



Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002

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 1947-2002

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

Titel	Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002
Title	Swedish agencies for security of supply, the years 1947-2002
Rapportnr	FOI-R--5455--SE
Månad	Maj
Utgivningsår	2024
Antal sidor	121
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: Bilden är från 1943 och visar ett beredskapslager med havre och buljongmassa. Beredskapslagring var en viktig åtgärd inom det ekonomiska försvaret, jämte bland annat förberedelser för produktionsomställning. Upphovsman/källa: TT Nyhetsbyrån.

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, genom inrättandet av ett antal så kallade centralorgan, alltså särskilda myndigheter med utpekad ansvar att bland annat samordna andra aktörer. I denna rapport ligger fokus på tiden efter det andra världskriget, medan tiden dessförinnan har behandlats i en tidigare publikation.

En huvudsaklig slutsats i rapporten är att regeringens styrning vid mitten av århundradet hade tydliga formella inslag av en hierarkisk ansats, vilket inom nutida samhällsvetenskaplig forskning ofta benämns ”government”, i motsats till ”governance” som tvärtom betecknar en plattare styrning. Detta kom framförallt till uttryck i att dåvarande centralorgan tilldelades en direktivrätt över andra myndigheter, men även såtillvida att dessa myndigheter och andra organisationer förlorade sina respektive ledamotskap i centralorganets styrelse (alltså dess högsta myndighetsledning, andra förekommande uttryck är kommission och nämnd). Över tid återgick dock styrningen alltmer till den governance som präglade området innan det andra världskriget och som identifierades inom ramen för den tidigare rapporten, framförallt genom att direktivrätten togs bort och olika typer av råd knöts till centralorganen.

En annan slutsats är att den utvidgning av hotbilden inom totalförsvaret som ägde rum under 1970-talet, genom införandet av den så kallade fredskrisen, både innebar förändring och kontinuitet. Hotbilden var ny såtillvida att den inte hade att göra med krig eller krigsfara, men hade samtidigt en tydlig koppling till de ekonomiska hotbilder som sedan länge hade använts inom försvarsplaneringen.

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

Summary

The aim of the present study is to examine the Swedish government's strategies for steering in the area of security of supply during the 20th century. More specifically, the study focuses on the establishment of a number of central agencies with a designated responsibility to, among other things, coordinate other actors. This report covers the period after the Second World War, while the period before that was covered in a previous publication.

A main conclusion in the report is that the government's steering in the middle of the century was mainly based on a hierarchical approach, which in contemporary social science research is often called "government", in contrast to "governance", denoting a flatter steering approach. The government approach was mainly expressed through the granting of the central agency with a mandate to issue directives to other authorities. Moreover, these authorities and other organizations lost their membership in the central agency's board. Over time, however, steering increasingly reverted to the governance that characterized the time before the Second World War. The right to issue directives was eventually removed and different types of councils were instead linked to the central agency.

Another conclusion is that the expansion of the perceived threats within defence planning that took place during the 1970s, through the introduction of the so-called peace crisis, indicated both change and continuity. The peace crises were new insofar as they had nothing to do with war or the threat of war, but at the same time this new type of crisis was nevertheless connected to earlier formulations of economic threats used in defence planning.

Keywords: Security of supply, economic defence, steering, governance.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Syfte	8
1.2	Material och metod	9
1.3	Analytiskt ramverk	10
1.4	Disposition	12
2	Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap	14
2.1	Utredning till grund för Riksnämnden	14
2.2	Riksnämndens instruktion	27
2.3	Tiden fram till Överstyrelsen.....	31
3	Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap	33
3.1	Utredning till grund för Överstyrelsen.....	33
3.2	Överstyrelsens instruktion	44
3.3	Tiden fram till den omorganiserade Överstyrelsen	48
4	Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	51
4.1	Utredning till grund för den omorganiserade Överstyrelsen	51
4.2	Överstyrelsens instruktion	63
4.3	Tiden fram till Överstyrelsen för civil beredskap	68
5	Överstyrelsen för civil beredskap	72
5.1	Utredning till grund för Överstyrelsen.....	73
5.2	Proposition till grund för Överstyrelsen	84
5.3	Försörjningskommissionen.....	88
5.4	Överstyrelsens instruktion	89
5.5	Cirkeln sluts – från funktioner till samverkansområden till sektorer.....	95
6	Strategier för styrning – tolkning utifrån analytiskt ramverk	97

6.1	Styrning genom organisering	97
6.2	Mikrostyrning	104
7	Slutsatser och diskussion	105
8	Källförteckning	110
	Bilaga: Redogörelse från föregående rapport	114

1 Inledning

Den här studien handlar om regeringens styrning på försörjningsberedskapens område ur ett historiskt perspektiv. Särskild fokus ligger på förändringar av denna styrning över tid. Hur styrningen har utformats tolkas med hjälp av vissa teoretiska och begreppsliga utgångspunkter som presenteras närmare längre fram i rapporten. Tre begrepp står i centrum för tolkningen. *Government*, *governance* och *hotbild*. 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. Med *hotbild* avses en aktörs tolkning av någonting visst som ett hot, i denna studie framförallt i syfte att motivera organisationsreformer.

Studien kan ses som ett bidrag till den förvaltningshistoriska forskningen som inte ännu har ägnat den svenska försörjningsberedskapen särskilt stort utrymme, och är som en följd av detta relativt empiritung. Därtill är studien avsedd att bidra med policyunderlag till nutidens totalförsvarsplanering.

Hur Sveriges försörjningsberedskap – med en historisk terminologi det ekonomiska försvaret – ska organiseras från central nivå är en fråga som åter har blivit aktuell. Sedan 2020 års totalförsvarsbeslut finns ett uttalat mål om att det civila försvaret ska ”upprätthålla en nödvändig försörjning”,¹ en målsättning som har fått ökad aktualitet sedan Rysslands storskaliga anfallskrig mot Ukraina och det därigenom försämrade säkerhetsläget i Sveriges närområde.

Försörjningsberedskapens betydelse har inte bara aktualiserats inom ramen för totalförsvaret utan även inom den fredstida krisberedskapen. En lärdom från coronapandemin är att en verkkningsfull försörjningsberedskap kräver förberedelser på central nivå, inklusive åtgärder för att åstadkomma en erforderlig samordning mellan den stora mängd samhällsaktörer (inte minst inom näringslivet) som behöver engageras för att hantera större kriser.²

Från statligt håll bedrivs för närvarande ett omfattande utredningsarbete inom försörjningsberedskapens område, framförallt i form av statliga offentliga utredningar. En viktig sådan utredning handlar om behovet av en funktion för den nationella samordningen av försörjningsberedskapen.³ Utredningen, som framlade sitt betänkande i augusti år 2023, har bland annat analyserat och framfört förslag gällande funktionens uppgifter, organisation och finansiering.⁴

¹ Prop. 2020/21:30. s. 89.

² Wedebrand, Christoffer et al. 2021. s. 36-40; 41-44. Med risk för människors liv och hälsa uppstod under coronapandemin omfattande brister på sjukvårdsmateriel som munskydd, förkläden och desinfektionsmedel inom den svenska hälso- och sjukvården.

³ Dir. 2021:65.

⁴ SOU 2023:50.

Detta är i stort sett samma frågor som har varit föremål för de utredningar och propositioner som sedan 1900-talets början har behandlat försörjningsberedskapen. Eftersom behovet av ett fredstida centralorgan, alltså en särskild myndighet, för det ekonomiska försvaret diskuterades redan år 1915 kan det konstateras att det är en tradition med långa anor att utreda den nationella försörjningsberedskapen i Sverige.

Det första centralorganet på området var Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap som inrättades år 1928, medan det sista var Överstyrelsen för civil beredskap som inrättades år 1986 och som upphörde år 2002 genom att uppgå i Krisberedskapsmyndigheten. Därmed upphörde i princip även den svenska statens arbete med försörjningsberedskap. Mellan Rikskommissionen och Överstyrelsen för civil beredskap verkade de två myndigheterna Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap som inrättades år 1947 och Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (sedermera bara Överstyrelsen för ekonomiskt försvar) som inrättades år 1962. Under 1970-talet genomgick Överstyrelsen tämligen omfattande förändringar. Denna rapport fokuserar på utvecklingen av centralorganen under försörjningsberedskapens formeringsperiod och slutskede (åren 1947-2022). Införandet av det första centralorganet på området (åren 1915-1947) har beskrivits i en tidigare rapport.⁵

Rapporten är författad inom ramen för två av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finansierade forskningsprojekt – huvudsakligen Kritiska flöden och försörjningskedjor under hot i förändring men även 3F för civilt försvar i gråzon.

1.1 Syfte

Det huvudsakliga syftet med denna studie, som omfattar både föreliggande och föregående rapport, är att undersöka den svenska regeringens strategier för styrning på försörjningsberedskapens område under 1900-talet, en styrning som ägde rum genom inrättandet av de så kallade centralorganen.

Härutöver är ett syfte med studien att sammanställa de utredningar och instruktioner och i vissa fall propositioner som har ramat in centralorganens respektive verksamhet och organisation. Studiens empiriska redogörelse är således relativt omfattande, vilket av författarna har bedömts vara ett värde i sin egen rätt.

Frågeställningarna som har väglett studien är följande:

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

⁵ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021.

1.2 Material och metod

Studiens empiriska material utgörs framförallt av myndighetsinstruktioner och offentliga utredningar samt i vissa fall av regeringspropositioner. Instruktioner och propositioner kan ses som ett direkt uttryck av regeringens (och riksdagens) styrning av myndigheterna eftersom de fastslår vad myndigheterna ska göra och med vilka mandat. Utredningarna kan inte på samma sätt ses som ett uttryck för regeringens styrning (även om utredningarnas direktiv är det). Däremot har utredningarna framfört förslag på hur styrningen kan och bör gestaltas och förslagets genomslag kan sedan spåras i instruktioner och propositioner. När utredningarna har framfört förslag har de också redogjort för hur styrningen (och mer allmänt myndigheternas organisation och verksamhet) har sett ut vid olika tidpunkter.

Empirin har tolkats utifrån studiens teoretiska och begreppsliga utgångspunkter, sammanfattade i ett analytiskt ramverk enligt nedan. Hur ramverket har tillämpats på empirin framgår av rapportens tolkningskapitel, där empirin diskuteras i termer av dessa utgångspunkter. I kapitlet ställs frågor som de följande: I vilka avseenden präglades styrningen av government respektive government vid olika tidpunkter? Vilka hotbilder användes? Hur positionerades centralorganet i förhållande till andra myndigheter och hur förändrades detta över tid?

Det bör framhållas att delar av det empiriska materialet kan antas återge en normativ snarare än en deskriptiv bild av försörjningsberedskapen, såtillvida att texterna beskriver hur försörjningsberedskapen var avsedd att gestalta sig när en policy väl hade implementerats, snarare än hur det i alla avseenden faktiskt föll ut. Strikt talat kan studien därför sägas ha att göra med beslutsgrundande verklighetsbilder, alltså hur behovet av en nationell försörjningsberedskap förstods av utredare och politiker.

1.3 Analytiskt ramverk

I föregående rapport gavs en utförlig genomgång av de teoretiska och begreppsliga utgångspunkter som studien vilade på. Dessa utgångspunkter sammanfattades också i ett ramverk som användes för att tolka det empiriska materialet. I det följande behandlas dessa utgångspunkter endast på en övergripande nivå medan den som vill fördjupa sig hänvisas till denna rapportens bilaga, som i allt väsentligt är en kopia av berörda formuleringar i föregående rapport.⁶

Inom samhällsvetenskaplig forskning har ofta gjorts gällande att förutsättningarna för regeringens styrning av både myndigheterna och samhället i stort genomgick omfattande förändringar under 1900-talet. Detta kommer till tydligt uttryck i distinktionen mellan de nämnda begreppen *government* (som enkelt uttryckt betecknar en hierarkisk styrning) och *governance* (som istället handlar om en styrning där flera jämbördiga aktörer kollektivt förhandlar om vilka mål som ska uppnås). Tidigare forskning har lite förenklat sett en förändring under 1900-talet från *government* till en högre grad av *governance*.⁷

Andra forskare, som Bengt Jacobsson et al., menar dock att de påstådda förändringarna vad gäller regeringens styrning är överdrivna. Enligt Jacobsson et al. går det inte att iakttä någon linjär utveckling från *government* till *governance*, åtminstone inte i Sverige. Tvärtom anses en sådan styrning genom *governance* ha präglat den svenska förvaltningen sedan decennier. Dessutom understryker dessa forskare regeringens fortsatta förmåga till styrning även inom ramen för de interaktiva och icke-hierarkiska processer som annars antas prägla *governance*. Så har skett och sker alltjämt genom att regeringen – via utvecklandet av institutioner och på mer informella och subtila sätt – organiserar en *governance*-mässig styrning genom att etablera de övergripande spelreglerna.⁸

Att styra genom att utveckla institutioner benämns av Jacobsson et al. styrning genom organisering (*governing by organizing*) och antas kunna ske på flera olika sätt. Men även efter att en formell struktur härigenom har etablerats kan regeringen vilja utöva styrning, vilket då sker på mer informella och subtila sätt utan att hota strukturens grundvalar. Denna senare form av styrning benämns mikrostyrning (*governing by microsteering*). Se ramverket nedan och tolkningskapitlet för mer om dessa strategier (och som sagt föregående rapport för fördjupning).

Vidare, enligt Jacobsson et al. kan regeringen utöva styrning genom att använda sig av berättelser av skilda slag. Det kan ske både vid omfattande reformer och vid justeringar av redan etablerade institutioner. Berättelserna definierar problem som

⁶ Ibid. s. 12-20.

⁷ Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob 2016. s. 4, 8.

⁸ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 1-5, 16-17.

behöver hanteras, presenterar tänkbara lösningar och pekar ut i sammanhanget relevanta aktörer med mera.⁹ I denna studie ses formulerandet av hotbilder som en form av sådana berättelser. På samma sätt som forskaren Johan Eriksson förstår härvidlag begreppet hotbild som en aktörs tolkning av någonting visst som ett hot. Det innebär förvisso inte att det faktiskt också föreligger ett hot i någon slags objektiv mening. Hotbilden ligger istället just i tolkningen.¹⁰

Nedanstående tabell utgör studiens analytiska ramverk och sammanfattar de teoretiska och begreppsliga utgångspunkterna.

Tabell 1: Analytiskt ramverk

Teorier och begrepp	Beskrivning
Styrning genom organisering	Styrning genom utvecklandet av organisationer.
Hotbilder som berättelser	Användande av hotbilder som berättelser i syfte att 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

⁹ Ibid. s. 66-74.

¹⁰ Eriksson, Johan 2004. s.18-20, 64-67.

<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.

1.4 Disposition

I kronologisk ordning redogörs i följande kapitel för inrättandet av myndigheterna Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (sedermera ändrat till "ekonomiskt försvar") och Överstyrelsen för civil beredskap. Det skulle spränga ramarna för denna rapport att redogöra för all information som står att finna i det empiriska materialet. Redogörelsen tar därför särskild fasta på det som har bäring på studiens analytiska ramverk, även om den inte är helt avgränsad till detta.

För att underlätta läsningen är den empiriska redogörelsen uppdelad i nedanstående teman, som är en mer eller mindre återkommande struktur i materialet även om de konkreta formuleringarna kan skifta något (så används ibland uttrycket åtgärder istället för uppgifter och så vidare). Temana används för att strukturera redogörelsen i den mån de är tillämpliga och bedöms underlätta läsningen (vissa utredningar ägnade större utrymme än andra åt punkten områden, exempelvis). Temana är följande:

- behov, av försörjningsberedskap i stort och en särskild myndighet, alltså ett centralorgan, på området
- uppgifter, för den särskilda myndigheten
- områden, främst för den särskilda myndigheten men även för försörjningsberedskapen och det civila försvaret i stort
- organisation, av den särskilda myndigheten.

Dessa teman förhåller sig till varandra på följande sätt: En fråga gäller alltså behovet av försörjningsberedskap i stort, en verksamhet som alltid har bedrivits av flera aktörer, och av en särskild myndighet på området. En annan fråga har att göra med vilka övergripande uppgifter som bör tillfalla denna myndighet, exempelvis samordning och planläggning. Härutöver gäller en fråga inom vilka områden som staten bör ta ett särskilt ansvar för försörjningsberedskapen, både i stort och genom den särskilda myndigheten, exempelvis energi- och livsmedelsförsörjning. Slutligen kan varje myndighet byggas upp på olika sätt, vad gäller dess ledning och avdelningsstruktur med mera, varför en sista fråga gäller hur den bör organiseras. I början och mot slutet av kapitlen ges viss kontextuell information med fokus på övergången mellan myndigheterna. Efter den empiriska redogörelsen tolkas empirin i termer av studiens analytiska ramverk. Allra sist presenteras studiens slutsatser, som vilar på både föreliggande och föregående rapport och således täcker in större delen av 1900-talet.¹¹

Det bör framhållas att studiens analys och slutsatser kan läsas även oberoende av de empiriskt orienterade kapitlen, eftersom de även kan sägas utgöra en sammanfattning av de viktigare förändringarna över tid.

¹¹ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021.

2 Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap

Sveriges första centralorgan för försörjningsberedskap, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, inrättades år 1928. Under det andra världskriget ersattes myndigheten successivt av ett antal krisorgan med olika slags operativa uppdrag, exempelvis att genomföra ransoneringar.¹²

Hur och i vilken form den mer långsiktiga försörjningsberedskapen skulle planläggas var samtidigt en fråga som ansågs behöva redas ut förr eller senare. År 1944 tillsatte därför chefen för Folkhushållningsdepartementet en utredning som skulle ”avge förslag rörande den fortsatta planläggningen av den ekonomiska försvarsberedskapen [...]”.¹³ Utredningen leddes av direktör Sven Gustaf Schwartz, ordförande för Statens industrikommission (ett av nämnda krisorgan) och med bakgrund från näringslivet.

I avsnitten nedan sammanfattas relevanta delar av utredningens betänkande och Riksnämndens instruktion. I korthet kan sägas att när Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap inrättades år 1947 övertog myndigheten de uppgifter som dittills hade åvilat den tidigare Rikskommissionen, men över tid också uppgifterna från vissa av de i samband med det andra världskriget inrättade krisorganen, nämligen Handels- och industrikommissionen, Statens bränslekommission och Trafikkommissionen. År 1948 uppgick även lagringsorganet Statens reservförrådsnämnd i myndigheten. Samma år gavs Riksnämnden genom sin instruktion direktivrätt gentemot civila och militära myndigheter på den ekonomiska försvarsberedskapens område.¹⁴

2.1 Utredning till grund för Riksnämnden

Till statsrådsprotokollet i ärendet anförde departementschefen att utredningen inte skulle begränsas till att avse endast ”uppbyggandet av det blivande organet för den ekonomiska försvarsberedskapen”,¹⁵ utan dessutom ompröva frågan ”på vilka områden särskilda statliga åtgärder för planläggning och genomförande av den ekonomiska försvarsberedskapen böra vidtas [...]”.¹⁶ Dessutom skulle utredningen

¹² Ibid.

¹³ SOU 1946:19. s. 5.

¹⁴ Handelsdepartementet 1976. s.50-51.

¹⁵ Refererat i: SOU 1946:19. s. 7.

¹⁶ Ibid. s. 7.

undersöka i vad mån dessa arbetsuppgifter skulle handhas av det särskilda beredskapsorganet eller andra myndigheter. Över huvud taget sågs gränsdragningsfrågan som viktig. Från statsrådsprotokollet:¹⁷

Det är uppenbarligen av vikt, att en gränsdragningsfråga sker mellan verksamhetsområdet för det nya beredskapsorganet, å ena sidan, samt för övriga civila och militära myndigheter, å andra sidan.

Departementschefen angav vidare att utredningen skulle överväga om myndighetens organisationsform borde ersättas av någon annan (i jämförelse med den tidigare Rikskommissionen), samt framhöll vikten av att myndigheten vid sidan av planläggningen även fick vissa verkställighetsuppgifter:¹⁸

Organisationen av det nya ekonomiska beredskapsorganet bör självfallet så utformas att det kan arbeta så effektivt som möjligt. Härvidlag synes särskilt böra övervägas om icke kommissionsformen bör ersättas av någon annan organisationsform. I sakens natur ligger att beredskapsorganets verksamhet i främsta rummet kommer att avse planläggningsuppgifter. Med hänsyn till vikten av att beredskapsorganet icke förlorar kontakten med den praktiska erfarenheten synes organet emellertid även böra handha åtminstone vissa av de verkställighetsuppgifter, som avse att förbereda ett genomförande av planläggningen.

Ett exempel på en sådan verkställighetsuppgift var upprättandet och hanteringen av beredskapslager. År 1937 hade Statens reservförrådsnämnd inrättats, vars verksamhet och organisation hade förberetts av den dåvarande Rikskommissionen. Reservförrådsnämnden hade till uppgift att inrätta lager av bland annat importvaror som ansågs nödvändiga för landets näringsliv och folkförsörjning, men även för den ekonomiska försvarsberedskapen i övrigt. Enligt departementschefen skulle utredningen med avseende på denna statliga lagringsverksamhet pröva ”föremålen för densamma samt dess omfattning och genomförande”, men också undersöka om Reservförrådsnämnden som myndighet borde bibehållas i antingen oförändrad eller omorganiserad form ”eller om nämndens uppgifter böra övertas av något annat organ.”¹⁹

2.1.1 Behov

Utredningen ansåg sig inte behöva uppehålla sig vid att söka karakterisera krig i modern mening men konstaterade ändå att krig numera tog i anspråk ”nationens alla resurser [...]”. Från utredningen:²⁰

[...] krigshandlingarna i ett sådant krig förekomma icke blott vid själva fronterna och mot militära förband utan även i hemorten och mot landets befolkning över lag. Ej heller torde närmare behöva beröras, att kriget kommit att på ett helt annat sätt än tidigare ta i anspråk nationens alla resurser. Emellertid måste framhållas, hurusom sist angivna förhållande i sin

¹⁷ Ibid. s. 7.

¹⁸ Ibid. s. 7.

¹⁹ Ibid. s. 7-8.

²⁰ SOU 1946:19. s. 8.

tur innebär, att också försvarsberedskapen måste utsträckas till samhällslivet i dess helhet. Olika huvudformer av försvarsberedskap kunna därför urskiljas.

Enligt utredningen kunde alltså olika former av försvarsberedskap urskiljas. Härvidlag skiljde utredningen mellan den militära försvarsberedskapen, som ansågs stå i främsta rummet, och civilförsvaret, som vidtog åtgärder för ”hemortens trygghet och skydd”.²¹ I och med det militära försvarets och civilförsvarets behov av förnödenheter bedömdes därutöver krävas även en ekonomisk försvarsberedskap. Från utredningen:²²

För att det militära försvaret och även civilförsvaret skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt måste emellertid förberedelser vidtas såväl för att försvarets behov av förnödenheter skall kunna tillgodoses som för att landets försörjning i övrigt skall kunna tryggas och näringslivets fortgång behörigen säkerställas. Det är förberedelser av denna senare art, som torde kunna sammanfattas under benämningen ekonomisk försvarsberedskap i egentlig mening.

Samtidigt framhöll utredningen att detta inte täckte in hela fältet av beredskapsåtgärder inom den ekonomiska försvarsberedskapen, eftersom det även krävdes särskilda åtgärder för de delar av samhällsapparaten som inte direkt tillhörde näringslivets område. Som exempel på sådana områden nämndes ”domstolsväsendet, skolväsendet, sjukvårdsväsendet och åtskilliga andra statliga och kommunala verksamhetsgrenar.”²³ Även beredskapsåtgärder inom dessa områden ansågs falla inom den ekonomiska försvarsberedskapen ”i vidaste bemärkelse.”²⁴ Visserligen tog utredningen det för givet att Sverige med sina stora beroenden av tillförsel utifrån inte skulle kunna skapa en ekonomisk försvarsberedskap som var betryggande för alla tänkbara fall. Likväl framhölls som en allmän synpunkt att ”en omfattande militär eller civil försvarsberedskap icke får göras mer eller mindre värdelös genom att den icke kompletteras med en ekonomisk försvarsberedskap av motsvarande storleksordning.”²⁵

2.1.2 Uppgifter

Den ekonomiska försvarsberedskapens allmänna innebörd beskrevs av utredningen som att ”verka för att redan i fredstid erforderliga förberedelser bli vidtagna för att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden försvarets behov av förnödenheter må kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och näringslivets fortgång såvitt möjligt säkerställas.”²⁶ Även om de situationer som Sverige ansågs behöva vara berett att möta bedömdes vara av mycket olika slag, skiljde utredningen mellan de två lägena att Sverige självt dras in i krig respektive att krig uppstår mellan andra makter, i det senare fallet medförandes en fara för att Sverige

²¹ Ibid. s. 9.

²² Ibid. s. 9.

²³ Ibid. s. 9.

²⁴ Ibid. s. 9.

²⁵ Ibid. s. 20-21.

²⁶ Ibid. s. 20.

dras in i kriget och att landets vanliga tillförselvägar avspärras (vilket hade varit fallet under de båda världskrigen). Följaktligen såg utredningen det som en viktig uppgift för den ekonomiska försvarsberedskapen att fortlöpande bedöma sannolikheten för att den ena eller andra situationen kunde komma att uppstå.²⁷

Utredningen indelade de åtgärder som tillsammans ansågs bilda den ekonomiska försvarsberedskapen i ett antal ”huvudgrupper”, nämligen statistisk verksamhet, verkställande åtgärder och planläggning.²⁸ Vad gäller den statistiska verksamheten menade utredningen att den grundläggande uppgiften för de organ som skulle syssla med ekonomisk försvarsberedskap måste bli att skaffa sig ingående kännedom om både det militära försvarets, näringslivets och folkförsörjningens anspråk på varor, förnödenheter och tjänster i krissituationer och vilka möjligheter som förelåg att tillfredsställa dessa anspråk.²⁹ En ”omfattande statistik” bedömdes således vara av ”grundläggande betydelse för en rationellt upplagd ekonomisk försvarsberedskap” och det material som under kriget hade samlats in av den tidens krisorgan antogs i sammanhanget kunna bli av betydande värde.³⁰

Med ledning av den kännedom om aktuella förhållanden som skulle uppnås genom denna statistisk menade utredningen att den ekonomiska försvarsberedskapen skulle övervaka att nödvändiga åtgärder vidtogs. Här skiljde utredningen mellan verkställande och planläggande åtgärder.³¹ En viktig verkställande åtgärd bedömdes vara lagringen. Från utredningen:³²

Bland de verkställande åtgärderna vill utredningen starkt understryka det utomordentliga beredskapsvärde, som ligger i en på ett rätt sätt genomförd lagringsverksamhet. [...] Det är [...] utredningens uppfattning, att denna verksamhet även i fortsättningen bör upprätthållas och inta en central plats bland beredskapsåtgärderna.

En annan viktig verkställande åtgärd var enligt utredningen att inrikta den inhemska produktionen:³³

Emellertid är det givet, att lagerhållningen av såväl ekonomiska som andra skäl icke normalt kan ske i en sådan omfattning, att en helt tillfredsställande försörjningsberedskap på alla områden därigenom ernås, åtminstone icke för en så lång avspärrningskris, som andra världskriget medfört. En andra viktig uppgift för beredskapsorganen på det ekonomiska området synes därför böra bli att verka för en sådan inriktning av den inhemska produktionen, att landet i ett avspärrnings- eller krigsläge kan med stöd av sådan produktion i hjälplig omfattning bemästra sina försörjningsproblem.

Visserligen underströk utredningen att det aldrig kunde bli fråga om att åstadkomma självförsörjning, vilket sågs som otänkbart till följd av både ekonomiska och andra faktorer. Ändå bedömdes det vara av vikt för beredskapen att sträva efter

²⁷ Ibid. s. 20.

²⁸ Ibid. s. 21.

²⁹ Ibid. s. 21.

³⁰ Ibid. s. 21.

³¹ Ibid. s. 21-22.

³² Ibid. s. 22.

³³ Ibid. s. 22.

att ”rikta in produktionen emot en högre grad av självförsörjning” än vad som skulle kunna åstadkommas genom en ”friare anpassning av näringslivet efter framtida pris- och produktionsförhållanden [...]”.³⁴ En betydelsefull uppgift i detta sammanhang var enligt utredningen att bedöma om beredskapen på ett visst område skulle tillgodoses ”genom upplagring eller genom åtgärder för produktionsinriktning i en eller annan form.”³⁵ Bland de faktorer som utredningen framhöll som relevanta att beakta var bland annat om en vara alls eller i tillräcklig omfattning kunde framställas inom landet, om det fanns inhemska ersättningsvaror och varans lagringsbeständighet.³⁶

Utredningen diskuterade även vissa andra omständigheter förenade med de verkställande åtgärderna. Bland annat ansågs det som nödvändigt att ”följa de framsteg, som vetenskaplig och teknisk forskning kontinuerligt gör” för att göra landet så väl förberett som möjligt.³⁷ Som exempel på intressanta forskningsuppgifter nämndes utnyttjandet av torv för att framställa högvärdiga bränslen, tillverkningen av syntetiskt gummi samt inte minst ”det nu så högaktuella problemet om atomenergins nyttiggörande” vilket bedömdes medföra genomgripande förändringar för beredskapen ”i alla avseenden.”³⁸

Förutom de verkställande åtgärderna framhöll utredningen även den fredstida planläggningen som en huvudgrupp av åtgärder inom den ekonomiska försvarsberedskapen:³⁹

Det är [...] klart, att man för att uppnå den avsedda beredskapen utöver nämnda arbete av verkställande natur, såsom tidigare anförts, redan i fredstid måste utarbeta jämväl vissa planer för hur administrationen och näringslivet skola fungera i en akut krissituation av den art, som beredskapen avser. Utformandet av denna planläggning blir därför den andra stora huvuduppgiften för beredskapsorganen.

Utredningen delade in dessa planläggningsarbeten i två olika huvudavdelningar, där den ena skulle fokusera på själva krisledningsorganen och den andra på förberedelser av nödvändiga lagar och författningar. Närmare bestämt avsåg den ena avdelningen ”planläggningen av de organ, som i en krissituation avses skola handha ledningen av den nödvändiga statliga regleringen av näringslivet och folkförsörjningen” liksom ”förberedandet av de lagar och författningar, som skola utgöra grundvalen för dessa krisorgans verksamhet” och över huvud taget de statliga ingripanden som skulle kunna erfordras under en kris.⁴⁰ Den andra avdelningen avsåg ”utformandet av grunddragen till de olika planer, bland annat produktions-

³⁴ Ibid. s. 22.

³⁵ Ibid. s. 22.

³⁶ Ibid. s. 22.

³⁷ Ibid. s. 25.

³⁸ Ibid. s. 25.

³⁹ Ibid. s. 25-26.

⁴⁰ Ibid. s. 26.

och konsumtionsplaner” i enlighet med vilka krisorganen ”åtminstone till att börja med” skulle utöva sin verksamhet.⁴¹

Med andra ord innefattade planläggningen en förberedelse av krisorganisationen i dubbel bemärkelse. I det förra fallet avsåg utredningen utarbetandet av planer för krigsorganisationens beskaffenhet liksom den lagliga grundvalen för dess organisation och handlande. I det senare fallet avsågs istället utformningen av grundlinjerna för de produktions- och konsumtionsplaner som i ett krisläge skulle ligga till grund för försörjningsmyndigheternas verksamhet, med mera.

Vad gäller den sistnämnda typen av planläggning menade utredningen att dessa borde begränsa sig till ett uppdragande av vissa ”principiella linjer”, medan den detaljerade planläggningen istället skulle ankomma på krisorganen själva vid deras tillträde till följd av svårigheterna att på förhand bedöma de förhållanden som kan komma att uppstå under en försörjningskris.⁴² Ordningen att överlåta den detaljerade planläggningen på krisorganen ansågs för övrigt betona betydelsen av en tillfredsställande lagerhållning, eftersom ”[j]u mera omfattande lagerhållningen är, desto mera andrum få nämligen de tillträdande krisorganen för den närmare utformningen av planerna för sin verksamhet [...]”.⁴³

I likhet med vad som var fallet redan under det första världskriget inrättades under det andra världskriget en rad olika krisorgan. Dessa krisorgan var alltjämt aktiva under utredningens arbete. Utredningen konstaterade att handläggningen av försvarsberedskapsfrågorna på det ekonomiska området huvudsakligen hade sin hemvist hos dessa, men också ”hos andra statliga myndigheter av mer eller mindre permanent slag”.⁴⁴ Eftersom krisorganen snart skulle avvecklas menade utredningen att det behövde inrättas en permanent myndighet som kunde fortsätta deras beredskapsuppgifter samt ”överta sådant av kristidsorganen insamlat och bearbetat material, som kan bli av betydelse för det framtida arbetet”.⁴⁵

Även om nya krisorgan förutsågs återinrättas i händelse av en större kris bedömdes ändå en särskild och permanent myndighet med ansvar för den ekonomiska försvarsberedskapen behövas däremellan.⁴⁶

Härjämte erfordras ett organ för de särskilt betydelsefulla uppgifterna att planera den ekonomiska försvarsberedskapen i stort, att samordna beredskapsåtgärderna på olika områden och att därvid tillse, att erforderlig enhetlighet vid frågornas avgörande upprätthålles, ävensom att överhuvud taget övervaka, att beredskapssynpunkterna icke komma i skymundan. För samtliga nu nämnda uppgifter är det enligt utredningens mening ofrånkomligt, att det finnes en särskild central myndighet.

