



Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947

En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet

Christoffer Wedebrand och Jenny Ingemarsdotter

Christoffer Wedebrand och Jenny Ingemarsdotter

Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947

En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för
försörjningsberedskap under 1900-talet

Titel	Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947 – En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet
Title	Swedish agencies for security of supply, the years 1915-1947
Rapportnr	FOI-R--5172--SE
Månad	December
Utgivningsår	2021
Antal sidor	88
ISSN	1650-1942
Kund	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	B1042
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Potatiskö år 1917 på Södermannagatan. Bildkälla: Axel Malmström (fotograf), Stadsmuseet i Stockholm.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Syftet med föreliggande studie är att undersöka den svenska regeringens strategier för styrning på försörjningsberedskapens område under 1900-talet. Fokus ligger på 1900-talets första hälft, från det första världskriget till tiden efter det andra världskriget. En slutsats från undersökningen är att regeringens styrning präglades av en icke-hierarkisk ansats, inom nutida samhällsvetenskaplig forskning ofta benämnd "governance" (i motsats till "government"). Detta kom bland annat till uttryck i en organisationsform där det särskilda centralorganet på området skulle utgöra ett forum för dialog mellan olika samhällsintressen, genom att i sin styrelse samla aktörer från såväl den offentliga sfären som från näringslivet. Med andra ord förordades en styrning där statens samhälleliga samarbetspartners tillskrevs stor betydelse och där de tillsammans med de statliga aktörerna såväl formulerade som implementerade policymålen.

En annan slutsats är att de ekonomiska hotbilderna har spelat stor roll historiskt, jämte hotbilder i form av krig. Även när krig har åberopats som en hotbild har dess ekonomiska påverkan betonats särskilt.

Nyckelord: Försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar, ekonomisk krigsberedskap, styrning, governance.

Summary

The purpose of the study is to examine the Swedish state's strategies for governance in the area of security of supply during the 20th century. The focus is on the first half of the century. One conclusion is that this governance was characterized by a non-hierarchical approach. This came to expression, among other things, in a form of organization where the special central body in the area would constitute a forum for dialogue between different societal interests, by bringing together in its board actors from both the public sphere and from the business community. Another conclusion is that economic threats have played a major role historically, along with threats in the form of war. Even when war has been invoked as a threat, its economic impact has been particularly emphasized.

Keywords: Security of supply, economic defence, governance.

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte.....	10
1.2	Material och metod	10
1.3	Disposition	11
2	Teoretiska och begreppsliga utgångspunkter	12
2.1	Försörjningsberedskap	12
2.2	Styrning.....	12
2.2.1	Styrning genom organisering.....	14
2.2.2	Mikrostyrning.....	16
2.3	Hotbilder som berättelser	17
2.4	Analytiskt ramverk	19
3	Försörjningsberedskapens förhistoria.....	21
3.1	Kungl. Maj:ts proposition av år 1915.....	22
3.1.1	Behov	22
3.1.2	Uppgifter	23
3.1.3	Organisation.....	25
3.2	Krigsberedskapskommissionens betänkande.....	26
3.2.1	Områden	27
3.2.2	Uppgifter	27
3.2.3	Organisation.....	28
3.3	Kort om Industrieredskaps-kommissionen	29
3.4	Kungl. Maj:ts proposition av år 1925.....	30
3.4.1	Behov	31
3.4.2	Områden	31
3.4.3	Uppgifter	32
3.4.4	Organisation.....	32
4	Första tolkningskapitlet	33
4.1	Styrning genom organisering	33
4.1.1	Hotbilder som berättelser.....	33
4.1.2	Inrättande av formell organisation	35

4.1.2.1	Organets struktur.....	35
4.1.2.2	Områden för det ekonomiska försvaret.....	36
4.1.2.3	Organets uppgifter.....	37
4.1.3	Positionering	38
4.1.4	Främjande av konkurrens	39
4.1.5	Dansering	39
4.1.5.1	Administrativ och policymässig autonomi	39
4.1.5.2	Strukturell autonomi.....	40
4.1.5.3	Finansiell autonomi.....	40
4.1.5.4	Legal och interventionell autonomi.....	41
4.2	Mikrostyrning.....	41
5	Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap	42
5.1	Utredning till grund för rikskommissionen	42
5.1.1	Behov	43
5.1.2	Områden	44
1.1.1	Uppgifter.....	45
5.1.3	Organisation.....	49
5.2	Proposition till grund för rikskommissionen	52
5.2.1	Erinringar gällande arbetsuppgifterna och deras fördelning mellan Rikskommissionen och andra myndigheter 53	
5.2.2	Erinringar gällande ledamotskapen inom rikskommissionen.....	55
5.2.3	Erinringar gällande rikskommissionens kansli.....	57
5.3	Rikskommissionens instruktion	57
5.3.1	Uppgifter.....	58
5.3.2	Organisation.....	59
5.4	Rikskommissionen och det andra världskriget.....	61
6	Andra tolkningskapitlet	64
6.1	Styrning genom organisering.....	64
6.1.1	Hotbilder som berättelser.....	64
6.1.2	Inrättande av formell organisation	66

6.1.2.1	Organets struktur.....	67
6.1.2.2	Områden för det ekonomiska försvaret.....	68
6.1.2.3	Organets uppgifter.....	68
6.1.3	Positionering	70
6.1.4	Främjande av konkurrens	71
6.1.5	Distansering	72
6.1.5.1	Administrativ och policymässig autonomi	72
6.1.5.2	Strukturell autonomi	73
6.1.5.3	Finansiell autonomi	74
6.1.5.4	Legal autonomi och interventionell autonomi	74
6.2	Mikrostyrning	74
7	Slutsatser och diskussion	76
	Litteraturförteckning	82
	Bilaga: Faktiska och föreslagna styrelseledamöter	85

1 Inledning

Sveriges försörjningsberedskap har återigen blivit en högaktuell politisk fråga och behandlas inom flera nutida policytexter på totalförsvarets område.¹ Förutom att diskutera vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en nödvändig försörjning av varor och tjänster berörs även samordningen av berörda aktörers arbete med försörjningsberedskapen och näringslivets deltagande i densamma.

I det senaste försvarsbeslutet (prop. 2020/21:30) anges att ”Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front.”² En viktig del i det arbetet uppges vara att stärka det civila försvaret. I sammanhanget tillskrivs försörjningsberedskapen en sådan vikt att förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning upphöjs till ett mål i sin egen rätt för det civila försvaret.³ I sin gemensamma inriktning för en sammanhängande planering av totalförsvaret har dessutom Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) pekat ut försörjningsberedskap som ett av sex prioriterade fokusområden.⁴

Men samtidigt bedömer regeringen att frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet är komplexa och i behov av vidare analys. Således har regeringen tillsatt en utredning om en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Förutom att analysera funktionens uppgifter ska utredningen även framföra förslag om dess organisation och finansiering.⁵ Som kunskapsunderlag till utredningen gav regeringen år 2020 i uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att analysera vissa övergripande frågor avseende en sådan nationell försörjningsberedskap.⁶

I FOI:s svar på regeringsuppdraget – som bland annat grundar sig på ett stort antal intervjuer med både myndigheter, branschorganisationer och företag – bedöms ett antal områden vara i särskilt behov av vidare analys. Under intervjuerna uttryckte åtskilliga respondenter ett behov av att redan innan inträffade kriser ha förberedda strukturer i form av definierade ansvarsförhållanden, beslutsmandat och rutiner. Ett område som anses vara i behov av vidare analys är därför den närmare innebörden av dessa strukturer. Ett annat sådant område avser strukturer för näringslivets deltagande i försörjningsberedskapen specifikt, medan ytterligare ett annat avser olika övergripande vägval om bland annat innebörden av att samordna försörjningsberedskapen på nationell nivå.⁷

¹ Se exempelvis: Prop. 2014/15:109; Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016; Försvarsberedningen. 2017; Försvarsberedningen. 2019; SOU 2019:51; Prop. 2020/21:30; Totalförsvarets forskningsinstitut. 2020.

² Prop. 2020/21:30. s. 125.

³ Ibid. s. 89.

⁴ Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2021.

⁵ Dir. 2021:65.

⁶ Justitiedepartementet. 2020.

⁷ Totalförsvarets forskningsinstitut. 2020. s. 12, 172.

Föreliggande studie belyser den svenska regeringens arbete med försörjningsberedskap ur ett historiskt perspektiv. Försörjningsberedskapen var under 1900-talet en del av det vidare totalförsvaret, närmare bestämt totalförsvarets civila del – det som sedermera kom att benämnas det civila försvaret. Till det civila försvaret hörde förutom försörjningsberedskapen, då benämnd det ekonomiska försvaret, även civilförsvaret, det psykologiska försvaret och det så kallade övriga totalförsvaret. Under 1980-talet infördes en ny indelning av den civila delen av totalförsvaret i form av funktionsansvariga myndigheter.⁸ Alltjämt bedrevs dock arbete med försörjningsberedskap – om än inom ramen för en annan struktur än tidigare.

Denna studie tar sin utgångspunkt i de permanenta centralorgan inom totalförsvaret som under 1900-talet hade ett särskilt ansvar på området, då kallat den ekonomiska krigs- eller försvarsberedskapen. Genom att undersöka regeringens styrning på området, liksom genom att undersöka centralorganens organisation och verksamhet, är en ambition att genom studien bidra med ett antal insikter av relevans för de utredare och beslutsfattare som framöver ska utforma landets försörjningsberedskap. Även om dåtidens erfarenheter inte är direkt överförbara till vår egen tid står vi ändå när totalförsvaret ska byggas upp på nytt inför likartade frågor. En annan ambition med studien är att bidra till en ökad förståelse mer allmänt om den svenska regeringens styrning av centrala myndigheter historiskt. Försörjningsberedskapens centralorgan var under 1900-talet följande:

- Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, som inrättades år 1928,
- Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, som efterträdde kommissionen år 1947,
- Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (från 1969 benämnd Överstyrelsen för ekonomiskt försvar), som efterträdde nämnden år 1962, samt
- Överstyrelsen för civil beredskap, som efterträdde den tidigare överstyrelsen år 1986 och verkade fram till år 2002.

Fokus i denna rapport ligger på 1900-talets första hälft. Redogörelsen tar därför fasta på rikskommissionen (inrättad år 1928 och verksam fram till år 1947) liksom de diskussioner som föregick inrättandet av densamma medan övriga centralorgan undersöks i en kommande rapport.

Centralorganen under 1900-talets första hälft har studerats inom åtminstone två tidigare studier, båda från 1970-talet. Dels i Olle Månssons doktorsavhandling,⁹ dels i en uppsats av Urban Schwalbe publicerad i dåvarande Militärhögskolans skriftserie Aktuellt och historiskt.¹⁰ Fokus för dessa båda studier skiljer sig dock från föreliggande studie. Medan denna studie fokuserar på regeringens strategier

⁸ Vilket också föreslogs i: Försvarets rationaliseringsinstitut. 1984.

⁹ Månsson, Olle. 1976.

¹⁰ Schwalbe, Urban. 1978.

för styrning på försörjningsberedskapens område tar Månssons avhandling snarare fasta på centralorganets planläggningsarbete som sådant, medan Schwalbes uppsats tar fasta på de politiska diskussionerna i riksdagen, skälen för centralorganets tillkomst och de militära myndigheternas inflytande i densamma.

Som framgår ovan inrättades det första centralorganet på området år 1928. Förslag om ett dylikt organ framfördes dock redan år 1915, mitt under brinnande världskrig. Försörjningsberedskapen utgör således en utredningstradition med långa anor. Fokus för denna rapport ligger på 1900-talets första hälft, alltså perioden för rikskommissionen och åren som föregick inrättandet av densamma.

Rapporten har huvudsakligen författats inom ramen för forskningsprojektet Kritiska flöden och försörjningskedjor under hot i förändring, finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Till viss del har rapporten även författats inom forskningsprojekt 3F för civilt försvar i gråzon, likaledes finansierat av MSB.

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka den svenska regeringens strategier för styrning på försörjningsberedskapens område under 1900-talet. Studien utgår från begreppen government och governance. Enkelt uttryckt betecknar government en form av styrning där en hierarkiskt överordnad aktör bestämmer över andra, medan governance handlar om att flera jämbördiga aktörer fattar beslut gemensamt.

Frågeställningarna som har väglett studien är:

- Kan regeringens strategier beskrivas som government eller governance?
- Hur användes hotbilder i strategierna och vilka var hotbilderna?

Med begreppet regeringen avses i denna studie regeringen som kollektiv snarare än dess enskilda ministrar, alltså "statsministern och övriga statsråd" som regeringen definieras i regeringsformen.¹¹ Till regeringen räknas även dess kansli.

1.2 Material och metod

Studiens empiriska material utgörs av publikationer av skilda slag, huvudsakligen offentliga utredningar, propositioner och myndighetsinstruktioner. Till viss del har detta material kompletterats med tidigare vetenskapliga studiers resultat. Det empiriska materialet har framförallt utgjorts av:

- Prop. 1915:181 Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen angående inrättandet av en rikskommission för den ekonomiska krigsberedskapen.
- Prop. 1925:50 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående försvarsväsendets ordnande.

¹¹ SFS 1974:152. 6 kap. 1 §.

- SOU 1926:22 Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation.
- Prop. 1928:6 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående den ekonomiska försvarsberedskapens organisation.
- SFS 1937:311 Kungl. Maj:ts instruktion för rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap.
- SOU 1946:19 Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation.

Dessvärre har studien inte haft tillgång till det betänkande i original som författades av den så kallade Krigsberedskapskommissionen (verksam 1915-1918), utan endast ett referat av densamma. i prop. 1925:50. Förmodligen fördes i betänkandet åtskilliga resonemang som inte återgavs i referatet, även om väl betänkandets huvudsakliga resonemang torde ha sammanfattats i propositionen.

Empirin har tolkats utifrån vissa teoretiska och begreppsliga utgångspunkter och med hjälp av programvaran NVivo. Således har materialet indelats i kategorier (eller noder, med programvarans terminologi) formulerade med utgångspunkt i särskilda för studien utvalda teorier och begrepp.

Det bör sägas att delar av det empiriska materialet kan antas återge en normativ bild av det svenska totalförsvaret snarare än en deskriptiv sådan. I studien återgivna dokument söker alltså inte alltid beskriva totalförsvaret sådant det faktiskt var utan snarare hur det var avsett att bli när en policy väl hade implementerats. Strikt talat undersöks därför i denna studie beslutsgrundande verklighetsbilder, alltså hur totalförsvaret och styrningen av detsamma historiskt förstods av utredare och politiker. Annorlunda uttryckt undersöks i studien diskussioner om olika strategier för styrning och dylikt snarare än nödvändigtvis den faktiska styrningen.

1.3 Disposition

Rapporten är upplagd på följande sätt: Först introduceras några teoretiska och begreppsliga utgångspunkter som sammanfattas i ett ramverk (kapitel 2). Därefter redovisas det empiriska material som berör försörjningsberedskapens "förhistoria", alltså tiden innan inrättandet av ett centralorgan på området (kapitel 3), vilket sedan tolkas med hjälp av nämnda ramverk (kapitel 4). Därpå redovisas det empiriska material som berör Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (kapitel 5), vilket likaledes tolkas med hjälp av ramverket (kapitel 6). De empiriska redogörelserna och tolkningarna hålls separat från varandra av pedagogiska skäl för att undvika sammanblandning. Avslutningsvis presenteras studiens slutsatser (kapitel 7).

2 Teoretiska och begreppsliga utgångspunkter

Nedan presenteras studiens teoretiska och begreppsliga utgångspunkter. Mot slutet av kapitlet förenas utgångspunkterna i ett sammantaget ramverk som används för att åstadkomma en strukturerad tolkning av det empiriska materialet.

2.1 Försörjningsberedskap

I denna studie förstås begreppet försörjningsberedskap som synonymt med det äldre svenska begreppet ekonomiskt försvar (och varianter på detsamma, som ekonomisk krigs- eller försvarsberedskap). Gemensamt för de centralorgan som undersöks i denna studie är att de inrättades med det särskilda syftet att verka för detta försvar. Vad ansvaret innebar konkret i termer av uppgifter med mera skiftade visserligen över tid men den övergripande målsättningen låg relativt fast. För Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, alltså det första centralorganet på området, uttrycktes målsättningen i dess instruktion som att:¹²

[...] verka för och i mån av tillgängliga medel ombesörja, att erforderliga förberedelser bliva utförda, så att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden krigsmaktens behov av förnödenheter må kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och näringslivets fortgång såvitt möjligt säkerställas, allt med beaktande av att landets tillgångar på ändamålsenligaste sätt utnyttjas för ernående av effektivitet och varaktighet i behovstäckningen.

Liknande om än inte helt identiska formuleringar återkom i instruktionerna för centralorganets olika efterträdare. Inspirerat av dessa formuleringar avses med begreppet försörjningsberedskap i denna studie det arbete som syftar till att tillgodose olika samhällsaktörers behov av varor och tjänster under såväl krigs- som fredstida kriser.

2.2 Styrning

Studien tar sin utgångspunkt i de centralorgan som inrättades i Sverige med det särskilda syftet att verka för landets försörjningsberedskap. Samtidigt måste det framhållas att nämnda centralorgan inte ensamma ansvarade för denna försörjningsberedskap. Tvärtom hade en rad myndigheter ansvar inom området, liksom inte minst landets näringsliv. Men även om inte dessa aktörer undersöks som sådana i denna studie undersöks likväl hur regeringen indirekt sökte utöva styrning över dem genom centralorganens försorg.

¹² SFS 1937: 311. 1 §.

Inom samhällsvetenskaplig forskning betonas ofta att förutsättningarna för regeringens styrning av såväl myndigheterna som samhället i övrigt har genomgått omfattande förändringar under 1900-talet. Till särskilt tydligt uttryck kommer detta i distinktionen mellan begreppen ”governance” och ”government”. Governancebegreppet har inte någon entydig innebörd men skulle kunna förstås som de interaktiva processer genom vilka samhället och ekonomin styrs i riktning mot kollektivt förhandlade mål.¹³ Processerna är alltså interaktiva, det vill säga de engagerar en mängd jämbördiga aktörer, i motsats till en hierarkisk process. Målen är dessutom kollektivt förhandlade, inte bestämda av en enda aktör. I kontrast till detta betecknar governmentbegreppet just en hierarkisk styrning.

Governanceperspektivet framförs ofta som en kritik av föreställningen att samhället styrs genom en sammanhållen kedja av delegering och kontroll. Istället antas styrningen i centrala avseenden ske utanför en sådan formell kedja, genom interaktioner av skilda slag mellan en bred uppsättning aktörer. Styrningen ses med andra ord som en distribuerad process som berör olika parter inom olika sektorer och på olika nivåer.¹⁴ Annorlunda uttryckt kan governanceperspektivet förstås som en kritik av styrning tolkad i hierarkiska termer, där styrningen består av ett styrande subjekt (exempelvis regeringen), bindande styrinstrument, specificerade policymål, samt den målgrupp som är föremål för styrningen. Inom governanceperspektivet ses inte de samhälleliga aktörerna enbart som föremål för en sådan hierarkisk styrning. Tvärtom antas aktörerna fylla en aktiv roll vad gäller såväl policymålens formulering som implementering.¹⁵ Men samtidigt finns det forskare, såsom Bengt Jacobsson et al., som menar att de ofta påstådda förändringarna vad gäller styrning under 1900-talet är överdrivna.¹⁶

Enligt dessa forskare går det inte att skönja en linjär utveckling från government till governance. Tvärtom menar Jacobsson et al. att mycket av vad som i dag beskrivs som nytt i termer av styrning och förutsättningar för densamma i själva verket har präglat åtminstone den svenska förvaltningen sedan decennier. Dessutom understryks regeringens fortsatta förmåga att styra även inom ramen för mer interaktiva processer trots den skeptiska hållning som ofta uttrycks av governanceperspektivets företrädare. Enligt Jacobsson et al. sker denna styrning närmare bestämt genom såväl utvecklandet av organisationer som på mer informella och subtila sätt. Med andra ord organiserar regeringen härigenom en governance-mässig styrning genom att sätta de övergripande spelreglerna.¹⁷

Även andra forskare framhåller – åtminstone den svenska – regeringens fortsatta förmåga till styrning. Exempelvis Patrik Hall, som har upprepat en tidigare studie

¹³ Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob. 2016. s. 4.

¹⁴ Ibid. s. 4, 8.

¹⁵ Mayntz, Renate. 2016. s. 261-262.

¹⁶ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 16-17.

¹⁷ Ibid. s. 1-5, 16-17.

av Jacobsson men med avseende på en senare tidsperiod, bekräftar Jacobssons tes om regeringens makt att genomdriva förändringar vid de statliga myndigheterna.¹⁸

Men samtidigt som Jacobsson et al. menar att det påstått nya i själva verket ofta är gammalt anser de att dessa omständigheter inte blir mindre intressanta att studera endast därför att de kan spåras långt tillbaka i tiden. Snarare efterlyses mer uppmärksamhet på hur styrningens eviga problem har hanterats och hur olika styrningsstrategier har tillämpats i praktiken.¹⁹ Att undersöka dessa eviga problem och hanteringen av dem är också en central del av syftet med denna studie.

Jacobsson et al. listar en rad sätt på vilka regeringen kan utöva styrning, vilka redogörs för i avsnitten nedan. För en överblick över strategierna – se Tabell 1 mot slutet av detta kapitel. Föreliggande studie riktar den historiska blicken ända till 1900-talets början för att undersöka om regeringens användande av strategierna ifråga kan iakttas redan då.

2.2.1 Styrning genom organisering

Att styra genom att utveckla institutioner benämns av Jacobsson et al. styrning genom organisering (*governing by organizing*). Sådan styrning antas kunna ske på olika sätt, däribland genom inrättandet av formella organisationer såsom departement, myndigheter eller särskilda enheter inom myndigheter. Genom att inrätta sådana formella organisationer knyts resurser till hanteringen av de problem som regeringen uppfattar som angelägna. Dessutom skapas institutionella förutsättningar för ökad kunskap om problemen, inte bara genom organisationernas verksamhet som sådan utan dessutom genom anlitaandet av personal med särskild expertis eller därigenom att olika aktörer kan vända sig till organisationerna med information och återkoppling.²⁰

Två andra sätt att styra genom organisering är att positionera de formella organisationerna i förhållande till andra aktörer (*positioning*), samt att främja konkurrens olika aktörer emellan (*fostering competition*). Syftet med positioneringen är att berörd organisation ska exponeras för och ta intryck av andra aktörers perspektiv på olika frågor med förhoppningen att organisationen därigenom ska öka sin förmåga att orientera och anpassa sig till sin omgivning, samt tvingas till att formulera goda argument för sitt eget perspektiv.²¹

Sådan positionering kan ske såväl i förhållande till icke-statliga som statliga aktörer. Vidare kan positioneringen ske längs med olika dimensioner, exempelvis i termer av vem (med vilka aktörer interaktion ska ske), när (hur ofta och i vilka policyfaser interaktion ska ske), hur (i enlighet med vilka förhållningsregler interaktion ska ske) och var (vid vilken nivå inom organisationen som interaktionen

¹⁸ Hall, Patrik. 2015. s. 194-220.

¹⁹ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 1-5, 16-17.

²⁰ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 47-50, 73-74.

²¹ Ibid. s. 50-57, 73-74.

ska ske). När positioneringen sker i förhållande till andra statliga aktörer, vilket kallas intern positionering, sker det ofta genom tillskapandet av överlappande men inte identiska ansvarsområden aktörerna emellan. Eftersom aktörerna samtidigt har i uppgift att värna olika intressen kan de därmed betrakta en och samma fråga ur olika perspektiv och argumentera för olika åtgärder, med förhoppningen att det ska leda till mer välgrundade lösningar.²²

Den tredje strategin, att främja konkurrens påminner om positioneringen såtillvida att båda strategier handlar om att göra berörda organisationer mer mottagliga i förhållande till sina omgivningar. Konkurrensen kan främjas såväl vid olika administrativa nivåer (från central till lokal nivå) som inom olika policyfaser (som implementering eller utvärdering). Men till skillnad från positioneringen syftar inte konkurrensen till att främja ett informationsutbyte aktörerna emellan utan till att sälla bort sådana aktörer som inte håller måttet i termer av bland annat effektivitet, kvalitet och kreativitet. Konkurrensen i fråga kan främjas på flera sätt, exempelvis genom att skapa flera organisationer med samma ansvarsområde, genom att låta privata aktörer utföra offentligt finansierade verksamheter, eller genom att skapa särskilda jämförelsetjänster såsom öppna jämförelser.²³

Två ytterligare sätt att styra genom organisering är att bestämma graden av autonomi mellan myndigheterna och regeringen, vilket Jacobsson et al. benämner distansering (*distancing*), samt genom att använda berättelser (*storytelling*). För att undvika överbelastning behöver regeringen delegera frågor av olika slag till förvaltningen. Samtidigt behöver regeringen ha möjlighet att påverka de beslut som den själv kan komma att ställas till svars för. Syftet med distanseringen är därför att finna en lämplig balans härvidlag. Distansen mellan regeringen och förvaltningen kan göras såväl större som mindre och ske med avseende på olika dimensioner. En organisation kan således vara mer eller mindre autonom med avseende på åtminstone nedanstående dimensioner:²⁴

- Administrativ (*managerial*) autonomi: i vilken grad organisationen själv fattar beslut om administrativa frågor, som dess organisering, personal och användande av budget.
- Policyautonomi: i vilken grad organisationen själv fattar beslut om policy, som dess mål, policyinstrument och arbetsprocesser.
- Strukturell autonomi: i vilken grad organisationens ledning väljs, utvärderas och ansvarar inför regeringen, i motsats till att detsamma sker i förhållande till exempelvis en styrelse, där särskild autonomi råder om företrädare för andra än regeringen har majoritetsröst i styrelsen.

²² Ibid. s. 50-57, 73-74.

²³ Ibid. s. 57-60, 73-74.

²⁴ Ibid. s. 60-66, 73-74. Se även: Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109. Vad gäller dessa dimensioner hänvisar Jacobsson et al. till en undersökning av Verhoest et al., varför beskrivningen av dimensionerna bygger på de senares studie.

- Finansiell autonomi: i vilken grad organisationen finansieras av regering och riksdag, samt i vilken grad dessa täcker myndighetens ekonomiska underskott, i motsats till att organisationen har andra inkomstkällor och själv täcker sina underskott.
- Legal autonomi: i vilken grad organisationen är juridiskt inlemmad i regeringen, exempelvis i form av en byrå i departementet, i motsats till att vara en fristående juridisk person.
- Interventionell autonomi: i vilken grad organisationen är underkastad rapporteringskrav från regeringen, utvärderingar och revisioner i relation till externt beslutade mål och normer, samt sanktioner eller direkta interventioner.

