

Nr 433

Av herr **Branting m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret.

Med anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 110 rörande försvaret får undertecknade framlägga följande förslag om förstärkning av den civila kontrollen över försvarsutgifterna m. m. Till närmare utveckling av våra synpunkter anföres:

När nu, i samband med krigsmaktens omgestaltning och modernisering, så betydande och alltjämt ökande belopp kommer att ställas till försvarets förfogande, måste också enligt vår mening kravet skärpas, att ifrågavarande medel ur ekonomiska synpunkter kommer till rationellast möjliga användning och att all möjlig sparsamhet iakttages. Frågan aktualiseras alltså om betryggande garantier nu föreligger gentemot varje form av misshushållning eller slöseri, vare sig saken gäller de anslagna medlen och materialförvaltningen eller personalens och de värnpliktigas tid.

Vid första påseende ligger härvid måhända nära till hands att lugna förekommande farhågor genom en hänvisning till redan förefintliga civila och militära kontrollorgan. Någon uppmärksamhet skall därför här inledningsvis ägnas de nu på olika sätt fungerande institutionerna för ekonomisk kontroll av militärförvaltningen, utan anspråk på fullständighet. I åtanke kommer då dels de helt utanför militärförvaltningen stående kontrollorganen, dels den militära administrationens motsvarande institutioner.

Först erinras om statens sakrevision, sorterande direkt under Kungl. Maj:t och med kompetens och uppsikt över hela statsförvaltningen, som alltså efter särskilt uppdrag eller på eget initiativ kan granska jämväl militära förvaltningsärenden, om anledning därtill anses ha förekommit. I sammanhanget hör också observeras statens organisationsnämnd och dess verksamhet, omnämnd och vitsordad i propositionen s. 48. Vidare må nämnas riksdagens organ, riksdagens militieombudsman och riksdagens revisorer samt den direkta prövning av de militära anslagen som kommer till stånd i samband med statsutskottets behandling av Kungl. Maj:ts anslagsäskanden och eventuella framställningar i anledning av anslagsöverskridanden, jämte kamrarnas efterföljande debatter och beslut i dessa ärenden.

Militieombudsmannen har fria händer i fråga om formerna för sin allmänna uppsikt; hans i instruktionen angivna inspektionsuppdrag föranleder

årliga besök på olika förläggningar, och inspektionen kan givetvis också omfatta de centrala militära staberna och övriga institutioner, allteftersom hans tid medger, men det ligger i förhållandenas natur att dessa inspektioner som regel kommer att omfatta begränsade områden och över huvud taget blir av stickprovskaraktär. För övrigt måste ju bemärkas, att MO:s, sakrevisionens och riksdagsrevisorernas granskningar och anmärkningar, i den mån de föranledes av särskilda anmälningar eller omständigheter, som regel kommer till stånd i efterhand, sedan de anmärkta förhållandena eller åtgärderna redan förevarit. Sålunda kan inträffa att missförhållanden blottlägges vilka ägt bestånd sedan lång tid tillbaka. Vidare skall ihågkommas, att ifrågavarande granskningsorgan i åsyftade fall träder i funktion punktvis, sedan det ena eller andra förhållandet blivit bekant och uppmärksammat — icke sällan genom utomstående personers anmälningar eller till följd av pressens reportage, alltså mer eller mindre slumpvis. Uppmärksammas måste också att i varje fall varken MO eller riksdagens revisorer förfogar över tid eller tillfyllestgörande administrativ apparat för annat än relativt begränsade undersökningar. Härtill kommer att speciellt den av MO utövade kontrollen i första hand är av juridisk karaktär, med nödvändig inriktning på frågan huruvida vederbörande befattningshavare i det aktuella fallet gjort sig skyldig till fel eller oförstånd, som enligt givna författningar bör föranleda påföljd av ett eller annat slag. — Nyttan av här omnämnda granskningar och aktioner — icke blott i laglydnadens intresse utan även ur rent ekonomiska synpunkter — ifrågasättes givetvis icke, men den blir dock ofta blott sekundär på så sätt, att anmärkningar och uttalanden blir vägledande för framtida behandling av liknande fall. Man kan väl också säga beträffande de ekonomiska effekterna av riksdagsrevisorernas uttalanden att de vanligen kommer till synes långsamt.