⁴¹ Ibid. s. 26.

⁴² Ibid. s. 26.

⁴³ Ibid. s. 27.

⁴⁴ Ibid. s. 27.

⁴⁵ Ibid. s. 27.

⁴⁶ Ibid. s. 27.

Samtidigt framhöll emellertid utredningen att inrättandet av ett sådant organ väckte frågan om beredskapsuppgifternas uppdelning mellan olika myndigheter, en fråga som hade uppmärksamats redan i samband med inrättandet av det första centralorganet på området år 1928, alltså dåvarande Rikskommissionen. För även om det enligt utredningen ”kunde anses naturligt och lämpligt att koncentrera arbetet för att underlätta samordningen och övervakningen” bedömdes det likväl vara tydligt att ett sammanförande till ett enda organ av alla de skiftande arbetsuppgifter som kunde hänföras till den ekonomiska försvarsberedskapen ”skulle vara olägligt, särskilt ur organisatorisk synpunkt och med hänsyn till andra organs uppgifter.”⁴⁷ Således föreslog utredningen en uppdelning av beredskapsuppgifterna på olika organ. Från utredningen:⁴⁸

En viss uppdelning på olika organ måste därför enligt utredningens mening alltså vara för handen. Sålunda böra de beredskapsuppgifter, som normalt fullgörs av redan existerande statliga organ av permanent karaktär, alltså i princip ankomma på dessa.

Förutom den ”allmänna uppgiften att sammanhålla och övervaka arbetet” för den ekonomiska försvarsberedskapen inom olika områden menade utredningen att myndigheten borde ha i uppgift att självt ombesörja erforderligt detaljerat beredskapsarbete ”där andra myndigheter icke finnas för uppgifternas handhavande [...]”.⁴⁹ Mot denna bakgrund förde utredningen en omfattande diskussion om beredskapsuppgifternas fördelning mellan myndigheterna. I korthet kan sägas att centralorganet föreslogs ”svara för beredskapsarbetet i detalj” endast inom vissa försörjningsområden, men väl leda, övervaka och sammanhålla arbetet inom samtliga områden. Från utredningen:⁵⁰

I detta hänseende komma sådana ämnesgrenar i fråga som vissa delar av kraft- och transportförsörjningen, jordbruket, försäkringsväsendet, kredit- och finansväsendet samt priskontrollen m. m. ävensom de områden, såsom statlig och kommunal förvaltning, domstolsväsendet, skolväsendet och sjukvårdsväsendet m. m., vilka, enligt vad förut sagts, anses falla inom ramen för ekonomisk försvarsberedskap i vidaste mening.

Enligt utredningen borde myndigheten ansvara för det detaljerade beredskapsarbetet inom fyra ämnesområden, ”nämligen lagringsverksamheten, den industriella verksamheten, bränsleförsörjningen och transportförsörjningen [...]”.⁵¹ I linje med detta ansågs även den lagringsverksamhet som dittills hade bedrivits av Statens reservförrådsnämnd kunna ingå i myndighetens verksamhet. Inte minst bedömdes denna lagringsverksamhet vara viktig för myndighetens kontakt med det praktiska livet. Från utredningen:⁵²

Den fördel, som en dylik direkt kontakt mellan lagringen och beredskapen i övrigt skulle innebära, är uppenbar, och någon olägenhet av den nu förordade anordningen ur affärs- eller

⁴⁷ Ibid. s. 27.

⁴⁸ Ibid. s. 27-28.

⁴⁹ Ibid. s. 28.

⁵⁰ Ibid. s. 59.

⁵¹ Ibid. s. 58.

⁵² Ibid. s. 30.

andra synpunkter för statens del lär icke vara att befara. Däremot torde den icke oväsentliga fördelen också ernås, att det centrala organet genom att handha de verkställighetsuppgifter, som lagerhållningen innebär, kommer i en närmare och bättre kontakt med det praktiska livet än som med hänsyn till organets övriga uppgifter eljest vore möjligt.

Vad gäller uppgiftsfördelningen mellan den ekonomiska och den militära försvarsberedskapen menade utredningen att inte gick att dra en skarp gräns dem emellan. Men det ansågs inte heller vara nödvändigt då man istället fick uppdra de gränser som ”ur praktisk synpunkt” framstod som mest lämpliga i olika fall.⁵³ Enligt utredningen hade detta förfarande redan sin motsvarande tillämpning i förhållandet till den övriga civila försvarsberedskapen. Uppgifter som utrymning och undanförsel bedömdes till exempel höra till den civila försvarsberedskapen, men själva förberedelserna ansågs helt eller delvis falla inom ramen för den ekonomiska försvarsberedskapen.⁵⁴

2.1.3 Områden

Utredningens diskussion om beredskapsarbetenas fördelning på olika myndigheter fördes huvudsakligen inom ramen för vissa ”särskilda försörjningsområden” inom den ekonomiska försvarsberedskapen. Enligt ovan förutsattes dock att den särskilda myndigheten, centralorganet, skulle sammanhålla och övervaka arbetet inom samtliga områden – även i de fall som detaljplanläggningen tillkom andra myndigheter. De särskilda försörjningsområdena var följande, från utredningen:⁵⁵

- ”Försörjningen med arbetskraft”⁵⁶
- ”Försörjningen med jordbruksprodukter samt därmed sammanhängande frågor”⁵⁷

⁵³ Ibid. s. 10.

⁵⁴ Ibid. s. 10.

⁵⁵ Ibid. s. 32-54.

⁵⁶ Enligt utredningen varken fanns eller kunde det finnas något organ som behärskade alla de delar av samhällslivet som behövde visas hänsyn vid avgörandet av dessa frågor. Emellertid menade utredningen att Arbetsmarknadskommisionen, som inrättades år 1940 genom en sammanslagning av Arbetslöshetskommisionen och krisorganet Arbetsmarknadskommisionen som tillskapades under det andra världskriget, borde handha beredskapen på arbetskraftsområdet. Samtidigt förväntades att behovet av arbetskraft på skilda områden skulle komma att i väsentliga delar direkt representeras av centralorganet. Innan krigsutbrottet hade det åvilat Rikskommisionen att planlägga arbetsmarknadens organisation och utnyttjande av arbetskraften, med mera. (Ibid. s. 33-36.)

⁵⁷ Som konstaterades av utredningen hade beredskapen på detta område innan kriget åvilat Rikskommisionen, medan den efter krigsutbrottet ankom på Livsmedelskommisionen. I samband med att utredningen skrev sitt betänkande föreslog 1942 års jordbrukskommitté att ett statligt organ skulle inrättas under Kungl. Maj:t för att handha ledningen av jordbrukspolitiken och regleringsåtgärderna inom jordbruket. Enligt utredningen kunde det inte vara lämpligt att låta centralorganet syssla med samma frågor som en sådan myndighet, om den inrättades. Likväl menade utredningen att planläggningen av krisorganen på jordbruksområdet borde ske under ledning av centralorganet. Eftersom centralorganet enligt nedan även föreslogs ombesörja försvarsberedskapen på det industriella området, menade utredningen vidare att myndigheten borde handha planläggningen av produktionsskedet av de

- ”Beredskapen på det industriella området”⁵⁸
- ”Beredskapen på bränsle- och kraftförsörjningens område”⁵⁹
- ”Beredskapen på transportområdet”⁶⁰

Vad gäller försörjningen med arbetskraft framhöll utredningen vikten att redan under fredstid upprätthålla en särskild beredskap på området. Såväl avspärningar som krig bedömdes kräva insatser av arbetskraft på andra områden än i fredstid samt kännetecknas av både ”en utökning av den rent militära verksamheten” och ”en kraftig ansvällning av krigsmaterielproduktionen” liksom ”ett upptagande av för försörjningen erforderliga nytillverkningar [...] som ersättning för utebliven import.”⁶¹ Samtliga dessa ändamål bedömdes kräva stora insatser av arbetskraft. Sammantaget bedömde utredningen att förberedelsearbetet ”till mycket stor del kommer att bestå i planläggning” medan de verkställande uppgifterna förväntades bli obetydliga.⁶²

för jordbruket nödvändiga industriprodukterna, medan jordbruksorganet skulle utföra behovsundersökningar med mera. Förenklat resonerade utredningen på motsvarande sätt även när det gällde fisket och de importerade livsmedlen. (Ibid. s. 36-38.)

⁵⁸ Under kriget hade krisorganet Industrikommissionen som ett ledande och samordnande organ handlagt den industriella försvarsberedskapen, medan uppgiften innan krigsutbrottet åvilade Rikskommissionen. Till skillnad från vad som var fallet på arbetsmarknadens och jordbrukets områden fanns därför enligt utredningen inte något gemensamt reglerande organ som lämpligen kunde överta ansvaret för att upprätthålla denna beredskap. Således menade utredningen att de industriella beredskapsuppgifterna borde åvila centralorganet, så länge det inte gällde försörjningen med industriprodukter inom försvarsväsendet där istället Krigsmaterielverket skulle ombesörja beredskapsplaneringen. Vad gäller läkemedelsförsörjningen hade den särskilt inrättade Medicinalstyrelsens materielnämnd svarat för densamma tillsammans med Industrikommissionen. Medan materielnämnden ansvarade för att göra beräkningar av behov och tillgång, arbetade Industrikommissionen med att ta fram behövliga råvaror och industriell kapacitet. Materielnämnden hade sedan uppgjort ett förslag om att nämnden som sådan borde upphöra, men att beredskapsverksamheten alltså borde fortsätta och då handhas av en från centralorganet fristående myndighet (antingen Medicinalstyrelsen, Centrala sjukvårdsberedningen eller ett särskilt nyinrättat organ). På grund av detta föreslog utredningen en liknande uppgiftsfördelning även framgent. Angående undanförselätgårderna menade utredningen att detaljplanläggningen, såsom redan då var fallet, borde tillkomma Civilförsvarsstyrelsen och dess lokala organ hos länsstyrelserna. (Ibid. s. 39-47.)

⁵⁹ Vad gäller bränsleförsörjningen ansåg utredningen att det borde ankomma på centralorganet att svara för beredskapen på området i detalj, eftersom det saknades permanenta statliga myndigheter som normalt handlade försörjningsfrågorna i gemen på området. Angående kraftförsörjningen hade uppgifterna på området under kriget åvilat krisorganen Bränslekommissionen (som övervakade och reglerade konsumtionen) och Centrala Driftsledningen (vars uppgift låg på produktions- och distributionssidan). Även om driftsledningen ursprungligen inrättades som en krisorganisation menade utredningen emellertid att det vore av värde att bibehålla den även framgent. I så fall skulle driftsledningen enligt utredningen kunna anförtros de beredskapsuppgifter som avsåg produktion och distribution, medan förberedelserna för konsumtionsregleringar på kraftförsörjningens område borde ankomma på centralorganet. (Ibid. s. 49-50.)

⁶⁰ Enligt utredningen borde försvarsberedskapen på järnvägstrafikens område i huvudsak bedrivas av Järnvägsstyrelsen, medan Kommerskollegium borde ha samma ställning i förhållande till sjöfarten och således ha ansvaret i detalj för frågorna. Centralorganet skulle istället ha ett större ansvar för beredskapsarbetet på motorfordonstrafikens område, i synnerhet för att tillgodose fordonsparkens behov av förnödenheter som bränslen och reservdelar. (Ibid. s. 51-54.)

⁶¹ Ibid. s. 32.

⁶² Ibid. s. 32-33.

Angående försörjningen med jordbruksprodukter och därmed sammanhängande frågor antog utredningen tvärtom att lagerhållning, en verkställande uppgift, skulle behövas i stor utsträckning.⁶³ Vad gäller beredskapen på det industriella området förutsåg utredningen att krig och avspärrning från andra länder på olika sätt kunde medföra ”betydelsefulla förändringar i industriens produktionsförutsättningar” som kunde påverka både produktionens inriktning och dess omfattning.⁶⁴ Således bedömdes en omläggning av landets industriella produktion kräva ”beredskapsåtgärder av alla de slag, som utredningen tidigare berört, nämligen lagring och produktionsinriktande åtgärder liksom också planläggning av erforderliga omställningar.”⁶⁵ Det kan noteras att beredskapen på det industriella området även omfattade läkemedelsförsörjningen, liksom skyddsplaceringen av varuförråd och evakueringen av anläggningar.⁶⁶

Angående beredskapen på bränsle- och kraftförsörjningens område diskuterade utredningen dessa båda energislag var för sig. Utredningen framhöll hur det för bränsleförsörjningen var nödvändigt med en väl planerad och utförd försvarsberedskap för att landet skulle vara rustat att möta nya kriser. I sammanhanget bedömdes det som nödvändigt med ”åtgärder av alla de slag, som angivits vid redogörelsen för den ekonomiska försvarsberedskapens allmänna innebörd”, inklusive en omfattande statistik ”för kartläggning av behoven av bränsle av olika slag, för skilda ändamål och inom olika delar av landet, varjämte en viss prisstatistik även torde böra föras” liksom lagring av både fasta och flytande bränslen.⁶⁷ För kraftförsörjningen bedömdes det likaledes vara viktigt att ”förberedelser vidtas för att kraftförsörjningen även under en kris skall kunna tillgodoses [...]”⁶⁸ Förberedelserna i fråga ansågs behöva avse bland annat en tryggad produktion och distribution, men även ”en reglering av olika konsumenters kraftförbrukning allt efter angelägenhetsgrad.”⁶⁹

Vad slutligen gäller beredskapen på transportområdet såg utredningen en effektiv transportapparat som ett avgörande villkor för såväl krigsmaktens behov, folkförsörjningens trygghet som näringslivets fortgång vid bråda avspärrning och krig. Till beredskapen på transportområdet ansågs även höra uttagningen av motorfordon såväl för krigsmaktens som civila behov.⁷⁰ Enligt utredningen var beredskapsarbetet på transportområdet ”ganska speciellt” eftersom nödvändiga verkställande åtgärder i fred som lagring och produktionsinriktande åtgärder i huvudsak skulle avse råvaror och förnödenheter som var av ”synnerlig betydelse”

⁶³ Ibid. s. 38.

⁶⁴ Ibid. s. 38-39.

⁶⁵ Ibid. s. 38-39.

⁶⁶ Ibid. s. 45-46.

⁶⁷ Ibid. s. 48.

⁶⁸ Ibid. s. 49.

⁶⁹ Ibid. s. 50.

⁷⁰ Ibid. s. 51, 53.

även för försörjningen i övrigt.⁷¹ Åtgärderna ansågs därför behöva hanteras i ett större sammanhang, snarare än som ett problem enbart för trafikens område. Dessutom antogs de militära anspråken på transportapparaten få sin fulla omfattning först under krig, medan inverkan av avspärningslägen inte skulle bli lika kraftig. Av dessa skäl förväntade sig utredningen att ”beredskapsverksamheten på transportområdet mera komma att bestå i planerings- än verkställighetsåtgärder och dessa planeringsåtgärder mera komma att avse en verklig krigssituation än ett avspärningsläge utan krig.”⁷²

2.1.4 Organisation

Utredningen menade att det fortsatt skulle behövas en särskild myndighet i likhet med dåvarande Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Samtidigt bedömdes myndighetens utformning behöva förändras. Från utredningen:⁷³

[Centralorganet] skall ha till uppgift att på vissa områden ensamt och i detalj men eljest såsom ledande, övervakande och sammanhållande organ i intimt samarbete med andra, detaljplanerande myndigheter handlägga de frågor, som höra nämnda beredskap till. Vid sitt ytterligare övervägande härav har utredningen emellertid funnit, att den utformning, som rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap på sin tid fick, icke kan anses till alla delar lämplig för ett organ med denna uppgift.

Rikskommissionen hade på sin tid inrättats med en styrelse bestående av representanter från flera olika myndigheter och organisationer. Även näringslivet var representerat i myndigheten. Härigenom kom också dess styrelse att svälla i omfattning.⁷⁴ Visserligen föredrog utredningen alltså en beslutande styrelse framför en ämbetsverkstyp där verkschefen hade ensam beslutanderätt, men ansåg samtidigt att styrelsen behövde ”vara relativt liten och i varje fall betydligt mindre än den, som rikskommissionen hittills haft.”⁷⁵

Kopplat till det föregående var det enligt utredningen betydelsefullt att den nya myndigheten inte likt Rikskommissionen byggdes upp ”såsom en representation av olika myndigheter och organisationer” utan att istället dess ledning utgjordes av personer ”vilkas meriter bestå däri, att de på olika samhällsliga områden och särskilt inom näringslivet visat sig allmänt kunniga, omdömesgilla och initiativrika” och som därför kunde förväntas ha ”håg och fallenhet” för försvarsberedskapsarbetets särpräglade planeringsverksamhet.⁷⁶

Även om utredningen övervägde frågan om ”åtminstone vissa intresseområden borde vara direkt representerade inom styrelsen” – i synnerhet tänkte utredningen här på arbetsmarknadsområdet respektive det militära området – beslutade man sig

⁷¹ Ibid. s. 51.

⁷² Ibid. s. 51.

⁷³ Ibid. s. 54.

⁷⁴ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021.

⁷⁵ SOU 1946:19, s. 54.

⁷⁶ Ibid. s. 54-55.

för att utesluta en sådan representation.⁷⁷ Istället ansågs det intima samarbete som skulle krävas med intresseområdena kunna åstadkommas genom ”överläggningar mellan centralorganet och de andra berörda myndigheterna” samt genom att ”specialexpertis på ifrågavarande områden tillföres organet vid ärendenas förberedande handläggning.”⁷⁸ En fördel med denna ordning ansågs för övrigt vara att styrelsens alla ledamöter härigenom ”bleve i samma situation att obundna kunna pröva uppkommande frågor, medan i motsatt fall vissa ledamöter komme att inta en gentemot de övriga speciell ställning såsom representanter för sina särskilda intresseområden.”⁷⁹

Enligt ovan ingick även representanter från näringslivet i den tidigare Rikskommisionens styrelse, men utredningen invände mot en sådan ordning.⁸⁰

Det torde icke heller vara behövt eller ens lämpligt att fastslå, att i organet obligatoriskt skola ingå särskilda representanter för sådana större grupper inom befolkningen som producerer och konsumenter, arbetsgivare och arbetare etc. I detta sammanhang må understrykas, att viktigare förslag, som framkomma såsom resultat av organets verksamhet, för sitt genomförande regelmässigt torde förutsätta granskning och godkännande av vederbörande politiska instanser (regering resp. riksdag).

Mot bakgrund av ovanstående utgångspunkter föreslog utredningen att Rikskommisionen skulle ”avlösas av ett helt nytt centralorgan” med en styrelse bestående ”av ordförande och fem andra ledamöter, av vilken en bör vara verkställande.”⁸¹ Men samtidigt som utredningen alltså tog avstånd från idén att bygga upp den nya Riksnämnden som en representation av andra myndigheter och organisationer, framgår dock av den utredning som låg till grund för myndighetens efterträdare Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1962) att Riksnämnden i praktiken faktiskt kom att samla företrädare för både ”näringslivet och organisationsväsendet [...]”.⁸² När nämnda utredning framlade sitt betänkande år 1960 synes det i Riksnämndens (1947) styrelse ha ingått ”en person med erfarenhet som företagsledare, en företrädare för konsumentkooperationen, en fackföreningsrepresentant samt chefen för arméns intendenturförvaltning.”⁸³ Till skillnad från Rikskommisionen (1928) var denna representation dock inte ett utslag av Riksnämndens formella uppbyggnad, det fanns alltså inte något självskrivet ledamötskap för olika organisationer.

Samtidigt som utredningen ville överlåta åt Riksnämnden att själv avgöra sin sammansättning och organisering, ansågs likväl vissa befattningar vara så självklara att de kunde fixeras redan från början. I första hand gällde det ”befattningen

⁷⁷ Ibid. s. 55.

⁷⁸ Ibid. s. 55.

⁷⁹ Ibid. s. 55.

⁸⁰ Ibid. s. 55.

⁸¹ Ibid. s. 55-56.

⁸² Hedborg, Gustaf. 1960. s. 45.

⁸³ Ibid. s. 45.

såsom nämndens verkställande direktör.”⁸⁴ Enligt ovan föreslogs Riksnämnden ha i uppgift att bedriva ett detaljerat beredskapsarbete inom vissa områden, nämligen lagringsverksamheten, den industriella verksamheten, bränsleförsörjningen och transportförsörjningen. Även för dessa förutsåg utredningen att det måste finnas fast personal i ledande ställning.⁸⁵

För lagringsverksamheten och den industriella planeringsverksamheten ansågs det således behöva inrättas särskilda ”avdelningar under namn av lagringsavdelningen och industriavdelningen” med tillhörande chefsbefattningar direkt underställda den verkställande direktören.⁸⁶ Bränsle-, kraft- och transportplaneringen förväntades dock bli av mindre omfattning och bedömdes därför kunna sammanföras till ”en särskild, verkställande direktören direkt underställd byrå, bränsle- och transportbyrån, med en byråchef [...]”.⁸⁷

Härutöver ansågs även att Riksnämndens uppgift att ”leda, övervaka och sammanhålla” det beredskapsarbete som myndigheten inte skulle ansvara för i detalj borde hänföras till en ”likaledes verkställande direktören direkt underställd allmän byrå, som enligt utredningens mening måste finnas för handläggning av vissa andra uppgifter och som även den torde böra förestås av en byråchef [...]”.⁸⁸

Utredningen föreslog att även andra beredskapsuppgifter skulle hänföras till sistnämnda byrå, nämligen ”de för nämndens olika uppgifter gemensamma lagstiftningsärendena, den likaledes gemensamma statistiska verksamheten ävensom ärenden av ransoneringsteknisk natur” liksom kontaktverksamheten i detaljfrågor på arbetsmarknadens område.⁸⁹ Även Riksnämndens sekreterargöromål, kassaväsende och andra administrativa eller kamerala ärenden skulle hanteras av byrån.⁹⁰

⁸⁴ SOU 1946:19, s. 58.

⁸⁵ Ibid. s. 58.

⁸⁶ Ibid. s. 58.

⁸⁷ Ibid. s. 58.

⁸⁸ Ibid. s. 59.

⁸⁹ Ibid. s. 59.

⁹⁰ Ibid. s. 59.

Enligt utredningens förslag skulle Riksnämnden finansieras genom anslag:⁹¹

Med utgångspunkt från vad nu anförts har utredningen försökt göra en preliminär uppskattning av den nyinrättade nämndens anslagsbehov för avlöningar och omkostnader under första budgetåret och härvid kommit till, att anslagen, lämpligen förslagsanslag, för ifrågavarande ändamål för budgetåret 1946/47 böra utgöra för avlöningar 450 000 kronor och för omkostnader 200 000 kronor.

2.2 Riksnämndens instruktion

Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap inrättades år 1947 och gavs först en provisorisk instruktion (SFS 1946:897). Enligt ovan ansåg utredningen att frågan om Riksnämndens sammansättning och organisering kunde överlämnas åt myndigheten själv att föreslå hos Kungl. Maj:t. Myndighetens egentliga instruktion (SFS 1948:552) fastställdes därför först efter en försöksperiod och var sedan gällande fram till dess myndigheten efterträdades av Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap år 1962. Det verkar inte som att instruktionen ändrades över tid. Genom den nya instruktionen upphörde även Statens reservförrådsnämnd som uppgick i Riksnämnden.⁹² Nedan sammanfattas relevanta delar av Riksnämndens instruktion från år 1948.

2.2.1 Uppgifter

Enligt sin instruktion var Riksnämnden ”under Kungl. Maj:t centralorgan för landets ekonomiska försvarsberedskap [...]”.⁹³ I denna egenskap skulle myndigheten ”leda, övervaka och samordna landets försvarsförberedelser på det ekonomiska området i syfte att vid krig, vari riket kan komma att befinna sig, eller eljest under utomordentliga, av krig eller krigsfara föranledda förhållanden försvarets behov av förnödenheter må kunna tillgodose och folkförsörjningen tryggas.”⁹⁴ Riksnämnden skulle även själv ”ombesörja, att erforderliga förberedelser i nyss angivet syfte bliva vidtagna” i den mån det inte ankom på andra myndigheter.⁹⁵ Även i övrigt skulle Riksnämnden fullgöra uppgifter avseende försvarsberedskapen som Kungl. Maj:t bestämde i särskild ordning.⁹⁶

Riksnämnden skulle uppmärksamt följa utvecklingen på de områden som var föremål för dess verksamhet och ”skaffa sig fullständigast möjliga kännedom om

⁹¹ Ibid. s. 60-61.

⁹² SFS 1948:552. Berört avsnitt tillhör inte någon numrerad paragraf.

⁹³ Ibid. 1 §.

⁹⁴ Ibid. 1 §.

⁹⁵ Ibid. 1 §.

⁹⁶ Ibid. 1 §.

landets näringsliv” liksom om tillgången på bränslen, kraft, råvaror, andra förnödenheter, arbetskraft och trafikmedel.⁹⁷ Återigen i den mån det inte ankom på andra myndigheter skulle nedanstående uppgifter åligga Riksnämnden.

Från instruktionen:⁹⁸

Det åligger riksnämnden [...], i den mån det ej ankommer på annan myndighet, bland annat

- 1) att utforma allmänna riktlinjer för statliga åtgärder på det ekonomiska området under förhållanden, som avses i 1 § första stycket [alltså krig och av krig eller krigsfara föranledda utomordentliga förhållanden], ävensom för viktigare försörjningsområden utarbeta de produktions- och konsumtionsplaner, som kunna ligga till grund för regleringen av försörjningen i händelse av krig eller avspärning;
- 2) att där tillgång inom landet av viss eller vissa varor i händelse av krig eller avspärning i varutillförseln är av vikt för försvaret eller för landets försörjning i övrigt, upprätta planer för lagring av varan eller varorna ävensom i samband härmed handhava frågor rörande statens inköp och lagerhållning av varor som nu sagts;
- 3) att där beträffande särskilt viktiga varor försörjningen icke anses böra tryggas genom lagerhållning, vidtaga åtgärder för att så långt möjligt säkerställa erforderlig produktion av varorna under krig;
- 4) att i erforderlig utsträckning utarbeta och för Kungl. Maj:t framlägga förslag till allmänna författningar, med stöd av vilka regleringsåtgärder som under 1)-3) sägs kunna vidtagas;
- 5) att upprätta organisationsplaner för de särskilda förvaltningsorgan, som kunna befinnas erforderliga under förhållanden, som i 1 § första stycket avses;
- 6) att följa och främja forskningen på sådana områden, som äro av betydelse för landets ekonomiska försvarsberedskap.

Till fullföljande av sin uppgift skulle Riksnämnden samråda om den närmare fördelningen av arbetsuppgifterna tillsammans med civila och militära myndigheter på den ekonomiska försvarsberedskapens område.⁹⁹

Även den tidigare Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap skulle enligt sin instruktion vara ett ledande och övervakande organ för försvarsförberedelserna på det ekonomiska området. Denna ledande uppgift skulle utövas på överenskommelsens väg, alltså genom frivillig samverkan berörda aktörer emellan.¹⁰⁰ Detta kom att ändras genom en föreskrift om direktivrätt i Riksnämndens instruktion från år 1948. Efter sin försöksperiod hade Riksnämnden föreslagit till Kungl. Maj:t att myndigheten borde få lämna andra myndigheter anvisningar för att så kunna fullgöra sin samordnande uppgift. Regeringen samtyckte till förslaget i en proposition och anförde att myndigheten måste erhålla en ”ledande ställning” på

⁹⁷ Ibid. 2 §.

⁹⁸ Ibid. 2 §.

⁹⁹ Ibid. 3 §.

¹⁰⁰ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 37.

området i fråga för att vinna garantier att beredskapsarbetet genomfördes på ett effektivt sätt.¹⁰¹

Regeringen ansåg att en sådan ställning förutsatte att Riksnämnden, efter samråd, just erhöll ”befogenhet att lämna i beredskapsarbetet deltagande myndigheter anvisningar rörande arbetets bedrivande.”¹⁰² Följaktligen angavs i 1948 års instruktion att Riksnämnden ”[f]ör uppnående av planmässighet i beredskapsarbetet” kunde meddela andra myndigheter ”anvisningar rörande arbetets bedrivande.”¹⁰³ Om berörd myndighet inte ansåg sig böra följa dessa anvisningar föreskrevs vidare att densamma utan dröjsmål skulle ”bringa frågan under Kungl. Maj:ts prövning samt lämna Riksnämnden besked därom.”¹⁰⁴

I syfte så långt möjligt att nedbringa kostnaderna för förberedelserna, dock utan att deras effektivitet eftersattes, skulle Riksnämnden i mån av behov träda i förbindelse även med ”andra civila och militära myndigheter samt med allmänna och enskilda institutioner, sammanslutningar och företag för att genom deras medverkan och under nära samarbete med dem ernå ett betryggande och planmässigt ordnade av landets ekonomiska försvarsberedskap.”¹⁰⁵ Riksnämnden kunde i sammanhanget hemställa om Kungl. Maj:ts beslut om det erfordrades för vidtagande av en åtgärd.¹⁰⁶

Enligt affärsmässiga grunder, men återigen utan att effektiviteten eftersattes, kunde Riksnämnden även ”träffa uppgörelser med allmänna och enskilda verk och företag samt med enskilda personer angående köp, lagring, förädling och omsättning av varor, upplåtande och förhyrande av lagringsutrymmen samt därmed sammanhängande frågor” liksom även ”själv låta uppföra lagerlokaler samt köpa, lagra och sälja varor.”¹⁰⁷ Åtgärder av ”större ekonomisk eller principiell betydelse” skulle emellertid underställas Kungl. Maj:ts prövning.¹⁰⁸

2.2.2 Organisation

Enligt instruktionen skulle följande personer ingå i myndighetens styrelse (eller rättare sagt utgöra nämnden, med instruktionens formulering; med uttrycket styrelse avses i denna rapport myndighetens högsta ledning oavsett myndighetens konstruktion i övrigt): generaldirektören som även var styrelsens ordförande och därutöver fyra andra ledamöter. Både generaldirektören och de övriga ledamöterna skulle förordnas av Kungl. Maj:t.¹⁰⁹ Styrelsen skulle i plenum avgöra ärenden om

¹⁰¹ Prop. 1948:100. s. 40.

¹⁰² Ibid. s. 40.

¹⁰³ SFS 1948:552. 3 §.

¹⁰⁴ Ibid. 3 §.

¹⁰⁵ Ibid. 3 §.

¹⁰⁶ Ibid. 3 §.

¹⁰⁷ Ibid. 4 §.

¹⁰⁸ Ibid. 4 §.

¹⁰⁹ Ibid. 7, 26 §.

anslagsframställningar till myndigheten liksom andra ärenden där ”framställning eller utlåtande skall avgivas till Kungl. Maj:t eller chef för statsdepartementet och som äro av större vikt” med mera.¹¹⁰

När ärendena i plenum var av större vikt eller av en allmän betydelse, eller när de berörde somliga myndigheters verksamhetsområden, skulle dessa andra myndigheter visserligen få närvara och yttra sig – dock inte delta i själva beslutet.¹¹¹ Trots detta skulle alltså Riksnämnden kunna lämna bindande anvisningar i syfte att uppnå planmässighet i beredskapsarbetet. Från instruktionen:¹¹²

Chefen för försvarsstaben, chefen för krigsmaterielverket, chefen för civilförsvarsstyrelsen, chefen för arbetsmarknadsstyrelsen och ordföranden i statens livsmedelskommission skola äga att vid handläggningen av ärenden av större vikt eller mera allmän betydelse eller som beröra vederbörandes verksamhetsområde närvara och yttra sig, dock utan rätt att deltaga i beslutet. Även i övrigt må representant för centralt ämbetsverk närvara vid och deltaga i överläggningen rörande ärende, som berör verkets ämbetsområde.

Inom Riksnämnden skulle finnas tre avdelningar, nämligen en allmän avdelning, en särskild planeringsavdelning och en affärsavdelning.¹¹³ Den allmänna avdelningen skulle bland annat handlägga ärenden om myndighetens organisation och personal. Från instruktionen:¹¹⁴

[...] anslagsfrågor, ärenden angående riksnämndens organisation och personal, frågor rörande organisationen i övrigt av den ekonomiska försvarsberedskapen, frågor rörande tillsynen av olika myndigheters försvarsförberedelser på det ekonomiska området, frågor rörande utfärdande, upphävande och ändring av allmän lag eller författning ävensom juridiska och administrativa frågor i allmänhet samt att utarbeta organisationsplaner för särskilda förvaltningsmyndigheter, som erfordras i händelse av krig eller avspärning, ävensom att handhåva riksnämndens statistiska verksamhet [...].

Den särskilda planeringsavdelningen skulle ”handlägga frågor rörande den planläggning av försvarsförberedelserna på olika behovsområden som det [...] åligger nämnden att själv ombesörja” medan affärsavdelningen skulle ”handlägga frågor rörande uppköp, lagring och försäljning av varor samt anskaffande av lagringsutrymmen ävensom andra med Riksnämndens affärsverksamhet sammanhängande spörsmål.”¹¹⁵

¹¹⁰ Andra ärenden som skulle avgöras i plenum var viktigare frågor om Riksnämndens organisation, instruktion och arbetsordning, förordnande av ersättare för generaldirektören, upprättande av förslag till ledig tjänst, anställning av befattningshavare i vissa högre lönegrader, ärenden om befattningshavares ansvar för fel eller försummelse i tjänsten, frågor rörande större utredningar genom sakkunniga, Riksnämndens årsberättelse samt övriga frågor som generaldirektören ansåg borde handläggas i plenum. (Ibid. 16 §.)

