

Nr 242.

Av herr **Heyman**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående försvarsväsendets ordnande.

Världskriget har visat oss, att det för landets försvar i de flesta lägen icke kan vara tillfyllest att äga tillgång å aldrig så väl utbildade och utrustade trupper, om icke samtidigt försvarskrafterna på ett betryggande sätt kunna förses med erforderliga livsmedel, materiel m. m., så att deras krigsduglighet kan upprätthållas samtidigt med att anordningar vidtagas, så att landet i ekonomiskt och finansiellt hänseende förmår bära krigets börda. Det är därför nödvändigt, att även hemorten erhåller en av världskriget såsom nödvändig befunnen organisation för försvaret av landets ekonomiska liv. Man torde därför med fog kunna göra gällande, att försvarsproblemet i stort sönderfaller i två skilda delar, nämligen:

1) det *direkta försvaret* mot fiendens armé, flotta och luftstridskrafter samt

2) *hemortens organisation*, vilken är nödvändig icke blott för upprätthållande av det förstnämnda, utan även för att landet över huvud taget skall kunna leva under ett med avspärrning förenat krig.

Före världskrigets utbrott hade knappast något land vidtagit särskilda anstalter för att på det ekonomiska området bereda samhället för de påfrestningar ett stort krig kunde väntas föra med sig. Intet överraskande ligger häri. Allt sedan Napoleonskrigens slut hade nämligen de europeiska krigen i tilltagande grad inskränkts till det rent militära området, varjämte strävandet att begränsa krigföringens räckvidd i ekonomiskt hänseende i enlighet med 1856 års Parisdeklaration¹ helt naturligt måste ingiva förhoppningar, att detta också skulle lyckas.

Huru litet dessa förhoppningar motsvarades av verkligheten, är alla bekant. För den nu levande generationen torde det stå klart, att ett modernt krig betyder de mest ingripande åtgärder mot det ekonomiska livet, och att man i ett kommande krig har att vänta ett återupprepande härav, så mycket mera som avspärrningen numera står som en erkänd form för krigföring, i det den ingår i de av Nationernas förbund förberedda »sanktionerna» emot mak-

¹ Enligt deklarationen förklarades kaperi avskaffat, varjämte stadgades, att neutral flagga skyddar fientligt gods med undantag av krigskontraband, att neutralt gods under fientlig flagga, om det ej är krigskontraband, icke får beslagtagnas, samt att blockader skola vara effektiva, för att blockadförklaringen av andra makter skall anses förbindande.

ter, som måste göras till föremål för påtryckning. Den erfarenheten från världskriget bör heller icke förgätas, att det ekonomiska kriget ingalunda begränsades till de krigförande staterna själva utan i hög grad utsträckte sina verkningar jämväl till de neutrala staterna. En återupprepning av de krigförande makternas påtryckning i ekonomiskt hänseende på de neutrala torde förvisso kunna förväntas även under ett kommande krig.

En särskild krigsberedskap, avseende att förbereda det ekonomiska livet för krigets krav samt att skydda vår självhushållning — detta begrepp taget i den vidaste bemärkelse — är därför oundgängligen erforderlig.

Då man torde böra räkna med den möjligheten, att vid krig en övergång nödvändigt måste ske från beroendet av internationellt byte till ekonomisk självtillräcklighet, synes det vara en ganska självklar sak, att man redan i fredstid måste planlägga denna övergång, om den över huvud taget skall kunna genomföras med ordning och reda samt inom rimlig tid, vilket allt är av utomordentlig, i vissa lägen avgörande, betydelse för genomförandet av krigshushållningen. Härtill torde ock det väsentliga av den ekonomiska krigsberedskapens uppgift böra inskränkas. Den ekonomiska krigsberedskapen avser sålunda icke att i fred skapa ett tillstånd, som motsvarar krigsförhållandena. Problemet löses icke genom att göra landet självförsörjande i fred utan att genom att vidtaga sådana förberedelser och anstalter, att det kan bli det i krig. Enligt vad världskriget visat oss, besitter näringslivet den härför nödiga anpassningsförmågan, och detta i långt högre grad än någon förut kunnat ana.

