan. Konkurrensen garanterar förekomsten av motvikter mot alla tendenser till sådan maktutövning. Även det är ett inslag som sannolikt är föremål för positiva värderingar av mycket stora grupper av människor. Det kan i detta sammanhang tilläggas att ett konkurrenssystem inte anses behöva förutsätta att näringslivet helt eller till sin huvudsakliga del drivs i privat regi. Systemet utgör bara en styrmekanism, som antagligen kan vägleda produktionen i enlighet med hushållens önskemål under flera olika institutionella betingelser.

I vida kretsar råder emellertid en viss ovilja mot att utnyttja konkurrenssystemet som välfärdsnorm, även om inkomstfördelningen är styrd av statmakterna på ett aldrig så perfekt sätt. Delvis är oviljan självfallet baserad på värderingar, som mera avsevärt skiljer sig från de ovan skisserade, delvis synes

den utgå från övertygelsen att konkurrenssystemet är otänkbart i praktiken, och att varje försök att utnyttja det som allmän styrmekanism därför måste leda till föga önskvärda situationer – två aspekter som i praktiken är svåra att särskilja. Om man nu granskar konkurrensmodellens verklighetstrohet, är det först och främst tydligt att det endast i mycket begränsade delar av en ekonomi som den svenska verkligen råder konkurrens av det slag som förutsätts. Å andra sidan synes det inte orimligt att anta att även den resterande huvudparten av den svenska ekonomin ligger rätt nära detta tillstånd; för detta talar bl a det svenska näringslivets beroende av utländsk konkurrens. Avgörande för modellens tillämplighet är dock självfallet inte bara graden av konkurrens i näringslivet. Även i övrigt skall modellen vara realistisk, och här är det möjligt att bristerna är allvarigare.⁵ Något som antagligen är av stor betydelse, fast problemen ännu inte är fullt utforskade och därför är svårbedömda, är att marknadssystemet inte tar tillräcklig hänsyn till att hushåll och företag måste planera för en nödvändigtvis osäker framtid och ge sig in i tidskrävande verksamheter som får effekter under långa tidrymder. Investeringar, lagerhållning, sparande och mycket annat är ju välkända exempel på detta. Det är fr a två svårigheter som uppkommer. För det första kan inte den *framtida* produktion och konsumtion som blir resultatet av dagens planer och åtgärder samordnas på samma sätt som den produktion och konsumtion som framkommer *omedelbart* som följd av dagens beslut. Det är ju närmast den sistnämnda samordningen marknadssystemet står för, när det låter produktionen styras av hushållens önskemål med priserna som informationsmedium. Om hushållens framtida önskemål ger priserna däremot inga direkta upplysningar, utan förberedelserna för deras tillfredsställelse (tex genom investeringar) får i stället styras av prognoser och gissningar, en olägenhet som i stor utsträckning naturligtvis är oundviklig men som kanske skulle kunna vara mindre om man använde sig av en annan styrmekanism, hur den nu skulle se ut.⁶ För det andra är det tydligt att alla åtgärder som får effekter först i framtiden kommer att påverka även *kommande* generationers ekonomiska situation. Åtskilliga åtgärder som vi vidtar leder alltså till nytta och uppoffringar även för våra efterkommande. Vi bestämmer oss tydligen för en viss grad av hänsynstagande till dem. I konkurrensmodellen förutsattes att detta hänsynstagande bestäms av dagens hushåll på marknaderna, på basis av deras inkomster. Definitionen av samhällsekonomisk kostnad inkluderade därför detta speciella hänsynstagande, men det finns ingenting som säger att det är det »rättvisa». Man kan visserligen aldrig komma ifrån att det är dagens generation som måste bestämma vad som är rättvist – våra efterkommande kan av naturliga skäl inte yttra sig – men man kan mycket väl tänka sig att den gör det på politisk väg i stället för på marknaden. Då kan resultatet bli ett

⁵ Den brist som uppkommer genom marknadsmekanismernas oförmåga att tillfredsställa hushållens önskemål om s k »kollektiva varor» skall diskuteras i nästa avsnitt.

⁶ De svenska långtidsutredningarna kan faktiskt i någon mån sägas innehålla ett rudiment till en sådan styrmekanism, i och med att de sammanställer upplysningar om långsiktiga produktions- och konsumtionsplaner och försöker analysera deras samstämmighet.

annat, och man kan därför också få en annan definition av samhällsekonomisk kostnad. Här finns ett ytterst svårlöst värderingsproblem, vilket medverkat till att det kan vara svårt att uppnå enighet om en viss definition.⁷

En speciell faktor som många bedömare anser ha radikalt avlägsnat modernerna ekonomier som den svenska från konkurrenssystemet är förekomsten av reklamstyrd konsumtion; den skulle medföra att hushållen inte längre dirigerar produktionsinriktningen på det sätt modellen egentligen förutsätter. En och annan driver kritiken ännu längre: själva konkurrensbeteendet anses ge negativa psykiska effekter, och ett system som uppmuntrar ett sådant beteende tyngs därför av extra kostnadspost. Det är också välkänt att ett marknadssystem inte kan ta hänsyn till föroreningar, buller och andra liknande bieffekter av ekonomisk verksamhet som tenderar att bli allt vanligare men som enligt alla rimliga bedömningar verkar negativt på välfärden – d v s utgör en samhällsekonomisk kostnad i ordets sanna bemärkelse. Slutligen måste man ha i minnet att det ur vissa synpunkter är orealistiskt att över huvud taget försöka betrakta den svenska ekonomin som ett särskilt system och att intressera sig bara för svenskarnas välfärd; vår ekonomi är integrerad med världsekonomin, och en åsikt som inte är ovanlig är att varje försök att låta världsmarknaderna behärskas av konkurrensmekanismer på olika vägar medför nackdelar för u-ländernas folk.

Den definition av »samhällsekonomisk kostnad» som gavs i början av detta avsnitt har alltså den bristen att den alltför mycket bygger på värderingar och önskemål som marknadsmekanismen utkristalliserar genom sin prisbildning och som därför blir särskilt lätta att iaktta. De utgör visserligen en mycket betydande del av alla de önskemål som gör anspråk på knappa resurser, men – som framgått – ingalunda samtliga. Åtskilliga av de övriga kan registreras och samordnas av politiska röstningsmekanismer (därom mera i nästa avsnitt) men andra förblir obeaktade eller tar sig uttryck på andra vägar. Därtill kommer problem med diverse »bieffekter» och snedvridningar av olika slag, varpå exempel gavs i förra stycket, och som påverkar resursåtgång och konsumtionsinriktning på ett mer eller mindre osystematiskt sätt. Om nu dessa faktorer anses verkligt väsentliga (att konkurrensmodellen aldrig kan vara annat än en approximation är självklart) måste tydligen »samhällsekonomiska kostnader» definieras på ett annat sätt än det som angavs ovan. På den ekonomiska och den statsvetenskapliga teorins nuvarande utvecklingsnivå är det emellertid svårt att yttra sig mera bestämt om betydelsen av alla de nämnda fenomen, och det är också svårt att se hur de mekanismer skulle se ut som felfritt skulle registrera och samordna samtliga önskemål som ställer anspråk på knappa resurser. Man får naturligtvis komma ihåg att man till sist stöter på värderingsproblem som inte kan ges någon objektiv lösning. Kontentan av diskussionen blir att det tills vidare inte torde finnas någon bättre

⁷ Det är inte bara morgondagens konsumenter som är oförmögna att göra sina önskemål hörda på dagens marknader. Även minderåriga saknar i viss mån denna möjlighet, något som t ex medför att man politisk väg garanterar deras skolgång. (Att folk har låg inkomst och av det skälet kan vara i en liknande situation är en annan sak; här förutsätts ju hela tiden att inkomstfördelningen är politiskt styrd på ett sätt som uppfattas som rättvist.)

definition av "samhällsekonomisk kostnad" än den som presenterades ovan, och som även är den gängse definitionen.

E. Försvarets plats i samhällsekonomin

I presentationen av konkurrenssystemet diskuterades endast hushåll och företag, och när frågan kom till de samhällsekonomiska kostnaderna för försvaret behandlades de ungefär som ett hushålls inköp utan att det rimliga häri togs upp till prövning. Lika nära till hands ligger att jämställa försvaret med ett stort företag, men uppenbart är fr a att det passar mycket dåligt in i konkurrensschemat hur det än behandlas. Redan den viktiga omständigheten att försvaret inte kan sälja sina försvarseffekter måste ju omöjliggöra dess regelrätta medlemskap i ett renodlat konkurrenssystem.

Närmare bestämt är förhållandet följande. Det går inte att utesluta någon från försvarets skydd, även om han skulle vägra att bidra till täckandet av försvarets kostnader. Och varför skulle någon avslöja vad han personligen skulle vilja betala för att ha ett försvar, när han vågar hoppas att tillräckligt många andra frivilligt gör sådana uppoffringar att ett hyggligt försvar i alla fall kommer till stånd? Den enkla sanningen är att ett marknadssystem inte fungerar när det är fråga om »kollektiva varor» såsom försvarseffekter. De kan inte konsumeras i separata mängder av varje enskilt hushåll. Staten (eller i många fall kommunerna) har därför helt enkelt fått medborgarnas uppdrag att sköta de verksamheter som tillhandahåller sådana kollektiva varor. Annars hade dessa verksamheter antagligen inte kommit till stånd; de hade i varje fall drivits på ett ur samhällssynpunkt mycket olämpligt sätt.⁸

Hushållen köper med andra ord inte försvar och annan offentlig service på en marknad, de »köper» dem med sina röstsedlar. Produktionen av sådan service styrs alltså även den av individernas önskemål, men styrningen sker genom en politisk mekanism i stället för en marknadsmekanism. Betalningarna måste därför vara tvångsavgifter, d v s skatter. Individerna tar helt enkelt nackdelen att utsättas för tvångsbeskattning, eftersom de annars inte skulle få åtnjuta offentlig service. Dessa välkända förhållanden var en tyst förutsättning för diskussionen om bestämmandet av försvarets omfång.⁹

För ordningens skull måste påpekas att man rent teoretiskt kan tänka sig att försvaret *drivs* av ett privat företag. Vad som är ofrånkomligt är att staten utfäster sig att köpa detta företags produktion – försvarseffekterna;

⁸ Frågorna vilka behov medborgarna skall överlåta på staten att tillfredsställa, hur kostnaderna skall fördelas på olika individer, och hur den politiska beslutsprocessen skall se ut tillhör nationalekonomins och statsvetenskapens centrala problem. Detta är givetvis inte platsen för en diskussion härom. För en utförlig behandling, se t ex R A Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, Toronto och London 1959, särskilt kapitel 1, 4–6.

⁹ Försvarseffekter är, egendomligt nog, inte helt renodlade kollektiva varor, eftersom det är möjligt att portionera ut dem i olika mängder till olika regioner. Det har faktiskt förekommit propåer om att försvaret tidvis skulle utformas så, att det inte täcker hela landet ungefär lika effektivt. Frågan blir då om man inte samtidigt måste ge skattelättnader åt innevånarna i de försvarade delarna. I annat fall skulle inkomstfördelningen (i vid bemärkelse) förskjutas till deras nackdel. (Att man under pågående krig kan tvingas uppge delar av landet är givetvis en helt annan sak.)

det skulle aldrig lyckas sälja dem på en marknad. Påpekandet har praktiskt intresse när det gäller utformningen av *delar* av försvarsverksamheten: det kan sålunda diskuteras huruvida det är bäst ur effektivitetssynpunkt om försvaret självt skall tillverka vissa vapen, utföra reparationer, tvätta persedlar, ha mathållning för personalen, städa sina lokaler etc, eller om allt detta bör överlåtas åt företag ute på de fria marknaderna.

F. Försvarsverksamhetens effektivitet

Marknadsmodellen kan ge bakgrundsstoff även för en granskning av frågan hur försvaret skall bära sig åt för att driva sin verksamhet så rationellt som möjligt. Det har visats att när det gäller vanliga konkurrerande företag tvingar marknadsmekanismen dem att automatiskt välja de effektivaste produktionsmetoderna. Men försvaret står utanför denna mekanism och frågan om dess effektivitet kräver därför ett särskilt svar.¹

Det är i själva verket en ganska vanlig åsikt att försvaret och annan offentlig verksamhet ligger under näringslivet i effektivitetshänseende. Problemet är dock komplicerat och förtjänar en någorlunda ingående belysning.²

Idén om den offentliga verksamhetens underläge kommer fram bl a i samband med diskussioner om behandlingen av den offentliga sektorn vid beräkningen av nationalprodukten. Där gör man så, att statens (och kommunernas) bidrag i princip anges såsom lika med dess kostnader (utgifter) mätta i marknadspriser. Nu menar kritiker att detta är en överskattning, och att det sanna bidraget till nationalprodukten är mindre. Tankegången är att om de resurser staten förbrukar i stället kunde utnyttjas inom näringslivet skulle de resultera i en slutprodukt som överstiger den samling offentliga tjänster staten presterar, eftersom statens »produktionsmetoder» är mindre effektiva än näringslivets. Man kan också säga att det innebär en underskattning av försvarets samhälls-ekonomiska kostnader att uppskatta dem till marknadsvärdet av de förbrukade varorna och resurserna, så som föreslagits i avsnitt D. Den undanträngda produktionen skulle nämligen enligt resonemanget vara större än vad marknadsvärdet av statens resursförbrukning indicerar.

Ser man mera principiellt på saken är detta resonemang dock ohållbart. Har konsumenterna i landet nämligen röstat för att vissa resurser skall användas för tillhandahållande av kollektiva varor måste de antagas ha menat att de får ut mer av dessa resurser då, än om de går till näringslivet för produktion av ordinära varor. Därav följer att näringslivet icke skulle ha kunnat

¹ Även inom större företag uppstår samordnings- och effektivitetsproblem som måste klaras utan hjälp av någon marknadsmekanism. Men det problemet är av annan natur. Om en marknadsmekanism skulle klara samordningen effektivare skulle den antagligen också få tillfälle att göra det genom att konkurrensen drev fram att företaget splittrades upp i smärre, självständiga delar som sålde och köpte från varandra (ev skulle storföretaget aldrig ha bildats). Frågan om varför det ekonomiska livet bedrivs av företag av viss storlek är en av national-ekonomins klassiska (ej slutgiltigt lösta) frågor;

² Här avses sådan offentlig verksamhet som (i likhet med försvaret) presterar kollektiva varor, icke offentliga företag som producerar varor som säljs på vanliga marknader.

prestera en »större» produktionsmängd än den mängd kollektiva varor det offentliga tillhandahåller. Kan försvaret och andra offentliga myndigheter rationalisera sina verksamheter är detta naturligtvis i och för sig utmärkt, eftersom man då skulle komma i en *ännu* bättre position. Kvar står dock att så länge en offentlig verksamhet bedrivs måste den i princip anses ha åtminstone något litet försteg i angelägenhetsgrad framför den situation som skulle ha uppstått om konsumenterna i stället låtit resurserna dirigeras till näringslivet, och att dess »produkt» därför är större än näringslivets undanträngda produkt. Att påstå något annat synes egentligen innebära att man använder sig av en annan värderingsgrad än den som har konsumenternas fria val på en marknad eller i en politisk omröstning som riktmärke.³

Även om denna argumentation i huvuddrag är oangriplig måste den i praktiken modifieras något. Den förutsätter nämligen att konsumenterna (väljarna) har god information om de alternativ de skall ta ställning till. Såväl innebörden av de offentliga tjänsterna som storleken och fördelningen av uppoffringarna av privat levnadsstandard måste vara någorlunda väl kända. Vi vet emellertid att det finns brister härvidlag; ett av denna studies huvudsyfte är ju att diskutera sådana brister. Man måste också komma ihåg att röstningsmekanismen inte registrerar konsumenternas önskemål med sådan detaljrikedom som marknadsmekanismen, och att enstaka offentliga verksamheter därför av ren tröghet kan slippa en krympning, medan andra kan vara underdimensionerade. Men det ger självfallet inte marknadsmekanismen något allmänt försteg framför röstningsmekanismen; den missar nämligen totalt när det gäller att effektivt förse konsumenterna med de kollektiva varor de efterfrågar. Var och en av mekanismerna är bra på sitt område – var gränsen mellan områdena skall dras är dock en intrikat bedömningsfråga.

Talet om den offentliga verksamhetens underläge i effektivitetshänseende synes dock ha ett visst berättigande på ett mera praktiskt plan. Det förefaller nämligen sannolikt att marknadsföretagen på *sitt* område tenderar att vara något effektivare än de offentliga verksamheterna på *sitt*. Det är emellertid svårt att yttra sig mera bestämt härom, bl a eftersom verkligt stora problem möter när man försöker mäta »effektivitet» och »produktivitet» vid produktion av varor och tjänster som inte har något marknadspris – det är t o m svårt att tala om exakt vad man menar med dessa storheter.⁴ Det kan därför knappast bli fråga om annat än intuitiva omdömen, som ibland kan slå helt fel men som ofta eller i regel har en kärna av sanning. Att marknadsföretagen

³ Det kan vara intressant att notera att J K Galbraith i sin välkända bok *The Affluent Society* (Boston 1958; svensk översättning *Överflödets samhälle*, Karlstad 1959) hävdar raka motsatsen till den åsikt som just diskuterats. Han menar att nationalräkenskaperna överskattar det sanna värdet av *näringslivets* produktion, eftersom denna blivit onaturligt upplåst på den offentliga verksamhetens bekostnad till följd av reklam och diverse andra förteelser. Kärnproblemet blir tydligen vad som menas med konsumentens »fria val».

⁴ Av »effektivitet» finns dock en vedertagen definition, men däremot ingen gängse mätmetod. Man säger att en prestation är »effektiv» om det inte finns någon annan känd, praktiskt användbar metod att utföra prestationen som skulle leda till större produktion utan att åtgången av någon produktionsfaktor för den skull blev större, eller till mindre åtgång av någon produktionsfaktor utan att medföra större åtgång av någon annan. Föreligger någon sådan metod är den givna prestationen med andra ord »ineffektiv». Jfr diskussionen i anknytning till Figur 1 i avsnitt B av detta kapitel.

skulle vara effektivare synes då främst bero på att de har en lättare uppgift än de offentliga verksamheterna. Just på grund av att de senare inte har tillgång till marknadspriser på sina »produkter» saknar de en nödvändig länk i den styrmekanism som bidrar så mycket till att skärpa företagens effektivitet.

Frågan huruvida det offentliga driver sin verksamhet mindre effektivt än näringslivet är trots allt av mindre intresse. Huvudsaken är att det *är* möjligt att effektivisera den offentliga verksamheten – och att så är förhållandet, därom råder inget tvivel.

G. Metoder att förbättra försvarsverksamhetens effektivitet

Hur skall försvaret och annan offentlig verksamhet då kunna förbättra sin effektivitet? Studiet av marknadshushållningen ger vissa anvisningar härom. Det är två inslag i marknadshushållningen som försvaret (och den offentliga verksamheten) borde försöka införliva bland sina driftsmetoder. *För det första* skulle det vara lämpligt om offentliga myndigheter kunde »maximera vinsten» på basis av *sådana* intäkter och kostnader som, i likhet med företagens intäkter och kostnader i ett perfekt konkurrenssystem, är goda mått på samhällets välfärd och dess uppoffringar; för försvarsmyndigheternas del innebär värnpliktsystemet härvidlag dock vissa komplikationer. *För det andra* bör offentliga myndigheter på samma sätt som företag sträva efter att ständigt jämföra alternativa »produktionsmetoder» i syfte att finna den minst kostnadskrävande. Det gäller för övrigt inte bara att jämföra redan kända metoder, minst lika viktigt är att ständigt hitta på nya. För ett konkurrensföretag är ett sådant beteende ett existensvillkor. Brister företaget i detta avseende slås det ut. För försvaret och andra offentliga verksamheter är det en fråga om att väl förvalta samhällets uppdrag, men deras existens sätts knappast på spel.

Uppmärksamheten skall i fortsättningen koncentreras till redovisningsaspekterna, och närmast de aspekter som anknyter till det första av de båda moment som presenterades i föregående stycke. Det gäller alltså att se till att man – i tillämpliga fall – kalkylerar med sådana kostnader som svarar mot reella samhällsuppoffringar. De redovisningsaspekter som anknyter till det andra momentet – nödvändigheten av att jämföra olika produktionsmetoder – kommer däremot inte att beröras. Det är lätt att se att de påkallar ett redovisningssystem som ger möjlighet att studera kostnader för *olika* utformningar av en viss verksamhet. De praktiska problemen i samband härmed är föremål för utredning i andra sammanhang.

Att redovisningssystemet är lämpligt utformat i båda dessa avseenden är en första förutsättning för att en offentlig verksamhet skall kunna bedrivas effektivt. Man har emellertid också frågan hur försvaret – och andra statliga verksamheter – skall kunna stimuleras att jämföra olika »produktionsmetoder» och välja den bästa; att redovisningssystemet *möjliggör* ett sådant beteende är ju ingen garanti för att det verkligen kommer till stånd. Den frågan

faller utanför ramen för denna framställning, men det kan i alla fall vara på sin plats att ägna den några korta kommentarer.

I den offentliga verksamheten driver alltså inte – som för ett företag – marknadsförhållandena mer eller mindre automatiskt fram omläggningar av driften. Man får i stället vidta medvetna rationaliseringsåtgärder. En viktig förutsättning är då att myndigheterna verkligen har frihet att i någorlunda avsevärd utsträckning själva bestämma över utformningen av sin verksamhet. I annat fall kan de inte rationalisera. Enligt nuvarande regler är dessa möjligheter inte stora. Ofta tilldelas myndigheterna nämligen personal och annat i enlighet med givna relationstal. Det omöjliggör rationaliseringsansträngningar, och – vad som är värre – leder ofta till *underlåtenhet* att tillvarata besparingsmöjligheter. Ges myndigheterna större frihet att, inom ramen för sina uppdrag, anpassa driftsformerna är emellertid vägen öppnad för rationaliseringsansträngningar.⁵

Möjligen är det tillräckligt att införa sådan frihet jämsides med förbättringen av kostnadskalkylerna. Kanske behövs emellertid därutöver speciella åtgärder som skärper kostnadsmedvetenheten och stimulerar sökandet efter effektiva driftsmetoder. Den allra enklaste metoden är kanske att låta myndigheterna inte bara *registrera* alla kostnader utan även faktiskt själva utbetala de belopp som svarar mot den ur sina givna anslag. Det kan ha den psykologiska effekten att kostnaderna görs mera konkreta. Därigenom kan kostnadsmedvetenheten kanske få en extra skjuts. Tillskapandet av försvarets fastighetsfond (och övriga fastighetsfonder) kan sägas vara ett steg i denna riktning, tyvärr ganska halvhjärtat bl a av det skälet att de hyresbelopp man räknar med inte motsvarar den fria marknadens priser.⁶ För försvarets del ligger det annars närmast till hands att tänka sig faktiska marknadslöner till de värnpliktiga; frågan om sådana är lämpliga beror dock självfallet främst på hur man bedömer dem ur inkomstfördelningssynpunkt – en aspekt som tas upp längre fram.⁷ Att försvaret i så fall måste ha en anslagshöjning som motsvarar skillnaden mellan marknadslöner och nuvarande ersättning till de värnpliktiga är så självklart att det knappast behöver nämnas.

Ett annat sätt är att låta myndigheterna själva få behålla de vinster de gör genom rationaliseringar för att utnyttja dem för sådana ändamål inom ramen för sitt verksamhetsområde som man vet att personalen omhuldar, och som även är till nytta för samhället. Vad försvaret angår har det exempelvis nämnts ovan att man kan välja mellan två olika handlingsnormer: att ange en viss totalkostnad och låta försvaret ta ut största effekt för denna kostnad, *eller* att bestämma en given försvarseffekt och kräva att den skall tillhandahållas till lägsta möjliga kostnad. Möjligen ger den första målsättningen de största rationaliseringsincitamenten just på grund av att vinsterna kan sägas tillfalla för-

⁵ Jfr I Svennilson. »Universitetsorganisatoriska problem», *Ekonomisk Revy*, nr 4, 1966. Jfr också A Lindbeck, »Prissystemet i långtidsutredningen», i boken *Svensk ekonomisk tillväxt. En problemanalys*, Lund 1966, sid 93 ff, samt diskussionsinlägg av samma författare under rubriken »Vår framtida ekonomi», *Vårt ekonomiska läge 1966*, Stockholm 1966, sid 186 ff.

⁶ Jfr Kapitel III, avsnitt C och D.

⁷ Kapitel III, avsnitt B.

svaret självt. Problemet är närmast att statsmakterna inte kan garantera att försvaret får denna fördel under kommande budgetår; de tar kanske tillfället i akt att med hänsyn till avslöjade besparingsmöjligheter minska försvarets budget i nästa tilldelning, och risken härför försvagar naturligtvis rationaliseringsivern.

En tredje metod kan tillämpas om instanser på hög nivå har klart för sig i vilka riktningar en energisk rationaliseringsverksamhet kommer att gå, dvs vilka produktionsresurser som kommer att ersättas med andra, eller vilka verksamhetsgrenar inom en myndighets område som skall öka i omfång på andras bekostnad. De högre instanserna kan då genom dekret *tillfälligtvis* åsätta kostnads- och intäktselement högre eller lägre pris än vad som i och för sig är berättigat. Det stärker de signaler som vägleder de underordnade förvaltningarna och ökar deras benägenhet att gå över till en annan driftsmetod. När den nya metoden väl införts återgår man till de »normala» priserna.

En fjärde metod praktiseras i någon liten mån redan nu men skulle kanske kunna systematiseras: att ge särskilda förmåner – t ex snabb befordran eller bonus – åt de befattningshavare som är energiska rationaliserare.

Naturligtvis kan det trots allt visa sig att det är onödigt att tillämpa artificiella styrmetoder sådana som de uppräknade. Det kan mycket väl vara tillräckligt att införa lämpliga redovisningssystem och att propagera för rationaliseringsåtgärder.

KAPITEL III

Avvikelser mellan försvarets redovisade utgifter och dess samhällsekonomiska kostnader

Det har fastslagits att det finns avvikelser mellan den gängse finansiella redovisningen av försvarets verksamhet och en alternativ redovisning som tar sikte på att ange den samhällsvälfärd och de samhällsuppoffringar som verksamheten ger upphov till. Den utan varje jämförelse största avvikelserna finns naturligtvis på intäktssidan och utgör i själva verket praktiskt taget hela denna. Försvarets prestationer, försvarseffekterna, är ju självfallet (frånsett några obetydliga undantag) inte registrerade i form av inkomster. De kan helt enkelt inte formuleras i ekonomiska termer, och är för övrigt svåra att mäta även på annat sätt, något som diskuterats utförligt i föregående kapitel.