Ett ytterligare sätt att styra genom organisering utgår slutligen enligt Jacobsson et al från berättelser som regeringen kan använda sig av när den önskar lansera reformer av olika slag. Genom berättelserna deklarerar sådant som vad reformerna syftar till, vilket problem som ska hanteras, vilka de möjliga och föreslagna lösningarna är samt vilka som utgör de relevanta aktörerna och hur dessa är relaterade sinsemellan. Berättelserna kan även mer allmänt användas för att motivera och inrikta tjänstemännen inom förvaltningen. En typisk policyprocess erbjuder flera möjligheter att formulera sådana berättelser. Regeringen kan således framföra berättelser såväl genom utredningar och propositioner som vid diskussioner i parlamentet.²⁵ Användandet av berättelser som styrintstrument utvecklas i avsnittet nedan om hotbilder.

2.2.2 Mikrostyrning

Ett sätt för regeringen att styra är alltså genom organisering. Jacobsson et al. menar dock att regeringen ibland utövar styrning även efter att denna struktur har etablerats. Det sker då på mer informella och subtila sätt utan att hota strukturens grundvalar och benämns mikrostyrning (*governing by microsteering*). Eftersom dessa sätt att styra är mer informella och subtila kan de vara svåra att empiriskt spåra i efterhand men de ses inte desto mindre som viktiga. För även om regeringen lyckas skapa en fungerande förvaltning, som väl orienterar sig i och anpassar sig till sin omgivning, kan händelser inträffa som kräver ett politiskt ingripande.²⁶

Två sådana sätt genom vilka regeringen kan utöva mikrostyrning är att främja en förutseende attityd hos de offentliga tjänstemännen (*anticipation*) och att bjuda in sig själv till förvaltningen (*inviting authority*). Den förutseende attityden handlar om att de offentliga tjänstemännen lär sig att fatta beslut som ligger i linje med regeringens vilja utan att politikerna behöver inblandas direkt.²⁷

²⁵ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 66-74.

²⁶ Ibid. s. 77-79.

²⁷ Ibid. s. 80-86, 100-101. Ett sätt för tjänstemännen att på detta sätt lära sig att förutse regeringens vilja är genom tidigare interaktion. Det leder över tid till en sorts bekantskap med regeringens bild av vilka

Två ytterligare andra sätt att mikrostyra är genom att återpolitiserar en fråga (*re-politization*) eller – vilket är mer drastiskt – att modifiera de tidigare utvecklade institutionerna (*modification*). Att återpolitiserar en fråga handlar om att föra svår-lösta eller på olika sätt viktiga frågor från förvaltningen till regeringsnivån för diskussion, förhandling och ett avgörande beslut. Det kan ske antingen genom att frågan hissas upp från förvaltningen (*hoisting*) eller genom att den lyfts upp av den politiska nivån (*lifting*). I det förra fallet initieras alltså processen av tjänstemännen, medan den i det senare fallet initieras av regeringen. Ofta initierar tjänstemännen processen av två skäl. Antingen eftersom man har stött på en fråga som bedöms vara politiskt betydelsefull men där man trots ovan nämnda strategier inte bedömer sig ha tillräcklig kunskap om hur frågan bör hanteras. Eller därför att två eller flera organisationer (eller tjänstemän) med överlappande ansvarsområden och på samma nivå inte kan komma överens om hur en fråga bör hanteras – således knuffas frågan upp till en hierarkiskt överordnad nivå, vilket i slutändan kan leda till att den hamnar hos politikerna (eller åtminstone hos ett departement).²⁸

Om förvaltningen trots ovan nämnda strategier fortsatt agerar i strid med regeringens vilja kan regeringen välja den mer drastiska strategin att modifiera rådande institutioner. I dessa fall kan regeringen sägas använda sig av en mildare form av styrning genom organisering, därigenom att institutionerna inte ändras i grundläggande avseenden utan endast justeras. Konkret kan det yttra sig i form av förändringar av berörd organisation, som att ändra dess uppdrag, resurser, mål eller ledning. Det kan också handla om att positionera om organisationen i förhållande till andra aktörer eller om att öka konkurrensen. Vidare kan det handla om att ändra myndighetens autonomi i olika avseenden, eller om att regeringen genom olika former av uttalanden betonar eller förändrar delar av tidigare berättelser.²⁹

2.3 Hotbilder som berättelser

Enligt Jacobsson et al. kan användandet av berättelser utgöra ett sätt på vilket regeringen utövar styrning. Berättelserna kan framföras såväl i samband med omfattande reformer som vid justeringar av redan etablerade institutioner.³⁰

problem som föreligger, vilka lösningar som föredras och vilka aktörer som uppfattas som viktiga med mera. Vår tolkning av Jacobsson et al. är att interaktionen typiskt sett sker informellt och att vilka konkreta former den tar kan skifta beroende på vid vilken organisation tjänstemännen arbetar (exempelvis vid ett departement eller en myndighet) liksom vilka befattningar de har; medan den politiska kontakten vid ett departement kan vara av tämligen direkt karaktär, kanske den vid en myndighet yttrar sig i form av kontakter med departementet. En annan metod som används av tjänstemännen för att förutse regeringens vilja är att leta efter ledtrådar i sådant som officiella dokument och uttalanden eller tal gjorda av ministrar.

²⁸ Ibid. s. 89-93, 100-101. Även om det inte nämns av Jacobsson et al. kan som vi ser det ytterligare en situation kräva att beslut lyfts från förvaltnings- till regeringsnivån. Nämligen nationella kriser som kräver skyndsam hantering, eller som kräver att en viss myndighet ges mandat att tillfälligt fatta beslut om åtgärder som måste utföras av en annan myndighet.

²⁹ Ibid. s. 93-101.

³⁰ Föreliggande delkapitel bygger i stora drag på ett kapitel i en tidigare publicerad rapport: Daniel K. Jonsson et al. 2019. s. 64-69.

I denna studie ses formulerandet av hotbilder som en form av berättelser. Med begreppet hotbild avses härvidlag en aktörs tolkning av någonting som ett hot. Ur att en aktör har skapat sig en sådan hotbild följer inte nödvändigtvis att det också föreligger ett hot i någon slags objektiv mening – hotbilden ligger i tolkningen.³¹

Historiskt sett har olika typer av hotbilder använts inom den svenska totalförsvarsplaneringen med det uttalade syftet att inrikta totalförsvarets utformning. Enligt Johan Eriksson, som studerat hotbildernas plats på dagordningen under efterkrigstiden, kan dessa hotbilders status karaktäriseras som en berg-och-dal-bana då Sverige under tider av kallt krig hade en smal hotbild i form av krig medan tider av avspänning öppnade för en bredare hotbild. Bland annat anses avspänningarna under 1970-talet ha öppnat för en breddning av hotbilden då risken för fredskriser i form av ekonomiska hotbilder lyftes fram vid sidan av de rent militära.³²

Att använda hotbilder som berättelser kan ses som ett uttryck av Barry Buzans et al. teoribildning om säkerhetisering. Med säkerhetisering avser Buzan et al. en talhandling (*speech act*) där en aktör (*securitizing actor*) framställer någonting visst (*referent object*) som ett existentiellt hot för att rättfärdiga vidtagandet av extraordinära åtgärder. En framgångsrik säkerhetisering antas vidare av Buzan et al. förutsätta att aktören också lyckas övertyga sin publik och så få denna att acceptera tolkningen av hotet och vidtagandet av de extraordinära åtgärderna.³³

Som antyds av Buzans et al. resonemang är en vidare fråga vad som avgör huruvida publiken (det må vara regeringen, riksdagen eller allmänheten med flera) accepterar aktörens försök till säkerhetisering eller inte. Eriksson har tillämpat en analysmodell inspirerad av John W. Kingdons forskning om hur politiska dagordningar formas. I likhet med Kingdon menar Eriksson att en frågas genomslag på makthavarnas agenda främjas av att den gestaltas som ett problem (eller ett hot), i synnerhet om det sker tillsammans med dramatiska händelser som skapar uppmärksamhet kring frågan och om den drivs av inflytelserika aktörer.³⁴

I denna studie undersöks hur olika omständigheter framställdes som hot (dock inte nödvändigtvis existentiella sådana) samt hur olika reformer (om än inte extraordinära åtgärder strikt talat) rättfärdigades med hänvisning till dessa hot. Snarare än att som Kingdon och Eriksson undersöka vad som avgör huruvida en fråga hamnar på den politiska dagordningen eller inte ligger fokus i denna studie snarare på vad som faktiskt fanns på denna dagordning och hur staten (genom utredningar, propositioner och instruktioner) argumenterade för genomförandet av reformer genom att rama in diverse omständigheter som hot som måste hanteras.

³¹ Eriksson, Johan. 2004. s. 18-20, 64-67; Eriksson, Johan. 2001. s. 1-2, 15-19.

³² Eriksson, Johan. 2004. s. 36, 43.

³³ Buzan, Barry et al. 1998. s. 5-8, 25-26, 31-33, 36.

³⁴ Eriksson, Johan. 2004. s. 64-80, 112, 150-151, 174-176, 194-195, 201-202; Kingdon, John W. 1994/2011.

2.4 Analytiskt ramverk

Tabellen nedan sammanfattar den teoretiska och begreppsliga redogörelsen i föregående avsnitt och presenterar de perspektiv utifrån vilka det empiriska materialet tolkas. Ramverket bygger i hög utsträckning på Jacobssons et al. teoribildning kompletterat av Erikssons forskning.

Tabell 1: Analytisk ramverk

Teorier och begrepp	Beskrivning
Styrning genom organisering	Styrning genom utvecklandet av organisationer.
Hotbilder som berättelser	Användande av hotbilder som berättelser i syfte att exempelvis rättfärdiga organisationsreformer, genom att deklarerat vad en reform syftar till, vilket problem som ska hanteras samt vilka de möjliga lösningarna är med mera.
Inrättande av formell organisation	Inrättande av formella organisationer, inklusive bestämmande av deras ansvarsområden med mera.
Positionering	Positionering av olika organisationer i förhållande till varandra.
<i>Intern</i>	Positionering i relation till statliga aktörer.
<i>Extern</i>	Positionering i relation till icke-statliga aktörer.
Främjande av konkurrens	Skapande av konkurrens olika organisationer emellan, statliga såväl som icke-statliga.
Distansering	Bestämmande av graden av autonomi mellan en statlig organisation och den politiska ledningen.
<i>Administrativ autonomi</i>	I vilken grad organisationen själv fattar beslut om administrativa frågor, som dess organisering, personal och användande av budget
<i>Policyautonomi</i>	I vilken grad organisationen själv fattar beslut om policy, som dess mål, policyinstrument och arbetsprocesser.
<i>Strukturell autonomi</i>	I vilken grad organisationens ledning väljs, utvärderas och ansvarar inför regeringen, i motsats till att detsamma sker i förhållande till en styrelse, där särskild autonomi råder om företrädare för andra än regeringen har majoritetsröst i styrelsen.
<i>Finansiell autonomi</i>	I vilken grad organisationen finansieras av regeringen och riksdag, samt i vilken grad dessa täcker myndighetens ekonomiska underskott, i motsats till att organisationen har andra inkomstkällor och själv täcker sina underskott.

<i>Legal autonomi</i>	I vilken grad organisationen är juridiskt inlemmad i regeringen, exempelvis i form av en byrå i departementet, i motsats till att vara en fristående juridisk person.
<i>Interventionell autonomi</i>	I vilken grad organisationen är underkastad rapporteringskrav från regeringen, utvärderingar och revisioner i relation till externt beslutade mål och normer, samt sanktioner eller direkta interventioner.
Mikrostyrning	Informell och subtil styrning när de formella organisationerna väl har inrättats.
Främjande av förutseende attityd / Inbjudande av politiker	Att lära organisationernas tjänstemän att på egen hand fatta beslut som ligger i linje med regeringens vilja, samt samtal mellan myndighetens tjänstemän och regeringen.
Återpolitisering	Att föra frågor från organisationerna till regeringsnivån för diskussion och beslut.
Modifiering	Justering av redan utvecklade organisationer.

3 **Försörjningsberedskapens förhistoria**

Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap inrättades år 1928. Frågan om ett centralorgan för den ekonomiska krigsberedskapen behandlades dock redan av 1915 års riksdag. Förvisso hade vid denna tid spontant inrättats flera olika krisorgan som under världskriget verkade för Sveriges beredskap på området. Men som framgår nedan bedömdes detta arbete även kräva ett permanent organ verkamt redan i fredstid. Frågan om ett sådant organ behandlades i flera utredningar och propositioner innan rikskommissionen slutligen inrättades. Avsnitten nedan redogör för denna försörjningsberedskapens förhistoria.

Första världskriget kom att påverka inte bara de krigförande parterna utan även neutrala länder som Sverige, bland annat genom bojkotter och beslag av så kallad krigskontraband. Inom Sverige rådde dessutom förutom varubrist höjda priser på förnödenheter. För att hantera situationen vidtog de offentliga institutionerna olika slags restriktioner och regleringar.³⁵ Förutom att regering och riksdag tog fram nya lagar inrättades även ett antal särskilda krisorgan, nämligen:³⁶

- Statens industrikommission (1914) som skulle överväga vilka åtgärder som skulle vidtas för att uppehålla arbetet vid rikets industriella anläggningar.
- Statens livsmedelskommission (1914) som skulle bevaka livsmedelsmarknaden och vid rubbningar själv vidta eller föreslå åtgärder.
- Statens krigsförsäkringskommission (1914) som tillsattes med anledning av statens ansvar för krigsriskerna för sjöfarten.
- Statens handelskommission (1915) som beredde ärenden rörande utförsel förbud och transitförsändningar av till utförsel förbjudet gods.
- Krigsmaterielkommissionen (1915) som skulle verka för att industrin i möjligaste mån vid krigsutbrott var rustad för tillverkning av krigsmateriel.
- Statens arbetslöshetskommission (1915) vars huvudsakliga uppgift var att föreslå åtgärder för att motverka och mildra arbetslösheten.
- Statens folkhushållningskommission (1916) med uppgift att förbereda en livsmedelsreglering.
- Statens bränslekommission (1917) som framförallt behandlade dispensansökningar med anledning av förbudet att använda ved som bränsle inom främst industrin.

³⁵ Schwalbe, Urban. 1978. s. 37.

³⁶ Ibid. s. 37-39.

I följande avsnitt (liksom på motsvarande sätt i kapitel 5) sammanställs för denna studies syfte och ramverk relevanta delar av historiska offentliga utredningar, propositioner och myndighetsinstruktioner. Ofta men inte alltid behandlade publikationerna följande teman:

- Behov, varför särskilda beredskapsåtgärder behöver vidtas
- Områden, inom vilka beredskapsåtgärderna behöver vidtas
- Uppgifter, vilka beredskapsåtgärder som bör vidtas av centralorganet eller andra organisationer
- Organisation, vilken formell struktur centralorganet bör ha

För att göra den empiriska sammanställningen mer lättillgänglig struktureras den utifrån dessa teman – i den mån de behandlas i skrivelserna. Det bör samtidigt framhållas att temana till del överlappar varandra. Exempelvis är det somliga gånger svårt att skilja mellan områden och uppgifter.

3.1 Kungl. Maj:ts proposition av år 1915

1915 föreslog regeringen i en proposition att ett centralorgan skulle inrättas för den ekonomiska krigsberedskapen. Propositionen tillkom efter gemensam beredning med cheferna för Lantförsvars-, Sjöförsvars-, Civil- och Jordbruksdepartementen.³⁷ Ansvarigt statsråd var finansminister Axel Vennersten som tillkallade tre sakkunniga för att ta fram förslaget, nämligen bankdirektör Marcus Wallenberg, direktör Erik Frisell och professor Eli Hecksher.³⁸

3.1.1 Behov

I propositionen konstaterades att det förelåg ett behov av en särskild icke-militär krigsberedskap på det ekonomiska området. Skälet var att kriget hade kommit att inrikta sig på ett förstörande av motståndarens ekonomiska ställning och organisation, vilket hade återverkat även på neutrala länder som Sverige.³⁹

Frågan om det ekonomiska livets beredelse till mötande av ett krig [...] 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 förstörande 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. Medan man under den offentliga diskussionen i frågan tidigare lade huvudvikten vid finansoperationer av olika slag, har man genom dessa händelser erhållit klarhet om, att den icke-militära krigsberedskapen på visst sätt måste omfatta hela näringslivet, icke uteslutande eller ens företrädesvis kreditoperationer och finanser.

³⁷ Prop. 1915:181. s. 1.

³⁸ Schwalbe, Urban. 1978. s. 40.

³⁹ Prop. 1915:181. s. 2-3.

Men samtidigt ansågs det ligga i sakens natur att den beredskap som kunde skapas under ett pågående världskrig måste vara ofullkomlig. Den tilltänkta organisationen behövde därför finnas färdigbildad redan i fred så att landet kunde ”möta framtida krigstillfällen med en bättre förberedelse än denna gång varit möjlig att åstadkomma.”⁴⁰ Eftersom de flesta av dessa uppgifter dittills inte hade åvilat någon befintlig myndighet alls hade de ”i allt väsentligt lämnats åsido”.⁴¹ En permanent organisation för ändamålet antogs därför kunna förbättra krigsberedskapen betydligt och dessutom till relativt obetydliga kostnader.⁴²

3.1.2 Uppgifter

Vad gäller organisationens – rikskommissionens – uppgifter särskildes i propositionen mellan uppgifter vid fred respektive krig. Under freden skulle kommissionen ”utarbета erforderliga planer”, ”oavslåttligt anpassa” dem efter förändrade förhållanden och vunna erfarenheter samt ”genom fortlöpande uppgifter följa de moment i näringslivet” som var av betydelse för krigsberedskapen.⁴³ Vid krig, ”vare sig vårt land däri indrages eller icke”, skulle kommissionen ”omedelbart träda i verksamhet såsom stödjare för det då erforderliga arbetet.”⁴⁴

Bland rikskommissionens närmast liggande uppgifter nämndes åtgärder av författningsform såväl som ”åtgärder som icke hava författningsform” – i det senare fallet avsågs främst anskaffningen av varor.⁴⁵ Från propositionen:⁴⁶

Vid krigets utbrott i augusti nästlidet år förelåg, såsom erfarenheten endast alltför tydligt ådagalagt, nödvändigheten att utfärda ett helt system av såväl ekonomiska och administrativa som rent civilrättsliga författningar för att möta det nya läge, som världskriget skapat till och med för neutrala länder. [...] De flesta hithörande åtgärder voro av det slag, att de måste beslutas nästan omedelbart, om ej deras verkan skulle förfelas; och det skulle därför hava varit av största betydelse, om fullständiga planer och författningsutkast till dem hade förelegat, vilket måste antagas hava varit fallet i vissa andra länder.

Det ansågs dock inte vara nog att dessa planer bara för en gång utarbetades. Tvärtom tvingade såväl landets normala lagstiftning, förändringar inom näringslivet som utländska erfarenheter till en ”oavbruten anpassning av dessa från början utarbetade planer efter det växlande tidsläget.”⁴⁷ Andra uppgifter av likartat slag som de nyss nämnda var bland annat organiseringen av det privata kreditväsendet

⁴⁰ Ibid. s. 3.

⁴¹ Ibid. s. 6.

⁴² Ibid. s. 6-7.

⁴³ Ibid. s. 3.

⁴⁴ Ibid. s. 3-4.

⁴⁵ Ibid. s. 4.

⁴⁶ Ibid. s. 4.

⁴⁷ Ibid. s. 4.

under krig.⁴⁸ Vad gäller anskaffningen av varor – vilket framhölls som en huvuduppgift för den ekonomiska krigsberedskapen – gällde det sådana varor som ett land inte kunde undvara utan att gå under materiellt. Från propositionen:⁴⁹

Till det nu nämnda komma därnäst sådana ekonomiska åtgärder, som icke hava författningsform. Främst bland dessa liksom över huvud i första ledet står anskaffandet av de varor, som ett land helt enkelt icke kan undvara utan att materiellt gå under; erfarenheten har visat oss, huru oviss tillförseln av dylika varor i krigstid är även för ett neutralt land.

Även härvidlag betonades att ”icke blott en plan [måste] vara uppgjord och fullföljd” utan att denna plan också krävde en ”fortgående administrativ verksamhet” som gav en överblick av befintliga förråd liksom anvisningar på ”nödiga åtgärder för förrådens stärkande” och deras ”omedelbara förflyttning till de säkraste och lämpligaste platserna” vid krig.⁵⁰ De identifierade varubehoven gällde bland annat brödsäd och kol. Från propositionen:⁵¹

De svårigheter, som denna gång mött icke blott vid införskaffandet av brödsäd utan även vid dess uppläggning och magasinering, utgöra en mätare på vad som kunnat vinnas genom en förutseende organisation redan på en enda punkt. [...] Av alldeles likartad beskaffenhet är frågan om landets kolförråd, i första rummet men långt ifrån uteslutande med hänsyn till landets järnvägstrafik, ehuru denna fråga ej ännu erbjudit fullt lika stora svårigheter som brödsädesfrågan. [...] På samma sätt erfordras åtgärder för att trygga tillgången på sådana råvaror och mer eller mindre bearbetade produkter, som i ett krig äro oundgängliga för krigsmaktens behov [...].

Förutom ovan nämnda fortlöpande verksamhet bedömdes det även finnas behov av särskilda ”rådgivande sakkunniga” i de allmänna statsuppgifter som berörde den ekonomiska krigsberedskapen.⁵² Från utredningen:⁵³

Det torde bliva ett betydligt antal frågor på mycket olika områden, för vilka Kungl. Maj:t kan finna anledning att infordra utlåtande från en dylik organisation; och betydande vinster för vår trygghet torde kunna erhållas utan kostnad, om blott någon institution finnes, som ständigt har att hålla denna synpunkt för ögonen. Likaledes bör det vara till god ledning för Kungl. Maj:t att med regelbundna mellantider [...] mottaga översikter över den ekonomiska krigsberedskapens läge.

Visserligen påpekades i propositionen att uppgifter som de ovan nämnda stod i nära sammanhang med den verksamhet som redan utfördes av de under kriget inrättade krisorganen – varvid särskilt nämndes Statens livsmedelskommission, Statens industrikommission och Statens krigsförsäkringskommission. Likväl ansågs det vara fördelaktigt med en särskild organisation på området eftersom krisorganen inte bara snabbare hade kunnat ”gripa sig an med sina uppgifter” utan

⁴⁹ Ibid. s. 4-5.

⁵⁰ Ibid. s. 5.

⁵¹ Ibid. s. 5.

⁵² Ibid. s. 6.

⁵³ Ibid. s. 6.

dessutom ”bättre [...] kunnat lösa dem” vid ett krigsutbrott om en organisation redan i fredstid hade förberett deras arbeten.⁵⁴ Krisorganen skulle då också ”omedelbart kunnat bildas” ur en dylik organisation.⁵⁵

Men samtidigt som rikskommissionens uppgifter härmed bedömdes vara omfattande var den likväl endast avsedd att fylla luckorna i den verksamhet som redan bedrevs av andra verk och myndigheter.⁵⁶

Det bör i detta sammanhang framhållas, att den ifrågasatta organisationen icke är avsedd att och ej heller bör få inskränka den verksamhet för krigsberedskapens uppehållande, som kan åligga vederbörande verk och myndigheter. Den nya organisationen har däremot att fylla luckorna i denna verksamhet.

Vad gäller rikskommissionens relation till det militära försvaret skulle organisationen i första rummet ha att fylla uppgifter som inte var ”av militär natur.”⁵⁷ Likväl ansågs beröringen mellan den ekonomiska krigsberedskapen och den militära organisationen vara ”mycket stark” på särskilt två områden, nämligen vad gällde ”det militära försvarets dels behov av livsmedel och råvaror, dels personal-behov.”⁵⁸

3.1.3 Organisation

I propositionen framfördes även förslag gällande rikskommissionens organisation. Den lyckligaste lösningen ansågs vara att bilda en ”ganska stor kommission” bestående av ”ledande personer på alla de olikartade, för krigsberedskapen betydelsefulla områdena av såväl den civila och militära förvaltningen som näringslivet och övriga sysselsättningar [...]”.⁵⁹ Dock skulle bara de ledamöter tas i anspråk som ”för de särskilda frågorna äro i besittning av särskild sakkunskap.”⁶⁰ Samtidigt skulle inom rikskommissionen finnas ”en mycket fåtalig, permanent del, ett arbetsutskott” bestående av ett bestämt antal personer, däribland ordföranden och sekreteraren, som skulle förstärkas med de andra ledamöterna ”allt efter som de olika frågornas natur gör det behövt.”⁶¹

Dessutom skulle rikskommissionen utrustas med ett ”ganska väl tillgodosett sekretariat” i spetsen för vilket skulle stå kommissionens sekreterare ”för ledning av det fortlöpande arbetet och över huvud taget med en central uppgift inom hela verksamheten.”⁶² Vid sekreterarens sida skulle även finnas två ordinarie sakkunniga,

⁵⁴ Ibid. s. 5.

⁵⁵ Ibid. s. 5.

⁵⁶ Ibid. s. 7.

⁵⁷ Ibid. s. 5.

⁵⁸ Ibid. s. 6.

⁵⁹ Ibid. s. 7.

⁶⁰ Ibid. s. 7.

⁶¹ Ibid. s. 7.

⁶² Ibid. s. 7.

nämligen en militär och en juridiskt kvalificerad person för ”förberedelsearbetet till lagstiftningens anpassande [...]”⁶³

Kommissionen skulle sortera under finansdepartementet och få namnet Rikskommissionen för den ekonomiska krigsberedskapen. Vad gällde dess rekrytering ansågs att såväl ”[o]rdförande, vice ordförande, ledamöter, sekreterare och sakkunniga däri böra utses av Kungl. Maj:t.”⁶⁴ Vidare föreslogs kommissionen finansieras genom ett anslag omfattandes 30 000 kronor.⁶⁵

3.2 Krigsberedskapskommissionens betänkande⁶⁶

Visserligen anslöt sig riksdagen till statsutskottets uttalande att syftet med prop. 1915:181 var beaktansvärt. Men samtidigt ansåg man sig inte på grundval av utredningen kunna ta ställning till om det verkligen vore nödvändigt med en permanent organisation för den ekonomiska krigsberedskapen och hur den i så fall borde sammansättas. Man efterfrågade därför en mer omfattande undersökning som skulle tillgodogöra sig erfarenheterna av världskriget och särskilt beakta frågan om hur de ursprungligen upprättade beredskapsplanerna skulle kunna förnyas och fullständigas för att vara avpassade efter tidsförhållandenas krav.⁶⁷

Den efterfrågade undersökningen verkställdes under åren 1915-1918 av en tillfälligt tillsatt kommission – Krigsberedskapskommissionen – som avgav ett betänkande i fem delar. Även Krigsberedskapskommissionen framhöll betydelsen av en permanent rikskommission för den ekonomiska krigsberedskapen.⁶⁸ Ordförande i kommissionen var initialt före detta kammarrättsrådet Conrad Carleson och från 1917 professor Heckscher, som tidigare hade varit med och utarbetat regeringens proposition från år 1915. Eftersom dock det politiska klimatet efter krigsslutet förordade sänkta försvarskostnader upphörde kommissionen innan man hade hunnit färdigställa sitt sista betänkande, om fredsberedskapen, som därför endast bifogades betänkandet i form av ett PM.⁶⁹

⁶³ Ibid. s. 8.