¹¹¹ Ibid. 17 §.

¹¹² Ibid. 17 §.

¹¹³ Ibid. 8 §.

¹¹⁴ Ibid. 9 §.

¹¹⁵ Ibid. 9 §.

Skrivningarna om att Riksnämnden skulle ha en planeringsavdelning kvarstod så länge myndigheten existerade. Av den utredning som låg till grund för myndighetens efterträdare, Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, framgår emellertid att nämndens faktiska organisation inte helt motsvarade vad som förutsattes i instruktionen. Närmare bestämt genom att planeringsavdelningen aldrig fullt ut fungerade i sin ursprungligen tänkta form. När utredningen lade fram sitt betänkande synes avdelningen helt ha upphört att existera (som det förefaller just i dess egenskap av övergripande avdelning då dess chefspost var vakantsatt, samtidigt som ett planeringsarbete fortsatt bedrevs inom dess underliggande sektioner: Industriplanerings-, Varuplanerings-, Bränsleplanerings- och Transportplaneringssektionerna samt Drivmedelscentralen).¹¹⁶

2.3 Tiden fram till Överstyrelsen

Samma år som Riksnämndens direktivrätt infördes, 1948, gavs Riksnämnden befogenhet att inhämta uppgifter från näringsidkare genom lag (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planeringen av rikets ekonomiska försvarsberedskap. Efterföljande år tilldelades myndigheten genom en skrivelse (kbr den 24 mars 1949) dessutom anvisningar om att föra ett register över särskilt viktiga företag och att upprätta planer för dessas verksamhet i krig. Myndigheten skulle i samband härmed även utarbeta behovsöversikter.¹¹⁷

I en ytterligare skrivelse några år senare till Sveriges samtliga länsstyrelser fastställdes allmänna riktlinjer för deras verksamhet för den ekonomiska försvarsberedskapen, med innebörden att deras planering på området skulle ske under ledning, samordning och övervakning av Riksnämnden tillsammans med dåvarande Statens jordbruksnämnd och Sjukvårdsberedskapsnämnden. År 1960 övertog Riksnämnden ansvaret för planläggning av undanförsel och förstöring från Civilförsvarsstyrelsen.¹¹⁸

En fråga som skulle komma att förbli oklar under denna tid var vilka uppgifter Riksnämnden skulle ha i ett krigsläge. En utredning tillsattes visserligen 1957 med uppdrag att ta sig an denna med flera frågor, se nästa kapitel, men några förslag lämnades inte på denna punkt. Inte heller tidigare, i den proposition som låg till grund för inrättandet av Riksnämnden eller i dess instruktioner, angavs vilka uppgifter myndigheten skulle ha under krig. Det sades endast att Riksnämnden skulle planlägga de organ som måste tillskapas vid dessa situationer.

År 1955 hemställde därför Riksnämnden hos Kungl. Maj:t om direktiv gällande dess uppgifter i krig. Frågan reglerades först år 1961 då det fastställdes att Riksnämnden själv inte skulle finnas kvar som myndighet i krig utan att en särskild

¹¹⁶ Hedborg, Gustaf 1960. s. 49-50, 54-62.

¹¹⁷ Handelsdepartementet 1976. s. 50-52.

¹¹⁸ Ibid.

handels- och industrikommission samt en bränslekommission då skulle inrättas. Båda kommissionerna skulle lyda som centrala organ under regeringen, som också skulle fastställa tidpunkten för deras organisering. Avsikten var att kommissionerna skulle överta de arbetsuppgifter som redan i fredstid hade förberetts av myndigheten men också kunna lösa nytillkomna uppgifter. Medan handels- och industrikommissionen skulle reglera varuutbytet med utlandet samt varuförsörjningen och produktionen inom landet, skulle bränslekommissionen ägna sig åt regleringen av bränsle, driv- och smörjmedel.¹¹⁹

Förutom frågan om centralorganets roll och uppgifter i krig fanns mot slutet av 1950-talet även andra frågor – relaterade till såväl samhällsutvecklingen som behovet av ökad samordning inom totalförsvaret – som på olika sätt ansågs påverka den ekonomiska försvarsberedskapen. År 1957 tillsattes därför enligt ovan en ny utredning för att åstadkomma en allmän översyn av Riksnämndens ansvar och uppgifter och vars betänkande redovisas i nästa kapitel.

¹¹⁹ Ibid. s. 94-96.

3 Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap

År 1957 tillsatte chefen för Handelsdepartementet en utredning för att åstadkomma en ”allmän översyn” av den verksamhet som åvilade eller i ett krisläge kunde komma att åvila Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap på skilda områden.¹²⁰ Utredningen leddes av regeringsrådet Gustaf Hedborg och avlade sitt betänkande år 1960, i motsats till tidigare dock inte i form av en statlig offentlig utredning.

I avsnitten nedan sammanfattas relevanta delar av utredningens betänkande och Överstyrelsens instruktion. Helt kort kan sägas att när Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap inrättades år 1962 övertog myndigheten de uppgifter som tidigare hade åvilat Riksnämnden. Dock togs myndighetens direktivrätt bort. Vidare överflyttades ansvaret för transportplanläggningen till den Centrala civila transportkommittén, Statens biltrafiknämnd och Sjöfartsstyrelsen. Ansvaret för planläggningen av försäkrings-, bank- och penningväsendet överfördes till Försäkringsinspektionen respektive Riksbanken. Samma år, 1962, avvecklades även dåvarande Statens handelslicensnämnd vars bränsleverksamhet överfördes till Överstyrelsen. Dessutom infördes en byråorganisation och ett särskilt råd för ekonomisk försvarsberedskap knöts till myndigheten.¹²¹

3.1 Utredning till grund för Överstyrelsen

Till statsrådsprotokollet i ärendet anförde departementschefen att förutsättningarna för Riksnämndens verksamhet hade undergått väsentliga förändringar sedan dess tillkomst 1947. Bland annat hade förutsättningarna för organisationen av både det militära försvaret och civilförsvaret ändrats med återverkan på den ekonomiska försvarsberedskapens utformning. Dessutom pågick utredningar som väntades få stor betydelse för både det militära försvarets och civilförsvarets organisation. Statsrådet framhöll således att behovet av en ”effektiv samordning” hade fått en allt större betydelse för olika myndigheters verksamhet för det totala försvaret.¹²²

Även för Riksnämndens speciella arbetsområden ansågs vissa förskjutningar ha ägt rum ”varigenom behovet av arbetsinsatser på en del områden minskat eller ändrat karaktär medan andra områden trätt mera i förgrunden.”¹²³ Exempelvis bedömdes förvaltningen och omsättningen av befintliga lager av råvaror och andra

¹²⁰ Hedborg, Gustaf 1960. s. 5.

¹²¹ Handelsdepartementet 1976. s. 53.

¹²² Refererat i: Hedborg, Gustaf 1960. s. 4.

¹²³ Ibid. s. 4.

förnödenheter ha ökat i betydelse jämfört med tidigare, medan omvänt anskaffningen av nya lager krävde mindre uppmärksamhet.¹²⁴ Även sådant som beroendet av den växande fordonstrafiken ansågs ha kommit att ställa myndigheten inför nya uppgifter på transportområdet. Inte minst kom Suez-krisen att aktualisera behovet av ”en ständig beredskap för att trygga försörjningen med drivmedel och flytande bränslen [...]”.¹²⁵ Över huvud taget bedömdes energiförsörjningen ha kommit att ställa ökade anspråk på Riksnämnden.¹²⁶

Utredningen skulle ”särskilt ur samordningssynpunkt” utröna om Riksnämndens organisation var den mest ändamålsenliga i ett läge där målsättningen för myndighetens verksamhet var eller kunde förväntas bli annorlunda än tidigare på vissa områden.¹²⁷ I sammanhanget skulle särskilt uppmärksammas det nära sambandet mellan myndighetens arbetsuppgifter och organisation och andra myndigheters verksamhet på angränsande områden.¹²⁸

3.1.1 Uppgifter

Utredningen delade in dåvarande Riksnämndens uppgifter i tre ”huvudgrupper”, nämligen för det första sådana som var förknippade med att vara det ”centrala och samordnande organet på den ekonomiska försvarsberedskapens område”, för det andra uppgifter som rörde skyldigheten att ”själv vidtaga erforderliga ekonomiska försvarsförberedelser” i den mån det inte ankom på någon annan myndighet, samt för det tredje uppgifter som rörde myndighetens administration och ekonomi inklusive budgetfrågor (och som tillkommer alla myndigheter).¹²⁹

Den första gruppen av uppgifter var alltså sådana som hängde samman med Riksnämndens funktion som centralt och samordnande organ. Uppgifterna ansågs helt allmänt kunna karaktäriseras som ”planering av den ekonomiska beredskapen i stort under beaktande av annan totalförsvarsplanering, samordning av de ekonomiska beredskapsåtgärderna på olika områden och tillsyn över att erforderlig enhetlighet vid frågornas avgörande upprätthålles.”¹³⁰

I nära samband med Riksnämndens ställning som centralorgan hörde enligt utredningen arbetet med ”beredskaps- och ransoneringsförfattningar samt med organi-

¹²⁴ Ibid. s. 4-5.

¹²⁵ Ibid. s. 5. Suez-krisen var en väpnad konflikt mellan Egypten å ena sidan och Israel, Storbritannien och Frankrike å den andra. Konflikten hade en komplex bakgrund men bröt ut i samband med att Egypten (i förtid givet gällande avtal) sökte nationalisera det fransk-brittiska Suezbolaget.

¹²⁶ Ibid. s. 5.

¹²⁷ Ibid. s. 5.

¹²⁸ Ibid. s. 5.

¹²⁹ Hedborg, Gustaf. 1960. s. 98.

¹³⁰ Ibid. s. 98.

sationsplaner” för de förvaltningsmyndigheter som skulle erfordras i ett krisläge.¹³¹ Till samordningsuppgiften bedömdes även höra uppföljning av andra myndigheters planläggning. Från utredningen:¹³²

Arbetet med samordningsfrågorna bedrivs genom uppföljande av andra myndigheters planläggning, genom utförande i egen regi av grundläggande utredningar och planeringar – något som bör skiljas från detaljplaneringen på den nuvarande särskilda planeringsavdelningen – samt genom medverkan i mera betydelsefulla planeringsuppgifter inom andra myndigheter, genom deltagande i civila och militära spel och övningar etc.

Den andra gruppen av uppgifter, som alltså rörde myndighetens ansvar att vidta ekonomiska försvarsförberedelser på områden som inte ankom på någon annan myndighet, avsåg enligt utredningen såväl ”detaljplanläggning av försvarsförberedelser på olika behovsområden” som ”ombesörjande av beredskapslagring av olika försörjningsviktiga varor.”¹³³ Detaljplanläggningen i fråga beskrevs innefatta både ”planering av krigsproduktion”, ”allmän varuplanering, bränsleplanering och transportplanering” jämte somlig annan ”krigstida verksamhet inom näringslivet [...]”.¹³⁴

Detaljplanläggningen bedömdes ha en kontinuerlig karaktär och ansågs därför ”i avsaknad av andra lämpliga myndigheter” även för framtiden få vara en bestående del av Riksnämndens verksamhet.¹³⁵ På samma sätt ansågs lagringsverksamheten, som innefattade ”uppköp, lagring och försäljning av varor samt anskaffande av lagringsutrymmen”, ha en homogen och avgränsad karaktär.¹³⁶ Som framgår nedan föreslog utredningen mot denna bakgrund att Riksnämndens dåvarande avdelningssystem skulle slopas till förmån för byråer, då uppgifternas kontinuerliga karaktär inte bedömdes erfordra den flexibilitet som skulle motivera just en avdelning (som redan har nämnts motsvarade inte heller nämndens faktiska organisation vad som förutsattes i dess instruktion, såtillvida att planeringsavdelningen aldrig fungerade i sin tänkta form).¹³⁷

Som framhölls av utredningen hade två grundprinciper för den ekonomiska försvarsberedskapens utformning identifierats i den proposition (prop. 1948:100) som låg till grund för inrättandet av Riksnämnden: ”Å ena sidan kunde man tänka sig att ifrågakvarande beredskapsuppgifter i möjligaste mån samlades hos ett enda centralt organ [...]. Å andra sidan kunde man tänka sig en förhållandevis långt driven decentralisering.”¹³⁸

¹³¹ Ibid. s. 98-99.

¹³² Ibid. s. 98.

¹³³ Ibid. s. 100.

¹³⁴ Ibid. s. 100.

¹³⁵ Ibid. s. 101.

¹³⁶ Ibid. s. 102.

¹³⁷ Ibid. s. 49, 101-103. Det framgår inte tydligt vad som skiljde en avdelning från en byrå, även om det framstår som att en byrå var mindre och hade ett mer avgränsat ansvarsområde (motsvarande enhet med dagens terminologi).

¹³⁸ Ibid. s. 67.

Utredningen beskrev innebörden av decentraliseringsprincipen som ”att försvarsförberedelserna på det ekonomiska området i största möjliga utsträckning handhades av de myndigheter som sysslade med motsvarande fredsuppgifter [...]”.¹³⁹ Detaljplaneringen av den ekonomiska försvarsberedskapen skulle då endast hanteras av centralorganet ”på de områden, där lämpliga statliga organ inte fanns.”¹⁴⁰ Som utredningen konstaterade hade denna princip förordats redan i 1948 års proposition med motiveringen att den smidighet och rörlighet i beredskapsarbetet som erfordrades då lättare skulle åstadkommas samtidigt som uppgifterna på området ”lades på dem som ägde särskild förtrogenhet med desamma.”¹⁴¹ Dessutom skulle en centralisering kräva en omfattande utbyggnad av nämndens organisation.¹⁴²

Även utredningen själv förordade ett vidhållande av decentraliseringslinjen och ville rentav föra denna linje längre än vad som dittills hade varit fallet.¹⁴³

Utredningen förordar, att den s.k. decentraliseringslinjen vidhålls, d.v.s. att ansvaret för beredskapsplanläggningen på olika delar av det ekonomiska fältet så långt möjligt anknytes till myndigheter som genom sina fredsmässiga uppgifter har särskilda förutsättningar för planläggningsarbetet ifråga. I enlighet härmed föreslås att de myndigheter med fredsuppgifter, vilka redan nu har att ombesörja viss beredskapsplanläggning, bibehålls härvid samt vidare att vissa riksnämnden nu åvilande uppgifter [sic] överföres till myndigheter med särskild fackkunskap på området [...].

Så långt möjligt ansåg alltså utredningen att det direkta ansvaret för de ekonomiska försvarsförberedelserna borde vara decentraliserat i meningen att redan befintliga myndigheter fortsatt skulle ansvara för beredskapsförberedelserna inom sina respektive områden. En sådan decentralisering bedömdes skapa ”de bästa garantierna för att den sakkunskap och de insikter, som förvärvats av de på området ifråga fredsmässigt sysselsatta myndigheterna, kommer beredskapsplanläggningen till godo.”¹⁴⁴ Dessutom antogs att omställningen till en krigsorganisation skulle underlättas då den personal som därmed skulle tas i anspråk om denna ”redan under fredstid blivit nära förtrogen med beredskapsplanläggningen.”¹⁴⁵

Likväl föreslogs Riksnämnden behålla flera av sina tidigare uppgifter:¹⁴⁶

Riksnämnden åter avses skola bibehålla sin ställning såsom centralorgan med särskilda uppgifter av långsiktsplanerande och samordnande karaktär. Den skall därutöver svara för planläggningen på ett antal särskilt angivna områden av väsentlig betydelse, där en decentralisering av olika skäl ej kan ifrågakomma. På riksnämnden får även ansvaret vila för sådan ekonomisk beredskapsplanläggning, vilken ej kan på förhand förutses eller beträffande vilken icke uttryckligen angivits att annan myndighet skall svara därför.

¹³⁹ Ibid. s. 67.

¹⁴⁰ Ibid. s. 67.

¹⁴¹ Ibid. s. 67.

¹⁴² Ibid. s. 67.

¹⁴³ Ibid. s. 118.

¹⁴⁴ Ibid. s. 78.

¹⁴⁵ Ibid. s. 78.

¹⁴⁶ Ibid. s. 118.

Utredningen ansåg alltså att Riksnämnden – förutom att behålla sin ställning som centralorgan och därmed ombesörja sådan beredskapsplanläggning som inte andra myndigheter svarade för – även skulle behålla vissa andra uppgifter. Efter en genomgång av Riksnämndens planeringsuppgifter föreslogs närmare bestämt uppgifter som ”allmän varuplanering, planering av industri och handel, bränsleplanering samt undanförselplanering” ligga kvar hos nämnden.¹⁴⁷ Detsamma ansågs gälla nämndens ”beredskapslagrande uppgifter”, vilka bedömdes nära ansluta sig till detta planeringsarbete.”¹⁴⁸

Som stöd för sin uppfattning att Riksnämnden borde behålla dessa uppgifter åberopade utredningen flera skäl. Bland annat ansågs arbetsuppgifterna i fråga hänföra sig till ”den allmänna beredskapen på varuförsörjningsområdet” och ha ”ett nära inbördes samband.”¹⁴⁹ Det sågs därför som naturligt att planeringen ombesörjdes av ett centralt organ inom den ekonomiska försvarsberedskapen. Men inte heller bedömdes det finnas någon annan myndighet som på grund av sin ”fredsmässiga verksamhet” var lämpad att överta uppgifterna.¹⁵⁰ Likartade synpunkter ansågs kunna anläggas även gällande beredskapslagringen.¹⁵¹

De uppgifter som i utredningen ansågs kunna decentraliseras rörde närmare bestämt ”vissa uppgifter av mindre omfattning” samt, enligt nedan, planeringen på transportområdet. Med nämnda uppgifter av mindre omfattning åsyftades bland annat försäkrings-, bank- och penningväsendet. Rådande regler för dessa uppgifter uppfattades vara ”närmast ägnade att skapa oklarhet” om vem som ansvarade för deras beredskapsplanläggning, varför utredningen föreslog att de istället skulle anknytas till de myndigheter ”som genom sin fredsmässiga verksamhet besitter den särskilda sakkunskapen.”¹⁵²

Dessutom menade utredningen att Riksnämndens uppgifter på transportområdet borde decentraliseras till andra myndigheter. Utredningen delade härvidlag in planläggningen dels beroende på om den avsåg transportreglering eller –ledning, dels beroende på vilket transportslag som avsågs:¹⁵³

Vid sina överväganden härutinnan har utredningen skilt mellan å ena sidan den planläggning, som avser transportreglering (de totala transportresursernas fördelning på olika transportbehov), och å andra sidan den planläggning, som avser transportledning (det tekniska genomförandet av transporterna).

Vad gäller transportledningen hade Riksnämnden dittills ansvarat för planläggningen för landsvägs- och sjötransporterna, men inte för övriga transportslag. An-

¹⁴⁷ Ibid. s. 120.

¹⁴⁸ Ibid. s. 120.

¹⁴⁹ Ibid. s. 80.

¹⁵⁰ Ibid. s. 80.

¹⁵¹ Ibid. s. 80.

¹⁵² Ibid. s. 121.

¹⁵³ Ibid. s. 121.

svaret för att planlägga järnvägstrafiken och luftfarten hade i enlighet med decentraliseringsprincipen ålagts Järnvägs- respektive Luftfartsstyrelsen. I syfte att ”uppnå fördelarna med en mera konsekvent tillämpning av decentraliseringsprincipen” föreslog dock utredningen att även ansvaret för att planlägga landsvägs- och sjötransporterna skulle föras över till andra myndigheter, nämligen Statens biltrafiknämnd och Sjöfartsstyrelsen.¹⁵⁴

Angående transportregleringen bedömdes planläggningen ännu inte ha kommit till stånd trots frågans angelägenhetsgrad. Utredningen underströk vikten av att en sådan planläggning så snart som möjligt genomfördes. Från utredningen:¹⁵⁵

Vad angår transportregleringen gäller enligt ett av Kungl. Maj:t år 1951 meddelat beslut, att utgångspunkten för planläggningen av det civila transportväsendet under krig eller krigsfara skall vara, att riksnämnden blir central trafikregleringsmyndighet i krig. Någon egentlig planläggning på området för civil transportreglering i krig kan dock icke sägas ha kommit till stånd. Utredningen har i betänkandet med skärpa understrukit angelägenheten av att en sådan planläggning snarast genomföres. Denna måste omfatta alla transportbehov och alla slag av transportmedel samt ske i samverkan med olika myndigheter, såväl de som i krig behöver transportmedel för olika ändamål som de vilka i krig skall tillhandahålla dessa medel.

För att faktiskt komma till stånd med denna planläggning föreslogs i utredningen inrättandet av en särskild kommitté – Centrala civila transportkommittén – och att den transportreglerande uppgiften skulle decentraliseras till densamma:¹⁵⁶

Utredningen har funnit det i ett inledande skede ofrånkomligt med ett särskilt organ, som får till uppgift att i central instans draga upp riktlinjerna för den transportreglerande verksamheten. [...] I uppdraget åt organet – som förslagsvis erhåller benämningen centrala civila transportkommittén (CCT) – bör även ingå att överväga huruvida på längre sikt den ifrågavarande uppgiften kan fastare anknytas till någon central myndighet och i så fall vilken.

Samtidigt ansåg utredningen att decentraliseringslinjens uppdelning av planeringsansvaret krävde en samordning av myndigheternas beredskapsinsatser. Som framgår ovan sökte statsmakterna tidigare säkra samordningen genom inte bara föreskrifter om samråd i berörda myndigheters instruktioner utan även en befogenhet hos Riksnämnden att meddela bindande anvisningar. Utredningen motsatte sig dock en sådan direktivrätt. Från utredningen:¹⁵⁷

Den angivna ordningen med en uppdelning av planeringsansvaret på olika myndigheter förutsätter en samordning av dessas beredskapsinsatser såväl inbördes som i förhållande till beredskapsplanläggning inom andra delar av totalförsvaret. F.n. har man sökt säkra en sådan samordning genom att i riksnämndens egen och andra myndigheters instruktioner intaga föreskrifter om samråd, vidare genom att i instruktionen för riksnämnden åt denna inrymma befogenhet att meddela andra myndigheter bindande anvisningar. Sistnämnda anordning har utredningen funnit i praktiken föga ändamålsenlig. Vad angår det förutsatta – i och för sig

¹⁵⁴ Ibid. s. 121.

¹⁵⁵ Ibid. s. 121-122.

¹⁵⁶ Ibid. s. 122.

¹⁵⁷ Ibid. s. 118-119.

normala samrådsförfarandet har utredningen väl kunnat konstatera att åtskilliga samordningsproblem kunnat lösas på denna väg. Det har emellertid icke i sin nuvarande mera lösliga form erbjudit tillräckliga garantier för en kontinuerligt verkande effektiv samordning.

Framförallt ansåg utredningen att det rent principiellt var mindre tilltalande med en lösning som byggde på att en myndighet skulle lämna föreskrifter till en ”sidoordnad sådan [...] om vad på den ankommer eller hur den skall lösa sina uppgifter.”¹⁵⁸ Detta förfarande bedömdes vara ”mindre väl förenligt med den hävdvunna uppfattningen om de centrala verkens och myndigheternas ställning såsom självständigt verksamma och för sina åtgöranden ansvariga organ.”¹⁵⁹ Inte heller möjligheten att i förekommande fall bringa frågan under Kongl. Maj:ts (alltså regeringens) prövning ansågs undkomma denna invändning utan istället närmast utgöra ”belägg för att systemet med anvisningar redan från början bedömts såsom icke invändningsfritt.”¹⁶⁰

Den avgörande svagheten med systemet med bindande anvisningar ansågs dock vara att möjligheten att tillgripa formliga anvisningar faktiskt inte utnyttjades när samstämmighet inte kom till stånd, vilket för övrigt antogs bero just på att det skulle strida mot ”vedertagna former för en myndighets sätt att agera gentemot en annan [...]”.¹⁶¹ Det ovanstående bedömdes även hänga samman med en oklarhet gällande ansvarsfördelningen för beredskapsplaneringen, ”nämligen oklarheten i fråga om fördelningen av det både formella och reella ansvaret för beredskapsplaneringen” särskilt som Riksnämnden enligt sin instruktion skulle leda, övervaka och samordna försvarsberedelserna på det ekonomiska området.¹⁶²

Utredningen övervägde olika åtgärder för att uppnå de bästa garantierna för en genomförd samordning. Som utgångspunkt förutsattes att decentraliseringslinjen skulle bibehållas, att ordningen med direktivrätt skulle avskaffas och att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna för beredskapsplaneringen klarlades.¹⁶³ För att åstadkomma samordningen föreslogs att en särskild chefsnämnd skulle inrättas. Från utredningen:¹⁶⁴

För att skapa bättre betingelser för en sådan samordning har utredningen efter ingående överväganden ansett sig böra förorda inrättandet av en ”chefs-nämnd”, innefattande en representation för de beredskapsplanerande myndigheterna och med uppgift att till gemensamma överläggningar upptaga beredskapsfrågor, som är av kontroversiell karaktär eller som med hänsyn till sin särskilda vikt eller omfattning bör avhandlas inom delegationen.

Med hänvisning till att samordningsfrågorna utgjorde ett ”odelbart helt” menade utredningen att den föreslagna chefsnämndens uppgift inte borde begränsas till

¹⁵⁸ Ibid. s. 69.

¹⁵⁹ Ibid. s. 69.

¹⁶⁰ Ibid. s. 69.

¹⁶¹ Ibid. s. 70.

¹⁶² Ibid. s. 70.

¹⁶³ Ibid. s. 72.

¹⁶⁴ Ibid. s. 119.

bara det ekonomiska beredskapsfältet utan avse ”hela det civila beredskapsområdet.”¹⁶⁵ Närmare bestämt föreslogs chefsnämndens uppgift vara att ”verka för samordning genom samråd” men utan någon befogenhet att fatta beslut.¹⁶⁶ En sådan beslutanderätt skulle nämligen – i likhet med Riksnämndens befogenhet att meddela bindande anvisningar – strida mot principen om verkens självständiga ställning. Från utredningen:¹⁶⁷

Det framgår av det förut sagda, att delegationen inte bör tilläggas beslutanderätt, något som för övrigt skulle vara oförenligt med de olika verkens självständiga ställning. Beslutfattningen [sic] ankommer helt på vederbörande enskilda myndighet. Överläggningarnas ändamål är uteslutande att skapa förutsättningar för en gemensam grundsyn och ett samordnat handlingsprogram. Då överläggningarna lett fram till ett sådant resultat i viss fråga, måste härav dock följa, att vederbörande i berört hänseende har att känna sig bunden. Skulle av någon anledning verkschef sedermera finna, att han icke kan fullfölja sitt planeringsarbete i enlighet med vad som överenskommits, bör det åligga honom att anmäla frågan till ny diskussion inom delegationen.

Utredningen föreslog att i chefsnämnden i första hand skulle vara representerade ”myndigheter och organ med mera centrala uppgifter inom det civila beredskapsområdet.”¹⁶⁸ Dock föreslogs även chefer ”för andra myndigheter med uppgifter inom det berörda beredskapsområdet” kunna adjungeras. Även företrädare för närings- och intresseorganisationer skulle kunna beredas tillfälle att närvara.¹⁶⁹ En sådan nämnd inrättades också år 1962, med namnet Totalförsvarets chefsnämnd (till skillnad från utredningens förslag om Delegationen för civila försvarsberedskapsfrågor).¹⁷⁰

Enligt ovan ansåg utredningen att Riksnämnden borde behålla flera av sina uppgifter trots en vidareutvecklad decentraliseringslinje. Inte heller inrättandet av en samordnande chefsnämnd på övergripande nivå bedömdes medföra någon principiell förändring för myndigheten i dess ställning som centralorgan eftersom med denna ställning ”fortfarande [följer] skyldighet att följa upp beredskapsverksamheten, taga initiativ där så är påkallat, vid behov stå till de beredskapsplanerande myndigheternas förfogande för samråd” och mer allmänt ”verka för samordning såväl inom det ekonomiska försvaret som i dettas förhållande till andra totalförsvarsgrenar.”¹⁷¹

Förutom ett inrättande av chefsnämnden ansåg dock utredningen att samordningen krävde även andra åtgärder. Eftersom inrättandet av en samordnande chefsnämnd antogs skapa förutsättningar för en naturligare ansvarsfördelning föreslogs att ”föreskriften i Riksnämndens instruktion om ’att leda, övervaka och samordna’ om-

¹⁶⁵ Ibid. s. 119.

¹⁶⁶ Ibid. s. 120.

¹⁶⁷ Ibid. s. 74.

¹⁶⁸ Ibid. s. 119.

¹⁶⁹ Ibid. s. 119.

¹⁷⁰ SFS 1962:536.

¹⁷¹ Hedborg, Gustaf 1960. s. 120.

redigeras” och att vad som stadgades i samma instruktion om ”nämndens meddelande av förpliktande anvisningar” skulle utgå.¹⁷² Dessutom föreslog utredningen att de enskilda verkens och myndigheternas ansvar för beredskapsplaneringen i ökad omfattning borde anges i deras instruktioner.¹⁷³

3.1.2 Organisation

Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap hade inrättats med en styrelse bestående av en generaldirektör, som även var ordförande densamma, samt fyra andra ledamöter förordnade av Kungl. Maj:t. Inga ledamötskap var självskrivna, såtillvida att ingen myndighet eller organisation garanterades representation i nämndens styrelse. Riksnämnden var därmed inte som den år 1928 inrättade Rikskommission uppbyggd som en representation av andra myndigheter och organisationer. Skälet var att man istället ville knyta personer som kunde förväntas ha håg och fallenhet för planeringsverksamheten till myndigheten, och vars meriter bestod i att de särskilt inom näringslivet men också på olika samhällsliga områden visat sig vara allmänt kunniga, omdömesgilla och initiativrika. Med andra ord eftersträvades för Riksnämnden en ordning som mindre byggde på representation av sårntressen. Den utredning som här står i fokus, som avlade sitt betänkande 1960 och som låg till grund för Riksnämndens efterträdare Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, avstod från att framföra ändringsförslag gällande denna ”centralorganets grundstruktur” men framförde likväl ”några synpunkter i sammanhanget.”¹⁷⁴

Utredningen fann Riksnämndens dåvarande struktur som tveksam, bland annat på grund av den angivna målsättningen för nämndens rekrytering, som betonade vikten av ”insikter i näringslivets förhållanden [...]”.¹⁷⁵ Utöver sådana insikter menade utredningen att beredskapsplaneringen krävde andra färdigheter, såsom ”en betydande administrativ förfarenhet” och ”god förtrogenhet” med formerna för samråd och samarbete både mellan centrala myndigheter och mellan dessa centrala myndigheter och regionala respektive lokala organ.¹⁷⁶ Erfarenhet och förtrogenhet med denna typ av samordningsuppgifter i staten ansågs vara nödvändig eftersom en av myndighetens mest betydelsefulla uppgifter var ”att följa övriga beredskapsvårdande myndigheters planlägningsarbete och bära ett särskilt ansvar för samordningen över hela fältet.”¹⁷⁷ Därmed bedömdes det inte räcka med ”blott insikter i samhällsliga frågor i allmänhet [...]”.¹⁷⁸ För övrigt antogs nämndens

¹⁷² Ibid. s. 77.

¹⁷³ Ibid. s. 77.

¹⁷⁴ Ibid. s. 94-95.

¹⁷⁵ Ibid. s. 95.

¹⁷⁶ Ibid. s. 95.

¹⁷⁷ Ibid. s. 95.

¹⁷⁸ Ibid. s. 95.

behov av erfarenheter och insikter i näringslivets förhållanden kunna tillföras i annan ordning, exempelvis redan vid personalrekryteringen.¹⁷⁹

Även om inga förslag till ändringar av myndighetens grundstruktur framfördes i utredningen framhölls likväl att densamma inte var invändningsfri varför utredningen ville ”anmäla frågan härom för statsmakternas uppmärksamhet.”¹⁸⁰ Förutom det ovanstående framfördes även annan kritik mot strukturen, bland annat att konstruktionen med en nämndsledning inte bara var tungrodd och behövde anlitas även vid frågor som inte egentligen krävde sådan handläggning, medan generaldirektören själv i praktiken beslutade i mer kvalificerade ärenden, utan dessutom att nämnsledamöterna i motsats till vad som avsetts faktiskt inte tog någon aktiv del i myndighetens omedelbara arbete då deras insatser ”i huvudsak hänfört sig till deltagandet i utlysta sammanträden [...]”.¹⁸¹

Däremot framförde utredningen förslag gällande myndighetens interna organisation. Enligt sin instruktion var Riksnämnden indelad i ett antal avdelningar, nämligen allmänna avdelningen, särskilda planeringsavdelningen och affärsavdelningen. Vid nämndens tillkomst hade antagits att en indelning i avdelningar bäst skulle tillgodose kraven på rörlighet och effektivitet i arbetet.¹⁸² Utredningen föreslog emellertid en ny intern organisation med byråer istället för avdelningar som bättre än den dåvarande avdelningsorganisationen förväntades kunna tillgodose ”kravet på en rationell organisatorisk uppdelning av arbetsuppgifterna” och som skapade förutsättningar för en ”rimligare ansvarsfördelning inom nämnden.”¹⁸³ Avdelningsorganisationen föreslogs därför ersättas med en byråorganisation.¹⁸⁴ Från utredningen:¹⁸⁵

Utredningen har vid sina överväganden kommit till uppfattningen, att den avdelningsorganisation, som riksnämndens hittillsvarande instruktion förutsätter men som i praktiken successivt vittrat ner, bör ersättas med en smidigare byråorganisation. Inom ramen för en sådan föreslås riksnämndens arbetsuppgifter fördelade på fem byråer, nämligen en allmän planeringsbyrå, en industri- och varuplaneringsbyrå, en bränsleplaneringsbyrå, en affärsbyrå samt en kanslibyrå.