Försvarseffekterna är inte de enda konsekvenserna av försvarets verksamhet som saknar marknadspriser. I likhet med andra ekonomiska verksamheter leder försvaret nämligen till diverse andra svårämbara välfärdstillskott och uppoffringar som inte kan köpas och säljas på marknader – det har redan nämnts i principiella ordalag i diskussionen om konkurrenssystemet. De kan diskuteras i verbala termer och det är ofta möjligt att ange deras allmänna storleksordning; de kan kallas »kvalitativa» effekter. Några av dem skall tas upp till diskussion i det följande.

Den viktiga intäktssidan har därmed behandlats på några rader. Turen kommer nu till kostnaderna. Område efter område skall gås igenom, och om så befinner lämpligt och möjligt, skall uppskattningar göras för budgetåret 1964/65.

A. Fast anställd personal

Den faktiska ersättningen till den fast anställda personalen svarar antagligen ganska väl mot den samhällsekonomiska kostnad försvaret ådrar sig genom dess anställning. Resonemanget, som bygger på diskussionen om marknadsystemet, är följande. I stort sett får varje försvarsanställd den lön (inkl pension m m) som han (eller hon) skulle erhålla i en alternativ sysselsättning i det civila; detta är första länken i beviskedjan. Skulle försvaret betala mindre skulle det nämligen på längre sikt knappast kunna behålla sina anställda. Skulle det betala mera skulle det ofta visa sig att det finns ett mycket stort

antal kvalificerade sökande till de tjänster som försvaret ledigförklarar, något som inte stämmer med faktiska förhållanden. I alternativa sysselsättningar inom näringslivet kan en persons arbete genomsnittligt sett väntas ge ett tillskott till produkten, vars värde just överensstämmer med lönen; detta är beviskedjans andra länk. Skulle personen inte ge ett bidrag till produkten som på ett ungefär motsvarar lönen, skulle han ju knappast anställas. Skulle han ge ett större bidrag, skulle antingen företaget finna det lönsamt att öka produktionen, eller den anställde upptäcka att han skulle kunna få mer betalt på något annat håll; i båda fallen uppstår en tendens till utjämning av skillnaden mellan lön och produktionsbidrag. Förutsättningen för att hela detta resonemang skall hålla är dock att konkurrens råder och att arbetskraften är rörlig. Det är – som antytts ovan – inte fallet, men avvikelserna är sannolikt av så måttlig storlek att marknadslönerna torde utgöra goda approximationer till de reella ekonomiska produktionsbidragen.

En marknadslön visar det produktionstillskott som en enstaka person – vem som helst – i en viss kategori åstadkommer när han träder ut i arbetslivet. Om försvarets hela personal ginge ut i den civila produktionen skulle (här bortses från övergångsproblemen) produktionstillskottet per man antagligen bli något lägre än årets marknadslön, eftersom arbetets avkastning rimligtvis är avtagande så att varje successivt tillskott till arbetskraften, som inte åtföljs av en ökning av kapitalutrustningen med de kostnader det skulle dra med sig, ger allt mindre produktionstillskott. Vissa iakttagelser tyder emellertid på att denna effekt är obetydlig för Sveriges del för ett tillskott av den storleksordning som de försvarsanställda skulle representera.⁵ För övrigt skulle det bara vara i samband med avrustning som försvarets hela personal skulle lämna försvaret, och då skulle även det kapital och de övriga resurser som försvaret tar i anspråk bli lediga för andra ändamål; det betyder att det inte alls behöver bli aktuellt med avtagande avkastning. Saken är emellertid av mindre betydelse eftersom den intressanta frågan ju inte gäller vad som skulle hända vid totalt bortfall av försvaret utan vilka effekter mera begränsade ändringar får. Om sådana äger rum torde marknadslönen under alla omständigheter ge ett ganska gott mått på det civila produktionstillskottet per friställd försvarsanställd. Det hindrar emellertid inte – vilket sagts i det föregående – att även »ändringskalkylerna» av praktiska skäl lämpligen *formuleras* i termer av totalkostnader. Det är den metod som skall tillämpas i detta kapitel; det är av allra största vikt att läsaren noterar detta.

Slutsatsen blir alltså att den faktiska lönesumman ganska väl anger den samhällsekonomiska kostnaden för försvarets utnyttjande av fast anställd arbetskraft. Den lönesumma som anges under försvarshuvudtiteln inkluderar emellertid inte värdet av de pensionsförpliktelser gentemot personalen som uppkommer under budgetåret. De måste betraktas som en del av de ersättningar som svarar mot det alternativa produktionsresultatet. Den andel av pensionsförpliktelserna som utgörs av statens arbetsgivaravgifter till den all-

⁵ Se L Werin, *A Study of Production, Trade and Allocation of Resources*, Uppsala 1965, sid 152 ff.

männa tilläggs pensioneringen ingår i en av posterna under civildepartementets huvudtitel. Uppgifter om storleken av denna andel har inte funnits omedelbart tillgängliga, och den kan därför inte anges här. Värdet av övriga under året faktiskt uppkomna pensionsförpliktelser gentemot försvarspersonalen skall också ingå i den samhällsekonomiska redovisningen. Icke heller detta värde finns direkt tillgängligt; beräkningen av det erbjuder för övrigt vissa principiella problem. Under civildepartementets huvudtitel finns vidare en post som inkluderar de under budgetåret faktiskt utbetalda pensionerna till f d försvarspersonal.⁶ Det beloppet saknar emellertid intresse i sammanhanget, eftersom det innebär ett infriande av pensionsförpliktelser som försvaret ådragit sig under tidigare år.

B. Värnpliktig personal

För den *värnpliktiga* personalen är den faktiska ersättningen inte användbar som indikator på den samhällsekonomiska kostnaden. Den ersättning i form av avlöningar och naturaförmåner som de värnpliktiga fick under budgetåret 1964/65 uppgick till närmare 400 miljoner kronor.⁷ Det är uppenbart en grov underskattning av den uppoffring samhället gör genom att de värnpliktiga sysselsätts inom försvaret i stället för på bästa alternativa sätt. Den bortfallna produktionen kan även här mätas i termer av den lön som skulle erhållas i civil sysselsättning. Vid uppskattningen stöter man på åtskilliga problem av både principiell och praktisk art. De viktigaste av dem skall nu diskuteras.

Det måste bli observeras att det inte är den lön den värnpliktige skulle få under själva tiden för värnpliktstjänstgöringen som i princip är intressant. Det faktum att han gör värnplikt medför att hela serien av framtida årliga lönebelopp under livstiden skiljer sig något från motsvarande serie för en person som slipper göra värnplikt men som eljest är snarlik den värnpliktige. En sådan skillnad uppkommer av två olika skäl. För det första *förvärvar* den värnpliktige – just på grund av sin värnplikt – ofta en *annan* utbildning än den icke-värnpliktige. Denna utbildningsskillnad måste medföra en viss skillnad i arbetsprestationer under mycket lång tid framöver – i princip hela den verk samma levnaden. Detta problem skall tas upp till särskild diskussion nedan. För det andra får en värnpliktig möjlighet att för egen vinning tillämpa varje färdighet han än besitter under ca ett år kortare tid av sitt liv än en icke-värnpliktig. Det är osäkert om marknadslönerna för yrkesarbetande i 20-årsåldern (justerade med hänsyn till att repetitionstjänstgöringarna fullgörs i åldrar över 20 år) ger ett korrekt uttryck för lönen under »det bortfallna året». Sannolikt är det någon liten underskattning. Principiellt sett måste därför kostnaderna för det arbete de värnpliktiga utfört för försvarets räkning under ett visst budgetår anges som en hel serie årsdaterade kostnadsposter. Den första, som gäller budgetåret självt, måste rimligen bli den dominerande,

⁶ Där redovisas också arbetsgivareavgifterna till den allmänna sjukförsäkringen. Den del av dessa som kommer på försvarets personal bör också ingå i det belopp som anger den samhällsekonomiska kostnaden för utnyttjande av denna personal.

⁷ Se *Värnplikten*. (SOU 1965: 68), sid 103.

medan de följande – framtida – posterna blir relativt obetydliga; de består av *skillnader* mellan de löner de som fullgjort värnplikt skulle ha fått om de inte gjort värnplikt, och de löner de faktiskt får (med bortseende från att värnpliktstjänstgöringen kan ha påverkat utbildningens innehåll), skillnader som i princip kan vara negativa, ofta är noll, men kanske vanligen har helt obetydliga positiva värden, eftersom yrkesträningen blir något mindre genom att ett år måst ägnas åt värnpliktstjänst. Självfallet är det i princip lämpligast att låta dessa framtida poster representeras av sitt nuvärde. I praktiken måste kalkylen emellertid helt naturligt göras på ett betydligt enklare sätt, vilket inte nämnvärt torde påverka tillförlitligheten. Den marknadslön årets värnpliktiga skulle få ute i det civila är den dominerande posten; det kan finnas skäl att för enkelhetens skull låta den utgöra ett mått på den reella kostnaden, eventuellt efter någon avrundning uppåt med hänsyn till att nuvärdet av de framtida förmodligen positiva inkomstskillnaderna också skall ingå.

De värnpliktigas marknadslön anger, liksom lönen till de fast anställda, det produktionsbidrag en enstaka person skulle prestera. Träder många personer som eljest skulle ha gjort värnpliktstjänst ut i förvärvslivet blir bidraget mindre. Som framhållits ovan kan man bortse från denna effekt.

De mera principiella kalkylproblemen har därmed behandlats, och det kan vara lämpligt att först göra en preliminär beräkning av inkomstbortfallet för en värnpliktig och sedan ta ställning till om den behöver revideras om man tar hänsyn till ytterligare faktorer. Av taxeringsstatistiken finner man att den genomsnittliga inkomsten för samtliga män år 1964 var 17 460 kronor.⁸ För män i åldersklassen 20–24 år – ungefär den ålder då första tjänstgöringen fullgörs – var den däremot endast 12 420 kronor. Detta sistnämnda belopp är uppenbarligen en dålig uppskattning av fulltidsarbetandes inkomst, eftersom det dras ner av bl a just det faktum att många rekryter ingår bland de medräknade inkomsttagarna, trots att de hade reguljär inkomst bara under en del av året. Även studerande med smärre deltidssinkomster torde ingå och medverka till att genomsnittstalet dras ner. Ser man på åldersklassen 25–29 år finner man att genomsnittsinkomsten där var hela 17 890 kronor. Talen gäller år 1964, medan det sökta beloppet skall avse budgetåret 1964/65. För 1965 föreligger (då detta skrivs) ännu ingen taxeringsstatistik. Däremot finns vissa uppgifter om löneläget. Man kan t ex konstatera att timförtjänsten för vuxna manliga arbetare inom industrin steg med ungefär 10 procent från 1964 till 1965.⁹ Om man väljer genomsnittsinkomsten 17 460 kronor som uppskattning för 1964 skulle med denna ökningstakt inkomsten ha varit ca 19 200 kronor år 1965 och ca 18 300 kronor under budgetåret 1964/65. Att märka är nu att vissa inkomstelement som ingår i taxeringsstatistikens genomsnittstal är av den arten att de inte påverkas av värnplikten. Hit hör t ex kapitalinkomster.¹

⁸ *Statistiska meddelanden*, Fi 1965: 17.

⁹ Enligt *Statistiska meddelanden*, Am 1966: 7, var ökningen februari 1964 — februari 1965 10,9%, maj 1964 — maj 1965 10,0%, augusti 1964 — augusti 1965, 9,1% och november 1964 — november 1965 9,5%.

¹ Taxeringsstatistiken innehåller vissa uppgifter om inkomsterna fördelade efter inkomstkällans art, men de är inte tillräckliga i detta sammanhang.

Å andra sidan är taxeringsstatistikens tal en underskattning eftersom omkostnader för inkomstens förvärvande är avdragna. De bör vara inräknade med den definition av inkomst och produktion som ligger under beräkningarna i denna studie och som anknyter till praxis både i nationalbokföringssammanhang och i dagligt tal. Den underskattning som uppkommer genom deklara-tionsfusk skall också läggas till. Slutligen tillkommer den osäkerhetsmarginal som uppkommer genom den »extra» posten i nuvärdeskalkylen. Det synes allt som allt rimligt att tills vidare stanna för det runda talet 18 000 kronor som en uppskattning av den alternativa årsinkomsten för en värnpliktig år 1964/65 och därmed av det civila produktionsbortfallet.² Det kan påpekas att 1960 års värnpliktsutredning också stannat för beloppet 18 000 kronor, dock utan att mera i detalj ange vilka antaganden som ligger bakom.³

Men hänsyn har ännu inte tagits till ytterligare några faktorer som kan tänkas påverka storleken av de värnpliktigas alternativa produktionsbidrag. Det visar sig att deras betydelse är osäker men att det sannolikt rör sig om tämligen obetydliga effekter. Det finns därför ingen anledning att revidera uppskattningen. Trots detta är det väl motiverat att ta upp dessa ytterligare faktorer till diskussion.

De värnpliktiga kan för det första under sin tjänstgöring erhålla utbildning som kan vara av värde för dem i framtiden och då ge dem större inkomst än de annars skulle ha fått.⁴ Detta är en pluspost i kalkylen, en extra »intäkt» av försvarets verksamhet, utanför dess egentliga prestationer. Den kan anges såsom värdet av den extra kunskapsfond som de värnpliktiga förvärvat, d v s nuvärdet av de extrainkomster kunskaperna så småningom medför. Om nuvärdet ginge att uppskatta, skulle det dras av från beloppet 18 000 kronor, och man skulle få ett belopp som utgjorde en *nettokostnad*. Sannolikt var dessa effekter större förr än de är nu genom att den vanliga skolutbildningen blivit allt mera omfattande. I några fall, som t ex för flygvapnets piloter, är effekten dock avsevärd. Det kan emellertid också finnas effekter av rakt motsatt slag. Vissa värnpliktiga kan nämligen just på grund av sin värnplikt underlåta att skaffa sig en utbildning som de annars hade kunnat tänka sig att förvärva. Huvudparten av värnpliktstjänstgöringen infaller ju just under den period av en människas liv då benägenheten att utbilda sig är störst, medan samtidigt familjebildningens krav på goda löpande inkomster ännu inte gjort sig gällande. I så fall uppstår en extra kostnad som utgörs av nuvärdet av de bortfallna extra inkomster kunskaperna så småningom skulle ha medfört.⁵

² Beloppet är självfallet angivet i 1964/65 års penningvärde. Produktionsbortfallet år 1964/65, mätt i 1966/67 års penningvärde, torde vara i runt tal 10% högre. Produktionsbortfallet under budgetåret 1966/67, mätt i detta budgetårs eget penningvärde, torde röra sig om ett belopp mellan 21 000 och 22 000 kronor.

³ Jfr *Värnplikten*, sid 106.

⁴ Inkomstfördelningsreglerna torde nämligen vara sådana att de värnpliktiga själva får kvittera ut huvudparten av inkomsttillskotten.

⁵ Denna extra utbildning skulle samtidigt ha inneburit vissa extra kostnader för undervisningsväsendet. De spelar mindre roll i sammanhanget. Ser man saken ur inkomstfördelnings-synpunkt finner man att de värnpliktiga själva tydligt får stå för merparten av inkomstbort-fallet.

Gissningsvis överväger denna senare effekt, och nettoresultatet skulle alltså snarast bli en uppjustering av beloppet 18 000 kronor.⁶

Under resonemanget ligger idén att förvärvandet av kunskaper utgör en investering, d v s uppbyggnad av ett varaktigt kapitalbestånd, och därmed aktualiseras de problem som har att göra med behandlingen av kapitalkostnader och kapitalavkastning. De blir ännu mera betydelsefulla när diskussionen kommer in på försvarets mark- och fastighetsutnyttjande.

Vidare är de värnpliktiga föremål för en bättre hälsovård än flertalet civila. Deras fysiska träning ligger också på en annan nivå. Det bör medföra positiva effekter – jämfört med vad som skulle komma i genomsnittlig alternativ sysselsättning – på framtida arbetsprestationer under en ganska lång följd av år. Nuvärdet av dessa produktionstillskott utgör en intäkt av försvarsverksamheten och skulle motivera en nedjustering av beloppet 18 000 kronor. Man kan t o m tänka sig att värnpliktstjänsten medför att en del personer som annars skulle ha dött i förtid, nu får leva längre och hinna prestera mera. Då blir nedjusteringen större.

Det aktualiserar frågan huruvida dödligheten *under* själva värnpliktstjänstgöringen är större eller mindre än i det civila. Siffror som kan visa detta har inte funnits tillgängliga. Det förefaller sannolikt att olycksfallsfrekvensen under värnpliktstjänst är något större än i det civila, vilket skulle leda till en extra kostnad för försvaret; den torde emellertid vara försumbar. Det skall noteras att kostnaderna för dödsfall i förtid och allvarliga sjukdomar självfallet bara till en del utgörs av produktionsbortfall i traditionell bemärkelse; huvudparten av kostnaderna är av »kvalitativ» art.⁷

Värnplikten har också diverse psykiska aspekter. Man kan fråga sig om det finns värnpliktiga som tar psykisk skada av sin tjänst på ett sådant sätt att deras framtida prestationer påverkas negativt och de kanske rent av drar sociala vårdkostnader. Det förefaller ytterst osannolikt. Även den motsatta effekten torde vara ovanlig. Det finns antagligen inte många värnpliktiga med »asociala» tendenser som kommer på rätt köl genom värnpliktstjänstgöringen och därigenom kan göra bättre prestationer i framtiden än som annars vore fallet.⁸

⁶ För en bedömning som synes peka i annan riktning, se G Lindgren, *Diskussionsinlägg. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar*, Tredje häftet, 1965, sid 100.

⁷ Detta utesluter inte att man kan tänka sig att uppskatta värdet av människoliv i ekonomiska termer. Det vore nämligen sannolikt möjligt att rädda ytterligare liv om man utbygde sjukvården, förbättrade trafiksäkerheten, etc. Eftersom man inte tagit dessa steg menar man tydligen att människoliven inte är värda de extra kostnaderna. Det finns tydligen en implicit värdering av människoliv i termer av uppoffring av »övrig välfärd», låt vara att bedömningarna säkerligen inte alls är så samstämmiga i olika situationer att man kommer fram till ett och samma belopp (bl a finns det ju inte, som för vanliga varor och tjänster, någon marknad som kan samordna värderingarna), och låt vara också att det stöter på stora praktiska svårigheter att verkligen uppskatta beloppen. Resonemanget kan låta cyniskt; det cyniska ligger emellertid snarast i att man underlåter att rädda människoliv trots att kostnaderna skulle vara relativt små, bara därför att man drar sig för att undersöka de valmöjligheter som finns och exponera dem för beslutsfattaren (ofta den individ vars eget liv det är frågan om). Problemet är av stor betydelse för försvaret. När man exempelvis konstruerar ett nytt vapen, hur stora extra kostnader skall man lägga ner på att göra det säkrare att handha?

⁸ Jfr T Husén, *Militärt och civilt*, Lund 1956, sid 45.

Det spelar också en roll hur utbildningen förläggs i tiden. Man kan nämligen räkna med att bortfallet av alternativ produktion varierar något med grundutbildningens och repetitionsövningarnas tidsplacering. Det beror på sådana saker som säsongvariationerna inom byggnadsverksamhet och jordbruk samt terminernas början och slut vid utbildningsanstalterna. Dessa fenomen diskuteras ganska ingående i 1960 års värnpliktsutrednings betänkande.⁹ Talet 18 000 kronor som ett mått på alternativprodukten är att betrakta som det tal som erhålls vid en god tidsinpassning av utbildningen.

Det bör observeras att det kan gå en liten tid efter uttryckningen innan den värnpliktige får en anställning. Det s k utryckningsbidraget har tillkommit bli a i syfte att utgöra en ersättning för förlorad arbetsförtjänst under denna mellanperiod.¹ Vad som är av intresse i detta sammanhang är emellertid endast om denna mellanperiod är längre än de eventuella liknande mellanperioder som skulle ha förekommit i det hypotetiska läget utan värnplikt. Det är tveksamt om så är fallet.

Kontentan av diskussionen blir alltså att beloppet 18 000 kronor tämligen väl torde ange värdet av de värnpliktigas genomsnittliga produktionsinsats år 1964/65. Sammanlagt omfattade värnpliktsutbildningen år 1964 ca 55 500 manår.² För budgetåret 1964/65 var antalet antagligen ungefär detsamma. Det totala värdet av de genom värnplikt utnyttjade arbetskraftsresurserna, eller, annorlunda uttryckt, det totala värdet av den alternativa produktion de värnpliktiga skulle ha kunnat prestera det budgetåret, uppgick därför till i runt tal 1 000 miljoner kronor. Härav fanns sålunda endast ca 400 miljoner kronor redovisade bland försvarets utgifter.³

Vilka misstag kan nu begås om man baserar försvarsbeslut på en budget som inte tar hänsyn till de extra 600 miljoner kronor som den värnpliktiga arbetskraften reellt kostar? Den frågan skall nu belysas. Därmed är inte sagt att sådana misstag behöver vara vanliga. I själva verket är ju den speciella diskrepans mellan »statsfinansiell» och »samhällsekonomisk» redovisning som diskussionen nu gäller ett ofta påtalat fenomen. Men uppenbarligen finns det en risk för misstag när redovisningen är så föga informativ.

Man ser för det första att systemet med värnplikt har stor betydelse för inkomstfördelningen i landet, vilket inte framgår av den befintliga redovisningen. Om försvaret inte funnes eller om det vore mindre än det f n är, skulle produktionen av försvarseffekter ersättas av produktion av sådana varor och tjänster som ingår i övrig välfärd. Denna senare produktion skulle medföra inkomster för de civila hushållen som översteg de nuvarande inkomsterna, eftersom de som slipper värnplikt skulle få full ersättning för sitt arbete, något

⁹ Se *Värnplikten*, sid 106—131.

¹ Det inräknades i det belopp om ca 400 miljoner kronor som angavs ovan som totala ersättningarna till de värnpliktiga.

² Se *Värnplikten*, sid 104. Antalet värnpliktiga under grundutbildning (första tjänstgöring, tjänstgöring i en följd samt, i viss utsträckning, fortsatt tjänstgöring) var ca 50 000, vilket svarar mot ca 47 500 manår. Antalet värnpliktiga som fullgjorde repetitionsutbildning var ca 80 000, vilket svarar mot ca 8 000 manår.

³ Se ovan sid 33.

som de inte får i sin egenskap av värnpliktiga. Vid totalt bortfall av försvaret skulle det röra sig om ca 600 miljoner kronor. (Därtill kommer 400 miljoner kronor i kontant lön i stället för de naturaförmåner och penningbidrag till samma värde som erhålls under värnpliktstjänst.) Det förtjänar att understrykas att totalproduktionen i landet inte skulle vara större än förut. Den tidigare produktionen av försvarseffekter har ju bara ersatts av annan produktion som reellt sett är precis lika stor. Vad som är att märka är följande: de värnpliktiga presterar ett obetalt arbete som leder till försvarseffekter till ett värde av 600 miljoner kronor, vilka kan åtnjutas av *samtliga* medborgare; om de slipper göra värnplikt skulle denna arbetsinsats leda till en lika stor produktion av annat, men den kan åtnjutas *bara av dem själva* (här bortses för ett kort ögonblick från att de måste betala skatt, något som man undgår när man gör värnpliktstjänst). Det framgår alltså att försvarssituationen har en inkomstfördelning som, jämfört med icke-försvarssituationen, är förskjuten till de värnpliktigas nackdel.

Om nu de som slipper värnplikt arbetar med annat får de visserligen sin fulla marknadsmässiga lön, men de måste också betala skatt till stat och kommun. Det innebär att de inte själva får förfoga över hela sin inkomst om 18 000 kronor utan bara en del av den (den nyssnämnda summan 600 miljoner kronor skulle alltså inte i sin helhet utgöra *disponibel* inkomst för dem). Det är mycket svårt att yttra sig om hur stor denna skatt skulle vara. Bl a skulle ju skatten bara vara aktuell i en situation då försvaret inte fanns, eller var mindre än det är nu; om inte försvaret då kom att ersättas av annan offentlig verksamhet skulle skatterna därför också vara lägre. Man kan emellertid för enkelhetens skull anta att värderingarna i samhället är sådana att annan offentlig verksamhet skulle träda i stället för försvaret, och att de totala skatterna därför skulle vara ungefär lika stora som de är nu. Trots detta är det långt ifrån problemfritt att beräkna hur stor skatt de som slipper värnplikt skulle behöva betala. Det gäller nämligen att beräkna ett skattegenomsnitt för de olika inkomster vars medeltal är 18 000 kronor och att därvid beakta att kommunalskatten är olika i olika kommuner; vidare måste hänsyn tas till civilstånd, avdragsmöjligheter, benägenhet att konsumera indirekt beskattade varor, o s v. En rimlig gissning synes vara ca 25 procent av inkomsten. Det skulle innebära att de som slapp värnplikt skulle få sin levnadsstandard höjd med genomsnittligt sett ca 6 300 kronor; av lönen om totalt 18 000 kronor går nämligen 4 500 kronor till skatt, och av de resterande 13 500 kronorna skulle de ju ha fått ut ca 7 200 kronor i naturaförmåner och kontantbidrag om de gjort värnpliktstjänst. De belopp som de som slipper värnplikt nu skulle behöva betala i skatt skulle naturligtvis stå till hela samhällets förfogande för utökning av statens och kommunernas service – såvida man inte trots allt väljer en skattesänkning som ger utrymme för ökad privat konsumtion. Efter som 6 300 kronor är ungefär 1/3 av totallönen kan man alltså säga att de värnpliktiga personligen, genom sitt eget arbete, står för ca 1/3 av försvarets totala kostnader för värnpliktigt arbetskraft. Slutsatsen blir därför att av den-

na kostnad – ca 1 miljard kronor – står hela kollektivet av skattebetalare för ca 2/3, den lilla gruppen av värnpliktiga själva (mindre än en procent av befolkningen) för ca 1/3. I den mån de värnpliktiga har familjer delar de bördan. Detta är en betydande skevhet i den reella skattefördelningen och det synes önskvärt att låta den framträda mera öppet genom en mera informativ, »pedagogisk» kostnadsredovisning. Med nuvarande redovisning finns risk att skevheten inte är tillräckligt observerad och därför kanske oavsiktlig.⁴

En annan »jämförelsenorm» som det kan vara intressant att analysera är den som uppstår om man har kvar ett försvar av nuvarande omfång, men låter de värnpliktiga få marknadsmässig ersättning för sitt arbete. Går man över till ett sådant system måste hela kollektivet av övriga skattebetalare avstå från ca 350 miljoner kronor extra till de värnpliktiga. Det betyder inte alls att skatterna i egentlig mening ökar; det betyder bara att en beskattning i form av direkt arbetsuttag ersätts med en beskattning av mera ordinärt slag, som därtill är jämnare fördelad på de olika skattebetalarna. Statens redovisade inkomster och utgifter skulle vardera stiga med ca 600 miljoner kronor (350 miljoner plus de 250 miljoner som de värnpliktiga själva finge betala i skatt) men det är en ytlig formalitet. Avgörande för om en sådan ändring skall vidtas är vilken uppfattning väljare och statsmakter har om vad som utgör rättvis inkomstfördelning.