⁶⁴ Ibid. s. 8.

⁶⁵ Ibid. s. 8-9.

⁶⁶ Citaten nedan är ej direkt tagna från Krigsberedskapskommissionens betänkande, utan från Prop. 1925:50, som sammanfattar betänkandets innehåll. Dessvärre har inte Krigsberedskapskommissionens betänkande identifierats inom denna studie.

⁶⁷ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 372.

⁶⁸ Refererat i: SOU 1926:22. s. 6.

⁶⁹ Schwalbe, Urban. 1978. s. 41.

3.2.1 Områden

I sitt betänkande angav Krigsberedskapskommissionen vissa områden som ”de viktigaste” för den ekonomiska krigsberedskapen, nämligen ”landets livsmedelsförsörjning, industriens råvaruförsörjning, arbetsmarknadens organisation samt finans- och kreditväsendets ordnande m. m.”⁷⁰ Förutom dessa särskilt viktiga områden nämndes även vissa ”övriga områden för den ekonomiska krigsberedskapen”, däribland försäkringsväsendet i krig och den allmänna krigsekonomiska lagstiftningen.⁷¹

3.2.2 Uppgifter

Enligt Krigsberedskapskommissionen skulle tyngdpunkten inom nämnda områden ligga i ett ”fortlöpande planlägningsarbete” bland annat bestående i att i förväg utarbeta nödvändiga lagar och författningar.⁷² Från betänkandet:⁷³

Erforderliga lagar och författningar måste sålunda ligga färdiga att föreläggas en omedelbart efter krigsutbrottet sammanträdande eller då samlad riksdag, någon 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 oavslutlig uppmärksamhet på såväl erfarenheter från andra länder som ändringar i lagstiftningen och de skiftande företeelserna på samhällslivets olika områden.

Planlägningsarbetet skulle även omfatta utarbetandet av mobiliseringsplaner och färdigställandet av listor på personer:⁷⁴

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 förut berörda anstalter 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.

Dessutom skulle planlägningsarbetet omfatta en allmän överblick över den ekonomiska beredskapens läge, inklusive bland annat regelbundna prövningar av ämbetsverkens åtgärder:⁷⁵

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

⁷⁰ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 372-373.

⁷¹ Ibid. s. 372.

⁷² Ibid. s. 373.

⁷³ Ibid. s. 374.

⁷⁴ Ibid. s. 374.

⁷⁵ Ibid. s. 374.

vidtagas av olika ämbetsverk, med regelbundna mellantider bliva föremål för enhetlig prövning från krigsberedskapssynpunkt, 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.

Som framgår ovan betonade alltså även Krigsberedskapskommissionen att planerna krävde en oavbruten anpassning efter tidsläget och att det därför inte räckte att endast en gång utarbeta dem. Men även om Krigsberedskapskommissionen framhöll att den ekonomiska krigsberedskapen härmed berörde ”nästan alla statsverksamhetens och samhällslivets olika sidor” hade man ändå inte tänkt sig en sådan organisation för beredskapen att alla frågor som ägde samband därmed skulle ”handläggas på ett och samma ställe” utan ansåg tvärtom att man ”måste förlägga sådana beredskapsåtgärder, som nära sammanhålla med olika delar av fredsförvaltningen, till de organ, som i fred uppbära de olika verksamhetsgrenarna.”⁷⁶ Samtidigt bedömdes en sådan fördelning kräva ett särskilt organ på området. Från betänkandet:⁷⁷

Men just i den mån detta sker [alltså en fördelning av uppgifterna], har för kommissionen med synnerlig styrka framstått nödvändigheten av ett särskilt organ med uppgift att enhetligt planlägga och sammanhålla denna beredskap.

3.2.3 Organisation

Vad gäller den ekonomiska krigsberedskapens organisation såg Krigsberedskapskommissionen framför sig tre tänkbara alternativ, nämligen:⁷⁸

1. ärendena förläggas till ett redan befintligt ämbetsverk (t. ex. generalstaben, arméförvaltningen, kommerskollegium, ett av statsdepartementen) såsom en särskild avdelning därunder, eller
2. ett nytt ämbetsverk, som arbetar självständigt men är förbundet med annan förefintlig organisation, inrättas (exempelvis i förening med kommerskollegium), eller
3. ett fullt fristående organ, en kommission eller ett ämbetsverk, skapas.

För sin del förordade Krigsberedskapskommissionen bestämt det tredje alternativet och ansåg det vara förenat med flera fördelar:⁷⁹

Krigsberedskapskommissionen har för sin del bestämt förordat det tredje alternativet samt därvid ansett, att organet bör givas form av en kommission. Härigenom skulle vinnas, att organisationen erhåller en tillräckligt självständig ställning för att i förhållande till andra myndigheter göra krigsberedskapens intressen gällande samt att faran, att arbetskraften tages i anspråk för andra uppgifter, begränsas, så mycket detta över huvud taget är möjligt. En kommission skulle i förhållande till ett ämbetsverk erhålla en friare ställning, varjämte

⁷⁶ Ibid. s. 374.

⁷⁷ Ibid. 374.

⁷⁸ Ibid. 374-375.

⁷⁹ Ibid. 375.

byråkratisering skulle motverkas och personalrekryteringen underlättas. Organisationens namn har föreslagits till »rikskommissionen för den ekonomiska krigsberedskapen».

Angående rikskommissionens rekrytering menade Krigsberedskapskommissionen att vad som borde eftersträvas var att få "största möjliga sakkunskap samlad hos ett fåtal personer." I sammanhanget särskilde kommissionen mellan två grupper. Å ena sidan skulle kommissionen till sitt förfogande ha "en insiktsfull, permanent verksam ledning, rikskommissionens kansli."⁸⁰ Kanslitjänstemännen skulle vara avdelningschefer för olika områden av krigsberedskapen. En av dem skulle även vara chef för kansliet som sådant. Å andra sidan skulle kommissionen även ha de "största förmågorna på näringslivets huvudområden att tillgå", samtidigt som dessa skulle tas i anspråk endast för vissa tider.⁸¹ Av en senare utredning om den ekonomiska försvarsberedskapen (SOU 1926:22), som diskuterade Krigsberedskapskommissionens förslag, verkar det som att denna menade att ledamöterna enkom skulle utgöras av representanter för näringsintressena.⁸²

I fråga om kommissionens sammansättning är [...] de sakkunniges uppfattning i någon mån skiljaktig från krigsberedskapskommissionens förslag. De sakkunnige anse det vara av största vikt, att, jämte näringsintressena, även statsförvaltningen blir företrädd inom rikskommissionen.

Förutom ordföranden föreslogs rikskommissionens ledamöter bli fem fast avlönade och därutöver även bestå av nio övriga ledamöter som representerandes olika områden. För en fullödlig lista över styrelseledamöterna se Bilaga: Föreslagna och faktiska styrelseledamöter.

3.3 Kort om Industrieredskapskommissionen⁸³

Krigsberedskapskommissionens betänkande ledde inte till någon omedelbar framställning till riksdagen. Tvärtom avslutades dess arbete i förtid i ett politiskt klimat som förordade sänkta försvarskostnader. Dock föreslog även den dåvarande Krigsmaterielkommissionen före dess upplösning (alltså krisorganet, ej Krigsberedskapskommissionen) att en särskild industrieredskapskommission skulle tillsättas av Kungl. Maj:t.⁸⁴ Bakgrunden var att man ansåg att industrins anpassning efter krigets krav utgjorde en av de viktigaste sidorna av den ekonomiska försvarsberedskapen. En sådan industrieredskapskommission inrättades också år 1924,⁸⁵

⁸⁰ Ibid, s. 375.

⁸¹ Ibid, s. 375.

⁸² SOU 1926:22, s. 20.

⁸³ Citaten nedan är ej direkt tagna från Industrieredskapskommissionens instruktion, utan från Prop. 1925:50, som sammanfattar instruktionens innehåll.

⁸⁴ Dessvärre har inte Krigsmaterielkommissionens skrivelse identifierats i denna studie.

⁸⁵ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 376; SOU 1926:22. s. 7.

som därmed i praktiken verkar ha kommit att efterträda den under världskriget inrättade Krigsmaterielkommissionen.⁸⁶

Industriberedskapskommissionens allmänna uppgift bestod i att verka för ett säkerställande av den inhemska industrins förmåga att tillgodose de krav som kunde komma att ställas på densamma i krigstid ”ur såväl militär som allmän synpunkt.”⁸⁷ Dessutom skulle kommissionen ”pröva och avgiva utlåtanden i sådana med dess allmänna uppgifter sammanhängande frågor, som kunna komma att av Kungl. Maj:t hänskjutas till densamma.”⁸⁸ Styrelsen bestod av såväl chefer för olika statliga verk som representanter för näringslivet.⁸⁹ För en fullödlig lista över styrelseledamöterna se Bilaga: Föreslagna och faktiska styrelseledamöter.

Medan Industriberedskapskommissionen alltså tillsattes på initiativ av Krigsmaterielkommissionen, som ansåg att industrins anpassning utgjorde en av de viktigaste sidorna av den ekonomiska försvarsberedskapen, ville Industriberedskapskommissionen sedermera själv se ett mer omfattande arbete för den ekonomiska försvarsberedskapen. I en skrivelse till Kungl. Maj:t framhöll därför kommissionen behovet av en förnyad och allsidig utredning angående behovet av ett fristående organ för den allmänna ekonomiska krigsberedskapen.⁹⁰

Själv gav Industriberedskapskommissionen i nämnda skrivelse uttryck åt tanken att arbetena för den ekonomiska försvarsberedskapen, i den mån de inte kunde påläggas bestående myndigheter, borde fördelas på tre fristående kommissioner. Nämligen en för industrins krigsorganisation, en för livsmedelsförsörjningen och en över dessa båda kommissioner stående rikskommission med uppgift att handlägga de ärenden som inte behandlades av de andra båda kommissionerna.⁹¹

3.4 Kungl. Maj:ts proposition av år 1925

Frågan om ett centralorgan behandlades återigen av 1925 års riksdag på grundval av en proposition (prop. 1925:50) från regeringen. Ansvarigt statsråd var dåvarande försvarsminister (sedermera statsminister) Per Albin Hansson.

⁸⁶ Schwalbe, Urban. 1978. s. 44-45.

⁸⁷ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 376.

⁸⁸ Ibid. s. 376.

⁸⁹ Ibid. s. 376.

⁹⁰ Refererat i: SOU 1926:22. s. 7. Industriberedskapskommissionen verkade mellan 1924 och 1928 och upplöstes alltså när Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap inrättades.

⁹¹ Ibid. s. 19.

3.4.1 Behov

I propositionen framhölls betydelsen av sådana anordningar som sätter ett land i stånd att bära krigets börda ekonomiskt och finansiellt samt ger det möjlighet till självförsörjning vid avspärning:⁹²

Erfarenheterna från världskriget ha framhävt den utomordentliga betydelsen av, att sådana anordningar vidtagas, som sätta ett land i stånd att i ekonomiskt och finansiellt hänseende bära krigets börda samt bereda det möjlighet till självförsörjning i händelse av avspärning från andra stater, en åtgärd, som enligt vad världskriget visat oss, kan vidtagas, utan att vi bliva direkt indragna i kriget. En särskild beredskap i detta hänseende är erforderlig. För den nu levande generationen torde det stå fullt klart att en sådan beredskap kräver omfattande förberedelser. Olägenheterna av en improviserad organisation framträdde synnerligen skarpt även i vårt land under världskriget, huvudsakligen till följd av att uppgifterna icke varit i förväg genomtänkta och planlagda.

Med hänvisningar till ett franskt förslag underströks även hur ”det moderna kriget” djupt griper in i ”landets ekonomiska liv”, ”försvagar dess produktionsförmåga i fråga om jordbruksalster” och ”ökar vissa behov, skapar nya sådana och upphäver endast ett fåtal.”⁹³ Dessa moderna krig fordrade därför noggranna förberedelser redan i fredstid.⁹⁴ Från propositionens referat av förslaget:⁹⁵

Före 1914 räknade man med ett rent militärt krig, som skulle avgöras på kort tid under avsevärda offer av människor och materiel. Från och med slutet av år 1914 vidtog emellertid ett ekonomiskt utnötningskrig, och allteftersom kriget utvecklade sig i denna riktning, anpassade sig visserligen de olika organen för nationens verksamhet efter de nya uppgifter, som tillföll dem. Men nya organ måste inrättas, och deras verksamhet fordrar noggranna förberedelser i fredstid.

3.4.2 Områden

I propositionen utpekades inte några särskilda områden för den ”materiella och ekonomiska krigsberedskapen” men det framhölls att den inte borde ”inskränkas allenast till ett tillgodoseende av den industriella beredskapen” eftersom det härvidlag gällde att ”förbereda en anpassning i förevarande avseende av hela det ekonomiska livet.”⁹⁶ Samtidigt krävde denna beredskap en ”mer omfattande organisation” än dåvarande Industrieredskapskommissionen om vilken därför sades att den i framtiden borde inordnas under ett mer omfattande organ som ”skall hava att tillgodose den materiella och ekonomiska beredskapen i dess helhet.”⁹⁷

⁹² Prop. 1925:50. s. 371, 376-377.

⁹³ Ibid. s. 371.

⁹⁴ Ibid. s. 371.

⁹⁵ Ibid. s. 371.

⁹⁶ Ibid. s. 376.

⁹⁷ Ibid. s. 376.

3.4.3 Uppgifter

Propositionen anslöt sig således "[i] stort sett" till Krigsberedskapskommissionens tidigare förslag om inrättandet av ett särskilt organ för den ekonomiska krigsberedskapen och framhöll dessutom i likhet med vad som sades i dess betänkande att inte allt som hänger samman med den ekonomiska beredskapen borde koncentreras hos rikskommissionen.⁹⁸

Såsom krigsberedskapskommissionen framhållit, bör givetvis icke allt som sammanhänger med den ekonomiska beredskapen, koncentreras hos rikskommissionen. Denna bör visserligen, i vad som tillhör dess verksamhetsområde, utgöra den sammanhållande och förmedlande länken, men de i egentlig mening förvaltande uppgifterna böra ligga hos de vanliga myndigheterna, även i den mån dessa uppgifter helt och hållet tillhöra krigsberedskapen. I övrigt torde samarbetet mellan rikskommissionen och ämbetsverken få regleras genom av Kungl. Maj:t särskilt utfärdade bestämmelser.

Hur rikskommissionens roll som "sammanhållande och förmedlande" länk skulle fungera i förhållande till dessa vanliga myndigheter framgår dock inte.

3.4.4 Organisation

Vad gäller rikskommissionens organisation ansågs i propositionen försiktigheten bjuda att "icke från början skapa en alltför stor organisation."⁹⁹ Kungl. Maj:t skulle därför till dess att tillräcklig erfarenhet vunnits på området "såväl bestämma antalet fast avlönade och övriga ledamöter i kommissionen som desammas avlöningsförmåner."¹⁰⁰ Rikskommissionen föreslogs finansieras genom ett anslag omfattandes 120 000 kronor.¹⁰¹

Återigen anslöt sig riksdagen till det syfte som angavs i propositionen angående inrättandet av en rikskommission för den ekonomiska krigsberedskapen. Men samtidigt ansåg man att det borde prövas om inte kostnaderna kunde nedbringas avsevärt. Senare samma år, i november månad år 1925, inkom enligt ovan även Industrieredskapskommissionen med en skrivelse till Kungl. Maj:t. I skrivelsen framhölls behovet av en förnyad och allsidig utredning angående behovet av ett fristående organ.¹⁰² Mot bakgrund av detta bemyndigades chefen för försvarsdepartementet – Hansson – genom beslut av Kungl. Maj:t att år 1926 tillkalla tre sakkunniga för att inom departementet biträda med utredande av plan för den allmänna ekonomiska krigsberedskapens organisation.¹⁰³

⁹⁸ Ibid. s. 377.

⁹⁹ Ibid. s. 377.

¹⁰⁰ Ibid. s. 377.

¹⁰¹ Ibid. s. 377.

¹⁰² Refererat i: SOU 1926:22. s. 7.

¹⁰³ Ibid. s. 8.

4 Första tolkningskapitlet

I föreliggande kapitel presenteras vår tolkning av det ovan redovisade empiriska materialet om den svenska försörjningsberedskapens förhistoria utifrån studiens analytiska ramverk. Tolkningen tar fasta på vad som sades uttalat i materialet och som har bäring på ramverkets teorier och begrepp (för tydlighets skull beskrivs dessa teorier och begrepp ånyo nedan). I sammanhanget berörda dokument anges inom parentes. För att underbygga tolkningarna ges nedan löpande exempel i form av illustrativa citat.¹⁰⁴ Att någonting visst inte sades uttalat i ett dokument ska inte nödvändigtvis ses som att dokumentets författare tog ställning mot detta någonting, utan kan lika väl förstås som att författarna tog detta någonting för givet eftersom det redan hade framhållits av andra.

Det bör noteras att denna studie dessvärre inte har haft tillgång till Krigsberedskapskommissionens (verksam 1915-1918) betänkande i original utan endast ett referat av detsamma i prop. 1925:50. Tolkningen nedan ska därför inte ses som uttömmande. Det bör över huvud taget noteras att prop. 1925:50 i hög utsträckning just refererade resonemang från tidigare propositioner och utredningar – ofta utan att vidareutveckla dem. Tolkningen av denna proposition som sådan nedan avser därför endast det innehåll i propositionen som inte utgjorde sådana referat. I stort förefaller dock propositionens författare ha varit enig med vad som refererades.

4.1 Styrning genom organisering

Ett sätt för regeringen att styra förvaltningen handlar om att på olika sätt utveckla institutioner, vilket Jacobsson et al. benämner styrning genom organisering. Närmare bestämt består strategin i att genom berättelser rättfärdiga planerade organisationsreformer, inrätta formella organisationer, relatera dem sinsemellan, främja konkurrens samt att bestämma organisationernas grad av autonomi i förhållande till den politiska ledningen.¹⁰⁵

4.1.1 Hotbilder som berättelser

I denna studie ses formulerandet av hotbilder som ett sätt att använda berättelser i styrningssyfte, alltså för att rättfärdiga organisationsreformer, bland annat genom att de deklarerar vad reformen syftar till och vilket problem som ska lösas. Med begreppet hotbild avses härvidlag en aktörs tolkning av någonting som ett hot.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Dessa citat tillför alltså inte någon ny empiri utan har redan redovisats ovan – om än ofta i mer förkortad form.

¹⁰⁵ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

¹⁰⁶ Begreppet förstås på dylikt sätt av: Eriksson, Johan. 2001. s. 1-2, 15-19.

I det empiriska materialet framhölls kriget som den hotbild som på en övergripande nivå motiverade åtgärder på försörjningsberedskapens område, eller med dåtidens terminologi det ekonomiska försvaret (prop. 1915:181 och prop. 1925:50). Från prop. 1925:50:¹⁰⁷

Erfarenheterna från världskriget ha framhävt den utomordentliga betydelsen av, att sådana anordningar vidtagas, som sätta ett land i stånd att i ekonomiskt och finansiellt hänseende bära krigets börda samt bereda det möjlighet till självförsörjning i händelse av avspärrning från andra stater [...].

Men samtidigt som risken för krig återopades som en övergripande hotbild betonades även krigets ekonomiska påverkan på berörda länder, vid sidan av dess strikt militära eller väpnade följder (prop. 1915:181 och prop. 1925:50). Förutom krigets primära parter antogs även neutrala länder kunna påverkas av dessa konsekvenser (prop. 1915:181 och prop. 1925:50). Från prop. 1915:181:¹⁰⁸

Frågan om det ekonomiska livets beredelse till mötande av ett krig [...] 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 förstörande 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.

Med anledning av denna hotbild bedömdes det som nödvändigt med breda ekonomiska försvarsåtgärder, som täckte in väsentliga delar av samhällsekonomin (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). Från prop. 1925:50:¹⁰⁹

Den materiella och ekonomiska krigsberedskapen torde [...] icke böra inskränkas allenast till ett tillgodoseende av den industriella beredskapen. Som redan förut framhållits gäller det nämligen att förbereda en anpassning i förevarande avseende av hela det ekonomiska livet.

Dessa åtgärder ansågs behöva förberedas eller vidtas redan i fredstid för att underlätta deras implementering vid nya krigstillfällen (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). Från prop. 1915:181:¹¹⁰

Emellertid ligger det i sakens natur, att den beredskap, som under ett pågående världskrig kan skapas, måste vara ofullkomlig; krigsberedskapens uppgift är just 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 möjlig att åstadkomma.

¹⁰⁷ Prop. 1925:50. s. 374.

¹⁰⁸ Prop. 1915:181. s. 2-3.

¹⁰⁹ Prop. 1925:50. s. 376.

¹¹⁰ Prop. 1915:181. s. 3.

4.1.2 Inrättande av formell organisation

Ett ytterligare sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. genom att inrätta formella organisationer. Genom att inrätta sådana organisationer knyts bland annat resurser till hanteringen av problem som uppfattas som angelägna av regeringen.¹¹¹ Nedan diskuteras den föreslagna formella organisationen i termer av organets struktur, det ekonomiska försvarets områden och organets uppgifter.

4.1.2.1 Organets struktur

I det empiriska materialet föreslogs organet ha ett kommissionsformat med styrelseledamöter i form av representanter från andra aktörer, som i organet skulle sammanstråla för att diskutera och besluta om frågor relaterade till det ekonomiska försvaret (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). Från Krigsberedskapskommissionens betänkande:¹¹²

Krigsberedskapskommissionen har för sin del bestämt förordat [...] att organet bör givas form av en kommission. [...] En kommission skulle i förhållande till ett ämbetsverk erhålla en friare ställning, varjämte byråkratisering skulle motverkas och personalrekryteringen underlättas. Organisationens namn har föreslagits till »rikskommissionen för den ekonomiska krigsberedskapen».

Vad gäller styrelseledamöterna skulle de vara uppdelade i olika sorters ledamot-skap – å ena sidan permanenta och fast avlönade och å andra sidan övriga ledamöter (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). I Krigsberedskapskommissionens betänkande föreställde man sig en tämligen operativ roll för de permanenta ledamöterna eftersom de även skulle utgöra avdelningschefer för rikskommissionens kansli. Från Krigsberedskaps-kommissionens betänkande:¹¹³

Även inom den krets av högt kvalificerade personer, som kunna komma ifråga, skulle man enligt krigsberedskapskommissionen skilja på två grupper. Å ena sidan måste man hava till sitt förfogande en insiktsfull, permanent verksam ledning, rikskommissionens kansli. Kansliets tjänstemän skulle vara avdelningschefer för olika områden av krigsberedskapen; en av dem skulle vara chef för kansliet. Å andra sidan måste man hava de största förmågorna på näringslivets huvudområden att tillgå, vilka dock endast vissa tider behövde tagas i anspråk.

De övriga ledamöterna skulle engageras endast vid behov beroende på deras kopetens inom olika områden av relevans för de frågor som var för handen (prop. 1915:181 och Krigsberedskapskommissionen). Förutom styrelse föreslogs riks-

¹¹¹ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

¹¹² Refererat i: Prop. 1925:50. s. 375.

¹¹³ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 375.

kommissionen även utrustas med ett kansli med ordinarie tjänstemän (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). Från prop. 1915:181:¹¹⁴

Den lyckligaste lösningen synes då vara att bilda en ganska stor kommission, bestående av ledande personer på alla de olikartade, för krigsberedskapen betydelsefulla områdena av såväl den civila och militära förvaltningen som näringslivet och övriga sysselsättningar, men att för de särskilda frågorna endast de ledamöter tagas i anspråk, som beträffande dessa äro i besittning av särskild sakkunskap. Inom kommissionen bör emellertid finnas en mycket fåtalig, permanent del, ett arbetsutskott, bestående av ett bestämt antal personer, varibland kommissionens ordförande (eller vice ordförande) och sekreterare; denna permanenta del förstärkes sedan med kommissionens olika ledamöter, allt efter som de olika frågornas natur gör det behöfligt.

Dessutom underströks betydelsen av rikskommissionens organiska koppling till de kristida organen (prop. 1915:181 och prop. 1925:50), alltså de organ som var avsedda att inrättas vid krig. De kristida organ som under världskriget tillskapades improviserat skulle alltså inte bara få sina arbeten förberedda av den fredstida myndigheten utan även kunna bildas ur densamma i händelse av ett nytt krig. Från prop. 1915:181:¹¹⁵

I nära sammanhang med det nu berörda står den verksamhet, som för närvarande utövas av statens livsmedelskommission, statens industrikommission och statens krigsförsäkringskommission. Det torde utan vidare vara klart, huru mycket snabbare dessa kommissioner vid ett krigsutbrott skulle kunnat gripa sig an med sina uppgifter och huru mycket bättre de skulle kunnat lösa dem, om redan under fredstid en organisation hade förberett arbetena. Ur en dylik organisation skulle då också kommissionerna vid krigstillfälle omedelbart kunnat bildas.

4.1.2.2 Områden för det ekonomiska försvaret

I Krigsberedskapskommissionens betänkande framhölls vissa områden som särskilt viktiga för det ekonomiska försvaret, nämligen industrin, livsmedelsförsörjningen, arbetsmarknaden samt finans- och kreditväsendet. Flera av dessa områden förekom även i prop. 1915:181. De omnämndes dock inte uttalat som områden för det ekonomiska försvaret i propositionen utan berördes i samband med en redogörelse av rikskommissionens uppgifter. En sammantagen bedömning är dock att det ekonomiska försvaret skulle omfatta nedanstående områden (prop. 1915:181 och Krigsberedskapskommissionen; i propositionen omnämndes dock inte arbetsmarknaden).

- Industri
- Livsmedel
- Arbetsmarknad
- Finans- och kreditväsende

¹¹⁴ Prop. 1915:181. s. 7.

¹¹⁵ Prop. 1915:181. s. 5.

4.1.2.3 Organets uppgifter

Återigen enligt en sammantagen bedömning skulle rikskommissionen framförallt utföra nedanstående uppgifter.

- Göra det som måste göras men som ingen annan gör
- Leda eller sammanhålla
- Planlägga
- Tillhandahålla underlag och förslag

I prop. 1915:181 framhölls att rikskommissionen inte skulle frånta andra aktörer deras uppgifter, men väl ha i uppgift att göra det som måste göras men som inte utfördes av någon annan aktör:¹¹⁶

Det bör i detta sammanhang framhållas, att den ifrågasatta organisationen icke är avsedd att och ej heller bör få inskränka den verksamhet för krigsberedskapens uppehållande, som kan åligga vederbörande verk och myndigheter. Den nya organisationen har däremot att fylla luckorna i denna verksamhet.