Genom denna byråindelning ville utredningen skilja de ”allmänt utredande och planerande” uppgifterna från de ”juridiskt administrativa göromålen”.¹⁸⁶ Tidigare hade nämligen både ”omfattande” och ”olikartade arbetsuppgifter” sammanförts inom riksnämndens allmänna avdelning, med följden att en enligt utredningens mening för tung arbetsbörda och ett för stort ansvar hade åvilat kanslichefen. Som en följd av detta hade det uppstått fördröjningar i handläggningen av vissa ärenden

¹⁷⁹ Ibid. s. 95.

¹⁸⁰ Ibid. s. 96-97.

¹⁸¹ Ibid. s. 96.

¹⁸² Ibid. s. 97.

¹⁸³ Ibid. s. 122.

¹⁸⁴ Ibid. s. 122.

¹⁸⁵ Ibid. s. 122-123.

¹⁸⁶ Ibid. s. 100.

liksom att ”verksamheten på samordningsplanet inte hunnit bedrivas i avsedd omfattning.”¹⁸⁷ Detta hade även varit ”till olägenhet” för andra myndigheters beredningsplanläggning.¹⁸⁸

Enligt utredningen var det ”ofrånkomligt” att undanröja dessa olägenheter genom en förbättring av organisationen, särskilt som nackdelarna antogs kunna bli än mer markerade i framtiden.¹⁸⁹ Genom en byråorganisation bedömdes det bli möjligt att skilja mellan de allmänt utredande och planerande göromålen från de juridiskt administrativa. En farhåga var också att dessa uppgifter utan en byråorganisation skulle åsidosättas av mer aktuella och konkreta göromål. Byråsystemet bedömdes också ha den fördelen att det skulle möjliggöra ”en smidigare handläggning genom ökade möjligheter till decentralisering av befogenheter till de tjänstemän som närmast har ansvaret för ärendenas beredning.”¹⁹⁰

Sammantaget föreslog utredningen att arbetsuppgifterna inom Riksnämnden skulle fördelas på fem olika byråer, ”nämligen en allmän planeringsbyrå, en industri- och varuplaneringsbyrå, en bränsleplaneringsbyrå, en affärsbyrå samt en kanslibyrå.”¹⁹¹ Den allmänna planeringsbyrån föreslogs få karaktären av ett stabssorgan och skulle som sådan vara befriad från rutinmässigt arbete.¹⁹²

Allmänna planeringsbyrån – som har sin motsvarighet inom exempelvis civilförsvarsstyrelsen och försvarsstaben – avses få karaktären av ett stabssorgan med allmänt samordnande och långsiktsplanerande uppgifter. Byrån, som i princip skall vara befriad från arbete av mera rutinmässig art, bör sålunda främst ha till uppgift att verka för samordning av de olika beredskapsvårdande myndigheternas planläggning, att mera långsiktigt överväga beredskapsplaneringens allmänna uppläggning och inriktning, att angripa nya problemställningar och vid behov initiera verksamhet på tidigare förbisedda eller genom utvecklingen i olika hänseenden nytillkomna områden etc.

Industri- och varuplaneringsbyrån föreslogs ”svara för den beredskapsplanering av främst industri och handel, som nämnden har att svara för, samt den allmänna varuplanering som ligger till grund härför.”¹⁹³ Inom bränsleplaneringsbyrån skulle de beredskapsuppgifter handläggas som åvilade Riksnämnden främst på bränsleförsörjningens område och som innefattade ”behovsbedömningar och planering av olika åtgärder för behovens tillgodoseende”.¹⁹⁴

Riksnämndens lagringsuppgift, som enligt utredningen allmänt bestod i ”uppköp, lagring och försäljning av varor samt anskaffande av lagringsutrymmen”, skulle

¹⁸⁷ Ibid. s. 99.

¹⁸⁸ Ibid. s. 99.

¹⁸⁹ Ibid. s. 99-100.

¹⁹⁰ Ibid. s. 100.

¹⁹¹ Ibid. s. 123.

¹⁹² Ibid. s. 123.

¹⁹³ Ibid. s. 123.

¹⁹⁴ Ibid. s. 123.

handhas av affärsbyrån.¹⁹⁵ Slutligen förslags till kanslibyrån hänförs beredskapsärenden av ”juridiskt administrativ karaktär (författningsberedskap, upprättandet av organisationsplaner för olika kristidsmyndigheter etc.)”.¹⁹⁶ Kanslibyrån skulle också vara ett allmänt rådgivande organ i dessa frågor.¹⁹⁷

Utredningen bedömde att byråorganisationen med dess personal, i enlighet med vad som angavs i utredningsdirektiven, skulle hålla sig inom dåvarande kostnadsram.¹⁹⁸ Med andra ord föreslogs inte någon ny finansieringsform för myndigheten. Utgångspunkten var alltså att det skulle ske genom anslag.

3.2 Överstyrelsens instruktion

Enligt ovan framförde utredningen i 1960 års betänkande endast några synpunkter gällande Riksnämndens organisation, men ville inte ta ställning i fråga om dess grundstruktur. Som framgår av det nedanstående ändrades sedermera denna organisation genom att Riksnämnden övergick till att bli en ny myndighet – Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (genom SFS 1961:536).

Överstyrelsens första instruktion (SFS 1961:536) ersattes år 1965 av en ny instruktion (SFS 1965:659). Den senare instruktionen var – med flera ändringar – gällande fram till den omfattande omorganisering som myndigheten genomgick under 1970-talet och som tilldelas ett eget kapitel i denna rapport. Det verkar som att myndighetens instruktion ändrades senast år 1971 (genom SFS 1971:234), men som framgår av nästa avsnitt om tiden fram till den omorganiserade Överstyrelsen (år 1978) genomgick myndigheten flera förändringar fram till dess, dock som det förefaller utan att dessa stadgades i instruktionen som sådan.

Mycket var gemensamt för Överstyrelsens båda instruktioner (SFS 1961:536 och SFS 1965:659), även om ändringarna av den senare över tid gjorde skillnaderna mer framträdande. En väsentlig förändring bestod i att myndigheten enligt sin första instruktion, jämte sina andra uppgifter, skulle ”i erforderlig utsträckning utarbeta och för Kungl. Maj:t framlägga förslag till allmänna författningar, med stöd av vilka regleringsåtgärder som ovan i denna paragraf sägs kunna vidtagas” (med regleringsåtgärderna avsågs produktions- och konsumtionsplaner).¹⁹⁹ Denna uppgift återfanns inte i någon version av den senare instruktionen.

En annan skillnad bestod i styrelsens sammansättning. Enligt den första instruktionen skulle styrelsen bestå av ”en generaldirektör och chef, tillika ordförande, fyra byråchefer samt det antal övriga ledamöter, dock minst fyra, som Kungl. Maj:t

¹⁹⁵ Ibid. s. 123.

¹⁹⁶ Ibid. s. 123.

¹⁹⁷ Ibid. s. 123.

¹⁹⁸ Ibid. s. 116-117.

¹⁹⁹ SFS 1961:536. 4 §.

bestämmer.”²⁰⁰ Den andra instruktionen stadgade emellertid (sedan en ändring infördes genom SFS 1967:167) att ledamöter av styrelsen skulle vara ”en generaldirektör, som är styrelsens ordförande, och minst sex andra ledamöter som Kungl. Maj:t utser särskilt.”²⁰¹ Med andra ord tappade byråcheferna sitt självskrivna ledamotskap och regeringen stärkte sitt inflytande över styrelsen.

Slutligen genomgick även Överstyrelsens interna organisation förändringar mellan instruktionerna. Den första instruktionen angav att fyra byråer skulle finnas inom myndigheten, utöver en allmän planeringssektion, nämligen ”administrativa byrå, industri- och varubyrå, bränslebyrå och affärsbyrå.”²⁰² Enligt den andra instruktionen (i och med en ändring infördes genom SFS 1967:167 och SFS 1971:234) skulle inom myndigheten finnas en avdelning som omfattade ”en utredningsbyrå och en varubyrå” samt därutöver ”en administrativ byrå, en affärsbyrå och en bränslebyrå” förutom en informationssektion.²⁰³ Det framstår som att bränslebyrån tidvis försvann för att sedan komma tillbaka mellan dessa förändringar (se nästa avsnitt).

Nedan sammanfattas relevanta delar av den senast ändrade versionen av Överstyrelsens instruktion från år 1965.

3.2.1 Uppgifter

Överstyrelsen var enligt sin instruktion ”central förvaltningsmyndighet för den ekonomiska försvarsberedskapen” med uppgift att ”samordna landets försvarsförberedelser på det ekonomiska området för att vid krig eller under utomordentliga, av krig eller krigsfara föranledda förhållanden det totala försvarets behov av förnödenheter må kunna tillgodoseas.”²⁰⁴ I den mån det inte ankom på andra myndigheter skulle Överstyrelsen även själv ombesörja att åtgärder vidtogs i detta syfte.²⁰⁵ Enligt särskilda bestämmelser skulle styrelsen dessutom fullgöra uppgifter i fråga om ”undanförsel och förstöring.”²⁰⁶

Härutöver ålåg följande uppgifter överstyrelsen:²⁰⁷

Det åligger styrelsen

att skaffa sig kännedom om landets näringsliv och om dess tillgång på bränsle, kraft, råvaror och andra förnödenheter samt om andra förhållanden av betydelse för den ekonomiska försvarsberedskapen,

²⁰⁰ Ibid. 9 §.

²⁰¹ SFS 1965:659. 8 §.

²⁰² SFS 1961:536. 10 §.

²⁰³ SFS 1965:659. 9 §.

²⁰⁴ Ibid. 2 §.

²⁰⁵ Ibid. 2 §.

²⁰⁶ Ibid. 2 §.

²⁰⁷ Ibid. 3 §.

att följa utvecklingen inom det totala försvarets olika grenar och främja samordningen mellan det ekonomiska försvaret och övriga grenar,

att inom det ekonomiska beredskapsområdet hålla sig underrättad om planeringsarbetets fortgång och tillhandahålla andra beredskapsplanerande myndigheter underlag för planeringen.

Även följande uppgifter ålåg Överstyrelsen i den mån de inte ankom på andra myndigheter:²⁰⁸

I den mån det ej ankommer på annan myndighet, åligger det styrelsen vidare

att utforma allmänna riktlinjer för statliga åtgärder på det ekonomiska området under förhållanden, som avses i 2 § första stycket [krig och av krig eller krigsfara föranledda utomordentliga förhållanden] samt för viktigare försörjningsområden utarbeta de produktions- och konsumtionsplaner som kunna ligga till grund för regleringen av försörjningen under sådana förhållanden,

att upprätta planer för lagring av vara som det med hänsyn till det totala försvaret är angeläget att ha tillgång på inom landet vid krig eller avspärning i varutillförseln samt att handha frågor om statens inköp och lagerhållning av sådan vara,

att vidtaga åtgärder för att så långt möjligt säkerställa erforderlig produktion under krig eller avspärning i varutillförseln av särskilt viktiga varor, beträffande vilka försörjningen icke bör tryggas genom lagerhållning,

att upprätta organisationsplaner för de särskilda förvaltningsorgan som behövas under förhållanden som avses i 2 § första stycket [krig och av krig eller krigsfara föranledda utomordentliga förhållanden],

att följa och främja sådan forskning som är av betydelse för landets ekonomiska försvarsberedskap.

Överstyrelsen kunde träffa uppgörelser med både myndigheter och enskilda om ”köp, försäljning, lagring, förädling eller omsättning av varor, upplåtande eller förhyrande av lagringsutrymmen samt själv låta uppföra lagerlokaler och lagra varor.”²⁰⁹ Verksamheten skulle bedrivas enligt affärsmässiga grunder så långt möjligt utan att beredskapens effektivitet eftersattes. Åtgärder av ”större ekonomisk eller principiell betydelse” skulle dock först underställas Kungl. Maj:t.²¹⁰ I sitt arbete skulle Överstyrelsen eftersträva att så långt möjligt nedbringa kostnaderna för försvarsförberedelserna, dock utan att deras effektivitet eftersattes, och därvid träda i förbindelse med både civila och militära myndigheter liksom med både allmänna och enskilda institutioner, sammanslutningar och företag ”för att åvägbringa deras medverkan och nära samarbete vid planläggningen av landets ekonomiska försvarsberedskap.”²¹¹

²⁰⁸ Ibid. 4 §.

²⁰⁹ Ibid. 5 §.

²¹⁰ Ibid. 5 §.

²¹¹ Ibid. 6 §.

3.2.2 Organisation

Enligt instruktionen skulle följande personer ingå i myndighetens styrelse (dess högsta ledning): generaldirektören som även var styrelsens ordförande och därutöver sex andra ledamöter särskilt utsedda av Kungl. Maj:t. Även generaldirektören skulle förordnas av Kungl. Maj:t.²¹² Styrelsen skulle i plenum avgöra ärenden om viktigare författningsfrågor, och ”viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter” med mera.²¹³

Inom Överstyrelsen skulle finnas en avdelning som omfattade en utrednings- respektive varubyrå, samt därutöver en administrativ byrå, en affärsbyrå och en bränslebyrå liksom en informationssektion.²¹⁴

Till Överstyrelsen skulle även vara knutet ett särskilt råd för ekonomisk försvarsberedskap ”med uppgift att verka för samordning av landets ekonomiska försvarsberedskap.”²¹⁵ Rådet skulle sammanträda så ofta som det påkallades av förhållandena eller när det begärdes av en ledamot och bestå av Överstyrelsens generaldirektör, som också var dess ordförande, samt ”cheferna för försvarsstaben, civilförsvarsstyrelsen, statens jordbruksnämnd och arbetsmarknadsstyrelsen samt ordföranden i transportnämnden [tidigare centrala civila transportkommittén].”²¹⁶ Även andra centrala myndigheter som fullgjorde särskilda beredskapsuppgifter på det ekonomiska försvarets område skulle beredas tillfälle att delta i rådet vid behandling av ärenden som berörde deras ämbetsområden.²¹⁷

²¹² Ibid. 8, 23 §.

²¹³ Andra ärenden som skulle avgöras i plenum var frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse, frågor om tillsättning av vissa tjänster, frågor om disciplinstraff eller avstängning från tjänsten och dylikt, samt andra frågor som generaldirektören beslutade att hänskjuta till plenum. (Ibid. 12 §.)

²¹⁴ Ibid. 9 §.

²¹⁵ Ibid. 11 §.

²¹⁶ Ibid. 11 §.

²¹⁷ Ibid. 11 §.

3.3 Tiden fram till den omorganiserade Överstyrelsen

Under 1960-talet inträffade en rad omvärldsförändringar som föranledde olika förändringar av Överstyrelsens organisation och verksamhet, som till del redan har beskrivits ovan.²¹⁸ Frågan om hur Överstyrelsen skulle vara organiserad vid kriser och krig skulle komma att utredas på nytt och myndigheten engagerades samtidigt i en försöksverksamhet med långtidsplanering och programbudgetering. I samband med införandet av ny informationsteknik (så kallad ADB-teknik, automatisk databehandling) justerades dessutom myndighetens framtida organisation.

3.3.1 1960-talet

Efter en framställning från Överstyrelsen år 1965 undersökte Statskontoret lämpligheten att införa ADB-teknik. Syftet var att rationalisera myndighetens registerhantering och redovisning. Statskontoret konstaterade då att det förelåg ett behov av att förändra myndighetens organisation för att den skulle kunna tillgodogöra sig ADB-teknikens effektivitetshöjning.²¹⁹ Enligt den organisation som därpå fastställdes år 1967 (genom SFS 1967:167) skulle myndigheten vara indelad i fem byråer, nämligen en administrativ byrå, en utredningsbyrå (för prognos- och utvecklingsverksamhet samt för företags- och varuregistret), en varubyrå (för bland annat produktions- och handelsplanläggning), en affärsbyrå (för förrådshållning samt för inköp och försäljning av varor, inklusive bränslen och drivmedel) samt därutöver en informationssektion (som förutom informationsaktiviteter och utbildning även ansvarade för viss extern samordning).²²⁰ Två år senare, 1969, återinrättades bränslebyrån vid Överstyrelsen (den bränslebyrå som fanns tidigare upphörde i och med ovan nämnda organisatoriska förändringar). Bakgrunden var återigen ett förslag från Statskontoret, som fann det lämpligt att sammanföra Överstyrelsens uppgifter beträffande energiförsörjningen. Bränslebyrån övertog således uppgifter från både utrednings- och affärsbyråerna och samma år fördes även utrednings- och varubyråerna samman till en planeringsavdelning.²²¹

År 1969 ändrades även Överstyrelsens namn. Sedan det första världskriget hade uttrycket ”ekonomisk försvarsberedskap” (eller ”krigsberedskap”) använts som ett samlingsbegrepp för statens förberedelser inför krig och krigsfara på försörjningsberedskapens område. Termen ingick därför också i myndigheternas respektive namn, det vill säga i Rikskommissionens (inrättad år 1928), Riksnämndens (1947)

²¹⁸ För en idéhistorisk kontext till utvecklingen av den svenska försörjningsberedskapen under det kalla kriget, se även Ingemarsdotter, Jenny & Eriksson, Camilla 2023.

²¹⁹ Statskontoret 1967.

²²⁰ Handelsdepartementet 1976. s. 54.

²²¹ Ibid. s. 56. Ätminstone är detta vad som sägs i här refererat betänkande. Det verkar dock som att nämnda förändringar kom till uttryck i Överstyrelsens instruktion först genom SFS 1971:234, då instruktionsändringarna genom SFS 1969:80 och SFS 1970:661 rörde andra paragrafer.

och Överstyrelsens (1962) namn. I en kungörelse från regeringen (SFS 1969:80) meddelades emellertid att Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap skulle byta namn till det kortare Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Bakgrunden till namnbytet framgår inte av kungörelsen som sådan men däremot av en artikel i tidskriften ”Det ekonomiska försvaret” från år 1976:²²²

I t.ex. ”Överstyrelsen för ekonomiskt försvar”, som förordades framför uttrycket ”försvarsberedskap” när ett namnbyte var aktuellt år 1969 är ordet ”försvar” helt på sin plats, eftersom det då täcker in såväl den militära som den civila betydelsen. I detta sammanhang kan nämnas att handelsministern på sin tid biträdde ÖEF:s förslag att namnet förkortades till Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Det är visserligen fortfarande ett långt namn men det bevarar intrycket av ämbetsverkets samordnande funktion (överstyrelse), verksamhetens inriktning mot näringsliv och försörjning (ekonomiskt) och att ÖEF är en gren av totalförsvaret (försvar).

Namnbytet motiverades alltså till del som en önskan om ett kortare namn för myndigheten. Begreppet försvar ansågs dessutom lämpligt eftersom det innefattade totalförsvaret som helhet. Överstyrelsen själv betonade i tidskriften att uttrycket ”försvar” här skulle förstås i sin vidaste bemärkelse och ”inte inskränkas till en snävare och mera militär betydelse, dvs försvar av det svenska territoriet.”²²³

Samma år, 1969, engagerades Överstyrelsen i utrednings- och försöksverksamhet med programbudgetering, som beskrivs närmare i nästa kapitel. Dessutom påbörjades detta år så kallade miljöstudier inom det ekonomiska försvaret, som syftade till att beskriva vilka situationer (miljöer) det ekonomiska försvaret måste kunna hantera. Detta fick till följd att ett provisoriskt sekretariat för studier och långsiktplanering år 1970 inrättades vid myndigheten, underställt chefen för planeringsavdelningen.²²⁴

3.3.2 1970-talet

Den internationella oljekrisen åren 1973-1974 innebar att Sverige tvingades införa ransoneringsåtgärder på bränslen och drivmedel. Som en följd av detta formulerades även en ny hotbild, den så kallade fredskrisen, som avsåg försörjningsstörningar utan att det samtidigt förelåg krig eller krigsfara.²²⁵ Mot denna bakgrund etablerades flera oljelagringsanläggningar i bergrum i Överstyrelsens regi.²²⁶ I samband med oljekrisen inrättades även en tillfällig bränslenämnd vid myndigheten med ansvar för oljeransonering samt en clearingnämnd med ekonomiska uppgifter. Nämnderna var administrativt knutna till Överstyrelsen men formellt direkt underställda regeringen.²²⁷

²²² Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1976.

²²³ Ibid.

²²⁴ Handelsdepartementet 1976. s. 56.

²²⁵ Genom Prop. 1975/76:152. s. 38.

²²⁶ Eriksson, Camilla & Ingemarsdotter, Jenny 2019.

²²⁷ Handelsdepartementet 1976. s. 57.

Med anledning av att oljekrisen fick allvarliga konsekvenser för den petrokemiska industrin i Sverige tillsattes dessutom ett särskilt kemiråd vid Överstyrelsen med både myndighets-, bransch- och arbetstagarrepresentanter. Rådet skulle bistå myndigheten i dess arbete med att nå överenskommelser om produktion och leveranser samt att förbereda regleringar på området, en uppgift som regeringen tilldelade Överstyrelsen år 1974. Härutöver inrättades även en kemisektion inom utredningsbyrån. I och med behovet av en förbättrad ransoneringsberedskap inom oljeområdet vid fredskriser beslutade regeringen år 1974 även att inrätta en bränsleregleringsenhet underställd generaldirektören vid Överstyrelsen. Enheten utförde även uppgifter kopplade till det internationella energiprogrammet.²²⁸

Vid sidan av oljefrågan var beklädnad vid denna tid ett aktuellt ämne. Mot bakgrund av ett betänkande från Försörjningsberedskapsutredningen tillfördes Överstyrelsen år 1972 en beklädnadssektion för allmän planläggning och samordning av offentliga inköp inordnad under utredningsbyrån (varubyrån tillfördes en motsvarande avtalssektion och inköpssektionen en arbetsgrupp för att omhänderta den ökade lagerhållningen). År 1975 inrättades även en samarbetsgrupp i form av ett beklädnadsråd vid Överstyrelsen för att behandla försörjningen med teko-varor och skor. Även beklädnadsrådet samlade representanter för både myndigheter, branscher och arbetstagare.²²⁹

Under 1970-talet initierades flera större utredningar om försörjningsberedskapen. För Överstyrelsens del skulle dock en ny utredning om myndighetens organisation få mest betydelse. I nästa kapitel redogörs för förslagen från den så kallade ÖEF-utredningen (Ds H 1976:4), som kom att leda till omfattande förändringar av Överstyrelsens verksamhet och organisation.

²²⁸ Ibid. s. 57-58.

²²⁹ Ibid. s. 57-58, 87.

4 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar

År 1975 tillsatte chefen för Handelsdepartementet en utredning med uppgift att ”göra en översyn av Överstyrelsens för ekonomiskt försvar organisation m m.”²³⁰ Utredningen leddes av ordföranden överdirektör Gösta Bruno. I avsnitten nedan sammanfattas relevanta delar av utredningens betänkande samt Överstyrelsens instruktion. I korthet kan sägas att den nya organisation som inrättades för Överstyrelsen för ekonomiskt försvar år 1978 syftade till att bättre stämma överens med den under 1970-talet införda indelningen av det ekonomiska försvaret i termer av program. Dessutom infördes en ny hotbild – den så kallade fredskrisen.

4.1 Utredning till grund för den omorganiserade Överstyrelsen

Utredningen skulle behandla ett flertal frågeställningar, som förutom Överstyrelsens inre organisation också rörde arbetsfördelningen mellan centralorganet och andra myndigheter liksom behovet av en särskild organisation vid fredskriser, avspärrnings- och krigsförhållanden. Från utredningen:²³¹

ÖEF-utredningens huvuduppgifter har varit att:

- pröva ansvars- och arbetsfördelningen mellan överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och statens industriverk (SIND) respektive kommerskollegium (KK) avseende det ekonomiska försvaret
- se över ÖEF:s organisation och därvid pröva olika alternativ för organisationsuppbyggnaden
- behandla organisationen för fredskriser inom det verksamhetsområde för vilket ÖEF har planeringsansvar, energiområdet dock undantaget
- behandla motsvarande organisationsfrågor – inklusive de på energiområdet – för avspärrnings- och krigsförhållanden.

4.1.1 Behov

Med hänvisning till då gällande målsättningar för det ekonomiska försvaret beskrev utredningen det som att det ekonomiska försvaret skulle ”trygga folkförsörjningen i dess vidaste bemärkelse vid olika typer av kriser.”²³² Vad gäller dessa kriser hade i de tidigare centralorganens instruktioner fastslagits att det ekonomiska försvaret avsåg förberedelser inför krig och krigsfara, samt andra utomordentliga förhållanden föranledda av dessa situationer. Som utredningen konstate-

²³⁰ Refererat i: Handelsdepartementet 1976. s. 3.

²³¹ Handelsdepartementet 1976. s. 13.

²³² Ibid. s. 42.

rade skulle emellertid det ekonomiska försvaret enligt regeringens anvisningar numera kunna lösa sina uppgifter i tre huvudtyper av miljöer, förutom avspärningar och krig även de så kallade fredskriserna.²³³

I sin beskrivning av fredskrisernas innebörd citerade utredningen en regeringsproposition med förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen (prop. 1975/76:152). Fredskriserna beskrevs således som ”lägen, då produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld”.²³⁴ Avspärningsläget beskrevs istället som situationer då utrikeshandeln hade upphört med anledning av krig i Sveriges närområde och landet helt eller delvis hänvisats till egna försörjningsresurser.²³⁵

Planeringen för anpassningen till miljöerna fredskriser, avspärning och krig skulle enligt gällande inriktning genomföras av myndigheterna inom det ekonomiska försvaret, men under medverkan av företag och branschorgan. Både myndigheter på central och regional nivå hade – vid sidan av kommuner – ett ansvar på området. I sammanhanget förklarade utredningen Överstyrelsens roll vara att samordna planeringen av försörjningsberedskapen och för att genomföra sådan planering som inte ingick i andra myndigheters uppgifter.²³⁶

4.1.2 Uppgifter

Utredningen beskrev det som en ”grundprincip” inom totalförsvaret att den myndighet som svarar för en verksamhet i fred också ska göra detsamma i en kris.²³⁷ Vidare konstaterades att drygt 15 myndigheter hade planeringsuppgifter inom det ekonomiska försvaret.²³⁸

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är i huvudsak baserad på principen att en myndighet, som svarar för en verksamhet i fred, också skall svara för denna verksamhet i en kris om verksamheten då behöver fortgå. Det ankommer därvid på respektive myndighet att svara för erforderliga planeringsförberedelser. Drygt 15 myndigheter har planeringsuppgifter avseende det ekonomiska försvaret. En viss del av planeringen handhas regionalt.

Gällande Överstyrelsens dåvarande uppgifter konstaterade utredningen att myndigheten var central förvaltningsmyndighet för det ekonomiska försvaret med ett antal huvuduppgifter:²³⁹

ÖEF är central förvaltningsmyndighet för det ekonomiska försvaret och har följande tre huvuduppgifter:

²³³ Ibid. s. 42.

²³⁴ Ibid. s. 42.

²³⁵ Ibid. s. 43.

²³⁶ Ibid. s. 44.

²³⁷ Ibid. s. 44.

²³⁸ Ibid. s. 14.

²³⁹ Ibid. s. 14.

- samordning av all planeringsverksamhet inom det ekonomiska försvaret
- planering på områden som inte åvilar andra myndigheter
- beredskapslagring.

Samordningen utfördes enligt utredningen bland annat genom att Överstyrelsen ledde och administrerade det ”särskilda system för långsiktig planering av det ekonomiska försvaret” som alla berörda planeringsmyndigheter deltog i – se mer nedan.²⁴⁰ Andra regelbundna samordningsaktiviteter inkluderade bland annat den årliga planeringen av länsstyrelsernas totalförsvarsinriktade verksamhet och den år 1976 tillagda uppgiften att samordna Sveriges energiberedskapsplanering.²⁴¹

Överstyrelsens egen beredskapsplanering beskrevs omfatta försörjningsviktiga varor på beklädnads-, kemi- och metallområdena, liksom bränslen, drivmedel och även viss tjänsteverksamhet. Även planläggning av företag, förberedelser för olika förbrukningsregleringar och samordning av den statliga upphandlingen ingick i Överstyrelsens ansvarsområde. En ”viktig och kostnadskrävande del” av myndighetens försvarsförberedelser var enligt utredningen beredskapslagringen av försörjningsviktiga varor.²⁴²

Mot bakgrund av ansvaret att vidta förberedelser för att möta fredskriser fick Överstyrelsen under 1970-talet nya arbetsuppgifter. Bland annat skulle myndigheten svara för en omfattande fredskrislagring av petrokemiska produkter och andra varor inom oljesektorn. Utredningen bedömde att planeringen för att möta fredskriser ställde andra och utökade krav på Överstyrelsen, jämfört med planeringen inför avspärrnings- och krigslägen, eftersom målsättningen vid förstnämnd typ av kris var att ”så långt möjligt upprätthålla sysselsättning, produktion och distribution och viktiga samhällsfunktioner som sjukvård, undervisning och kollektivtrafik.”²⁴³ Överstyrelsen skulle också samordna beredskapsplaneringen på energiområdet och även svara för vissa verkställighetsuppgifter vid kriser. Även andra omständigheter, som utvecklingen mot specialisering och stordrift inom näringslivet, ansågs medföra förändrade planeringsbetingelser för myndigheten.²⁴⁴

Med uttrycket fredskris avsåg alltså utredningen lägen där produktion och konsumtion inte kunde ”upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor” utan att det var en följd av krig eller krigsfara i Sveriges nära omvärld.²⁴⁵ Överstyrelsen hade redan 1969 framfört önskemål till regeringen om att en lageruppbyggnad borde ske även för sådana kriser. Bakgrunden till förslaget var dels att näringslivet hade blivit alltmer importberoende, dels att riskerna bedömdes ha ökat för störningar i tillförseln. Myndigheten

²⁴⁰ Ibid. s. 14.

²⁴¹ Ibid. s. 14.

²⁴² Ibid. s. 15.

²⁴³ Ibid. s. 19.

²⁴⁴ Ibid. s. 19.

²⁴⁵ Ibid. s. 42.

hade redan gått företag till mötes som hade önskat låna ur befintliga beredskapslager trots att det ansågs olämpligt att de säkerhetspolitiskt motiverade lagren användes i sådana sammanhang.²⁴⁶ I och med att fredskrisen infördes som hotbild tillgodosågs Överstyrelsens synpunkter om skillnad mellan lagring för fredskriser och krig. Planeringen för fredskriserna skulle enligt myndighetens regleringsbrev till och med ges förtur före annan planering.²⁴⁷

Till följd av de senaste årens utveckling och erfarenheter har ÖEF:s uppgifter också kommit att omfatta planering och åtgärder för att möta fredskriser. Försörjningsproblemen vid fredskriser aktualiserades i samband med den s k oljekrisen vintern 1973-1974. Av regleringsbrev för budgetåret 1976/77 framgår att planering för fredskriser skall ges förtur före annan planering.

Enligt ovan bedömde utredningen att planeringen för att möta fredskriser i vissa avseenden ställa andra och utökade krav jämfört med planeringen för avspärrnings- och krigslägen, särskilt med avseende på Överstyrelsens inköps-, försäljnings- och byggnadsverksamhet.²⁴⁸

Vidare konstaterade utredningen att Överstyrelsen hade givits ansvaret att vidta förberedelser för att möta fredskriser på olika varuområden. En ”omfattande fredskrislagring” skulle alltså ske av olika petrokemiska produkter och andra varor med anknytning till oljesektorn.²⁴⁹ Mer konkret innebar detta att den statliga lagringen av råolja och oljeprodukter under Överstyrelsens ledning skulle utökas med motsvarande 3 miljoner m³ råolja, samt att en lageruppsyggnad till värde av ca 375 miljoner kronor skulle ske på det petrokemiska området. Finansieringen skulle ske via beredskapsavgifter på oljor.²⁵⁰

Mot slutet av 1960-talet engagerades Överstyrelsen i en utrednings- och försöksverksamhet med programbudgetering.²⁵¹ Dessutom påbörjades så kallade miljöstudier (alltså krismiljöer eller scenarier) inom det ekonomiska försvaret, vilket medförde att Överstyrelsen år 1970 förstärktes med ett sekretariat för studier och långsiktplanering.²⁵²

Nämnda program kom till uttryck dels i försöken med långsiktplanering (i vilken ingick perspektivstudier och programplanering i termer av sex olika program, med en tidshorisont på 15 till 20 år), dels genom införandet av programbudgetering inom statsförvaltningen (som utgick från sju med förutnämnda program överlappande försörjningsområden).²⁵³

²⁴⁶ Ibid. s. 99.

²⁴⁷ Ibid., s. 57.

²⁴⁸ Ibid., s. 19.