I detta sammanhang kan påpekas att om de värnpliktiga faktiskt fick ut lönen 18 000 kronor per år skulle de kanske stimuleras till bättre prestationer. Det skulle alltså medföra någon liten ökning av försvarseffekten *utan* någon ytterligare samhällsekonomisk uppoffring.

Det är inte bara inkomstfördelningen (och eventuellt de värnpliktigas arbetsvilja) som kan påverkas av bristerna i kostnadsredovisningen. Även resurs-hushållningen inom försvaret kan snedvridas. Man kan nämligen utgå från att försvarseffekter i regel kan uppnås med olika kombinationer av värnpliktigas arbete, fast anställdas arbete samt utrustning. En riktig princip är i och för sig att välja den kombination som kostar minst, d v s bereder samhället den minsta uppoffringen av alternativ produktion. Vägleds beslutsfattarna av en redovisning, där merparten av arbetsinsatsen åsätts ett lägre pris än värdet av dess bidrag i andra verksamheter, kan de mycket väl komma att välja en kombination av insatser som ekonomiskt sett är ineffektiv. Man sätter in för mycket arbetskraft och för lite utrustning. Samhället hade fått uppge mindre om man sparat in på arbetskraften och satt in mer utrustning i stället.

Detta förutsätter emellertid (jfr kapitel II, avsnitt C) att man utan vidare kan ersätta värnpliktig arbetskraft med utrustning eller med insatser av fast anställd personal. Så är dock inte fallet under det rådande värnpliktssystemet. Även i sin nuvarande utformning måste detta system emellertid medge åtskilliga smärre anpassningsmöjligheter, som skulle medföra större effektivitet

⁴ Ett eventuellt intryck av orättvisa modifieras dock något av den omständigheten att flertalet manliga individer utsätts för den under en kort period av sitt liv.

men som kanske döljs av den ofullständiga kostnadsredovisningen. Därtill kommer att det inte finns något skäl att tänka sig att värnpliktsystemets utformning är given – det torde, som nämnts, vara fullt möjligt att på ganska kort sikt ändra såväl värnpliktstjänstgöringens längd som gränsdragningen mellan vapenföra och icke vapenföra. Detta skulle öka anpassningsmöjligheterna betydligt. Då skulle säkerligen resurskombinationer gå att finna som ger ökad försvarseffekt utan att ytterligare uppoffringar behövde göras, eller samma försvarseffekt till lägre uppoffring. Insatsen av värnpliktig arbetskraft kunde ju minskas och insatsen av fast anställd personal och av utrustning öka.⁵ En anpassningsmöjlighet som föreligger redan nu men som skulle kunna ges ökad betydelse är att sysselsätta värnpliktiga utanför försvaret – för rättvisans skull kunde det eventuellt ske med det mått av tvång som är förbundet med värnplikt. Dessa värnpliktiga skulle då antagligen ge ett bidrag till produktionen som är mindre än det bidrag de skulle prestera om de finge ta anställning fritt, men det uppstod i alla fall en intäktspost som skulle ge plats för ökad insats av stampersonal eller utrustning utan att försvarets samhälls-ekonomiska totalkostnader blev större.⁶

Ytterst kan man naturligtvis tänka sig att helt avskaffa värnpliktsystemet. Här kommer emellertid, som antytts i det föregående, andra samhällliga värderingar än de ekonomiska antagligen in i bilden, vilket gör frågan mer komplicerad. Om en sådan åtgärd över huvud taget skulle kunna vara aktuell, kräver den troligen tämligen lång förberedelsestid, och den torde därför inte vara av intresse för en mera kortsiktig analys.

Man kan ställa frågan huruvida de effektivitetsuppoffringar som uppkommer genom värnpliktsystemet med alla dess bindningar är att räkna som en debetpost för krigsmakten. Man skulle nämligen också kunna uttrycka saken så, att krigsmakten ofrivilligt belastas med extra kostnader på grund av att det måste tillämpa ett värnpliktsystem. Enligt detta resonemang skulle värnpliktsystemet alltså betraktas som ett från krigsmakten fristående komplex som har sina egna (kvalitativa) fördelar och drar sina egna kostnader. I denna studie har utgångspunkten – som tidigare framhållits – emellertid varit att värnpliktsystemet skall betraktas som en integrerande del av krigsmakten.

C. Markutnyttjande

Att försvaret bland sina utgifter inte redovisar de totala kostnaderna för de värnpliktigas arbete har en mycket speciell bakgrund. Det möjliggörs helt enkelt av att staten, även i ett demokratiskt samhälle som det svenska, har givits rätt att under vissa omständigheter – företrädesvis just de som har med

⁵ Man kan t o m hitta exempel på att man tvingats använda *sämre* utrustning än man annars skulle ha gjort, eftersom inte bara yrkespersonal utan även värnpliktiga med ganska kort utbildning måste kunna använda den.

⁶ Redan nu sysselsätts vissa värnpliktiga utanför försvaret, t ex inom Statens järnvägar. Det ger en intäktspost för försvaret som antingen skulle motivera en nedjustering av alternativkostnaden 18 000 kronor per värnpliktig eller också — vilket synes lämpligare — redovisas separat.

landets försvar att göra – tvångsvis förfoga över individers tid och arbete.⁷ Flertalet andra avvikelser mellan försvarets redovisade utgifter och dess samhällsekonomiska kostnader är däremot av sådan art att de kan tänkas ha sina motsvarigheter i företags (och hushålls) kalkyler. Det gäller t ex den post som nu skall diskuteras, kostnaden för markutnyttjandet. Det finns dock goda skäl att tro att avvikelserna både absolut och relativt sett är mera betydande för försvaret än för andra verksamheter.

Den reella kostnaden för utnyttjandet av den mark försvaret har till sitt förfogande består av det tillskott till produktionen som skulle uppkomma om marken sattes in i bästa alternativa användning. Det kan anges av det arrende marken skulle betinga om den hyrdes kommersiellt på en väl fungerande konkurrensmarknad. Antag t ex att en bit mark betingar ett arrende om 1 000 kronor ett visst år. Om marknadsmekanismen fungerar betyder det att om marken utnyttjades för något annat ändamål skulle det bli möjligt att åstadkomma en extra varumängd som konsumenterna skulle vilja köpa för 1 000 kronor. Nu äger emellertid staten själv huvudparten av den mark den utnyttjar, varför inget marknadsbestämt arrende behöver betalas. Det är visserligen sant att marken (och fastigheterna) förvaltas inom ramen för försvarets fastighetsfond, till vilken försvaret har att erlægga arrenden och hyror. Dessa fastställs emellertid enligt särskilda regler, som inte är utformade i syfte att skapa överensstämmelse med de ersättningar som skulle uppstå på fria konkurrensmarknader. Problemet kompliceras av att marknaderna för markutnyttjande över huvud taget är mycket dåligt utvecklade, och att det därför i regel inte finns lättillgängliga uppgifter om marknadsbelopp som skulle kunna sättas in i en kostnadskalkyl (så som uppgifter om marknadslöner kunde utnyttjas vid uppskattningen av värdet av de värnpliktigas arbetsinsats). Det är ju inte bara staten som själv äger den mark den utnyttjar, detsamma gäller flertalet företag och många hushåll. De behöver alltså inte heller betala några regelbundna arrenden, vilka kunde registreras och tas som uttryck för den reella markavkastningen. Uppskattningen får därför göras på ett mera indirekt sätt, sannolikt till priset av större felmarginaler. Liknande problem uppkommer i fråga om utnyttjandet av byggnader, fordon, maskiner och annan varaktig utrustning. Staten, lika väl som företag och andra, äger ju oftast även dessa produktionsmedel och behöver inte hyra deras tjänster på marknaden. (Vissa typer av byggnadsnyttjande utgör dock ett undantag.)

De årliga arrenden till fastighetsfonden som belastar försvaret (d v s fjärde huvudtiteln) är anknutna till markens bokföringsvärden; de utgörs i princip av det belopp som erhålls om statsskuldräntesatsen (f n ungefär 5 procent)

⁷ Det är dock inte det enda exemplet på sådant tvång. Man kan ju nämna skolplikten, som emellertid har en särställning. Universitetsundervisningen bjuder på ett exempel, som har praktisk betydelse och som är mycket snarligt värnpliktssystemet: Ledningen för en universitetsinstitution har vissa möjligheter att öka kursfordringarna för en examen till priset av en förlängning av studenternas studietid. Det ökar de reella utbildningskostnaderna genom att studenternas ökade arbete innebär en ekonomisk uppoffring. Universitetsväsendets budgetsystem är emellertid så utformat att dessa kostnader inte framträder. Det är troligen framför allt studenterna själva som får bära de extra kostnaderna. I den mån de får större inkomster framdeles på grund av de kunskaper de inhämtat under den extra studietiden blir de dock kompenserade.

appliceras på dessa värden. Om man nu studerar de faktiska bokföringsvärdena finner man att de har uppkommit på i stort sett följande sätt. I samband med tillskapandet av försvarets fastighetsfond åsattes marken år 1940 värden som uppgick till högst 10 öre/m². Redan dessförinnan hade befintlig mark åsatts bokföringsvärden, men efter mera osystematiska metoder. Mark som förvärvats efter 1940 har bokförts till inköpsvärdet. Någon revidering av de så uppkomna bokföringsvärdena har aldrig skett. Det kan sålunda nämnas, för att ta två exempel, att Järvafältet i norra Stor-Stockholm varit bokfört till värdet 10 öre/m² och marken i Boden till 4 öre/m².⁸ Genomsnittligt för armén, som har det största markinnehavet av de tre försvarsgrenarna och vars siffror varit omedelbart tillgängliga, var markvärdet 13 öre/m² den 30 juni 1964.

Det behövs inga som helst exakta uppgifter om »sanna» markvärden för att man utan minsta tvekan skall våga fastslå att bokföringsvärdena utgör mycket grova underskattningar. Man kan t ex göra följande schematiska kalkyl som ger en uppfattning om diskrepansens storleksordning. För armén var den 30 juni 1964 det totala markinnehavet i runt tal 72 000 ha. Det var bokfört till 97 miljoner kronor. En granskning av tabeller, befintliga inom fortifikationsförvaltningen (ovan citerade siffror härrör också därifrån), ger vid handen att i runt tal 13 000 ha är av karaktären »stadsmark» och resten, eller 59 000 ha, »landsbygdsmark». Principen för klassificeringen – som gjorts som ett led i denna studie – har helt enkelt varit följande. I tabellerna redovisas varje regementes domäner uppdelade på ca 1–3 delområden. Det område som inkluderar kaserntomten (ibland huvudsakligen denna) har hänförs till »stadsmark», övrig mark – där skjutfälten har en stor andel – till »landsbygdsmark».

Om man skönsvis uppskattar stadsmarkens värde till 5 kr/m² och landsbygdsmarkens till 50 öre/m² – tal som inte är orimliga och snarast förefaller att utgöra underskattningar – skulle det faktiska markvärdet för armén vara 945 miljoner kronor i stället för redovisade 97 miljoner. Skulle stadsmarken i stället vara värd 10 kr/m², blir totalvärdet 1 595 miljoner kronor.

De tal som nu nämnts har varit markvärdena, men den årliga kostnaden anges av en markhyra, ett arrende. Det står i en viss proportion till markvärdet och torde uppgå till några procent av detta. Det innebär inte att arrendet bestäms av markvärdet, eller vice versa. I ett marknadssystem bestäms de samtidigt. Markvärdet måste vara beroende av de årliga avkastningarnas – arrendenas – storlek; dessa senare måste förhålla sig till markvärdet på ett sätt som står i samklang med relationer mellan avkastning och kapitalinnehav för andra typer av egendom.⁹ Någon avskrivning av mark-

⁸ I samband med förflyttningen av I 1 och Ing 1 från Järvafältet till Upplands Bro har Järvafältet emellertid avyttrats, vilket givetvis skett till ett högre belopp än bokföringsvärdet. Frågan om vilka priser som skall tas ut då kronans mark avyttras ligger visserligen utanför ramen för denna studie, men den aktualiseras i alla fall av resonemanget i detta avsnitt. Det kan därför påpekas att om man menar att fria konkurrensmarknadspriser är »rättvisa» priser (jfr diskussionen i kapitel II, avsnitt D) skulle ett *lägre* försäljningspris än marknadspriset kunna sägas innebära att statsmakterna ger en subvention åt köparen (i regel en kommun) på övriga landets bekostnad. Är försäljningspriset *högre* belastas köparen i stället av extra »skatt».

värde på grund av förslitning eller av andra skäl behöver man i regel inte räkna med. Den skulle i så fall också ingå i arrendet. Snarare är det aktuellt med en kontinuerlig uppskrivning av markvärdena. För det första måste markens värde öka i takt med penningvärdets fall. För det andra måste i synnerhet välbelägen, central stadsmark öka i värde jämfört med genomsnittet för andra nyttigheter på grund av att den blir allt knappare relativt andra produktionsfaktorer ju mer städerna expanderar. Arrendet (markavkastningen) i sin tur stiger i takt med det ökade markvärdet; det är alltså samma värdehöjning sedd ur två olika synvinklar.

Försvaret räknar, som nämnts, med ett arrende om ca 5 procent av det bokförda markvärdet, vilket för arméns del alltså skulle bli i runt tal 5 miljoner kronor för budgetåret 1964/65. Det exakta beloppet framgår inte av budgetredovisningen vare sig för armén eller för hela krigsmakten och kan därför inte anges här. Om man i stället utgick från markvärdena 945 och 1 595 miljoner kronor, vilka föreslogs ovan som tänkbara och mera realistiska alternativ, skulle hyran i stället uppgå till 47, respektive 80, miljoner kronor. Skillnaderna mot det faktiska beloppet är avsevärda.

Det sanna talet, vare sig det nu är 47 eller 80 miljoner kronor, eller något annat tal i närheten av dessa, anger den extra produkt som skulle erhållas om arméns mark kom till bästa alternativa användning. Den skulle då utnyttjas i andra verksamheter som är beroende av lämpligt belägen mark av de kvaliteter det är frågan om (inklusive den »verksamhet» som utgörs av tillhandahållandet av bostäder). Självfallet är bilden ungefär densamma för flygvapnet och för marinen, låt vara att dessa försvarsgrenar har ett mindre omfattande markinnehav än armén.

Det vore önskvärt att försvaret tog hänsyn till dessa förhållanden i sin planering. Antag t ex att delar av försvaret lika väl, eller endast med ringa extra kostnader, kunde bedriva sin verksamhet på landsbygdsmark i stället för på stadsmark. Stadsmarken skulle då kunna upplåtas för andra ändamål. Det skulle sannolikt leda till ett bättre utnyttjande av landets resurser. Den totala produktionen skulle alltså kunna öka något. Praktiskt taget hela den kostnad, som svarar mot denna produktionsökning, finns sålunda inte med i försvarets nuvarande redovisning. Man skulle naturligtvis också kunna tänka sig att försvaret självt finge utnyttja denna vinst och alltså kunna prestera större försvarseffekt utan extra kostnad; vilket av de båda alternativen man väljer beror på vilken handlingsnorm man uppställt för försvarets drift.

Det har framgått att beräkningen av markvärde och arrende förutsätter ett tidsresonemang, en intertemporal kalkyl, som täcker en hel serie av budgetår. Denna tidsaspekt är aktuell även av det skälet att om mark övergår från en

⁹ Som antytts i kapitel II, avsnitt D, kan det dock vara svårt att tänka sig ett marknadsystem av exakt det slag den ideala konkurrensmodellen anger så fort varaktiga föremål finns med i bilden och förväntningar om en nödvändigvis osäker framtid därför måste påverka marknadsdeltagarnas kalkyler. I detta sammanhang kan det vara på sin plats att peka på en annan faktor som kan snedvrida förhållandet mellan försäljningspriser och perfekta konkurrensmarknadspriser, nämligen den realisationsvinstskatt som under vissa betingelser tas ut vid markförsäljning. Den kan medföra att köpare och säljare anpassar sitt beteende i syfte att minska pålagans kännbarhet.

användning till en annan blir det ofta nödvändigt att riva befintliga byggnader och uppföra nya. Eftersom byggnader är varaktiga föremål stärks behovet av kalkyler som avser längre tidsperioder.

Det har alltså konstaterats att det vore önskvärt att räkna med mera realistiska arrenden i försvarets budgetsystem, och det reser frågan huruvida det är möjligt att göra tillförlitliga beräkningar av sådana arrenden. Så är utan tvivel fallet. Det kan nämligen knappast bli tal om nämnvärt bättre skattningar än de mest tillförlitliga av taxeringsvärdena för privat mark. Man synes dock böra undvika den ständiga tendens till underskattning som vidlåder dessa taxeringsvärden, och som torde vara betingad av önskan att undanröja risken för överbeskattning. Det vore lämpligt att revidera skattningarna årligen.

D. Utnyttjande av byggnader och anläggningar

Principiellt sett är förhållandena för byggnader och anläggningar desamma som för mark. En viktig skillnad ligger dock i att byggnader och anläggningar förslits och därför måste avskrivas.

Den faktiska utgiftsredovisningen har följande utseende. Försvaret belastas med en avskrivning om i regel 50 procent av byggnadsvärdet för varje ny byggnad av mera ordinärt slag, då den sätts in i verksamheten. Nya befästningar avskrivs däremot helt. Vidare görs en årlig avskrivning om vanligen 1,25 procent av byggnadsvärdet för byggnader och anläggningar av den förstnämnda typen. De är därför fullt avskrivna efter 40 år. Denna årliga avskrivning ingår i den »hyra» som försvaret erlägger till försvarets fastighetsfond. I hyran ingår också bl a belopp avsedda att täcka kostnader för reparationer och underhåll. Nu uppstår frågan om summan av dessa redovisade utgifter för ett budgetår är ett gott mått på den alternativa produktion under året som trängs undan i och med att försvaret tar sina byggnader i anspråk.

Ett problem som komplicerar denna bedömning är följande. Försvarets byggnader och anläggningar är ofta mycket specifika och därför föga lämpade för andra verksamheter. Det kan i varje fall vara svårt för andra än försvaret att utnyttja flertalet av byggnaderna på ett rationellt sätt. Detta gäller i extrem grad befästningar, vilket torde vara skälet till att de avskrivs helt så fort de färdigställts. Men det gäller i betydande mån även flertalet kaserner och liknande byggnader. Det är antagligen huvudskälet till att den omedelbara avskrivningen är så hög som 50 procent av anskaffningsvärdet. I ingetdera fallet kan det ju vara frågan om *materiell* förslitning motsvarande hela, respektive halva byggnaden under första året. Förfarings sättet är ur många synpunkter realistiskt i princip. Det måste emellertid vara en ganska grov approximation att schematiskt tillämpa de båda avskrivningstalen 50 och 100 procent.

Man får också ha i minnet att markvärde (markhyra) och byggnadsvärde (byggnadshyra) är beroende av varandra. I praktiken har man »paket» av mark och byggnader, och beräkningen av alternativvärde eller alternativavkastning måste göras samtidigt för de båda komponenterna, vilket redan an-

tytts ovan i diskussionen om markutnyttjandet. Markvärdet måste nämligen bero av de intäkter och kostnader man åsamkar sig genom att riva befintliga byggnader och ersätta dem med de för den alternativa verksamheten lämpliga byggnaderna. Omvänt måste byggnadernas värde bero av belägenheten, d v s av markens lokalisering och utseende.

Den del av de redovisade utgifterna som avser reparationer och underhåll skall inte diskuteras här. Den kan antagas avspegla de reella kostnaderna ganska väl. Här skall bara anges några siffror som belyser realismen hos de byggnadsvärden som bokförs och som ligger till grund för beräkningen av övriga inslag i de redovisade hyresutgifterna. Armén väljs åter som exempel, eftersom uppgifter för dess fastigheter funnits omedelbart tillgängliga. Den 30 juni 1964 var arméns fastigheter (exkl marken) bokförda till värdet 162 miljoner kronor. Totala anskaffningsvärdet för ej helt avskrivna byggnader – i princip det historiska anskaffningsvärdet – var 732 miljoner kronor, vilket alltså minskats dels genom initialavskrivningen, dels genom de årliga avskrivningarna. Det »sanna» fastighetsvärdet skulle kunna erhållas genom uppskattningar av ungefär samma slag som de som nämndes i fråga om markvärdet. Man skulle sannolikt finna att en mycket stor del av byggnadsbeståndet är praktiskt taget värdelös i alternativa användningar, allra helst som ett fortsatt bruk av byggnaderna skulle binda goda markområden och därigenom minska dessas värde (ungefär som om de belastades med ett servitut). Med andra ord: flertalet byggnader skulle ha en utomordentligt låg avkastning i bästa alternativa användning. Enstaka byggnader – t ex moderna verkstäder – skulle däremot kunna ha ett värde som avsevärt överstiger det historiska anskaffningsvärdet. Möjligen har man träffat tämligen rätt när man räknat med 162 miljoner kronor. I så fall har man delvis haft tur, eftersom den använda värderings- och avskrivningsmallen inte synes vara byggd på mera noggranna analyser. Det troliga är dock att det är en underskattning. Den har då dragit med sig även en underskattning av de redovisade hyresbeloppen.

Slutsatsen måste även här bli att det vore värdefullt med ett bokförings-system som så tydligt som möjligt anger reella, samhällsekonomiska kostnader. Det är bl a nödvändigt som ett inslag i de kalkyler som måste ligga till grund för beslut om regementenas lokalisering, inklusive de »beslut» som helt enkelt innebär att regementen förutsätts ligga kvar på de platser där de nu ligger.

E. Vapen

För de varor och produktionsfaktorer som hittills diskuterats har det inte varit orimligt att anta att faktiskt noterade priser, i den mån sådana föreligger, ligger ganska nära konkurrensmarknadspriser. I fråga om vapen (andra är enkla handvapen o d som inte spelar någon nämnvärd roll) kan ett sådant antagande emellertid synas vara alltför djärvt. I varje fall mera avancerade vapen måste nämligen specialbeställas från företag som har särskilda, ibland helt unika, erfarenheter på området. I företagets uppdrag ingår då

ofta inte bara att tillverka vapen utan också att konstruera dem. Hela proceduren är förenad med stor osäkerhet: man vet inte klart vilka tekniska problem som måste lösas; kanske nya vetenskapliga rön rent av måste göras. Man har ingen exakt uppfattning om hur mycket produkten kommer att kosta när den blir färdig, man vet ibland inte ens om det är möjligt att tillverka en produkt med just de egenskaper försvaret önskar utan tvingas ändra och modifiera. Det är fr a alla dessa osäkerhetsmoment som gör att det inte gärna kan finnas vanliga marknader för vapen. Det är alltså köparen som tar initiativet och sätter i gång producenten – inte som på en konkurrensmarknad producenten som gissar sig till konsumentens önskemål, tillverkar en vara och försöker sälja den i konkurrens med andra på en marknad till det pris som uppstår där. Det finns helt enkelt inget marknadspris utan värderingen måste ske efter andra principer.¹

I de fall då man kan infordra anbud och sedan träffa avtal om ett fast pris ligger man dock ganska nära marknadssituationen, men det är en metod som vanligtvis inte är tillämplig för komplicerade och dyra vapen. Man tvingas i stället tillgripa andra typer av avtal. Olika sådana har diskuterats ingående i utredningen »Om upphandling av försvarsmateriel»² och det finns ingen anledning att nu gå närmare in på dessa frågor. Huvudsaken är att avtalen utformas så, att strävandena mot effektivt resursutnyttjande, d v s kostnadsmedvetenheten, stimuleras på andra vägar. Att det är svårt att uppnå jämbördighet med marknadshushållningen är dock tydligt.

Därmed har självfallet inte påståtts att vapenproducenterna skulle visa bristande samhällsmedvetenhet. Saken är snarare den att de står inför ungefär samma problem som den egentliga offentliga verksamheten: det är helt enkelt svårare att hushålla effektivt om man inte har full tillgång till konkurrensens styrmekanism. Parallelliteten mellan vapenproduktion och offentlig verksamhet, t ex av det slag som försvaret självt bedriver, gör det emellertid rimligt att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för vapenproduktionen enligt samma princip som kostnaderna för hela försvaret. Man utgår alltså från att vapenproducenterna fått betala konkurrensmarknadspriser för alla sina råvaror, sin arbetskraft, etc; om behov mot förmodan skulle uppstå av korrigeringar av de slag som diskuterats i föregående avsnitt för värnpliktig arbetskraft och för mark gör man dem. Tanken är då vidare den, att eftersom konsumenterna (väljarna) faktiskt önskat ett försvar efter de givna riktlinjerna har de också ansett det lämpligt att vapenindustrins produktionsresurser drags till denna industri från andra användningsområden. Å andra sidan har man då också fastslagit att ytterligare en del av det ekonomiska livet i landet ligger utanför marknadssystemet, vilket förmodligen gör antagandet om konkurrensmodellens tillämplighet något mera prekärt.

¹ För en allmän diskussion om dessa problem, se M J Peck — F M Scherer, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, Boston 1962 (särskilt kapitel 3) och F M Scherer, *The Weapons Acquisition Process; Economic Incentives*, Boston 1964. Se även A Smithies, *Budgetary Process in the United States*, New York, Toronto och London 1955, sid 298 ff och K J Arrow, »Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *The American Economic Review*, December 1963 (särskilt sid 947).

² SOU 1965: 69.

Problemets storleksordning kan belysas av följande tal, hämtade från boken »Om upphandling av försvarsmateriel».³ Av Kungl Arméförvaltningens upphandling av materiel och tjänster om i runt tal 555 miljoner kronor per år utgörs ca 70 procent, d v s nära 400 miljoner kronor, av varor av annan typ än standardvaror, d v s i stort sett vapen av de slag som diskuterats i det föregående. För Kungl Flygförvaltningen var motsvarande belopp 1 100 respektive 1 000 miljoner kronor, och för Kungl Marinförvaltningen 250 respektive 200 miljoner kronor. Totalt skulle inköpen av icke-standardbetonade vapen alltså uppgå till ca 1 600 miljoner kronor. Några av dessa inköp sker dock på basis av fast-pris-kontrakt eller under andra former som utgör god garanti för effektiv produktion, och i åtskilliga av de övriga fallen finns ju en latent konkurrens från utländska företag som måste verka som en sporre.