De nämnda civila kontrollorganen följer icke och kan uppenbarligen icke följa den av dem kontrollerade militära ekonomiska förvaltningen under dess dagliga praxis och utformning; de träder som sagt i funktion först då den eventuella ekonomiska skadan redan inträffat. Man kan heller knappast förvänta av dessa kontroll- och revisionsorgan, att de — i samband med anmärkningar eller eljest — skall framlägga förslag beträffande förbättrade arbetsmetoder, förbilligande förfaringssätt, tidsvinnande organisation eller dylikt. Sådana uppgifter har de icke.

Sålunda kan man icke med fog påstå att den av nu förefintliga civila kontroll- och revisionsorgan bedrivna verksamheten i fråga om den militära ekonomiska förvaltningen täcker hela fältet eller skapar full trygghet i fråga om kravet på rationellast möjliga bruk av anslagsmedlen, så att varje farhåga för misshushållning kan tillbakavisas med hänvisning till dessa institutioners uppgifter.

Vad beträffar den inom krigsmaktens egna organ utövade kontrollen över den ekonomiska förvaltningen måste redogörelse för hur systemet

fungerar lämnas åsido; vi saknar därom intern kännedom. Blott följande må anföras:

På en punkt må noteras en klar förbättring, av modernt datum, nämligen därutinnan att arméns inköpsavdelningar nyligen förstärkts genom nyinrättandet av ett antal civila tjänster för befattningshavare med ekonomisk och kommersiell kompetens. Från den militära högsta ledningens sida har säkerligen i olika sammanhang utgivits både generella och speciella order om iakttagande av sträng sparsamhet. Frågan uppstår då, hur dessa order efterleves. Inför civila bedömare som yppar tvivel i detta avseende, måhända på grund av förekomna anslagsöverskridanden, brukar anföras att, eftersom den högsta ledningen ofta nog är av den uppfattningen att de anslagna medlen blivit alltför knappt tillmätta, det ligger i dess intresse — eller rättare i linje med dess ansvarsmedvetna intentioner — att den anbefallda sparsamheten också verkligen blir iakttagen. Så kan situationen presenteras, och vi håller före, att denna framställning är riktig. Fullständigheten kräver dock måhända, att också en annan version — med all reservation — refereras. Man menar alltså på sina håll att, eftersom den militära ledningen anser anslagen otillräckliga, den helt naturligt eftersträvar att få dem höjda. Detta kan eventuellt följa efter anslagsöverskridanden, varför man icke är fullt så mån om att hålla tillbaka utgifterna som man skulle tro. De ifrågavarande myndigheterna är medvetna om att överskridandena i praktiken alltid godkännes, och sålunda blir det ena årets överskridna anslag utgångspunkt för krav på anslagshöjningar nästa år. Tankegången föranleder till att den enda säkra metoden för att uppnå den önskade sparsamheten är en sådan ordning, att anslagsöverskridanden helt enkelt *icke får förekomma*. Riksdagen får icke försättas i tvångslägen. Sparsamhetstvånget i sammanhang med de av riksdagen fixerade anslagen skulle sålunda blott bli en realitet, om vederbörande militära chefer med bestämdhet visste, att de var absolut tvungna att hålla sig inom de givna ramarna.

Så mycket synes klart, att anslagsöverskridanden förekommer rätt ofta och till stora belopp — vare sig nu detta kan hänföras till den ena eller andra orsaken. Förhållandet belyser i sin mån det *relativa* värdet av riksdagens kontrollmöjligheter i fråga om de militära utgifterna. Denna del av kontroll- och sparsamhetsproblemet må emellertid lämnas utanför denna framställning. Onekligen vore det dock ett centralt intresse att få utrett, hur riksdagens möjligheter till inblick i fråga om utgifterna för försvaret skall kunna effektiviseras. Här kan anknytas till vad nedan anföres angående inrättandet av en grupp helt fristående militärexperter.

Vad man än må ha för mening om dessa frågor — det är uppenbart, att trots den av militärmyndigheterna själva utövade kontrollen talet fortlever om en militär ekonomisk misshushållning, allt under det att den allmänna ekonomiska knappheten på andra statsförvaltningens områden gör sig starkt gällande. Förhållandet är ägnat att oroa en som vi tror bred opinion.