²⁴⁹ Ibid. s. 19.

²⁵⁰ Ibid. s. 135.

²⁵¹ En budgetmodell inom offentlig förvaltning som innebar att anslagen knöts till bestämda projekt eller program.

²⁵² Ibid. s. 56.

²⁵³ Ibid. s. 60-61, 141.

Den nya programplaneringen utgjorde en viktig bakgrund till utredningens överväganden, varför en kort utvikning om denna här kan vara motiverad. Handelsministern hade i mars 1976 utfärdat anvisningar för den nya programplaneringen avseende verksamheten inom hela det ekonomiska försvaret för perioden 1977/-78 – 1981/-82. I korthet skulle varje programansvarig myndighet med uppgifter inom det ekonomiska försvaret sända in sina programplaner till respektive fackdepartement. Dessa programplaner skulle bland annat ta sin utgångspunkt i tidigare genomförda perspektivstudier. Överstyrelsens uppgift var dels att leda och samordna programplaneringen för det ekonomiska försvaret, dels att utarbeta programplaner för Överstyrelsens egna program. Mer specifikt skulle myndigheten sammanställa de myndighetsvisa programplanerna till en programplan för hela det ekonomiska försvaret. Denna programplan skulle innehålla handlingsprogram för att stärka försörjningsberedskapen under den kommande femårsperioden. Beslut om det ekonomiska försvarets framtida inriktning skulle fattas våren 1977 av riksdagen.²⁵⁴

Den utredning som står i fokus i detta kapitel, (gällande omorganiseringen av Överstyrelsen), pågick parallellt med införandet av den nya programplaneringen. Utredningen noterade att Överstyrelsen förutsattes leda och samordna långsiktsplaneringen för det ekonomiska försvaret, vilket innefattade att ta fram en ”sammanfattande programplan för hela det ekonomiska försvaret” förutom myndighetens egna programplaner.²⁵⁵ Programmen i fråga var följande, från utredningen:²⁵⁶

I långsiktsplaneringen används följande programindelning:

- Livsmedel
- Beklädnad m m
- Energi
- Övriga försörjningsviktiga varor
- Transporter
- Tjänster

En betydande del av utredningen behandlade vilka konsekvenser dessa nya uppgifter skulle få för Överstyrelsens del, som då var uppbyggd efter olika funktioner i beredskapsprocessen (som planläggning, inköp och lagring) snarare än försörjningsområden – alltså tvärtemot programmen. Utredningens förslag till förändrad organisation för myndigheten behandlas mer utförligt i nästa avsnitt, men i korthet

²⁵⁴ Ibid. s. 135, 137. En sammanfattning av programplaneringens process och syfte återfinns i ÖEF:s *Programplan 1977/78 till 81/82*, s. 3. Noteras kan att planeringsprocessen var indelad i olika faser: Perspektivstudierna, avseende olika inriktningar i stort av ekonomiskt försvar på ca 15 års sikt, var den första faser. Perspektivstudier avseende olika inriktningar av ekonomiskt försvar under den första 5-årsperioden var den andra faser. Programplaneringen utgjorde den tredje och sista faser. Syftet med denna var att ta fram handlingsprogram för det ekonomiska försvarets utveckling under närmast förestående 5-årsperiod.

²⁵⁵ Ibid. s. 135.

²⁵⁶ Ibid. s. 60.

bedömdes programplaneringen medföra ett behov av att anpassa Överstyrelsens organisation så att denna bättre överensstämde med programmen sådana de var kategoriserade. För att hantera diskrepansen mellan organisation och program hade Överstyrelsen utsett programansvariga tjänstemän vid sidan av den ordinarie organisationen, men utredningen fann denna åtgärd otillräcklig.²⁵⁷

Den så kallade programbudgeteringen infördes alltså som en försöksverksamhet från och med budgetåret 1975/76 vilket innebar att Överstyrelsen fick sina medel anvisade just i programtermer.²⁵⁸ Från utredningen:²⁵⁹

Från budgetåret 1975/76 tillämpas följande av regeringen anbefalld programindelning vid ÖEF:

- Livsmedel
- Beklädnad m m
- Bränsle, drivmedel
- Sjukvård
- Kemiska produkter mm
- Metaller mm
- Övrigt

Skillnaden mellan programbudgeteringens program och långsiktsplaneringens program var alltså att den förra hade att göra enbart med myndighetens ansvarsområden och hur medel skulle fördelas över dessa, medan långsiktsplaneringen syftade till att göra en indelning av hela det ekonomiska försvaret i övergripande försörjningsområden. Som synes förelåg ett omfattande men inte fullödigt överlapp mellan långsiktsplaneringens respektive budgeteringens program. För att hantera detta ingick budgeteringens program sjukvård, kemiska produkter m.m. och metaller m. m. i programmet övriga försörjningsviktiga varor i samband med långsiktsplaneringen.²⁶⁰

Av regeringens anvisningar framgick vidare hur ansvaret var fördelat både mellan och inom programmen. Exempelvis gällde för området livsmedel att Statens jordbruksnämnd skulle vara programansvarig myndighet medan Överstyrelsen skulle ha ansvar för vissa delprogram (vilket alltså förklarar varför även livsmedel ingick i Överstyrelsens programbudgetering):²⁶¹

JN skall ha programansvaret för huvuddelen av programmet Livsmedel. ÖEF skall ha produktionsansvar för beredskapslagringen inom delprogrammet Gödsel- och bekämpningsmedel. Inom detta delprogram skall ÖEF även ha programansvar avseende förrådsanläggningar

²⁵⁷ Ibid. s. 61.

²⁵⁸ Ibid. s. 32.

²⁵⁹ Ibid. s. 60.

²⁶⁰ Ibid. s. 60-61.

²⁶¹ Ibid. s. 135.

och vissa planeringsresurser som behövs för lagringen. Samråd skall i dessa frågor ske mellan JN och ÖEF.

På motsvarande sätt hade Överstyrelsen vissa lagringsuppgifter inom programmet sjukvård där Socialstyrelsen (SoS) var programansvarig myndighet. Programmet sjukvård var dock inte en del av det ekonomiska försvaret utan tillhörde den del av totalförsvaret som benämndes "Övrigt totalförsvar". Från utredningen.²⁶²

Avseende området Övrigt totalförsvar skall SoS från ÖEF överta programansvaret för huvuddelen av programmet Sjukvård. Beredskapslagring av läkemedel och sjukvårdsmateriel skall genomföras av ÖEF som skall ha produktionsansvar för denna verksamhet. Även på detta område skall ÖEF ha programansvar avseende förrädsanläggningar och viss planering. Samråd skall härvid ske mellan SoS och ÖEF.

Som framgår av dessa exempel förväntades myndigheterna lösa sina delvis överlappande uppgifter genom samråd. Överstyrelsen var även själv programansvarig myndighet för vissa program, nämligen programmen ledning och samordning, beklädnad, bränslen och drivmedel m.m., kemiska produkter m.m., metaller m.m.

Den nya indelningsgrunden i program, alltså övergripande försörjningsområden, skulle enligt regeringens anvisningar tillämpas för såväl långsiktplanering som programbudgetering. Detta möjliggjorde enligt utredningen "att mål för verksamheten inom varje försörjningsområde kan formuleras på ett väsentligt bättre sätt än vid en indelning efter funktioner i beredskapsprocessen".²⁶³ Emellertid försvann inte funktionsindelningen helt: Verksamheten inom myndighetens program delades i internbudgeten in i olika verksamhetsområden (motsvarande funktioner inom beredskapsprocessen, alltså ungefär som Överstyrelsens organisation då var uppbyggd) nämligen övergripande planering, företagsplanläggning, beredskapslagring, samordning, information och utbildning och administration.²⁶⁴

I utredningens direktiv ingick också att pröva ansvars- och arbetsfördelningen mellan Överstyrelsen och Statens industriverk respektive Överstyrelsen och Komerkskollegium. Industriverket bildades år 1973 och gavs då uppgifter inom områdena industripolitik, energipolitik och mineralpolitik.²⁶⁵ Utredningen konstaterade att det förelåg betydelsefulla samband mellan Industriverket och Överstyrelsen men ansåg att dessa gav upphov till samverkans- snarare än ansvarsfördelningsproblem. För att lösa detta föreslog utredningen att en skyldighet om samråd med Industriverket skulle tilläggas Överstyrelsens instruktion, motsvarande den bestämmelse om samråd med Överstyrelsen som redan fanns i Industriverkets egen instruktion. Förutom ökade garantier för samverkan bedömdes detta även kunna medföra att Överstyrelsens varu- och branschkunskaper tillfördes industriverket.²⁶⁶

²⁶² Ibid. s. 135.

²⁶³ Ibid., s. 32.

²⁶⁴ Ibid. s. 32, 60.

²⁶⁵ Ibid. s. 17-18.

²⁶⁶ Ibid. s. 20, 156-157.

Kommerskollegiet ansvarade för handläggning av frågor om handelspolitik och utrikeshandel och skulle bland annat, i den mån det inte ankom på andra myndigheter, förbereda regleringar av import och export.²⁶⁷ Myndigheten hade också det centrala utredningsansvaret på handelspolitikens område. Även i detta fall konstaterade utredningen att det förelåg samband mellan Kommerskollegiets och Överstyrelsens verksamheter.²⁶⁸ Dock ansåg utredningen att berörings-punkterna var av en sådan art att frågetecken ”endast i undantagsfall” kunde uppkomma om vilken av myndigheterna som hade ansvar.²⁶⁹ Utredningen fann därför ingen anledning att föreslå instruktionsförändringar för något av verken.²⁷⁰

4.1.3 Organisation

Ett huvudproblem i Överstyrelsens organisation var enligt utredningen dess bristande överensstämmelse med programmen.²⁷¹ Medan programmen var varuområdesinriktade var myndighetens organisation i huvudsak indelad efter funktioner.²⁷² Från utredningen:²⁷³

Som [...] framgått är programmen i princip varuområdesinriktade medan organisationen är i huvudsak indelad efter funktioner. Minst tre olika enheter har därvid uppgifter inom respektive program. Detta har medfört uppenbara svårigheter att åstadkomma en sådan förankring av programmen i organisationen att en kraftsamling kring måluppfyllelsen för respektive program uppnås.

Utredningen tyckte sig se en tendens till att vilja optimera funktionerna snarare än de varuområdesinriktade programmen. Dessutom noterade utredningen att problem kunde uppstå när det gällde Överstyrelsens kontakter med företag och branschorgan, då flera enheter bedrev verksamhet inom respektive program. Som nämnts hade Överstyrelsen visserligen vidtagit vissa åtgärder för att lösa dessa problem, bland annat genom att utse programansvariga tjänstemän.²⁷⁴ Sammantaget ansåg dock utredningen att problemen kvarstod varför man föreslog en mer programinriktad organisation för myndigheten.

²⁶⁷ Ibid. s. 110.

²⁶⁸ Ibid. s. 166-171. Om Kommerskollegiets roll i totalförsvaret, se: Ingemarsdotter, Jenny et al. 2018. s. 29-30; Stenérus Dover, Ann-Sofie & Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 77-79.

²⁶⁹ Handelsdepartementet 1976. s. 170.

²⁷⁰ Ibid. s. 171.

²⁷¹ När utredningen genomfördes var Överstyrelsen under styrelsen och generaldirektören organiserad på åtta enheter, nämligen planeringsavdelningen (som omfattade en utredningsbyrå och en varubyrå tillsammans med ett sekretariat för studier och långsiktplanering), bränslebyrån, bränsleregleringsenheten, affärsbyrån, administrativa byrån, ekonomiadministrativa enheten, databyrån samt informationssektionen.

²⁷² Utredningens användning av begreppet funktion i detta sammanhang ska inte förväxlas med den funktionsindelning av det civila försvaret som infördes på 1980-talet.

²⁷³ Ibid. s. 21-22.

²⁷⁴ Ibid. s. 174.

Från utredningen:²⁷⁵

ÖEF har till uppgift att samordna all beredskapsplanering för det ekonomiska försvaret. Vi har bedömt det vara en viss brist att ansvaret för samordningsuppgiften i realiteten är så splittrat, som är fallet i nuvarande organisation. Detta har enligt vår mening lett till att begränsat intresse har ägnats åt en löpande uppföljning av beredskapsläget på olika områden och av arbetsläget vad gäller beredskapsplaneringen hos olika myndigheter. Vi anser främst mot bakgrund härav att ansvaret för alla frågor av programövergripande extern samordningsnatur bör åvila en enhet direkt underställd verksledningen.

Enligt utredningen borde huvuddelen av Överstyrelsens uppgifter som fordrade företags- och branschkunskaper sammanföras i varuområdesinriktade enheter eftersom det antogs ”öka verkets förutsättningar att observera förändringarna inom de olika branscherna och bör kunna höja verkets aktionsberedskap i olika avseenden”.²⁷⁶ Således föreslogs samtliga utrednings- och planläggningsuppgifter sammanföras till varuområdesinriktade enheter.²⁷⁷

Även om utredningen i princip förespråkade en mer programinriktad indelning av Överstyrelsens organisation gjordes vissa undantag. Således ansåg utredningen att förrådsanskaffningsverksamheten inte borde delas upp på varuområden. Tvärtom förespråkades i detta fall att verksamheten skulle samlas i en enda enhet. Skälen härför angavs främst vara att personalens kunskaper på området på det sättet bättre skulle tas tillvara samt att Överstyrelsens egen byggnadsverksamhet under de närmaste åren planerades ”bli av mycket stor omfattning”.²⁷⁸

Ett stort antal byggnadsprojekt till ett sammanlagt beräknat värde av inemot 500 milj. kronor kommer under de närmaste åren att vara under arbete. Härvid erfordras vissa tillkommande specialistresurser främst för ekonomisk uppföljning av verksamheten. Möjligheterna att till verket knyta sådana specialistresurser torde öka om samtlig byggnadsverksamhet administreras av en och samma organisatoriska enhet.

Även metodutveckling och personaladministration borde enligt utredningen stärkas genom egna enheter.²⁷⁹ Sammanfattningsvis föreslog utredningen att Överstyrelsen skulle organiseras på fyra enheter. Från utredningen:²⁸⁰

Mot bakgrund av dessa förhållanden föreslår vi – efter ha prövat [sic] olika organisationsalternativ – att ÖEF med en styrelsen och generaldirektör organiseras på följande fyra enheter:

- en enhet för samordning av det ekonomiska försvaret (enheten för EF-samordning)
- en enhet för programverksamhet
- en enhet för beredskapslagring
- en administrativ enhet.

²⁷⁵ Ibid. s. 22.

²⁷⁶ Ibid. s. 22.

²⁷⁷ Ibid. s. 22-23.

²⁷⁸ Ibid. s. 23.

²⁷⁹ Ibid. s. 23.

²⁸⁰ Ibid. s. 24.

Enligt utredningens förslag skulle enheten för EF-samordning ”svara för olika externa programövergripande samordningsfrågor”, däribland ledningen av långsiktplaneringen och administrationen av olika samverkansövningar och beredskapskonferenser.²⁸¹ Vidare skulle enheten för programverksamhet delas i fyra programinriktade underenheter, ”nämligen en för beklädnad m. m., en för energi, en för kemiska produkter m. m. och en för metaller m. m.”²⁸² Härutöver skulle även en underenhet inrättas för allmänna frågor såsom metodutveckling och statistik. De fyra programinriktade underenheterna, slutligen, föreslogs ha till uppgift att svara för samtliga med respektive program sammanhängande utrednings- och planläggningsuppgifter.²⁸³

Utredningen behandlade även frågan om Överstyrelsens styrelse- och rådsorganisation. Andra utredningar hade föreslagit en utökning av myndighetens styrelse från sex till omkring 20 personer. Skälet till detta var (med ÖEF-utredningens formulering) en vilja att tillföra myndigheten ”ökade kunskaper om näringslivet och samhällsutvecklingen i övrigt” liksom att det förväntades ”öka möjligheterna till samordning mellan berörda verk” om dessa bereddes plats i Överstyrelsens styrelse.²⁸⁴ Utredningen hyste dock ”mycket starka tvivel” om en så stor styrelse kunde fungera effektivt, myndigheten bedömdes kunna fungera även under krisförhållanden, varför man menade att Överstyrelsen borde ha en styrelse ”av ordinarie storlek”.²⁸⁵

I likhet med ovan nämnda utredningar menade dock (ÖEF-)utredningen att frågan om styrelsens sammansättning och uppgifter hade ett ”nära samband med frågan om behovet av att knyta särskilda rådsorgan till verket”, eftersom ”de funktioner som en styrelse kan ha i viss mån kan läggas på en rådsorganisation och vice versa.”²⁸⁶ Utredningen menade att en stor styrelse borde komma i fråga bara om det visade sig vara det enda sättet att tillgodose de krav som kunde ställas på Överstyrelsen med hänsyn till dess uppgifter. Emellertid menade utredningen att en styrelse av ordinarie storlek i kombination med en ”på lämpligt sätt uppbyggd” och ”väl fungerande” rådsorganisation borde kunna tillgodose detta syfte.²⁸⁷

Mot bakgrund av det föregående var utredningens förslag att den befintliga varuområdesinriktade rådsorganisationen (med ett beklädnads- respektive kemiråd) skulle utökas med ytterligare två varuområdesinriktade råd – ett energiberedskapsråd och ett metallråd. I råden skulle ingå både näringslivsorganisationer, arbetstagarorganisationer, statliga verk och andra samhällseliga organ samt organisationer som företrädde konsumentintressen.²⁸⁸ Förutom de varuområdesinriktade råden

²⁸¹ Ibid. s. 24.

²⁸² Ibid. s. 24.

²⁸³ Ibid. s. 24.

²⁸⁴ Ibid. s. 195.

²⁸⁵ Ibid. s. 195-196.

²⁸⁶ Ibid. s. 195.

²⁸⁷ Ibid. s. 196.

²⁸⁸ Ibid. s. 196-197.

fanns även sedan tidigare ett råd för ekonomiskt försvar vid Överstyrelsen. Eftersom dock de frågor som tidigare hade behandlats i detta råd istället hade kommit att behandlas inom totalförsvarets chefsnämnd (där samtliga rådsledamöter ingick), samt då rådet inte ens hade sammanträtt de senaste åren, föreslog utredningen att rådet skulle avskaffas.²⁸⁹

Vidare, vad gällde myndighetens styrelse, föreslog utredningen att den förutom generaldirektören skulle bestå av åtta övriga ledamöter samt två personalföreträdare. Ena hälften av ledamöterna skulle representera det allmänna och andra hälften ha sakkunskap om produktion och distribution inom näringslivet.²⁹⁰ Skillnaden jämfört med dåvarande styrelse var bland annat att Försvarsmaktens representant skulle utgå. Samverkan mellan Försvarsmakten och Överstyrelsen bedömdes kunna säkerställas på annat sätt, genom den militärassistent som tjänstgjorde vid myndigheten liksom Försvarsmaktens representation i råden.²⁹¹

Så långt om utredningens förslag till förändringar av Överstyrelsens så kallade normalorganisation, alltså dess organisation i fredstid. Enligt sina direktiv skulle utredningen även behandla organisationsfrågor för avspärrnings- och krigsförhållanden.²⁹² Den befintliga lösning som utredningen hade att ta ställning till var att Överstyrelsen vid kris skulle ersättas av dels en handels- och industrikommission (HIK), dels en bränslekommission (BK).

Som nämnts särskilde utredningen mellan tre olika krismiljöer, nämligen fredskris, avspärrning och krig.²⁹³ Mot bakgrund av att fredskriser avsåg situationer då endast en eller ett fåtal varor samtidigt var importstörda bedömdes Överstyrelsens normalorganisation vara tillräcklig för att hantera huvuddelen av de problem som då kunde uppstå, även om personalresurserna borde omfördelas internt till förmån för drabbat varuområde (och vid utdragna kriser kunde personal tillföras från andra myndigheter). Enligt utredningen talade erfarenheterna från oljekrisen för denna uppfattning. Dessutom antogs den föreslagna varuområdesinriktade normalorganisationen tillsammans med rådsorganisationen ge myndigheten möjlighet att verka som ett effektivt verkställighetsorgan.²⁹⁴ Utredningen föreslog därför att myndigheten skulle ”ges i uppgift att vara verkställighetsorgan vid fredskriser på det allmänna varuområdet.”²⁹⁵

²⁸⁹ Ibid. s. 26, 191.

²⁹⁰ Ibid. s. 197.

²⁹¹ Ibid. s. 197-198.

²⁹² För mer om dessa krisorgan se: Stenérus Dover, Ann-Sofie & Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 170-174.

²⁹³ Handelsdepartementet 1976. s. 232.

²⁹⁴ Ibid. s. 27, 245.

²⁹⁵ Ibid. s. 27.

Enligt utredningen ställde dock avspärningar ”helt andra och mer långtgående krav på en krisanpassning av samhället än fredskriser.”²⁹⁶ Omfattningen av de åtgärder som skulle behöva genomföras vid en sådan situation ansågs kräva en särskild och i fredstid förberedd krisorganisation.²⁹⁷

Med hänsyn till omfattningen av de olika åtgärder som kan bli aktuella vid omställningen till ett krissamhälle, måste en krisorganisation för avspärningsläget vara i förväg planerad för att den snabbt skall kunna genomföra erforderliga åtgärder. Personalen i organisationen måste därför vara uttagen och utbildad för sina uppgifter redan under normala fredstida förhållanden.

Vid avspärning skulle således omfattande förbrukningsregleringar behöva införas. Mot bakgrund av sambandet mellan regleringarna bedömde utredningen att det skulle krävas ”en samordnad krisorganisation på central nivå som under regleringen kan utöva den ledning av regleringsverksamheten m m och göra de utredningar och samlade bedömningar som erfordras.”²⁹⁸ Den då planerade organisationen, med en handels- och industri respektive bränslekommission, sågs därmed som mindre lämplig.²⁹⁹

Utredningen fann att Överstyrelsen skulle vara det fredstida organ som borde åläggas nämnda uppgifter i ett krisläge (alltså avspärning). Samtidigt ansågs detta kräva en anpassning av normalorganisationen i kris och en förstärkning av myndigheten med personaltillskott från både ”andra myndigheter samt från industrin och dess organisationer.”³⁰⁰ Den principiella likheten mellan avspärnings- och krigsfallen föranledde utredningen att föreslå att organisationen för avspärning skulle utgöra grunden även för krigsorganisationen.³⁰¹

För att Överstyrelsen i avspärnings- och krigsfallet skulle kunna verka effektivt förordade utredningen att vissa ”löpande och rutinmässiga regleringsärenden” (då främst administrationen av ransoneringar) skulle åläggas andra organ.³⁰² I första hand skulle myndigheter med planeringsuppgifter redan i fred utnyttjas, bland annat för att så uppnå kontinuitet mellan planering och verkställighet. Administrationen av regleringsärenden rörande drivmedel föreslogs således åvila Transportnämnden, medan elenergiregleringen ansågs kunna åläggas ett för ändamålet särskilt bildat organ – Elförsörjningsnämnden.³⁰³

Inom övriga områden skulle de ”löpande och rutinmässiga” regleringsåtgärderna tillfalla särskilda nämnder bildade ur Överstyrelsens föreslagna rådsorganisation –

²⁹⁶ Ibid. s. 27.

²⁹⁷ Ibid. s. 248.

²⁹⁸ Ibid. s.27.

²⁹⁹ Ibid. s.27.

³⁰⁰ Ibid. s.28.

³⁰¹ Ibid. s.28.

³⁰² Ibid. s. 249.

³⁰³ Ibid. s. 28, 250.

alltså ”en beklädnadsnämnd, en bränslenämnd, en keminämnd och en metallnämnd.”³⁰⁴ Nämndernas personal skulle rekryteras från Överstyrelsen själv, industriverket, andra myndigheter samt från industrin och dess organisationer. Basmyndighet för organiseringen av krisnämnderna föreslogs vara Överstyrelsen. Denna lösning bedömdes kunna ”ge verket möjligheter att fungera som ett effektivt verkställighetsorgan i dessa krislägen”.³⁰⁵

4.2 Överstyrelsens instruktion

I och med omorganiseringen av Överstyrelsen ersattes myndighetens dåvarande instruktion (SFS 1965:659) år 1978 av en ny instruktion (SFS 1978:291). Förändringarna rörde bland annat Överstyrelsens interna organisation, med anledning av övergången till programplaneringen.

En annan väsentlig skillnad mellan instruktionerna återfanns i de inledande paragraferna, som angav syftet med Överstyrelsens uppgifter. I 1965 års instruktion angavs att myndigheten skulle samordna försvarsförberedelserna på det ekonomiska området för att tillgodose det ”totala försvarets behov av förnödenheter” vid ”krig eller under utomordentliga, av krig eller krigsfara föranledda förhållanden [...]”.³⁰⁶ I den nya instruktionen från år 1978 angavs istället att samordningen skulle tillgodose landets behov av de förnödenheter och tjänster som var av vikt ”för totalförsvaret eller folkförsörjningen [...] vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden.”³⁰⁷ Det kan synas röra sig om en marginell förändring, men i den nya instruktionen framskyntade som synes civilbefolkningen uttalat, vid sidan av totalförsvaret i stort (se formuleringen om folkförsörjningen, som visserligen ingick i den tidigare Rikskommissionens instruktion från år 1937 men sedan tycks ha fallit bort). Inte heller krävdes längre att utomordentliga förhållandena skulle vara föranledda av krig eller krigsfara, vilket innebar att de nu även rymde de så kallade fredskriserna. Dessutom underströks behovet av tjänster förutom varor.

Tre år innan Överstyrelsen för ekonomiskt försvar efterträddes av den nya myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap, 1983, gavs myndigheten åter en ny instruktion (SFS 1983:762). I likhet med tidigare bestod en väsentlig skillnad i beskrivningen av syftet med Överstyrelsens uppgifter. Enligt den nya instruktionen skulle Överstyrelsen samordna försvarsförberedelserna inom det ekonomiska försvaret för att trygga ”enskilda individers överlevnad och samhällets funktioner” vid ovan nämnda situationer.³⁰⁸ Detta innebar att civilbefolkningen framskyntade än mer tydligt än tidigare. Över huvud taget synes en större fokus

³⁰⁴ Ibid. s. 28.

³⁰⁵ Ibid. s. 245.

³⁰⁶ SFS 1965:659. 2 §.

³⁰⁷ SFS 1978:291. 3 §.

³⁰⁸ SFS 1983:762. 3 §.

ha förlagts vid de civila aspekterna, då den tidigare formuleringen om totalförsvarets behov nu även byttes ut mot samhällets funktioner (till synes oavsett om de var en del av totalförsvaret eller inte).

Nedan sammanfattas relevanta delar av Överstyrelsens instruktion från år 1978, då det var den instruktion som under långst tid reglerade myndighetens verksamhet, dock när det föreligger väsentliga skillnader kompletterat av 1983 års instruktion.

4.2.1 Uppgifter

Enligt 1978 års instruktion var Överstyrelsen "central förvaltningsmyndighet för det ekonomiska försvaret" med uppgift att "samordna förberedelserna inom det ekonomiska försvaret så att landets behov av förnödenheter och tjänster som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen skall kunna tillgodoses vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden."³⁰⁹ Enligt 1983 års instruktion skulle förberedelserna trygga "enskilda individers överlevnad och samhällets funktioner [...]".³¹⁰

I den mån det inte ankom på andra myndigheter skulle Överstyrelsen även själv vidta förberedelser i detta syfte. Enligt 1978 års instruktion skulle myndigheten därvid "särskilt förbereda åtgärder för att möta försörjningssvårigheter till följd av bortfall av en eller flera varor, som är av vikt för folkförsörjningen, utan att det är krig eller krigsfara i rikets närhet (s.k. fredskris)."³¹¹ Förutom en bedömning av risken för sådana importstörningar skulle förberedelserna enligt 1983 års instruktion avse "upprätthållandet av en administrativ och organisatorisk beredskap för att regleringar och ransoneringar skall kunna vidtas" liksom "genomförandet av en fredskrislagring i den omfattning som regeringen bestämmer."³¹² Vid krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden skulle dessutom "särskilda bestämmelser" gälla för Överstyrelsens verksamhet.³¹³

³⁰⁹ 1978:291. 2-3 §

³¹⁰ SFS 1983:762. 3 §.

³¹¹ SFS 1978:291. 3 §.

³¹² SFS 1983:762. 3 §.

³¹³ Ibid. 4 §.

Överstyrelsen skulle även skaffa sig kännedom om följande förhållanden:³¹⁴

Överstyrelsen skall skaffa sig kännedom om

1. landets näringsliv,
2. landets förbrukning av och tillgångar på energi, råvaror och andra förnödenheter,
3. landets export och import,
4. utvecklingen inom totalförsvaret,
5. planeringsarbetet hos övriga myndigheter inom det ekonomiska försvaret,
6. andra förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Vidare skulle Överstyrelsen ”främja samordning mellan det ekonomiska försvaret och totalförsvarets övriga grenar samt verka för att det ekonomiska försvarets intressen beaktas i samhällsplaneringen”.³¹⁵ Myndigheten skulle sträva efter att så långt möjligt nedbringa kostnaderna för det ekonomiska försvaret utan att försörjningsberedskapen eftersattes.³¹⁶ Inom ramen för samordningsansvaret hade Överstyrelsen ett antal mer specifika uppgifter. Från instruktionen:³¹⁷

Inom ramen för samordningsansvaret [...] skall överstyrelsen

1. leda den långsiktiga planeringen och därvid ge andra myndigheter med planeringsuppgifter inom det ekonomiska försvaret underlag för deras planering,
2. utforma allmänna riktlinjer för beredskapsåtgärder inom det ekonomiska försvaret och vid behov föreslå andra myndigheter sådana åtgärder,
3. leda beredskapsplaneringen inom energiområdet och därvid säkerställa samverkan mellan myndigheter som av regeringen erhåller särskilda krisuppgifter (sektor-myndigheter),
4. föra register över företag vilkas verksamhet har särskild betydelse för det ekonomiska försvaret,
5. ansvara för utbildning och övning inom det ekonomiska försvaret samt leda planeringen av informations- och sparkampanjer.

Enligt ovan skulle Överstyrelsen själv vidta vissa förberedelser i den mån det inte ankom på någon andra myndigheter. Det handlade bland annat om att utarbeta försörjningsplaner. Från instruktionen:³¹⁸

³¹⁴ 1978:291. 5 §.

³¹⁵ Ibid. 6 §.

³¹⁶ Ibid. 6 §.

³¹⁷ Ibid. 7 §.

³¹⁸ Ibid. 8 §.

Det åligger överstyrelsen i fråga om sådana förberedelser [...], som inte ankommer på annan myndighet, att

1. utarbeta försörjningsplaner [”försörjningsanalyser” med 1983 års formulering] inefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion,
2. söka säkerställa produktion av förnödenheter,
3. ansvara för beredskapslagring av varor,
4. söka säkerställa distribution av varor till landets olika delar,
5. förbereda förbrukningsreglering,
6. följa och taga initiativ till sådan forskning och produktutveckling som är av betydelse för det ekonomiska försvaret

I fråga om Överstyrelsens beredskapslagring skulle myndigheten ”anskaffa lämpliga lokaler och anläggningar för lagring” samt ”träffa uppgörelser med myndigheter och enskilda om köp, försäljning, lagring, förädling eller omsättning av varor”.³¹⁹ Denna lagringsverksamhet skulle bedrivas enligt affärsmässiga grunder så långt möjligt utan att försörjningsberedskapen därmed eftersattes (här fick dock enligt instruktionen ”[a]vvikelse [...] göras från vad som har föreskrivits om upphandling för statens behov.”)³²⁰

Om någon fråga gällande beredskapslagringen var ”av stor ekonomisk eller principiell betydelse eller eljest av allmän räckvidd för totalförsvaret” skulle Överstyrelsen underställa frågan regeringens prövning. Rörde frågan lokalisering av lager skulle Överstyrelsen även höra med ”överbefälhavaren, civilbefälhavare och annan berörd myndighet.”³²¹ (Enligt 1983 års instruktion krävdes sådant samråd endast vid lokalisering av lager som var av ”särskild betydelse för försörjningsberedskapen.”³²²) Beslut om lagrens lokalisering skulle vidare föregås av samråd med berörd länsstyrelse.³²³

Härutöver var Överstyrelsen tillsynsmyndighet enligt lagen (1957:343) om oljelagring m.m. samt handlade ärenden rörande sådana lån m.m. som hänförde sig till oljelagringen.³²⁴ Vidare skulle Överstyrelsen i den mån det inte ankom på andra myndigheter handlägga ärenden gällande stöd åt företag av särskild betydelse för det ekonomiska försvaret, samt ”samarbeta med andra centrala myndigheter, vilkas verksamhet har samband med överstyrelsens verksamhet”.³²⁵ I det sistnämnda fallet angavs i 1978 års instruktion att Överstyrelsen skulle samverka med Statens industriverk (SIND) vid ”utarbetandet av prognoser eller genomförandet av andra

³¹⁹ Ibid. 9 §.

³²⁰ Ibid. 9 §.

³²¹ Ibid. 9 §.

³²² SFS 1983:792. 9 §.

³²³ SFS 1978:291. 9 §

³²⁴ Ibid. 10 §.