Inköpsbeloppen måste alltså accepteras såsom tal som anger kostnaderna.⁴ Nu kvarstår problemet hur kostnaderna skall fördelas på olika budgetår. Frågan blir då om man kan tänka sig en alternativ användning av vapnen. Om så inte är fallet kan det vara motiverat att hänföra hela kostnaden till anskaffningsåret. Vad först en civil användning beträffar är den ju i regel utesluten. Däremot kan man tänka sig att sälja vapnen till främmande krigsmakter. Åtskilliga vapen måste nämligen förutsättas vara så allmänt gångbara att de kan användas även i andra länder, låt vara att brukbarheten kanske är mera begränsad än här hemma och köpeskillingarna därför skulle bli små. Om man nu tar sikte på denna möjlighet vore det berättigat att för varje enskilt budgetår endast räkna med hyra av vapnen, inklusive avskrivningskostnader. De senare skulle avpassas med hänsyn till de sannolika köpeskillingarna vid avyttring. Möjligheterna att sälja måste emellertid betraktas som små och därtill kommer den mycket viktiga omständigheten att vår villighet att sälja vapen till utländska köpare antagligen är underkastad synnerligen starka begränsningar. Det är följaktligen motiverat att för enkelhetens skull behandla vapnen såsom helt avskrivna i och med anskaffningen – d v s kostnaderna hänförs till det budgetår då vapnen anskaffas. Det är också den metoden som tillämpas i praktiken.

F. Övriga varor

Andra kostnader uppkommer genom försvarets användning av fordon och annan utrustning som inte är att betrakta som vapen, samt genom dess löpande förbrukning av diverse varor. Vad fordonen och utrustningen beträffar torde huvudparten vara av standardtyp och kan då likaväl användas civilt. Det finns därför inget skäl att tro att de redovisade utgifterna skulle avvika alltför mycket från de samhällsekonomiska kostnaderna. Det faktum att föremålen i praktiken avskrivs helt vid anskaffningstillfället ändrar inte denna

³ SOU 1965: 60, sid 73 ff.

⁴ Här liksom i andra sammanhang där frågan kan vara av betydelse bortses från de avvikelser som kan uppkomma genom att utgifter under ett budgetår icke svarar mot leveranser under året och i denna speciella mening icke avspeglar budgetårets samhällsekonomiska kostnader.

bedömning; denna avskrivningsmetod är möjligen diskutabel, men den har för enkelhetens skull följts här. Det kan för övrigt noteras att försvaret har tämligen stora utgifter för förhyrning av fordon.

Till de varor som är föremål för löpande förbrukning hör ammunition, livsmedel, kläder, kontorsmateriel, bränslen, drivmedel, elektricitet och mycket annat. För flertalet av dem torde det vara berättigat att dra samma slutsats. Men tänkbara undantag finns. Produktionen av ammunition avviker möjligen – av samma skäl som vapenproduktionen – från konkurrensnormen med de följderna detta kan få. Detsamma gäller, av helt andra orsaker, livsmedel.⁵ För dem medför jordbrukspolitiken med dess avgifts- och subventionssystem av allt att döma betydande avsteg från den perfekta konkurrensens mönster. I ett senare avsnitt skall kostnaderna för beredskapsjordbruk beröras. Här har frågan endast gällt de värnpliktigas konsumtion av livsmedel, ett problem av betydligt mindre storleksordning.

Det kan finnas skäl att påpeka att försvaret erlägger flertalet av de indirekta skatter som belastar olika varor. Det är i regel av vikt för en effektiv resurshushållning att det sker. Skulle, för att ta ett särskilt instruktivt exempel, försvaret fritas från bensin- och fordonsskatter, skulle det inte självt stå för kostnaderna för sitt vägutnyttjande. Försvarets vägtransporter skulle med andra ord vara rabatterade, och de skulle därför antagligen bedrivas i något för stor utsträckning, medan andra delar av försvarsverksamheten skulle vara aningen för små. Vidare skulle inte de reella kostnaderna för dessa vägtransporter bäras av samtliga skattebetalare. De skulle på ett irrationellt sätt lastas över på ett mera begränsat kollektiv av medborgare, nämligen de som erlägger vägskatterna.⁶ Problemet är alltså inte aktuellt, men det har syntts lämpligt att ägna det några påpekanden eftersom det är en ganska vanlig åsikt att »staten inte skall behöva betala skatt till sig själv».

G. Forskning

Detta avsnitt och de två närmast följande avsnitten skall behandla några kostnader vars storlek det är mycket svårt att yttra sig om. Flera av dem är »kvalitativa», d v s det är knappast ens teoretiskt möjligt att tänka sig att ange dem i termer av penningbelopp, praktiskt sett är det omöjligt.

Först skall effekterna av den forskning försvaret bedriver eller tar initiativ till behandlas. Den är värd ett särskilt avsnitt, eftersom det är *tänkbart* att den leder till en av de allra största avvikelserna mellan utgiftsredovisning och samhällsekonomisk kalkyl. Något bestämt kan emellertid inte sägas härom. Problemet kan endast diskuteras i ganska allmänna ordalag.

Försvaret tar initiativ till och finansierar en ganska betydande mängd forskning, både grundforskning och direkt tillämpligt utvecklingsarbete, troligen mest det senare. En del sker i försvarets egen regi, företrädesvis inom Försva-

⁵ Huvudparten av försvarets förbrukning av livsmedel har egentligen redan diskuterats. Utgifterna för dem inräknades som en naturaförmån i totalersättningen till de värnpliktiga, men därvid bortsågs från de problem som nu tas upp.

⁶ I den mån de kan övervältra sina kostnader på andra blir det dessa som i stället belastas.

rets forskningsanstalt. En annan del sker inom privata företag såsom ett led i konstruktionen av nya vapen och vapensystem, beställda av försvaret.⁷ Åtskillig sådan forskning kan antagas få betydelse inte bara direkt för de verksamheter där den sätts in, utan även indirekt för produktiviteten i stora delar av ekonomin. Erfarenheten synes nämligen visa att en ökning av tekniska kunskaper ger stimulerande effekter som sprider sig från de områden där de först appliceras till helt andra områden. Inom nationalekonomisk forskning har dessa förhållanden ägnats åtskillig uppmärksamhet på senare tid. Några mera generella resultat som kan ge ett mått på forskningens produktivetsstimulerande effekter föreligger emellertid ännu inte.⁸ Det är i vilket fall som helst frågan om *framtida* effekter, d v s om effekter som kommer till stånd en viss tid – ofta många år – efter det att intialframstegen gjorts. Ett hänsynstagande till effekterna förutsätter därför ett tidsresonemang, d v s de forsknings- och utvecklingskostnader som man ådrar sig ett visst år skall lämpligen paras ihop med nuvärdet av den serie framtida produktionstillskott som de ger upphov till.

En viktig sak måste klargöras innan diskussionen går vidare. Försvarsforskarna – vare sig de sysselsätts inom försvaret självt eller hos vapenproducenterna – måste i princip antagas få en lön som motsvarar det bidrag till produkten de skulle kunna ge på annat håll; annars skulle de erbjudas högre löner någon annanstans och flytta över dit (jfr avsnitt A i detta kapitel). Men om det verkligen vore så att lönerna mätte forskarnas totala bidrag, skulle det ju inte finnas någon avvikelse mellan den samhällsekonomiska kostnaden och de utgifter som belastar försvaret, och inget särskilt problem skulle uppstå. Forskarnas verksamhet ger emellertid stimulerande effekter som sprider sig från de företag (eller institutioner) där de arbetar till *andra* verksamheter, och värdet av de produktionsbidrag som uppstår *där* kan inte gärna inkasseras av forskaren (ingenjören, etc) som möjliggjort dem.⁹ Det är ju inte hans eget företag som får en intäkt av dessa indirekta bidrag och därför kan det inte heller ersätta honom för dem. Marknadslönerna ger därför ofullständig information om de totala bidragens storlek. Man har helt enkelt en effekt som passerar utanför marknadssystemet!

Att utan vidare räkna de eventuella »produktivitetstillskott» som försvarets verksamhet indirekt leder till som en intäkt – en »negativ kostnad» – för försvaret vore dock felaktigt. Observera nämligen att när man talar om försvarets

⁷ Utgifterna för Försvarets forskningsanstalt och för Flygtekniska försöksanstalten var ca 70 miljoner kronor under budgetåret 1964/65. Enligt uppgifter sammanställda av Statistiska centralbyrån uppgick kostnader för forsknings- och utvecklingsarbete, täckta av militära myndigheter, inom den svenska industrin år 1963 till 220 miljoner kronor; se *Statistiska meddelanden*, V 1965: 21, sid 89.

⁸ Se bl a E Mansfield, »Rates of Return from Industrial Research and Development», *The American Economic Review*, May 1965. Se även Mansfield, »National Science Policy: Issues and Problems», *The American Economic Review*, May 1966; där hävdas bl a (sid 482) att allmänt produktivetsstimulerande effekter av forskning och utvecklingsarbete för försvaret för USA:s del numera torde vara mera begränsade än tidigare på grund av att resultaten blir alltmer bundna till speciella tillämpningsområden.

⁹ Därmed inte sagt att forskaren nödvändigtvis skulle »ha rätt till dem». Bl a behöver han ju inte själv stå för alla kostnaderna för förvärvande av sin förmåga, eftersom han i regel sluppit betala avgifter för sina studier och kanske dessutom fått kontantstipendier.

kostnader och intäkter gör man i princip en jämförelse med den alternativa situation som skulle ha förelegat om försvaret inte hade funnits (eller hade varit av mindre omfattning). Troligen skulle många av de verksamheter som trädde i stället för försvaret ha ett inslag av forsknings- och utvecklingsarbete, medförande indirekta produktivitetstillskott. Effekterna av försvarets forsknings- och utvecklingsarbete består därför av *skillnaden* mellan de forskningsbetingade produktionstillskott som uppkommer i »försvarssituationen» och de tillskott av samma slag som uppkommer i den hypotetiska »icke-försvarssituationen». Avgörande blir alltså hur den hypotetiska situationen ser ut. Det är naturligtvis möjligt att den ligger bättre till ur forskningssynpunkt än »försvarssituationen» och i så fall skulle den nämnda skillnaden bli negativ, d v s det skulle uppstå en nettokostnad för försvaret. Kan man göra några gissningar om den hypotetiska situationens karaktär?

Antag att man minskar försvarets omfattning. Då måste en del av försvarets forskare flytta över till civil verksamhet. (En del flyttar från vapenindustri o d till rent civil produktion. Med »försvarets forskare» menas alltså inte bara de som är anställda inom försvaret självt.) Är de produktivetsbefrämjande bieffekterna större i den civila verksamheten än i den militära? Man kan knappast besvara den frågan utan att göra antaganden om vilken politik som kommer att bedrivas i samband med minskningen av försvaret. Man kan mycket väl tänka sig att statsmakterna är medvetna om forskningens produktivetsbefrämjande effekter och därför försöker vidta åtgärder som leder till att de f d försvarsforskarna sysselsätts på ett särskilt tillväxtbefrämjande sätt. Om inte forskarna (och de övriga forskningsresurserna) har en alltför speciell inriktning och därför gör föga nytta på andra forskningsområden – något som förefaller osannolikt – bör detta vara fullt möjligt. Det är också troligt att den forskning som bedrivs för försvarets räkning är ganska målinriktad, och därför har jämförelsevis små produktivetsstimulerande bieffekter. Om dessa gissningar är riktiga skulle en flyttning av forskarna leda till ett nettoproduktionstillskott i det civila och man skulle alltså ha en extra kostnadspost för försvaret.

Om man vill beräkna kostnaderna för en *utvidgning* av försvarsverksamheten blir slutsatserna något annorlunda. En avgörande fråga är om de extra forskare försvaret nu behöver kommer att dras bort från civil verksamhet eller ej. Båda dessa alternativ måste granskas.

Om forskarna dras bort är det tydligt att den civila sidan kommer att generera färre indirekta produktionstillskott än tidigare medan den militära sidan kommer att generera fler sådana tillskott. Blir minskningen på den civila sidan mindre än ökningen på den militära? Det skulle den bli om man vidtog politiska åtgärder i syfte att dra bort forskare från just de civila områden där deras verksamhet ger de minsta produktivitetstillskotten. Sådana åtgärder verkar inte särskilt troliga. Den bästa gissningen man kan göra är därför att minsknings- och ökningstendenserna ungefär tar ut varandra, så att det varken blir en intäkt eller en kostnad för försvaret.

Det är emellertid inte troligt att forskarna behöver dras bort från det civila.

I varje fall om man ser saken på lite längre sikt kommer försvarets ökade efterfrågan på forskare antagligen att stimulera utbudet. Då blir det alltså ingen minskning alls av de produktivetsstimulerande sidoeffekterna av civil verksamhet; däremot får man ett tillskott av de effekter som genereras av det militära. Det blir tydligen en extra intäkt av försvarets verksamhet.

Ofta är man intresserad av försvarets kostnader utan att närmare ange om det är en minskning eller en ökning av försvaret som man har i tankarna. Det synes då rimligt att säga att det är »minskningsresonemanget» som är mest relevant. När man talar om »försvarets kostnader» i största allmänhet brukar det nämligen vara uppoffringen av övrig välfärd för det givna försvaret som man har i tankarna.

En invändning som möjligen kan ligga nära till hands är att det i »minskningsresonemanget» vore oriktigt att räkna de vinster som kunde uppstå genom att försvarets forskare ginge över till civil verksamhet, på försvarets debetsida. Hade försvaret inte funnits eller hade det varit mindre än det är, är det nämligen troligt att det hade utbildats färre forskare – det var ju vad som antogs nyss. En del av den extra produktion som skulle uppstå i och med överflyttningen till civil verksamhet hade alltså inte kunnat komma till stånd om försvaret inte hade funnits. De båda situationer man då jämför är dels den existerande »försvarssituationen», dels den speciella »icke-försvarssituation» som skulle ha förelegat om försvaret icke fanns (var mindre) och heller aldrig hade funnits (aldrig varit så stort som det är). Den situationen är ytterst abstrakt. Det finns knappast något beslut som skulle underlättas av information om den. Den skiljer sig i det avseendet radikalt från de båda andra situationer som diskuterades nyss: den som skulle uppstå om försvaret krympes, och den som skulle uppstå om försvaret utvidgades.

Resonemanget visar betydelsen av att man specificerar den »jämförelsenorm» som medvetet eller omedvetet används när man diskuterar kostnader. I det nu diskuterade fallet uppstår för en viss asymmetrisk effekt: kostnaderna för utvidgning av försvaret kan skilja sig från intäkten vid minskning. En dylik asymmetri kan föreligga även för andra kostnadselement än forskningsverksamheten, men torde då vara av mindre betydelse.

Slutsatsen blir att det förefaller vara en rimlig gissning att en minskning av försvarets omfång leder till en ökning av sådana indirekta, positiva effekter på produktionen som framkallas av forsknings- och utvecklingsarbete. Ingenting alls kan emellertid sägas om effekternas storlek. Det är givetvis av största betydelse vilken form minskningen tar: har den sin tyngdpunkt på materiel-sidan blir det ganska stor avgång av forskare, är det andra sidor som minskar blir avgången mer begränsad.

Längre än så kan man knappast komma med de informationer som står till buds. I Förenta staterna har man försökt sig på vissa faktiska kalkyler.¹ De har gjorts främst i syfte att undersöka riskerna för arbetslöshet bland

¹ Utöver de publikationer som nämnts i not 1, sid 11, märks Richard R Nelson, »The Impact of Arms Reduction on Research and Development», *The American Economic Review*, May 1963.

forskare och ingenjörer i händelse av avrustning.² Problemet har alltså angripits ur annan infallsvinkel än här. Resultaten av bedömningarna synes emellertid gå i ungefär samma riktning.

Nu återstår frågan huruvida underlåtenhet att räkna med den nettokostnad för försvaret som uppkommer genom forskningens biverkningar på något sätt kan påverka utformningen av försvarets verksamhet i riktning mot bristande effektivitet. Det finns knappast något skäl att tro att det skulle vara fallet i nämnvärd utsträckning. Däremot leder självfallet varje underskattning av försvarets totalkostnad till en risk att man skaffar sig ett större försvar än det man egentligen skulle vilja ha. Den underskattning som kan uppkomma i samband med forskningseffekterna ger sitt bidrag till den totala underskattningen; det är givetvis denna totala underskattning som är avgörande.

H. Lokala effekter

Försvarets verksamhet måste påverka situationen för invånarna i de orter där den bedrivs. Det gäller i själva verket inte bara de orter där regementen och andra försvarsinrättningar är belägna, utan även orter med industrier som levererar till försvaret (och orter med industrier som levererar till sådana industrier o s v).

Påverkan tar fr a formen av förskjutningar i inkomst- och förmögenhetsfördelningen till nackdel eller till fördel för dessa orters invånare i förhållande till genomsnittet för hela befolkningen. Det gäller då att precisera de båda situationer som jämförs. Man vill t ex jämföra situationen för en stad *med* dess regemente med situationen för staden *utan* regementet. Skall man då se hur staden skulle komma att se ut om regementet flyttade? Eller skall man försöka konstruera den situation som skulle ha förelegat om regementet aldrig förlagts till staden? Problemet är helt analogt med det som diskuterades i föregående avsnitt. Slutsatsen blir också helt analog. Man finner att det senare problemet torde vara oåtkomligt för en tillförlitlig analys. Ur praktisk synpunkt saknar det nämnvärt intresse. Häri skiljer det sig markant från det förstnämnda problemet, som anknyter till beslutssituationer som mycket väl kan förekomma.

Om ett regemente läggs ner eller flyttar från en mindre stad, finns det en tendens till minskning av inkomsterna för stadens näringsidkare. Den grundläggande kommunala servicen kan bli dyrare för de kvarboende i och med att den skall betalas av färre personer. Fastighetsvärdena i staden tenderar att falla. Men det är inte säkert att utvecklingen får en så negativ prägel. Ett företag kan t ex passa på att flytta till staden och utnyttja dess lediga resurser. Staten kan ingripa med stödåtgärder – som så ofta kan jämförelsenormen bara formuleras om man specificerar de politiska åtgärder som ingår i den. Om

² Jfr sid 12.

det är frågan om en expanderande stad kan regementet ha bundit värdefull mark och hämmat stadens utveckling. Detta sista fall är ett exempel på att det kan vara till direkt fördel för en stad att ett regemente flyttar därifrån.

Sådana förskjutningar av inkomst- och förmögenhetsfördelningen tenderar att utjämnas automatiskt på längre sikt. Är inkomsten lägre i en ort än i en annan flyttar folk så småningom från den första orten till den andra. Det utsluter inte att de som flyttar kan ha haft förhållandevis låg inkomst under åtskilliga år, betalt relativt hög kommunalskatt, och måst göra en kapitalförlust då de sålt sitt hus vid avflyttningen.

Sammanfattningsvis skall bara konstateras att ändringar av försvarsverksamheten kan påverka inkomst- och förmögenhetsfördelningen regionalt sett, och att denna påverkan kan innebära en »kostnad» eller en »intäkt» för samhället – en »kostnad» om det är en oavsiktlig avvikelse från den av samhället eftersträfvade inkomst- och förmögenhetsfördelningen, en »intäkt» om det är en effekt som går i en riktning som överensstämmer med denna fördelning och därvid alltså underlättar uppfyllandet av samhällets målsättningar. Om man antar att förläggningen av ett regemente till en viss ort förbättrar inkomstläget för folk i trakten relativt omvärlden, är detta sålunda en »kostnad» för samhället om en sådan omfördelning inte önskas, en »intäkt» om samhället eftersträvar att traktens invånare får det bättre. Det kan emellertid knappast vara tal om att konstruera ett redovisningssystem som gör det möjligt att hålla räkning på sådana effekter. Det kan noteras att »intäkterna» och »kostnaderna» här inte består av produktion, utan av positiva och negativa aspekter hos inkomst- och förmögenhetsfördelningen. De blir inte mindre viktiga för den skull.

J. Övriga kostnader

De hittills diskuterade kostnaderna (och intäkterna) har uppkommit genom krigsmaktens verksamhet. Däremot har ingenting sagts om kostnaderna för andra säkerhetspolitiska åtgärder. De ligger i huvudsak utom ramen för denna studie. Det är dock befogat att säga några korta ord om de största av dessa poster.

Viktigast av alla är självfallet kostnaderna för upprätthållandet av ett beredskapsjordbruk. Den svenska jordbruksregleringen har som bekant som *ett* av sina viktigaste syften att garantera inhemsk jordbruksproduktion av viss storlek under avspärning. Regleringen innebär – vilket är välkänt och vilket redan har nämnts i det föregående – en ur vanliga synpunkter ineffektiv resursanvändning. (Den har därtill inkomstfördelningseffekter som enligt allmänna värderingar delvis går i positiv riktning, delvis i negativ.) En del av denna ineffektivitet bör alltså betraktas som kostnad för svenskt försvar i vidaste mening, svensk säkerhetspolitik. Å andra sidan finns här självfallet också en intäktspost, minst lika svärmätbar som de ordinära försvarseffekterna. Om det blir krig och avspärning och Sverige likväl är i stånd att bedriva

jordbruksproduktion, uppkommer nämligen en fördel vars »nuvärde» måste räknas säkerhetspolitiken till godo.³

Man kan gå vidare och ange andra kostnader, varav somliga i likhet med jordbrukspolitikens effekter hänför sig till beredskapsåtgärder utan egentligt samband med krigsmakten, medan andra delvis är att betrakta som indirekta kostnader av dess verksamhet; det är ofta svårt att dra bestämda gränser. Man har t ex det förhållandet att Statens järnvägar, delvis i försvarssyfte, upprätthåller trafik på olönsamma linjer. En del av dessa kostnader drabbar trafikanterna på de lönsamma linjerna.⁴ Ett annat exempel är att det finns vissa krav på anordnande av skyddsrum i samband med nybebyggelse; kostnaderna härför belastar dem som utnyttjar byggnaderna. Kraftverk måste förses med skyddsanordningar, något som finansieras via eltaxorna. Oljebolag har av beredskapsskäl lagringsskyldighet.⁵ De militära flygfälten förorsakar flygplansbuller inom ganska stora områden; till en del ligger kostnaderna för detta på det psykiska planet; ibland framträder kostnaderna öppet i och med att byggnader måste förläggas på andra ställen än de eljest lämpliga, vilket gör produktionen aningen ineffektivare. Vägar kan ges en annan sträckning eller bebyggelse en annan lokalisering, vilket också håller tillbaka produktionen. Fler exempel skulle kunna nämnas på sådana styrningar av resursanvändningen bort från det mönster som annars vore fördelaktigast.

Med någon tillspetsning skulle man kunna hävda att säkerhetspolitiska åtgärder av detta slag är särskilt »farliga» ur resurshushållningssynpunkt, d v s det finns särskilt stor risk att de leder till misshushållning och till snedvridningar av inkomst- och förmögenhetsfördelningen. De finns nämligen i flertalet fall inte representerade i form av någon som helst utgiftspost på den traditionella budgeten för försvaret ens i dettas vidaste bemärkelse. Tanken kan då ligga nära till hands att »åtgärden inte kostar något och att det därför är lika bra att vidta den». Det måste emellertid tilläggas att motsatsen också är tänkbar, även om den synes mindre sannolik. En åtgärd som är nyttig ur säkerhetssynpunkt och som faktiskt inte drar någon större kostnad kan nämligen stoppas just därför att de som önskar att den skall vidtas inte kan *bevisa* att den är billig. De som inte värderar försvaret särskilt högt kan ju alltid påstå att det finns betydande risk att den är dyr och att det därför är säkrast att inte vidta den och den kan överrösta »försvarsvännerna». Här ser

³ En schematisk kalkyl har gjorts av O Gulbrandsen och A Lindbeck i boken *Jordbrukspolitikens mål och medel*, Stockholm 1966; särskilt sid 39—49. Enligt denna kalkyl skulle nationalinkomsten i landet per år bli ca fyra miljarder kronor större om jordbruksstödet avvecklades. Det förutsätts då att ekonomin hunnit anpassa sig så att alla friställda produktionsfaktorer flyttat över till andra sektorer. Vilken andel av de fyra miljarderna som skall hänföras till beredskapsmålsättningen är svårt att säga; jordbruksstödet tjänar ju andra syften också. Vid effektiva driftsmetoder i jordbruket och med rationellt utnyttjande av lagringmöjligheter skulle kostnaderna för livsmedelsberedskapen enligt Gulbrandsen och Lindbeck uppgå till ca en miljard kronor per år. Kalkylerna, som av författarna kallas »räkneexempel», är självfallet behäftade med felmarginaler. De visar i alla fall klart att livsmedelsberedskapen drar betydande kostnader; de visar också att dessa kostnader skulle kunna sänkas avsevärt om beredskapen utformades på annat sätt.

⁴ Se S Westerberg — P-J Östberg, *Konkurrens på transportmarknaden*, Stockholm 1965.

⁵ Staten bedriver själv diverse lagringsverksamhet genom överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

man hur fördelaktigt det är om de sanna kostnaderna kan beräknas och alternativt därigenom exponeras för allmänhet och statsmakter.

Principiellt sett vore det riktigast att ledningen för försvaret i vidaste mening själv finge bestämma hur stor del av den givna totalkostnaden (eller den givna försvarseffekten) som skall komma på krigsmakten och hur stor del som skall komma på beredskapsjordbruk och annat som tjänar försvarssyften. I praktiken kan metoden vara svår att tillämpa, men det vore värdefullt om steg kunde tas i den riktningen.

K. Sammanställning av de samhällsekonomiska kostnaderna

Det kan vara intressant att försöka ställa samman de kostnadsposter som räknats upp i de föregående avsnitten. Självfallet kan det på flera ställen inte bli tal om annat än preliminära gissningar. I vissa fall *kan* man i själva verket över huvud taget inte komma nämnvärt längre än till gissningar av det slag som presenterats här, oavsett vilka ansträngningar man är beredd att lägga ner på beräkningsarbetet. Det skall erinras om att talen i första hand är tillämpliga på mera begränsade *ändringar* av försvarsverksamheten, trots att de anger totalstorheter.