Stillas denna oro genom en effektivisering av kontrollen och en allmän rationalisering av förvaltningen, länder också detta till en förstärkning av försvarsviljan. Situationen på detta område bör, synes det, analyseras; de missförhållanden som må finnas måste angripas och rättas, utan hänsyn till eventuellt motstånd och utan hänsyn till oförnekliga svårigheter.

Den militära ekonomiska förvaltningen spänner över ett mycket vidsträckt och ur kontrollsynpunkt delvis svårbemästrat område. Den intar i många avseenden en särställning inom statsförvaltningen som ställer särskilda problem. Därtill bidrar inte bara dess omfattning, som ju ur budgetära synpunkter blott kan jämföras med socialdepartementets verksamhetsområde. De anslagna medlens storleksordning påkallar allt större uppmärksamhet och måste samtidigt vidga kontrolluppgiftens omfattning. Till svårigheterna ur kontrollsynpunkt bidrar flera andra faktorer. Så t. ex. är ju läget, i fråga om de ekonomiskt betydelsefulla ärendena angående inköp av vapen och annan krigsmateriel, att antalet ifrågakommande leverantörer som regel är starkt begränsat; bristen på konkurrens måste vålla svårigheter vid prisbedömningen, vilket i sin tur *kan* betyda att staten uppskörtas, utan att den ekonomiska kontrollen har möjlighet att genomlysa läget. Till militärförvaltningens särställning bidrar också den sekretess, som enligt sakens natur stundom måste belasta hithörande angelägenheter. Om konstruktioner, anläggningar, ritningar eller vapentyper måste hållas strängt hemliga, torde svårigheter kunna uppstå för en effektiv ekonomisk kontroll beträffande motsvarande anskaffningskostnader. Slutligen kan man i fråga om militärförvaltningens särställning knappast bortse från förefintligheten av en viss militär kåranda, som inom officerskretsar understundom frammanar motstånd mot civil inblandning och i synnerhet mot civilt inflytande. Även om en dylik inställning i stort sett kan sägas tillhöra det förflutna, lever dock på sina håll kvar en benägenhet att betrakta krigsmakten som en värld för sig, med sina särpräglade villkor, perspektiv och värderingar. Traditionen, de speciella militära disciplinkraven och den genomförda skillnaden mellan över- och underordnade har sin del i särställningen. Inom en organisation, där disciplin-tänkandet gör sig så starkt gällande, torde understundom också det ekonomiska förnuftet få svårt att andas fritt. Allt detta har sitt sammanhang med frågan om formerna för en effektiv ekonomisk kontroll över organisationen liksom också för frågan om garantier för en rationell och sparsam användning av anslagsmedlen.

För att konkretisera problemställningarna går vi över till ett försök att preliminärt besvara den frågan: Vad betyder egentligen — hur gestaltar sig — inom den militära förvaltningen »slöseri» med anslagna medel och vad skall anses vara förnuftig sparsamhet? Om nya linjer skall uppdragas för en förstärkt civil kontroll över de militära utgifterna eller för att möjliggöra ett civilt bidrag till förverkligande av önskemålet om rationellast möjliga användning av de anslagna medlen, måste slöseri- respektive sparsam-

hetsproblemen närmare analyseras. Först i sammanhang med en sådan analys av de skiftande förhållandena och betingelserna inom den militära verksamhetens olika branscher kan nya former bestämmas för den önskvärda civila insatsen.

Vi nämner här såsom klagörande exempel några olika områden inom den militära verksamheten, där »slöseri» kan förekomma och där man kan länka sig nya organisatoriska anordningar för en förstärkt ekonomisk kontroll eller andra civila insatser för sparsam och rationell användning av anslagsmedlen.