I Krigsberedskapskommissionens betänkande liksom i prop. 1925:50 utvecklades detta resonemang vidare. I likhet med i prop. 1915:181 framhölls att rikskommissionen inte skulle frånta andra aktörer deras uppgifter, men väl ha i uppgift att leda eller sammanhålla dessa aktörers arbete med det ekonomiska försvaret. Dock sades ingenting om vilket mandat kommissionen skulle ha över de andra härvidlag, alltså om det skulle ske genom frivillig samverkan eller direktivrätt eller dylikt. Från Krigsberedskapskommissionens betänkande:¹¹⁷

Då den ekonomiska krigsberedskapen mer eller mindre berör nästan alla statsverksamhetens och samhällslivets olika sidor, har krigsberedskapskommissionen icke tänkt sig en sådan organisation för denna beredskap, att alla frågor, som därmed äga samband, handläggas på ett och samma ställe, utan ansett, att man tvärt om måste förlägga sådana beredskapsåtgärder, 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, har för kommissionen med synnerlig styrka framstått nödvändigheten av ett särskilt organ med uppgift att enhetligt planlägga och sammanhålla denna beredskap.

Vidare skulle rikskommissionen inom ovan nämnda områden ha i uppgift att på olika sätt planlägga det ekonomiska försvaret, bland annat genom att förbereda lagar och mobiliseringsplaner eller mer allmänt skapa en överblick (prop. 1915:181 och Krigsberedskapskommissionen). Från prop. 1915:181:¹¹⁸

Vad som i första rummet erfordras för ändamålet är alltså att redan i fredstid äga en fullt färdig organisation för den ekonomiska krigsberedskapen. Denna organisation har – i få ord sagt – under freden att utarbeta erforderliga planer samt oavslutligt anpassa dem efter sig

¹¹⁶ Prop. 1915:181. s. 7.

¹¹⁷ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 374.

¹¹⁸ Prop. 1915:181. s. 3.

förändrade förhållanden och nya erfarenheter ävensom vidare att genom fortlöpande uppgifter följa de moment i näringslivet, som äga betydelse för krigsberedskapen [...].

Rikskommissionen skulle även ha i uppgift att tillhandahålla underlag och förslag till Kungl. Maj:t (prop. 1915:181 och Krigsberedskapskommissionen). Från prop. 1915:181:¹¹⁹

Till det nu berörda [...] kommer slutligen behovet av rådgivande sakkunniga i de många allmänna statsuppgifter, som beröra den ekonomiska krigsberedskapen. Det torde bli ett betydligt antal frågor på mycket olika områden, för vilka Kungl. Maj:t kan finna anledning att infordra utlåtande från en dylik organisation; och betydande vinster för vår trygghet torde kunna erhållas utan kostnad, om blott någon institution finnes, som ständigt har att hålla denna synpunkt för ögonen. Likaledes bör det vara till god ledning för Kungl. Maj:t att med regelbundna mellantider [...] mottaga översikter över den ekonomiska krigsberedskapens läge.

4.1.3 Positionering

Ytterligare ett sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att positionera olika organisationer i förhållande till varandra. Syftet med positioneringen, som kan ske såväl internt i förhållande till andra statliga aktörer som externt i förhållande till icke-statliga, är bland annat att organisationerna ska exponeras för och ta intryck av andras perspektiv.¹²⁰

Som redan framgår av det ovanstående bestod en övergripande positionering däri att rikskommissionen skulle leda eller sammanhålla de andra aktörerna i deras arbete med det ekonomiska försvaret (Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). Ytterligare positioneringar kom till uttryck i förslagen om ledamotskapen i kommissionens styrelse och ansvarsfördelningen mellan kommissionen och de andra aktörerna.

I prop. 1915:181 föreslogs i rikskommissionens styrelse ingå representanter för såväl den övriga förvaltningen, vilket innebar en intern positionering, som för näringslivet, vilket innebar en extern positionering. I Krigsberedskapskommissionens betänkande föreföll man ha en något annorlunda uppfattning härvidlag, såtillvida att i betänkandet föreslogs en strikt extern positionering med enkom ledamöter från näringslivet. Men samtidigt som förslagen alltså skilde sig åt härvidlag ansågs likväl i båda fallen att rikskommissionen inte så mycket skulle ingå i ett forum för dialog med andra aktörer, som snarare själv utgöra ett sådant forum, där berörda aktörer gemensamt kunde diskutera och besluta om åtgärder för det ekonomiska försvaret. Från prop. 1915:181:¹²¹

Den lyckligaste lösningen synes då vara att bilda en ganska stor kommission, bestående av ledande personer på alla de olikartade, för krigsberedskapen betydelsefulla områdena av såväl

¹¹⁹ Prop. 1915:181. s. 6.

¹²⁰ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

¹²¹ Prop. 1915:181. s. 7.

den civila och militära förvaltningen som näringslivet och övriga sysselsättningar, men att för de särskilda frågorna endast de ledamöter tagas i anspråk, som beträffande dessa äro i besittning av särskild sakkunskap.

Vidare, vad gäller den interna positioneringen, skulle ansvaret för det ekonomiska försvaret vara delat berörda myndigheter emellan såtillvida att rikskommissionen inte skulle frånta myndigheterna deras uppgifter (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). Inte heller skulle kommissionen frånta de militära myndigheterna deras uppgifter (prop. 1915:181). Från prop. 1915:181:¹²²

Av det nu sagda framgår, att en organisation för den ekonomiska krigsberedskapen i första rummet har att fylla uppgifter, som icke äro av militär natur. Vad det nu pågående kriget synes hava visat, är i själva verket, att vid sidan av det rent militära försvaret erfordras ett allmänt materiellt eller ekonomiskt – civilt – försvar, som visserligen i kostnadshänseende är obetydligt i jämförelse med det militära, men som måste anses föga mindre outhärligt än detta. Häri ligger emellertid ingalunda, att de till den ekonomiska krigsberedskapen hörande frågorna äro utan sammanhang med den militära organisationen.

4.1.4 Främjande av konkurrens

Åter ett annat sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att främja konkurrens olika organisationer emellan. Syftet med konkurrensen är bland annat att sälla bort sådana aktörer som inte håller måttet i termer av effektivitet, kvalitet eller kreativitet.¹²³ I studien har inte identifierats någonting som uttalat tyder på att regeringen vid denna tidpunkt avsåg att utöva styrning genom att främja konkurrens på området. Tvärtom föreslogs som framgång ovan ett uppdelat men samtidigt gemensamt ansvar för det ekonomiska försvaret berörda aktörer emellan.

4.1.5 Distansering

Ett sista sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att bestämma graden av autonomi mellan en statlig organisation och dess politiska ledning. Autonomi kan se olika ut med avseende på dimensionerna administrativ, policymässig, strukturell, finansiell, legal och interventionell autonomi.¹²⁴

4.1.5.1 Administrativ och policymässig autonomi

Medan den administrativa autonomi har att göra med i vilken grad organisationen själv fattar beslut i frågor som intern organisering, personal och användande av budget, har den policymässiga autonomi att göra med i vilken grad organisationen fattar beslut i frågor som mål och arbetsprocesser.¹²⁵

¹²² Prop. 1915:181. s. 5-6.

¹²³ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

¹²⁴ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

¹²⁵ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

Som framgår ovan skulle rikskommissionen ha såväl en styrelse som ett kansli med ordinarie tjänstemän. I Krigsberedskapskommissionens betänkande ansågs att somliga styrelseledamöter även borde utgöra avdelningschefer inom detta kansli. Med ett undantag framgår dock inte av det empiriska materialet vilket mandat ordföranden, ledamöterna och tjänstemännen skulle ha. Undantaget, som gäller kommissionens besluts- och arbetsprocesser, är att sekretariatets arbete skulle ledas av sekreteraren (prop. 1915:181). Från prop. 1915:181:¹²⁶

Kommissionen måste [...] utrustas med ett ganska väl tillgodosett sekretariat, i spetsen för vilket skall stå kommissionens sekreterare för ledning av det fortlöpande arbetet och över huvud taget med en central uppgift inom hela verksamheten. Då emellertid icke heller sekreteraren kan antagas äga alla de speciella insikter, som det fortlöpande arbetet kräver, behövas två ordinarie sakkunniga vid hans sida, en juridiskt väl kvalificerad person för det maktpåliggande förberedelsearbetet till lagstiftningens anpassande efter krigsförhållandena och en militär.

I dokumenten sades ingenting om rikskommissionens interna organisation i övrigt eller om dess ekonomiska förvaltning.

4.1.5.2 Strukturell autonomi

Den strukturella autonomin har att göra med i vilken grad organisationens ledning väljs, utvärderas och ansvarar inför regeringen – i motsats till att detsamma sker i förhållande till exempelvis en styrelse.¹²⁷ I de båda propositionerna förekom något skilda uppfattningar om hur styrelseledamöterna och de ordinarie tjänstemännen skulle tillsättas. Vad gäller styrelseledamöterna ansågs i prop. 1915:181 att såväl ordförande, vice ordförande som samtliga ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t. I prop. 1925:50 ansågs istället att antalet ledamöter skulle bestämmas av Kungl. Maj:t, vilket visserligen inte utesluter men inte heller är detsamma som att ledamöterna i sig ska utses av Kungl. Maj:t. Vad gäller de ordinarie tjänstemännen ansågs i prop. 1915:181 att även tjänstemännen skulle utses av Kungl. Maj:t. Från prop. 1915:181:¹²⁸

Kommissionen, vilkens verksamhet lär bära förläggas under finansdepartementet, synes lämpligen kunna bära namn av rikskommissionen för den ekonomiska krigsberedskapen. Ordförande, vice ordförande, ledamöter, sekreterare och sakkunniga däri bära utses av Kungl. Maj:t.

4.1.5.3 Finansiell autonomi

Den finansiella autonomin har bland annat att göra med i vilken grad organisationen finansieras av regering och riksdag – i motsats till att organisationen har andra

¹²⁶ Prop. 1915:181. s. 7.

¹²⁷ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

¹²⁸ Prop. 1915:181. s. 8.

inkomstkällor.¹²⁹ Snarare än att ha en av regering och riksdag mer oberoende finansiering föreslogs rikskommissionen finansieras genom anslag (prop. 1915:181 och prop. 1925:50). Från prop. 1915:181.

Med åberopande av vad jag sålunda anført hemställer jag, att Eders Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att för inrättandet, i huvudsaklig överensstämmelse med vad av mig här ovan angivits, av en rikskommission för den ekonomiska krigsberedskapen på extra stat för år 1916 under sjunde huvudtiteln anvisa ett anslag av [...] kronor 30,000.¹³⁰

4.1.5.4 Legal och interventionell autonomi

Medan den legala autonomin har att göra med i vilken grad organisationen är juridiskt inlemmad i regeringen, exempelvis i form av en byrå i departementet (i motsats till att vara en fristående juridisk person), har den interventionella autonomin att göra med i vilken grad organisationen är underkastad rapporteringskrav från regeringen, utvärderingar och revisioner i relation till externt beslutade mål och normer, samt sanktioner eller direkta interventioner.¹³¹ Som framgår ovan skulle rikskommissionen vara ett fristående organ, snarare än att vara inlemmad som en del i ett departement eller en annan myndighet (prop. 1915:181, Krigsberedskapskommissionen och prop. 1925:50). I studien har dock inte identifierats någonting som uttalat tyder på att regeringen vid denna tidpunkt avsåg att utöva interventionell styrning, även om väl så kan antas ha varit fallet.

4.2 Mikrostyrning

Ett annat sätt för regeringen att styra förvaltningen, förutom styrning genom organisering, som sker på mer informella och subtila sätt när de formella organisationerna väl har utvecklats benämns av Jacobsson et al. mikrostyrning. Närmare bestämt består strategin i att främja en förutseende attityd hos tjänstemännen, bjuda in politiker, återpolitisera vissa frågor eller om att modifiera de utvecklade organisationerna.¹³² Eftersom dock rikskommissionen inrättades först år 1928 bedöms strategin som irrelevant i detta sammanhang.

¹²⁹ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

¹³⁰ Prop. 1915:181, s. 8.

¹³¹ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

¹³² Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 101.

5 Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap

År 1925 hade alltså regeringen i en proposition (prop. 1925:50) och i likhet med tidigare propositioner och utredningar föreslagit att ett permanent centralorgan – en rikskommission – skulle inrättas för den ekonomiska krigsberedskapen. Samma år inkom även Industrieredskapskommissionen med en skrivelse till Kungl. Maj:t i vilken framhölls att en förnyad och allsidig utredning borde verkställas angående behovet av ett fristående organ.

Mot bakgrund av detta tillkallade försvarsminister Hansson tre sakkunniga att biträda departementet med utredandet av en plan för den allmänna ekonomiska krigsberedskapens organisation. De sakkunniga – Axel Hultkrantz, Carl Eric Swartz och Helge Söderbom – hade alla militär bakgrund. Vid tiden för utredningen var Hultkrantz generalmajor, Swartz major och Söderbom överste. Alla var förtrogna med det ekonomiska försvaret. Medan Hultkrantz var direktör i Svenska Industriförbundet och tidigare ledamot i Krigsmaterielkommissionen var Swartz ledamot i Industrieredskapskommissionen.¹³³

De tillkallade sakkunniga avgav ett betänkande i ämnet redan samma år i form av en statlig offentlig utredning (SOU 1926:22) som utmynnade i ett förslag om inrättandet av en särskild rikskommission. Eftersom dock flera myndigheter framförde erinringar över betänkandet – av vilka somliga bedömdes vara av principiell art – beslutades sedermera om en överarbetning av förslaget. I korthet gällde erinringarna kommissionens arbetsuppgifter, ledamotskapen i dess styrelse och sammansättningen av dess kansli. Överarbetningen genomfördes i samråd mellan de sakkunnigas ordförande och företrädare för Kommerskollegium, Lantbruksstyrelsen samt Socialstyrelsen och behandlades i en proposition (prop. 1928:6) framställd till riksdagen. I avsnitten nedan redogörs för de tillkallade sakkunnigas betänkande, överarbetningen, vissa resonemang förda i propositionen samt kommissionens instruktion.

5.1 Utredning till grund för rikskommissionen

Förutom de sakkunnigas betänkande som sådant, med dess resonemang om behovet av ett ekonomiskt försvar och organiseringen av detta försvar med mera, tog de sakkunniga inom ramen för utredningen även fram ett förslag till myndighetsinstruktion. Föreliggande avsnitt fokuserar på betänkandet och återger instruktionsförslaget endast i den mån det bedöms tillföra ny information.

¹³³ Schwalbe, Urban. 1978. s. 46-47.

Enligt utredningens (SOU 1926:22) direktiv skulle de sakkunniga ”inom departementet biträda med utarbetande av plan för den allmänna ekonomiska krigsberedskapens organisation.”¹³⁴ När ärendet behandlades inför Kungl. Maj:t uttalade föredragande departementschefen att särskilt två frågor skulle behandlas:¹³⁵

dels frågan om vilka uppgifter på hithörande områden, som borde tilldelas redan befintliga myndigheter och institutioner, ävensom vilka organisationsändringar inom dessa, som därav betingades,

dels frågan om lämpligaste sammansättningen av det eller de särskilda organ, som kunde finnas erforderliga för vissa grenar av ifrågavarande verksamhet, samt för arbetets ledning och sammanhållning.

Dessutom underströk departementschefen att organisationen ”icke [borde] erhålla större omfattning än som vore oundgängligen nödvändig.”¹³⁶

5.1.1 Behov

Erfarenheterna från första världskriget ansågs i utredningen ha visat hur det moderna kriget utgör en kraftmätning inte bara mellan väpnade styrkor utan även i fråga om de stridande parternas ekonomiska och industriella resurser – med våldsamma påfrestningar för samhällsekonomin och näringslivet som följd.¹³⁷

Behovet av effektiva försvarsförberedelser på det ekonomiska området, lika väl som på det militära, har tydligt framträtt genom erfarenheterna från världskriget. På ett slående sätt har ådagalagts, hurusom det moderna kriget utgör icke blott en kamp mellan väpnade styrkor utan i lika grad en kraftmätning mellan de stridande parterna i fråga om ekonomiska och industriella resurser. Påfrestningarna för samhällsekonomin och näringslivet bliva härigenom under ett nutida krig våldsammare än förr, och riskerna för ödesdigra rubbningar hava vuxit i samma mån som samhället genom industrialisering och specialisering blivit känsligare för störande inflytelser. Med hänsyn till dessa förhållanden hava i viss mån nya försvarsproblem uppstått, vilka för sin lösning kräva omsorgsfulla förberedelser och väl genomtänkta planer redan i fredstid. Strävandena måste härvid framför allt gå ut på att vinna nöjaktig beredskap i fråga om det militära försvarets materiella tillgodoseende samt att i krig trygga folkförsörjningen och det nationella arbetets fortgång.

Eftersom även de länder som inte själva drogs in i kriget likväl kunde utsättas för stora risker var det nödvändigt med särskilda förberedelser härvidlag:¹³⁸

Även om det egna landet icke indrages i pågående krig, kan det, såsom erfarenheten visat, utsättas för stora risker med avseende å folkförsörjningen. Särskilda förberedelser och anstalter krävas sålunda även under dessa förhållanden för att så vitt möjligt motverka uppstående rubbningar inom näringslivet. Någon meningsskiljaktighet torde numera knappast

¹³⁴ SOU 1926:22. s. 8.

¹³⁵ Ibid. s. 8.

¹³⁶ Ibid. s. 8.

¹³⁷ Ibid. s. 5.

¹³⁸ Ibid. s. 5.

råda därom, att Sverige skulle under världskriget undgå nationalekonomiska förluster av betydande mått och vår befolkning besparats många besvärigheter och lidanden, därest på förhand utarbetade planer och förslag för statens ingripande i det ekonomiska livet hade förelegat, innan den stora krisen 1914 utbröt.

Av ett till utredningen bifogat förslag till instruktion för rikskommissionen framgår dessutom att behovet av en organisation för den ekonomiska försvarsberedskapen motiverades inte endast till följd av krig och krigsfara, utan även ”andra utomordentliga förhållanden”.¹³⁹

[Det åligger rikskommissionen] att verka för och draga försorg om, att erforderliga planläggningsarbeten och andra förberedelser bliva utförda, så att under krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden det militära försvarets behov av varor och förnödenheter må kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och näringslivets fortgång såvitt möjligt säkerställas.

5.1.2 Områden

De ”viktigaste planläggningsarbetena” för den ekonomiska försvarsberedskapen – vilket för övrigt ansågs vara ett både mera omfattande och riktigare uttryck än ”krigsberedskapen” – inrubricerades i utredningen under fem huvudgrupper:¹⁴⁰

1. planer rörande den industriella försvarsberedskapen;
2. planer rörande jordbruksnäringens och livsmedelsproduktionens upprätthållande och eventuella omläggning;
3. planer rörande eventuella regleringsåtgärder för konsumtionen av livsmedel, bränsle, kläder o. d.;
4. planer rörande arbetsmarknadens organisation, understödsväsendets ordnande m. fl. sociala anstalter i krigstid; samt
5. planer rörande finans- och kreditväsendets ordnande.

Men samtidigt som de sakkunniga alltså för överskådlighetens skull indelade planläggningsarbetena i särskilda grupper framhölls att arbetena i fråga ”i stor utsträckning äro av den art, att de ingripa i varandra, så att planerna på det ena området icke kunna helt särskiljas från planerna på det andra.”¹⁴¹

Vid sidan av dessa huvudgrupper ansågs även ”planer rörande vissa lagstiftningsåtgärder på handelns och försäkringsväsendets m. fl. områden” tillkomma den ekonomiska försvarsberedskapen, om än delvis som ”integrerade delar i de förut berörda grupperna.”¹⁴²

¹³⁹ Ibid. s. 31.

¹⁴⁰ Ibid. s. 9.

¹⁴¹ Ibid. s. 9.

¹⁴² Ibid. s. 9.

1.1.1 Uppgifter

Förberedelserna på områdena ifråga bedömdes i utredningen i stort sett avse planläggning av användningen av landets resurser och upprättande av planer för administrationens och lagstiftningens anpassning.¹⁴³

Förberedelserna härutinnan torde i stort sett böra avse att, med utgångspunkt från sannolika behov i krigstid av varor och förmödenheter för försvarsväsendets förbrukning och för samhällslivets och folkförsörjningens trygghet, planlägga den mest effektiva användning av landets resurser i avseende å råvaror, industriella anläggningar, arbetskraft m.m. i och för tillgodoseende av nämnda behov. Till beredskapsarbetet hör även upprättandet av vissa planer för administrationens och lagstiftningens anpassning efter de extraordinära förhållanden, som vid krigstillfälle eller andra internationella förvecklingar kunna inträda.

Uppdelat på ovan nämnda huvudgrupper redogjorde sedan de sakkunniga mer utförligt för de uppgifter som hängde samman med den ekonomiska försvarsberedskapens planläggning. Enkelt uttryckt bedömdes olika försvars-förberedelser kräva olika stora arbetsinsatser. För somliga förberedelser gällde således att de var krävande i det inledande skedet men inte annars, medan för andra förberedelser gällde att de var krävande även i det löpande reviderande skedet.

Å ena sidan menade de sakkunniga att "icke oväsentliga partier" av försvarsförberedelserna hade att göra med "författningsarbete" och "organisatoriska arbeten". Båda typer av arbeten krävde "mycken omtanke och tid" vid planläggningens början, medan gransknings- och revisionsarbetet var "jämförelsevis enkelt". Å andra sidan menade de sakkunniga att även åtskilliga "statistiskt-ekonomiska" och "ingenjörtekniska utredningar" ingick i planläggningsarbetena. Bara vidmakthållandet av dessa beredskapsplaner i aktuellt skick krävde "jämförelsevis mera tid och arbete". Slutligen framhöll de sakkunniga att den ekonomiska försvarsberedskapen även omfattade myndigheternas "träffande av direkta avtal och uppgörelser om tillverkningar och leveranser i krigstid" och att även dessa avtal måste förnyas tid efter annan.¹⁴⁴

Enligt nedan föreslogs somliga av dessa uppgifter utföras av rikskommissionen medan andra ansågs kunna "överlåtas åt redan befintliga myndigheter och institutioner [...]".¹⁴⁵ Men samtidigt bedömdes en sådan fördelning av uppgifterna kräva ett centralorgan i form av en rikskommission för "arbetenas ledning och sammanhållning [...]".¹⁴⁶ Från utredningen:¹⁴⁷

¹⁴³ Ibid. s. 8-9.

¹⁴⁴ Ibid. s. 12-13.

¹⁴⁵ Ibid. s. 13.

¹⁴⁶ Ibid. s. 13.

¹⁴⁷ Ibid. s. 13.

Att ett centralorgan, en rikskommission, under alla förhållanden erfordras för arbetenas ledning och sammanhållning, har av krigsberedskaps-kommissionen kraftigt betonats, något vartill de sakkunnige vilja redan nu uttala sin fulla anslutning.

För att sammanfatta indelade alltså de sakkunniga uppgifterna i ett antal kategorier, där somliga uppgifter sågs som mer arbetsintensiva i det inledande skedet, medan andra uppgifter sågs som krävande även under den löpande revideringen, nämligen:¹⁴⁸

1. författningsarbete (utarbetande och revidering av förslag till lagar, förordningar o. d.);
2. organisatoriska arbeten (uppgörande och revidering av sammansättnings- och mobiliseringsplaner jämte instruktioner för kristidsinstitutioner m. m.);
3. statistiskt-ekonomiska utredningar;
4. ingenjörtekniska och vetenskapliga utredningar; samt
5. uppgörande av avtal om krigsleveranser.

Vad gäller författningsarbetet skulle ansvaret delas mellan rikskommissionen och berörda ämbetsverk:¹⁴⁹

Vad först beträffar det under 1) angivna författningsarbetet, hålla de sakkunnige före, att utarbetandet av nya förslag till lagar och förordningar rörande den ekonomiska försvarsberedskapen bör såsom regel ske genom centralorganets, den nyssnämnda rikskommissionens, försorg, som för ändamålet anlitar särskilt tillkallade författningsexperter på resp. ämnesområden. Övervakandet av att dylika författningsförslag ständigt äro fullt aktuella torde åter, allt efter omständigheterna, kunna ombesörjas antingen av det ämbetsverk, som närmast beröras av författningen i fråga, eller ock av rikskommissionen. Skyldigheten att draga försorg om erforderliga revideringar torde i varje fall böra påvila nämnda kommission.

Även vad gäller de organisatoriska arbetena skulle ansvaret delas rikskommissionen och berörda ämbetsverk emellan:¹⁵⁰

Beträffande de under 2) nämnda organisatoriska arbetena hava de sakkunnige kommit till den uppfattningen, att det första utarbetandet av planerna i allmänhet bör verkställas genom särskilt utsedda delegerade, exempelvis en tjänsteman från rikskommissionen och en från det ämbetsverk, som närmast beröres av arbetet i fråga. Den sedermera skeende årliga revideringen av organisations- och mobiliseringsplanerna torde däremot i regeln kunna ombesörjas av vederbörande ämbetsverk.

Angående de statistiskt-ekonomiska utredningarna skulle berörda ämbetsverk själva kunna ansvara för dem, dock efter samråd med rikskommissionen:¹⁵¹

De under 3) upptagna statistiskt-ekonomiska utredningarna, vilka i stort sett avse införskaffande och bearbetning av för rikskommissions arbeten erforderliga uppgifter, synas lämpligen

¹⁴⁸ Ibid. s. 14.

¹⁴⁹ Ibid. s. 14.

¹⁵⁰ Ibid. s. 14.

¹⁵¹ Ibid. s. 14.

böra utföras av vederbörande ämbetsverk. Ifrågavarande utredningar böra givetvis verkställas i anslutning till verkens allmänna statistik och efter samråd med rikskommissionen.

Vad gäller de ingenjörtekniska och vetenskapliga utredningarna skulle rikskommissionen i allmänhet ansvara för utförandet av dessa, med tillhjälp av befintlig sakkunskap inom eller utom statsförvaltningen.¹⁵²

De under 4) angivna ingenjörtekniska och vetenskapliga utredningarna äro däremot av sådan speciell art, att arbetet härmed i allmänhet lämpligast ombesörjes genom rikskommissionen med tillhjälp av inom eller utom statsförvaltningen befintlig sakkunskap.

Angående uppgörandet av avtal om krigsleveranser, slutligen, skulle rikskommissionen ansvara för att verkställa en fördelning av industriföretagen på olika myndigheter.¹⁵³

Slutligen synes huvuddelen av arbetet med de under 5) berörda krigsleveransavtalen böra – sedan rikskommissionen bl. a. med ledning av nyssnämnda ekonomiskt-statistiska utredningar verkställt en fördelning av industriföretagen på de olika myndigheterna – åligga vederbörande militära eller civila ämbetsverk.