³²⁵ Ibid. 11 §.

uppgifter på gemensamma intresseområden”.³²⁶ Enligt 1983 års instruktion skulle sådan samverkan ske även med Statens energiverk.³²⁷

Slutligen skulle Överstyrelsen förbereda sin och krisorganens organisation:³²⁸

Överstyrelsen skall förbereda sin egen organisation för verksamheten vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden och organisationer hos de organ som är knutna eller då skall knytas till överstyrelsen.

4.2.2 Organisation

Enligt båda instruktionerna skulle följande personer ingå i myndighetens styrelse (dess högsta ledning): generaldirektören som även var styrelsens ordförande och därutöver åtta andra ledamöter särskilt utsedda av regeringen. Även generaldirektören skulle förordnas av regeringen.³²⁹ Styrelsen skulle i plenum avgöra ärenden om ”verksamhetens långsiktiga inriktning och utnyttjandet i stort av tillgängliga resurser”, viktigare författningsfrågor med mera.³³⁰

Inom Överstyrelsen skulle finnas ett antal avdelningar och byråer, nämligen:³³¹

- en samordningsbyrå,
- en planeringsavdelning med fyra byråer, nämligen en beklädnadsbyrå, en energi-byrå, en kemibyrå och metall- och verkstadsbyrå, samt en allmän enhet,
- en lagringsavdelning med en affärsbyrå och en förrådsbyrå,
- en administrativ byrå.

Instruktionen från år 1983 angav härutöver att ett informationssekretariat skulle ingå i Överstyrelsen. I denna instruktion stadgades inte heller att byråerna skulle sorteras under bestämda avdelningar.³³²

Dessutom skulle ett antal råd skulle knytas till myndigheten i syfte att bistå med ”upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planeringen och beredningen av viktigare ärende inom respektive sakområde [...]”.³³³ Förutom de

³²⁶ Ibid. 11 §.

³²⁷ SFS 1983:762. 12 §.

³²⁸ SFS 1978:291. 12 §.

³²⁹ Ibid. 14, 31 §.

³³⁰ Ibid. 21 §. Andra ärenden som enligt 1978 års instruktion skulle avgöras av styrelsen gällde frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse, viktigare organisations-, arbetsordnings- eller tjänsteföreskriftsfrågor, tillsättande av tjänster i vissa lönegrader, frågor om disciplinansvar med mera samt andra frågor som generaldirektören beslutade att hänskjuta till styrelsen. Enligt 1983 års instruktion skulle även viktigare remissyttranden till regeringen avgöras av styrelsen i plenum (SFS 1983:762. 22 §.)

³³¹ SFS 1978:291. 15 §.

³³² SFS 1983:762. 17 §.

³³³ SFS 1978:291. 18 §.

tidigare beklädnads- och kemiråden rörde det sig om ett energiberedskaps- respektive metall- och verkstadsråd.³³⁴ Råden skulle sammanträda när ordföranden, i samtliga fall Överstyrelsens generaldirektör, fann anledning därtill eller när det begärdes av annan ledamot. Förutom generaldirektören skulle råden bestå av högst femton andra ledamöter särskilt utsedda av regeringen.³³⁵

Instruktionen stadgade att råden jämte Överstyrelsen skulle organiseras enligt en särskild organisationsplan ”[v]id krig eller – i den utsträckning regeringen bestämmer – vid krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden”.³³⁶ Det kan noteras att regeringen med denna formulering avsåg att aktiverandet av den särskilda organisationsplanen inte enkom skulle vara avhängigt mobilisering för krig. Även andra utomordentliga förhållanden skulle – ”i den utsträckning regeringen bestämmer” – vara en grund för att aktivera den särskilda organisationsplanen.

4.3 Tiden fram till Överstyrelsen för civil beredskap

För att visa hur det ekonomiska försvaret inte endast var föremål för utredningar utan också fylldes med allt mer innehåll över tid redovisas översiktligt i detta avsnitt några av de kostnader och relaterade mål som fastställdes i slutet av 1970-talet. Sammantaget framstår denna tid som något av det ekonomiska försvarets höjdpunkt räknat i omfattning och kostnader. Just de ökande kostnaderna skulle dock komma att utgöra en av anledningarna till att det ekonomiska försvarets centralorgan återigen, redan i början av 1980-talet, blev föremål för nya överväganden, vilka beskrivs närmare i nästa kapitel.

Inför totalförsvarsbeslutet 1977 hade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar sammanställt de olika programplanerna till ett program för hela det ekonomiska försvaret, vilket också hade kostnadsberäknats i olika alternativ.³³⁷ Myndighetens egen bedömning landade på ca 5 miljarder kronor för femårsperioden 1977/78-1981/82 vilket dock skulle visa sig utgöra en bedömning i underkant jämfört med den summa som riksdagen sedan fastställde. Några av de generella beredskapsåtgärder som Överstyrelsen föreslog skulle genomföras för perioden var följande:³³⁸

- studier, utredningar och planering.
- planläggning av t.ex. produktionsomställningar, handel och undanförsel.
- avskrivningslån till inhemsk produktion
- ransoneringsförberedelser

³³⁴ Ibid. 18 §.

³³⁵ Ibid. 19, 31 §.

³³⁶ Ibid. 20 §.

³³⁷ Totalförsvarets upplysningsnämnd 1977. s. 16.

³³⁸ Ibid. s. 16-17.

- beredskapslagring och övrig materielanskaffning samt anskaffning av reparationsresurser och reservutrustningar
- fortifikatoriskt skydd av viktiga anläggningar
- information och utbildning
- ledningsorganisation för kriser och krig
- administrativ beredskap (författningar m.m).

I allt väsentligt följde regeringens proposition de förslag som inkommit (främst baserat på 1974 års försvarsutredning).³³⁹ För det ekonomiska försvaret innebar totalförsvarsbeslutet att det ekonomiska försvarets relativa andelar av de totala försvarsansträngningarna ökade (vilket även gällde för civilförsvaret).³⁴⁰

Sammanfattningsvis aviserades att det ekonomiska försvarets kostnader för femårsperioden 1977/78-1981/82 skulle uppgå till cirka 6,3 miljarder kronor vilket i dagens penningvärde motsvarar 34 miljarder kronor. Drygt 40 procent av dessa kostnader utgjordes av så kallad fredskrislagring där utbyggnaden av statens oljelagring utgjorde en stor del. Från Totalförsvarets upplysningsnämnd.³⁴¹

Regeringen föreslår en kraftig förstärkning av det ekonomiska försvaret. För perioden 1977/78-1981/82 kommer kostnaderna att uppgå till ca 6,3 miljarder kr (prisläge februari 1976) för den verksamhet som finansieras över statsbudgeten och oljelagringsfonden. Härav utgör ca 2, 7 miljarder kr investeringar avseende fredskrislagring.

Enbart för budgetåret 1977/78 var den sammantagna kostnaden för det ekonomiska försvaret 1 180 miljoner kronor, vilket omvandlat till dagens prisläge blir cirka 6 442 miljoner kronor. Kostnaderna fördelade på olika program framgår av tabellen nedan (i miljoner kronor), publicerad år 1977 av Totalförsvarets upplysningsnämnd:

³³⁹ Ibid. s. 48.

³⁴⁰ Ibid. s. 44.

³⁴¹ Ibid. s. 51.

Program	Kostnader för drift	Utgifter för investeringar
Livsmedel	61,1	11,1
Beklädnad	46,6	62,3
Bränsle, drivmedel	66,5	694,4
Kemiska produkter	34,7	94,0
Metaller	27,1	17,3
Transporter	13,9	2,9
Tjänster	49,0	—
Summa (ca)	299,0	882,0
	1 180	

Figur 1 Tabell hämtad från Totalförsvarets upplysningsnämnd, 1977. Kostnader för det ekonomiska försvaret fördelade på program för budgetåret 1977/78 (prisläge februari 1976).

Av tabellen framgår att investeringskostnaderna för lagringen av bränsleprodukter var betydande. Kostnaderna i tabellen ovan gällde enbart sådana som täcktes via statsbudgeten och oljelagringsfonden. Därutöver bedömde Överstyrelsen att kostnader för det ekonomiska försvaret tillkom som täcktes av näringslivet och de statliga affärsverken. Dessa beräknades för den aktuella programplaneperioden uppgå till ca 200 miljoner kronor för de statliga affärsverken och 1,4 miljarder kronor för näringslivet.³⁴² I dagens penningvärde motsvarar detta ca 1 miljard kronor för de statliga affärsverken respektive ca 7,6 miljarder kronor för näringslivet (över fem år).

Målet för dessa sammantagna satsningar var att ”huvuddelen av det ekonomiska försvaret” vid planeringsperiodens slut skulle kunna ”klara de påfrestningar på vår försörjning som en cirka ettårig avspärrnings- eller krigssituation kan medföra”.³⁴³ I planeringsarbetet skulle dock inte avspärrnings- och krigssituationer av annan längd uteslutas.³⁴⁴

För att klara försörjningen under fleråriga kriser och krigssituationer måste betydande omställningar av produktion och konsumtion genomföras. De beredskapsåtgärder som det ekonomiska försvaret vidtar mot påfrestningar av relativt kort varaktighet skall därför även syfta till att möjliggöra och underlätta betydande omställningar av samhällets försörjning på längre sikt.

När det gällde målen för uthålligheten vid fredskriser skulle dessa fastställas för de inom respektive program berörda varorna eller varugrupperna. De program (försörjningsområden) som berördes var främst energi men även beklädnad, kemiska produkter och metaller.³⁴⁵

³⁴² Ibid. s. 16.

³⁴³ Ibid. s. 52.

³⁴⁴ Ibid. s. 52.

³⁴⁵ Ibid. s. 52.

Även om mycket resurser skulle avsättas till utbyggnaden av fredskrislagring fanns även andra utpekade områden där det ekonomiska försvaret skulle förstärkas (listan citerad nedan).³⁴⁶

- Varor som behövs för att trycka tidningar skall beredskapslagras. Det är viktigt att förbättra pressens möjligheter att verka i en avspärning.
- Beredskapslagringen av livsmedel, foder, kvävegödsel och bekämpningsmedel ökar.
- Systemet för ransonering av bensin förbättras. Det är erfarenheterna från bensinransoneringen vid oljekrisen 1974 som har föranlett denna åtgärd.
- Lager av reservdelar till civilflyget skall byggas upp. Civilflyget har idag sin service till viss del utanför landet.
- Utbildningsplatserna för vapenfria tjänstepliktiga blir fler.
- Möjligheterna till utbildning inom de frivilliga försvarsorganisationerna ökar.

Sammanfattningsvis omfattade ekonomiskt försvar många områden men vissa budgetposter av relevans för det ekonomiska försvaret återfanns även inom den så kallade kategorin ”övrigt totalförsvar”. Hit räknades beredskapsåtgärder inom bland annat telekommunikationsområdet, åtgärder för Sveriges Radios verksamhet i krig, resurser för planläggning av kommunernas verksamhet i krig liksom viss beredskapslagring för sjukvården i krig.³⁴⁷ För budgetåret 1977/78 uppgick kostnaderna för denna del av totalförsvaret till 219 miljoner kronor (idag motsvarande ca 1,2 miljarder kronor).³⁴⁸

De civila delarna av totalförsvaret, det vill säga civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och övrigt totalförsvar (i vilket det psykologiska försvaret i denna budgetframställning inräknades) uppgick för budgetåret 1977/78 till 1, 662 miljarder kronor vilket idag motsvarar cirka 9 miljarder kronor. Utgifterna för de civila delarna av totalförsvaret utgjorde 1977 ca 12 procent av den totala budgeten för totalförsvaret (övriga procent utgick till det militära försvaret).

³⁴⁶ Ibid. s. 52.

³⁴⁷ Ibid. s. 53.

³⁴⁸ Ibid. s. 55.

5 Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civil beredskap inrättades år 1986, mot bakgrund av ett upplevt behov av att förbättra samordningen inom den civila delen av totalförsvaret. Som framgår av föregående kapitel (och inte minst av myndighetens namn) samordnade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar endast det ekonomiska försvaret, medan Totalförsvarets chefsnämnd samordnade totalförsvaret i stort. Däremot hade ingen aktör i ansvar att samordna det civila försvaret som sådant. Den utredning som föregick bildandet av den nya Överstyrelsen genomfördes av dåvarande Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI). Utredningen leddes av en arbetsgrupp inom rationaliseringsinstitutet, med direktör Klaus Ludvik som projektledare.³⁴⁹

I avsnitten nedan sammanfattas relevanta delar av utredningens betänkande samt Överstyrelsens instruktion. Eftersom utredningen inte endast hade att göra med det ekonomiska försvaret, utan det civila försvaret i sin helhet, kan inte betänkandets innehåll på ett enkelt sätt redovisas i termer av de kategorier som använts i rapportens övriga kapitel (uppgifter och områden med mera). Sammanfattningen är därför indelad i två avsnitt, där det första redogör för utredningens förslag till ny ledningsstruktur för det civila försvaret och det andra för utredningens förslag till bildandet av ett nytt centralorgan. Förutom utredningen sammanfattas även den proposition som låg till grund för den nya myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap, liksom för en av myndighetens instruktioner.

Helt kort kan sägas att Överstyrelsen för civil beredskap år 1986 inrättades tillsammans med en helt ny ledningsstruktur för totalförsvarets civila delar. Ledningsstrukturen bestod av ett 20-tal funktioner, med en ansvarig myndighet per funktion. Överstyrelsen blev ansvarig för funktionen Civil ledning och samordning med uppgift att samordna hela det civila försvaret. Även andra funktioner låg under Överstyrelsens ansvar, nämligen (tidvis) Kyrklig beredskap, Transporter och Övrig varuförsörjning, senare benämnt Försörjning med industrivaror.³⁵⁰ Samtidigt som betydande uppgifter härigenom lades på överstyrelsen, överfördes också myndighetens arbete med energifrågorna till Statens energiverk.

³⁴⁹ Försvarets rationaliseringsinstitut 1984. s. 18-19.

³⁵⁰ Om dessa funktioner, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021. s. 70, 164.

5.1 Utredning till grund för Överstyrelsen

Regeringen uppdrog i september 1983 åt Försvarets rationaliseringsinstitut att göra en ”översiktlig genomgång av uppgifter och resurser på olika nivåer inom de civila delarna av totalförsvaret” och att ”vidareutveckla minst ett sammanhängande alternativt förslag till ledningsstruktur.”³⁵¹ I direktiven angavs vidare att utredningen skulle tillämpa den princip som uttalades i 1982 års försvarsbeslut om att ”ansvar för en verksamhet i fred också skall behållas i krig och vara förenat med ansvar för beredskapsåtgärderna.”³⁵²

Utredningen beskrev själv sin huvuduppgift som att ”utveckla ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur för totalförsvarets civila delar i fred och i krig.”³⁵³ Uppgiften uppfattades alltså omfatta just de civila delarna av totalförsvaret, exkluderat Regeringskansliet. Likväl menade utredningen att det var nödvändigt att även beakta samverkansbehoven mellan det militära försvaret och de civila samhällsfunktionerna på olika ledningsnivåer. En ytterligare avgränsning i arbetet var att utredningen bara behandlade de renodlade fallen krig och fred, men alltså inte de så kallade skymningslägena mellan dessa båda tillstånd.³⁵⁴

5.1.1 Förslag till ny ledningsstruktur

Enligt utredningen saknade det civila försvaret en genomtänkt ledningsfilosofi, alltså ”genomarbetade, allmänt kända och konsekvent tillämpade principer för fördelning av ansvar och befogenheter [...]”.³⁵⁵ Det civila försvaret hade inte ens en huvudman på den centrala myndighetsnivån. Med hänvisning till 1978 års försvarskommitté konstaterade utredningen att samordningen inte fungerade tillfredsställande, framförallt på den centrala nivån. Eftersom samordningsuppgifterna var splittrade och då ingen central myndighet överblickade hela det civila försvaret hade det även uppstått ”svårigheter på de regionala nivåerna i form av motstridiga uppgifter och utebliven prioritering.”³⁵⁶ Slutligen menade utredningen att det förelåg obalanser i avvägningen mellan olika civila totalförsvarsfunktioner som en följd av brister både i planeringssystemet som sådant och i dess tillämpning eftersom det civila försvaret saknade ett ”genomarbetat och konsekvent tillämpat system för långsiktplanering [...]”.³⁵⁷

Utredningen menade dessutom att flera olika utvecklingstendenser över tid hade kommit att ställa ökade krav på ledningsstrukturens utformning. Återigen med hänvisning till 1978 års försvarskommitté menade utredningen att ”det nuvarande

³⁵¹ Refererat i: Försvarets rationaliseringsinstitut 1984. s. 17.

³⁵² Ibid. s. 17.

³⁵³ Försvarets rationaliseringsinstitut 1984. s. 17.

³⁵⁴ Ibid. s. 17-18.

³⁵⁵ Ibid. s. 35.

³⁵⁶ Ibid. s. 35.

³⁵⁷ Ibid. s. 35.

samhället och utvecklingen inom det kännetecknas av stor komplexitet och av att olika verksamhetsgrenar påverkar och griper in i varandra”.³⁵⁸ Därmed hade samhället blivit mer ”känsligt för störningar än tidigare” och dessutom skulle ”framtida kriser och krig [...] på olika sätt beröra hela samhället och hela befolkningen.”³⁵⁹ Även beroendet mellan det militära försvaret och de civila samhällsfunktionerna ansågs ställa ökade krav på samverkan dem emellan.³⁶⁰ Dessutom ansågs kraven ha skärpts vad gäller ledningsorganens förmåga att agera decentraliserat och flexibelt i förhållande till händelseutvecklingen som en följd av risken för överraskande anfall och för snabba och oväntade händelseförlopp.³⁶¹ I anslutning till dessa iakttagelser ägnade utredningen också viss uppmärksamhet åt ansvarsprincipen och hur denna skulle tolkas. Till att börja med konstaterades att det visserligen tycktes råda utbredd enighet om principens vikt men däremot inte alltid om hur den skulle tillämpas. Från utredningen:³⁶²

Stor enighet synes också råda om att den grundläggande principen för ansvarsfördelningen inom totalförsvaret bör vara att ansvar för en verksamhet i fred också skall behållas under kriser och i krig och vara förenat med ansvar för beredskapsförberedelserna. När principen skall tillämpas är enigheten emellertid inte alltid lika stor. Vi vill därför utveckla frågan om tillämpningen av ansvarsprincipen något.

En komplikation ansågs i sammanhanget vara att verksamheten för ledningsorganen under kriser och i krig ofta får en annan inriktning än i fred:³⁶³

Det blir mer fråga om att prioritera och omfördela knappa resurser vilket ställer andra krav på myndigheternas ledning än i fred. De uppgifter som en myndighet måste lösa i krig kan därför radikalt avvika från fredsuppgifterna.

Således menade utredningen att det var viktigt att ansvarsprincipen inte tolkades för snävt, alltså att det var ”just de uppgifter som löses i fred som också skall lösas i krig”.³⁶⁴ Andemeningen i ansvarsprincipen borde istället vara att kris- och krigsuppgifterna skulle lösas av den myndighet (eller motsvarande) ”som genom sina fredsuppgifter har den bästa kompetensen för uppgiften ifråga”.³⁶⁵

Mot bakgrund av det föregående och för att tillgodose behoven av samordning inom totalförsvarets civila del föreslog utredningen en ny ledningsstruktur med en ansvarsfördelning som byggde på olika ”ledningsnivåer” (alltså geografiska ansvarsområden) och ”funktioner” (alltså samhällsfunktioner vars verksamhet skulle

³⁵⁸ Ibid. s. 37.

³⁵⁹ Ibid. s. 37.

³⁶⁰ Ibid. s. 38.

³⁶¹ Ibid. s. 38.

³⁶² Ibid. s. 39.

³⁶³ Ibid. s. 38.

³⁶⁴ Ibid. s. 38-39.

³⁶⁵ Ibid. s. 39.

upprätthållas i krig).³⁶⁶ Denna ansvarsfördelning inom ledningsstrukturen skulle dessutom kompletteras med vissa ledningsprinciper.³⁶⁷

Samhällsfunktionerna var enligt utredningen sådana funktioner som var väsentliga för totalförsvaret genom att ”innefatta för totalförsvaret viktig verksamhet som kräver någon form av central statlig ledning.”³⁶⁸ Eftersom ett syfte med funktionsindelningen var att fördela ansvaret under regeringen ansågs det vidare som nödvändigt att regeringen för varje funktion kunde utse en ansvarig myndighet med ”ett övergripande ansvar för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten inom funktionen under kriser och krig.”³⁶⁹ Varje funktion borde enligt utredningen innefatta en enhetlig verksamhet och ha entydiga uppgifter och mål. Vidare skulle funktionerna ”ges en sådan avgränsning att samordningsbehovet mellan dem begränsas.”³⁷⁰ Trots denna ambition om en begränsat samordningsbehov menade utredningen likväl att det borde bildas en ny myndighet med ansvar att samordna funktionerna sinsemellan, genom att ansvara för en särskild funktion för civil ledning och samordning – mer om detta nedan.

Som nämnts skulle varje funktion enligt utredningens förslag ledas av en ”funktionsansvarig myndighet” med ”funktionsansvar”.³⁷¹ I fred skulle den funktionsansvariga myndigheten under regeringen ha det övergripande ansvaret för att beredskapsförberedelserna inom funktionen var samordnade och hade ”den omfattningen och inriktningen, att det av regeringen för funktionen som helhet angivna målet under kriser och krig kan uppnås.”³⁷²

När utredningen framförde sitt förslag var det civila försvaret (om inte formellt så åtminstone av hävd) indelat i verksamhetsgrenarna ekonomiskt försvar, civilförsvar, psykologiskt försvar och det som ofta kallades övrigt totalförsvaret. Utredningens förslag till funktionsindelning innebar ett ganska omfattande avsteg från denna struktur.³⁷³ Närmare bestämt föreslog utredningen att 23 olika funktioner skulle inrättas, däribland nämnda funktion för Civil ledning och samordning som skulle ansvara för ”övergripande ledning, samordning och inriktning av verksamheten inom det civila försvaret [...]” och ansvaras för av den tilltänkta nya myndigheten vars namn enligt utredningen borde vara Överstyrelsen för civilt försvar.

³⁶⁶ Ibid. s. 43.

³⁶⁷ Ibid. s. 43.

³⁶⁸ Ibid. s. 44.

³⁶⁹ Ibid. s. 44.

³⁷⁰ Ibid. s. 44.

³⁷¹ Ibid. s. 45.

³⁷² Ibid. s. 45.

³⁷³ Begreppen funktion och funktionsindelning motsvarar i vår tids terminologi snarast av sektor och sektorindelning.

Från utredningen:³⁷⁴

De funktioner vi föreslår är följande:

- Civil ledning och samordning (förkortat: civil ledning)
- Befolkningsskydd och räddningstjänst
- Hälso- och sjukvård m m
- Psykologiskt försvar
- Ordning och säkerhet m m
- Domstolsväsende m m
- Kriminalvård
- Transporter
- Livsmedelsförsörjning m m
- Energiförsörjning
- Övrig varuförsörjning
- Utrikeshandelsreglering
- Prisreglering
- Arbetskraft
- Socialförsäkringar m m
- Övriga försäkringar
- Betalningsväsende
- Skatte- och uppbördsväsende
- Landskapsinformation
- Postbefordran
- Telekommunikationer
- Skolväsende
- Kyrklig verksamhet

Utredningen avstod från att framföra några förslag till ändringar i antalet ledningsnivåer än de redan befintliga, som alltså fortsatt skulle vara "högsta ledningen" (regering och riksdag), "central ledning" (centrala civila verk och överbefälhavaren), "högre regional ledning" (civil- och militärbefälhavare), "lägre regional ledning" (länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare) samt "lokal ledning" (kommunstyrelser och förbandschefer).³⁷⁵

³⁷⁴ Ibid. s. 46-47.

³⁷⁵ Ibid. s. 47. Den civila högre regional ledningen var i praktiken en sammanslagning av flera länsstyrelser till en större enhet.

Enligt utredningens förslag skulle funktionsindelningen även kompletteras med vissa ledningsprinciper, nämligen ”funktionsledning” respektive ”operativ ledning”.³⁷⁶ Funktionsledningen syftade till att under regeringen verka för att funktionens verksamhet bedrevs ”på ett tillfredsställande sätt inom hela landet.”³⁷⁷ Befogenheterna i kraft av denna funktionsledning skulle endast gälla myndigheterna inom en given funktion, medan den funktionsledande myndigheten skulle sakna befogenheter gentemot myndigheter utanför funktionen i fråga, även om samverkan förutsattes ske med andra funktioner. Funktionsledningen skulle utövas av den funktionsansvariga myndigheten tillsammans med andra i funktionen ingående centrala, regionala och lokala ledningsorgan. Den operativa ledningen skulle istället i fred och på central nivå utövas av den nya myndigheten (alltså Överstyrelsen för civilt försvar, enligt utredningens namnförslag) och annars av regeringen, på högre regional nivå av civilbefälhavaren och på lägre regional nivå av länsstyrelsen. Den operativa ledningen syftade till att inrikta det civila försvaret inom ett geografiskt område mot ett gemensamt mål, både genom samordning mellan det civila försvarets olika delar och mellan dessa och det militära försvaret.³⁷⁸

I korthet kan sägas att regeringen enligt utredningens förslag skulle styra ”direkt” mot alla centrala myndigheter. I fred skulle regeringens operativa styrning riktas både mot den nya myndigheten och mot civilbefälhavarna (alltså den högre regionala ledningsnivån). I fred föreslogs vidare att den nya myndigheten skulle ha föreskriftsrätt gentemot civilbefälhavarna i operativa frågor. Däremot skulle myndigheten ”inte regelmässigt ha några formella befogenheter gentemot funktionsansvariga myndigheter utan samordningen på central nivå bör kunna åstadkommas genom ett förtroendefullt samarbete.”³⁷⁹ Eftersom myndigheten enligt utredningens förslag skulle upphöra att vara mellannivå mellan regeringen och civilbefälhavarna i krig skulle regeringens operativa styrning vid denna situation endast riktas mot civilbefälhavarna.³⁸⁰

5.1.1.1 Det ekonomiska försvaret och funktionsindelningen

I och med den föreslagna indelningen av totalförsvarets civila delar i ovan nämnda funktioner – hela 23 stycken – uppstod frågan hur dessa förhöll sig till den tidigare hävdvunna indelningen av totalförsvarets civila delar. Utredningen noterade att ett tiotal funktioner kunde hänföras till området försörjning och reste frågan om det fanns ett behov av att samgruppera dessa i ett ”huvudprogram” för försörjningsberedskap. Motiven för en sådan indelning i huvudprogram togs upp i ett kapitel i

³⁷⁶ Ibid. s. 58.

³⁷⁷ Ibid. s. 58.

³⁷⁸ Ibid. s. 57-68.

³⁷⁹ Ibid. s. 68.

³⁸⁰ Ibid. s. 68.

betänkandet om totalförsvarets långsiktsplanering, som då var indelad i huvudprogrammen militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar samt övrigt totalförsvar, vilka i sin tur var indelade i underliggande program.³⁸¹

Utredningen noterade att dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar samordnade dessa program och föreslog därför att den nya myndigheten, som alltså skulle ges ett samordningsansvar inom hela den civila delen av totalförsvaret, skulle överta samordningsuppgifterna inom försörjnings-beredskapen. Inom ramen för ett sådant samordningsansvar ansåg utredningen att den nya myndigheten vid behov skulle kunna ”redovisa vilka indelningar i huvudprogram som helst”.³⁸² Eventuella behov av att i det praktiska samordningsarbetet särskilt hålla ihop exempelvis försörjningsberedskapen ansågs kunna tillgodoses ”genom en lämpligt utformad intern organisation av ÖCF”.³⁸³

Utredningens slutsats blev således att det från planeringssynpunkt inte behövdes någon indelning i dylika huvudprogram. I utredningen fördes ändå vissa resonemang kring tänkbara indelningar, som dock utmynnade i slutsatsen att det var svårt att finna någon naturlig indelning. Samtidigt ansåg utredningen att eventuella önskemål om sådana indelningar lätt skulle kunna tillgodoses av den nya myndigheten själv.³⁸⁴

5.1.2 Förslag till nytt centralorgan

Som nämnts eftersträvade utredningen en indelning som begränsade samordningsbehovet funktionerna emellan. Likväl ansåg utredningen att det behövdes en särskild funktion och ansvarig myndighet – alltså Överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF) – för att befrämja just en sådan samordning.

I en återblick på dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar listade utredningen följande huvuduppgifter för myndigheten:³⁸⁵

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) har följande huvuduppgifter nämligen att:

- samordna beredskapsförberedelserna inom det ekonomiska försvaret (samordningsuppgiften),
- själv vidta beredskapsförberedelser i den mån detta inte ankommer på andra myndigheter (programuppgiften)
- svara för beredskapslagring av vissa förnödenheter (produktionsuppgiften) samt
- utöva tillsyn över tvångslagringen.

³⁸¹ Ibid. s. 69.

³⁸² Ibid. s. 74.

³⁸³ Ibid. s. 74.

³⁸⁴ Ibid. s. 75.

³⁸⁵ Ibid. s. 139-140.

Dessa samordnings-, program- och produktionsuppgifter utfördes av en samordningsenhet respektive beklädnads-, energi-, kemi-, metall- och verkstads-, affärs- samt anläggningsbyråer. Därutöver hade myndigheten en datasektion, administrativ byrå och ett informationssekretariat. I kriser och krig skulle Överstyrelsen för ekonomiskt försvar organiseras i beklädnads-, kemi-, metall- och verkstads- respektive bränslenämnder avsedda att lyda direkt under regeringen.³⁸⁶ Enligt utredningens förslag skulle den nya myndigheten tillföras den samordningsuppgift som åvilade dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, men samtidigt få ett utökat ansvar som inte endast gällde det ekonomiska försvaret utan hela det civila försvaret i fred.³⁸⁷

Vad gäller program- och produktionsuppgifterna menade utredningen att den nya myndigheten åtminstone övergångsvis också skulle kunna svara för sådana beredskapsförberedelser ”som nu inte lämpligen kan lösas av annan myndighet”, men att de över tid borde överföras till andra myndigheter.³⁸⁸ Som utredningen konstaterade hade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar fyra programuppgifter. Från utredningen:³⁸⁹

Överstyrelsens programuppgifter omfattar följande ansvar för

- Beklädnadsprogrammet
- Bränsle och drivmedelsprogrammet
- Kemiprogrammet
- Metallprogrammet

Med den terminologi som föreslogs av utredningen kunde således Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ses som ansvarig myndighet för funktionerna Övrig varuförsörjning (omfattandes beklädnads-, kemi- och metallprogrammen) och Energiförsörjning (bränsle- och drivmedelsprogrammet). Även om utredningen ansåg att myndigheten tills vidare kunde få ombesörja uppgifterna inom funktionen Övrig varuförsörjning, väckte man också frågan om inte dessa uppgifter på sikt borde överföras till Statens industriverk. Vidare menade utredningen att Statens energiverk borde bli ansvarig för funktionen Energiförsörjning och överta de uppgifter inom energiområdet som fram till dess hade åvilat Överstyrelsen. Som en följd av detta skulle Överstyrelsen för ekonomiskt försvar enligt utredningens förslag upphöra som myndighet för att ersättas av den nya myndigheten Överstyrelsen för civilt försvar.³⁹⁰

³⁸⁶ Ibid. s. 141.

³⁸⁷ Ibid. s. 131.

³⁸⁸ Ibid. s. 131.

³⁸⁹ Ibid. s. 140.

³⁹⁰ Ibid. s. 140-142, 146.

Utredningen föreslog även att Totalförsvarets chefsnämnd skulle upphöra i och med att den nya myndigheten inrättades, genom att antingen bli ett rådgivande organ åt myndigheten eller utgöra dess styrelse.³⁹¹ Utredningen menade vidare att den nya myndigheten – Överstyrelsen för civilt försvar – skulle överta de uppgifter och kansliresurser som låg på dåvarande Riksnämnden för kommunal beredskap, ett centralt samordningsorgan för den kommunala och landstingskommunala beredskapen.³⁹² Dessutom fanns det enligt utredningen anledning att överväga en sammanslagning av den nya myndigheten med Styrelsen för psykologiskt försvar (som då snart skulle inrättas och efterträda dåvarande Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, Totalförsvarets upplysningsnämnd och krigsorganisationen Statens upplysningscentral). Skälet var att styrelsen skulle få uppgifter som hade ett nära samband med ledningsverksamheten.³⁹³

Sammantaget beskrev utredningen uppgifterna för den nya myndigheten på följande sätt:³⁹⁴

Överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF) skall vara central förvaltningsmyndighet för ledning och samordning av beredskapsförberedelserna inom samhällets civila delar. I krig har myndigheten de uppgifter som regeringen beslutar om i särskild ordning. ÖCF bör ha följande huvuduppgifter i fred:

- (1) ÖCF leder och samordnar långsiktplaneringen inom de civila delarna av totalförsvaret.
- (2) ÖCF samordnar genomförandet av de civila beredskapsförberedelserna.
- (3) ÖCF är funktionsansvarig myndighet för funktionen civil ledning och samordning.