1. Slöseri med tid vid utbildning av värnpliktig och annan militär personal.

Det händer alltför ofta, att värnpliktiga, i synnerhet efter repetitionsövningar, återkommer till det civila livet och missnöjda påstår, att de »inte fått lära sig någonting alls» eller »att de ingalunda, som de trodde, fått lära sig att bruka de nya vapnen» utan i stället hållits till mycket enkel kaserntjänst eller handräckning. De förstår icke, varför de tagits från sitt produktiva arbete i fabriken eller i jordbruket för att tvingas till många veckors onyttig tjänst. Detta är alltså icke helt unga män, utan människor, vana att anses som nyttiga och omdömesgilla. Också förekommer klagomål över att mycken tid gått till spillo under väntan på utrustningspersedlar eller annat. Man vet lite var, att många stunder eller kanske dagar av tom väntan liksom hör till den militära tjänsten. De värnpliktiga kanske kommer från fabriker, där systematiska tids- och arbetsstudier bedrivs av särskilda experter. De är vana vid att tiden är dyrbar och dyrt betald. Den militära verksamheten förefaller dem i mångt och mycket organiserad på ett omodernt sätt.

Man kan också fråga sig, om inte tids- och arbetsstudieexperter nu skulle med fördel kunna införlivas med de militära förbanden. Men frågan blir då också, under vilken institution dessa lämpligen skulle sortera och vilken institution som — på basis av deras observationer och förslag — fördomsfritt vill gripa sig an med tjänstens rationalisering.

2. Misshushållning med förbrukningsmateriel, motorbränsle, övningsammunition etc.

Frageställningen kan här ofta nog medföra besvärliga avvägningsproblem, i det att förbrukningen sammanhänger med utbildningens effektiva bedrivande. Sparsamhet vid ammunitionsförbrukningen exempelvis kan betyda svår misshushållning med övnings- och utbildningstiden; detsamma kan gälla t. ex. bensinförbrukningen inom flyget. Hur problemet studeras inom den militära ledningen, hur reglerna här dragits upp och hur praxis gestaltar sig vågar vi icke ingå på, men understundom rapporteras utåt det civila livet fall som synes ge vid handen, att åtminstone ett visst lättsinne ibland gör sig gällande vid här ifrågavarande förbrukning. Dylika företeelser observeras av de värnpliktiga, men självklart drar de sig för angivelser. Talet

om slöseri bara pyr under ytan. Det borde i dylika fall vara möjligt att i full trygghet göra påpekanden till någon institution som icke sysslar med ansvarsfrågor utan uteslutande med praktisk sparsamhet i militärförvaltningen.

3. Oekonomiskt förfarande vid beställningar och inköp av s. k. tygmateriel, vapen och dylikt.

Härom är svårt att uttala sig. Vad man med en tillräcklig grad av sannolikhet kan påstå är blott, att leveranser av vapen etc. till kronan — eller för den delen till vilken stat som helst — icke anses tillhöra de sämre affärerna. Man kan därför misstänka, att priserna medger vinstmarginaler, som skulle tåla vid reduceringar. Affärerna i fråga gäller ju hundratals miljoner kronor. Problemen vid prissättning har något berörts i det föregående. Undertecknade inskränker sig till att ifrågasätta, om f. n. tillämpade system ur affärsmässiga synpunkter kan garanteras som fullgott, och hänvisar till vad nedan anföres om en helt fristående militär expertis.

4. »Slöseri» genom ur militär synpunkt meningslösa anordningar, anläggningar eller anskaffningar.

Här gäller problemen bl. a. fortifikatoriska anläggningar, betongmassiv, bergrum och dylikt, till avsevärda kostnader. Man kan förstå, om MO eller statsrevisorerna — kanske också sakkunniga och statsutskottet — måste frånkänna sig själva kompetens att sakkunnigt bedöma hithörande spörsmål ur *den* synpunkten, om t. ex. anläggningarna etc. är ur rent militär synpunkt tillräckligt motiverade för att motsvara kostnaderna. Att prissättningarna för arbetet kan i vanlig ordning grundas är en sak för sig. Här avses alltså i stället den ekonomiska misshushållning som kan tänkas bestå däri, att anläggningen kommit till stånd. Blott om den ena auktoriteten i en sådan fråga skulle råka uppträda mot den andra, torde väl här öppnas utsikter för det civila bedömandet och den civila ekonomiska kontrollen.

