

Nr 174

Utlåtande i anledning av väckta motioner om besparingar inom försvaret.

(1:a avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Svanström* (I: 468) och den andra inom andra kammaren av herrar *Persson* i Heden och *Vigelsbo* (II: 560), har hemställts att riksdagen genom skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en skyndsamt utredning beträffande besparingar inom försvaret genom omorganisation av dels förråds-, reparations- och underhållstjänsten samt dels den allmänna värnpliktsutbildningen.

Beträffande de skäl, motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande, hänvisas till motionen II: 560.

Över motionerna har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, yttrande avgivits av *överbefälhavaren* (*Bilaga*).

Utskottet vill erinra om att utskottet i våras i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 4 i anledning av motionsyrkanden framhöll, att rationalisering och ekonomisering inom krigsmakten fortlöpande övervakas bl. a. av statskontoret. Utskottet förutsatte därvid, att alla åtgärder, som i sådant syfte vore påkallade, också vidtoges, något som enligt utskottet vore viktigt ej minst för att skapa ekonomiskt utrymme för fortsatt modernisering och förbättring av våra krigsförbands materiel samt för att förbättra utbildning och beredskap.

Av överbefälhavarens yttrande över de föreliggande motionerna framgår att verksamheten inom krigsmakten inriktas på en allt högre effektivitet och att besparingssträvanden naturligen sammanhånga med en sådan inriktning. I detta sammanhang vill utskottet särskilt understryka, att den fasta kostnadsram, som nu tillämpas för försvaret, bidragit till att skapa ökat kostnadsmedvetande.

Såsom överbefälhavaren framhållit äro de områden — förråds-, reparations- och underhållstjänsten samt den allmänna värnpliktsutbildningen — inom vilka enligt motionärerna särskilda besparingsundersökningar böra göras, redan föremål för utredningar, bl. a. 1964 års försvarskostnadsutredning, som syftar till att få fram en mer resultatnriktad verksamhet på olika nivåer inom krigsmakten, och 1960 års värnpliktsutredning. Med hänsyn

här till och under beaktande av vad ovan anförts beträffande rationalisering och ekonomisering i allmänhet inom krigsmakten finner utskottet för närvarande icke påkallat, att den ytterligare utredning tillsättes, varom yrkats i föreliggande motioner.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 468 och II: 560 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 november 1964

På statsutskottets vägnar:

ERNST V. STAXÄNG

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Gillström, Boman, fröken Andersson, herrar Einar Persson, Ivar Johansson, Bergman, Axel Johannes Andersson, Virgin, Fritz Persson, fru Wallentheim, herrar Bengtson, Per Jacobsson, Mårtensson, Bengt Gustavsson och Hjorth; samt

från andra kammaren: herrar Staxäng, Gustafsson i Stockholm, Ståhl, Karlsson i Olofström, Svensson i Stenkyrka, Almgren, fröken Elmén, herrar Nilsson i Göingegården, Eliasson i Sundborn, Mellqvist, fru Lewén-Eliasson, herrar Johansson i Norrköping, Carbell, Blomkvist och Löfroth.

*Bilaga***Överbefälhavaren**

Genom nådig remiss 2/6 1964 har överbefälhavaren anmodats inkomma med yttrande till riksdagens statsutskott över inom riksdagen av herrar Persson i Heden och Vigelsbo m. fl. väckta motioner i rubricerat ärende.

Motionärerna utgå i sin hemställan från antagandet att försvarsutgifterna ökar i förhållande till våra resurser och därför kommer att kräva ett så stort utrymme av de samlade statsutgifterna att andra vitala och viktiga uppgifter med svårighet kan tillgodoses utan stora skattehöjningar. Motionärerna anser att det förhållandet att de ledande stormakterna varslat om stora nedskärningar av sina försvarskostnader understryker den för samhällslivet allmänt ogynnsamma kostnadsutvecklingen för det svenska försvaret. De framhåller även den intensiva rationalisering som pågår inom vårt näringsliv och förutsätter att man även inom det militära försvaret har möjlighet till rationaliseringar och ev. nedbantningar.

Dessa allmänna uttalanden vill överbefälhavaren kommentera sålunda.