Den frågan kan emellertid framställas, om de resultat, som rimligtvis kunna väntas uppnådda genom en ekonomisk krigsförberedelse, över huvud kunna antagas få något värde. Den utredning krigsberedskapskommissionen verkställt rörande olika sidor av denna fråga giver ovedersägligen vid handen, att detta är förhållandet. Och till yttermera visso har kommissionen utan tvekan ansett sig kunna fastslå, att en mycket stor del av de olägenheter kriget medfört såväl hos de krigförande själva som hos de neutrala berott därpå, att uppgifterna icke varit i förväg genomtänkta och planlagda. Som följd härav hava myndigheter och särskilt tillsatta kommissioner (F. H. K., B. K. o. s. v.) tidtals gått till väga med en långsamhet och tveksamhet, som varit tillräckliga att låta de vidtagna åtgärderna förfela sin verkan; och ännu vanligare hava kanske de fall varit, då man tvungits att handla brådstörtat, utan tid att i lugn övertänka följderna, samt därigenom förts in på missgrepp av djupgående principiell art, som i högsta grad försvårat ett steg tillbaka och därigenom lett till allt mer och mer ohållbara tillstånd. Det torde vara ganska klart, att tillvaron av utarbetade planer, avsedda för olika eventualiteter, färdiga lagtexter, där en mängd av de ofrånkomliga svårigheterna fått sin rätta behandling, tillvaron av ett antal med uppgiften i förväg förtrogna personer och allt annat, som innebär en verklig ekonomisk krigsberedskap, här skulle hava skapat ojämförligt lyckligare förutsättningar.

Tanken på att åvägabringa en ekonomisk krigsberedskap är icke ny. Till 1915 års riksdag avläts nämligen en proposition (nr 181) angående inrättandet av en rikskommission för den ekonomiska krigsberedskapen. Som motivering för förslaget anförde dåvarande chefen för finansdepartementet efter gemensam beredning med cheferna för lantförsvars-, sjöförsvars-, civil- och jordbruksdepartementen, bland annat, följande:

»Frågan om det ekonomiska livets beredelse till mötande av ett krig — vad som pläгат kallas finansiell krigsberedskap — har genom de nuvarande världshändelserna fått en betydelse och en räckvidd, som ingen förut torde hava kunnat föreställa sig. Orsaken härtill är, att kriget självt inriktat sig direkt på förstörandet av motståndarens ekonomiska ställning och organisation samt att detta dels i stor utsträckning tillintetgjort det internationella kreditväsendet och de internationella handelsförbindelserna, dels som följd härav i oanad grad återverkat på strängt neutrala länders hela materiella liv.

För att i nuvarande läge göra vad göras kan på detta område, arbeta sedan krigets början flera av Kungl. Maj:t tillsatta kommissioner; men det är ingalunda uteslutet, att även riksdagens medverkan kan bli erforderlig för vissa utförbara och outhärliga beredskapsåtgärder. Emellertid ligger det i sakens natur, att den beredskap, som under ett pågående världskrig kan skapas, måste vara ofullkomlig; krigsberedskapens uppgift är att före krigets utbrott vidtaga erforderliga åtgärder att möta detsamma. Då vi nu erfarit hur mycket i detta hänseende, som måste anses oavvisligen nödvändigt, och detta icke blott för krigförande utan även för neutrala länder, måste tydligen denna organisation finnas färdigbildad, så att vi må kunna möta framtida krigstillfällen med en bättre förberedelse än denna gång varit möjligt att åstadkomma. Att detta även i rent kostnadshänseende skall medföra vinst, framgår tydligt av de högst betydande utgifter, som åsamkats såväl staten som enskilda under den nuvarande krisen, på den grund, att beredskapen har måst tillgodoses i en tid av abnormt uppskruvade såväl fraktkostnader som priser på nödvändighetsvaror; det lider intet tvivel, att landets förluster härpå belöpa sig till flera tiotal miljoner kronor. Även om de ekonomiska krigsberedskapsåtgärderna under flera år icke få synbar yttre verkan, är den besparing de medföra, då behovet därav en gång blir aktuellt, tillräcklig att täcka kostnaderna under mellantiden.»

I sitt utlåtande över detta förslag betonade statsutskottet, att det funnit syftet med propositionen i hög grad beaktansvärt, men likväl ansett den i ärendet förebragta utredningen vara av beskaffenhet, att riksdagen på grundval av densamma icke kunde taga ståndpunkt till frågan, huruvida en särskild permanent organisation för den ekonomiska krigsberedskapen vore erforderlig och huru en sådan organisation eventuellt borde sammansättas. Utskottet tillrådde därför vidtagandet av en omfattande undersökning, huruledes en effektiv ekonomisk krigsberedskap bäst borde främjas, varvid världskrigets erfarenheter i möjligaste mån borde tillgodogöras och särskilt den frågan beaktas, huru de ursprungligen upprättade planerna för den ekonomiska krigs-

beredskapen lämpligen skulle kunna förnyas och fullständigas, så att de vid varje tidpunkt verkligen vore avpassade efter de då rådande tidsförhållandenas krav. På denna grund ansåg sig utskottet icke kunna förorda propositionen, vilken mening också biträdades av riksdagen.

