

Produktion av försvarstjänster

Försvaret producerar en viss given mängd avskräckningsförmåga med felaktig kombination av arbetskraft och kapital, hävdar Arne Karyd. Tack vare att de värnpliktigas kostnad inte mäts till ett samhällsekonomiskt korrekt pris, kommer en alltför noggrann omvårdnad av materielen att ske, samtidigt som man slösar med den "billiga" resursen: de värnpliktiga.

Det svenska försvaret belastar statsbudgeten med ca 15,7 mrd kr innevarande år. Därtill kommer mycket höga externa kostnader som normalt inte medräknas beroende på att de belastar andra än statsverket eller är svåra att kvantifiera. Exempel på sådana kostnader är försvarets vederlagsfria utnyttjande av stora markområden och attraktiva kustremisor, slitage på icke militära anläggningar som vägar, miljöförstöring vid artilleriskjutning m.m. I det nuvarande systemet bärs emellertid den största "osynliga" kostnaden av de värnpliktiga som mot symbolisk ersättning tillhandahåller den dominerande delen av försvarets arbetskraft. Samhällets kostnader för denna arbetsinsats består av värdet på den produktion eller utbildning som inte kommer till stånd pga militärtjänst. En låg uppskattning av detta belopp är 40 000 värnpliktiga à 100 000 kr, dvs fyra miljarder. Större delen av denna kostnad bärs av de värnpliktiga själva i form av försenad utbildning eller utebliven arbetsinkomst. Försvarets *totalkostnad* för samhället kan följaktligen antas snarare över- än understiga 20 miljarder.

Polmag ARNE KARYD är doktorand vid nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Den allmänna värnplikten är trots sitt namn inte allmän utan drabbar endast ca en tredjedel av befolkningen. Urvalskriterierna för denna tredjedel är för utomstående betraktare höljda i dunkel. Återstoden består av det förment svaga könet och av de som på olika grunder befriats. Flertalet av de värnpliktiga fortsätter inte sin militära karriär utan väljer att minimera längden av sin påtvingade arbetsinsats. En anledning till detta kan vara det ur fördelningspolitisk synvinkel märkliga förhållandet att de som av fysiologiska skäl anses skickade att bokstavligen bära försvarsbördan dessutom får bära den ovannämnda dolda kostnaden i form av förlorad arbetsförtjänst eller förlorad utbildning. (Vissa yrkesgrupper har dock framvingat ett meritmässigt tillgodoräknande av även helt irrelevant militär tjänstgöring.) Inom den grupp som väljer att snarast återgå till det civila livet påträffar man i regel likartade erfarenheter:

- Ineffektiv tidsanvändning
- Alltför mycket folk, alltför litet materiel
- Långsam innovationstakt
- Onödiga transporter
- Tröga administrativa rutiner
- Undermålig sjukvård

Trots den stora mängden likartade vittnesmål och trots försvarets enorma resursförbrukning tycks knappast någon

intressera sig för bakgrunden till dessa problem. Visserligen framförs ibland rationaliseringsförslag men dessa berör i regel enstaka detaljer eller rutiner. Den ekonomiska debatten inskränker sig till frågan om försvarsanslagets storlek – ofta med marginella åsiktsskillnader – det ena eller andra vapensystemets önskvärdhet, vådan av regementsnedläggningar etc. Huruvida försvarets minst 20 miljarder verkligen används på det sätt som åstadkommer störst möjliga försvarseffekt tycks föga bekymra de annars så optimeringsintresserade nationalekonomerna. Undantaget är du Rietz [1978, 1979] som för tydligen döva öron påpekat att ingen som inte kan beredas meningsfulla arbetsuppgifter bör inkallas, att lön bör utbetalas under grundutbildning och att den nuvarande politiken leder till allt större utbildningskostnader som kompenseras med allt mindre materiellinköp. Ekonomernas i övrigt svala intresse är anmärkningsvärt eftersom analysmetoder av enklaste slag ger förvånansvärt goda förklaringar till de ovannämnda missförhållandena.

Försvarets verksamhet är en form av produktion som inte är väsensskild från annan varu- eller tjänsteproduktion. Man använder ett antal materiella produktionsfaktorer: kapital i form av utrustning och anläggningar, arbetskraft i olika befattningar, energi i en mångfald former samt mark och diverse förbrukningsmateriel. Därtill påverkas produktionsresultatet av en mängd icke-materiella faktorer – tradition, patriotism, nationalkänsla, "sisu" etc. Intresset kan dock utan allvarligare men koncentreras på kapital- och arbetskraftsinsatsen.