De kostnader för krigsmakten som redovisas i statsbudgeten för 1964/65 uppgår till 4 200 miljoner kronor.⁶ Härtill skall nu först läggas icke redovisade kostnader för arbete utfört av värnpliktiga; enligt beräkningarna ovan ca 600 miljoner kronor. För ej redovisade pensionsförpliktelser till de anställda presenterades ingen uppskattning; en lös gissning är 250 miljoner kronor. Vad utbildningseffekterna angår var det omöjligt att med säkerhet avgöra ens i vilken riktning de går, även om det syntes sannolikt att de innebär en kostnad för försvaret. Det kan emellertid vara rimligt att bortse från denna post och från andra liknande poster, d v s åsätta dem värdet noll.

Arméns dolda markkostnader befanns uppgå till ett belopp inom eller omkring intervallet 47–80 miljoner kronor. Härtill kommer så motsvarande kostnader för marinen och flygvapnet med deras mindre omfattande markinnehav. En rimlig preliminär gissning kan kanske vara totalt 75 miljoner kronor. Vad byggnaderna angår kostaterades att det för armén bokförda byggnadsvärdet 162 miljoner kronor antagligen var en underskattning. Man kan gissa att även byggnadsvärdena för marinen och flygvapnet är underskattade. De årliga kostnaderna för utnyttjandet av byggnader är emellertid endast några procent av byggnadsvärdena (jfr ovan), varför kostnadsunderskattningen för budgetåret 1964/65 bara uppgår till ett ganska litet belopp, gissningsvis av storleksordningen 10 miljoner kronor.

I fråga om vapen, utrustning och förbrukningsvaror kunde inget underlag för beräkningar presteras. Det kan vara lämpligt att bortse från dessa poster. Vad forskningseffekterna angår syntes det rimligast att räkna med en kostnad för försvaret. Ingenting kunde sägas om dess storlek, men det kan finnas skäl att representera posten i kalkylerna, förslagsvis med 100 miljoner kronor.

⁶ Jfr sid 7.

Totalt uppgår de därmed specificerade kostnaderna, vilka samtliga avser krigsmakten i trängsta bemärkelse, till ca 5 1/4 miljard kronor. Även om man håller sig till enbart krigsmakten synes det sannolikt att beloppet utgör en underskattning.

Vidgar man perspektivet till att omfatta inte bara krigsmakten i trängre bemärkelse utan försvaret i vidare mening, ytterst hela säkerhetspolitiken, kan följande påpekanden göras. Först och främst tillkommer kostnaderna för civilförsvaret och för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. De är båda representerade på statsbudgeten med utgiftsbelopp som mer eller mindre väl återspeglar den samhällsekonomiska kostnaden. Utgifterna uppgår för civilförsvarets del till ca 80 miljoner kronor (under inrikesdepartementets huvudtitel) och för överstyrelsens del till ca 40 miljoner kronor (under handelsdepartementets huvudtitel), i båda fallen för budgetåret 1964/65. Därtill kommer kostnaderna för beredskapsjordbruk. Enligt Gulbrandsens och Lindbecks kalkyler kan de uppskattas till miljardbelopp. Slutligen tillkommer diverse övriga effekter – järnvägsdrift på icke lönsamma järnvägar, skyddsrum, m m, m m; vissa delar av dessa kostnader synes i själva verket vara hänförliga till den egentliga krigsmakten.

Lika viktig som totalkostnadens storlek är dess fördelning på olika individer. Påpekanden härom har gjorts i det föregående. Några mera exakta beräkningar som kan visa hur uppoffringarna fördelas på olika grupper av medborgare kan emellertid knappast göras.

KAPITEL IV

Konjunkturproblem och problem kring kostnadernas tidsplacering

Diskussionen i förra kapitlet utgick från en idealbild såtillvida att den förutsatte att vår ekonomi på ett grovt ungefär fungerar som en konkurrensmekanism. Den har också grundats på underförstådda antaganden om att det alltid råder full sysselsättning och att det inte uppstår några nämnvärda svårigheter att bevara detta tillstånd. Dessa antaganden måste motiveras, vilket blir den ena av detta kapitelns båda huvuduppgifter. I avsnitt A diskuteras sålunda hur förekomsten av arbetslöshet skulle påverka beräkningen av samhällsekonomiska kostnader. Avsnitt B granskar frågan i vilken omfattning ändringar i försvarets egen verksamhet kan tänkas påverka konjunkturerna och göra det lättare eller svårare att bevara ett tillstånd av full sysselsättning och stabil eller endast måttligt höjd prisnivå. Kan man tänka sig att variera försvarets verksamhet som ett led i konjunkturpolitiken? Det är en naturlig följdfråga som också ägnas några rader i avsnitt B.

Även ett annat viktigt problem har behandlats alltför knapphändigt i det föregående. Det gäller tidsskillnader mellan försvarseffekterna och de uppoffringar som möjliggör dem. Vad innebär det att en försvarseffekt som presteras ett visst budgetår medför samhällsekonomiska kostnader under ett helt annat budgetår? Frågan har tangerats på flera ställen i kapitel III men förtjänar några ytterligare kommentarer. Avsnitt C ägnas åt problem av detta slag.

A. Antagandet om full sysselsättning

Vill man belysa betydelsen av förutsättningen att full sysselsättning råder ligger det kanske närmast till hands att analysera innebörden av en eventuell plan att utvidga försvarsverksamheten. I en situation med arbetslöshet och lediga produktionsresurser även i övrigt kan utvidgningen i princip ske utan inskränkning av annan produktion. Låter man ytterligare resurser gå till försvaret behöver de inte tas från någon annan användning. Den samhällsekonomiska kostnaden för utvidgning är helt enkelt lika med noll. Det blir tvärtom en »kvalitativ intäkt» för samhället, eftersom arbetslöshet är ett

socialt ont i och för sig som man vill undanröja alldeles oberoende av om man därigenom får en produktionsökning. Situationen kan kompliceras något av att utvidgningen antagligen drar med sig ökad import. I den utsträckning det är fallet åtgår över huvud taget inga inhemska resurser *direkt*. På något längre sikt måste emellertid exporten öka lika mycket som importen. Det brukar uppstå automatiska tendenser i den riktningen, men trots allt kan ibland ett balansproblem uppkomma som det kan vara svårt att bemästra. Exporten i sin tur ställer naturligtvis krav på inhemska resurser, vilket förr eller senare alltså utjämnar den resursbesparing som gjordes genom importen.⁷

Tittar man på effekterna av en *minskning* av försvaret blir slutsatserna i själva verket exakt desamma. Skulle man finna att minskningen inte resulterade i att den friställda arbetskraften sögs in i annan sysselsättning skulle den alltså inte leda till någon ökad alternativ produktion. Uppoffringen av försvarseffekt skulle inte medföra ett tillskott till övrig välfärd; försvarseffekten har alltså inte kostat något. Förutsätter man däremot full sysselsättning av arbetskraft och andra resurser blir resonemangen i de föregående kapitlen emellertid fullt tillämpliga.

I dagens Sverige råder emellertid praktiskt taget ständigt full sysselsättning. Det är ett fundamentalt mål för statsmakternas politik att arbetslöshet skall undvikas. Att förutsätta att försvarets verksamhet äger rum på bekostnad av annan resursanvändning har därför framstått som naturligt. Det utsluter inte att det ibland kan vara svårt att hålla kvar den fulla sysselsättningen, särskilt om den skall paras med återhållsamhet i prisstegringstakten; mera härom i det följande.

B. Försvarsåtgärders verkningar på sysselsättning och prisnivå

Ser man samma problem ur en delvis annan synvinkel kan man säga att då det i kapitel II och III talades om ändringar av försvarsverksamhetens omfång och inriktning, det också togs för givet att ändringarna kan genomföras utan att vare sig arbetslöshet eller regelrätt inflation uppstår. Om försvaret

⁷ Tvärtemot ganska vanliga föreställningar är försvarets verksamhet starkt beroende av import. Enligt beräkningar för år 1957 utgjordes ca 8 procent av försvarets redovisade utgifter av betalning för varor som importerats direkt för försvarets räkning. Därtill kommer den import som åtgått som råvaror, etc, vid produktionen av de varor försvaret köpt av svenska producenter. Tar man hänsyn även till denna importandel finner man att ca 20 procent av försvarets utgifter passerade vidare till utlandet. Det får nästan exakt samma procentandel som gäller för den totala svenska efterfrågan. (Se B Höglund — L Werin, *The Production System of Swedish Economy, An Input-Output Study*, Uppsala 1964, tabellerna VII: och VII. 12, sid 117 resp 119.) Givetvis är det inte säkert att de angivna talen gäller i dag; inte heller är de utan vidare tillämpliga om man vill beräkna vilka effekter *ändringar* i försvarets omfång har på importen.

Den citerade undersökningen innehåller även andra uppgifter av intresse för en analys av försvarets ekonomi, även om de inte är aktuella just i detta sammanhang. Det kan t ex nämnas att försvarets ianspråktagande år 1957 av *betald* arbetskraft inom landet motsvarade ca 28 procent av utgifterna om man ser till de direkt anställda, ca 58 procent om man inkluderar den arbetskraft som åtgått vid produktionen av de varor som försvaret köpt av svenska tillverkare. (Se samma tabeller som de nyss använda).

skall utvidgas måste annat uppoffras, och uppoffringen tar (utom i undantagsfall) formen av en extra beskattning. Denna måste då tas till så, att den civila efterfrågan hålls tillbaka precis så mycket att försvarsutvidgningen ges utrymme. Det får inte uppstå arbetslöshet, och det får inte heller bli så att beskattningen inte räcker till för att hålla efterfrågan tillbaka så att dämpningen i stället får ske via allmänna prisstegringar. Det kan vara ett ganska besvärligt bedömningsproblem att avgöra hur höga de olika skattesatserna bör vara, men problemet underlättas något av att penningpolitik och andra stabiliseringspolitiska åtgärder kan bidra till att justera de diskrepanser som är ofrånkomliga. Skall försvarets omfång minskas blir problemen analoga. Då behövs det inte så stor beskattning som tidigare, såvida inte försvaret ersätts av andra offentliga engagemang.

Konjunkturförloppet vid minskningar och ökningar av försvarsverksamhetens omfång skall nu granskas något närmare. Antag först att en minskning av försvarets verksamhet, eller en viss del av denna verksamhet, skall äga rum. Om den genomförs *mycket snabbt* är det risk att tillfällig arbetslöshet uppstår. Den friställda arbetskraften hinner inte få annan sysselsättning omedelbart. Det tar viss tid för ekonomin att anpassa sig till det nya läget. Antag att det i stället är fråga om en utvidgning av försvarsverksamheten eller av en del av denna. Om lediga produktionsresurser av det slag försvaret behöver inte finns tillgängliga uppstår då en inflationstendens. Styrkan av sådana arbetslöshets- respektive inflationstendenser beror av åtgärdernas omfång, av längden av den tidsperiod under vilken de skall genomföras – ju snabbare desto starkare tendenser – och av ambitionsnivån hos den konjunkturstabiliserande politiken. Något som också spelar en roll är i vilken utsträckning försvaret förbrukar *specifika* resurser som inte är särskilt användbara i andra verksamheter. Ju mer försvarets förbrukning skiljer sig från den civila, desto snabbare stöter man på kapacitetsgränser då försvaret skall utvidgas, och desto större blir därför prishöjningsincitamenten; eller omvänt, vid minskning av försvaret, desto större blir arbetslösheten emedan omskolning av de friställda måste ske, och emedan den lediga produktionsutrustningen inte kan utnyttjas på annat sätt och andra branscher måste hinna bygga ut. Vad värre är, sådana minskningssituationer leder ofta till *både* arbetslöshet och inflation, eftersom förekomsten av resurser som är bundna till viss användning leder till att somliga av dem blir knappa och därför dyrare, medan andra finns i överskott utan att det gör dem nämnvärt billigare.

Kostnadsberäkningarna i kapitel III förutsatte att inga nämnvärda sådana arbetslöshets- och inflationstendenser skulle uppstå om man vidtog förändringar av försvarsverksamheten. Här föreligger tydligen ytterligare en omständighet som talar för att tillförlitligheten hos kostnadsberäkningar blir större, ju mindre omfattning den verksamhet eller den åtgärd har, vars kostnader man vill beräkna.

En hypotes som ibland framförs är att det är lättare att kontinuerligt hålla sysselsättningen på en hög nivå om statens verksamhet har ett stort

omfång. Den statliga verksamheten – däribland försvaret – är ju inte känslig för konjunkturvariationer. Ju större andel av den totala efterfrågan i samhället den står för, desto stabilare bör den totala efterfrågan därför tendera att vara. Genomsnittligt sett, över en lång serie år, kan följaktligen försvarets verksamhet till någon liten del tänkas ha medfört att produktionsfaktorer kommit att utnyttjas som eljest skulle ha varit obrukade. I den utsträckning detta varit fallet skulle någon samhällsekonomisk kostnad inte ha förekommit. Det är svårt att yttra sig mera bestämt härom; antagligen är effekten så obetydlig att den kan negligeras.

Det har antytts att stabiliseringspolitiken inte är helt problemfri, att det inte bara är fråga om ett enkelt manipulerande av skattesatser, penningpolitiska verktyg och annat i tryggt förlitande på att full sysselsättning och måttliga prisstegringar (helst prisstabilitet) kan säkras av åtgärder som är så begränsade att de inte dessutom leder till nämnvärda upppoffringar av andra önskvärda ting. Det är därför till fördel om stabiliseringspolitiken kan få hjälp från annat håll, och bl a kan man då tänka sig att anpassa statens utgifter efter konjunkturläget.

Det kan kanske i och för sig förefalla egendomligt att man över huvud taget kan finna anledning att tillgripa metoden att tillfälligt minska offentliga utgifter för att undgå inflation. Ty antag att man gjort en riktig beräkning av de totala resurser som står till förfogande för tillhandahållande av såväl offentliga tjänster som alla de ting som förbrukas privat av hushåll och företag (dvs i praktiken bruttonationalprodukten), och förutsatt vidare att man bestämt vilken omfattning var och en av de båda komponenterna borde ha inom den givna ramen. Om nu efterfrågan i samhället tenderar att totalt ställa för stora anspråk på resurserna, varför skulle man välja att minska offentlig verksamhet (eller underlåta att företa en från början planerad ökning av den)? Det borde ju bara medföra att den privata förbrukningen tog en större andel av kakan än åsyftat. Svårigheten ligger emellertid bl a i att det helt enkelt inte existerar någon allmänt accepterad, fullt effektiv metod att komma åt överskottsefterfrågan på den privata sidan, medan däremot omfattningen av den statliga verksamheten är jämförelsevis lätt att styra. Därtill kommer att det ofta är vissa speciella branscher eller regioner som utgör inflationshärddar. Dem kommer man bäst åt genom selektiva åtgärder av typen lämpligt inriktade minskningar av den offentliga verksamheten, i form av uppskjutande av diverse projekt. Att tillgripa generella stabiliseringspolitiska åtgärder skulle vara mindre lyckat. I händelse av avmattning gäller samma sak: det är ofta endast begränsade delar av landet som drabbas och som därför behöver stöd, och att tillgripa generella åtgärder skulle kanske bara leda till överhettningstendenser på alla andra ställen.

Det är därför svårt att undvika slutsatsen att en viss anpassning av den offentliga verksamheten ofta kan vara befogad av stabiliseringspolitiska skäl. I åtskilliga offentliga verksamheter rör man sig emellertid med ganska långsiktig planering, vilket uppenbarligen måste försvåra sådana konjunkturpassningar. Det gäller bl a försvaret, vilket framgån av diskussionen i kapitel

II. Om man anknyter till diagrammen i avsnitt B av detta kapitel kan man säga att i varje fall mera avsevärda konjunkturanpassningar av försvaret tenderar att ske enligt Figur 2. Förmodligen finns det dock smärre delar av försvarsverksamheten (och av andra långtidsbundna offentliga verksamheter) som kan uppskjutas en tid utan nämnvärda effektivitetsförluster. I så fall gäller Figur 1 eller kanske rent av en figur med ännu flackare kurva. Det vore naturligtvis bra om långtidsplanerade offentliga verksamheter medvetet gavs en sådan utformning att de inkluderar en smärre del som kunde tjänstgöra som stabiliseringspolitisk ventil.

Avgörande blir hur samhället väger olika för- och nackdelar mot varandra. Hur stor effektivitetsförlust i offentliga verksamheter vill man t ex ådra sig för att undgå en viss inflation? Det är sådana frågor man måste ställa, och de kan inte ges objektiva svar. Statsmakterna måste fatta ett beslut, helst mot bakgrund av en så noggrann kartläggning som möjligt av de samhällsekonomiska kostnaderna och välfärdsmomenten.

C. Kostnadernas tidsplacering

En grundtanke som legat bakom diskussionen i det föregående har varit att det är viktigt att se till att varje verksamhet bedrivs så, att det går åt så få resurser som möjligt för varje resultat man vill uppnå. Den undanträngda alternativa produktionen skall med andra ord bli så liten som möjligt. Det har påpekats att den resursåtgång som svarar mot en viss effekt kan äga rum vid en annan tidpunkt än den då effekten kommer fram. Kapitel III byggde på den mycket allmänna principen att det var lämpligt att utgå från den försvareffekt som presteras ett visst budgetår och beräkna de kostnader den medför, oavsett vilka år de uppoffringar infaller som anges av kostnaden. Problemet skall nu belysas av några korta och enkla kommentarer.

Man kan för det första fråga om de resurser som sätts in för försvaret ett visst år verkligen utgör samhällsekonomiska uppoffringar under *samma* år. I viss mening behöver det inte vara fallet: sannolikt skulle nämligen en del av resurserna ha använts för anskaffande av varaktig utrustning, och i så fall inträder den egentliga uppoffringen inte förrän under en serie senare år då utrustningen skulle ha gett sina bidrag till produktionen. Dessa bidrag kan emellertid representeras av sitt nuvärde för det studerade budgetåret, och i en konkurrens ekonomi tenderar detta nuvärde i själva verket att överensstämma med kostnaden för anskaffningen av utrustningen. Med andra ord: den övriga välfärd som uppoffras för ett visst budgetårs försvarsverksamhet behöver inte bestå av konsumtion under budgetåret, det kan röra sig om framtida konsumtion också.

Det har en viss betydelse vilken form finansieringen av försvarets verksamhet ett visst år tar. I första hand sker det naturligtvis genom skatter, men det är vanligt att staten finansierar en mindre del av sin totala verksamhet genom upplåning från allmänheten. I så fall kan man säga att även en liten del av försvarets verksamhet ibland finansieras genom sådan upplåning. Då

avstår låntagarna frivilligt från resurser och gör ingen uppoffring i detta ords vedertagna mening; de köper ju statsobligationer därför att de finner det lönande. Det blir de framtida skattebetalarna som får stå för uppoffringen i och med att de betalar skatter, när lånet skall förräntas och betalas tillbaka, och därmed avstår från konsumtion.⁸

De vanligaste av alla tidsskillnader mellan uppoffring och effekt uppkommer naturligtvis genom bruket av varaktig utrustning. Om utrustningen är användbar i andra sammanhang är det naturligt att mäta uppoffringen för ett visst års försvarseffekt med värdet av det bidrag till annan produktion som utrustningen skulle kunna ge under året. Är utrustningen oanvändbar i andra sammanhang kan det i stället vara naturligt att hänföra den till det år då den anskaffas. Det har framgått att det är dessa båda metoder som använts i kapitel III. Det mest generella resonemanget (vilket ytterst ligger bakom de använda metoderna) torde vara följande: Varje år tilldelas försvaret dels en mängd varaktiga resurser (byggnader, vapen, etc), dels en mängd löpande resurser (arbetskraft, etc). Under året presterar det försvarseffekter, och vid årets slut tillhandahåller det därjämte de varaktiga resurserna, vilka nu är ett år äldre och i regel i något mindre användbart skick än tidigare. Dessa uppgivna varaktiga resurser kan i fortsättningen i princip användas var som helst, de behöver inte vara bundna till försvaret; om de i praktiken är bundna dit (det gäller fr a vapen och befästningar) är deras tillhandahållande vid årets slut närmast en tom formalitet. Med detta resonemang består då kostnaderna av de löpande resurserna och den tilldelade utrustningen; intäkts-elementen av försvarseffekterna och den avlämnade ett år äldre utrustningen.

Det är också väsentligt att man tar hänsyn även till framtida löpande kostnader när man vidtar åtgärder som har konsekvenser bortom det första budgetåret (tex en investering). Man kan göra en aldrig så riktig beräkning av de kostnader som belöper sig på själva det år då åtgärden vidtages, men har man samtidigt bundit sig för kostnader även under de följande åren och negligerar dem, är beräkningen i alla fall ganska meningslös. Det vore en egendomlig urvalsprincip att intressera sig fullt ut för de uppoffringar som måste göras de närmaste tolv månaderna, men ignorera dem som uppkommer fr o m den trettonde månaden. I många sammanhang kan det vara lämpligt att för varje planerad åtgärd eller verksamhet ange de kostnader och intäkter som uppkommer i form av en förteckning över årsdaterade poster, där den första posten avser det närmaste året och den sista posten det år då åtgärden uttömt sina verkningar eller verksamheten avslutas.⁹ I andra fall kan det vara lämpligt att sammanfatta totalkostnaderna och totalintäkterna i form av nuvärdessummor för det första året.

Huvudsaken är att försvarsbeslut grundas på kostnadsberäkningar som är realistiska även i tidshänseende. Det finns ingen allmängiltig metod, utan

⁸ Riktigheten av detta betraktelsesätt är emellertid ett tvisteämne bland nationalekonomer.

⁹ Ibland kan man inte urskilja något sista år, utan effekter uppkommer under mer eller mindre obegränsad tid framöver. Då kan svårösta problem uppstå; för ytterligare synpunkter på detta problem, se Bilaga 1, avsnitt C.

det speciella syfte man har med kostnadsberäkningarna får avgöra hur tidsaspekterna skall behandlas. Beslutssituationens karaktär spelar med andra ord en viktig roll.

Avslutningsvis bör lämpligen några ord sägas om den osäkerhet som nödvändigtvis är förknippad med kalkyler som avser framtida förhållanden. Osäkerhetsmomenten är för övrigt sannolikt mera betydande inom försvarsverksamhet än inom flertalet andra verksamheter. Den militärtekniska utvecklingen kan t ex gå i en sådan riktning att vapen som man räknat med skulle kunna användas under lång tid framöver blir ineffektiva (i relation till den potentiella fiendens vapen) tidigare än väntat. Den utrikespolitiska utvecklingen kan oväntat bli sådan att det befins nödvändigt att ge hela säkerhetspolitiken en annan inriktning, vilket har liknande följder. Värnpliktsystemet kan komma att överges eller uppluckras, vilket kanske medför att de befintliga regementsbyggnaderna blir överflödiga; de är möjligen svåra att anpassa till ett system med fast anställd personal.

Här är inte platsen för en behandling av det svårlösta problemet om hänsynstagande till osäkerhet i olika försvarsbeslut. Därför kan heller ingenting bestämt sägas om de krav ett mera systematiskt, formaliserat sådant hänsynstagande skulle ställa på kostnadskalkyler, budgeteringssystem och andra delar av beslutsunderlaget. I praktiken är det ofta både lämpligt och nödvändigt att helt enkelt bortse från osäkerhetsfaktorer och kalkylera som om det inte kunde råda något som helst tvivel om att de framtida förhållanden, vilka på diverse grunder bedöms såsom mest sannolika, verkligen också kommer att föreligga. Ibland kan det emellertid vara lämpligt att skaffa en utrustning eller vidta en åtgärd som är »elastisk» i den meningen att man lätt kan göra anpassningar till nya framtida omständigheter; om »elasticiteten» kostar något tvingas man självfallet försöka göra en avvägning mellan den extra kostnaden och den försäkring mot framtida förluster som den ger.

KAPITEL V

Två räkneexempel

Varje beslut om försvarets verksamhet bör baseras på kalkyler av samhällets välfärd och dess uppoffringar. Detta har varit en huvudlinje i det föregående. Det största och viktigaste av alla besluten – det som gäller försvarets omfång – har redan presenterats i kapitel II. Det visades att avvägningen mellan försvarseffekten och de uppoffringar den medför är långt ifrån problemfri.

Andra, mindre omfattande försvarsbeslut har också nämnts i det föregående. Det har framhållits att de i princip avhänger av varandra, och likaså att de är integrerade med det stora beslutet om försvarets omfång.

För att konkretisera resonemangen har två exempel konstruerats, som visar hur samhällsekonomiska överväganden kan komma in i bilden i samband med försvarsbeslut. De presenteras i bilagor till detta kapitel, som bara fyller syftet att ytterst kortfattat introducera dem och antyda något om deras karaktär. Självfallet är det endast frågan om helt schematiska räkneexempel. Mera slutgiltiga kalkyler skulle kräva betydligt bättre sifferunderlag och större kunskaper om de faktiska förhållandena.¹ Det skall också framhållas att den tekniska utformningen av kalkylerna inte är avsedd att tjäna som mönster. Kalkylernas lämpliga utseende måste avgöras av experter på budgetering, och därvid blir många olika synpunkter aktuella.

Det kan över huvud taget inte nog betonas att det varit ett svårt problem att avgöra hur exemplen lämpligen skulle utformas. För att få dem att framstå som realistiska modeller har det varit nödvändigt att ge dem en konkretiserande detaljrikedom – det gäller i synnerhet det första exemplet. Just denna detaljrikedom medför emellertid att de gör ett pretentiöst intryck, varför en läsare lätt kan förväxla dem med slutgiltiga kalkyler, baserade på ingående undersökningar.