Försvarskostnadernas utveckling

Kostnaderna för försvaret är i stort en funktion av de uppgifter som krävs av detsamma. För att lösa en given uppgift — t. ex. krigsmaktens målsättning — gäller det att inom försvaret liksom annorstädes tillämpa rationella metoder. De fleråriga försvarsbeslut som genomförts fr. o. m. 1958 har därvid medgivit en allmer stabil och rationell långsiktplanering. Inom detta område pågår ständigt arbete för att finna nya vägar att ytterligare samordna och rationalisera verksamheten. Om den uppsatta målsättningen för krigsmakten skall kunna bibehållas genom åren måste försvaret emellertid tillgodogöra sig den tekniska utvecklingen, som ständigt fortskrider. Detta kan icke ske utan kostnadsökningar. Ökningarna är emellertid icke att hänföra till fördyringar i allmän bemärkelse utan mera av den tekniska utvecklingen betingade ökningar för att bibehålla målsättningen. Även den allmänna standardstegringen i vårt land, vilken naturligt nog även måste komma försvaret till del, kräver ökade insatser.

Hur mycket av de samlade resurserna som kan avdelas till försvarsändamål är en avvägningsfråga, som sammanhänger med de samlade anspråken och den uppsatta målsättningen. I vårt land har under senare år både statsmakterna och företrädare för krigsmakten varit ense om, att till försvarsändamål i fredstid icke bör avdelas så stora resurser, att expansionen inom andra områden hindras. Å andra sidan har det samtidigt varit en strävan från båda håll att definiera en klar och ändamålsenlig målsättning för krigsmakten som ej bör rubbas i takt med fluktuationer i det allmänna ekonomiska läget. Ett starkt försvar är liksom en stark ekonomi en nödvändig förutsättning för landets självständighet. I den typ av fleråriga försvarsbeslut, som nu tillämpas, ligger en stark värdering av de ekonomiska faktorerna dels i den meningen, att man gjort en avstämning mot samhällsekonomin, dels däri, att de ekonomiska riktlinjerna med ramar som tillåts expandera på ett visst givet sätt, möjliggör för de centrala myndigheterna att effektivt fördela och utnyttja tilldelade resurser.

Försvarskostnadernas storlek bör ses mot bakgrund av de samlade samhällsekonomiska resurserna och den totala statsbudgeten. Under tiden från 1958 års försvarsbeslut har resurskvoten respektive budgetkvoten utvecklats enligt bilaga. I bilagan har även gjorts jämförelse med de statliga skatteinkomsterna. Den slutsats man kan dra av siffermaterialet för perioden 1958/59—1964/65 är att försvarskostnadernas andel av våra totala resurser, av statsbudgeten och av skatteinkomsterna minskat. Möjligheterna att tillgodose andra behov har därigenom relativt sett förbättrats. Försvarskostnadernas utveckling kan därför inte i och för sig innebära något incitament till skattehöjningar.

Stormakternas nedskärningar av försvarsbudgeten

USA och Sovjet har för budgetåret 1964/65 respektive 1964 redovisat något reducerade försvarsutgifter. Beträffande den reella innebörden av dessa kostnadsreduceringar är följande att observera. På högsta ort har i såväl USA som Sovjet särskilt betonats, att dessa reduceringar ej kommer att påverka respektive länders militära *slagkraft*. Trots att redueringen i USA till stor del sammanhänger med minskade utgifter för de strategiska styrkorna kommer exempelvis — tack vare specifika betalningsarrangemang — antalet Polarisubåtar att under 1964/65 öka med 10. Detta innebär en ökning av denna komponent i den strategiska slagstyrkan med nära 50 %. Inskränkningar, som gjorts på båda håll beträffande produktionen av klyvbart material för kärnladdningar har kunnat göras, då man i detta avseende redan förfogar över en betydande »over-kill capacity».

Vad gäller bedömningen av den sovjetiska, officiellt angivna kostnadsminskningen föreligger speciella svårigheter. Då man ej känner utfallet för 1963 är det icke möjligt att ange vad den officiellt angivna kostnadsminskningen egentligen innebär. Mot bakgrunden av offentliggjorda utfallssiffror för 1961 och 1962 är det ovisst, om man i realiteten spenderat det ursprungligen angivna försvarsanslaget i 1963 års budget. De sovjetiska rustningarna för 1964 kan kostnadsmässigt sålunda innebära en minskning, en oförändrad nivå eller ökning jämfört med det hittills ej publicerade utfallet för 1963.

Beträffande rustningsutvecklingen i USA och Sovjet — sett över ett antal år — är förhållandet det, att försvarsutgifterna allttjämt ligger kvar på en avsevärt högre nivå än 1960—61, då en forcerad kapprustning satte in, betingad av dels respektive krigsmakters långsiktiga materielanskaffningsplaner, dels de internationella kriserna i Berlin och Cuba. Den brant stigande rustningskurvan har nu flackats ut något till följd av att man nått en viss mättnadsgrad i »rustningscykeln».