Den sålunda enligt riksdagens mening behövligen, mer omfattande utredningen uppdrog Kungl. Maj:t åt krigsberedskapskommissionen att verkställa. Kommissionens betänkande förelåg i sin helhet före utgången av 1918. Några åtgärder med anledning härav hava dock icke vidtagits av statsmakterna.

Det är alldeles tydligt, att det av riksdagen särskilt framhållna önskemålet — nämligen att planerna för den ekonomiska krigsberedskapen vid varje tidpunkt skola, liksom de militära mobiliseringsplanerna, vara avpassade efter det rådande tidsläget — endast kan tillgodoses genom en *levande organisation*, som ständigt sörjer för denna beredskap. Krigsberedskapskommissionens utredning utmynnar också i ett förslag till upprättandet av en dylik organisation.

Innan frågan om själva organisationen närmare behandlas, torde det vara lämpligt att något beröra de viktigaste områdena för den ekonomiska krigsberedskapen samt arten och omfattningen av de arbetsuppgifter, som skulle tillkomma en fredsorganisation på området.

Som den ekonomiska krigsberedskapens kanske mest vitala problem torde *livsmedelsfrågan* få anses. På detta område har en förutgången planläggning den mest avgörande betydelse, i det den möjliggör övergången till effektiv livsmedelsreglering vid avspärrning från yttervärlden utan ett dröjsmål, som låter oersättliga tillgångar gå förlorade och därmed sätter hela landets ställning på spel. Såväl produktionens som framför allt konsumtionens omläggning måste kunna påbörjas omedelbart vid avspärrning, vilket givetvis förutsätter i förväg utarbetade planer. I samband härmed kan framhållas nödvändigheten av att exportförbudslistor, inventeringsbestämmelser och påbud om förfoganden över varor inom landet föreligga utarbetade.

Konsumtionens omläggning tager givetvis en viss tid. För att kunna draga sig fram, tills konsumtionsregleringen verkställts, kan man svårigen reda sig utan förråd av vissa oumbärliga varor. Krigsberedskapskommissionen har begränsat anspråket på de materiella förberedelserna i förevarande hänseende till två månaders normal brödsädesimport, eller omkring 50,000 ton, och ett års behov av salt, eller omkring 135,000 ton.

Vad här ovan sagts om livsmedelsfrågan gäller i princip även beträffande *industriens råvaruförsörjning*. I detta hänseende kräves i första rummet ett avgörande av frågan, i vad mån krigsbehovet skall täckas genom produktion i fredstid, genom lagring och i så fall vilken form de eventuella lagren skulle få, sammanhanget med statens upphandlingsväsende o. s. v., slutligen i vad mån råvarutillgångarna inom landet skola omhändertagas och fördelas, den lämpliga anordningen av statens förfoganderätt samt planer för förflyttning av råvarutillgångar vid mobilisering m. m.

Ett annat stort verksamhetsområde, som står i nära sammanhang med det sist berörda, utgör *arbetsmarknadens* organisation. Hit höra sådana frågor

som den om den offentliga arbetsförmedlingens ställning och i sammanhang därmed uppgiften att göra landets mänskliga produktionskrafter tillgängliga för krigsekonomiens oerhört krävande uppgifter. Till belysande av svårigheterna härutinnan torde endast behöva framhållas, att större delen av landets vapenföra befolkning drages bort från sina vanliga yrken samtidigt med att två av de mest arbetskrävande näringsgrenarna, jordbruket och bränsleavverkningen, måste svälla ut. Härtill kommer sedan ammunitionstillverkningen, vars produktion kanske måste hundradubblas mot i fred, varjämte vapen- och annan krigsmaterielindustri kräver mångdubbelt omfång.

På *finans- och kreditväsendets område* märkes den lagstiftning, som erfordras för att giva myntväsendet, riksbanken och riksgäldskontoret deras rätta ställning i krig, vidare moratorielagstiftning samt de lagstiftningsåtgärder och övriga anordningar, vilka utgöra förutsättningen för en krigskreditororganisation, avsedd att genomföras omedelbart vid krigsutbrottet: vidare planer för uppläggande av de första krigslånen, krigsfinansieringen genom riksbanken o. s. v.