Det första exemplet (Bilaga 1) avser ett omfattande beslut som måste fattas på hög nivå, rimligtvis av statsmakterna själva. Det gäller frågan hur

¹ Det kan emellertid innebära en viss fördel om beräkningar av samhällliga kostnader (och intäkter) görs av personer som inte är sysselsatta inom den verksamhet det gäller, trots att deras kunskaper om de faktiska förhållandena är bristfällig. De som är sysselsatta inom verksamheterna tenderar nämligen att låta sin — i och för sig fruktbringande — entusiasm för den egna uppgiften smitta av sig på kalkylerna. Om approximationer eller lösa gissningar måste göras tenderar de därför mot mer eller mindre medvetna underskattningar av kostnaderna och överskattningar av intäkterna. Jfr A Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, New York, Toronto och London 1955, sid 345. Se också E Lundberg, *Produktivitet och räntabilitet*, Stockholm 1961, sid 164.

arméns regementsorganisation lämpligen skall vara utformad. Skall man bibehålla nuvarande system eller skulle det dra mindre kostnad, samhällsekonomiskt sett, att slå samman regementena till större enheter och flytta ut dem från städerna till landsbygden? Utgångspunkten har varit att både värnpliktsutbildningen och den eftersträlvade s k kufförsvareffekten är ungefär givna till sin omfattning. Det är alltså endast kostnaderna som kan varieras. Resultatet av den schematiska kalkylen blir att den ena organisationsformen (den nuvarande) drar ca 8 procent lägre samhällsekonomiska kostnader än den andra. Om man såg till utgifterna enbart skulle differensen uppgå till hela 63 procent. Både kostnads- och utgiftskalkylen ger sålunda försteg åt samma organisation, men skillnaden i utfall är slående. Man kan inte undgå att dra slutsatsen att det vore riskabelt att lita till en utgiftskalkyl och att underlåta att studera kostnaderna.²

Det andra exemplet (Bilaga 2) gäller ett beslut av betydligt mindre räckvidd. Det avser organisationen av den tekniska tjänsten vid baskompanierna inom flygvapnet. Trots att sammanhanget i och för sig är mycket enklare än det som beskrivs i den första bilagan är problemen vid tolkningen av resultaten större. Nu kommer nämligen in som ett viktigt moment att en myndighet på lägre nivå, som ställs inför kravet att sysselsätta ett mer eller mindre givet antal värnpliktiga, inte har anledning att på ett mera direkt sätt ta hänsyn till den samhällsekonomiska kostnaden. Skillnaden mellan dessa kostnader och utgiftssumman får därför en något annan innebörd än i förra fallet.

² Litteraturen om kalkyler av detta slag — s k »cost-benefit analysis» — är numera mycket rikhaltig. För en översikt med omfattande bibliografi, se A R Prest — R Turvey, »Cost-Benefit Analysis: A Survey», *The Economic Journal*, December 1965.

BILAGA 1

Två alternativa uppläggningar av arméns regementsorganisation¹

A. Bakgrund

Inom armén utbildas årligen ca 40 000 värnpliktiga under en första tjänstgöringstid om 10 månader. Flertalet genomgår senare vidareutbildning under repetitionsövningar om totalt 3 månader. Därtill uttages en del värnpliktiga till befälsutbildning utöver denna obligatoriska minimitid. Utbildningen sker vid ca 45 regementen, utspridda över landet och hänförliga till olika truppslag. Indelningen i regementen är i stort sett av tämligen gammalt ursprung. Under 1920-talet nedlades dock vissa regementen medan andra förflyttades, och under 1940-talet tillkom bl a pansar- och luftvärnsregementen. Även under det sista decenniet har vissa omflyttningar ägt rum.

Det kan inte betraktas som självklart att den regementsorganisation armén nu har är den effektivaste.² Det är sålunda möjligt att med den givna kostnadsramen och den givna utbildningstiden för de värnpliktiga en *bättre* utbildning skulle åstadkommas om utbildningen kunde ges en annan organisation. Man kan också tänka sig att vid givna krav på utbildningens kvalitet *kostnaderna* skulle kunna sänkas om utbildningen organiserades på annat sätt. Här återkommer tydligen de båda alternativa korttidsmålsättningar som berördes i avsnitt C av kapitel II.

Regementena fungerar i själva verket inte bara som utbildningsanstalter. De skall också sörja för kufförsvar (dvs försvar mot överraskande, lokala anfall), mobiliseringsorganisation m m. Dessa senare delverksamheter väger inte alls så tungt kostnadsmässigt som utbildningen, men de kan självfallet inte negligeras i en undersökning av regementenas verksamhetsformer.

Då den nuvarande regementsorganisationen lades upp för ganska länge sedan, gavs den antagligen en utformning som efter då aktuella förhållanden var den bästa. Nu har förhållandena ändrats. Till det som kan vara annorlunda hör uppfattningen om vilka kunskaper som skall läras ut, de pedagogiska metoderna, den lämpliga kufförsvarstekniken, uppfattningen om vad som är rimlig bostadsstandard för de värnpliktiga, de lokala förhållandena i regementsstäderna och mycket annat. Det synes med hänsyn härtill fullt möjligt att alternativa organisationer som kunde ta hänsyn till de ändrade förhållandena skulle vara effektivare.

I och för sig kan man tänka sig ett mycket stort antal alternativa organisations typer som skulle uppfylla de givna kraven, och för var och en av dem skulle kalkyler kunna göras. Två faktorer synes emellertid vara värda särskilt beaktande.

¹ Kalkylen bygger på en beräkning, gjord av författaren för Försvarets forskningsanstalts räkning. Den har här reviderats avsevärt. Dåvarande laboratorn, numera universitetslektorn och t f kanslirådet Ingemar Ståhl har bidragit med värdefulla synpunkter.

² Liknande synpunkter kan självfallet vara aktuella även för marinen och flygvapnet. Här har diskussionen dock begränsats till armén.

För det första är det tänkbart att utbildningen vid regementena skulle bli effektivare (eller billigare) om den bedrevs i större skala. Med hänsyn till de stordriftsfördelar som iakttagits på många andra håll inom såväl näringsliv som förvaltning är detta en rimlig hypotes.³ För det andra är det möjligt att en förflyttning av regementena till landsbygd skulle minska kostnaderna för markutnyttjande tillräckligt för att uppväga vissa negativa aspekter i samband med en sådan förflyttning. I det föregående har ju visats att den nuvarande finansiella redovisningen medför en underskattning av kostnaderna för regementenas utnyttjande av värdefull stadsmark. Utan mera noggranna kalkyler kan man dock inte säga något bestämt om betydelsen av denna effekt. Av de skäl som nu nämnts synes det alltså särskilt intressant att undersöka de effekter som skulle uppstå om regementena flyttar från städer till ren landsbygd och om de samtidigt slogs samman så att driften kunde ske i betydligt större skala. För enkelhetens skull skall endast *ett* sådant alternativ studeras.

Redogörelsen är disponerad på följande sätt. Avsnitt B innehåller en kort allmän diskussion om regementenas verksamhet och en granskning av möjligheten att stordriftsfördelar skulle kunna uppnås genom en sammanslagning. Avsnitt C redogör för innebörden av det studerade alternativet. Samtidigt preciseras ett »status-quo-alternativ», dvs den organisation av regementen som nu gäller; detta alternativ tjänar som riktpunkt vid en bedömning av det alternativa systemets för- och nackdelar – ett eventuellt beslut antages sålunda bestå av ett val mellan de båda alternativen. I avsnitt C finns också en kort diskussion om vissa beräkningstekniska principproblem. Avsnitt D beskriver beräkningarnas uppläggning mera i detalj, medan avsnitt E presenterar resultaten och kommenterar dem. Det kan förutskickas att de indicerar ett ringa försteg för »status-quo-alternativet» gentemot det så kallade »omläggningsalternativet». Det kan emellertid inte nog betonas att kalkylen endast skall ses som ett schematiskt räkneexempel. Man måste tolka resultaten med allra största försiktighet. Av diskussionen kommer emellertid att framgå att det ligger inom möjligheternas gräns att förfina uppskattningarna. Det bör annars framhållas att det faktum att beräkningar är behäftade med osäkerhetsmarginaler aldrig *i och för sig* kan diskvalificera dem i en situation (som den som beskrivs här) där ett beslut är nödvändigt.⁴ De kan diskvalificeras endast av *bättre* kalkyler, som slår ut dem i fråga om tillförlitlighet.

B. Förekomsten av stordriftsfördelar vid regementena

Verksamheten vid regementena har alltså som mål att ge de värnpliktiga och befälet viss utbildning och träning, att möjliggöra kuffförsvaret och att handha en viss del av mobiliseringsorganisationen, vartill kommer diverse andra uppgifter av kvantitativt sett obetydligt omfång. En bakgrundsförutsättning är allmän värnplikt. Värnpliktsutbildningstidens längd kan emellertid knappast anses bestämd på samma sätt som själva värnpliktsprincipen: syftet måste nämligen vara att ge en utbildning av viss given kvalitet, vilket synes kunna åstadkommas under utbildningstider av något varierande längd under förutsättning att pedagogiska metoder och annat ges alternativa utformningar.

Det är nu möjligt att verksamhet i större skala vid regementena skulle ge stordriftsfördelar. Fördelarna skulle kunna hänföras dels till målsidan, dels till kost-

³ Med stordriftsfördelar menas då närmast att driften är ineffektiv i alltför liten skala. Däremot är det möjligt att när viss — ganska avsevärd — storlek uppnåtts, det inte skulle löna sig att gå ännu längre i stordrift.

⁴ Det är ju aldrig självklart att ett existerande system skall bibehållas. Medvetet eller omedvetet fattar man beslut om dess fortbestånd.

nadssidan. Uppfylls, vid given kostnadsram och given utbildningstid, utbildningsverksamhetens *mål* bättre eller sämre om den drivs i större skala? Blir *kostnaderna*, vid given målsättning för utbildningen och given utbildningstid, mindre eller större om verksamheten bedrivs i större skala? Motsvarande frågor kan ställas för kuppförsvaret och mobiliseringsorganisation. I dessa senare fall synes det dock tämligen givet att nackdelarna med stordrift uppväger fördelarna, eftersom stordrift nödvändigtvis är förenad med koncentration till färre orter – något som bör ge en tendens till försämrade effektivitet när det gäller dessa aktiviteter.

Nedan följer, utan varje anspråk på fullständighet och på systematik, en lista över olika tänkbara fördelar och nackdelar av stordrift. Det bör i och för sig ligga inom möjligheternas gräns att numeriskt beräkna storleken av dylika skaleffekter. Det skulle dock kräva ett mycket omfattande och detaljerat bokföringsmaterial av ett slag som icke tillhandahålls genom nu praktiserade bokföringsmetoder. Därtill skulle komma en ganska betydande insats av modelltekniskt och statistiskt arbete.

I) *Blir utbildningens effekt bättre eller sämre om den drivs i större skala?*

a. Övningarna kan bedrivas i större skala och därmed troligen göras mera realistiska. Bl a kan hela brigader uppställas och övas inom varje storregemente. Detta synes ge ett tillskott till utbildningens effekt.

b. Personalstaben på varje regemente blir större och kan därigenom få ett större inslag av specialister på olika områden. Detta bör kunna effektivisera utbildningen något. (Betr eventuella rekryteringssvårigheter, se nedan.)

c. Utrustning av stort pedagogiskt värde kan anskaffas i stället för billigare, mindre effektiv utrustning. Hit hör avancerade vapen, specialfordon, simulatorer, intern TV, overhead-projektorer m m.

d. Specialutbildning som gäller en mycket liten andel av de värnpliktiga kan ordnas lättare vid drift i större skala.

e. Att regementena blir större betyder att transportererna *inom* dem blir mera tidsödande och att friktioner kan uppstå. Detta är en *negativ* effekt av drift i större skala. Som nämnts tidigare förutsätts dock att drift i större skala åtföljs av utflyttning till stora samlade övningsområden på landsbygd, varför de nackdelar som nu finns genom att transport måste ske mellan kasernområde och ofta tämligen långt bort liggande övningsområden och skjutfält försvinner.

f. De värnpliktigas trivsel kan påverkas negativt genom att större regementen måste förläggas på längre avstånd från städer; detta är självfallet en nackdel i och för sig, men den kan därtill möjligen bidra till sämre utbildningsresultat, alltså en *negativ* effekt. Å andra sidan kanske de värnpliktiga arbetar med större entusiasm om utbildningsorganisation och förläggningar är mera moderna; denna effekt stärks om värnpliktstiden kan förkortas.

II) *Fullgör regementena sina kuppförvars- och mobiliseringsuppgifter bättre eller sämre om verksamheten drivs i större skala?*

a. Kuppförsvaret försämrats genom att det lokaliseras till färre orter. Detta kan motverkas av att kuppförsvaret får en högre kvalitet på var och en av det fåtal orter där det nu förekommer än på de tidigare regementena.

b. Även mobiliseringsorganisationens effektivitet är beroende av geografisk utspridning. Effekten av den av stordriften nödvändiggjorda koncentrationen är alltså även i detta fall negativ.

III) *Blir kostnaderna för en given utbildningsstandard större eller mindre om verksamheten drivs i större skala?*

a. Vissa fasta kostnader spills ut över större utbildningskvantitet, t ex kostnader för administration, sjukvård, mathållning, verkstäder, viss utrustning m m.

b. Regementsområdena blir större med dyrare transporter till följd. (Jfr punkt I e. ovan).

c. Eftersom större regementen måste förläggas till mindre attraktiva orter kan möjligheterna att rekrytera personal vid givet löneläge försämrats. Det måste antas att rekryteringsmöjligheterna kan förbättras av lönehöjningar, vilka då kommer in som en extra kostnadspost vid drift i större skala.

d. Om regementena slås samman till större enheter blir den befintliga materielen mera koncentrerad, varför risken att den skall förstöras vid angrepp blir större. Stordrift måste därför åtföljas av ett extra materielinnehav, som kan kompensera denna risk.

e. Större resekostnader och längre restider för de värnpliktiga.

Sammanfattningsvis kan sägas att det förefaller rimligt att antaga att vissa smärre stordriftsfördelar föreligger. Självfallet är denna slutsats inte stort mer än en gissning.

C. Utformningen av de båda alternativen. Något om principerna för kalkylerna

Som redan omtalats är det fråga om att göra en jämförelse mellan två alternativ, vilka givits benämningarna »status-quo-alternativet» och »omläggningsalternativet». Jämförelsen avser de totala samhällsekonomiska kostnaderna under perioden 1970–2000 för vart och ett av de båda alternativen, vilka utformats på ett sådant sätt att de ger jämbördig standard i fråga om utbildning, kufförsvar m m. Här skall nu först redogöras för de båda alternativen innebörd något mera i detalj, och vidare skall vissa beräkningstekniska problem tas upp, bli skälet till att kalkylerna sträcker sig fram till år 2000.

I båda alternativen förutsätts ett allmänt värnpliktssystem, innebärande att armén årligen skall ge en kontingent om 40 000 man dess första utbildning och därutöver ge befälsutbildning och anordna repetitionsövningar efter givet mönster. Utbildningens kvalitet antas bestämd; däremot kan utbildningstiden som nämnts varieras – i omläggningens alternativet kalkyleras av olika skäl med en femprocentig nedskärning.

Status-quo-alternativet innebär att nuvarande ca 45 regementen bibehålls med sin nuvarande belägenhet. Viss ringa utökning av markarealen förutsätts dock ske. Det faktum att det nuvarande antalet regementen och deras nuvarande belägenhet bibehålles behöver dock inte utesluta smärre omläggningar under den studerade, ganska långa perioden 1970–2000. Med »nuvarande förhållanden» avses i princip förhållandena vid ingången av år 1970, men för enkelhetens skull antas förhållandena vid denna tidpunkt ungefär överensstämma med de förhållanden som är aktuella i dag (åren 1964–66).⁵

Omläggningens alternativet avses innebära ungefär följande. De nuvarande regementena slås samman till ett betydligt färre antal, förslagsvis ett regemente per milo, (d v s sex stycken).¹ Varje storregemente består då av en blandning av olika truppslag. De förläggas till ren landsbygdsmark på lämpligt avstånd från en stad

⁵ En faktor som verkar särskilt störande på detta antagande är flyttningen av Svea livgarde från Solna till Upplands Bro. Kalkylerna är i princip gjorda under antagande att Svea livgarde ligger kvar på sin gamla plats. De är dock inte så noggranna att de nämnvärt påverkas av vilket antagande som görs på denna punkt. Mycket talar för att det är ett lämpligt förfaringsätt att bortse från Svea livgardes förflyttning. Bl a är det inte säkert att den typ av omorganisation som flyttningen av Svea livgarde representerar är lämplig. Ett tänkbart alternativ hade ju varit att i stället ta ett första steg i en successiv övergång mot omläggningens alternativet.

¹ Särskilda arrangemang kan bli nödvändiga för Gotlands militärkommando.

eller större ort – förslagsvis ca två mil från en ort med högst 5 000 invånare. Den areal varje storregemente förfogar över synes böra vara av storleksordningen 12 000 ha, d v s 120 km², alltså $\frac{1}{6}$ av nuvarande totalareal. (Som jämförelse kan nämnas att de stora övningsområdena och skjutfälten vid Revingehed, Prästtomta och Villingsberg består av 41, 64 resp 79 km².) Det område som väljs skall uppfylla förutsättningen att vara lämpligt som övningsområde och skjutfält, men inte särskilt brukbart för andra ändamål (t ex rekreation). I görligaste mån bör storregementena också placeras på ett strategiskt lämpligt sätt. Ett utvidgat Prästtomtafält skulle möjligen kunna fungera som plats för Östra milos storregemente. Vad övre Norrlands milo angår finns det dock mycket som talar för en bibehållen förläggning i anslutning till Boden, trots att detta är »stadsmiljö».

Bostäder för den fast anställda personalen kan i viss, ytterst begränsad utsträckning anordnas i anslutning till regementet. I princip bör emellertid bebyggelseplaneringen vara strängt inriktad på att hindra uppkomsten av ett samhälle i regementenas omedelbara närhet. I stället bör närmaste tätort byggas ut och kommunikationslederna dit ordnas. Avstånd på ca två mil kan ju lätt tillryggaläggas dagligen om kommunikationsmöjligheterna är goda.

Varje storregemente kommer alltså att omfatta 6–7 000 värnpliktiga. Förläggningsfrågan stöter uppenbarligen inte på större problem; universitetsorterna har studentbostadsområden som klarar jämförbara inkvarteringsbehov trots att bostadsstandarden där är högre och mera utrymmeskrävande. Stor vikt måste naturligtvis läggas vid att regementena blir väl planlagda, så att de interna kommunikationerna fungerar smidigt.

Eftersom kalkylerna för omläggningsalternativet lika väl som för status-quoalternativet avser perioden 1970–2000 görs i princip det ganska verklighetsfrämmande antagandet att omläggningen sker i ett svep vid ingången av år 1970. I praktiken måste en omläggning emellertid utsträckas över en följd av år. Det hade varit fullt möjligt att studera också alternativ som innebar successiva omläggningar i olika takt, men för enkelhetens skull har det inte skett. Frågeställningen har i stället snarast varit följande: vilken är den riktning i vilken regementsorganisationen skall utvecklas för att bästa effektivitet skall uppnås? Om status-quoalternativet är effektivast lappar man på det undan för undan och ersätter gammalt med nytt, om omläggningsalternativet är effektivast skall varje åtgärd innebära ett steg mot detta.

Eftersom de båda alternativen ger samma årliga effekter i fråga om utbildning, kuffförsvär, etc är det kostnadsdifferensen som avgör vilket av dem som skall väljas. Då regementen är varaktiga anläggningar är det tydligt att man inte kan nöja sig med att studera kostnaderna under en kortare period. Men hur långt fram i tiden skall kalkylen sträcka sig? Det reella problemet gäller dock inte i första hand hur många år själva kalkylen skall täcka. Det gäller snarare hur pass varaktiga regementsanläggningarna skall göras; har man bestämt detta kan det falla sig ganska naturligt att göra en kostnadskalkyl för ungefär lika lång period som varaktigheten. Vill vi ta hänsyn till framtida generationer och förse dem med förhållandevis omfattande utrustning, bör regementen likaväl som andra anläggningar göras mycket hållbara. Vill vi inte det, eller är osäkerheten om framtiden betydande, så att vi inte vet om den utrustning vi skaffar oss i dag är användbar i framtiden, är det berättigat att göra anläggningarna mindre hållbara; det förutsätts då självfallet att anskaffnings- och driftskostnader blir mindre i motsvarande

⁶ Om man är osäker om framtiden men inte finner anledning att för den skull göra investeringsalternativ som medger mångsidigare användningsmöjligheter ett extra plus (jfr diskussionen om hänsynstagande till osäkerhet i kapitel IV, avsnitt C). Det är möjligt, men ingalunda säkert, att status-quoalternativet ligger något bättre till än omläggningsalternativet i fråga om sådana anpassningsmöjligheter.

mån.⁶ Det finns ingen metod som objektivt fastslår att den ena eller den andra lösningen på detta problem är den riktiga; det tillhör i själva verket den ekonomiska teorins svåraste stötestenar. I praktiken måste frågan avgöras mer eller mindre skönsmässigt. Det visar sig, att byggnader i Sverige lika väl som i andra liknande länder av tradition görs mycket varaktiga. Detta är inte platsen att spekulera över orsaken härtill. Kanske avslöjar det en allmän önskan att ta ganska stor hänsyn till framtida behov, kanske är det bara att erfarenheten visar att byggnader är flexibla föremål som lätt kan anpassas till en mångfald olika användningar, även sådana som byggherren inte kunnat förutse. Huvudsaken är emellertid att byggnadstekniken på grund av denna tradition förefaller ha utvecklats därhän, att byggnader av gängse varaktighet är förhållandevis billiga att uppföra och underhålla. Det synes därför rimligt att tänka sig dylik gängse varaktighet även för regementsbyggnader, låt vara att osäkerheten om framtida användbarhet måste vara något större för dem än för åtskilliga andra byggnader. Detta för med sig att kostnadskalkylen bör sträcka sig ganska långt fram i tiden. Eftersom omläggningens alternativets byggnader uppförs 1970, och avskrivningsperioden n är 40 år, kunde det finnas skäl att låta kalkylen sträcka sig fram till år 2010. För status-quo-alternativet finns dock ingen naturlig gräns av motsvarande slag. Det har befunnits lämpligt – det har i själva verket redan framgått av diskussionen i det föregående – att sätta gränsen vid år 2000, närmare bestämt vid utgången av detta år. Avskrivningsperioden har i överensstämmelse med nuvarande praxis satts till 40 år. Vid utgången av år 2000 finns därför ett bestånd av icke avskrivna byggnader. Detta »terminalbestånd» tas med som en positiv post, en »negativ kostnad», i kalkylen. Det visar sig att posten är av jämförelsevis liten storlek för båda alternativen.

Hänsynstagandet till framtiden aktualiseras inte bara i samband med valet av »tidshorisont». De kostnader som uppstår för båda alternativen uppkommer årligen under hela perioden 1970–2000, och det är självfallet inte likgiltigt hur de fördelar sig över perioden. Varje kostnadspost svarar mot resurser, som, om de används för andra produktiva ändamål, skulle växa i storlek över tiden. Man vet ju att investeringar brukar inte bara ge tillbaka vad de kostat utan därtill en avkastning. Två nominellt lika stora kostnader som uppkommer under olika år utgör därför inte två lika stora reella kostnader i en meningsfylld jämförelse. Den av de båda posterna som infaller sist i tiden måste nämligen diskonteras till ett belopp, som, om det var tillgängligt vid den första av de båda tidpunkterna, skulle tillväxa till det givna nominella beloppet om det i stället investerades på ett alternativt sätt. (Eller den tidigare kostnadsposten förstoras på ett sätt som motsvarar alternativt resurstillväxt till den senare tidpunkten.) Med andra ord, för att göra de olika kostnadsposterna jämförbara måste de transformeras till samtida resursmått, lämpligen genom diskontering till »nuvärdet» avseende år 1970. För varje alternativ erhålls då ett mått på den mängd av produktiva resurser mätta i termer av 1970 års produktion (eller »samhällsvälstånd»), som respektive alternativ tar i anspråk.⁷

Valet av diskonteringsprocentsats – kalkylräntesats – erbjuder stora problem, som varit föremål för omfattande diskussion.⁸ Som framgår av det just sagda är procentsatsens storlek beroende bl a av avkastningen av lönsamma investeringar. Lika viktig är emellertid frågan hur individerna väger framtida konsumtionsmöjligheter mot nutida. Vidare gäller att ju större osäkerhet som är förknippad med verksamheten i fråga, d v s ju större sannolikheten är för att de framtida

⁷ Relationen mellan de båda totalkostnadssummorna skulle bli densamma om ett annat år än 1970 hade valts som »basår».

⁸ Se t ex A R Prest — R Turvey. »Cost-Benefit Analysis: A Survey», *The Economic Journal*, December 1965.

kostnaderna och intäkterna utsätts för oförutsedda störningar, desto större bör diskonterings-satsen vara.⁹ I och för sig kan man tänka sig att tillämpa olika diskonterings-satser för olika delar av perioden 1970–2000. I det följande har sköns-mässigt fem procent använts som en rimlig kalkylräntesats, tillämpad på varje enskilt år under hela den studerade perioden.

Med hänsyn till att det är reella, samhällsekonomiska kostnader, som avses är de nominella kostnaderna i framtida penningvärden utan direkt intresse. Det är för övrigt omöjligt att förutsäga den framtida prisutvecklingen. Det penningvärde, vari de olika storheterna i de följande kalkylerna är uttryckta, är ungefär 1965 års penningvärde.¹

D. Beskrivning av beräkningarna

De olika kostnadsposterna skall nu beskrivas var och en för sig och beräknings-metoderna anges. En sammanställning av resultaten sker i avsnitt E.

a. Löpande utbildningskostnader

Här avses alla kostnader för utbildningen utom de kostnader som hänför sig till utnyttjande av mark och byggnader och de kostnader som uppstår på grund av att de värnpliktigas arbete utnyttjas i en utsträckning som inte motsvaras av den faktiska ersättningen. Totalsumman torde för arméns hela värnpliktskontingent med nuvarande utbildningssystem kunna uppskattas till i runt tal 450 miljoner kronor per år.² För status-quo-alternativet antages att de årliga kostnaderna av detta slag har denna storlek ända fram till år 2000. Liksom i andra sammanhang bortses, som nyss nämnts, från ändringar av den allmänna prisnivån. Däremot kan man inte utan vidare bortse från att löner till lärarpersonal m fl även i frånvaro av inflation måste stiga; denna stegring antages för enkelhetens skull kompenseras av en fortskridande rationalisering av utbildningen, d v s personalens produktivitet stiger i takt med reallönestegringen. Vidare innebär antagandet att årskontingenten förutsätts vara oförändrad till sin storlek, vilket torde innebära en viss under-skattning.

Motsvarande antaganden görs för omlägningsalternativet. På grund av de stordriftsfördelar som uppkommer i detta alternativ kan man dock inte utan vidare räkna med en årlig löpande utbildningskostnad om 450 miljoner kronor. Antag att huvudparten av stordriftsfördelarna tas ut i form av en förkortning av värnplikts-tiden, förslagsvis med fem procent. Kostnaderna minskar alltså härigenom i och för sig med lika många procent. Därutöver kan man räkna med ytterligare vissa rationaliseringsvinster. Att märka är också att de anförda utbildningskostnaderna kan förutsättas inkludera vissa kostnader som i själva verket avser kuppförsvaret och mobiliseringsorganisation. I omlägningsalternativet planeras dessa aktiviteter bli bedrivna helt självständigt; härigenom uppstår en ytterligare besparing.