Av det ovan sagda framgår, att det beträffande USA och Sovjet f. n. är fråga om en dämpning i rustningstakten snarare än en reell reduktion. Samtidigt kan konstateras, att försvarsutgifterna fortsätter att öka hos övriga stormakter och andra oss närliggande länder.

Vad gäller stridskrafter, aktuella att vid en eventuell konflikt sättas in mot vårt land, kan ingen som helst tendens till minskning spåras. Stormakterna har dessutom resurser, att vid en eventuell skärpning av läget i framför allt Europa relativt snabbt kunna ytterligare förstärka sin strids-effekt.

För ett litet land som Sverige med begränsade resurser, är det icke möjligt att på motsvarande sätt låta fluktuationer i det militärpolitiska läget slå igenom vad försvarsanslagen beträffar. Detta gäller såväl tendenser av

spänning som avspänning. Med den komplicitet och utvecklingstid som vidlåder huvuddelen av modern krigsmateriel kommer dessutom budgetära åtgärder i ett skärpt läge ofta att verka med relativt stor fördröjning, en tendens som gör sig alltmer gällande.

För att kompensera för den osäkerhet, som alltid föreligger beträffande framtiden, och för de bristande möjligheterna till snabb anpassning till det utrikespolitiska läget läggs i långsiktsplaneringen stor vikt vid s. k. alternativplanering. Detta innebär att man eftersträvar en stridsekonomisk lösning passande för så många tänkbara konfliktsituationer som möjligt. Denna sentida form av planering måste betecknas som en väsentlig effektivisering — en besparing, om man samtidigt beaktar effekten. Inom detta område torde den svenska krigsmakten kunna betraktas som en av de ledande.

Beträffande sin syn på långsiktiga försvarsbeslut har chefen för försvarsdepartementet i bilaga 6 till 1962 års statsverksproposition anfört följande: »— För egen del vill jag betona det värde jag tillmäter de långsiktiga riksdagsbesluten 1958 och 1961 med bestämmande av kostnadsramen för längre period än ett budgetår. Principbeslut av denna art grundar sig på bedömningen, att de avgörande motsättningarna stormakterna emellan kommer att bestå under överskådlig tid. Mot denna bakgrund bör de grundläggande principbesluten om försvarets utformning på längre sikt respekteras oavsett om avspänning eller tilltagande motsättningar för stunden sätta sin prägel på den utrikespolitiska situationen.»

Näringslivets och försvarets rationaliseringar

Rationaliseringsåtgärder — ett förnuftigt ordnande av verksamheten — är lika väsentliga inom krigsmakten som inom näringslivet. Sådant arbete bedrivs också i allt ökande omfattning inom krigsmakten under bl. a. medverkan av statskontoret. För närmare studium av omfattningen m. m. torde få hänvisas till redogörelser i proposition nr 110 under senare år. Man kan i korthet närmast karakterisera situationen så, att önskemålen om rationaliseringar f. n. överstiger rationaliseringsorganens kapacitet, vilket delvis har sin orsak däri att de ekonomiska riktlinjerna i försvarsbesluten bygger på förutsättningen att »rationaliseringsvinsten» får behållas inom krigsmakten.

Kostnaderna för förråds-, reparations- och underhållsverksamheten

Motionärerna ifrågasätter om nuvarande organisation av förråds-, reparations- och underhållstjänsten är den mest ändamålsenliga med hänsyn till förekomsten av slöseri och illa utnyttjad arbetskraft. Dock torde kraven på organisationen inte kunna sättas lika högt t. ex. vid beredskapstillstånd då moderna industriella metoder icke torde kunna utnyttjas.

Det kan icke förnekas att enstaka exempel på misshushållning kan förekomma inom försvaret liksom inom flertalet organisationer av motsvarande storleksordning. Samtidigt som alla tendenser till slöseri givetvis skall bekämpas är det nödvändigt att betrakta fallen av misshushållning inom försvaret i sitt helhetssammanhang. Det torde därvid kunna konstateras, att hushållningen i stort är mycket god. Men det faktum att det över huvud taget förekommer brister i fråga om hushållningen med tilldelade medel är ett incitament till åtgärder att minska omfattningen härav. Ytterst är det frågan om ett kostnadsmedvetande. Under senare år har vidtagits och det kommer under de närmast följande åren att vidtagas ett antal åt-

gärder, som syftar till högre effektivitet inom de verksamhetsområden, som motionärerna tagit upp till behandling. Såsom tidigare framhållits har de nu gällande ekonomiska riktlinjerna inom försvaret rent allmänt bidragit till att skapa kostnadsmedvetande. Den i december 1963 tillsatta utredningen rörande kostnadsredovisningen inom försvaret (1964 års försvarskostnadsutredning) har till syfte att få en resultatniriktning av verksamheten inom krigsmakten, vilket väsentligt skulle bidra till ett än bättre kostnadsmedvetande och ett effektivare utnyttjande av resurserna på regional och lokal nivå.