När det gäller långsiktplaneringen skulle myndigheten enligt utredningen delta i övergripande säkerhets- och försvarspolitiska studier, leda och samordna programplaneringen och arbetet med perspektivstudier samt inkomma med en samlad program- respektive perspektivplan för totalförsvarets civila delar till regeringen. Inom ramen för uppgiften skulle myndigheten i samråd med andra utarbeta förslag till fördelning av den ekonomiska ramen för civilt försvar, samt årligen inkomma med en redovisning av beredskapsläget med mera.³⁹⁵

Samordningen av de civila beredskapsförberedelserna föreslogs av utredningen innefatta bland annat att ”medverka i samordningen av den centrala ledningens krigsorganisation” med mera och att ”på myndighetsnivå sammanhålla övergripande frågor rörande administrativ beredskap” med mera.³⁹⁶ En uppgift med när-

³⁹¹ Ibid. s. 138-139.

³⁹² Ibid. s. 143-144.

³⁹³ Ibid. s. 145-146.

³⁹⁴ Ibid. s. 131.

³⁹⁵ Ibid. s. 132.

³⁹⁶ Ibid. s. 133.

mare bäring på försörjningsberedskap handlade om att i samråd med berörda myndigheter och överbefälhavaren utarbeta förslag till prioritering av samhällets civila resurser. Från utredningen:³⁹⁷

Exempel på prioriteringsbeslut i fred är personal-, transport- och byggnadsresursernas utnyttjande vid ett krigsutbrott. Underlag i form av behov och tillgång tas fram av funktionsansvarig myndighet. Om behoven inte kan tillgodoses anmäls detta till ÖCF som upprättar ett förslag till prioritering. Beslut i viktiga prioriteringsfrågor bör fattas av regeringen, även i de fall myndigheterna är överens. Motsvarande frågor i kriser och krig kommer nämligen med all sannolikhet att bli regeringsärenden.

Som funktionsansvarig myndighet för ledningsfunktionen borde den nya myndigheten enligt utredningen ”få ett övergripande ansvar för ledningsorganens kompetens och funktionsduglighet.”³⁹⁸ Uppgiften i fråga beskrevs innefatta att tillsammans med civilbefälhavare och länsstyrelser ”utarbeta principer för civil operativ ledning i krig.”³⁹⁹ Vidare skulle myndigheten ha ”ett övergripande ansvar för utbildning och övning av ledningsorganen på alla nivåer” och ansvara ”för ledningsfunktionens kompetens och att balans råder mellan uppgifter och resurser på olika nivåer och mellan myndigheter på samma nivå.”⁴⁰⁰ Uppgiften innefattade även ett ”övergripande personalutvecklingsansvar” inom ledningsfunktionen.⁴⁰¹

Så långt utredningens förslag om fredstida uppgifter för den tilltänkta nya myndigheten. I krig ansåg utredningen att Överstyrelsen borde fungera som ett ”utrednings- och beredningsorgan” eller ”expertorgan” åt regeringen.⁴⁰² Det sågs inte som önskvärt med ”en mellannivå i operativa frågor mellan regeringen och civilbefälhavarna i krig”. Från utredningen:⁴⁰³

Under ett krisläge kommer sannolikt ÖCFs betydelse att öka, dock knappast som ledningsorgan gentemot CB utan som utrednings- och beredningsorgan åt regeringen. Vilka uppgifter ÖCF skall lösa beror på typ av kris och får anges av regeringen från fall till fall. [...] Vi föreslår att frågan om ÖCFs krigsuppgifter studeras närmare.

Vad gäller hur den nya myndigheten skulle organiseras betonade utredningen att man inte hade underlag för ett genomarbetat organisationsförslag. Dock framfördes uppfattningen att ”ÖCF:s resurser för ledning och samordning inte i första hand behöver vara stora”.⁴⁰⁴ Det avgörande ansågs istället vara att myndigheten fick möjlighet att rekrytera personal med hög kompetens.

³⁹⁷ Ibid. s. 132.

³⁹⁸ Ibid. s. 133.

³⁹⁹ Ibid. s. 133.

⁴⁰⁰ Ibid. s. 133.

⁴⁰¹ Ibid. s. 134.

⁴⁰² Ibid. s. 136.

⁴⁰³ Ibid. s. 136.

⁴⁰⁴ Ibid. s. 134.

5.1.2.1 Centralorganets ledning och förhållande till Totalförsvarets chefsnämnd

Angående myndighetens verksledning räknade utredningen ”med en ram om 5 personår, en generaldirektör, eventuellt en överdirektör, en assistent samt en informationsenhet om två personår.”⁴⁰⁵ Mer sades inte om ledningens omfattning. Utredningen betonade dock att frågan om myndighetens styrelse hade ett nära samband med de framtida uppgifterna för Totalförsvarets chefsnämnd.⁴⁰⁶ Enligt utredningen kunde inte chefsnämnden utgöra en långsiktig lösning på samordningsproblemen inom totalförsvaret, eftersom dessa problem ansågs vida överstiga ”den samordningskapacitet som ett organ typ chefsnämnden har.”⁴⁰⁷

Istället menade utredningen att den nya myndigheten, Överstyrelsen för civilt försvar, skulle överta även chefsnämndens samordningsuppgifter och därmed också dess kansliresurser. Även beredningsorgan som hade tillsatts av chefsnämnden, alltså Totalförsvarets teleberedning och Totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor, borde enligt utredningen övertas av myndigheten, som sedan skulle ha att ”besluta om verksamhetens framtida omfattning och inriktning.”⁴⁰⁸

Även om de samordningsuppgifter som åvilade Totalförsvarets chefsnämnd tillfördes den nya myndigheten skulle dock enligt utredningens bedömning fortsatt behövas ”ett organ för informationsutbyte och samverkan mellan chefer på hög nivå inom totalförsvaret.”⁴⁰⁹ Enligt utredningen kunde emellertid denna informations- och samverkansroll övertas av antingen ”ett rådgivande organ åt ÖCF” (i likhet med hur militärledningen utgjorde ett rådgivande organ åt överbefälhavaren) eller ”en styrelse för ÖCF.”⁴¹⁰

Utredningen fann olika alternativ användbara vad gäller den nya myndighetens ledning, men tog inte själv ställning för endera lösningen. I första hand bedömdes myndighetens styrelse kunna utformas som antingen ett ”enrådgighetsverk”, en ”intressentstyrelse” (med företrädare för viktiga totalförsvarsfunktioner) eller en ”lekmannastyrelse” (med företrädare för allmänna samhällsintressen som regeringskansliet och kommunförbunden, men eventuellt även verkschefer med flera).⁴¹¹ Sammantaget resulterade utredningens överväganden i tre alternativ.

⁴⁰⁵ Ibid. s. 134-135.

⁴⁰⁶ Ibid. s. 135.

⁴⁰⁷ Ibid. s. 137.

⁴⁰⁸ Ibid. s. 138.

⁴⁰⁹ Ibid. s. 138.

⁴¹⁰ Ibid. s. 138.

⁴¹¹ Ibid. s. 138.

Från utredningen:⁴¹²

Våra överväganden har resulterat i följande kombinationer.

(A) ÖCF blir ett enrådgighetsverk. Totalförsvarets chefsnämnd ombildas till ett rådgivande organ åt ÖCF (= "civilledning")

(B) ÖCF får en "intressentstyrelse som samtidigt ersätter chefsnämnden.

(C) ÖCF får en lekmannastyrelse. Chefsnämnden ombildas till ett rådgivande organ åt ÖCF (= "civilledning").

Utredningen ansåg sig inte ha kunnat "tillräckligt penetrera" frågan om den tilltänkta nya myndighetens ledning och fann sig därför inte beredd att förorda ett bestämt alternativ.⁴¹³ Ändå konstaterade utredningen att styrelsen i alternativ B kunde få en dubbelroll, genom att vara både styrelse och samverkansorgan, vilket bedömdes kunna bli svårt att förena i praktiken (detta hade tidigare varit fallet med Rikskommissionen, inrättad 1928). Dessutom framhöll utredningen att antalet ledamöter i alternativ B måste begränsas på ett annat sätt än när det gäller en "civilledning" (alltså med chefsnämnden som rådgivande organ).⁴¹⁴

Avseende frågan om den tilltänkta nya myndighetens avgränsning till övriga myndigheter tog utredningen upp vissa risker, framför allt risken för dubbelarbete eller att myndigheten övertog uppgifter från andra myndigheter. Samtidigt betonades att det ställdes "helt skilda kompetenskrav på personalen vid ÖCF jämfört med personalen vid övriga centrala beredskapsmyndigheter".⁴¹⁵ Medan myndighetens personal förväntades ha överblick över flera funktioner och förståelse för sambandet och rollspelet i stort menade utredningen att personalen vid de funktionsansvariga och andra myndigheterna snarare förutsattes ha kunskaper om just sin funktion och dess problem. Gränserna var dock inte skarpa. Utredningen konstaterade således att den nya myndighetens personal måste ha en viss allmän kunskap om olika funktioner, även om detaljkunskapen fanns inom funktionerna, samt att det på motsvarande sätt var "önskvärt att funktionsföreträdarna också har viss kunskap om helheten."⁴¹⁶

Samtidigt som utredningen alltså betonade att den nya myndighetens kompetenskrav skiljde sig från funktionsmyndigheternas underströks också att "[i] gränssnittet mellan ÖCF och övriga myndigheters uppgifter kan och måste en viss överlappning av kompetensen finnas".⁴¹⁷ Visserligen skulle då visst dubbelarbete kunna uppstå men detta ansågs inte endast vara av ondo.

⁴¹² Ibid. s. 139.

⁴¹³ Ibid. s. 501.

⁴¹⁴ Ibid. s. 139.

⁴¹⁵ Ibid. s. 135.

⁴¹⁶ Ibid. s. 135.

⁴¹⁷ Ibid. s. 135.

Från utredningen:⁴¹⁸

Att göra en så skarp avgränsning mellan enheter och individer att överlappande tankeverksamhet elimineras är enligt vår mening varken möjligt eller önskvärt. Tvärtom bör ÖCF eftersträva att genom arbete i arbetsgrupper, konferenser och dylikt engagera personal från funktionsansvariga myndigheter bl a i syfte att ge dessa en bredare kompetens och därmed bättre förutsättningar att passa in sin egen verksamhet i ett större mönster. Vi vill således framhålla att allt dubbelarbete inte är onyttigt.

Däremot skulle sådant onödigt dubbelarbete undvikas i möjligaste mån: ”Riskerna härför minskar om ett förtroendefullt och öppet samarbete kan upprättas. Detta är en mycket viktig uppgift får ÖCF.”⁴¹⁹ I stort tycks utredningen ha förespråkat en kontinuitet i samordningsarbetet: ”Den naturliga lösningen enligt vår mening är att man bygger vidare på den samordningstradition som vuxit fram inom det ekonomiska försvaret.”⁴²⁰

5.2 Proposition till grund för Överstyrelsen

År 1985 beslutade riksdagen om regeringens proposition (1984/85:160) gällande ledningen av de civila delarna av totalförsvaret. Ansvarigt statsråd för propositionen var departementschef Anders Thunborg, Sveriges försvarsminister.

I linje med den utredning som hade genomförts av Försvarets rationaliseringsinstitut föreslog departementschefen en ”ansvarsfördelning som bygger dels på samhällsfunktioner (funktioner) vilkas verksamhet skall upprätthållas under kriser och krig, dels på geografiska ansvarsområden (ledningsnivåer).⁴²¹ Syftet med funktionsindelningen beskrevs som att ”fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kriser och i krig på nivå under regeringen.”⁴²² Ett grundläggande krav på funktionerna ansågs behöva vara att de innefattade verksamhet som var viktig för totalförsvaret och som krävde ”någon form av central statlig ledning.”⁴²³ Varje enskild funktions uppgifter, mål och verksamhet skulle vidare kunna anges på ett entydigt sätt och funktionen skulle även innefatta en enhetlig verksamhet.⁴²⁴

Återigen i linje med utredningens förslag menade departementschefen att en ”funktionsansvarig myndighet” skulle utses för varje funktion, som ”i fred under regeringen” hade det övergripande ansvaret för att beredskapsförberedelserna inom funktionen var samordnade.⁴²⁵ Dessa myndigheter skulle även samordna

⁴¹⁸ Ibid. s. 135.

⁴¹⁹ Ibid. s. 135.

⁴²⁰ Ibid. s. 131.

⁴²¹ Prop. 1984/85:160. s. 11.

⁴²² Ibid. s. 11.

⁴²³ Ibid. s. 11.

⁴²⁴ Ibid. s. 11.

⁴²⁵ Ibid. s. 12.

verksamheten inom funktionen under kriser och i krig. I likhet med utredningen ansåg departementschefen det nödvändigt att inrätta en särskild funktion för civil ledning och samordning, även om funktionerna samtidigt borde avgränsas på sådant sätt att samordningsbehovet begränsades.⁴²⁶

I linje med utredningen föreslog departementschefen följande indelning i funktioner med ansvariga myndigheter:⁴²⁷

Funktioner	Funktionsansvarig myndighet
Civil ledning och samordning	Överstyrelsen för civil beredskap
Civilt försvar	Statens räddningsverk
Hälsa- och sjukvård m. m.	Socialstyrelsen
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Ordning och säkerhet m. m.	Rikspolisstyrelsen
Domstolsväsende m. m.	Domstolsverket
Kriminalvård	Kriminalvårdsstyrelsen
Transporter	Transportrådet
Livsmedelsförsörjning m. m.	Statens jordbruksnämnd
Energiförsörjning	Statens energiverk
Övrig varuförsörjning	Överstyrelsen för civil beredskap
Utrikeshandel	Kommerskollegium
Prisreglering	Statens pris- och kartellnämnd
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Socialförsäkringar m. m.	Riksförsäkringsverket
Övriga försäkringar	Försäkringsinspektionen
Betalningsväsende m. m.	Riksbanken
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Landskapsinformation	Lantmäteriverket
Postbefordran	Postverket
Telekommunikationer	Televerket
Skolväsende	Skolöverstyrelsen
Kyrklig verksamhet	Överstyrelsen för civil beredskap

Utredningen hade föreslagit att det skulle bildas en helt ny central myndighet med ansvar för funktionen Civil ledning och samordning, men i propositionen ansåg departementschefen det vara tillräckligt att vidga samordningsuppgifterna för Överstyrelsen för ekonomiskt försvar till den civila beredskapen i stort.⁴²⁸

Regeringen hade även att ta ställning till flera andra förslag framförda av utredningen. Så menade utredningen att uppgifterna kopplade till funktionerna för övrig varuförsörjning på sikt skulle kunna överföras från den nya Överstyrelsen för civil beredskap till Statens industriverk, samt att energifrågorna skulle föras över till Statens energiverk. I och med det föreslogs även Överstyrelsen för ekonomiskt försvar upphöra som myndighet (vilket departementschefen alltså invände mot).

⁴²⁶ Ibid. s. 11-13.

⁴²⁷ Ibid. s. 12. Funktionerna var med någon skillnad i närmare formulering (befolkningsskydd istället för civilt försvar och dylikt) desamma som föreslogs av utredningen.

⁴²⁸ Ibid. s. 13, 16.

Vidare ansåg utredningen att en sammanslagning av Styrelsen för psykologiskt försvar med den nya myndigheten borde övervägas, samt att Riksnämnden för kommunal beredskap respektive Totalförsvarets chefsnämnd skulle överföras till den nya myndigheten (chefsämnden föreslogs bland annat kunna ombildas till myndighetens styrelse).⁴²⁹

I korthet gick regeringen utredningen till mötes såtillvida att ansvaret för funktionen för energiförsörjning föreslogs läggas på Statens energiverk, samt genom att Riksnämnden för kommunal beredskap ansågs kunna ombildas till ett råd för kommunal beredskap inom Överstyrelsen för civil beredskap (i likhet med dess övriga råd). Departementschefen ansåg däremot att det inte behövde inrättas någon ny central myndighet utan att den redan befintliga Överstyrelsen för ekonomiskt försvar istället borde få vidgade uppgifter, samt att chefsämnden borde behållas som ett organ för bland annat samordning mellan de militära och civila totalförsvarsmyndigheterna.⁴³⁰

Just samordningsfrågorna ägnades stort utrymme i regeringens proposition. Departementschefen invände som nämnts mot förslaget att överföra Totalförsvarets chefsämndens uppgifter till en central myndighet. Över huvud taget beskrevs chefsämndens uppgifter som inriktade på hela totalförsvaret, alltså både dess militära och civila delar, vilket bedömdes medföra att den inte skulle kunna "kraftsamla" på samordningsproblem just inom det civila försvaret.⁴³¹ Inte heller sågs chefsämnden som en "naturlig huvudman" för de civila delarna av totalförsvaret.⁴³² Departementschefen konstaterade således att chefsämndens samordningsuppgift inte borde utökas. Nämnden skulle dock behållas som ett organ för information och överläggningar mellan främst civila och militära totalförsvarsmyndigheter.⁴³³

Som en följd av denna vidgning av samordningsuppgiften ansåg departementschefen att myndighetens namn borde ändras från Överstyrelsen för ekonomiskt försvar till Överstyrelsen för civil beredskap (alltså inte riktigt detsamma som utredningens förslag om Överstyrelsen för civilt försvar). Vad gäller den ombildade Överstyrelsens uppgifter ansåg departementschefen att arbetet med energifrågorna borde överföras till energiverket, men att ansvaret för funktionen Övrig varuförsörjning skulle ligga kvar på myndigheten.⁴³⁴

Angående samordningsuppgiften i fred ansåg departementschefen att Överstyrelsen för civil beredskap samordning främst skulle inriktas på "de civila beredskapsförberedelserna på central nivå."⁴³⁵ Därvid skulle myndigheten "samordna studie- och planeringsverksamheten m.m. och bidra till att förbättra samordningen mellan

⁴²⁹ Ibid. s. s. 14.

⁴³⁰ Ibid. s. 16.

⁴³¹ Ibid. s. 16.

⁴³² Ibid. s. 16.

⁴³³ Ibid. s. 14, 16.

⁴³⁴ Ibid. s. 16-17.

⁴³⁵ Ibid. s. 17.

militära och civila delar av totalförsvaret.”⁴³⁶ Dessutom skulle myndigheten enligt ovan ansvara för funktionerna Civil ledning och samordning, Övrig varuförsörjning och Kyrklig verksamhet.⁴³⁷ Detta uttrycktes som att Överstyrelsen skulle ha två ”huvuduppgifter”, alltså att på central nivå samordna totalförsvarets civila delar samt ansvara för funktionerna Övrig varuförsörjning och Kyrklig verksamhet.⁴³⁸

Det framgår inte tydligt av skrivningarna i propositionen med vilket mandat Överstyrelsen skulle utöva sin ledning och samordning över de andra funktionerna och myndigheterna. Departementschefen framhöll dock vikten av ”att inte överskatta betydelsen av de formella instrumenten i detta sammanhang” och pekade istället ”på betydelsen av samordning i andra former som t.ex. informations-, utbildnings- och övningsverksamhet.”⁴³⁹ Genom insatser som dessa antogs totalförsvaret kunna ”få en gemensam inriktning samtidigt som intresset och engagemanget för totalförsvaret och beredskapsfrågorna stimuleras, framförallt hos myndigheter och berörda organisationer.”⁴⁴⁰

Mot bakgrund av ett betänkande från Förvarsutskottet (1984/85:11) beslutades sedermera just att Överstyrelsen inte skulle förfoga över några formella instrument. I betänkandet konstaterades att den civila delen av totalförsvaret inte kunde ledas och samordnas på samma sätt som den militära delen. Samtidigt slogs fast att Överstyrelsen borde kunna få ”en självklar auktoritet inom totalförsvaret”. Från betänkandet:⁴⁴¹

På grundval av sina uppgifter och sin kompetens samt genom en framsynt och kontaktskapande verksamhet bör ÖCB kunna få en självklar auktoritet inom totalförsvaret. Utskottet förutsätter att myndigheten kan utöva ledning och samordning mera i kraft av sådan auktoritet än med administrativa eller ekonomiska styrmedel. Detta synsätt har samband med behovet av resurser för ÖCB.

Som Överstyrelsen själv sammanfattade det hela i en tillbakablick år 1996:⁴⁴²

Så följde riksdagsbehandling varvid den ofta citerade meningen om att ÖCB skulle lösa samordningsuppgiften ’i kraft av sin auktoritet och mindre med formella styrmedel’ slogs fast.

Avseende Överstyrelsens interna organisation menade departementschefen i propositionen att utgångspunkten för densamma borde vara nämnda två huvuduppgifter för myndigheten. Departementschefen angav också att myndigheten skulle ledas av en styrelse och att chefen för myndigheten skulle vara en generaldirektör. I

⁴³⁶ Ibid. s. 17.

⁴³⁷ Ibid. s. 17.

⁴³⁸ Ibid. s. 25.

⁴³⁹ Ibid. s. 10.

⁴⁴⁰ Ibid. s. 10.

⁴⁴¹ Prop. 1984/85:160. s. 5.

⁴⁴² Överstyrelsen för civil beredskap 1996. s. 7.

övrigt konstaterades endast att styrelsens sammansättning skulle komma att ses över "[m]ed hänsyn till de förändrade arbetsuppgifterna."⁴⁴³

5.3 Försörjningskommissionen

Redan året efter att Överstyrelsen för civil beredskap inrättades, 1987, ersattes de planerade krisorganen inom områdena metall- och verkstad, kemi samt beklädnad av ett nytt organ – Försörjningskommissionen.⁴⁴⁴ En större övning av det ekonomiska försvaret (Övning 84) hade nämligen påvisat svårigheter att samordna regleringsverksamheten på ett lämpligt sätt med en sådan uppdelning, då ett och samma företag inom den dåvarande organisationen kunde beröras av besked om regleringar från flera olika krisorgan.⁴⁴⁵ Det uppfattades också som angeläget att på ett mer samordnat sätt hantera olika stimulansåtgärder för den svenska industrin, såsom omställningar och ersättningsproduktion.⁴⁴⁶

Enligt sin instruktion skulle Försörjningskommissionen ansvara för funktionen för försörjning med industrivaror och träda i verksamhet när landet kom "i krig eller när regeringen annars bestämmer det."⁴⁴⁷ Försörjningskommissionen skulle bland annat "vidta åtgärder så att produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster kan upprätthållas" liksom att "vidta åtgärder för försörjningsviktiga varor" och i den utsträckning det bestämdes av regeringen "ansvara för regleringar i syfte att genomföra omställningar" med mera.⁴⁴⁸ I uppgiften ingick även att träffa uppgörelser med företag i fråga om beredskapslagring och att fullgöra uppgifter med stöd av ransoneringslagen.⁴⁴⁹

Att Försörjningskommissionen efterträdde de tidigare krisorganen kom till uttryck i dess organisation, som bestod just av de fyra avdelningarna beklädnad, kemi, metall- och verkstad samt lagring.⁴⁵⁰ I syfte att uppnå en smidig och snabb beslutsprocess knöts även olika branschstyrelser till dessa varuinriktade avdelningar, vilka i stort sett utgjordes av de råd som i redan fredstid fanns hos Överstyrelsen.⁴⁵¹

⁴⁴³ Prop. 1984/85:160. s. 25-26.

⁴⁴⁴ Stenérus Dover, Ann-Sofie & Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 174-176.

⁴⁴⁵ Ingemarsdotter, Jenny 2021.

⁴⁴⁶ SOU 1989:107. s. 154-155.

⁴⁴⁷ SFS 1996 :195. 1-2 §.

⁴⁴⁸ Ibid. 2 §.

⁴⁴⁹ Ibid. 2-3 §.

⁴⁵⁰ Överstyrelsen för civil beredskap 1993. s. 17.

⁴⁵¹ Ibid. s. 17.

5.4 Överstyrelsens instruktion

Överstyrelsens första instruktion från år 1986 (SFS 1986:423) ersattes efter två år av en ny instruktion (SFS 1988:1122). Den senare instruktionen var med flera ändringar över tid gällande fram till år 2002, då Överstyrelsen ersattes av den nya Krisberedskapsmyndigheten (genom SFS 2002:518).

Även om mycket var gemensamt för de båda instruktionerna förelåg även skillnader, som genom nämnda ändringar blev mer markerade över tid. Bland de mer väsentliga förändringarna kan nämnas att Överstyrelsen enligt sin första instruktion var funktionsansvarig myndighet för funktionen Kyrklig beredskap, utöver funktionerna Civil ledning och samordning och Övrig varuförsörjning.⁴⁵² De båda sistnämnda funktionerna kvarstod i den andra instruktionen, medan funktionen Kyrklig beredskap fasades ut och funktionen Transporter tillkom. Dessutom bytte funktionen för Övrig varuförsörjning namn till Försörjning med industrivaror. Vidare, även om funktionen Kyrklig beredskap försvann i 1988 års instruktion angavs ändå att Överstyrelsen skulle ”leda och samordna trossamfundens medverkan inom det civila försvaret [...]”.⁴⁵³ Genom den andra instruktionen knöts också ett råd för trossamfundens beredskapsfrågor till myndigheten.⁴⁵⁴ Över huvud taget tillkom ett antal råd – förutom de redan befintliga råden för kommunal beredskap, beklädnad, kemi samt metall och verkstad – råden för transportfrågor, utbildning och säkerhet inom ADB.⁴⁵⁵

En annan skillnad bestod i att den första instruktionen angav mer detaljerade föreskrifter om Överstyrelsens interna organisation. Bland annat fastslogs att myndigheten skulle ledas av en styrelse bestående av nio personer inklusive generaldirektören, som även skulle vara styrelsens ordförande. Både generaldirektören och de övriga ledamöterna skulle förordnas av regeringen.⁴⁵⁶ I den andra instruktionen ströks flera av dessa bestämmelser från instruktionen och hanterades istället inom ramen för en särskild verksförordning (SFS 1995:1322).

Slutligen bestod en väsentlig skillnad i att den första instruktionen angav att myndigheten skulle vara organiserad i ett antal sakenheter, närmare bestämt ”tre sakenheter för funktionen Ledning och samordning, tre sakenheter för funktionen Övrig varuförsörjning, två sakenheter för affärs- och lagringsverksamhet samt en administrativ enhet och ett informationssekretariat.”⁴⁵⁷ Dessa bestämmelser synes senare ha upphävts, varefter instruktionen inte längre angav hur myndighetens interna organisation skulle gestalta sig.

⁴⁵² SFS 1986:423. 2 §.

⁴⁵³ SFS 1988:1122. 1 b §.

⁴⁵⁴ Ibid. 16 a §.

⁴⁵⁵ SFS 1988:1122. 16 §.

⁴⁵⁶ SFS 1986:423. 13, 30-31 §.

⁴⁵⁷ Ibid. 15 §.

Nedan sammanfattas relevanta delar av den senast ändrade versionen av Överstyrelsens instruktion från år 1988, kompletterat av relevanta delar av verksförordningen från år 1995.

5.4.1 Uppgifter

Listan över uppgifter för Överstyrelsen växte över tid för att till slut bli mycket omfattande. Inte alla uppgifter nämns i redogörelsen nedan, som istället begränsar sig till de som bedöms gälla försörjningsberedskapsområdet.

Enligt sin instruktion var Överstyrelsen ”central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret.”⁴⁵⁸ Med hänvisning till beredskapsförordningen (SFS 1993:242) angavs vidare att myndigheten var ”ansvarig för funktionerna Civil ledning, Transporter och Försörjning med industrivaror.”⁴⁵⁹ I fred skulle Överstyrelsen ”leda och samordna beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter” och därvid utföra vissa nedanstående särskilda uppgifter. Från instruktionen:⁴⁶⁰

Överstyrelsen skall därvid särskilt

1. analysera den hotbild som avser det civila försvaret,
2. i samverkan med Försvarsmakten upprätta regionala mål- och riskanalyser samt genomföra uppföljning och utvärdering av analyserna,
3. konkretisera statsmakternas mål och resurskrav för det civila försvaret,
4. genom råd och rekommendationer verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret,
5. regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort,
6. verka för övergripande samverkan mellan det civila och det militära försvaret samt utveckla kunskaper om de ömsesidiga kraven inför och under höjd beredskap,
7. bedöma tillgången på resurser i stort inom det civila försvaret samt ha överblick över vilka resurser som kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och vid svåra påfrestningar på samhället i fred,
8. verka för ökad förmåga att använda det civila försvarets resurser vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och vid svåra påfrestningar på samhället i fred,
9. verka för att totalförsvarets intressen beaktas i samhällsutvecklingen,
10. samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret, och
11. informera inom verksamhetsområdet.

⁴⁵⁸ SFS 1988:1122. 1 §.

⁴⁵⁹ Ibid. 1 §.

⁴⁶⁰ Ibid. 1 a §.

Andra uppgifter för Överstyrelsen var att göra följande:⁴⁶¹

Överstyrelsen för civil beredskap skall också för det civila försvaret

1. till regeringen enligt särskilt beslut redovisa en samlad studie över utvecklingen på längre sikt,
2. till regeringen enligt särskilt beslut ge in ett gemensamt planeringsunderlag,
3. göra avvägningar mellan funktioner eller verksamhetsområden i samband med underlagsarbetet,
4. yttra sig över de statliga myndigheternas budgetunderlag i den del de berör totalförsvaret,
5. samordna funktionsövergripande forskning,
6. i samråd med funktionsansvariga myndigheter till regeringen senast den 1 april varje år inkomma med en samlad rapport över beredskapsläget på funktionsnivå,
7. i samråd med funktionsansvariga myndigheter till regeringen senast den 1 mars varje år inkomma med en samlad rapport över genomförd internationell verksamhet, och
8. leda och samordna trossamfundens medverkan inom det civila försvaret [...] samt [...] besluta i frågor om totalförsvarspliktiga som tjänstgör hos ett trossamfund eller en organisatorisk del av ett sådant samfund.

Överstyrelsen skulle ”samarbeta och samråda” med andra centrala myndigheter vars verksamhet hade samband med Överstyrelsens verksamhet.⁴⁶²

Som ansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning skulle Överstyrelsen ”bedriva operativa studier” som underlag för det civila försvarets krigsplanläggning, samordna både ”planeringen, inriktningen och uppföljningen” av det civila försvarets ledningsövningar” samt ”samordna signaltjänsten.”⁴⁶³ Dessutom skulle Överstyrelsen på central nivå företräda det civila försvaret i frågor som hade betydelse för avvägningen mellan militära och civila behov av samhällets resurser, om inte annat följde av särskilda föreskrifter.⁴⁶⁴ Myndigheten skulle även i de frågor som var gemensamma för det civila försvaret samverka med Försvarsmakten, samt samordna det civila försvarets krigs- och operativa planläggning ”med motsvarande planläggning för det militära försvaret.”⁴⁶⁵

Inom funktionen Transporter skulle Överstyrelsen i den utsträckning det inte ankom på andra myndigheter ”vidta beredskapsåtgärder för att säkerställa civil transportverksamhet under höjd beredskap.”⁴⁶⁶ Härvid skulle myndigheten särskilt, i fred och efter hörande av Försvarsmakten, samordna beredskapsplanläggningen

⁴⁶¹ Ibid. 1 b §.

⁴⁶² Ibid. 8 §.

⁴⁶³ Ibid. 1 c §.

⁴⁶⁴ Ibid. 1 d §.

⁴⁶⁵ Ibid. 1 d §.

⁴⁶⁶ Ibid. 1 e §.

av den civila transportverksamheten, samt under höjd beredskap eller då regeringen fattat beslut i enlighet med lagen om totalförsvarspplikt (SFS 1994:1809) verka för att de civila transportresurserna kunde utnyttjas för transporter nödvändiga för totalförsvaret.⁴⁶⁷

Återigen i den mån det inte ankom på några andra myndigheter skulle Överstyrelsen inom funktionen Försörjning med industrivaror ”vidta beredskapsåtgärder så att individens överlevnad och samhällets funktion säkerställs, om landet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden helt eller delvis blir hänvisat till egna försörjningsresurser.”⁴⁶⁸ Myndigheten skulle i sammanhanget utföra följande särskilda uppgifter. Från instruktionen:⁴⁶⁹

Härvid skall överstyrelsen särskilt

1. göra försörjningsanalyser innefattande planer för produktion, import, export, lagring, distribution och konsumtion för dessa förhållanden,
2. verka för att produktionen av livsnödvändiga förnödenheter kan upprätthållas under dessa förhållanden,
3. ansvara för beredskapslagring,
4. verka för att varor kan distribueras till landets olika delar,
5. förbereda regleringar och ransoneringar,
6. följa och ta initiativ till sådan forskning och produktutveckling som har betydelse för funktionen.

Härutöver skulle Överstyrelsen i den mån det inte ankom på några andra myndigheter ”förbereda åtgärder för att mildra verkningarna av importbortfall av varor, som är av vikt för folkförsörjningen, utan att det är krig eller krigsfara i rikets närhet.”⁴⁷⁰ Förberedelserna skulle avse en ”bedömning av risken för importstörningar” inom olika varuområden, ”upprätthållandet av en administrativ och organisatorisk beredskap” för att kunna vidta regleringar och ransoneringar samt ”ansvaret för beredskapslagring” i den omfattning som bestämdes av regeringen.⁴⁷¹ I sammanhanget kan nämnas att Överstyrelsen även skulle genomföra beredskapslagring på uppdrag av Socialstyrelsen (läkemedel och sjukvårdsartiklar), Statens jordbruksverk (handelsgödsel och bekämpningsmedel) och Styrelsen för psykologiskt försvar (grafiska produkter) samt kunde därutöver även genomföra lagring för andras räkning.⁴⁷²

I fråga om beredskapslagring skulle Överstyrelsen både anskaffa lämpliga lokaler och andra anläggningar och ”träffa uppörelser med myndigheter och enskilda om

⁴⁶⁷ Ibid. 1 e §.