Å andra sidan kanske en förflyttning av regementena till en miljö som antagligen

⁹ Som framgått är det aktuellt att diskontera endast kostnadsposterna. »Intäkterna» utgörs av en serie årliga utbildningselement, kuppförsvartjänster m m, vilka är exakt lika i de båda alternativen. De risker som är förknippade med intäkterna synes likaså vara exakt desamma i båda fallen, varför det inte finns skäl att tänka sig någon form av diskontering även av intäkterna.

¹ En ändring av penningvärdet behöver inte innebära att alla priser ändras på samma sätt. Detta skulle kunna tänkas få effekter av viss betydelse för beräkningarna; ingen hänsyn tages härtill.

² Lös beräkning med ledning av uppgifterna i *Värnplikten* (SOU 1965: 68), sid 103–105, 199 ff.

är mindre tilldragande än den nuvarande medför vissa svårigheter att rekrytera personal, såvida inte lönekomensation ges. Storleken av denna komensation beror av vederbörande personalgruppers värderingar och av »miljövärdet» hos de nya förlägningsorterna. Båda faktorerna är svåra att bedöma. För enkelhetens skull kan man antaga att lönehöjningen blir av sådan storlek att totala stordriftsfördelen endast kommer att utgöra ca fem procent, d v s att de löpande utbildningskostnaderna uppgår till ca 425 miljoner kronor per år.

b. Kostnaden för de värnpliktigas arbetsinsats

I kapitel III visades att statsbudgeten år 1964/65 redovisar endast ca 40 procent av den sanna kostnaden för de värnpliktigas arbetsinsats. Per värnpliktig skulle den sanna kostnaden vara ca 18 000 kronor år 1964/65. Till 1970 kan den väntas ha stigit reellt sett med ca tre procent per år och uppgå till ungefär 21 000 kronor. Naturaförmåner och kontantersättning kan inte antagas stiga nämnvärt under denna period i reala termer. Den oredovisade alternativkostnaden per värnpliktig skulle därför 1970 uppgå till 13 800 kronor per år. Antalet månår fullgjorda av värnpliktiga inom armén kan uppskattas till ca 44 500;³ ej redovisad alternativkostnad för värnpliktiga skulle därför med nuvarande system uppgå till ca 600 miljoner kronor år 1970.

I omlägningsalternativet förkortas utbildningstiden med fem procent. Den ej redovisade alternativkostnaden för detta alternativ sjunker därför till ca 570 miljoner kronor år 1970. Att märka är att omlägningsalternativet måste antagas medföra att de värnpliktigas bostadsstandard höjs. Det synes nämligen föga troligt att ett ersättande av nuvarande kaserner med en ny uppsättning skulle ske utan en sådan höjning. Det påverkar dock inte kostnaden per värnpliktig; det innebär bara att den extra alternativkostnaden minskar på bekostnad av en exakt motsvarande ökning av byggnadshyrorna (d v s av naturaförmånerna). Det kan t ex antagas att bostadsstandarden höjs på ett sätt som motsvarar 50 kronor i extra hyra per månad och värnpliktig; detta ger 27 miljoner kronor per år totalt. Alternativkostnaden år 1970 blir därför 543 miljoner kronor; ett särskilt tillägg om 27 miljoner kronor görs i gengäld till kostnaderna för byggnadsutnyttjande.

Kalkylen av alternativkostnaden har gällt 1970. I detta fall kan det inte antagas att kostnaden, räknad i fast penningvärde, står sig till år 2000. Reallönen måste nämligen förutsättas stiga; liksom för den anställda personalen kan man antaga att stegringen uppgår till totalt tre procent per år. Den del som kommer på de värnpliktigas naturaförmåner visar sannolikt en lägre standardhöjning. Det är därför rimligt att räkna med en högre stegringsstakt än 3 procent för den del som kommer på den icke redovisade alternativkostnaden; förslagsvis 3,5 procent.

c. Kufförsvär

Status-quo-alternativet innebär att samtliga regementsorter – 31 stycken – automatiskt har en kufförsvärsorganisation av viss kvalitet. Omlägningsalternativet innebär att ett kufförsvär inom armé-regementenas ram kan anordnas på blott sex orter. (Dessa orter kan möjligen bli något sämre belägna ur kufförsvärsynpunkt än de nuvarande – motsatsen är dock även tänkbar.) I kostnaderna för omläggningen måste därför inräknas kostnaderna för en speciell kufförsvärsorganisation som ersätter den nu befintliga.

Antag att särskilt kufförsvär måste anordnas på 24 orter för att jämbördighet med nuvarande system skall kunna uppnås. Det är svårt att yttra sig om vilket utseende och vilket omfång den nya kufförsvärsorganisationen skall ha i övrigt

³ Beräknat med ledning av uppgifter i *Värnplikten*.

för att vara jämbördig med den nuvarande. Det kan inte uteslutas att den nuvarande organisationen är av mycket dålig kvalitet. Den ger kanske ett kufförsvär av god standard endast måndag till fredag, vissa delar av året inte alls – begränsningar som är desto allvarigare som en potentiell fiende måste vara medveten om den. Om man anordnar ett alternativt kufförsvär av följande utseende synes man vara på den säkra sidan, sannolikt med god marginal: På var och en av de 24 orterna stationeras 200 man fast anställd personal. Av dessa kan ständigt ca $\frac{1}{3}$ ha samma beredskap som en modern stadsbrandkår, ytterligare minst $\frac{1}{3}$ ha tämligen god beredskap. De förses med lämpliga vapen och lämpliga transportmedel (eventuellt helikoptrar).

Kostnaden för ett sådant kufförsvär kan uppskattas på följande sätt. Lönen (inkl pension o d) kan för 1970 beräknas till 20 000 kronor per person och år. Möjligen kan detta vara i underkant; å andra sidan borde man kunna räkna med att styrkan under sin långa väntetid sysslar med andra uppgifter av en natur som inte inkräktar på kufförsväret, vilket medför en intäktspost. Lönekostnaden blir därför totalt 96 miljoner kronor år 1970. Den stiger med tre procent per år i takt med reallönestegringen. Övriga kostnader – lokaler, vapen, omkostnader, etc – kan för enkelhetens skull också antagas uppgå till 96 miljoner kronor; i detta fall sker självfallet ingen årlig ökning.

d. Mobiliseringsorganisation

Omläggningen måste också åtföljas av uppbyggandet av en mobiliseringsorganisation som ersätter den som ingår i de nuvarande regementena. (Det kan i detta sammanhang nämnas att en del av mobiliseringsorganisationen för närvarande ligger på försvarsområdesmyndigheterna; detta kanske innebär en ineffektiv uppsplittring som det under alla omständigheter skulle vara lönande att ändra.) Endast en mycket grov kalkyl kan göras. Antag att mobiliseringsorganisationen nu måste upprättas på 40 ställen; den årliga kostnaden kan kanske uppgå till 1 miljon kronor per plats, d v s totalt 40 miljoner kronor per år (för enkelhetens skull förutsätts oförändrat belopp fram till år 2000).

e. Kompensation för ökad risk för förstöring av materiel

Den materiel som används i utbildningen måste antagas komma att användas även under krig. Omläggningen innebär att erforderlig materiel nu kommer att vara samlad på 6 platser i stället för på ca 45. Risken för förstöring av materiel i händelse av plötsligt anfall är därför större. (Varje nytt regemente täcker självfallet en betydligt större yta än ett gammalt, varför materielen kan spridas inom regementet på ett effektivare sätt än som nu är fallet; en ökad spridning innebär dock dyrbarare transporter inom regementena.) På denna punkt är det självfallet särskilt svårt att göra en tillförlitlig kalkyl. Risken för förstörelse beror nämligen bl a av bredden av den aggression som kan tänkas vara aktuell. Ett utspridande av materiel på fler platser kan ju för fiendens del kompenseras av en bredare insats – risken för materielförstöring blir med detta resonemang beroende av fiendens beteende när han finner att anfallskostnaderna blir större.

Som en ren gissning har räknats med extra kostnader om 25 miljoner kronor per år för den ytterligare materiel som måste finnas för att kompensera den större risken.

f. Markkostnader

Beträffande de problem som uppkommer i samband med beräkningen av markkostnaderna kan hänvisas till diskussionen i kapitel III, avsnitt C. Här skall bara

tilläggas att det synes rimligt att tänka sig att markens värde, i meningen det värde den skulle ha i bästa alternativa användning, inte förblir konstant under hela perioden 1970–2000. (Från värdeändringar som är parallella med ändringar i penningvärdet bortses.) För det första kan man tänka sig att det faktum att den totala tillgången på mark i landet är given, medan tillgången på övriga faktorer – arbetskraft och kapital – ökar, medför att markens avkastning undan för undan stiger, vilket innebär en ökning av markvärdet på bekostnad av värdet av beståndet av de andra faktorerna.⁴ Denna effekt kan dock antagas vara negligerbar – den överflyglas säkerligen av den effekt i den ena eller den andra riktningen som uppkommer genom att teknikens framsteg och ändringar i efterfrågans sammansättning relativt sett kan vara inriktade antingen mot eller bort från markutnyttjande. Av större betydelse är då att knappheten på välbelägen *stadsmark* kan öka på grund av städernas expansion. Det är ju uppenbart att förstadsmark inte är fullgod ersättning för citymark, utkantsmark inte fullgod ersättning för förstadsmark, o s v; med städernas expansion måste därför nuvarande citymark, förstadsmark och utkantsmark undan för undan stiga i värde. Armén förfogar över åtskillig sådan mark (andelen citymark torde dock vara obetydlig). Att den i många fall kan vara mycket värdefull är obestridligt.⁵

Med ökad urbanisering kan stadsmarken alltså beräknas fortsätta att öka i värde. Gissningsvis kan antagas att den årliga ökningen genomsnittligt kommer att vara tre procent. (Härtill kommer markvärdesstegringar som uppkommer genom inflation, vilka alltså ej är aktuella.)

Vad landsbygdsmarken beträffar kan den knappast antagas stiga i värde. Det värde som uppkommer genom jordbruksdrift kan minska något; skogsbruksdriften kan möjligen medföra någon liten ökning på sina håll. Även stegrad efterfrågan på mark för fritidsändamål kan medföra någon ökning. Det är självfallet tänkbart att vad som *nu* klassificeras som landsbygdsmark år 2000 ibland måste klassificeras som stadsmark, antingen på grund av expansion av nuvarande städer eller genom uppkomsten av nya stadssamhällen. Det förra synes knappast vara aktuellt i varje fall för skjutfält o d områden. Det senare *kan* vara aktuellt för den mark som utnyttjas för de nya »storregementena». Planeringen av dessa regementen bör dock – som nämnts – förutsättas ske så, att endast mark långt från existerande samhällen utnyttjas och att annan bebyggelse än den som avser regementet förhindras inom en bred räjong kring anläggningen.

Det synes knappast vara riktigt att för status-quo-alternativet räkna med att den mark som fanns den 30 juni 1964 skulle vara tillräcklig för de behov som uppstår under perioden 1970–2000. I själva verket har viss nyansskaffning redan hunnit ske efter nämnda dag. Man kan räkna med ett tillskott (i förhållande till 30 juni 1964) om förslagsvis 20 procent fr o m 1970, fördelad på stadsmark och landsbygdsmark ungefär som redan befintlig mark.

Om man räknar med ett markvärde om 10 kronor per m² för stadsmark och 50 öre per m² för landsbygdsmark år 1970 – jfr kapitel III, avsnitt C – skulle totala markvärdet för status-quo-alternativet bli 1 915 miljoner kronor, varav 1 560 på stadsmark. Stadsmarken stiger sedan i värde med tre procent per år, enligt de gjorda antagandena. Arrendet uppgår förslagsvis till fem procent av årets markvärde; det synes lämpligt att tillämpa kalkylräntesatsen även här.

Den areal som behövs i status-quo-alternativet är 86 000 ha. I omlägningsalternativet kan marken utnyttjas effektivare; det kan antagas att nuvarande areal,

⁴ Detta är i själva verket en av nationalekonomins klassiska hypoteser.

⁵ Järvafältet var, innan det avyttrades, ett slående exempel. Ett annat bra exempel torde arméns mark i Linköping vara. Tre regementen ligger i stadens ytterområden; ett av dem (T 1) helt nära stadscentrum. Staden har expanderat snabbt, men bl a på grund av regementenas markinnehav har stadskroppen blivit onormalt uttänjd i riktningen nordväst—sydost. (Jfr L Améen, *Stadsbebyggelse och domänstruktur*, Lund 1964, s 75). Expansionen måste rimligtvis ha åtföljts av en kraftig stegring av värdet av regementenas mark.

ca 72 000 ha, är tillräcklig. Allt utgörs av landsbygdsmark och har därför ett värde av 360 miljoner kronor år 1970. Någon värdestegring antages sedan ej ske.

g. Byggnadskostnader

Även i fråga om byggnadskostnaderna kan hänvisas till diskussionen i kapitel III. Där nämndes bl a att det bokförda värdet av arméns fastigheter den 30 juni 1964 var 732 miljoner kronor. Det efter nedskrivning kvarstående fastighetsvärdet var 162 miljoner kronor. Det påpekades att detta antagligen var en underskattning. För enkelhetens skull bortses här från denna möjlighet. Vidare skall här antagas att de nu tillämpade avskrivningsmetoderna är de samhällsekonomiskt riktiga.

I status-quo-alternativet får man räkna med följande olika kostnader för byggnadsnyttjande:

1 1,25 procent årlig nedskrivning av vid ingången av år 1970 befintligt, bokfört fastighetsvärde, till dess fastigheterna är helt nedskrivna.

2 50 procent omedelbar nedskrivning av värdet av de byggnader som måste uppföras som ersättning för äldre byggnader (i praktiken sker ofta i stället en radikal ombyggnad av äldre fastigheter). Det antages alltså att inga byggnader är att hänföra till befästningar, vilka brukar avskrivs helt vid uppförandet.

3 1,25 procent årlig nedskrivning av värdet av dessa nybyggda fastigheter.

4 5 procent räntekostnader årligen på bundet kapital, d v s på ej avskrivet byggnadsvärde; även här tillämpas sålunda lämpligen kalkylräntesatsen.

5 Kostnader för löpande reparationer o d, uppgående till förslagsvis 1 procent av återanskaffningsvärdet årligen.

I omläggningalternativet blir kostnaderna följande:

6 Initial avskrivning av mellanskillnaden mellan det återstående värdet av vid ingången av år 1970 befintliga byggnader, vilka kommer att övergå till annan användning (i regel sannolikt rivnas) och det belopp en försäljning av byggnaderna kan inbringa; detta belopp kan för enkelhetens skull antagas vara = 0, d v s byggnaderna antages kunna säljas för 162 miljoner kronor.

7 50 procent omedelbar nedskrivning av anskaffningsvärdet av de byggnader som uppförs »vid ingången av år 1970» (i praktiken under en följd av år) på de nya områdena.

8 1,25 procent årlig nedskrivning av värdena av dessa byggnader efter 1970.

9 5 procent ränta på bundet kapital; jfr punkt 4.

10 Reparationskostnad om 1 procent av återanskaffningsvärdet; jfr punkt 5.

Beträffande beräkningen av posterna kan följande anföras:

1 Det vore inte riktigt att räkna med 1,25 procent avskrivning årligen av värdet 732 miljoner kronor ända fram till år 2000, eftersom flertalet av de ifrågavarande byggnaderna kan antagas vara helt avskrivna före år 2000. (Talet 732 gäller egentligen år 1964 och utgör därför i själva verket en approximation för år 1970.) Utan närmare uppgifter om hur stora de årliga tillskott varit som byggt upp det bestånd av byggnader som representeras av beloppet 732 miljoner kronor, är det omöjligt att mera exakt beräkna det årliga avskrivningsbeloppet. Det är känt att 162 miljoner kronor återstår att skriva av; det är också känt att ju längre fram i tiden avskrivningarna sker, desto mera dämpas deras nuvärde ner på grund av diskonteringen. Det synes rimligt att tänka sig ett nuvärde år 1970 om förslagsvis 100 miljoner kronor.

2 Fr o m år 1970 måste nya byggnader uppföras som ersätter helt nedskrivna äldre byggnader. I praktiken gör man ofta radikala ombyggnader av befintliga byggnader. Med ledning av aktuella siffror synes man kunna räkna med en årlig

byggnadskostnad om ca 40 miljoner kronor för detta ändamål. Härav avskrivs 20 miljoner kronor omedelbart.

4 Av de skäl som nämnts under punkt 1 är det omöjligt att exakt beräkna hur mycket av det vid ingången av år 1970 befintliga kvarstående kapitalet som skrivs av under vart och ett av de påföljande åren. Första året blir räntan $0,05 \times 162 = 8,1$ miljoner kronor; därefter sjunker beloppet årligen på ett sätt som inte går att bestämma exakt utan genomgång av detaljerade bokföringsuppgifter. Därtill kommer diskonteringen, som dämpar ned framtida belopp då de anges i form av nuvärde. Skönsvis kan det diskonterade totala räntebelopp som hänför sig till år 1970 befintligt byggnadsbestånd, beräknas till 50 miljoner kronor. Härtill kommer sedan räntekostnader som hänför sig till byggnader uppförda fr o m år 1970. För att denna kostnad skall kunna anges måste kvarstående byggnadsvärde under vart och ett av åren under perioden beräknas. De gjorda antagandena möjliggör en sådan beräkning.

5 Återanskaffningsvärdet av 1970 års byggnadsbestånd måste ligga betydligt över det historiska anskaffningsvärdet. Det senare värdet överstiger 732 miljoner kronor med värdet av de eventuella byggnader som är fullt avskrivna, men som alltså utnyttjas. Som en grov gissning i brist på annan information kan man räkna med dubbla värdet av 732 miljoner kronor, alltså 1 464 miljoner kronor. Detta anger också återanskaffningsvärdet för varje år fram till år 2000, eftersom nedslitna byggnader ersätts med nya och byggnadsbeståndets kvalitet upprätthålls och eftersom prisnivån förutsätts vara stabil.

7 Det har nämnts under punkt 5 att återanskaffningsvärdet av nuvarande byggnader kan uppskattas till 1 464 miljoner kronor. Om regementena flyttar ut på landsbygden och koncentreras kan stordriftsfördelar medföra ett minskat byggnadsbehov, förslagsvis med 10 procent. Emellertid har det förutsatts att bostadsstandarden för de värnpliktiga skall höjas. Ovan räknades med ett tillskott till de värnpliktigas bostadsstandard motsvarande en totalhyra om 27 miljoner kronor per år. Om hyran i den kalkylen antages bestå av 5 procent ränta på nedlagt kapital, 2,5 procent avskrivningskostnad vid jämn avskrivning över 40 år, samt 2 procent i övriga omkostnader, erhålls ett byggnadsvärde om ca 284 miljoner kronor. Kostnaden för de byggnader som måste uppföras för de nya regementena »år 1970» blir alltså ca 1 600 miljoner kronor. Härav avskrivs 50 procent omedelbart.

9 För att beräkna räntekostnaden behövs här, liksom i förra fallet (jfr punkt 4), tal som anger återstående byggnadsvärde varje år under perioden 1970–2000. De gjorda antagandena möjliggör även här en sådan beräkning.

10 Återanskaffningsvärdet motsvarar det faktiska byggnadsvärdet, beräknat på sätt som diskuteras under punkt 7.

h. Terminalbestånd

Av punkterna 4 och 9 i föregående avsnitt framgår att värdet av år 2000 återstående byggnadsbestånd kan beräknas. Dess »nuvärde» år 1970 ingår bland kostnadsposterna med negativt förtecken, eftersom det är att betrakta som en »intäkt».

i. De värnpliktigas resor till hemorten

Vissa av kostnaderna för de värnpliktigas hemresor är inräknade bland de ovan diskuterade löpande kostnaderna, nämligen de reseersättningar som för närvarande förekommer. Därtill kommer kostnaderna för extra hemresor, som icke täcks av faktiska reseersättningar. De utgör självfallet en kostnad, även om de värnpliktiga själva får stå för den. Frågan är nu om dessa extra kostnader kan antagas ingå i alternativ ersättningen till de värnpliktiga, dvs om marknadslönen för de

värnpliktiga ovan sattes så högt att de värnpliktiga skulle kunna tänkas att frivilligt välja militärtjänst snarare än annan tjänst, trots bl a ev extra hemresekostnader. Inget bestämt kan sägas härom. Av betydelse är emellertid att hemreskostnaderna måste bli större i omlägningsalternativet än i status-quo-alternativet, eftersom restiderna genomsnittligt sett blir längre. Denna skillnad bör lämpligen uppträda i kalkylerna såsom en extra kostnad för omlägningsalternativet.

För enkelhetens skull redovisas alltså inga hemreskostnader alls för status-quo-alternativet, medan omlägningsalternativet belastas med hemreskostnader om förslagsvis ca 100 kronor pr värnpliktig och år, d v s i runt tal 5 miljoner kronor per år.

j. Extra kostnader för bostäder och kommunal service

I avsnitten H och J av kapitel III diskuterades ytterligare några typer av kostnader som försvarsverksamhet kan leda till. Flera av dessa kostnader befanns vara svår-mätbara; många av dem var kvalitativa eller av indirekt natur.

Här skall bara några ord sägas om kostnaderna för bostadsbyggen, kommunal service o d. Det har förutsatts att omlägningsalternativet genomförs »mjukt», d v s under en följd av år (för enkelhetens skull görs beräkningarna, som nämnts, på basis av »ögonblicklig» omläggning år 1970). Det innebär bl a att uppförandet av storregementenas byggnader torde kunna ske utan att byggnadspriserna på de aktuella orterna drivs upp nämnvärt. Självfallet förutsätts därvid också aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är emellertid av största vikt att notera att det inte bara är nya regementsbyggnader som skall uppföras. Personalen skall också förses med bostäder i en tätort på visst avstånd från regementet. Det torde knappast innebära ett större *totalt* bostadsbyggande i landet. Kan man undvika uppskrivning av byggnadskostnaderna på de aktuella orterna uppstår därför inga extra kostnader för bostäder i omlägningsalternativet, utöver dem som förekommer i status-quo-alternativet. Å andra sidan är byggnadsverksamheten särskilt ansträngd på flera av de orter som mister sina regementen. Nu lättar bostads-situationen där och det kan medföra en avdämpning av byggnadsverksamheten med åtföljande nedåtriktad tendens för byggnadskostnaderna. Härtill kommer sedan kommunala följdinvesteringar o d. Vad dessa angår är det möjligt att omlägningsalternativet kan leda till högre kostnader. Inget bestämt kan emellertid sägas härom utan ingående undersökningar. Å andra sidan ökar funktionsdugligheten hos flera av de nuvarande regementsorterna med sänkning av diverse kostnader till följd. Det synes dock otvivelaktigt att några av de nuvarande regements-orterna kan utsättas för svårigheter. Hit hör kanske Karlsborg, Sollefteå, Eksjö, möjligen också Ystad, Strängnäs m fl.⁶

Det har syntts rimligt att göra beräkningarna utan hänsyn till de kostnadsposter som nu diskuterats. Det synes sannolikt att de båda alternativen är jämbördiga i vad dessa och liknande kostnader angår, men om skillnad föreligger torde det vara till omlägningsalternativets nackdel.

E. Resultaten av beräkningarna. Slutsatser

Nedan följer en sammanställning av resultaten av beräkningarna. Var och en av de i föregående avsnitt diskuterade kostnadsposterna anges separat (miljoner kronor). Talen består i tillämpliga fall av summor av poster avseende vart och ett av åren 1970–2000, diskonterade till 1970 års nivå.

⁶ En utflyttning från Boden synes otänkbar.

	Status-quo- alternativet	Omläggnings- alternativet
a) Löpande utbildningskostnader	7 368	7 065
b) Extra kostnad för värnpliktigas arbete	15 114	13 720
c) Kuppförsvaret	—	3 775
d) Mobiliseringsorganisation	—	655
e) Extra vapeninnehav p.g. a förstörelserisk	—	409
f) Markkostnader	2 256	295
g) Byggnadskostnader	(1) 100	(1) —
	(2) 327	(7) 799
	(3) 90	(8) 164
	(4) 230	(9) 470
	(5) 240	(10) 261
	(987)	(1 694)
h) Kvarvarande byggnader år 2000	—90	—46
i) Extra kostnad för värnpliktigas hemresor	—	82
j) Extra kostnader för bostäder, kommunal service, etc.	—	—
Summa	25 635	27 649

De båda totalsummorna kan tolkas som de totala uppoffringar landets invånare får göra under perioden 1970–2000 för att möjliggöra verksamheten vid arméns regementen; uppoffringarna är angivna i 1970 års resursmätt och motsvarar alltså 25,6 respektive 27,6 miljarder kronors produktion i 1970 års »levnadsstandard»; inkomstfördelningen förutsätts därvid vara styrd av statsmakterna ungefär i enlighet med de värderingar som råder på 1960-talet, vilka antages bestå framöver.

Så som beräkningarna utfallit, visar de att omläggningsalternativet innebär en större uppoffring än status-quo-alternativet. Skillnaden är relativt liten; det förra alternativet ligger ca 8 procent över det senare. Beräkningarnas felmarginaler är självfallet så stora att de inte kan föranleda några bestämda slutsatser om vilket alternativ som i praktiken är fördelaktigast.

Om beräkningarna hade gjorts i termer av utgifter som för närvarande redovisas på statsbudgeten, hade posten b) fallit bort och posten f) varit mycket mindre (den är svår att precisera). Status-quo-alternativet hade då gett en total, diskonterad utgiftssumma om ca 8 400 miljoner kronor. Omläggningsalternativet hade gett en summa om ca 13 700 miljoner kronor. Det är tydligt att dessa utgiftsbelopp ligger avsevärt under de reella kostnaderna. Vad som är av intresse i detta speciella sammanhang – och det främsta syftet med räkneexemplet – är emellertid att granska *skillnaden* i utfall för de båda alternativen. Den är mycket mindre om man räknar reella samhällsekonomiska kostnader än om man räknar utgifter. I termer av de förra var omläggningsalternativet som nämnts ca 8 procent dyrare, i termer av det senare icke mindre än ca 63 procent dyrare. Procentalen har givetvis avsevärda felmarginaler. Detta påverkar emellertid inte slutsatsen: besluten om regementenas lokalisering kräver en kostnadskalkyl i samhällsekonomiska termer; en kalkyl i utgiftstermer kan mycket väl leda till felaktiga beslut.