Förutom ovanstående uppgifter skulle rikskommissionen enligt ovan även ansvara för att leda och övervaka beredskapsarbetena, samt för att verkställa de arbeten som inte kunde utföras av andra myndigheter eller institutioner.¹⁵⁴

Ledningen av beredskapsarbetena samt övervakandet, att dessa bliva enhetligt och följdriktigt utförda, bör, såsom redan antytts, åligga rikskommissionen. På denna torde också ankomma att verkställa, eventuellt genom tillkallade experter, alla övriga arbeten, som av olika skäl icke lämpligen kunna utföras genom någon av de bestående myndigheterna eller institutionerna.

I det förslag till instruktion för rikskommissionen som bifogades utredningen uttrycktes detta som att rikskommissionen skulle utgöra det ”ledande och övervakande organet” för det ekonomiska områdets försvarsförberedelser och att kommissionen i detta syfte skulle ”verka för och draga försorg om, att erforderliga planläggningsarbeten och andra förberedelser bliva utförda [...]”.¹⁵⁵

Utifrån ovanstående ”allmänna riktlinjer” och i anknytning till ovan nämnda huvudgrupper av arbetsuppgifter diskuterade sedan de sakkunniga arbetsuppgifternas fördelning på de särskilt berörda ämbetsverken. I korthet skulle ämbetsverken medverka i följande arbeten:¹⁵⁶

- Kommerskollegium: planer rörande den industriella beredskapen.
- Lantbruksstyrelsen: planer rörande jordbruket och livsmedelsproduktionen i krig.

¹⁵² Ibid. s. 14.

¹⁵³ Ibid. s. 14, 17-18.

¹⁵⁴ Ibid. s. 14.

¹⁵⁵ Ibid. s. 31.

¹⁵⁶ Ibid. s. 15-16.

- Socialstyrelsen: planer rörande allmän konsumtionsreglering, samt planer rörande arbetsförmedling och understödsväsende m. m.
- Riksbanken och Riksgäldskontoret: planer rörande finans- och kreditväsendets ordnande.

Visserligen skulle "även andra statens verk och inrättningar" behöva medverka i beredskapsarbetet, dock i "förhållandevis begränsad omfattning."¹⁵⁷

De sakkunniga menade således att vissa arbetsuppgifter "böra och kunna påläggas redan bestående myndigheter och institutioner."¹⁵⁸ Denna myndigheternas medverkan bedömdes rentav vara "en förutsättning för, att de skola kunna bereda sig till utförande av en mängd åligganden, som de enligt de enligt de sakkunniges mening icke lära undgå vid krigstillfälle."¹⁵⁹ Även kostnadsskäl och organisationshänsyn ansågs tala för att "att inom olika statliga organ förefintliga insikter och kunskaper på ifrågakommande områden tillvaratagas och utnyttjas" tillsammans med "det material av statistisk och annan art, som redan må förefinnas eller av andra skäl införskaffas och vidmakthålles inom statsförvaltningen [...]."¹⁶⁰

Vad gäller arbetsuppgifternas fördelning myndigheterna emellan menade de sakkunniga som princip "att mobiliseringsförberedelserna för de institutioner, som vid krigstillfälle måste upprättas för omhändertagande av vissa svårösta samhällsproblem" skulle åläggas de bestående ämbetsverk som enligt sina instruktioner "hava närmast motsvarande verksamhetsområden."¹⁶¹ Genom denna princip antogs "improvisationens olägenheter" i möjligaste mån kunna undvikas.¹⁶² Därigenom skulle även kristidsorganisationerna "komma att organiskt växa fram ur deras rätta miljö" eftersom delar av ämbetsverkens personal skulle överflyttas till dem vid krigstillfälle.¹⁶³ Därigenom "tillföras dessa organisationer redan från början en välbehövlig tjänstemannarutin samt sakkunskapen hos just de personer, som tagit verksam del i planlägningsarbetena."¹⁶⁴ Det ansågs vidare tydligt att detta skulle tjäna till att "i fredstid stärka känslan av ansvar inför försvarsberedskapens krav."¹⁶⁵

Men samtidigt menade de sakkunniga att en förutsättning för att beredskapsplanerna skulle kunna påläggas ämbetsverken var att dessa erhöll "biträde och hjälp" vid det första och mera krävande utarbetande av planerna, liksom vid sådana "mobiliseringstekniska detaljer" i vilka deras tjänstemän saknade erfarenhet, samt enligt ovan att det fanns ett sammanhållande och ledande organ med "befogenhet

¹⁵⁷ Ibid. s. 16-17.

¹⁵⁸ Ibid. s. 17.

¹⁵⁹ Ibid. s. 17.

¹⁶⁰ Ibid. s. 17.

¹⁶¹ Ibid. s. 17.

¹⁶² Ibid. s. 17.

¹⁶³ Ibid. s. 17.

¹⁶⁴ Ibid. s. 17.

¹⁶⁵ Ibid. s. 17.

att taga del av alla ämbetsverkens åtgärder” för den ekonomiska försvarsberedskapen och som ”effektivt kan övervaka, att behövliga revideringar av planerna verkligen komma till utförande.”¹⁶⁶

Det var just genom inrättandet av en rikskommission för den ekonomiska försvarsberedskapen som dessa båda villkor skulle uppfyllas, eftersom kommissionen därmed skulle inneha ”överledningen av alla hithörande angelägenheter” och under de första åren kunna ”lämna de olika ämbetsverken erforderligt biträde i deras arbete genom att tillfälligt ställa till deras förfogande sakkunnig arbetskraft [...]”.¹⁶⁷

Vad gäller rikskommissionens relation till de militära förvaltningsmyndigheterna, som ”under de senaste 8 à 10 åren utfört ett högst betydelsefullt organisations- och planläggningsarbete särskilt rörande den industriella beredskapen”, menade de sakkunniga att inrättandet ”av ett särskilt organ för den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen” inte skulle medföra ”[n]ågon inskränkning av det ovan berörda beredskapsarbete för industriens krigsorganisation, som påvilar de militära förvaltningsmyndigheterna [...]”.¹⁶⁸

5.1.3 Organisation

Angående uppdelningen av arbetena inom den ekonomiska försvarsberedskapen på olika myndigheter och institutioner tog de sakkunniga ställning till det förslag som framfördes i Industrieredskapskommissionens skrivelse om att inrätta tre fristående kommissioner, nämligen en för industriens krigsorganisation, en livsmedelsförsörjningskommission och en ”över dessa stående rikskommission” som skulle handlägga de ärenden som inte behandlades av de andra.¹⁶⁹

Dock återopade de sakkunniga både organisatoriska skäl och kostnadsskäl mot en sådan lösning då ”de olika slagen av beredskapsplaner och utredningar [gripa] så intimt ini varandra, att de icke kunna helt särskiljas”. Att dela upp planläggningsarbetet på sådant sätt som föreslogs av Industrieredskapskommissionen ansågs därför ”oundgängligen [...] medföra dubbelarbete på flera punkter samt framskapa krav på en särskilt förmedlande verksamhet, för att kommissionerna icke skola på stridiga sätt lösa samhörande problem.”¹⁷⁰

Dessa olägenheter antogs dock kunna undanröjas ”om beredskapsarbetena enhetligt omhänderhavas av en och samma kommission”,¹⁷¹ som dessutom övertog Industrieredskapskommissionens uppgifter.¹⁷²

¹⁶⁶ Ibid. s. 17-18.

¹⁶⁷ Ibid. s. 18.

¹⁶⁸ Ibid. s. 18-19.

¹⁶⁹ Ibid. s. 19.

¹⁷⁰ Ibid. s. 19.

¹⁷¹ Ibid. s. 19.

¹⁷² Ibid. s. 19.

På grund av det nu anförda anse de sakkunniga den riktigaste lösningen vara, att endast en kommission omhänderha den ekonomiska försvarsberedskapen. Följaktligen bör, sedan en rikskommission upprättats för ändamålet, den nuvarande industrieredskapskommissionen upplösas och dess uppgifter i lämplig utsträckning överlämnas till rikskommissionen.

I likhet med Krigsberedskapskommissionen menade alltså de sakkunniga att den organisation som skulle omhänderha landets ekonomiska försvarsförberedelser borde ges formen av en ”fristående kommission”.¹⁷³ Men samtidigt hade de sakkunniga en skiljaktig uppfattning vad gällde dess sammansättning. Krigsberedskapskommissionen hade alltså tidigare föreslagit att rikskommissionen endast skulle bestå av representanter för näringslivet. De sakkunniga underströk dock vikten av att ”jämte näringsintressena, även statsförvaltningen blir företrädd inom rikskommissionen.”¹⁷⁴

Till stöd för sin uppfattning framhöll de sakkunniga att ämbetsverkens chefers deltagande i rikskommissionens förhandlingar skulle främja ”samförstånd och samarbete” eftersom meningsskiljaktigheter ”givetvis lättare [kunna] utjämnas vid personliga överläggningar inom kommissionen än genom skriftväxling.”¹⁷⁵ Dessutom åberopade de erfarenheterna från Industrieredskapskommissionen vilka ansågs ”tala ett tydligt språk” gällande nyttan av att cheferna för olika statens verk ”träffa samman för att jämte representanter för näringslivet dryfta hithörande gemensamma frågor”.¹⁷⁶

För att undvika en otympligt stor organisation skulle kommissionens ledamotskap indelas i ordinarie respektive extra ledamöter, där bland de förra ”endast cheferna för sådana statsinstitutioner, som i större utsträckning beröras av kommissionens arbeten, böra ingå [...]”.¹⁷⁷ Cheferna för ”övriga ifrågakommande statens verk” skulle istället ”såsom »extra ledamöter» taga säte och stämma i kommissionen allenast, när ärende behandlas, som särskilt berör vederbörande ämbetsverks förvaltningsområde.”¹⁷⁸ Likaledes för att göra rikskommissionen smidigare ansågs att ledamöterna borde uppdelas på ”olika arbetsutskott, vilka självständigt handlägga och avgöra vissa slag av ärenden [...]”.¹⁷⁹

Med utgångspunkt i dessa organisationsprinciper föreslog de sakkunniga en sammansättning av rikskommissionen där bland de ordinarie ledamöterna skulle återfinnas representanter för såväl statsförvaltningen som näringslivet, medan de extra ledamöterna enkom skulle utgöras av representanter för statliga verk. Ordföranden skulle utses av Kungl. Maj:t, somliga av de ordinarie ledamöterna

¹⁷³ Ibid. s. 20.

¹⁷⁴ Ibid. s. 20.

¹⁷⁵ Ibid. s. 20.

¹⁷⁶ Ibid. s. 20. Industrieredskapskommissionen verkade enligt ovan mellan 1924 och 1928 med syftet att verka för ett säkerställande av den inhemska industrins förmåga att tillgodose de krav som kunde komma att ställas på densamma i krigstid.

¹⁷⁷ Ibid. s. 20.

¹⁷⁸ Ibid. s. 20.

¹⁷⁹ Ibid. s. 20.

utses av Kungl. Maj:t på förslag av vederbörande institutioner, andra ordinarie ledamöter vara självskrivna, medan ytterligare andra ordinarie ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t på förslag av förutnämnda ledamöter.¹⁸⁰ Av det förslag till instruktion för kommissionen som bifogades utredningen framgår ledamöterna skulle förordnas av Kungl. Maj:t ”för tre år i sänder” samt att kommissionen även skulle äga att ”inom sig utse vice ordförande.”¹⁸¹ För en fullständig lista över styrelseledamöterna se Bilaga: Föreslagna och faktiska styrelseledamöter.

Vad gäller rikskommissionens arbetssätt föreslogs handläggning och avgörande ske ”dels vid plenarsammanträden, dels inom arbetsutskott.”¹⁸² Medan vid plenarsammanträde ”endast torde böra handläggas viktigare, principiella ärenden samt frågor rörande kommissionens organisation och ekonomi” skulle att övriga ärenden – ”d. v. s. det stora flertalet frågor” – avgöras vid sammanträden inom de olika arbetsutskotten.¹⁸³ I det förslag till instruktion för rikskommissionen som bifogades utredningen uttrycktes detta som att arbetsutskotten skulle handlägga frågor som ”kommissionen vid plenarsammanträde beslutat överlämna till sådan handläggning”, medan vid plenarsammanträden skulle handläggas ”frågor rörande rikskommissionens arbetsordning, uppdelning på arbetsutskott, bestämmandet av årliga arbetsprogram samt frågor rörande kommissionens organisation och ekonomi även som andra ärenden”.¹⁸⁴

Rikskommissionen skulle ha ”fria händer” att uppdelas sig ”på så många utskott som omständigheterna vid varje särskild tidpunkt föranleda”, snarare än att delas in ”på fasta avdelningar eller utskott” med bestämda ansvarsområden.¹⁸⁵ Dessa avdelningar och utskott ansågs nämligen av de sakkunniga inte en gång för alla kunna fastställas varför vad som kunde passa under de första arbetsåren av kommissionens verksamhet ”säkerligen icke alls [lämpar sig] i fortsättningen.”¹⁸⁶

Vidare föreslog de sakkunniga att samtliga rikskommissionens såväl ordinarie som extra ledamöter en gång om året skulle samlas till en särskild årskonferens i syfte att ”befrämja samarbetet inom statsförvaltningen rörande den ekonomiska försvarsberedskapen och stärka intresset för densamma”.¹⁸⁷ Från utredningen:¹⁸⁸

Detta möte bör äga rum inför chefen för försvarsdepartementet och i närvaro av de övriga medlemmar av regeringen m. fl., som han finner lämpligt inbjuda. Konferensens program bör bland annat upptaga en översiktlig redogörelse för landets för handen varande ekonomiska försvarsberedskap ävensom föredrag rörande någon eller några aktuella beredskapsfrågor. Konferensen bör givetvis icke vara offentlig.

¹⁸⁰ Ibid. s. 20-21.

¹⁸¹ Ibid. s. 31-32.

¹⁸² Ibid. s. 21.

¹⁸³ Ibid. s. 21.

¹⁸⁴ Ibid. s. 32.

¹⁸⁵ Ibid. s. 21-22.

¹⁸⁶ Ibid. s. 21-22.

¹⁸⁷ Ibid. s. 22.

¹⁸⁸ Ibid. s. 22.

Förutom ovan nämnda ledamöter och arbetsutskott skulle rikskommissionen utrustas med ett kansli med en kanslichef ”för arbetenas ledning” liksom ”dels en militär fackman, dels en ingenjörteknisk fackman, båda med icke obetydlig erfarenhet och insikter på resp. områden.”¹⁸⁹ Såväl kanslichefen som den militäre och den ingenjörtekniska tjänstemannen ansågs ”böra av Kungl. Maj:t tillsättas på förordnande efter förslag av kommissionen.”¹⁹⁰

Härutöver bedömdes arbetskrafter ”med speciell sakkunskap på vissa viktigare verksamhetsområden” behöva anställas i kansliet, liksom vid behov även ”särskilda experter eller annan tillfällig arbetskraft” skulle kunna anlitas.¹⁹¹ Enligt de sakkunniga skulle inte kansliet – i likhet med styrelsen – ”inriktas på en uppdelning i avdelningar utan fastmer syfta på en samverkan av arbetskrafterna under kanslichefens ledning till lösande av de vid varje särskilt tidpunkt mest aktuella problemen [...]”¹⁹² Av utredningens förslag till instruktion framgår även att rikskommissionen i linje med denna flexibilitet själv skulle kunna ”uppgöra och fastställa” myndighetens arbetsordning.¹⁹³ Rikskommissionen föreslogs finansieras genom ett anslag omfattandes 91 000 kronor.¹⁹⁴

5.2 Proposition till grund för rikskommissionen

I detta avsnitt redogörs för de principiella erinringar som de sakkunnigas betänkande (SOU 1926:22) mötte från somliga remissinstanser. Med anledning av detta uppdrog Kungl. Maj:t år 1927 åt de sakkunnigas ordförande, Hultkrantz, att i samråd med Kommerskollegium, Lantbruksstyrelsen och Socialstyrelsen verkställa en överarbetning av förslaget. Överarbetningen presenterades redan samma år. I allt väsentligt lades detta förslag till grund för den proposition (prop. 1928:6) som nästföljande år framlades för riksdagen. Vid behandling i utskottet avstyrkte dock majoriteten bifall. Istället anslöt sig riksdagen till en reservation inom utskottet, enligt vilken propositionen visserligen borde bifallas, men med beaktande av vissa synpunkter beträffande kommissionens blivande organisation.¹⁹⁵ Samma år fastställde Kungl. Maj:t stat för Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap och en provisorisk instruktion för densamma. I samband därmed upphörde även Industrieredskapskommissionen.¹⁹⁶

¹⁸⁹ Ibid. s. 23.

¹⁹⁰ Ibid. s. 25.

¹⁹¹ Ibid. s. 23-24.

¹⁹² Ibid. s. 24.

¹⁹³ Ibid. s. 33.

¹⁹⁴ Ibid. s. 28.

¹⁹⁵ Det framgår dessvärre inte av materialet vad som närmare bestämt avsågs med detta.

¹⁹⁶ Refererat i: SOU 1946:19. s. 12; Prop. 1928:6. s. 4.

Remissyttrandenans principiella erinringar gällande förslagen i SOU 1926:22 sammanfattades i prop. 1928:6 och kan sägas ha rört tre punkter. Den första punkten gällde arbetsuppgifterna som sådana och deras fördelning mellan rikskommissionen och de övriga ämbetsverken. Den andra punkten gällde ledamotskapen inom kommissionen, och den tredje punkten gällde kommissionens kansli. Förutom dessa erinringar verkar inte i propositionen ha beaktats eller framförts några andra invändningar mot de sakkunnigas förslag. Tvärtom menade sig departementschefen i propositionen ”till fullo” instämma i ”de sakkunnigas av vederbörande myndigheter kraftigt understrukna uttalanden rörande vikten av, att åtgärder vidtagas för stärkande av landets försvarsberedskap på det ekonomiska området [...]”¹⁹⁷ Departementschefen anslöt sig således härmed till de sakkunnigas förslag om inrättandet av ett särskilt centralorgan för den ekonomiska försvarsberedskapen. Från propositionen:¹⁹⁸

Den av de sakkunniga i ämnet verkställda undersökningen, kompletterad av de synpunkter, som framkommit i de över sakkunnigbetänkandet [sic] avgivna yttrandena, synes mig [...] bilda en tillräcklig grund för bedömande av frågan, hur arbetet för lösandet av de med vår ekonomiska försvarsberedskap sammanhängande uppgifterna bör i stort sett organiseras. [...]

Att ett särskilt centralorgan erfordras för ledningen och sammanhållandet av den mångsidiga verksamhet, det här gäller, torde få anses vara till fullo ådagalagt. Jag finner mig alltså böra tillstyrka, att en rikskommission för ekonomisk försvarsberedskap inrättas.

I propositionen föreslogs rikskommissionen finansieras genom ett anslag omfattandes 78 000 kronor.¹⁹⁹

5.2.1 Erinringar gällande arbetsuppgifterna och deras fördelning mellan Rikskommissionen och andra myndigheter

Vad gäller arbetsuppgifterna som sådana erinrades att åtgärder för konsumtionens och arbetsmarknadens reglering borde ges en central plats i förberedelsearbetena. I överarbetningen delades visserligen denna uppfattning men ansågs samtidigt inte kräva någon förändring i de sakkunnigas allmänt hållna förslag till instruktion.²⁰⁰

Inte heller erinringarna avseende arbetsuppgifternas fördelning myndigheterna emellan bedömdes kräva någon ändring i instruktionsförslaget. I överarbetningen underströks dock att den personal som måste engageras särskilt för ”arbetena rörande den ekonomiska försvarsberedskapen, borde hava sin anställning vid rikskommissionen och icke å de olika ämbetsverkens stater [...]”²⁰¹ Detta eftersom

¹⁹⁷ Prop. 1928:6, s. 5.

¹⁹⁸ Ibid s. 23-24.

¹⁹⁹ Ibid. s. 39.

²⁰⁰ Ibid. s. 21-22.

²⁰¹ Ibid. s. 22.

personalen på så sätt skulle ”bäst utnyttjas för de arbeten, som vid varje särskild tidpunkt vore de för försvarsberedskapen viktigaste.”²⁰² Även de medel som anslogs för utredningar i den ekonomiska försvarsberedskapens syften ansågs av liknande skäl ”böra såsom regel ställas till rikskommissionens förfogande och icke utportioneras på olika statsförvaltningar.”²⁰³ Samtidigt skulle ett fasthållande vid dessa grundsatser få följder just för arbetsuppgifternas fördelning myndigheterna emellan.²⁰⁴ Från överarbetningen.²⁰⁵

Fasthölle man vid dessa grundsatser, så vore emellertid tydligt, att rikskommissionen måste svara för fullgörandet av alla sådana beredskapsarbeten, som de olika ämbetsverken icke kunde verkställa med till deras disposition stående medel. Antingen kunde härvid arbetena övertagas av kommissionen själv; eller också kunde, då så befunes lämpligare, viss del av kommissionens personal ställas till vederbörande ämbetsverks förfogande [...]. Slutligen kunde även tänkas, att kommissionen lämnade ämbetsverket erforderliga penningmedel för att genom extra arbetskrafter låta verkställa de nödvändiga utredningarna.

I överarbetningen påpekades att de sakkunniga ”väl i själva verket just [torde] hava åsyftat en [...] växelverkan i beredskapsarbetet mellan kommissionen och myndigheterna” eftersom de istället för att dra upp bestämda gränser myndigheterna emellan hade ”föreslagit en generell bestämmelse, att dessa mellanhavanden skulle regleras på överenskommelsens väg.” Med andra ord hade innebörden det föreslagna tillvägagångssättet varit att kommissionen skulle remittera sina förslag till berörda verk och institutioner. Endast som ”sista utväg kunde tänkas, att – om enighet icke skulle kunna uppnås – ärendet underställdes Kungl. Maj:ts prövning och avgörande.”²⁰⁶ Från överarbetningen:²⁰⁷

Tillvägagångssättet syntes här i regeln böra bli följande. När rikskommissionen – vilken i första hand hade ledningen och ansvaret för den ekonomiska försvarsberedskapen – beslutat upptaga någon viss beredskapsfråga till bearbetning, uppgjorde kommissionen förslag till de härmed sammanhängande arbetenas fördelning på av frågan berörda verk och institutioner ävensom angående sättet för arbetenas utförande. Detta förslag remitterades till verken i fråga. Först sedan kommissionen och vederbörande ämbetsverk, efter eventuella förhandlingar, enat sig om deras ömsesidiga ansvar, skyldigheter och befogenheter, sattes arbetet i gång.

Departementschefen anslöt sig till förslagen i överarbetningen och underströk att ”en ändamålsenlig organisation av den ekonomiska försvarsberedskapen under alla förhållanden kräver medverkan i viss utsträckning från de olika myndigheternas sida.”²⁰⁸ Hur samarbetet mellan rikskommissionen och de andra myndigheterna ”i detalj bör ordnas” ansågs dock vara en fråga ”som tillsvidare lämpligen

²⁰² Ibid. s. 22.

²⁰³ Ibid. s. 22.

²⁰⁴ Ibid. s. 22.

²⁰⁵ Ibid. s. 22.

²⁰⁶ Ibid. s. 22.

²⁰⁷ Ibid. s. 22.

²⁰⁸ Ibid. s. 24.

torde böra lämnas öppen och få bero av omständigheterna i de särskilda fallen.”²⁰⁹ Men i likhet med vad som föreslogs i överarbetningen skulle det vara kommissionen som hade att ”svara för fullgörandet – på det ena eller andra sättet – av sådana beredskapsarbeten, som icke av ämbetsverken kunna utföras med anlitande av till deras förfogande stående medel [...]”²¹⁰

5.2.2 Erinringar gällande ledamotskapen inom rikskommissionen

Dessutom framfördes erinringar gällande hur många och vilka som skulle vara ledamöter av rikskommissionen. I överarbetningen ansågs det inte vara möjlighet att tillgodose ”alla i de avgivna yttrandena berörda önskemål om ordinarie ledamotskap” om man samtidigt ville ”undvika att få en alltför stor apparat [...]”. Samtidigt erinrades i överarbetningen de sakkunnigas förslag att ”det stora flertalet ärenden inom rikskommissionen skulle handläggas och avgöras av de arbetsutskott” som kommissionen skulle utse inom sig ”för behandling av särskilda slag av frågor.”²¹¹ Det ansågs härvidlag ligga i sakens natur att de ledamöter – ordinarie eller extra – vars ”verksamhetsområde i större grad berördes av utskottets arbeten” också blev utsedda till ledamöter av detta utskott.²¹² Även de ledamöter som bara ”berördes av ”någon viss detalj inom arbetsutskottets verksamhetsfält” förutsattes bli ”tillfälligt kallade till utskottssammanträde, när denna detalj där behandlades.”²¹³ Även vid beslut i plenum skulle som allmän regel gälla att ”extra ledamot skulle tillkallas vid behandling av ärenden, som särskilt berörde hans verksamhetsområde” i vilket fall denne deltog i besluten ”med alldeles samma befogenhet som ordinarie ledamot.”²¹⁴ Såväl ordinarie som extra ledamöter skulle därför inta en enahanda ställning ”till de allra flesta beredskapsärenden.”²¹⁵ Från överarbetningen:²¹⁶

Skillnaden mellan ordinarie och extra ledamöter låge huvudsakligen på ett annat plan, nämligen då det vore frågan om kommissionens inre angelägenheter samt avgöranden av allmänt organisatorisk natur. Beträffande sådana ärenden påvilade hela arbetsbördan de ordinarie ledamöterna. [...]

Att en person representerade ”ett för den ekonomiska försvarsberedskapen viktigt verksamhetsfält” skulle därför ”väl kunna motivera” att denne blev bli ledamot av rikskommissionen men ”ingalunda i och för sig utgöra någon anledning till, att

²⁰⁹ Ibid. s. 24.

²¹⁰ Ibid. s. 24.

²¹¹ Ibid. s. 27.

²¹² Ibid. s. 27.

²¹³ Ibid. s. 27.

²¹⁴ Ibid. s. 27.

²¹⁵ Ibid. s. 27.

²¹⁶ Ibid. s. 27.

ledamotskapet skulle vara ordinarie.”²¹⁷ Med anledning av detta bedömdes ”starka skäl föreligga” att överväga vissa jämkningar av de sakkunnigas förslag.²¹⁸

Således ansågs i överarbetningen med fog kunna ifrågasättas om inte en ”reducing av de ordinarie ledamöternas antal borde ske i syfte att göra arbetet mindre tungrovt vid plenarsammanträdena.”²¹⁹ Den lämpligaste lösningen bedömdes härvidlag vara att minska antalet ordinarie ledamöter från tolv till tio och att av dessa ”högst hälften böra utgöras av självskrivna befattningshavare.” För övriga ordinarie ledamotskap skulle istället ”sådana personer utses, vilka kunde förväntas tillföra kommissionen just den arbetskraft och sakkunskap, som där bäst behövdes.” Dessa senare ordinarie ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t av ”ordföranden jämte nyssnämnda självskrivna ledamöter [...]”. Detta ansågs vara den bästa garantin för att ”personvalet verkligen komme att motsvara arbetenas krav; och möjlighet förefunnes att till rikskommissionen samla hela den fond av erfarenhet inom stats- och kommunalförvaltning samt näringsväsende, som där onekligen krävdes.”²²⁰ Det kan noteras att medan de sakkunniga i sin utredning (SOU 1926:22) föreslog att representanter för näringslivet också skulle ingå bland de ordinarie ledamöterna, föreslogs i överarbetningen de enda självskrivna ordinarie ledamöterna utgöras av statliga chefsbefattningar.²²¹ För en fullödlig lista över styrelseledamöterna se Bilaga: Föreslagna och faktiska styrelseledamöter.