Under senare år har vidtagits en omorganisation av teleunderhållstjänsten inom försvaret i central instans dels för att öka resurserna för sådan verksamhet, dels för att få högre effektivitet. För närvarande utreds frågan om teleunderhållet i regional och lokal instans. I detta sammanhang må även erinras om den utredning som tillsattes i juni 1964 rörande organisationen av krigsmaktens tygförvaltning i central instans. I uppdraget ingår jämväl att undersöka hur tillkomsten av en enhetlig regional ledning inom krigsmakten kan komma att inverka på möjligheterna att införa en enhetlig ledning av underhåll och förrådstjänst. Slutligen må erinras om pågående försök rörande tygtjänstens ledning i regional nivå, bl. a. syftande till en rationellt ordnad verkstadstjänst.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förråds-, reparations- och underhållstjänstens område f. n. tillmäts stor betydelse och att stora ansträngningar görs för att åstadkomma en utveckling i riktning mot större effektivitet och bättre hushållning.

De värnpliktigas utbildningskostnader

I fråga om de av motionärerna framförda synpunkterna på värnpliktsutbildningen må följande anföras.

Jämlikt nådigt beslut 14/10 1960 bemyndigades chefen för försvarsdepartementet tillkalla en sakkunnig med uppgift att verkställa utredning rörande värnpliktsutbildningen m. m. För arbetet meddelade Kungl. Maj:t direktiv som bl. a. innebar att värnpliktsutbildningens längd i högre grad än för närvarande skulle differentieras med hänsyn till de uppgifter för vilka den värnpliktige avses utnyttjas. Utbildningssystemet skulle allsidigt prövas inom samtliga försvarsgrenar och vid beräkning av utbildningstidens längd för olika kategorier skulle därav följande produktionsbortfall inom näringslivet vägas mot de militära kraven. Som underlag för sitt arbete skulle utredningsmannen bl. a. utnyttja de undersökningar, som utförts av 1959 års besparingsutredning rörande försvaret.

Den av motionärerna påyrkade utredningen av den allmänna värnpliktsutbildningen kan anses innefattad i 1960 års värnpliktsutrednings uppdrag. Detta arbete väntas bli slutfört inom kort (jfr 1964 års riksdagsberättelse s. 107—108).

Sammanfattning

Motionärernas hemställan sammanfattas i ett krav på en utredning om besparingar inom försvaret på vissa angivna områden nämligen förråds-, reparations- och underhållstjänsten och den allmänna värnpliktsutbildningen.

Såsom av det ovanstående torde framgå inriktas verksamheten inom krigsmakten på en allt högre effektivitet. I detta begrepp ligger naturligen en strävan att åstadkomma besparingar. De av motionärerna nämnda om-

rådena är dessutom redan föremål för utredning och åtgärder. Överbefälhavaren kan därför icke finna att reella motiv föreligger för att tillsätta ytterligare utredningar i dessa frågor.

På uppdrag av överbefälhavaren

CARL ERIC ALMGREN

Chef för försvarsstaben

Nils Sköld

Bilaga

Försvarskostnadernas relativa utveckling

1958/59—1964/65 (mkr) (löpande priser)

Budgetår	Samhällsekonomiska resurser (= Bruttonationalprodukten)	Totala statsbudgeten ¹	Totala försvarsbudgeten ¹	Statens skatteinkomster	Försvarskostnadernas andel av		
					Bruttonationalprodukten	Totala statsbudgeten	Statens skatteinkomster
1958/59	59 778	12 521	2 813	11 553	4,7	22,47	24,35
1959/60	63 445	13 591	2 994	11 509	4,7	22,03	26,01
1960/61	69 303	15 250	3 124	14 161	4,5	20,49	22,06
1961/62	75 526	15 914	3 233	15 579	4,3	20,32	20,75
1962/63	81 648	18 203	3 507	17 558	4,3	19,27	19,97
1963/64	87 040	19 734	3 925	18 209	4,5	19,89	21,56
1964/65	91 769	22 916	4 146	20 739	4,5	18,09	19,99

¹ Utgiftsåtaganden enligt riksstat.