Även om ingen större vikt skall läggas vid kostnadstalen i sig själva, kan det vara av intresse att säga några ord om hur känsliga de är för ändringar i de gjorda antagandena. Om omläggningsalternativet leder till extra kostnader för bostadsbyggen och kommunal service blir det självfallet dyrare relativt status-quo-alternativet. Om status-quo-alternativet i själva verket inte erbjuder något kuppförsvaret av värde, bortfaller 3 775 miljoner kronor av kostnaderna för omläggningsalternativet. Det ställer sig då ca 7 procent *billigare* än status-quo-alternativet – alltså »ombytta roller». Skulle stadsmarken vara värd 15 kronor per m² år 1970 i stället för 10 kronor, skulle kostnaderna för status-quo-alternativet öka med 792 miljoner kronor. Skulle denna mark i stället vara värd endast 5 kronor per m²

minskar kostnaderna för status-quo-alternativet med 1 046 miljoner kronor. Omlägningsalternativet påverkas inte i dessa båda fall.

Det kan också vara av intresse att påpeka att de framräknade siffrorna visar att omlägningsalternativets fördelar gentemot status-quo-alternativet i vad avser personalkostnader o d och markkostnader uppgår till ca 1,7 respektive ca 2,0 miljarder kronor. Den förstnämnda fördelen betingas främst av stordriftsaspekten, den senare främst av förflyttningen till landsbygd. Omlägningsalternativet har däremot, som väntat, större kostnader för byggnadsutnyttjande; skillnaden uppgår till ca 0,7 miljarder kronor, vilket möjligen är mindre än vad en intuitiv gissning leder till. Omlägningsalternativets nackdelar i fråga om kupperedskap och mobiliseringsservice visar sig vara betydelsefulla; här är beräkningarnas osäkerhetsgrad emellertid särskilt påfallande.

BILAGA 2

Den tekniska tjänsten vid flygvapnets baskompanier⁷

Service och löpande tillsyn och reparation av flygplan inom flygflottiljerna utförs av de s k baskompanierna. Denna bilaga är ägnad åt en granskning av deras verksamhet. Medan regementskalkylen i föregående bilaga anknöt till ett mycket omfattande beslut, vars konsekvenser sträcker sig mycket långt fram i tiden, och som måste fattas av statsmakterna själva, rör sig det nya exemplet på ett betydligt mera begränsat plan. Det är också anledningen till att det valts — syftet är helt enkelt att se om en granskning av driften inom en mycket liten del av försvarsapparaten kan ge ytterligare belysning av de problem som diskuterats i det föregående.

Verksamheten inom baskompanierna bedrivs f n enligt en viss »produktionsmetod», och frågan är nu om denna metod är den bästa. I försök att ge ett ungefärligt svar på denna fråga har två alternativa metoder skisserats, vars kostnader jämförs med den faktiskt använda metodens kostnader. Samtliga studerade alternativ har det gemensamt att de förutsätter existensen av ett värnplikssystem.

Den jämförelse som i första hand är aktuell är mellan de redovisade *utgifterna* för de olika alternativen, utan hänsyn tagen till den oredovisade delen av de värnpliktigas arbetsinsats och andra avvikelser från de samhällsekonomiska kostnaderna. Det är ju denna jämförelse som är aktuell för försvarets olika myndigheter, då de arbetar inom ramen för ett värnplikssystem av given utformning.

Nästa jämförelse tar sikte på de samhällsekonomiska kostnaderna och anknyter alltså mera direkt till de frågeställningar som varit de centrala i det föregående. En sådan jämförelse är aktuell för de myndigheter på högsta nivå, som bestämmer försvarets omfång och samtidigt har frihet att vidta ändringar i värnplikssystemet. Att sådana ändringsmöjligheter föreligger även på ganska kort sikt har redan påpekats (i kapitel III, avsnitt B). I så fall kan försvaret också »stöta bort» en del av sin värnpliktskader och frågan blir då aktuell vilka kostnadsbesparingar — i samhällsekonomiska termer — som därmed skulle åstadkommas. Ytterst har man naturligtvis möjlighet att överväga att slopa hela värnplikssystemet; då, om inte förr, blir det aktuellt att studera även »produktionsmetoder» som inte utgår från att det finns ett inslag av värnpliktig arbetskraft.

Så ambitiöst har denna enkla granskning inte kunnat utföras (detsamma gällde ju föregående bilaga). Det skall återigen betonas att det inte rör sig om annat än ett schematiskt räkneexempel. Inga bestämda slutsatser får dras av de resultat som kommer fram. Vill man göra en utslagsgivande kalkyl måste ambitionsnivån läggas betydligt högre; en sådan kalkyl måste göras av personer med kunskaper om verksamhetens tekniska aspekter och baseras på direkta studier på platsen.

⁷ Detta exempel har föreslagits av överstelöjtnanten Bengt Lehander. Uppgifter om baskompaniernas verksamhet har — utöver från Lehander — inhämtats från *Flygvapenorder A nr 1. 1963* och från *Värnplikten* (SOU 1965: 68). Givetvis är studien ytterst förenklad och schematisk; för förenklingar och brister har författaren hela ansvaret.

Större hänsyn måste också tas till hur verksamheten hänger samman med andra verksamheter.

Som bakgrund till exemplet skall först några allmänna påpekanden göras om flygflottiljernas verksamhet. Med någon förenkling kan man säga att en flottilj i fredstid har följande fem huvuduppgifter:

- 1 Grundläggande flygslagsutbildning, d v s den utbildning som behövs för att flygförarna skall lära sig behärska särskilda flygplanstyper.
- 2 Övning av utbildad flygande personal; sådan övning är nödvändig för att personalen skall kunna hålla sina kunskaper uppe.
- 3 Utbildning av servicepersonal o d för krigsorganisationen.
- 4 Anordnande av repetitionsövningar.
- 5 Upprätthållande av insatsmöjligheter i händelse av anfall.

Om man nu för enkelhetens skull koncentrerar sig på uppgifterna 2, 3 och 5 (hänsynstagande även till uppgifterna 1 och 4 skulle inte ändra resonemanget nämnvärt) finner man att både 2 och 5 innebär flygverksamhet och därför ställer krav på flygplansservice. Övningsflygningar – uppgift 2 – pågår ständigt (de håller på året runt), men flygverksamheten för uppgift 5 är givetvis endast *potentiell*; den äger rum bara i händelse av anfall, och vad som är av intresse i fredstid är att flottiljerna måste ha kapacitet både på flygsidan och på servicesidan att klara den. Flygtidsuttag för insatser i händelse av anfall blir för fredsorganisationens del aktuell bara under en kort övergångstid på högst ett par dagar. Snart är krigsorganisationen nämligen på fötter; redan några få timmar efter anfällen bör stora delar av den fungera.

Ser man saken ur servicesynpunkt får man följande bild. Servicen är av två slag. En del består av tankning, hjulbyte och annan rent löpande verksamhet; den kan kallas *linjeservice*. En annan del kan kallas *hangarservice*; den innefattar övrig service, motorbyten, smärre reparationer o d. (Därtill kommer tillsyner och mera omfattande reparationer, som utförs av materielavdelningar och verkstäder; de är inte aktuella i detta sammanhang, även om en mera noggrann studie skulle kunna ge vid handen att det vore rationellt att utforma arbetsfördelningen mellan de olika organen på annat sätt än det nu rådande.) Baskompanierna måste nu för det första prestera den service som erfordras för övningsflygningarna (service i anslutning till uppgift 2). De måste därtill vara beredda att omedelbart prestera den service som krävs för insatsflygning, om sådan skulle bli aktuell (service för uppgift 5). I båda fallen är det på ett grovt ungefär lika många plan som skall betjänas.

När krigsorganisationen är klar övertar den servicen; de fredstida baskompanierna måste emellertid (enligt nuvarande system) även utbilda servicepersonal för denna organisation – flygflottiljernas uppgift nummer 3.

Ett baskompani har en total personalstyrka om 66 man. Av dem är 39 värnpliktiga. De värnpliktiga tjänstgör i ett år i följd, men i syfte att garantera att man ständigt har en majoritet av färdigutbildade i tjänst förnyas en fjärdedel varje kvartal. Inryckningen sker alltså fyra gånger om året; när en ny fjärdedel rycker in ger sig den fjärdedel i väg som fullgjort sitt värnpliktsår. De första tre månaderna genomgår de nyinryckta allmänmilitär utbildning jämte viss grundläggande teknisk utbildning. Först därefter tilldelas de servicetjänst, i början – innan de är fullärda – i form av praktik. Av baskompaniets totala personal sysslar 20–22 personer med linjeservice, och härav är ca 5 fast anställda och resten värnpliktiga. De övriga utför hangarservice. Linjeservicefolket kan betjäna en division om 8 plan i taget. För att hålla de 8 planen i gång under ett normalt dagspass måste, enligt en uppskattning, linjeserviceavdelningen vara i arbete under en tid av ca 2 timmar och 40 minuter. En del härav infaller på morgonen, innan planen startar, en annan del då planen återvänt för dagen. Därtill kommer att planen

gör pauser i sin flygning varvid behov uppstår av korta inslag av linjeservice.

Nuvarande uppläggning av övningsverksamheten inom en division innebär att all övningsflygning startar vid samma tidpunkt på förmiddagen. Det innebär att samtliga linjeservicegrupper är fullt sysselsatta under en period före detta klockslag.

Utöver linjeservice har personalen endast smärre, föga tidskrävande arbetsuppgifter – teknisk vidareutbildning, fysisk träning m m. Man kan alltså dra slutsatsen att den personal som handhar linjeservicen är sysslöslös större delen av dagen. Men möjligheter synes föreligga att gå över till andra driftsmetoder som skulle undanröja denna nackdel och leda till kostnadsbesparingar. Antag t ex att samtliga plan inom divisionen inte startade på samma klockslag, utan att starterna i stället skedde i omgångar. Då skulle servicen för övningsflygning kunna handhas av betydligt färre personer. Om hälften av planen startade vid en viss tidpunkt och hälften en stund senare (övningarnas karaktär synes icke lägga hinder i vägen härför), och om man vore villig att acceptera korta extra väntetider för planen (enstaka minuter) under flygpauserna, skulle linjeservicen kunna utföras av ungefär halva den nuvarande styrkan utan att arbetstiden skulle behöva uppgå till mer än ca 5 timmar och 20 minuter per dag, plus den ganska korta tid som åtgår för andra arbetsuppgifter.⁸ Det är närmast den värnpliktiga arbetsstyrkan som skulle kunna halveras, medan någon minskning av den fast anställda personalen inte utan vidare kan ske. Den har sina givna övervaknings- och expertuppgifter. Det är dock inte otänkbart att en omorganisation skulle kunna göras, som tillät en minskning även av den fast anställda personalen, allra helst som dess utbildningsuppgifter skulle bli något mindre tidskrävande än tidigare; härom kan ingenting sägas utan ingående undersökningar.

Man kan dock inte utforma linjeservicen enbart med hänsyn till övningsflygningarna. Baskompanierna måste ju klara även insatsflygning och vidare skall tillräckligt många värnpliktiga servicemän utbildas för krigsorganisationen. Detta lägger band på möjligheterna att anpassa linjeservicen efter övningsflygningarnas behov.

Emellertid är även den personal som handhar hangarservicen kapabel att tillhandahålla linjeservice, och frågan blir nu om den i händelse av anfall kan släppa sina vanliga göromål och hjälpa till med den linjeservice som behövs för insatsflygningen. Enligt de planer som uppgjorts inom ramen för nuvarande system skall hangarservicegruppen vid anfall först och främst sprida de plan den handhar så att de löper mindre risk att förstöras. Detta är en uppgift som inte under några omständigheter kan åsidosättas; vid dess fullgörande torde gruppen emellertid kunna biträdas av bilförare m fl. Den skall därefter se till att så många som möjligt av dessa plan snabbt sätts i stånd att flygas till sina krigsbaser. Fullföljandet av denna uppgift försvåras tydligen om personalen måste hjälpa till med linjeservice.⁹ Slutsatsen blir alltså att hangarservicegruppen kan bidra med den extra linjeservice som behövs vid anfall, men till priset av att förflyttningen av plan till krigsbaserna försenas något, uppskattningsvis högst 4–5 timmar.

Frågan kommer sedan till utbildningsmålet: medger det föreslagna systemet – trots nedskärningen av antalet personer som fullgör sin värnplikt vid baskompanierna – att tillräckligt många servicemän utbildas för krigsorganisationens behov? Här kommer längden av den period under vilken krigsplaceringen varar

⁸ Det bör framhållas att flygplansservicen, som i och för sig är ett mycket ansvarsfyllt arbete, icke kan anses ställa så extrema anspråk på vila att den motiverar en så kort arbetstid som 2 timmar och 40 minuter.

⁹ Vissa av planen är i sådant skick att de inte under några omständigheter kan klagöras på kort tid; arbetet på dem kan uppskjutas tills vidare och sedan tas igen i form av övertidsarbete. Detta »övertidsarbete» kommer krigsorganisationen att stå för, och i den bortfaller naturligtvis den vanliga gränsdragningen mellan normalt arbete och övertidsarbete.

in i bilden. Kan denna period utsträckas blir utbildningsbehovet givetvis mindre, eftersom varje utbildad person då står kvar längre tid i krigsorganisationen. Avgörande för frågan huruvida krigsplaceringsperioden kan utsträckas är om utbildningens innehåll står sig över tiden och hur snabbt de värnpliktiga glömmar vad de fått lära sig under sin utbildning. Det synes sannolikt att en utsträckning av krigsplaceringsperioden med 50 procent vore fullt genomförbar utan sänkning av servicepersonalens kvalitet, allra helst som den skulle kunna stötts upp av repetitionsutbildning inom ramen för nuvarande program för repetitionsövningar för ifrågavarande personer. Det vore följaktligen fullt möjligt att skära ner den värnpliktiga servicepersonalen med $\frac{1}{3}$ utan att utbildningsmålet åsidosattes.

Följande olika utformningar av linjeservicen synes, med hänsyn till det sagda, särskilt värda ett studium:

A Nuvarande system.

B Ett system där den värnpliktiga linjeservicepersonalen minskas med $\frac{1}{3}$ jämfört med nuläget. Detta system skulle alltså ge viss överkapacitet i fråga om service för övningsflygning. Det skulle garantera att tillräckligt många värnpliktiga utbildades för krigsorganisationen, under förutsättning att krigsplaceringsperioden utsträcktes med 50 procent (något som inte drar några nämnvärda extra kostnader). Det garanterar fullgod insatsberedskap, men till priset av att flyttningen av plan till krigsbaserna försenas något, jämfört med nuläget.

C Ett system där den värnpliktiga linjeservicepersonalen minskas med hälften jämfört med nuläget. Systemet skulle ge en servicekapacitet som är fullt tillräcklig för övningsflygning. Det garanterar fullgod insatsberedskap, men till priset av att flyttningen av plan till krigsbaserna försenas något; denna försening blir möjligen något större än i alternativ B. Det medger full bemanning av krigsorganisationen endast under förutsättning att krigsplaceringsperioden fördubblas, något som eventuellt kan erbjuda vissa olägenheter.

Vilka blir de redovisade utgifterna för de olika linjeservicesystemen? Hur avviker dessa utgifter från de samhällsekonomiska kostnaderna? Har man valt den bästa driftsmetoden? Dessa frågor skall nu, i räkneexempels form, ges ungefärliga svar. Endast personalkostnaderna skall beaktas; de använda talen avser liksom tidigare budgetåret 1964/65. Det skall för enkelhetens skull antagas att den fast anställda personalens lön, i likhet med de värnpliktigas alternativlön, uppgår till 18 000 kronor per år; här råder, enligt vad som hävdats i kapitel III, full överensstämmelse mellan utgift och samhällsekonomisk kostnad. (Lönsumman till de fast anställda är densamma för alla tre alternativen och påverkar därför inte kostnadsdifferenserna, men det är av intresse att studera även totalkostnadsnivåerna.) För de värnpliktiga redovisas utgifter om 7 200 kronor per år, medan de sanna kostnaderna alltså är 18 000 kronor. Antalet fast anställda i en linjeserviceavdelning är som nämnts 5; antalet värnpliktiga är 15–17 – det är praktiskt att stanna för ett bestämt antal, lämpligen 16. De anförda talen avser nuläget, alltså alternativ A. I alternativ B antages antalet värnpliktiga vara 11, i alternativ C 8. Man får då följande sammanställning (tusentals kronor):¹

	Alternativ A	Alternativ B	Alternativ C
Redovisade utgifter för personal	205	169	148
Samhällsekonomiska kostnader för personal . . .	378	288	234

¹ Det skulle kunna hävdas att de värnpliktiga under alla omständigheter måste genomgå allmänmilitär utbildning om bortåt tre månader, och att kostnaden härför är given, oavsett hur serviceverksamheten utformas. Det har emellertid ansetts riktigt att inräkna denna kostnad.

Om man först granskar de redovisade utgifterna och koncentrerar sig på jämförelsen mellan system A och system B, finner man att det senare har ett försteg: det leder till utgifter som är 36 tusen kronor lägre per baskompani och år än system A. Trots denna utgiftsdiskrepans har man alltså inte i praktiken funnit anledning att byta system, och man kan fråga sig vad som är anledningen härtill. Om man antar att beslutsfattarna inom försvaret styrs av utgiftsredovisningen och inte av de sanna kostnaderna (de har, som nämnts tidigare, inget skäl att styras av de senare, eftersom de är tvungna att ta hand om ett visst antal värnpliktiga), och att de är fullt rationella och inställda på att göra driften så effektiv som möjligt, då skulle man kunna dra den slutsatsen att snabbheten vid flyttningen till krigsbaserna är den bästa försvarseffekt man kan få för ett utgiftstillskott om 36 tusen kronor. Eller uttryckt annorlunda: den värnpliktiga arbetskraft som svarar mot utgiftsbeloppet kan inte sysselsättas någon annanstans inom försvaret (eller i varje fall flygvapnet) på ett sådant sätt att den ger större försvarseffekt än inom baskompanierna.

Det är emellertid också tänkbart att någon eller några timmars dröjsmål vid förflyttningen till krigsbaserna inte uppfattas såsom någon nämnvärd nackdel. Garantin för att förflyttningen sker snabbt har kanske i själva verket inte tillmätts någon positiv vikt av betydelse när man beslutat sig för att tillämpa system A. Om det förhåller sig så, är en utgiftsskillnad om 36 tusen kronor per baskompani och år tydligen en alltför svag »signal» för att beslutsfattarna skall förmås att gå över från system A till system B, eftersom de inte redan gjort det. Om nu beslutsfattarna vore tvungna att betala marknadsmässig lön åt de värnpliktiga (och givetvis samtidigt gavs extra anslag motsvarande merutgiften), skulle detta kunna tänkas ha den psykologiska effekten att man hushållar med personalen på ett rationellare sätt? Ingenting bestämt kan sägas härom, men det synes inte osannolikt; här kommer man emellertid in på problem som inte täcks av denna studie (jfr kapitel III, avsnitt G).

Ett utbetalande av marknadsmässiga löner skulle innebära en skillnad mellan alternativen A och B uppgående till 90 tusen kronor, eftersom detta är diskrepansen mellan de samhällsekonomiska kostnaderna för de båda alternativen. Denna diskrepans har bli följande innebörd. Om man – som i närmast föregående stycke – antar att de båda alternativen är ungefär jämbördiga i försvarseffekt, finner man att den grad av ineffektivitet som angavs av utgiftsbeloppet 36 tusen kronor är nära nog tredubbel i termer av samhällsekonomisk uppoffring. Bristande rationaliseringsvilja inom försvaret »uppförstoras» alltså på samhällsplanet; denna nackdel utgör en av det nuvarande värnpliktssystemets debetposter, att vägas mot dess fördelar.

Men det är naturligtvis – som nämnts – fullt tänkbart att myndigheterna handlat rationellt, och att system B är märkbart överlägset system A vad försvarseffekten angår. Kostnadsskillnaden är då i alla fall av intresse för statsmakter och försvarsledning då de har att ta ställning till frågan om försvarets omfång och utformning och samtidigt kan tänka sig ändringar av värnpliktssystemet; detta är ju en situation som återkommer med jämna mellanrum. I så fall har man möjlighet att minska insatsen av värnpliktig arbetskraft och den fulla kostnaden vid varje tänkbar omläggning blir aktuell. Man kan vidga perspektivet något och framställa saken på följande sätt: Då statsmakter och försvarsledning tar ställning till frågan om värnpliktssystemets omfång måste de bli ha en uppfattning om vad en ändring skulle medför totalt sett, vilket ytterst kräver informationer om enskilda verksamheter av det slag som skisserats i detta exempel. De frågor man då ytterst ställer är följande: Är en snabb förflyttning av en grupp plan till krigsbaserna den bästa effekt man kan få för 90 tusen kronor? Eller skulle det ge större försvarseffekt att köpa fler vapen eller ha fler anställda, med samtidig nedjustering av den värnpliktiga arbetsinsatsen? Är det lilla till-

skott till försvarseffekten som uppkommer genom snabb förflyttning till krigsbaserna verkligen värd en uppoffring av »övrig välfärd» om 90 tusen kronor? Vore de inte bättre att öka omfånget av någon annan statlig verksamhet, öka något socialt bidrag, eller sänka skatterna?

Jämförelsen har hittills gällt system A och B. Man kan också ställa system A mot system C, men inte många ord behöver spillas på den jämförelsen. Bilden blir i princip densamma: utgiftsskillnaden är 57 tusen kronor, kostnadsskillnaden 144 tusen kronor. Försteget för system C är alltså större än för system B, men i gengäld har system C vissa nackdelar som inte belastar system B.

Litteraturförteckning

Förteckningen upptar endast arbeten, vartill hänvisning gjorts i texten.

- AMEEN, L, *Stadsbebyggelse och domänstruktur*, Lund 1964.
- ARROW, K J, »Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *The American Economic Review*, December 1963.
- BJERKHOLT, O, *Økonomiske konsekvenser av nedrustning i Norge* (Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 17), Oslo 1966.
- BOLTON, R E (utgivare), *Defense and Disarmament*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1966.
- Budgetredovisning för budgetåret 1964/65*, Stockholm 1965.
- EDGREN, C, se Henrikson, A.
- Flygvapenorder A nr 1, 1963* (stencil).
- Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67* (Statens offentliga utredningar 1963: 5), Stockholm 1963.
- GALBRAITH, J K, *The Affluent Society*, Boston 1958 (svensk översättning *Överflödets samhälle*, Karlstad 1959.)
- GULBRANDSEN, O — LINDBECK, A, *Jordbrukspolitikens mål och medel*, Stockholm 1966
- HENRIKSON, A — IVARSSON, S I — EDGREN, C, *Rapport om amerikansk programbudgetering*, Stockholm 1965.
- HITCH, C J, *Decision-Making for Defense*, Berkeley och Los Angeles 1965.
- HITCH, C J — MCKEAN, R N, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Cambridge, Mass., 1960.
- HUSEN, T, *Militärt och civilt*, Lund 1965.
- HÖGLUND, B — WERIN, L, *The Production System of the Swedish Economy. An Input-Output Study*, Uppsala 1964.
- IVARSSON, S I, se Henrikson, A.
- LINDBECK, A, »Prissystemet i långtidsutredningen». i *Svensk ekonomisk tillväxt. En problemanalys*, Lund 1966.
- diskussionsinlägg under rubriken »Vår framtida ekonomi», *Vårt ekonomiska läge 1966*, Stockholm 1966.
- se Gulbrandsen, O.
- LINDBLOM, C E, »Decision-Making in Taxation and Expenditures», i *Public Finances: Needs, Sources and Utilization* (National Bureau of Economic Research), Princeton 1961.
- LINDGREN, G, diskussionsinlägg, *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar*, Tredje häftet 1965.
- LUNDBERG, E, *Produktivitet och räntabilitet*, Stockholm 1961.
- MANSFIELD, E, »Rates of Return from Industrial Research and Development», *The American Economic Review*, May 1965.
- »National Science Policy», *The American Economic Review*, May 1966.
- MCKEAN, R N, se Hitch, C J.
- MORGENSTERN, O, *The Question of National Defense*, New York 1959.
- MUSGRAVE, R A, *The Theory of Public Finance*, New York, Toronto och London 1995.

- NELSON, R R, »The Impact of Arms Reduction on Research and Development», *The American Economic Review*, May 1963.
- NOVICK, D (utgivare), *Program Budgeting. Program Analysis and the Federal Budget*, Cambridge, Mass., 1965.
- Om upphandling av försvarsmateriel* (Statens offentliga utredningar 1965: 69), Stockholm 1965.
- PECK, M J — SCHERER, F M, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, Boston 1962.
- PREST, A R — TURVEY, R, »Cost-Benefit Analysis: A Survey», *The Economic Journal*, December 1965.
- QUADE, E S (utgivare), *Analysis for Military Decisions*, Chicago och Amsterdam 1964.
- Report of the Committee on the Economic Impact of Defense and Disarmament*, Washington, D C, 1965.
- SCHERER, F M, *The Weapons Acquisition Process. Economic Incentives*, Boston 1964. — se Peck, M J.
- SMITHIES, A. *The Budgetary Process in the United States*, New York 1955.
- Statistiska meddelanden*, Am 1966: 7 (stencil från Statistiska centralbyrån).
- Statistiska meddelanden*, Fi 1965: 17 (stencil från Statistiska centralbyrån).
- Statistiska meddelanden*, V 1965: 21 (stencil från Statistiska centralbyrån).
- SVENNILSON, I, »Svensk långtidsplanering — femte rond», *Skandinaviska Banken. Kvartalsskrift*, 1966, nr 2.
- »Universitetsorganisatoriska problem», *Ekonomisk revy*, 1966, nr 4.
- Svensk ekonomi 1966—1970 med utblick mot 1980* (Statens offentliga utredningar 1966: 1), Stockholm 1966.
- The Economic Effects of Disarmament* (The Economist Intelligence Unit, sponsored by the United World Trust), London och Toronto 1963.
- TURVEY, R, se Prest, A R.
- U S Arms Control and Disarmament Agency. Economic Impact of Disarmament*, Washington, D C, 1962.
- *The Economic and Social Consequences of Disarmament*, Washington, D C, 1964.
- U S Congress, Senate Committee on Labor and Public Welfare. Convertibility of Space and Defense Resources to Civilian Needs: A Search for New Employment Potentials. Selected Readings in Employment and Manpower*, Washington, D C, 1964.
- Värnplikten* (Statens offentliga utredningar 1965: 68), Stockholm 1965.
- WERIN, L, *A Study of Production, Trade and Allocation of Resources*, Stockholm 1965. — se Höglund, B.
- WESTERBERG, S — ÖSTBERG, P-J, *Konkurrens på transportmarknaden*, Stockholm 1965.
- ÖSTBERG, P-J, se Westerberg, S.



KUNGL. BIBL.
1 6 FEB 1968
STOCKHOLM

Pris 6 kr.