Bland övriga områden för den ekonomiska krigsberedskapen må slutligen nämnas *försäkringsväsendet* i krig, *allmän krigsekonomisk lagstiftning*, avseende behandlingen av handel med fienden och av fientlig egendom, krigsdeltagares ställning i processuellt hänseende, krigstestamenten o. s. v., samt frågor, som sammanhånga med *handels-, handelstraktat- och tullpolitiken*.

Såsom förut antytts, skulle tyngdpunkten i avseende å den ekonomiska krigsberedskapens organisation ligga i ett fortlöpande *planlägningsarbete* inom de olika områden, som nu berörts. Härunder gäller det att ägna en oavlätlig uppmärksamhet på alla de åtgärder, som företagas inom samhällets olika områden och som kunna återverka på krigsberedskapen. Ett mera i detalj erforderligt planlägningsarbete är erforderligt i avseende på allt vad författningar och organisationer för krigstillfälle beträffar.

Erforderliga *lagar och författningar* måste sålunda ligga färdiga att föreläggas en omedelbart efter krigsutbrottet sammanträdande eller då samlad riksdag, något som uppenbarligen är uteslutet med mindre än att dessa förslag blivit i detalj utarbetade i förväg. Det är givet, att detta arbete icke kan göras färdigt en gång för alla, utan att det kräver oavlätlig uppmärksamhet på såväl erfarenheter från andra länder som ändringar i lagstiftningen och de skiftande företeelserna på samhällslivets olika områden. Särskilt viktig är en dylik förberedelse med den svenska ordningen för behandling av lagändringar enligt regeringsformen § 87, i det att därför erfordras lagrådets yttrande, som i hög grad skulle fördröja behandlingen, om det ej kunde inhämtas förr än i sammanhang med krigstillståndets inträde.

För den förut omnämnda förflyttningen av råvarutillgångar och livsmedel vid krigsutbrott erfordras i detalj utarbetade *mobiliseringsplaner*. Likaledes måste färdiga planer föreligga för att kunna genomföra den vid mobiliseringen eller måhända redan dessförinnan nödvändiga konsumtionsregleringen samt för att med tillräcklig snabbhet kunna vidtaga de anstalter, som förut

antytts på finans- och kreditväsendets område samt i fråga om arbetsmarknadens organisation.

Av största vikt är också, att *listor på personer*, lämpliga att vid krigstillfälle övertaga de nya uppgifterna, finnas färdiga. Det ligger i sakens natur, att dessa listor ständigt måste ändras och kompletteras. Med det är ej nog med att listor av detta slag föreligga; i stor utsträckning måste personerna i fråga underrättas om den uppgift, som tilltänkts dem samt utrustas med instruktioner för deras rätta handläggning.

Planläggningen torde slutligen även böra omfatta en *allmän överblick* över den ekonomiska krigsberedskapens läge i varje särskilt fall. Det är nödvändigt, att alla de åtgärder, som vidtagas av olika ämbetsverk, med regelbundna mellantider bliva föremål för enhetlig prövning från krigsberedskapsynpunkt och att Kungl. Maj:t likaledes regelbundet erhåller exposéer över läget, så att det kan bedömas, var de ömtåligaste punkterna ligga, och huru man i händelse av krigsutbrott lämpligen bör skydda dem.

Av det anförda torde hava framgått, att krigsberedskapen mer eller mindre berör nästan alla statsverksamhetens och samhällslivets olika sidor. Det torde därför vara omöjligt att tänka sig en sådan organisation för denna beredskap, att *alla* frågor, som därmed äga samband, handläggas på ett och samma ställe. Tvärt om måste man gå motsatt väg och förlägga sådana krigsberedskapsåtgärder, som nära sammanhålla med olika delar av fredsförvaltningen, till de organ, som i fred uppbära de olika verksamhetsgrenarna. Men just i den mån detta sker, framstår med synnerlig styrka nödvändigheten av *ett särskilt organ* med uppgift att enhetligt planlägga och sammanhålla krigsberedskapen.

Detta organ torde lämpligen böra förläggas till ett redan befintligt ämbetsverk, t. ex. generalstaben, arméförvaltningen eller eventuellt ett av statsdepartementen.

På grund av vad ovan anförts hemställes,

att ett organ för den ekonomiska krigsberedskapen med i stort sett den verksamhet, som här ovan antytts, inrättas att ingå som ett led i försvarsorganisationen.

Stockholm den 25 februari 1924.

Knut Heyman.