Nivån på försvarets produktion kan på sätt och vis betraktas som given. Försvaret skall åstadkomma försvarseffekt – avskräckningsförmåga, styrka om man så vill – i sådan mängd att fienden under budgetåret inte angriper landet. Enligt sedan länge förhärskande filosofi medför

produktion under denna nivå katastrof i form av fientligt angrepp. Civilförsvaret, vars uppgifter till större delen inte blir aktuella förrän avskräckningsteorin visat sig felaktig – kort sagt när fienden angripit – får 397 miljoner (2,5 procent) att röra sig med. Följderna är uppseendeväckande – Paulsen [1980] hävdar att ingen av 100000 gasmasker för civilt bruk kan användas av barn under sju år.

Enligt den förhärskande uppfattningen måste försvarsproduktionen följaktligen hållas på eller över den nivå som omvärlden betraktar som tillräckligt avskräckande. Å andra sidan är överproduktion av diskutabelt värde. Möjligen kan man hävda att avskräckningseffekten ackumuleras hos den potentielle fienden och därmed förhindrar att enstaka år med för låg produktion inbjuder till angrepp.

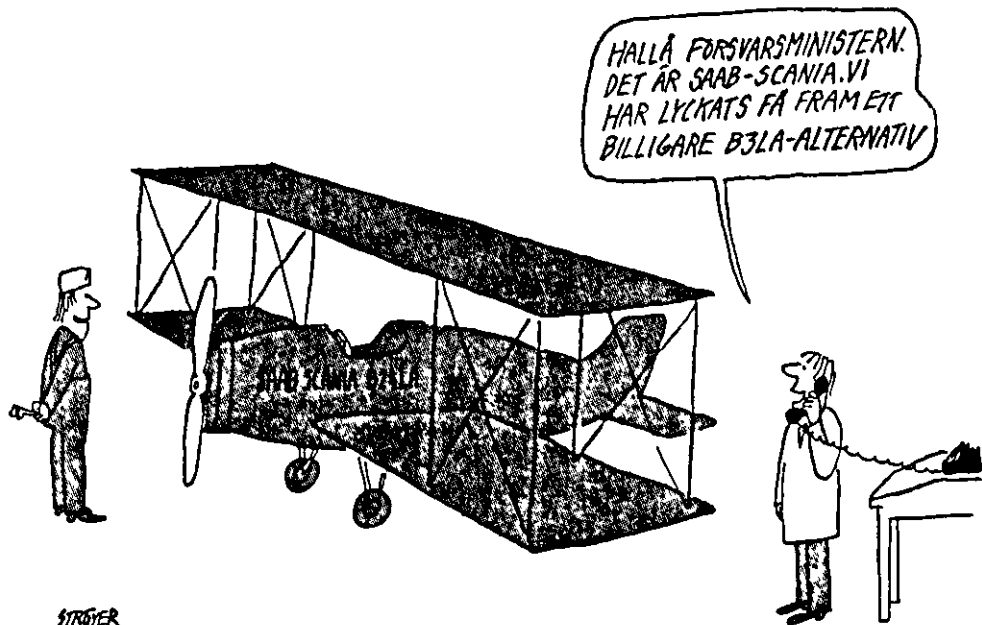
Om nivån på försvarets produktion därmed kan anses som given och för resonemangets skull dessutom anses vara mätbar återstår problemet att avgöra hur denna kvantitet försvarstjänster skall produceras. Produktion av försvarstjänster sker under samma betingelser som all annan varu- eller tjänsteproduktion såtillvida att kapital, arbetskraft och andra produktionsfaktorer kan ersätta varandra inom rimliga gränser. En och samma försvarseffekt kan följaktligen åstadkommas med en mängd olika kombinationer av bl a kapital och arbetskraft. Den miljonhövdade men primitivt utrustade försvarsmakten och den högteknologiska men till numerären betydligt mindre försvarsmakten utgör ytterligheterna på denna skala. Kinas och Israels krigsmakter är exempel på att man av olika skäl valt arbetskraftsintensiv resp kapitalintensiv försvarsproduktion. De båda länderna har dock knappast samma nivå på produktionen.