Men stöter man icke här på en *fundamental* svårighet, värd att närmare studeras, nämligen detta att den civila kontrollen för sitt omdöme i vitala frågor så ofta är uteslutande hänvisad till en militär expertis, som i sin tur tillhör och är förbunden med krigsmakten? Utländsk expertis kan icke gärna ifrågakomma. Övervägas kan måhända, om icke från krigsmakten skulle kunna definitivt, reellt och formellt, avskiljas en expertgrupp, som kunde stå till det civila samhällets förfogande med objektiva och självständiga extra-bedömanden i militär-ekonomiska frågor av betydelse. Vi tror att en sådan åtgärd skulle löna sig.

Därmed skulle ingalunda vara sagt, att icke riksdagen eller Kungl. Maj:t eller övriga skulle lita på eller begagna sig av också den ordinarie expertisen. Inom affärlivet, rättsskipningen och vetenskapen är det en normal sak att flera från varandra helt fristående, eventuellt konkurrerande experter får bedöma viktigare frågor. Även detta spörsmål är enligt vår mening förtjänt

att studera och utreda, om man verkligen vill gripa sig an med frågan om sparsamhet beträffande de militära utgifterna.

5. »Slöseri» genom organisatoriska anordningar, såsom parallellorgan inom staberna, onödigt uppsplittring mellan vapenslagen samt övriga organisatoriska överbelastningar.

Beträffande spørsmålet om större enhetlighet inom de högsta militära staberna och de olika vapengrenarnas inordnande under en enhetlig ledning — varom f. ö. statsrevisorerna nyligen uttalat sig — pågår som bekant utredning.

6. Ekonomisk misshushållning genom krigsmaktens utrustande med vapen, apparatur etc. av teknisk fulländning, men med mindre fältmässig hållbarhet — en fara som synes föreligga vid strävandena att förläna krigsmakten en så modern prägel som möjligt. Sådana tekniskt beundransvärda ting alltså, som kan befaras icke hålla eller fungera annat än under fredliga experiment men icke under en krigsverklighets hårdhänta och primitiva förhållanden.

Vi fäster blott uppmärksamheten på företeelsen. Det är bekant att stridiga synpunkter i denna fråga gjort sig gällande inom de utländska arméerna. Spørsmålet har helt naturligt uppkommit under den moderna tidens revolutionerande tekniska utveckling. Det är av utpräglat militär-teknisk natur utan att fördenskull undandraga sig det lekmanamässiga sunda förnuftets omdöme, det tillhör de frågor, där en fristående expertis skulle kunna göra värdefulla insatser.

Frågan om en förstärkt och rationaliserad civilkontroll över försvarsutgifterna är icke ny inom svensk politik. Vi inskränker oss till att erinra om »Civilkommissionen» som inrättades efter initiativ av Karl Staaff 1908, sedan vissa skandalösa förhållanden av ekonomisk art förekommit inom flottan. Den hade till uppgift bl. a. att undersöka upphandlings- och kontrollväsendet inom krigsmakten, manskapets behandling och omvårdnad samt försvarsväsendets skötsel i allmänhet. Den ägde också att upptaga framställningar av varje »välfrejdad svensk medborgare» mot militären (även anonyma) och begära yttrande av ämbets- och tjänstemän. Den upphörde vid 1914 års utgång i sammanhang med militieombudsmannabefattningens tillkomst. Dess »civila» karaktär var starkt betonad. Genom dess tillsättande liksom sedan genom MO-ämbetets tillskapande markerade riksdagen sin beslutsamhet redan vid denna tidpunkt — före det demokratiska genombrottet — att hävda behovet av en icke militär översyn och kontroll över krigsmakten. Förhållandena ligger numera på många sätt annorlunda till, det demokratiska inflytandet över förvaltningen har på många sätt säkrats. Vad som nu på nytt aktualiserar frågan om en förstärkning av den civila uppsikten och inflytandet över försvarsmaktens ekonomiska angelägenheter är väl främst storleksordningen av de medel som anslås till försvaret, direkt och indirekt, men också den rätt allmänna uppfattningen

av att en eftersläpning ägt rum inom krigsmakten när det gäller moderna arbetsmetoder. Försvarets nya organisation har helt naturligt i första hand tagit sikte på dess rent militära funktion. I samband med denna modernisering och effektivisering synes naturligt att också en översyn och reformering kommer till stånd beträffande de grenar inom försvarsväsendet som rör den civilt betonade ekonomiska administrationen.