Återigen anslöt sig departementschefen till förslagen i överarbetningen och ansåg dem ”innebära en ur olika synpunkter lyckad lösning av förevarande spörsmål [...]”. Departementschefen framhöll således vikten av att tillse att ”de verksamhets- och intresseområden, som äga närmare samband med det beredskapsarbete, varom här är fråga, såvitt möjligt bliva på det ena eller andra sättet företrädade inom kommissionen”, men underströk samtidigt att man borde söka förekomma att antalet ledamöter i rikskommissionens plenarsammanträden ”bliver alltför stort.”²²² Departementschefen ansåg det därför vara lämpligt att, ”såsom av de sakkunniga föreslagits”, dela upp ledamöterna i två kategorier och att begränsa de extra ledamöternas deltagande i kommissionens förhandlingar till ”allenast sådana ärenden, som särskilt beröra det av honom representerade verksamhetsområdet.”²²³

²¹⁷ Ibid. s. 28.

²¹⁸ Ibid. s. 28.

²¹⁹ Ibid. s. 28.

²²⁰ Ibid. s. 28.

²²¹ Ibid. s. 29-30.

²²² Ibid. s. 30.

²²³ Ibid. s. 31.

5.2.3 Erinringar gällande rikskommissionens kansli

Vad gäller rikskommissionens kansli framfördes erinringar av såväl Socialstyrelsen, Lantbruksstyrelsen, Statistiska centralbyrån som Sveriges allmänna jordbrukssällskap. Enligt dessa skulle åtskilliga viktiga intresseområden inte komma till sin rätt utan förstärkning av särskild kanslipersonal eller ändrade bestämmelser för personalens kvalifikationer. I överarbetningen ansågs följaktligen två vägar stå öppna för att omhänderta erinringarna, antingen att inte fastslå redan i instruktionen vilken kompetens som behövdes eller bereda kommissionen ökade möjligheter att anlita sakkunniga. Från överarbetningen:²²⁴

1. Den särskilda sakkunskap, som borde fordras av de olika kanslitjänstemännen, fastsloges icke uti rikskommissionens instruktion eller stat: först sedan erfarenhet vunnits, i vad mån olika arbetsområden krävde permanent arbetskraft inom kansliet, träffades avgörande härutinnan.
2. Kansliets behov av sakkunskap på skilda områden tillgodosåges genom beredande av ökade möjligheter att anlita utomstående sakkunniga för beredskapsarbetena. [...]

I överarbetningen föreslogs en jämkning av dessa vägar, genom mer generella befattningsbeskrivningar och ökade medel till ersättning åt sakkunniga:²²⁵

På grund av myndigheternas erinringar mot den föreslagna kansliorganisationen [...] syntes alltså följande ändringar böra göras i de sakkunnigas förslag. De båda befattningarna: »tjänsteman för handläggning av militära och organisationsfrågor» samt »tjänsteman för handläggning av ingenjörtekniska frågor» utbyttes mot tvänne befattningar, vardera allenast benämnd »föredragande tjänsteman». Vidare borde en höjning ske av den i förslaget till stat för rikskommissionen upptagna posten till ersättning åt särskilt tillkallade sakkunniga m. m.

Återigen anslöt sig departementschefen till överarbetningen och menade sig finna »den ifrågasatta jämkningen i de sakkunnigas förslag vad angår större frihet i valet av kanslitjänstemän vara att förorda» inte minst eftersom det skulle öka möjligheten att på ett smidigt sätt anpassa kansliets organisation och arbetssätt »efter de mera ingående erfarenheter [...] [som] först så småningom under arbetets gång torde kunna vinnas rörande de olika verksamhetsområdenas omfattning och inbördes betydelse.»²²⁶

5.3 Rikskommissionens instruktion

När rikskommissionen inrättades år 1928 fastställdes endast en provisorisk instruktion för densamma. Den tidigaste instruktion för kommissionen som har identifierats inom denna studie är från år 1937 och fastställdes genom 1936 års

²²⁴ Ibid. s. 35.

²²⁵ Ibid. s. 36.

²²⁶ Ibid. s. 37.

försvarsbeslut. Denna instruktion, SFS 1937:311, förefaller också ha varit den gällande fram till kommissionens upphörande strax efter det andra världskriget.²²⁷

5.3.1 Uppgifter

Enligt sin instruktion hade Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap ”till uppgift att under Kungl. Maj:t utgöra det ledande och övervakande organet för rikets försvarsförberedelser på det ekonomiska området.” Som sådan skulle kommissionen såväl verka för som själv ombesörja erforderliga förberedelser. Från instruktionen:²²⁸

Härutinnan åligger det rikskommissionen att verka för och i mån av tillgängliga medel ombesörja, att erforderliga förberedelser bliva utförda, så att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden krigsmaktens behov av förnödenheter må kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och näringslivets fortgång såvitt möjligt säkerställas, allt med beaktande av att landets tillgångar på ändamålsenligaste sätt utnyttjas för ernående av effektivitet och varaktighet i behovstäckningen.

Enligt instruktionen ålåg det rikskommissionen särskilt:²²⁹

1. att uppgöra organisationsplaner för erforderliga särskilda förvaltningsorgan, där detta ej ankommer på annan myndighet;
2. att ombesörja utförandet av erforderliga utredningar rörande tillgångar och behov av varor och arbetskraft m. m.;
3. att planlägga och förbereda landets försörjning med råvaror, bränslen och industriella förnödenheter i övrigt samt, i samverkan med vederbörande militära och civila myndigheter och representanter för industrien, såsom det ledande och samordnande organet handlägga frågor rörande utnyttjande och fördelning av landets möjligheter för industriell produktion;
4. att planlägga för folkförsörjningen erforderliga produktionsomläggningar samt varudistributions- och förbrukningsregleringar;
5. att planlägga och förbereda arbetsmarknadens organisation och arbetskraftens ändamålsenliga utnyttjande samt i samband därmed enligt meddelade bestämmelser handlägga ärenden rörande uppskov med inställelse till värnpliktstjänstgöring vid mobilisering;
6. att planlägga erforderlig reglering av utrikeshandeln samt, efter samråd med chefen för försvarsstaben, av transportväsendet, där detta ej tillhör annan statlig myndighets verksamhetsområde;
7. att utföra erforderliga förberedelsearbeten beträffande försäkringsväsendet samt finans- och kreditväsendet; samt
8. att tillse, att behövliga författningar, instruktioner och reglementen m. m. på här berörda områden vederbörligen förberedas.

²²⁷ Refererat i: SOU 1946:19. s. 13

²²⁸ SFS 1937:311. 1 §.

²²⁹ Ibid. 1 §.

För att fullfölja sin uppgift skulle rikskommissionen ”i erforderlig omfattning samråda med chefen för försvarsstaben” samt ”träda i förbindelse med andra statliga myndigheter samt med allmänna och enskilda institutioner för att genom deras medverkan och under samarbete med dem ernå ett betryggande och planmässigt ordnande av rikets ekonomiska försvarsberedskap [...]”.²³⁰ Dessutom skulle kommissionen ”till Kungl. Maj:t avgiva de framställningar och förslag, som kunna befrämja denna beredskap.”²³¹ För uppgiftens genomförande ägde kommissionen ”erhålla de upplysningar och det biträde” av andra offentliga myndigheter och institutioner som erfordrades och som av dessa kunde lämnas.²³²

5.3.2 Organisation

Rikskommissionens styrelse bestod av en ordförande, tio ordinarie ledamöter samt därutöver extra ledamöter. Bland de extra ledamöterna, som skulle delta i kommissionens förhandlingar när deras respektive verksamhetsområden berördes, återfanns flera representanter för näringslivet. Medan ordförande förordnades av Kungl. Maj:t var alla förutom två ordinarie ledamöter självskrivna – de ej självskrivna skulle företräda sakkunskap på det industriella området samt representera allmänna medborgerliga intressen. Bland de extra ledamöterna förordnades endast en av Kungl. Maj:t, nämligen en person med juridisk sakkunskap, medan övriga ledamöter var antingen självskrivna eller utsedda av sina respektive organisationer. Bland de extra ledamöterna återfanns flera representanter från näringslivet.²³³ För en fullständig lista över styrelseledamöterna se Bilaga: Föreslagna och faktiska styrelseledamöter.

Ärendena inom rikskommissionen handlades såväl vid sammanträden i plenum som inom särskilda arbetsutskott. Vid plenisammanträden behandlades ”frågor rörande anslag [...] samt rörande fördelningen för särskilda huvudändamål av till kommissionens förfogande ställda medel för den industriella försvarsberedskapens ordnande”, liksom ”ersättning åt tillkallade sakkunniga” och ”ärenden av beskaffenhet att föranleda mera betydande utgifter [...]”.²³⁴ Dessutom behandlades vid plenisammanträden ”viktigare ärenden, i vilka framställning eller utlåtande skall avgivas till Kungl. Maj:t”, ”frågor rörande tillsättande av arbetsutskott, arbetsordning och organisation i övrigt” tillika andra ärenden som ordföranden ansåg borde handläggas i plenum.²³⁵ För övriga ärenden ägde kommissionen att utse ”särskilda arbetsutskott [...]”.²³⁶

²³⁰ Ibid. 2 §.

²³¹ Ibid. 2 §.

²³² Ibid. 2 §.

²³³ Ibid. 5 §.

²³⁴ Ibid. 11 §.

²³⁵ Ibid. 11 §.

²³⁶ Ibid. 10 §.

Beslut vid såväl plenisammanträde som inom utskott bestämdes ”i enlighet med flertalets mening” eller vid lika röstetal ”den mening, som biträdes av ordföranden.”²³⁷ Vissa frågor skulle dock hänskjutas till Kungl. Maj:t för avgörande om någon ledamot gjorde hemställan därom, nämligen frågor ”beträffande företrädesrätt med avseende å tillgodoseendet av olika statliga behov vid utnyttjande och fördelning av förefintliga varutillgångar eller av möjligheter för industriell produktion [...]”.²³⁸ Vidare hade rikskommissionen möjlighet att i ”särskild arbetsordning” meddela de föreskrifter som erfordrades utöver instruktionen ”angående arbetet inom rikskommissionen [...]”.²³⁹

Rikskommissionens kansli bestod av en allmän avdelning, en industriavdelning samt en för dessa båda avdelningar gemensam expedition. Medan vid industriavdelningen handlades frågor ”rörande industriens råvaruförsörjning och krigsorganisation samt tekniskt industriella frågor” handlades ”[a]ndra frågor och ärenden” vid den allmänna avdelningen.²⁴⁰ Detta såvida ”icke av ordföranden annorlunda bestämmes.”²⁴¹

Medan det tillkom ordföranden att ”planlägga och leda rikskommissionens arbete” liksom vaka över de frågor som tillhör kommissionen ”bliva vederbörligen beredda”, utövade en kanslichef ”tillsyn över kansliets verksamhet i stort” förutom att även ordna och leda arbetet inom den allmänna avdelningen.²⁴² Dessutom fanns vid industriavdelningen en särskild avdelningschef ordna och leda avdelningens arbete, förutom att även delta i handläggningen ”av andra frågor enligt anvisning av ordföranden eller kanslichefen.”²⁴³

Vad gäller arbetets fördelning avdelningarna ”mellan de å allmänna avdelningen tjänstgörande befattningshavarna” skulle kanslichefen meddela de föreskrifter som erfordrades ”utöver av kommissionen utfärdad arbetsordning [...]”; börande dylika föreskrifter underställas ordföranden för godkännande.”²⁴⁴ Rikskommissionens verksamhet finansierades genom anslag och kommissionen skulle varje år inkomma till Kungl. Maj:t med framställningar om medelsbehovet och ”avgiva berättelse” över verksamheten till Försvarsdepartementet.²⁴⁵

²³⁷ Ibid. 11-12 §.

²³⁸ Ibid. 13 §.

²³⁹ Ibid. 4 §.

²⁴⁰ Ibid. 7 §.

²⁴¹ Ibid. 7 §.

²⁴² Ibid. 6, 8 §.

²⁴³ Ibid. 9 §.

²⁴⁴ Ibid. 8 §.

²⁴⁵ Ibid. 3 §.

5.4 Rikskommissionen och det andra världskriget

Som en avslutning på detta kapitel ges i det följande en översiktlig redogörelse av rikskommissionens verksamhet innan, under och efter det andra världskriget. Till en början syftade kommissionens arbete med det ekonomiska försvaret främst till att planlägga inrättandet av särskilda krisorgan och dessas verksamhet.²⁴⁶ Kommissionen hade alltså inte några direkta uppgifter av verkställighetskaraktär utan utförde ett planläggningsarbete som sedermera kom att ligga till grund för den krisverksamhet som utvecklade sig under det andra världskriget.²⁴⁷

Beträffande arbetet inom ramen för de åtta punkter i instruktionen, som angav vilka uppgifter som särskilt ålåg rikskommissionen, lämnade kommissionen en särskild redogörelse i juni år 1939.²⁴⁸ Av denna redogörelse framgår bland annat att kommissionen (med anledning av punkt ett) hade uppgjort en generalplan för den extraordinära förvaltning som enligt kommissionens uppfattning skulle bli nödvändig under krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden.²⁴⁹

Enligt denna plan skulle förvaltningen fördela sig på en industrikommission, folkhushållningskommission, en arbetskommission för arbetsmarknadsförhållanden och social hjälpverksamhet, samt en centralkommission för handel, sjöfart och vissa för kommissionerna gemensamma administrativa ärenden. Vidare skulle förvaltningen fördela sig på en krigsförsäkringsnämnd, en läkemedelsnämnd, en värderingsnämnd, ett rådgivande organ för finansledningen och en lokal kristidsorganisation med länsorgan och kommunala organ. För samtliga av dessa organ uppgjorde rikskommissionen instruktionsförslag.²⁵⁰

Vidare förde rikskommissionen (punkt två) en fortlöpande statistik i fråga om försörjningsläget på livsmedelsområdet, samt insamlade och bearbetade uppgifter om förbrukning och tillgång av hel- och halvfabrikat på det industriella området. Man mottog fortlöpande uppgifter om de statliga behoven från både de militära förvaltningsmyndigheterna och civila vederbörande myndigheter. Det sålunda insamlade materialet sammanställdes till ett varuregister med tillhörande råvarustatistik. Kommissionen höll sig även underrättad om förbrukningen av och tillgången på flytande bränslen, införskaffade uppgifter om lagringsmöjligheter och företog liknande utredningar även på läkemedelsområdet.²⁵¹

²⁴⁶ Refererat i: ÖEF-utredningen. 1976. s. 49.

²⁴⁷ Refererat i: Hedborg, G.T. 1960. s. 8.

²⁴⁸ Redogörelsen lämnades i skriften *Kommersiella meddelanden* (1939, häfte 11-12). Dessvärre har inte rikskommissionens redogörelse identifierats inom denna studie, men dess innehåll sammanfattas i SOU 1946:19.

²⁴⁹ Refererat i: SOU 1946:19. s. 15.

²⁵⁰ Ibid. s. 15.

²⁵¹ Ibid. s. 15.

Särskilt omfattande uppgavs arbetet relaterat till instruktionens tredje och fjärde punkter vara, alltså planläggningen av landets försörjning med råvaror, bränslen och industriella förnödenheter med mera. Först verkställdes utredningar om jordbrukets inriktande under en kris. Bland annat framtogs ett förslag om frivillig lagring av traktorfotogen hos jordbrukarna och deras organisationer. Även planer rörande försörjningen med brödsäd, mjöl och mjölkprodukter – med mera – utarbetades. På det industriella området upprättades nämnda varuregister. Dessutom upprättades ett särskilt krigsindustriregister över fabriker och andra anläggningar som beräknades behöva kunna tas i anspråk för tillverkning av krigsförnödenheter. För de i registret införda företagen upprättades fabriksplaner som skulle ge de centrala myndigheterna översikt över företagens produktionsförhållanden, samt tjäna till ledning för vad företagen själva hade att iakttä i samband med en omläggning av tillverkningen till krigsproduktion. Även försörjningsplaner upprättades i ändamål att under olika betingelser fastställa förutsättningarna för landets självförsörjning för skilda varugrupper.²⁵²

Vidare vad gäller punkter tre och fyra i instruktionen gjordes även planer rörande försörjningen med flytande bränslen och smörjmedel. Bland annat träffades överenskommelser med oljebolagen om ordnandet av distributionsverksamheten. Beträffande fasta bränslen träffades överenskommelser med representanter för kolhandeln angående regleringar av handelsgrenen i fråga, medan en särskild organisation planerades för vedhushållningen, Statens vednämnd. Beträffande kraftförsörjningen tog rikskommissionen initiativ till planläggningen av en organisation benämnd Centrala driftsledningen i samverkan med Vattenfallsstyrelsen och de större enskilda kraftföretagen. Som ett särskilt viktigt moment av kommissionens försvarsförberedelser för varuförsörjningen angav kommissionen planläggningen av Statens reservförrådsnämnd, som inrättades år 1937, och som under åren före kriget genomförde lagringsinköp efter av kommissionen genomförda utredningar och förslag.²⁵³

Dessutom tog rikskommissionen (punkt fem) fram ett författningsförslag till allmän tjänsteplikt och fungerande sedermera även som uppskovsbeviljande myndighet. Utrikeshandeln, sjöfarten och landtrafiken (punkt sex) var visserligen tänkt att handläggas av ovan nämnda Centralkommissionen. Rikskommissionen upprättade även förslag om exportförbud vid avspärrning och uppgjorde författningsförslag om sjöfartens reglering, samt genomförde vissa beräkningar om tonnagebehov med mera vid olika tänkta krigsfall. Kommissionen verkställde även (punkt sju) vad som angavs vara en principiell utredning om försäkringsväsendet vid krig, uppgjorde förslag till lag om statlig krigsförsäkring med mera, tog initiativ till utarbetandet av förslag angående försäkringsanstaltens verksamhet under krig, samt utarbetade vissa promemorior om finansväsendet.²⁵⁴

²⁵² Ibid. s. 15-16.

²⁵³ Ibid. s. 15-16

²⁵⁴ Ibid. s. 16.

Slutligen (punkt åtta) utarbetade rikskommissionen även ett förslag till allmän förfogandelag och maximiprislag, vilka båda antogs av riksdagen, liksom en ny rekvisitionslag och rekvisitionsförfordning jämte en militär förfogandelag. I huvudsak enligt kommissionens förslag utfärdades allmän förfogandeförordning och kungörelse med bestämmelser om krigsleveranser med mera, lag angående skyldighet att meddela uppgifter om kostnader för krigsleveranser och förordning angående handel med vissa mineraloljor. Kommissionen föreslog även andra författningar och instruktioner på olika områden än nyss nämnda.²⁵⁵

Vid krigets utbrott hade således rikskommissionen utarbetat planer för de olika krisorgan som då inrättades. År 1939, i samband med att olika reglerings- och ransoneringsåtgärder skulle vidtas, överfördes kommissionens industriavdelning till den då inrättade Industrikommissionen. Sedermera överfördes på motsvarande sätt merparten av kommissionens övriga uppgifter till olika kristidsmyndigheter, såsom handels-, bränsle-, livsmedels-, trafik- samt arbetsmarknadskommissionerna.²⁵⁶

Rikskommissionens egna uppgifter inskränktes successivt till behandling av ärenden rörande uppskov från värnpliktstjänstgöring. I samband med det indelades kommissionen i en uppskovsavdelning och en allmän avdelning. År 1940 upphörde i praktiken kommissionens verksamhet då uppskovsärendena överfördes till den nyligen inrättade Arbetsmarknadskommissionen och vissa andra uppgifter överfördes till länsstyrelserna.²⁵⁷

Enligt ovan hade rikskommissionen inte några direkta uppgifter av verkställighetskaraktär. Även lagringsverksamheten sköttes av ett i förhållande till kommissionen fristående organ.²⁵⁸ Statens reservförrådsnämnd, som alltså inrättades år 1937, hade till uppgift att inrätta reservlager av vissa varor. Myndigheten skulle inköpa och lagra de importvaror som krävdes för landets näringsliv och folkförsörjning, samt för den ekonomiska försvarsberedskapen även i övrigt. Enligt planerna skulle myndigheten lagra råvaror för industrin, kraftfoder och gödselmedel för jordbruket, fasta och flytande bränslen med mera. Under krigsåren och tiden därefter verkade nämnden vid sidan av nämnda kommissioner.²⁵⁹ Som nämns ovan planlades dock Reservförrådsnämnden av rikskommissionen och dess lagringsinköp under åren före kriget skedde efter kommissionens utredningar och förslag.

²⁵⁵ Ibid. s. 17.

²⁵⁶ Departementsserien H 1976:4. s. 49-50.

²⁵⁷ Departementsserien H 1976:4. s. 50.

²⁵⁸ G.T. Hedborg. 1960. s. 8.

²⁵⁹ Departementsserien H 1976:4. s. 49-50. I utredningen påstods att fastän att försörjningsberedskapsmotiv redovisades till stöd för myndighetens inrättande var bakgrunden i första hand valutapolitisk.

6 Andra tolkningskapitlet

I föreliggande kapitel presenteras vår tolkning av det ovan redovisade empiriska materialet om Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap utifrån studiens analytiska ramverk. Liksom tidigare tar tolkningen fasta på vad som sägs uttalat i materialet och som har bäring på ramverkets teorier och begrepp. Återigen, att någonting visst inte sades uttalat i ett dokument ska inte nödvändigtvis ses som att dokumentets författare tog ställning mot detta någonting. Det kan lika väl förstås som att författarna tog detta någonting för givet.

Det bör noteras att materialet om rikskommissionen är mycket mer utförligt än materialet om försörjningsberedskapens förhistoria. Tolkningen nedan rör sig därför i flera fall på en större detaljnivå än motsvarande tolkning ovan. Det bör dessutom noteras att prop. 1928:6 i hög utsträckning refererade resonemang från de sakkunnigas utredning, alltså SOU 1926:22. Med två undantag avser därför tolkningen nedan det innehåll i propositionen som rör departementschefens egna bedömningar.²⁶⁰ I stort förefaller dock departementschefen ha varit enig med det som refererades.

6.1 Styrning genom organisering

Ett sätt för regeringen att styra förvaltningen handlar om att på olika sätt utveckla institutioner, vilket Jacobsson et al. benämner styrning genom organisering. Närmare bestämt består strategin i att genom berättelser rättfärdiga planerade organisationsreformer, inrätta formella organisationer, relatera dem sinsemellan, främja konkurrens samt att bestämma organisationernas grad av autonomi i förhållande till den politiska ledningen.²⁶¹

6.1.1 Hotbilder som berättelser

I denna studie ses formulerandet av hotbilder som ett sätt att använda berättelser i styrningssyfte, alltså för att rättfärdiga en organisationsreform, bland annat genom att de deklarerar vad reformen syftar till och vilket problem som ska lösas. Med begreppet hotbild avses härvidlag en aktörs tolkning av någonting som ett hot.²⁶²

I likhet med tidigare framhölls i det empiriska materialet kriget som den hotbild som på en övergripande nivå motiverade åtgärder på försörjningsberedskapens område, eller med dåtidens terminologi det ekonomiska försvaret (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Från SOU 1926:22:²⁶³

²⁶⁰ Undantagen rör två citat från överarbetningen av de sakkunnigas förslag, som för övrigt departementschefen förefaller vara enig med i propositionen.

²⁶¹ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

²⁶² Begreppet förstås på dylikt sätt av: Eriksson, Johan. 2001. s. 1-2, 15-19.

²⁶³ 1926:22. s. 5.

Behovet av effektiva försvarsförberedelser på det ekonomiska området, lika väl som på det militära, har tydligt framträtt genom erfarenheterna från världskriget.

Vid denna tidpunkt verkar dock även andra hotbilder än endast krig ha åberopats, nämligen vad som benämndes ”andra utomordentliga förhållanden” (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Vad som närmare bestämt avsågs med dessa förhållanden framgår dessvärre inte, men eftersom de särskiljs från situationerna krig och krigsfara förefaller de ha åsyftat någon form av fredstida kriser. En annan möjlig tolkning är förvisso också att de åsyftade ett pågående krigs konsekvenser för i konflikten neutrala länder. Från SFS 1937:311:²⁶⁴

Härutinnan åligger det rikskommissionen att verka för och i mån av tillgängliga medel ombesörja, att erforderliga förberedelser bliva utförda, så att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden krigsmaktens behov av förnödenheter må kunna tillgodoses [...].

Men samtidigt som risken för krig åberopades som en övergripande hotbild betonades liksom tidigare även krigets ekonomiska påverkan på berörda länder (SOU 1926:22). Vidare bedömdes en ökad samhällslig komplexitet ha ökat sårbarheterna härvidlag, vilket ansågs ha givit upphov till nya försvarsproblem (SOU 1926:22). Från SOU 1926:22:²⁶⁵

På ett slående sätt har ådagalagts, hurusom det moderna kriget utgör icke blott en kamp mellan väpnade styrkor utan i lika grad en kraftmätning mellan de stridande parterna i fråga om ekonomiska och industriella resurser. [...] riskerna för ödesdigra rubbningar hava vuxit i samma mån som samhället genom industrialisering och specialisering blivit känsligare för störande inflytelser. Med hänsyn till dessa förhållanden hava i viss mån nya försvarsproblem uppstått [...].

Förutom krigets primära parter antogs i likhet med tidigare även neutrala länder kunna påverkas av dessa konsekvenser (SOU 1926:22). Från SOU 1926:22:²⁶⁶

Även om det egna landet icke indrages i pågående krig, kan det, såsom erfarenheten visat, utsättas för stora risker med avseende å folkförsörjningen.

Med anledning av dessa hotbilder bedömdes det liksom tidigare som nödvändigt med breda ekonomiska försvarsåtgärder, som täckte in väsentliga delar av samhällsekonomin (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Från SOU 1926:22:²⁶⁷

Strävandena måste härvid framför allt gå ut på att vinna nöjaktig beredskap i fråga om det militära försvarets materiella tillgodoseende samt att i krig trygga folkförsörjningen och det nationella arbetets fortgång.

²⁶⁴ SFS 1937:311. 1 §.

²⁶⁵ SOU 1926:22. s. 5.

²⁶⁶ SOU 1926:22. s. 5.