Därmed är vi framme vid det för nationalekonomer intressanta problemet: Hur styr man produktionen av försvarstjänster mot optimalitet så att en given för-

svarseffekt produceras till lägsta kostnad? Den traditionella teorin ger svaret att prissystemet kommer att styra produktionen mot en optimal kombination av bla kapital och arbetskraft. Priserna på produktionsfaktorerna ger producenten information om vilka han bör använda mycket resp litet av. Detta gäller under ett antal förutsättningar om rationellt beteende m m. Dessutom måste priserna avspegla den verkliga samhällsekonomiska kostnaden för produktionsfaktorerna, dvs subventioner eller skatter får inte förekomma (såvida inte dessa har till uppgift att korrigera ett av andra skäl felaktigt pris). Priset är korrekt om det motsvarar den forlöst man gör genom att den av försvaret utnyttjade produktionsfaktorn inte kan utnyttjas i tex civil produktion (alternativkostnaden). Priset på arbetskraft bör därför vara ungefär den lön per arbetad timme som den värnpliktige skulle ha fått i civil produktion.

Förutsättningen om optimala priser är emellertid helt satt ur spel inom försvaret. Arbetskraften subventioneras, i hu-

vudsak av arbetskraften själv genom att den tvingas avstå från lön, till gissningsvis 90 procent. På kapitalsidan måste däremot resursinsatsen upphandlas till marknadspris eftersom såväl anläggningar som lös utrustning kan antas vara föremål för marknadsprisbildning. "Värnplikt" vid mobilisering förekommer visserligen för visst materiel, tex motorcyklar, men berör endast en obetydlig del av den totala kapitalinsatsen. Produktionen kommer därför att ske med en samhällsekonomiskt felaktig kombination av arbetskraft och kapital. Alltför många värnpliktiga och alltför litet materiel kommer att användas. Detta läge skiljer sig från det optimala genom att försvarsanslaget är lagre eftersom anslagskrävande utrustning ersätts med mindre anslagskrävande arbetskraft (vid given produktionsnivå). Försvarskostnaden blir däremot högre eftersom den produktion eller utbildning som inte kommer till stånd pga att försvaret lägger beslag på alltför mycket arbetskraft, inte kompenseras genom att man istället an-



vänder en mindre mängd kapital. Melanskillnaden betalas i huvudsak av de värnpliktiga.

Gilman [1967] är en av de få som intresserat sig för detta problem. Han visar med ett hangarfartyg som exempel att värnplikten i kombination med en felaktig budgeteringsprocess medför överutnyttjande av arbetskraft. Detta får till följd att en stor del av arbetskraften tidvis är sysslös – kostnaden för detta är ju låg – vilket medför att produktiviteten sjunker och personalbehovet därmed ytterligare ökar. Hans slutsats blir att resursallokeringen inom försvaret samt mellan försvaret och andra verksamheter är "far from optimal".

Följden av detta blir att försvarsledningen, helt riktigt, kommer att betrakta arbetskraft som en närmast överflödande resurs, medan utrustning och materiel betraktas som mycket dyrbar. Därmed har vi direkt förklaringen till den ineffektiva tidsanvändningen och materielbristen. Det blir rationellt att utsätta dyr kapitalutrustning för en närmast fetichistisk omvårdnad utförd av billig arbetskraft. Detta drabbar den personliga utrustningen, sjukvården och personalvården. I valet mellan att inhandla billig, servicekrävande och ibland farlig utrustning eller något dyrare, föga underhållskrävande och säker utrustning faller valet nästan alltid på den forstnämnda kategorin: Traktorer och cyklar istället för lastbilar; bandvagnar för vinterkrigföring utan värme i personutrymmet men med 89 smörjnipllar; verktyg (vapen) som rostar och måste demonteras efter varje användning; fartyg med hjälpmotorer av alla de 20 fabrikat som någon gång varit billigast; uniformer som tar åt sig vatten, brinner, har isydda i stället för nitade knappar, som aldrig byts eller tvättas och inte skyddar mot annat än solen; hjälmar av årgång 1937 som har effekt endast när kulan kommer in i sådan vinkel att den helt skulle ha missat

huvudet om man inte haft hjälm på sig; 30 år gamla marschskor utdömda av läkare; bilar utan säkerhetsbälten; tältkaminer utan skydd (jfr bestämmelser om bastuaggregat); radioapparater avsedda att bäras men med en vikt motsvarande 20 ggr sina civila motsvarigheter etc.