Intendenturkåren militariserades helt 1914, den rekryteras som bekant inom officerskåren, intendenterna ha officerstitlar o. s. v. Vi ifrågasätter att dess rekrytering, funktioner och ställning övervägs i samband med den nedan antydda omläggningen av den ekonomiska förvaltningen inom de militära förbanden.

En utblick över ett helt annat förvaltningsområde, nämligen sjukvården och sjukhusförvaltningen, ger vissa i detta sammanhang intressanta paralleller. Det ansågs länge såsom självklart och oeftergivligt att sjukhusen i allt skulle stå under ledning av den medicinska sakkunskapen, alltså av läkare. Men eftersom sjukhusens förvaltning icke allenast omfattar medicinsk behandling och vård av sjuka utan samtidigt — och likväl ofta i direkt eller indirekt anknytning till den medicinska verksamheten — ett otal angelägenheter av rent ekonomisk och praktisk natur, har som bekant omsider det åskådningssättet slagit igenom och realiserats, att uppgifterna *delats* mellan å ena sidan läkarna och å andra sidan praktiska ekonomer och administratörer, vadan alltså de under landstingen sorterande sjukhusanläggningarna nu förvaltas av sjukhusdirektörer såsom chefstjänstemän på sina områden, under det att läkarkåren givetvis behållit ledningen i de rent medicinska frågorna. Hur uppdelningen skett är här icke av intresse, det beaktansvärda är i vårt sammanhang, att principen kunnat genomföras till de kostnadsbetalande landstingens allmänna belåtenhet. Det har omvittnats att mycket pengar genom denna reform sparats åt landstingen. Det motstånd som först mötte från läkarhåll gent emot denna omläggning har nu givit vika för tillfredsställelse med den nya ordningen. Chefläkarna är nöjda med att ha befriats från en mängd göromål och bekymmer av praktisk-ekonomisk natur, så att de nu kan odelat ägna sig åt sina egentliga uppgifter. På samma sätt, tycker man, borde de militära förbandscheferna — regementscheferna och övriga — kunna med intresse reflektera på en nyordning, som skulle innebära att de enskilda förbandens praktisk-ekonomiska angelägenheter helt underordnades civila direktörer med sina särskilda expeditioner, varefter officerskåren kunde odelat ägna sina krafter åt de utpräglat militära uppgifterna.

En sådan ny organisation för de lokala militära förbanden bör enligt vår mening övervägas såsom ur ekonomiska synpunkter välmotiverad, samtidigt som den skulle medföra uppenbara fördelar även beträffande den rent militära verksamheten.

En dylik nygestaltning skulle också kräva sin topporganisation för hela

riket, och behov av en sådan civil överledning för många av försvarets gemensamma ekonomiska angelägenheter har också poängterats i det föregående resonemanget. Även militärer av generals rang skulle kunna befrias från angelägenheter av ekonomisk natur, där deras speciella expertis under stundom kan ifrågasättas, för att i stället helt kunna ägna sig åt försvarets militära problem.

För att återgå till de lägsta förbanden bör enligt vår mening övervägas inrättande av institutioner, som motsvarar företagsnämnderna inom industrien, med sådana nämnders normala uppgifter — tillvaratagande av manskapets intressen på olika sätt, skydds- och säkerhetsfrågor m. m. De skulle vara organ, dit de värnpliktiga kunde vända sig även för framläggande av förslag till rationaliseringar i arbetet, måhända också med förslag berörande förbättringar av de vapen, varmed de dagligen sysselsättes. Man kan icke se något hinder emot att jämväl inom krigsmakten skulle införas ett sådant premiesystem som gäller inom industrien, nämligen att arbetare, som framlägger verkligen praktiska förslag till förbättringar, premieras med skäligen belopp. En sådan ordning skulle enligt vår mening stimulera intresset för tjänsten och kunna bli till nytta liksom inom produktionen.

Med åberopande av vad sålunda anförts får vi härmed hemställa,

att riksdagen, med beaktande av ovan anförda synpunkter och uppslag, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en skyndsam parlamentarisk utredning angående lämpliga former för en effektivisering av krigsmaktens ekonomiska förvaltning och en förstärkning av den civila kontrollen över denna förvaltning.

Stockholm den 24 april 1958

Georg Branting

Lage Svedberg

Sten Söderberg

Tage Johansson

Edvin Thun