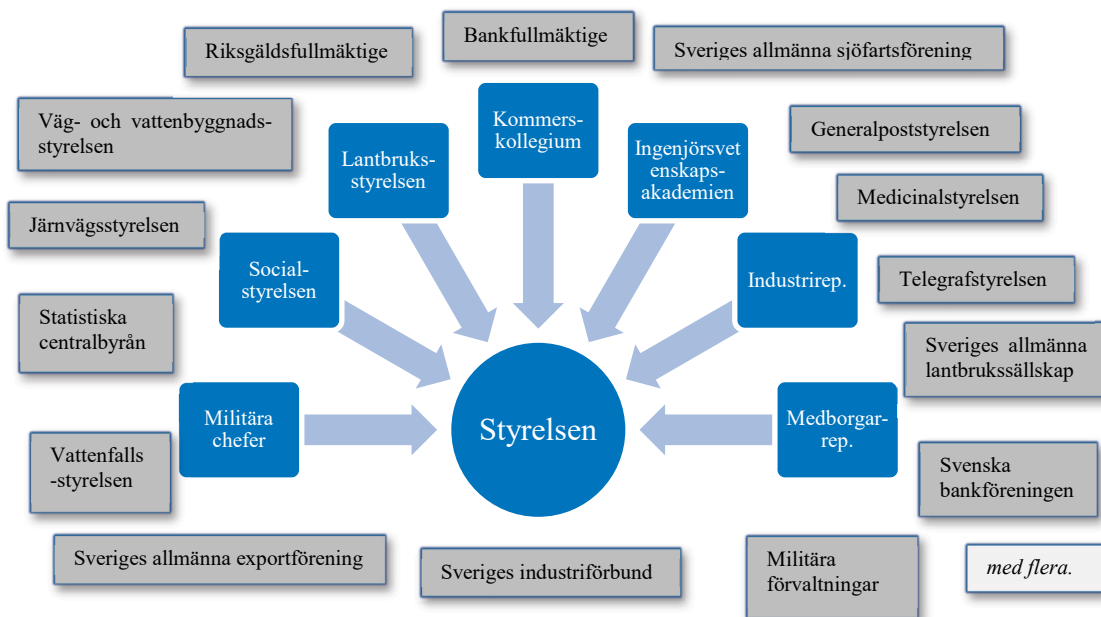
²⁶⁷ SOU 1926:22. s. 5.

Dessa åtgärder ansågs i likhet med tidigare behöva förberedas eller vidtas redan i fredstid för att underlätta deras implementering vid nya krigstillfällen (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Från SOU 1926:22:²⁶⁸

Med hänsyn till dessa förhållanden hava i viss mån nya försvarsproblem uppstått, vilka för sin lösning kräva omsorgsfulla förberedelser och väl genomtänkta planer redan i fredstid.

6.1.2 Inrättande av formell organisation

Ett annat sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. genom att inrätta formella organisationer. Genom att inrätta sådana organisationer knyts bland annat resurser till hanteringen av problem som uppfattas som angelägna av regeringen.²⁶⁹ Nedan diskuteras den föreslagna formella organisationen i termer av organets struktur, det ekonomiska försvarets områden och organets uppgifter. I Figur 1 illustreras rikskommissionens styrelse.



Figur 1: Rikskommissionens styrelse enligt 1937 års instruktion (SFS 1937:311). Ordinarie (blå) respektive extra ledamöter (grå).

²⁶⁸ SOU 1926:22. s. 5.

²⁶⁹ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

6.1.2.1 Organets struktur

I likhet med tidigare föreslogs organet i det empiriska materialet ha ett kommissionsformat med styrelseledamöter i form av representanter från andra aktörer, som i organet skulle sammanstråla för att diskutera och besluta om frågor relaterade till det ekonomiska försvaret (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Från SOU 1926:22:²⁷⁰

På grund av det nu anförda anse de sakkunnige den riktigaste lösningen vara, att endast en kommission omhänderhar den ekonomiska försvarsberedskapen. Följaktligen bör, sedan en rikskommission upprättats för ändamålet, den nuvarande industriberedskapskommissionen upplösas och dess uppgifter i lämplig utsträckning överlämnas till rikskommissionen.

Vad gäller styrelseledamöterna skulle de liksom tidigare vara uppdelade i olika sorters ledamotskap – å ena sidan ordinarie ledamöter, som i de tidigare dokumenten benämndes permanenta och fast avlönade ledamöter, samt å andra sidan extra ledamöter, som i de tidigare dokumenten benämndes övriga ledamöter (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Från SFS 1937:311:²⁷¹

Rikskommissionen består av en ordförande och tio ordinarie ledamöter ävensom extra ledamöter.

De extra ledamöterna skulle i likhet med tidigare engageras endast vid behov, dock beroende på när deras respektive verksamhetsområden berördes snarare än som tidigare beroende på deras särskilda kompetens inom olika områden (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Förutom styrelse föreslogs rikskommissionen liksom tidigare utrustas med ett kansli med ordinarie tjänstemän (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Från prop. 1928:6:²⁷²

[...] det [synes] lämpligt att, såsom av de sakkunniga föreslagits, uppdelade ledamöterna i två kategorier, ordinarie och extra ledamöter, samt att begränsa extra ledamöters deltagande i kommissionens förhandlingar till att avse allenast sådana ärenden, som särskilt beröra det av honom representerade verksamhetsområdet.

Dessutom underströks liksom tidigare betydelsen av den organiska kopplingen till de kristida organen (SOU 1926:22), alltså de särskilda organ som var avsedda att inrättas vid krig. I motsats till tidigare åsyftades dock härvidlag inte rikskommissionens egen utan andra aktörers koppling till dessa kristida organ. Det utesluter visserligen inte att även kommissionens organiska koppling sågs som värdefull, men innebär åtminstone en annan betoning jämfört med tidigare. Från SOU 1926:22:²⁷³

Ett [...] betydelsefullt led i den tänkta organisationen är den principen, att mobiliseringsförberedelserna [...] åläggas de bestående ämbetsverk, vilka enligt gällande instruktioner

²⁷⁰ SOU 1926:22. s. 19-20.

²⁷¹ SFS 1937:311. 5 §.

²⁷² Prop. 1928:6. s. 30-31.

²⁷³ SOU 1926:22. s. 17.

hava närmast motsvarande verksamhetsområden. Genom en dylik anordning böra improvisationens olägenheter i möjligaste mån undvikas. Kristidsorganisationerna komma att organiskt växa fram ur deras rätta miljö, i det att någon del av ämbetsverkens personal givetvis kommer att vid krigstillfälle överflyttas till desamma [...].

6.1.2.2 Områden för det ekonomiska försvaret

I SOU 1926:22 framhölls i likhet med i Krigsberedskapskommissionens betänkande vissa områden som särskilt viktiga för det ekonomiska försvaret, nämligen industrin, livsmedelsförsörjningen, arbetsmarknaden samt finans- och kreditväsendet. Områdena, som i SOU 1926:22 inte kallas områden utan huvudgrupper av planläggningsarbeten, var således desamma som i Krigsberedskapskommissionens betänkande. I motsats till tidigare ingick dock bland dessa områden även åtgärder i form av konsumtionsreglering. Vi tolkar dock denna konsumtionsreglering som en planläggningsuppgift snarare än som ett område i sin egen rätt, eftersom dessa åtgärder kan utföras inom olika områden (däribland men inte bara livsmedelsområdet, exempelvis). Flera av dessa områden nämndes även i SFS 1937:311. De nämndes dock inte uttalat som områden för det ekonomiska försvaret. I likhet med i prop. 1915:181 bara berördes de i samband med en redogörelse av rikskommissionens uppgifter. En sammantagen bedömning är dock att det ekonomiska försvaret i likhet med tidigare framförallt skulle omfatta nedanstående områden (SOU 1926:22 och SFS 1937:311; i instruktionen omnämndes dock inte livsmedelsförsörjningen uttalat).

- Industri
- Livsmedel
- Arbetsmarknad
- Finans- och kreditväsende

6.1.2.3 Organets uppgifter

Återigen enligt en sammantagen bedömning och i likhet med tidigare skulle rikskommissionen framförallt utföra nedanstående uppgifter.

- Göra det som måste göras men som ingen annan gör
- Leda eller sammanhålla
- Planlägga
- Tillhandahålla underlag och förslag

Liksom vad som framhölls i prop. 1915:181 skulle rikskommissionen inte frånta andra aktörer deras uppgifter, men väl ha i uppgift göra det som måste göras men som inte utfördes av någon annan gör (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Från prop. 1928:6:²⁷⁴

²⁷⁴ Prop. 1928:6. s. 24.

Uppenbart är, att ämbetsverken icke kunna belastas med utredningar och planlägningsarbeten av här ifrågavarande slag i sådan omfattning, att dem eljest åliggande arbetsuppgifter därigenom åsidosätts. Såsom i betänkandet rörande överarbetning av de sakkunnigas förslag närmare utvecklats, är det rikskommissionen, som bör hava att svara för fullgörandet – på det ena eller andra sättet – av sådana beredskapsarbeten, som icke av ämbetsverken kunna utföras med anlitande av till deras förfogande stående medel [...].

Dessutom i likhet med vad som framhölls i Krigsberedskapskommissionens betänkande skulle rikskommissionen ha i uppgift att leda eller sammanhålla de andra aktörernas arbete med det ekonomiska försvaret (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Om det tidigare fanns något skiljaktiga uppfattningar om vilken praktisk slutsats som borde dras ur uppfattningen att kommissionen inte skulle frånta andra aktörer deras uppgifter, föreslogs alltså här en syntes såtillvida att kommissionen både föreslogs ha i uppgift att göra vad som måste göras men som inte utfördes av någon annan *samt* leda eller sammanhålla de andra aktörerna. Från SOU 1926:22:²⁷⁵

En förutsättning för, att ifrågavarande delar av beredskapsplanerna skola kunna påläggas de berörda ämbetsverken, är emellertid å ena sidan, att dessa erhålla sakkunnigt biträde och hjälp vid det mera krävande första utarbetandet av planerna samt beträffande sådana mobiliseringstekniska detaljer, vari deras tjänstemän sakna erfarenhet. Å andra sidan framstår som ett oundgängligt villkor [...] att ett sammanhållande och ledande organ förefinnes, vilket har befogenhet att taga del av alla ämbetsverkens åtgärder rörande den ekonomiska försvarsberedskapen och effektivt kan övervaka, att behövliga revideringar av planerna verkligen komma till utförande.

I de tidigare dokumenten sades ingenting om vilket mandat rikskommissionen skulle ha i sin ledning av aktörerna. Nu tydliggjordes dock att uppgiften skulle utföras på överenskommelsens väg, alltså genom frivillig samverkan (SOU 1926:22 och prop. 1928:6). Kommissionen skulle således inte ha mandat över dessa andra aktörer genom direktivrätt eller dylikt. Från överarbetningen av de sakkunnigas förslag:²⁷⁶

De sakkunniga torde väl i själva verket just hava åsyftat en sådan växelverkan i beredskapsarbetet mellan kommissionen och myndigheterna, då de – i stället för att uppdraga vissa bestämda gränser mellan kommissionens och ämbetsverkens andel i planlägningsarbetena – föreslagit en generell bestämmelse, att dessa mellanhavanden skulle regleras på överenskommelsens väg. [...]

Först sedan kommissionen och vederbörande ämbetsverk, efter eventuella förhandlingar, enat sig om deras ömsesidiga ansvar, skyldigheter och befogenheter, sattes arbetet i gång.

Inom ovan nämnda områden skulle rikskommissionen liksom tidigare ha i uppgift att på olika sätt planlägga det ekonomiska försvaret, bland annat genom att förbereda lagar eller de kristida kommissionerna (SOU 1926:22 och SFS 1937:311).

²⁷⁵ SOU 1926:22, s. 17.

²⁷⁶ Refererat i: Prop. 1928:6, s. 22.

Från SOU 1926:22:²⁷⁷

Den nu lämnade redogörelsen rörande vissa arbetsuppgifter [...] kan givetvis icke göra anspråk på att vara uttömmande. Av densamma torde dock framgå, att icke oväsentliga partier av ifrågavarande försvarsförberedelser utgöras av dels vad man skulle kunna kalla författningsarbete [...], dels rent organisatoriska arbeten [...].

Rikskommissionen skulle även i likhet med tidigare ha i uppgift att tillhandahålla underlag och förslag till Kungl. Maj:t (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Från SFS 1937:311:²⁷⁸

Till fullföljande av sin uppgift har rikskommissionen att [...] till Kungl. Maj:t avgiva de framställningar och förslag, som kunna befrämja denna beredskap.

6.1.3 Positionering

Ytterligare ett sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att positionera olika organisationer i förhållande till varandra. Syftet med positioneringen, som kan ske såväl internt i förhållande till andra statliga aktörer som externt i förhållande till icke-statliga, är bland annat att organisationerna ska exponeras för och ta intryck av andras perspektiv.²⁷⁹

Som redan framgår av det ovanstående bestod i likhet med tidigare en övergripande positionering däri att rikskommissionen skulle leda eller sammanhålla de andra aktörerna i deras arbete med det ekonomiska försvaret (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Dessutom i likhet med tidigare kom ytterligare positioneringar till uttryck i förslagen om ledamotskapen i kommissionens styrelse och ansvarsfördelningen mellan kommissionen och de andra aktörerna.

I rikskommissionens styrelse föreslogs liksom vad som tidigare föreslagits i prop. 1915:181 ingå representanter från förvaltningen såväl som från näringslivet, vilket innebär en intern såväl som extern positionering (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Uppfattningen om vilka aktörer som närmare bestämt skulle vara representerade genom ledamotskap i kommissionen och huruvida de skulle ha ordinarie eller extra ledamotskap skiftade dock något mellan utredningen, propositionen och instruktionen. Men vad som kan konstateras är att man härmed tog avstånd från förslaget i Krigsberedskapskommissionens betänkande att ledamöterna enkom skulle utgöras av representanter från näringslivet. Kommissionen skulle således utgöra ett forum där såväl offentliga som privata aktörer gemensamt kunde diskutera och besluta om åtgärder för det ekonomiska försvaret. Från SOU 1926:22:²⁸⁰

²⁷⁷ SOU 1926:22. s. 12.

²⁷⁸ SFS 1937:311. 2 §.

²⁷⁹ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

²⁸⁰ SOU 1926:22. s. 20.

I fråga om kommissionens sammansättning är emellertid de sakkunniges uppfattning i någon mån skiljaktig från krigsberedskapskommissionens förslag. De sakkunnige anse det vara av största vikt, att, jämte näringsintressena, även statsförvaltningen blir företrädd inom rikskommissionen. [...]

Vidare vad gäller den interna positioneringen skulle i likhet med tidigare ansvaret för det ekonomiska försvaret vara delat berörda myndigheter emellan såtillvida att rikskommissionen inte skulle frånta myndigheterna deras uppgifter (SOU 1926:22). Dessutom i likhet med tidigare skulle kommissionen inte heller frånta de militära myndigheterna deras uppgifter (SOU 1926:22). Från SOU 1926:22:²⁸¹

Såsom framgår av den nu lämnade framställningen, hävda de sakkunnige den uppfattningen, att vissa slag av arbetsuppgifter för den ekonomiska försvarsberedskapen böra och kunna påläggas redan bestående myndigheter och institutioner. I själva verket torde denna myndigheternas medverkan i arbetet vara en förutsättning för, att de skola kunna bereda sig till utförande av en mängd åligganden, som de enligt de enligt de sakkunniges mening icke lära undgå vid krigstillfälle.

I motsats till tidigare skulle dock ansvaret för det ekonomiska försvaret även vara delat berörda myndigheter emellan såtillvida att rikskommissionen på olika sätt skulle stödja de andra aktörerna (SOU 1926:22). Bland annat skulle kommissionen ansvara för det initiala författningsarbetet, de ingenjörtekniska och vetenskapliga utredningarna, samt fördelningen av industriföretag på myndigheterna (SOU 1926:22). Däremot skulle ansvaret för det initiala organisatoriska planläggningsarbetet vara delat mellan kommissionen och aktörerna (SOU 1926:22), medan ansvaret för de statistiskt-ekonomiska utredningarna helt skulle åvila aktörerna själva (SOU 1926:22). Från SOU 1926:22:²⁸²

En förutsättning för, att ifrågavarande delar av beredskapsplanerna skola kunna påläggas de berörda ämbetsverken, är emellertid å ena sidan, att dessa erhålla sakkunnigt biträde och hjälp vid det mera krävande första utarbetandet av planerna samt beträffande sådana mobiliserings-tekniska detaljer, vari deras tjänstemän sakna erfarenhet.

6.1.4 Främjande av konkurrens

Åter ett annat sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att främja konkurrens olika organisationer emellan. Syftet med konkurrensen är bland annat att sälla bort sådana aktörer som inte håller måttet i termer av effektivitet, kvalitet eller kreativitet.²⁸³ I studien har inte identifierats någonting som uttalat tyder på att regeringen vid denna tidpunkt avsåg att utöva styrning genom att främja konkurrens på området. Tvärtom föreslogs som framgår ovan i likhet med tidigare ett uppdelat men samtidigt gemensamt ansvar för det ekonomiska försvaret berörda aktörer emellan.

²⁸¹ SOU 1926:22. s. 17.

²⁸² SOU 1926:22. s. 17.

²⁸³ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

6.1.5 Distansering

Ett sista sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att bestämma graden av autonomi mellan en statlig organisation och den politiska ledningen. Autonomin kan se olika ut med avseende på dimensionerna administrativ, policymässig, strukturell, finansiell, legal och interventionell autonomi.²⁸⁴

6.1.5.1 Administrativ och policymässig autonomi

Medan den administrativa autonomin har att göra med i vilken grad organisationen själv fattar beslut i frågor som intern organisering, personal och användande av budget, har den policymässiga autonomin att göra med i vilken grad organisationen fattar beslut i frågor som mål och arbetsprocesser.²⁸⁵

Som framgår ovan skulle rikskommissionen i likhet med tidigare ha såväl en styrelse som ett kansli med ordinarie tjänstemän. Vad gäller kommissionens besluts- och arbetsprocesser skulle somliga frågor avgöras vid plenarsammanträden medan andra frågor skulle avgöras inom arbetsutskott (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Medan vid plenarsammanträden skulle avgöras frågor om kommissionens organisation inklusive tillsättandet av arbetsutskott, ekonomi, arbetsordning och arbetsprogram (SOU 1926:22 och SFS 1937:311), skulle övriga ärenden avgöras inom arbetsutskotten (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Från SFS 1937:311:²⁸⁶

Vid plenissammanträde skola behandlas frågor rörande anslag för rikskommissionens verksamhet samt rörande fördelningen för särskilda huvudändamål av till kommissionens förfogande ställda medel för den industriella försvarsberedskapens ordnande och för ersättning åt tillkallade sakkunniga m. m., ärenden av beskaffenhet att föranleda mera betydande utgifter, viktigare ärenden [...], frågor rörande tillsättande av arbetsutskott, arbetsordning och organisation i övrigt ävensom andra ärenden, som ordföranden anser böra handläggas i denna ordning. [...] Inom arbetsutskott behandlas de frågor, som kommissionen vid plenissammanträde beslutat överlämna till sådan handläggning.

Rikskommissionens instruktion skulle dessutom kompletteras av en arbetsordning som kommissionen enligt ovan själv skulle kunna besluta om vid plenarsammanträden (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). Från SOU 1926:22:²⁸⁷

Instruktioner för tjänstemän och biträdande kanslipersonal ävensom bestämmelser angående ärendenas föredragning inom rikskommissionen, angående handlingars undertecknande m. fl. liknande ordningsföreskrifter införas i för rikskommissionen gällande arbetsordning, vilken kommissionen själv äger uppgöra och fastställa.

Medan rikskommissionens arbete skulle ledas av ordföranden (SFS 1937:311), skulle kanslichefen leda arbetet inom kansliet (SOU 1926:22 och SFS 1937:311;

²⁸⁴ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 74.

²⁸⁵ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

²⁸⁶ SFS 1937:311. 11 §.

²⁸⁷ SOU 1926:22. s. 33.

enligt SFS 1937:311 skulle denne även leda arbetet inom den allmänna avdelningen) och avdelningschefen leda arbetet inom industriavdelningen (SFS 1937:311). Från SFS 1937:311:²⁸⁸

Ordföranden tillkommer att planlägga och leda rikskommissionens arbete [...]. [...] Kanslichefen utövar tillsyn över kansliets verksamhet i stort samt ordnar och leder arbetet inom allmänna avdelningen. [...]

Vidare, vad gäller rikskommissionens interna organisation, förekom inom utredningen och instruktionen något skiljaktiga uppfattningar om densamma. I utredningen ansågs att kommissionen inte skulle indelas i fasta avdelningar (SOU 1926:22), medan kommissionen som framgår ovan just var indelad i sådana fasta avdelningar i dess instruktion (SFS 1937:311). Från SOU 1926:22:²⁸⁹

I anslutning till det nu anförda hålla de sakkunnige sålunda före, att organisationen av rikskommissionens kansli icke bör inriktas på en uppdelning i avdelningar, utan fastmer syfta på en samverkan av arbetskrafterna under kanslichefens ledning till lösande av de vid varje särskild tidpunkt mest aktuella problemen [...].

Dessutom, vad gäller rikskommissionens ekonomiska förvaltning, skulle kommissionen själv förfoga över dess ekonomiska medel (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Som framgår ovan skulle kommissionen själv fatta beslut i de ekonomiska förvaltningsfrågorna vid plenarsammanträden (SOU och SFS 1937:311; enligt SFS 1937:311 ska även förvaltningschefen kunna fatta beslut i dessa frågor). Från SFS 1937:311:²⁹⁰

Inom kommissionen förekommande ekonomiska förvaltningsfrågor skola, där de icke jämlikt bestämmelser i 11 § böra behandlas vid plenissammanträde, handläggas och avgöras av kanslichefen efter föredragning av den tjänsteman, som därtill i vederbörlig ordning utses. [...]

6.1.5.2 Strukturell autonomi

Den strukturella autonomin har att göra med i vilken grad organisationens ledning väljs, utvärderas och ansvarar inför regeringen – i motsats till att detsamma sker i förhållande till exempelvis en styrelse.²⁹¹ Medan ordföranden skulle utses av Kungl. Maj:t (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311) skulle vice ordföranden utses av rikskommissionen (SOU 1926:22 och SFS 1937:311). I såväl utredningen, propositionen som instruktionen ansågs att somliga ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t medan andra skulle vara självskrivna, även om det rädde något skiljaktiga uppfattningar om vilka ledamöter som närmare bestämt skulle utses respektive vara självskrivna.

²⁸⁸ SFS 1937:311. 6 §.

²⁸⁹ SOU 1926:22. s. 24.

²⁹⁰ SFS 1937:311. 17 §.

²⁹¹ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

6.1.5.3 Finansiell autonomi

Den finansiella autonomin har bland annat att göra med i vilken grad organisationen finansieras av regering och riksdag – i motsats till att organisationen har andra inkomstkällor.²⁹² Snarare än att ha en av regering och riksdag mer oberoende finansiering föreslogs rikskommissionen i likhet med tidigare finansieras genom anslag (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Från SFS 1937:311:²⁹³

Det åligger rikskommissionen att varje år inom därför bestämd tid till Kungl. Maj:t inkomma med de framställningar rörande medelsbehovet för dess verksamhet, som kommissionen finner böra göras hos nästföljande års riksdag.

6.1.5.4 Legal autonomi och interventionell autonomi

Medan den legala autonomin har att göra med i vilken grad organisationen är juridiskt inlemmad i regeringen, exempelvis i form av en byrå i departementet (i motsats till att vara en fristående juridisk person), har den interventionella autonomin att göra med i vilken grad organisationen är underkastad rapporteringskrav från regeringen, utvärderingar och revisioner i relation till externt beslutade mål och normer, samt sanktioner eller direkta interventioner.²⁹⁴ Som framgår ovan skulle rikskommissionen i likhet med tidigare vara ett fristående organ (SOU 1926:22, prop. 1928:6 och SFS 1937:311). Vidare skulle kommissionen redovisa sina ekonomiska medel enligt särskild ordning (SFS 1937:311) samt varje år inkomma med en årsberättelse till departementet (SFS 1937:311).

6.2 Mikrostyrning

Ett annat sätt för regeringen att styra förvaltningen, förutom styrning genom organisering, som sker på mer informella och subtila sätt när de formella organisationerna väl har utvecklats benämns av Jacobsson et al. mikrostyrning. Närmare bestämt består strategin i att främja en förutseende attityd hos tjänstemännen, bjuda in politiker, återpolitiserar vissa frågor eller om att modifiera de utvecklade organisationerna.²⁹⁵

Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap var det första centralorganet på försörjningsberedskapens område. Återpolitiserandet av vissa frågor och modifieringen av de utvecklade organisationerna torde därför framförallt ha skett i samband med övergången till efterföljande centralorgan.

Vad gäller främjandet av en förutseende attityd hos tjänstemännen och inbjudandet av politiker kan dock noteras att rikskommissionen föreslogs samlas varje år till en årskonferens med medlemmar av regeringen i syfte att främja samarbetet inom

²⁹² Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

²⁹³ SFS 1937:311. 3 §.

²⁹⁴ Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. s. 107-109.

²⁹⁵ Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. s. 101.

statsförvaltningen och stärka intresset för den ekonomiska beredskapen (SOU 1926:22). Från SOU 1926:22:²⁹⁶

I syfte att befrämja samarbetet inom statsförvaltningen rörande den ekonomiska försvarsberedskapen och stärka intresset för densamma bör, enligt de sakkunniges mening, i instruktionen för rikskommissionen stadgas, att en gång om året samtliga kommissionens ordinarie och extra ledamöter skola samlas till årskonferens. Detta möte bör äga rum inför chefen för försvarsdepartementet och i närvaro av de övriga medlemmar av regeringen m. fl., som han finner lämpligt inbjuda.

Dessutom, vad gäller återpolitiseringen, kan noteras att somliga frågor skulle hänskjutas till Kungl. Maj:t vid oenighet. Nämligen då det rådde oenighet inom rikskommissionen gällande företrädesrätt med avseende på tillgodoseendet av olika statliga behov (SFS 1937:311). Från SFS 1937:311:²⁹⁷

Frågor beträffande företrädesrätt med avseende å tillgodoseendet av olika statliga behov vid utnyttjande och fördelning av förefintliga varutillgångar eller av möjligheter för industriell produktion skola hänskjutas till Kungl. Maj:ts avgörande, därest någon ledamot gör hemställan därom.

Även då det rådde oenighet mellan kommissionen och andra myndigheter om arbetsuppgifternas fördelning föreslås frågan hänskjutas till Kungl. Maj:t (prop. 1928:6). Från överarbetningen av de sakkunnigas förslag:²⁹⁸

Först sedan kommissionen och vederbörande ämbetsverk, efter eventuella förhandlingar, enat sig om deras ömsesidiga ansvar, skyldigheter och befogenheter, sattes arbetet i gång. Såsom sista utväg kunde tänkas, att – om enighet icke skulle kunna uppnås – ärendet underställdes Kungl. Maj:ts prövning och avgörande.