Även de onödiga transporter, de tröga administrativa rutinerna, den långsamma innovationstakten och den undermåliga sjukvården får här sin förklaring. En operationsanalytiker skulle på någon timme lösa problemet hur x värnpliktiga fördelas på y regementen men denna lösning saknar intresse när det inte medför någon kostnad (för försvarsdepartementet) att skicka de värnpliktiga kors och tvärs. Av samma skäl saknas anledning att rationalisera administrativa rutiner som utförs av värnpliktiga och vars ineffektivitet huvudsakligen drabbar andra värnpliktiga. Enkla tekniska framsteg som plast, blytlås, rostfritt stål, transistoriserad utrustning, effektiv vinterklädsel, knä- och armbågsskydd, skyddshandskar m m medför knappast några besparingar, i all synnerhet som sjukvården ofta utförs av värnpliktiga läkare.

For att komma till rätta med dessa problem krävs att de priser som försvarsplanerarna möter speglar alternativkostnaden även för arbetskraft. Man kan diskutera om detta pris bör motsvara den fredstida eller den (förmodligen högre) kristida alternativkostnaden. Väljer man den fredstida alternativkostnaden kan denna fastställas eller i vart fall approximeras på flera olika sätt. En variant är att helt enkelt sätta den lönenivå som medför att tillräckligt många frivilligt anmäler sig för tjänstgöring, dvs man inför en yrkesarmé. Starka skäl talar emellertid mot att överge systemet med "allmän" värnplikt – tvärtom bör den göras allmännare. Man bör då kunna fastställa en ungefärlig genomsnittlig lönenivå för varje åldersgrupp och använda denna

som värnpliktslön. Vid fastställande av denna nivå kan naturligtvis ingen hänsyn tas till att samhället inte förmår åstadkomma arbete åt alla. För varje arbetstimme som försvaret tar i anspråk utbetalas denna genomsnittslön. Tjänstgöringens längd anges endast som en övre gräns. Ju effektivare utbildning, desto kortare tid och lägre kostnad för såväl försvarsdepartementet som samhället. Den kompanichef som i ett sådant system vill städa korridorerna tre gånger om dagen eller använda tre dagar till hälsningsövningar torde stå inför en svår uppgift i budgetförhandlingarna.

Under de värnpliktigas sjukfrånvaro förutsätts försvaret betala sjuklön. Därmed skulle snabbt effektiv personlig skyddsutrustning framtvingas. Ett försäkringssystem motsvarande arbetsmarknadens skulle förhindra att man som i tex Ravlundafallet under tio år schackrar med nastan totalinvalidiserade värnpliktiga och deras *eventuella* ersättning. Transporterna skulle, när det inte är fråga om övningar, berättiga till ersättning enligt det statliga resereglementet. Det nuvarande korsvisa utbytet av bla jämtar och stockholmare skulle då snabbt upphöra.

Som tidigare nämnts bör försvarsinsatsens pliktkaraktär bibehållas. Den måste emellertid utsträckas till att gälla alla. Eftersom ett regemente i Eksjö nyli-

gen erbjudit sig att ordna meningsfull sysselsättning to m åt handikappade bör knappast någon behöva undantagas från totalförsvarspikten. Utan prövning bör vapenfri tjänst ordnas åt dem som så önskar.

Alternativet till att införa en reform av ovanstående slag är att fortsätta den nuvarande kostnadsjakten inom försvaret. Denna drabbar till övervägande del kapitalsidan – regementen läggs ner, redan urmodig utrustning bibehålls ytterligare något år – eftersom inbesparing av arbetskraft ger så låg effekt. Rationaliseringarnas följdskostnader – längre restider, större risktagande, regionalekonomiska problem – beaktas inte. På längre sikt kommer därmed ett närmast konstant antal värnpliktiga att kombineras med allt sämre utrustning och följaktligen få allt sämre möjligheter att sköta landets försvar. Redan den nuvarande materielsituationen är så allvarlig att det inte längre finns något utrymme för en fortsatt sådan "rationalisering".

Referenser

- du Rietz, G., [1978], "Svensk försvarsfilosofi", *Tiden*, sid 281
 – [1979], "Svensk försvarsgåta", *Tiden*, sid 46
 Gilman, H., [1967], "Military manpower utilization", i *Defence Management*, Prentice-Hall
 Paulsen, M., [1980], *Vet vår försvarsmakt vad krig egentligen är?* RiR, 27 november