²⁹⁶ SOU 1926:22. s. 22.

²⁹⁷ SFS 1937:311. 13 §.

²⁹⁸ Refererat i: Prop. 1928:6. s. 22.

7 Slutsatser och diskussion

Syftet med föreliggande studie har varit att undersöka den svenska regeringens strategier för styrning på försörjningsberedskapens område under 1900-talet. Fokus i denna rapport ligger på 1900-talets första hälft, alltså perioden för Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap och åren dessförinnan.

Inom nutida samhällsvetenskaplig forskning antas ofta att förutsättningarna för regeringens styrning av myndigheterna och samhället i övrigt genomgick omfattande förändringar under 1900-talet. Medan statens betydelse antas ha minskat över tid betonas istället vikten av statens samhälleliga samarbetspartners. Till särskilt tydligt uttryck kommer detta i begreppet governance, som skulle kunna förstås som de interaktiva processer genom vilka samhället och ekonomin styrs i riktning mot kollektivt förhandlade mål.²⁹⁹ Processerna är således interaktiva, det vill säga de engagerar en mängd jämbördiga aktörer och målen är kollektivt förhandlade.

Snarare än att vara föremål för en hierarkisk styrning, inom forskningen benämnd government, antas samhällsaktörerna inom governanceperspektivet fylla en aktiv roll såväl vad gäller formuleringen som implementeringen av olika policymål. Styrningen antas således i dag i hög utsträckning ske utanför en formell beslutskedja och genom interaktioner av olika slag mellan en bred uppsättning aktörer. Men medan detta perspektiv ofta framhålls som någonting nytt finns det forskare som menar att de påstådda förändringarna vad gäller styrningens förutsättningar under 1900-talet är överdrivna. Enligt Jacobsson et al. har mycket av vad som i dag beskrivs som nytt präglat den svenska förvaltningen sedan decennier.³⁰⁰ På grundval av denna studie vill vi understryka denna tes.

Jacobsson et al. listar en rad sätt på vilka regeringen antas kunna utöva styrning i dag och har gjort historiskt. Denna styrning antas kunna äga rum såväl genom utvecklandet av institutioner som på mer informella och subtila sätt.³⁰¹ Snart sagt alla av dessa strategier för styrning – som av forskarna ses som uttryck för governance – kan iaktas i denna studie. Åtminstone vad gäller regeringens styrning på försörjningsberedskapens område bör således styrning i form av governance alls inte ses som någonting nytt.

Tvärtom kan redan i det tidigaste förslaget om inrättandet av ett centralorgan för försörjningsberedskapen år 1915 iaktas tydliga icke-hierarkiska tendenser. Dessa icke-hierarkiska tendenser återkom och om något förstärktes sedan i efterföljande utredningar och propositioner. Bland annat skulle centralorganet enligt dessa förslag positioneras i förhållande till andra aktörer på så sätt att i organets själva

²⁹⁹ Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob. 2016. s. 4.

³⁰⁰ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 16-17.

³⁰¹ Ibid. s. 74, 101.

styrelse skulle ingå representanter från inte bara förvaltningen utan även näringslivet.³⁰² Enligt en utredning skulle styrelsen rentav enkom utgöras av sådana näringslivsrepresentanter.³⁰³ När centralorganet väl inrättades ingick i styrelsen representanter för såväl förvaltningen som näringslivet.³⁰⁴

Som sådant skulle centralorganet utgöra ett forum för dialog mellan berörda aktörer där de gemensamt kunde diskutera och fatta beslut om åtgärder på området. Med andra ord förordades en styrning där statens samhälleliga samarbetspartners tillskrevs stor betydelse och där de tillsammans med de statliga aktörerna – genom en kollektivt distribuerad och interaktiv beslutsprocess – såväl formulerade som implementerade policymålen. Om det i dag råder osäkerhet om hur näringslivet bör engageras inom totalförsvaret kan således konstateras att det åtminstone tidigare fanns en stor öppenhet för dessa aktörers medverkan, inte bara vad gäller implementeringen av fattade beslut. Den icke-hierarkiska styrningen kom till uttryck även på andra sätt, enligt tolkningskapitlen ovan.

Regeringen har med andra ord styrt (eller föreslagits styra) berörda aktörer, men på ett i flera avseenden icke-hierarkiskt sätt. Vad som kan konstateras på grundval av vår tolkning av det empiriska materialet är att även om regeringen skulle kunna ingripa direkt i centralorganets liv genom att utse ordförande och åtminstone somliga ledamöter, eller genom att bestämma organets budget med mera, skulle organet samtidigt åtnjuta en tämligen omfattande grad av autonomi. Således skulle organet enligt samtliga utredningar, propositioner och instruktioner vara en fristående kommission. Detta var än tydligare i de senare publikationerna, där åtskilliga ledamöter dessutom föreslogs vara självskrivna i kraft av sina befattningar vid andra organisationer. Det skulle således inte utses av Kungl. Maj:t. Inte minst föreslogs organet i dessa senare publikationer ha möjlighet att genom beslut i plenum eller arbetsutskott avgöra i frågor om såväl intern organisation (antal arbetsutskott), ekonomisk förvaltning, arbetsordning (organets interna arbetsprocesser), arbetsprogram (de åtgärder för det ekonomiska försvaret som skulle vidtas under året) som många andra ärenden.

Det kan även noteras att medan centralorganet skulle ha i uppgift att leda andra aktörer underströks att denna ledning skulle ske genom frivillig samverkan snarare än genom direktivrätt. Vidare skulle berörda aktörer själva vara med och fatta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas. I denna mening skulle aktörerna genom sin medverkan i organets styrelse leda sig själva och varandra kollektivt. Kort sagt förordades en i hög grad distribuerad och interaktiv beslutsprocess, dessutom under villkoret av frivillig efterlevnad. Dock, om de inte kom överens sinsemellan kunde frågan lyftas för avgörande till regeringen.

³⁰² Prop. 1915:181. s. 7.

³⁰³ Refererat i: Prop. 1925:50. s. 375.

³⁰⁴ SFS 1937:311. 5 §.

Användandet av hotbilder som berättelser kräver en egen diskussion. Enligt Eriksson, som har studerat hotbildernas plats på dagordningen under efterkrigstiden, kan hotbilderna under denna tid karaktäriseras som en berg-och-dal-bana såtillvida att Sverige under tider av kallt krig hade en smal hotbild i form av krig medan tider av avspänning öppnade för en bredare hotbild, exempelvis genom den breddade hotbilden under 1970-talet i form av ekonomiska hotbilder vid sidan av de rent militära.³⁰⁵

Den tidsperiod som har undersökts i denna studie är förvisso inte densamma som åsyftas av Eriksson ovan. Vad som kan konstateras är dock att även om kriget återkommande framhölls som en övergripande hotbild i studiens empiriska material återopades även andra hotbilder. Den hotbild som benämndes ”andra utomordentliga förhållanden” särskildes från situationerna krig och krigsfara och förefaller ha åsyftat någon form av fredstida kriser.³⁰⁶ En alternativ tolkning är förvisso att det som åsyftades var ett pågående krigs konsekvenser för i konflikten neutrala länder. Men även när kriget återopades som hotbild betonades särskilt krigets ekonomiska påverkan på berörda länder, inklusive för de i konflikten neutrala parterna. Uttrycket ”det moderna kriget” användes i detta sammanhang i flera av utredningarna, som menade att det som främst särskilde det moderna kriget från tidigare krig var just dess förödande ekonomiska konsekvenser, som i sig ansågs hota ett lands självständighet och överlevnad.

De ekonomiska hotbilderna är med andra ord inte nya. Inte heller har de tidigare setts som väsensskilda från de militära – den militära hotbilden ansågs tvärtom vara kopplad till en ekonomisk dito. Möjligen tonades dessa ekonomiska hotbilder ned under efterkrigstiden (1950- och 60-talen) till förmån för andra hot, men under det första världskriget och mellankrigstiden förefaller de ha varit av central betydelse. Så avgörande ansågs de ekonomiska hotbilderna rentav ha varit att de bedömdes föranleda ett behov av ett särskilt centralorgan för att (tillsammans med andra) hantera dem.

Som framgår av de båda tolkningskapitlen ovan återkom ett flertal problemställningar och teman i de olika utredningarna och propositionerna som lades fram under den här undersökta tidsperioden (1915-1928). Utrymmet medger inte att återge alla dessa likheter men vi vill avslutningsvis lyfta några principfrågor som stod i centrum för dessa tidiga utredningar och som även i vår tid har blivit aktuella:

1. Hur ska ansvar och uppgifter fördelas mellan å ena sidan centralorganet och å den andra sidan de myndigheter och institutioner som har avgörande uppgifter på försörjningsberedskapens område?
2. Hur ska övergången från fred till krig fungera vad gäller uppgifter och ansvarsförhållanden?

³⁰⁵ Eriksson, Johan. 2004. s. 36, 43.

³⁰⁶ Se exempelvis: SFS 1937:311. 1 §.

3. Vilka områden är viktigast att planlägga inom försörjningsberedskapen?

Svaren på dessa frågor blev mer detaljerade över tid men övervägandena var förhållandevis konstanta i sin kärna:

1. **Frågan om ansvarsfördelning:** Vad gäller frågan om fördelning av ansvar och uppgifter mellan å ena sidan centralorganet och å den andra sidan befintliga myndigheter och institutioner framhölls redan 1915 att det inte handlade om att frånta andra aktörer deras uppgifter, men väl att göra det som måste göras men som inte utfördes av någon annan ("fylla luckorna").³⁰⁷ En möjlig lösning i sammanhanget var att helt enkelt tilldela de nya uppgifterna till redan befintliga myndigheter. Utredarna drog dock återkommande slutsatsen att även om det sannolikt fanns sådana uppgifter kvarstod ändå ett behov av ett centralorgan (en rikskommission) för arbetenas ledning och sammanhållning. Dessutom ansågs det viktigt att det fanns någon som hade ett huvudansvar för att bevaka den ekonomiska försvarsberedskapens intressen ("ständigt har att hålla denna synpunkt för ögonen") liksom att kunna sammanställa översikter av läget till regeringen.³⁰⁸

Exakt hur uppgiftsfördelningen skulle se ut mellan centralorganet och befintliga myndigheter övervägdes i större detalj i 1926 års utredning (SOU 1926:22) och den därpå följande regeringspropositionen. Som utgångspunkt ansågs det viktigt att den personal som skulle engageras för arbetena rörande den ekonomiska försvarsberedskapen borde ha sin anställning vid rikskommissionen och inte vid de olika myndigheterna. I linje med detta ansågs vidare att de medel som anslogs för utredningar etc. skulle ställas till rikskommissionens förfogande och inte portioneras ut på olika statsförvaltningar. Att centralorganet samtidigt skulle bli beroende av expertis och stöd från de befintliga myndigheterna ansågs samtidigt vara självklart. I detta sammanhang identifierades olika möjligheter, exempelvis att en viss del av kommissionens personal ställdes till vederbörande ämbetsverks förfogande eller att kommissionen lämnade ämbetsverket erforderliga penningmedel för att genom extra arbetskrafter låta verkställa de nödvändiga utredningarna. Vid större utredningar föreslogs att rikskommissionen skulle låta remittera ett förslag på arbetets genomförande vad gällde aktörernas ömsesidiga ansvar, skyldigheter och befogenheter. Sammanfattningsvis förordades i 1926 års utredning att den ekonomiska försvarsberedskapen skulle byggas upp genom en växelverkan i beredskapsarbetet mellan kommissionen och myndigheterna. Detaljerna i gränsdragningar skulle regleras på "på

³⁰⁷ Prop. 1915:181. s. 7.

³⁰⁸ Ibid. s. 6.

överenskommelsens väg.”³⁰⁹ Således förordades i hög grad samarbete och samverkan för arbetets utförande.

2. **Frågan om övergången från fred till krig:** Den huvudsakliga bakgrunden till de många utredningarna om landets försörjningsberedskap under 1900-talets första decennier kan härledas till de svenska erfarenheterna av det första världskriget. Som konstaterades redan 1915 hade det redan vid krigets utbrott i augusti 1914 uppstått ett behov av att utfärda ”ett helt system” av olika slags ekonomiska, administrativa och civilrättsliga författningar.³¹⁰ Eftersom de flesta av dessa uppgifter dittills inte hade åvilat någon befintlig myndighet hade denna typ av förberedelser ”i allt väsentligt lämnats åsido”.³¹¹ Redan 1915 stod det alltså klart att mycket hade varit vunnit om nödvändiga förberedelser funnits på plats när viktiga beslut måste fattas under korta tidsförhållanden. Av detta drog utredarna slutsatsen inte endast att en särskild rikskommission behövde inrättas, utan också att denna skulle ha olika uppgifter vid fred respektive krig. I fredstid skulle kommissionen huvudsakligen utarbeta planer och följa näringslivets utveckling. Vid krig, oavsett om Sverige ”däri indrages eller icke”, skulle kommissionen istället verka ”såsom stödjare för det då erforderliga arbetet.”³¹² Särskilda krisorgan antogs behöva bildas ur den fredstida organisationen.

Formeringen av dessa krisorgan, vars uppgifter handlade om att verkställa beslut under pågående krig, var en fråga i sig. I 1926 års utredning förespråkades principen att mobiliseringsförberedelserna ”för de institutioner, som vid krigstillfälle måste upprättas för omhändertagande av vissa svårösta samhällsproblem” skulle åläggas de bestående ämbetsverk som enligt sina instruktioner hade närmast motsvarande verksamhetsområden.³¹³ Genom denna princip antogs ”improvisationens olägenheter” i möjligaste mån kunna undvikas samtidigt som kristidsorganisationerna skulle växa fram organiskt ur deras rätta miljö.³¹⁴ En ytterligare positiv effekt av denna kontinuitet antogs vara att känslan av ansvar inför försvarsberedskapens krav stärktes redan i fredstid. Då befintlig personal inom de olika myndigheterna dock inte antogs ha tillräckliga kunskaper om den ekonomiska försvarsberedskapens krav förespråkades att den föreslagna rikskommissionen skulle leda och samordna det nödvändiga förberedelsearbetet vad gällde utarbetandet av planer osv. I dessa överväganden kan därmed iakttagas embryot till ansvarsprincipen liksom även behovet av att tillföra beredskapsexpertis till befintliga myndigheter.

³⁰⁹ Prop. 1928:6. s. 22.

³¹⁰ Prop. 1915:181. s. 4.

³¹¹ Ibid. s. 6.

³¹² Ibid. s. 3-4.

³¹³ SOU 1926:22. s. 17.

³¹⁴ Ibid.

3. **Frågan om prioriterade områden:** Försörjningsberedskapens viktigaste områden angavs i 1915 års utredning (Krigsberedskapskommissionen) vara landets livsmedelsförsörjning, industrins råvaruförsörjning, arbetsmarknadens organisation samt finans- och kreditväsendets ordnande. Dessa områden upprepades även i 1926 års utredning som också preciserade planerna inom respektive område: ”planer rörande den industriella försvarsberedskapen; planer rörande jordbruksnäringens och livsmedelsproduktionens upprätthållande och eventuella omläggning; planer rörande eventuella regleringsåtgärder för konsumtionen av livsmedel, bränsle, kläder o. d.; planer rörande arbetsmarknadens organisation, understödsväsendets ordnande m. fl. sociala anstalter i krigstid, samt planer rörande finans- och kreditväsendets ordnande”.³¹⁵ Samtidigt påpekades i 1926 års utredning att de olika planläggningsarbetena säkerligen skulle ingripa i varandra, ”så att planerna på det ena området icke kunna helt särskiljas från planerna på det andra.”³¹⁶

Att det finns avgörande beroenden mellan olika områden konstaterades alltså redan i dessa tidiga utredningar. Därutöver kan man konstatera att 1910- och 20-talens analyser av den ekonomiska försvarsberedskapens områden inte begränsades till olika varugrupper utan även inbegrep (till del) det som i nutida språkbruk skulle benämnas samhällsfunktioner, som t.ex. arbetsmarknadens organisation, ”sociala anstalter” och finans- och kreditväsendet.

Tematiken kring samhällets ökande sårbarheter, som följd av en ökad industrialisering och specialisering, känns sannolikt också igen för en nutida läsare.³¹⁷ Hur den ekonomiska försvarsberedskapen bäst skulle organiseras för att kunna balansera det moderna samhällets sårbarheter skulle komma att utgöra en röd tråd även i kommande decenniers många utredningar på försörjningsberedskapens område.

³¹⁵ SOU 1926:22. s. 9.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Se ovan, s. 65.

Litteraturförteckning

Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob (red.). 2016. Handbook on theories of governance. Cheltenham. Edward Elgar Publishing Limited

Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob. "Introduction: Theories of governance." s. 1-18.

Mayntz, Renate. "Steering." s. 259-266.

Buzan, Barry & Wæver, Ole & de Wilde, Jaap. 1998. Security: A New Framework for Analysis. London. Lynne Rienner Publishers

Daniel K. Jonsson et al. 2019. Civilt försvar i gråzon. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R--4769--SE

Departementsserien H 1976:4. Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen

Dir. 2021:65. Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen.

Eriksson, Johan (red.). 2001. Hotbildernas politik. Stockholm. Utrikespolitiska institutet

Eriksson, Johan. 2004. Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik. Stockholm. Santérus förlag

Försvarets rationaliseringsinstitut. 1984. Ledningen av det civila försvaret: Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret. Rapport nr. 3.84

Försvarsberedningen. 2017. Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. Ds 2017:66

Försvarsberedningen. 2019. Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025. Ds 2019:8

Försvarmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. FM2016-13584:3. MSB2016-25

- Försvarmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2021.
 Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en
 sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025.
 FM2021-17683:2.MSB2020-16261-3
- Hall, Patrik. 2015. Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning
 av svensk förvaltning. Stockholm. Liber AB
- Hedborg, G.T. 1960. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap: Dess
 verksamhet och organisation: Betänkande avgivet av särskilt tillkallad
 utredningsman
- Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran. 2015. Governing the
 Embedded state: The Organizational Dimension of Governing. Oxford.
 Oxford University Press
- Justitiedepartementet. 2020. Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att
 analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Regeringsbeslut
 II:3. 2020-07-02. Ju2020/02565/SSK. Ju2018/05358/SSK
- Kingdon, John W. 1994/2011. Agendas, Alternatives and Public Policies.
 Updated Second Edition. Boston. Longman
- Månsson, Olle. 1976. Industriell beredskap: Om ekonomisk försvarsplanering
 inför andra världskriget. Stockholm. LiberFörlag
- Prop. 1915:181 Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen angående
 inrättandet av en rikskommission för den ekonomiska krigsberedskapen
- Prop. 1925:50 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående
 försvarsväsendets ordnande
- Prop. 1928:6 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående den ekonomiska
 försvarsberedskapens organisation
- Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020
- Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025
- SFS 1937:311 Kungl. Maj:ts instruktion för rikskommissionen för ekonomisk
 försvarsberedskap
- SFS 1974:152 Kungörelse om beslutad ny regeringsform

SOU 1926:22 Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation

SOU 1946:19 Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation

SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret

Schwalbe, Urban. 1978. "Uppbyggnaden av det svenska ekonomiska försvaret 1914-1935." Aktuellt och historiskt. Meddelanden från Militärhistoriska avdelningen vid Militärhögskolan

Totalförsvarets forskningsinstitut. 2020. Analys avseende nationell försörjningsberedskap. Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Dnr. FOI-2020-1155

Verhoest, Koen & Peters, B. Guy & Boukaret, Geert & Verschuere, Bram. 2004. "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review." Public Administration and Development. Volym 24. 101-118

Bilaga: Faktiska och föreslagna styrelseledamöter

I somliga utredningar och propositioner (och såklart i instruktionerna) ges tämligen utförliga listor på vilka ledamöter, inklusive ordföranden, som anses böra utgöra centralorganets styrelse. Dessa listor citeras nedan, liksom listan över ledamöterna i Industrieredskapskommissionens styrelse.

Förslag till ledamöter i Krigsberedskapskommissionens betänkande:³¹⁸

Rikskommissionen skulle enligt krigsberedskapskommissionens mening erhålla följande sammansättning:

ordförande, tillika representant för någon av de praktiska sakkunskapsområdena;

fast avlönade ledamöter:

1 chef för kommissionens kansli

1 avdelningschef för livsmedelsfrågor,

1 avdelningschef för industriella frågor,

1 avdelningschef för finans- och kreditfrågor samt för nationalekonomiska och statistiska arbeten (nationalekonom) och

1 militär avdelningschef (generalstabsofficer)

övriga ledamöter:

2 för jordbruket

3 för industrien (handeln och sjöfarten)

1 från riksbanken

1 för det övriga kreditväsendet

1 för socialpolitiken och

1 för lagärenden

Antalet ledamöter skulle alltså bli fem fast avlönade och nio andra. Under detta antal syntes man icke lämpligen kunna gå. Härtill skulle sedermera i mån av behov komma särskilt tillkallade sakkunniga.

³¹⁸ Refererat i: Prop. 1925:50, s. 375.

Faktiska ledamöter i styrelsen för Industrieredskapskommissionen:³¹⁹

Enligt för densamma utfärdad instruktion består den av:

cheferna för arméförvaltningens artilleri-, fortifikations- och intendentsdepartement samt sjukvårdsstyrelse,

chefen för marinförvaltningen,

chefen för generalstaben,

chefen för marininstaben

generaldirektören och chefen för kommerskollegium,

verkställande direktören för ingenjörsvetenskapsakademien samt

verkställande direktören för Sveriges industriförbund

Förslag till ledamöter i SOU 1926:22:³²⁰

Kommissionen består av en ordförande och tolv ordinarie ledamöter ävensom extra ledamöter.

Ordföranden utses av Kungl. Maj:t. På denna post måste enligt de sakkunniges mening stå en person med stor auktoritet och erfarenhet i allmänna värv, vilken därjämte kan ägna icke oväsentlig tid åt kommissionens verksamhet. [...]

De ordinarie ledamöterna skulle utgöras av: generalfälttygmästaren, chefen för generalstaben och chefen för marinförvaltningen ävensom cheferna för kommerskollegium, lantbruksstyrelsen och socialstyrelsen; vidare en representant för envar av följande institutioner: riksbanken, ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges industriförbund och Sveriges allmänna lantbrukssällskap, dessa utsedda av Kungl. Maj:t på förslag av vederbörande institutioner; samt slutligen två ledamöter, utsedda av Kungl. Maj:t på förslag av de förutnämnda ledamöterna. Genom valet att valet av de båda sistnämnda sker efter det att de övriga ledamöterna äro utsedda, vinnes möjlighet att komplettera kommissionen med sådana krafter ur näringslivet, som med hänsyn till de redan utsedda kunna anses mest behövliga för kommissionens mångomfattande verksamhet.

Såsom extra ledamöter skulle efterföljande chefer för statsinstitutioner äga att deltaga i kommissionens förhandlingar, en var då ärende där behandlas, som hänför sig till hans speciella verksamhetsområde, nämligen: chefen för fortifikationen, generalintendenten, generalfältläkaren, generalkrigskommissarien, chefen för marininstaben, chefen för flygvapnet; cheferna för medicinalstyrelsen, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, statskontoret, generaltullstyrelsen och domänstyrelsen ävensom bankinspektören samt chefen för statistiska centralbyrån. Samma ställning som extra ledamot borde även tillkomma en representant för riksgäldskontoret, utsedd av kontorets fullmäktige.

³¹⁹ Refererat i: Ibid, s. 376.

³²⁰ SOU 1926:22, s. 21.

Förslag till ledamöter i överarbetningen av SOU 1926:22³²¹

Enligt det anförda borde alltså de tio ordinarie ledamotskapen innehavas av cheferna för generalstaben, marinstaben, socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen och kommerskollegium samt fem särskilda, av Kungl. Maj:t förordnade personer. [...]

[...] extra ledamotskap [syntes] böra inskränkas till följande statliga chefsbefattningar, nämligen cheferna för de militära förvaltningar, som skulle handhava anskaffningen av krigsmateriel och livsmedel i krig, cheferna för kommunikationsverken och övriga affärsdrivande ämbetsverk samt cheferna för medicinalstyrelsen, pensionsstyrelsen, generaltullstyrelsen och statistiska centralbyrån ävensom bankinspektören. [...]

Däremot syntes skäl tala för, att, om den här föreslagna organisationen komme till stånd, representanterna för de särskilda institutioner, som enligt de sakkunnigas förslag borde vara ständigt eller tillfälligt företrädta inom kommissionen, nämligen riksbanksfullmäktige, riksgäldsfullmäktige, ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges industriförbund och Sveriges allmänna lantbrukssällskap, borde tilldelas extra ledamotskap i kommissionen.

Faktiska ledamöter i styrelsen för Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap:³²²

Rikskommissionen består av en ordförande och tio ordinarie ledamöter ävensom extra ledamöter.

Ordföranden förordnas av Kungl. Maj:t.

Ordinarie ledamöter äro:

cheferna för armén, marinen, flygvapnet, försvarsstaben, socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen och kommerskollegium;

verkställande direktören hos ingenjörsvetenskapsakademien; samt

två av Kungl. Maj:t förordnade personer, av vilka en bör företräda sakkunskap på det industriella området och en representera allmänna medborgerliga intressen.

Såsom extra ledamöter skola nedan angivna befattningshavare på kallelse taga säte och stämma i kommissionen, envar då ärende där behandlas, som särskilt berör hans verksamhetsområde, nämligen:

kabinettsekreteraren, generalfälttygmästaren, generalintendenten, generalkrigskommissarien, chefen för fortifikationskåren, generalfältläkaren, chefen för marinförvaltningen, souschefen vid flygförvaltningen, cheferna för medicinalstyrelsen, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och statistiska centralbyrån, bankinspektören, chefen för domänstyrelsen samt luftskyddsinspektören och krigsmaterielinspektören.

Vidare äga följande institutioner, nämligen bankofullmäktige, riksgäldsfullmäktige, Sveriges industriförbund, Sveriges allmänna lantbrukssällskap, Sveriges allmänna sjöfartsförening, Sveriges redareförening, Sveriges allmänna exportförening och Svenska bankföreningen, att

³²¹ Prop. 1928:6, s. 29-30.

³²² SFS 1937:311, 5 §.

utse var sin representant att såsom extra ledamot på kallelse deltaga i kommissionens förhandlingar och beslut, då ärende, som berör vederbörande institutions verksamhetsområde, behandlas inom kommissionen.

Därjämte utser Kungl. Maj:t en person med beprövad juridisk sakkunskap att vid författningsfrågors behandling inom kommissionen såsom extra ledamot där taga säte och stämma.

Kommissionen äger, där så för främjade av kommissionens arbete finnes påkallat, hos Kungl. Maj:t väcka förslag om utseende av ytterligare extra ledamöter. [...]

Ordföranden och de icke självskrivna ordinarie och extra ledamöterna utses för viss tid, högst tre år i sänder. [...]

Kommissionen äger att inom sig utse vice ordförande.