⁴⁶⁸ Ibid. 2 §.

⁴⁶⁹ Ibid. 2 §.

⁴⁷⁰ Ibid. 3 §.

⁴⁷¹ Ibid. 3 §.

⁴⁷² Ibid. 4 §.

köp, försäljning, lagring, förädling eller omsättning av varor.”⁴⁷³ Så långt möjligt utan att beredskapen ersattes skulle lagringsverksamheten bedrivas enligt af-färsmässiga grunder. Vid beslut om lokalisering av lagringsanläggningar skulle Överstyrelsen höra med berörda länsstyrelser.⁴⁷⁴ Gällde lokaliseringen av anläggningar eller lager av ”särskild betydelse för totalförsvaret” skulle myndigheten dessutom höra med Försvarsmakten och berörda myndigheter.⁴⁷⁵

Överstyrelsen skulle även ”förbereda försörjningskommissionens verksamhet” samt när kommissionen var i verksamhet förse den med personal som inte tillsattes av regeringen eller kommissionen själv.⁴⁷⁶ Under höjd beredskap skulle Överstyrelsen ”vara beredd att på regeringens uppdrag göra övergripande utredningar på det civila försvarets område” och ”efter särskilt beslut av regeringen inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas verksamhet.”⁴⁷⁷ När Försörjningskommissionen trädde i verksamhet skulle även Överstyrelsens ansvar för funktionen Försörjning med industrivaror upphöra,⁴⁷⁸ eftersom motsvarande uppgift då skulle fullgöras av Försörjningskommissionen.

Härutöver ålåg enligt instruktionen även ett antal andra uppgifter Överstyrelsen för civil beredskap. Bland annat skulle myndigheten handlägga ärenden enligt förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti, samordna den frivilliga försvarsverksamheten inom det civila försvaret med mera.⁴⁷⁹

5.4.2 Organisation

Enligt instruktionen skulle följande personer ingå i myndighetens styrelse (dess högsta ledning): generaldirektören och därutöver nio andra ledamöter.⁴⁸⁰ I verk-förordningen angavs att myndighetens chef skulle anställas genom beslut av rege-ringen, att regeringen skulle ”utse ordförande i styrelsen” samt att även andra styrelseledamöter än myndighetens chef skulle ”utes av regeringen för en bestämd tid.”⁴⁸¹ Ledamöterna i Överstyrelsens råd skulle dock utses av myndigheten själv.⁴⁸² Vidare stadgade instruktionen att det i krig eller efter särskilt beslut av regeringen inte skulle finnas någon styrelse vid Överstyrelsen, utan myndighetens chef skulle då ensam fatta de beslut som annars ankom på styrelsen.⁴⁸³

⁴⁷³ Ibid. 5 §.

⁴⁷⁴ Ibid. 5-6 §.

⁴⁷⁵ Ibid. 6 §.

⁴⁷⁶ Ibid. 10 §.

⁴⁷⁷ Ibid. 11 §.

⁴⁷⁸ Ibid. 11 a §.

⁴⁷⁹ Ibid. 1, 7 §.

⁴⁸⁰ Ibid. 14 §.

⁴⁸¹ SFS 1995:1322. 32-33 §.

⁴⁸² SFS 1988:1122. 21-22 §.

⁴⁸³ SFS 1988:1122. 12 §.

De frågor som enligt verksförförordningen skulle beslutas av styrelsen i plenum gällde sådant som myndighetens "årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag" samt "riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen" med mera.⁴⁸⁴ Enligt myndighetens instruktion skulle styrelsen i plenum även besluta om perspektivstudier och programplan för det civila försvaret.⁴⁸⁵

I Överstyrelsens första instruktion angavs att den skulle vara uppdelad på ett antal sakenheter med olika inriktning. Denna bestämmelse synes över tid ha försvunnit (genom SFS 1996:106). I linje med detta angavs också i verksstadgan att myndigheten själv skulle bestämma sin organisation samt att myndigheten "i en arbetsordning eller i särskilda beslut" kunde meddela de föreskrifter som behövdes om myndighetens organisation och formerna för dess verksamhet.⁴⁸⁶

Vad som däremot angavs i instruktionen var att ett antal råd skulle vara knutna till Överstyrelsen för att bistå "med de upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planeringen och beredningen av viktigare ärenden inom respektive sakområde [...]".⁴⁸⁷ Det rörde sig om ett råd för vardera av följande områden: kommunal beredskap, transportfrågor, beklädnad, kemi, metall- och verkstad, utbildning samt ADB-säkerhet. Råden skulle bestå av myndighetens generaldirektör "och högst femton andra ledamöter".⁴⁸⁸ Till Överstyrelsen var även knutet ett särskilt råd för trossamfundens beredskapsfrågor, bestående av generaldirektören och sex andra ledamöter.⁴⁸⁹ I krig eller efter särskilt beslut av regeringen skulle myndigheten endast bistås av råden för kommunal beredskap och transportfrågor.⁴⁹⁰

⁴⁸⁴ Andra ärenden som skulle avgöras i plenum var åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter och viss redovisning som myndigheten ska lämna till regeringen, samt åtgärder med anledning av internrevisionen. (SFS 1995:1322. 13 §)

⁴⁸⁵ SFS 1988:1122. 20 §.

⁴⁸⁶ SFS 1995:1322. 17-18 §.

⁴⁸⁷ SFS 1988:1122. 16 §.

⁴⁸⁸ Ibid. 16 §.

⁴⁸⁹ Ibid. 16 a §.

⁴⁹⁰ Ibid. 16 §.

5.5 Cirkeln sluts – från funktioner till samverkansområden till sektorer

Funktionsindelningen av det civila försvaret upphörde under början av 2000-talet till förmån för en indelning i ett antal så kallade samverkansområden, med fokus på fredstida kriser. I den proposition som låg till grund för förändringen anförde regeringen bland annat följande:⁴⁹¹

Regeringens bedömning: För att möjliggöra en effektiv planering av särskilt viktiga verksamheter avseende svåra påfrestningar på samhället i fred respektive vid höjd beredskap bör dessa verksamheter delas in i samverkansområden. Indelningen av myndigheterna i samverkansområden bör ske utifrån en bedömning av det inbördes sambandet mellan deras verksamheter. De utpekade områdena och myndigheterna bör kunna ändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och förändringen av de risker som samhället kan tänkas utsättas för.

I samma proposition föreslog regeringen att Överstyrelsen för civil beredskap skulle ersättas av en annan myndighet – Krisberedskapsmyndigheten.⁴⁹² Varken Krisberedskapsmyndigheten eller dess efterträdare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, inrättad 2009, skulle emellertid komma att få några särskilda uppgifter relaterade till försörjningsberedskap.⁴⁹³

År 2017 påkallade Försvarsberedningen en översyn av samverkansområdenas struktur och ansvarsförhållanden. Försvarsberedningen menade bland annat att samverkansområdena borde kunna användas för beredskapsplanering för såväl krisberedskap som höjd beredskap, samt för att åstadkomma en koordinerad verksamhet även under höjd beredskap och krig. Dessutom ansåg Försvarsberedningen att särskilda sektorsansvariga myndigheter borde utses, med ansvar att samordna verksamheten inom olika samhällssektorer, och att en myndighet skulle ges ansvar för det civila försvarets övergripande planering, ledning och samordning, med ett särskilt sektorsansvar för detta ändamål. Som synes var innebörden av dessa förslag på många sätt en återgång till den tidigare funktionsindelningen.⁴⁹⁴

Mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag tillsatte regeringen en särskild utredning om det civila försvaret, som i sitt betänkande år 2021 i praktiken föreslog en återgång till den tidigare ordningen med funktioner. Samverkansområdena ansågs således behöva ersättas av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden, vilkas arbete skulle inriktas och samordnas av utpekade sektorsansvariga myndigheter. Utredningen föreslog även en återgång till den tidigare så

⁴⁹¹ Prop. 2001/02:158. s. 39.

⁴⁹² Ibid. s. 43.

⁴⁹³ Om avvecklingen av försörjningsberedskapen vid denna tid, se även Ingemarsdotter, Jenny & Eriksson, Camilla 2023.

⁴⁹⁴ Försvarsberedningen 2017. s. 93-98.

kallade högre regionala ledningen genom en indelning av Sverige i större geografiska områden – civilområden – för civil ledning och samordning med utpekade civilområdesansvariga länsstyrelser.⁴⁹⁵

Den av utredningen föreslagna ordningen godkändes i flera delar av regeringen och förverkligades i oktober 2022 genom en förordning om de statliga myndigheternas beredskap⁴⁹⁶ samt en förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser.⁴⁹⁷ Härigenom kan kanske också totalförsvarscirkeln sägas vara sluten. Alltjämt synes dock oklarheter kvarstå kring försörjningsberedskapens ställning i det nya systemet: varken begreppet försörjningsberedskap eller den äldre och kanske bredare termen ekonomiskt försvar har någon given plats i den struktur som idag utgörs av ovan beskrivna beredskapssektorer och civilområden.

⁴⁹⁵ SOU 2021:25. s. 27-30, 32-34. Utredningen föreslog även inrättandet av ett centralt beredskapsråd för att hålla ihop systemet, i stort motsvarandes det tidigare Totalförsvarets chefsnämnd.

⁴⁹⁶ SFS 2022:524.

⁴⁹⁷ SFS 2022:525. Dock infördes inte de fyra föreslagna beredskapsområdena och ingen direktivrätt tilldelades heller sektorsmyndigheterna.

6 Strategier för styrning – tolkning utifrån analytiskt ramverk

I föreliggande kapitel presenteras studiens tolkning av det empiriska materialet utifrån det analytiska ramverket, med fokus på de huvudsakliga förändringarna över tid. I likhet med vad som var fallet i den tidigare rapporten tar tolkningen fasta på vad som sägs uttalat i materialet och som har bäring på ramverkets teorier och begrepp. Det bör understrykas att det förhållandet att någonting visst inte sades uttalat i utredningar eller andra dokument inte ska ses som att författarna i fråga tog ställning mot detsamma, utan kan lika väl förstås som att detta någonting togs för givet. För att underlätta läsningen anges inom parentes de årtal då de olika centralorganen inrättades.⁴⁹⁸ För helhetens skull inkluderas även jämförelser med den myndighet som behandlades i föregående rapport, det vill säga Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (1928).⁴⁹⁹

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. Strategin består i att rättfärdiga planerade organisationsreformer genom berättelser, inrätta formella organisationer, relatera organisationerna sinsemellan, främja konkurrens samt att bestämma organisationernas grad av autonomi.⁵⁰⁰

6.1.1 Hotbilder som berättelser

Formulerandet av hotbilder ses i denna studie som ett sätt att använda berättelser i styrningssyfte. Med begreppet hotbild avses närmare bestämt en aktörs tolkning av någonting som ett hot.⁵⁰¹ Vid inrättandet av Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (1928) framhölls kriget och risken för krig som den hotbild som på en övergripande nivå motiverade åtgärder på försörjningsberedskapens område. Särskilt betonades krigets ekonomiska påverkan på berörda länder, inte bara för krigets primära parter utan även för neutrala länder. Det rörde sig alltså om en specifik uttolkning av kriget i ekonomiska (eller försörjningsmässiga) termer. Med anledning av denna hotbild sågs det som nödvändigt med breda ekonomiska försvarsåtgärder redan i fredstid, som täckte in väsentliga delar av samhällsekonomin.

⁴⁹⁸ Notera att Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, inrättad 1962, bytte namn till Överstyrelsen för ekonomiskt försvar år 1969. År 1978 genomfördes en större omorganisering av myndigheten, dock utan namnbyte.

⁴⁹⁹ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021.

⁵⁰⁰ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 74.

⁵⁰¹ Begreppet förstås på dylikt sätt av: Eriksson, Johan 2001. s. 1-2, 15-19.

Förutom situationerna krig och krigsfara åberopades även en tredje hotbild, nämligen vad som benämndes andra utomordentliga förhållanden. Det framstår dock inte som klart vad som närmare åsyftades med dessa förhållanden – möjligen avsåg de fredstida kriser, alternativt ett pågående krigs konsekvenser för i konflikten neutrala länder.⁵⁰²

Ingenting i förarbetena till och instruktionerna för Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (1947) och Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1962) motsäger dessa föreställningar. Tvärtom etablerades den vid inrättandet av Rikskommissionen (1928) formulerade hotbilden och dess föreställda relation till behovet av åtgärder över tid och accepterades såsom legitim även av senare utredningar och regeringar. Två skillnader jämfört med tidigare kan dock iakttas. Om det vid inrättandet av Rikskommissionen (1928) var oklart vad som avsågs med utomordentliga förhållanden framgår av instruktionen för Riksnämnden (1947) att vad som avsågs i själva verket var av krig eller krigsfara föranledda förhållanden. Vad som nu åsyftades var således inte rent fredstida kriser, utan situationer där Sverige förvisso befann sig i fred men ändå påverkades av ett krig. Förmodligen avsågs här närmast avspärningar av olika slag.

När Överstyrelsen för ekonomiskt försvar omorganiserades 1978 hade hotbilden för det ekonomiska försvaret vidgats till att även omfatta de så kallade fredskriserna, som avsåg försörjningsstörningar utan att det förelåg krig eller krigsfara. Bakgrunden var 1970-talets störningar i oljetillförseln. Detta kom i myndighetens instruktion till uttryck i en ändrad formulering om innebörden av de utomordentliga förhållandena, som inte längre behövde vara föranledda av krig eller krigsfara, samt resulterade i ett ökat fokus på bränsle- och kemiområdet.

6.1.2 Inrättande av formell organisation

Ett annat sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att inrätta formella organisationer, med avgränsade ansvarsområden och tilldelade uppgifter. Därigenom knyts resurser till hanteringen av problem som av regeringen uppfattas vara angelägna.⁵⁰³ Nedan diskuteras centralorganen i termer av deras struktur, det ekonomiska försvarets områden och myndigheternas uppgifter.

Som redan framgår av dess namn inrättades Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (1928) just med ett kommissionsformat, med självskrivna styrelseledamöter i form av representanter från andra aktörer. Dessa representanter skulle i kommissionen sammanstråla för att diskutera och besluta om frågor relaterade till försörjningsberedskapen. Eftersom ledamöterna var många till antalet

⁵⁰² Wedebrand, Christoffer och Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 64-65.

⁵⁰³ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 74.

delades de in i ordinarie och extra ledamöter, där de extra ledamöterna endast skulle engageras när deras respektive verksamhetsområden berördes.⁵⁰⁴

Denna struktur kom att förändras drastiskt när Rikskommissionen (1928) ersattes av Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (1947). Varken Riksnämnden eller dess efterträdare (överstyrelserna) byggdes upp som representationer av olika myndigheter och organisationer och bestod över huvud taget av färre ledamöter i styrelsen (alltså myndighetens högsta ledning). Snarare än att ledamöterna skulle representera vissa bestämda intresseområden skulle de nu rekryteras i kraft av sin kompetens. För Riksnämndens (1947) del betonades särskilt insikter om näringslivet, medan för Överstyrelsens (1962) del snarare förvaltningsmässiga färdigheter stod i fokus. Gemensamt för både Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap och Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap var emellertid att inga ledamotskap var självskrivna, i meningen att de inte automatiskt tillföll någon endast eftersom denne verkade vid en viss myndighet eller organisation. Inte heller när Överstyrelsen för ekonomiskt försvar omorganiserades (1978) byggdes den upp som representationer av andra myndigheter och organisationer, åtminstone inte genom självskrivna ledamotskap. Detsamma gällde vid bildandet av Överstyrelsen för civil beredskap (1986).

Enligt en sammantagen bedömning skulle det ekonomiska försvaret under Rikskommissionens (1928) tid framförallt omfatta områdena (även kallade huvudgrupper av planläggningsområden) industri, livsmedel, arbetsmarknad samt finans- och kreditväsende. I uppgiftsbeskrivningen i Riksnämndens instruktion ingick dock även områden som utrikeshandeln och försäkringsväsendet.⁵⁰⁵ Med tillägg av bränsle- och kraftförsörjningen, beklädnad och transportområdet synes dessa områden (benämnda särskilda försörjningsområden) ha bestått även under Riksnämndens (1947) och de efterföljande överstyrelsernas (1962, 1978 respektive 1986) tid. Inte alla områden skulle dock planläggas av centralorganet självt i detalj, utan istället tillkomma andra myndigheter. I sammanhanget kan nämnas hur det utökade ansvar för energiförsörjningsfrågorna som Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1962) fick under 1970-talet överfördes till Statens Energiverk när Överstyrelsen för civil beredskap (1986) inrättades.

Återigen enligt en sammantagen bedömning skulle Rikskommissionen (1928) framförallt utföra följande uppgifter:⁵⁰⁶

- göra det som måste göras men som ingen annan gör
- leda eller sammanhålla
- planlägga
- tillhandahålla underlag och förslag

⁵⁰⁴ Wedebrand, Christoffer och Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 66-68.

⁵⁰⁵ Ibid. s. 58, 68.

⁵⁰⁶ Ibid. s. 68-69.

Rikskommissionen (1928) ägnade sig således i hög utsträckning åt tämligen abstrakta göromål. En utgångspunkt i arbetet var att myndigheten inte skulle frånta andra aktörer deras befintliga uppgifter. Ledningen av dessa aktörer skulle dessutom utföras på överenskommelsens väg, alltså genom frivillig samverkan.⁵⁰⁷

De under 1920-talet formulerade uppgifterna levde vidare även inom ramen för Riksnämnden (1947) och efterföljande överstyrelser, men med vissa viktiga förändringar. Förutom decentraliseringar till andra myndigheter gavs Riksnämnden (1947) när den inrättades den lagringsuppgift som tidigare hade åvilat Statens reservförrådsnämnd. Lagringsuppgiften sågs som angelägen för att myndigheten inte skulle förlora kontakten med den praktiska erfarenheten. Det verkar alltså ha betraktats som mindre lämpligt att myndigheten endast skulle ägna sig åt abstrakta frågor som planläggning. Lagringsuppgiften kvarstod även under överstyrelsernas tid.

En annan förändring bestod i att Riksnämnden (1947) skulle kunna utöva sin ledande och sammanhållande uppgift genom bindande anvisningar, alltså en direktiv rätt över andra myndigheter, i motsats till den frivillighet som hade förutsatts tidigare. Varken Riksnämnden själv eller dåvarande regering och riksdag uppfattade att samrådsförfarandet gav tillräckliga garantier för att samordningen verkligen kom till stånd. Emellertid ströks formuleringen om direktiv rätt i myndighetens instruktion år 1962 när Riksnämnden ombildades till Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap. Frågan om direktiv rätt diskuteras mer utförligt i avsnittet om positionering nedan.

Under 1970-talet fick Överstyrelsen för ekonomiskt försvar inom ramen för sin ledande och sammanhållande uppgift i ansvar att samordna myndigheternas arbete med långsiktsplanering inom det ekonomiska försvaret, vilket också formaliserades i myndighetens instruktion när den omorganiserades (1978). En mycket omfattande förändring av myndighetens ledande och sammanhållande uppgift inträffade när Överstyrelsen för civil beredskap (1986) inrättades, då myndigheten i dess egenskap av funktionsansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning fick ansvar för samordningen inte bara av den ekonomiska försvarsberedskapen utan hela det civila försvaret i stort. Myndigheten var därmed inte längre bara ett centralorgan för det ekonomiska försvaret utan snarare för det civila försvaret som helhet, innefattandes alla de verksamheter av olika slag som rymdes inom detsamma, såsom det psykologiska försvaret och civilförsvaret (motsvarande befolkningsskyddet).

⁵⁰⁷ Ibid. s. 68-69.

6.1.3 Positionering

Ytterligare ett sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att positionera olika organisationer i förhållande till varandra. Positioneringen kan ske såväl internt i förhållande till andra statliga aktörer som externt i förhållande till icke-statliga sådana och syftar till att organisationerna ska exponeras för och ta intryck av andras perspektiv.⁵⁰⁸

Redan vid det första centralorganets tid, det vill säga mellankrigstidens Rikskommission (1928), bestod en positionering i att kommissionen i dess egenskap av centralorgan skulle leda eller sammanhålla det ekonomiska försvarets aktörer. En ytterligare positionering kom till uttryck i skrivningarna om kommissionens ledamotskap (företrädare för andra myndigheter och organisationer skulle vara representerade i dess styrelse) samt i ansvarsfördelningen mellan kommissionen och andra aktörer (de senare skulle inte frångå sina uppgifter och beslut om åtgärder skulle fattas genom frivillig samverkan). Med andra ord var Rikskommissionen tänkt att fungera som ett slags forum där olika aktörer inom försörjningsberedskapen – såväl offentliga som privata – gemensamt kunde diskutera och besluta om åtgärder för det ekonomiska försvaret.⁵⁰⁹ Med studiens teoretiska begreppsapparat skulle denna styrning kunna betecknas som en form av *governance* till följd av dess icke-hierarkiska prägel, där beslutsfattandet har formen av en kollektivt distribuerad och interaktiv process, istället för att en överordnad aktör bestämmer vad andra aktörer ska göra.⁵¹⁰

Positioneringen genom den ledande och sammanhållande uppgiften bestod även under Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (1947) och överstyrelserna (1962, 1978 respektive 1986). Likaså bestod förhållandet att myndigheten inte skulle frånta andra aktörer deras uppgifter. Men i och med att Rikskommissionen (1928) ersattes av Riksnämnden (1947) ägde på olika sätt en övergång rum från *governance* till *government*. Detta tog sig särskilt tydligt uttryck i skrivningarna om direktivrätt över andra myndigheter i Riksnämndens instruktion. Dessa andra myndigheter skulle inte heller längre ha någon självklar plats i myndighetens styrelse baserat enbart på att olika intressen skulle finnas representerade (som hade varit fallet vid Rikskommissionen, 1928). Istället skulle den nya Riksnämnden utgöras av personer som visat sig allmänt kunniga, omdömesgilla och initiativrika. Med andra ord fick centralorganet inte bara större formell makt över andra myndigheter – dessa fick också mindre att säga till om.

Den ökade makten hos myndigheten synes dock endast ha varit av formell art. Vad det verkar använda sig Riksnämnden (1947) aldrig av sin direktivrätt. Skrivningarna om densamma i instruktionen ströks också när myndigheten ersattes av Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1962). Dock återgick man inte till den

⁵⁰⁸ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 74.

⁵⁰⁹ Wedebrand, Christoffer och Ingemarsdotter, Jenny 2021. 70-71.

⁵¹⁰ Ibid. s. 76-77.

representationsform som under mellankrigstiden hade inneburit att centralorganet fungerade som ett forum för dialog med representanter från andra myndigheter och organisationer genom självskrivet ledamotskap.

I och med inrättandet av Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1962) minskade således de formella inslagen av *government*, eller omvänt men med samma innebörd präglades styrningen mer av *governance*. Detta kom även till uttryck i det faktum att regering och riksdag inrättade Totalförsvarets chefsnämnd i syfte att åstadkomma samordning och samråd för olika myndigheter inom beredskapsområdet. Till skillnad från vad som var fallet med Rikskommissionen (1928) var dock chefsnämnden inte avgränsad till försörjningsberedskapen utan hade att göra med totalförsvaret i stort, även dess militära del. Ett ytterligare inslag av *governance* var det råd för den ekonomiska försvarsberedskapen som knöts till Överstyrelsen (1962) med uppgift att verka för samordning på området och som samlade representanter för andra myndigheter. Visserligen fasades rådet sedermera ut, som en följd av arbetet inom Totalförsvarets chefsnämnd, men till överstyrelserna (1962, 1978 respektive 1986) knöts över tid andra råd inom områdena kommunal beredskap, transport, beklädnad, kemi, metall- och verkstad, utbildning, ADB-säkerhet och trossamfundens beredskap.

Som nämnts vidgades centralorganets ledande och sammanhållande uppgift när Överstyrelsen för civil beredskap (1986) inrättades. Det innebar omfattande förändringar vad gäller myndighetens positionering i förhållande till andra myndigheter, då centralorganet nu alltså inte endast skulle hålla samman den ekonomiska beredskapen utan det civila försvaret i stort. Den nya myndigheten fick dock ingen direktivrätt över andra myndigheter.

6.1.4 Främjande av konkurrens

Åter ett annat sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att främja konkurrens mellan olika organisationer. Syftet med konkurrensen är bland annat att sålla bort sådana aktörer som av olika anledningar inte bedöms hålla måttet, bland annat i termer av effektivitet.⁵¹¹ Liksom i den tidigare rapporten, om Rikskommissionen (1928),⁵¹² har inte heller denna gång identifierats någonting som tyder på att regeringen vid denna tid avsåg att utöva styrning genom att främja konkurrens på området. Liksom tidigare föreslogs snarare ett uppdelat men gemensamt ansvar för det ekonomiska försvaret mellan berörda aktörer.

⁵¹¹ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 74.

⁵¹² Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 71.

6.1.5 Distansering

Ett ytterligare sätt att styra genom organisering är enligt Jacobsson et al. att bestämma graden av autonomi mellan en statlig organisation och den politiska ledningen, med avseende på dimensionerna administrativ, policymässig, strukturell, finansiell, legal och interventionell autonomi.⁵¹³

Det första centralorganet, alltså Rikskommissionen (1928), inrättades som en fristående myndighet. Inom kommissionen skulle frågor om bland annat dess organisation och arbetsprogram avgöras vid plenarsammanträden. Vid plenarsammanträden kunde också beslutas att vissa frågor skulle avgöras inom särskilda arbetsutskott. I förarbetena till kommissionen föreslogs att den inte skulle indelas i fasta avdelningar, vilket emellertid sedan ändå blev fallet. Medan kommissionens ordförande och vissa ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t var andra ledamöter – enligt ovan – självskrivna i kraft av sina befattningar såsom representanter för andra myndigheter och organisationer. Inkomstkällorna bestod av anslag.⁵¹⁴

Även Riksnämnden (1947) och de senare överstyrelserna (1962, 1978 respektive 1986) inrättades som fristående organ. I likhet med Rikskommissionen (1928) förutsattes de också ha en viss i instruktionen fastslagen intern organisation, även om den skiftade form när myndigheterna ombildades och även däremellan.

Över tid synes emellertid Överstyrelsen för civil beredskap (1986) ha givits möjlighet att i linje med då gällande verksförordning själv bestämma sin organisation. Likaså tycks dessa myndigheter uteslutande ha finansierats genom anslag, förutom när det gäller beredskapslagringen. Som har framgått ovan bestod dock en väsentlig skillnad i jämförelse med det första centralorganet, Rikskommissionen (1928), såtillvida att efterföljande centralorgan fick sina styrelseledamöter (inklusive ordföranden tillika generaldirektören) utsedda av Kungl. Maj:t. Som nämnts var dessa senare myndigheter inte uppbyggda såsom representationer med självskrivna ledamotskap i styrelsen. I jämförelse med det första centralorganet, Rikskommissionen (1928) minskade således de efterföljande centralorganens autonomi relativt regeringen väsentligt.

⁵¹³ Administrativ: autonomi vid beslut i frågor som intern organisering, personal och användande av budget. Policymässig: autonomi vid beslut i frågor som mål och arbetsprocesser. Strukturell: i vilken grad organisationens ledning väljs, utvärderas och ansvarar inför regeringen (i motsats till att det sker i förhållande till exempelvis en styrelse). Finansiell: i vilken utsträckning organisationen finansieras av regering och riksdag (i motsats till att ha andra inkomstkällor). Legal: i vilken grad organisationen är juridiskt inlemmad i regeringen (exempelvis som en byrå i ett departement, i motsats till att vara en fristående juridisk person). Interventionell: i vilken utsträckning organisationen är underkastad rapporteringskrav från regeringen (med mera). (Verhoest, Koen et al. 2004.)

⁵¹⁴ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021. s. 72-74.

6.2 Mikrostyrning

Så långt om styrning genom organisering. Ett annat sätt för regeringen att styra förvaltningen benämns av Jacobsson et al. mikrostyrning. Strategin består i att främja en förutseende attityd hos tjänstemännen, bjuda in politiker, återpolitisera vissa frågor eller att modifiera de utvecklade organisationerna. Denna typ av styrning sker alltså på mer informella och subtila sätt sedan de formella organisationerna väl har utvecklats.⁵¹⁵

Den mest uppenbara mikrostyrningen bestod givetvis i regeringens organisatoriska modifiering, först av Rikskommissionen (1928) som alltså ersattes av Riksnämnden (1947), sedan av Riksnämnden som ersattes av Överstyrelsen (1962) och så vidare. Som framgår ovan rådde såväl likheter som skillnader mellan dessa myndigheter. I övrigt kan utslag av mikrostyrning iakttas i såväl riksnämndens som överstyrelsernas respektive instruktioner.

Det kan först noteras att Riksnämndens (1947) direktivrätt var utformad på sådant sätt att de myndigheter som inte ville följa anvisningarna skulle låta frågan prövas av Kungl. Maj:ts. Vidare kan noteras att varken Riksnämnden (1947) eller Överstyrelsen (1962) fick vidta åtgärder av större principiell eller ekonomisk betydelse utan att de underställdes Kungl. Maj:ts prövning. När Överstyrelsen för ekonomiskt försvar omorganiserades (1978) snävades denna bestämmelse av genom att det endast var frågor av stor ekonomisk eller principiell betydelse gällande beredskapslagringen specifikt som skulle underställas regeringens prövning. I och med inrättandet av Överstyrelsen för civil beredskap (1986) ströks bestämmelsen om att underställa vissa beslut regeringens prövning helt.

⁵¹⁵ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 101.

7 Slutsatser och diskussion

Den fråga som har stått i fokus för denna studie är om regeringens styrning av försörjningsberedskapen på central nivå under 1900-talet kan beskrivas som *government*, där en hierarkiskt överordnad aktör bestämmer över andra, eller som *governance*, där flera jämbördiga aktörer fattar beslut gemensamt. En annan fråga som har väglett studien är hur formulerandet av hotbilder användes i strategierna och vilka dessa hotbilder var. Slutsatserna och diskussionen nedan utgår från både föreliggande rapport och den rapport som publicerades år 2021.⁵¹⁶

I samband med det första världskriget vidtogs en rad olika åtgärder av de offentliga institutionerna för att mildra krigets konsekvenser för det svenska samhället, inklusive dess civilbefolkning. Över tid formaliserades dessa initiativ i form av det som kom att benämnas totalförsvaret, bestående av en militär och en civil del. Mycket tidigt fanns en insikt om vikten av en fungerande försörjningsberedskap – med den tidens terminologi ekonomiskt försvar – för att totalförsvaret i stort skulle kunna fungera. Totalförsvaret (uttrycket började egentligen användas först efter det andra världskriget) sågs med andra ord som en sammanhängande helhet av ömsesidigt beroende komponenter. Utan en fungerande försörjning av viktiga varor och tjänster, upprätthållen av en bred uppsättning samhällsaktörer, antogs försvaret av Sverige vara verkningslöst.

Som framgår av denna studie, genom både föreliggande och föregående rapport, har regeringens strategier för styrning av det ekonomiska försvaret genom de särskilda myndigheterna på området, de så kallade centralorganen, präglats av både förändring och kontinuitet. Redan mycket tidigt under seklet etablerades vissa utgångspunkter som endast tidvis försvann för att sedan successivt leta sig tillbaka igen, inte minst gällande centralorganens relationer till andra myndigheter. Även hotbilderna har präglats av förändring och kontinuitet, enligt nedan.

Inom samhällsvetenskaplig forskning har gjorts gällande att styrningen av förvaltningen rent allmänt har rört sig från så kallad *government* till *governance*. Vad som avses är en utveckling från en form av hierarkisk styrning till en styrning mer präglad av jämbördiga relationer. Vissa forskare, som Jacobsson et al., har dock kritiserat denna tolkning. Enligt dessa forskare går det inte att iakttä en linjär utveckling från hierarkisk (*government*) till icke-hierarkisk (*governance*) styrning. Tvärtom menar dessa forskare att det som i dag etiketteras med uttryck som *governance* har präglat styrningen inom många länder sedan decennier.⁵¹⁷

Resultaten av denna studie ger stöd åt uppfattningen som framförts av Jacobsson et al. att *governance* inte kan betraktas som någonting nytt, åtminstone inte inom

⁵¹⁶ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021.

⁵¹⁷ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 16.

totalförsvarsgrenen ekonomiskt försvar. Förvisso har även det ekonomiska försvaret präglats av government, alltså en hierarkisk styrning med lågt inflytande av andra intressenter, men det har endast tidvis varit fallet och som det förefaller endast på papperet. Efter det andra världskriget tilldelades således centralorganet på området direktivrätt över andra myndigheter, förutom att dessa andra myndigheter tappade sina platser i centralorganets styrelse (myndighetens högsta ledning). Istället för att tilldelas ledamotskap i egenskap av representanter för olika samhällsintressen skulle ledamöterna utses på grundval av sin expertkompetens.

Samtidigt och möjligen som en följd av detta (då ledamotskapen inte längre var självskrivna) ökade regeringen sin makt över centralorganet, genom att utse hela dess styrelse. Detta styrningsideal föregicks dock under mellankrigstiden av en styrning präglad av jämbördighet, där myndigheten närmast utgjorde ett forum för diskussion mellan myndigheter och andra organisationer, där de gemensamt kunde fatta beslut om vilka åtgärder som skulle vidtas för att stärka försörjningsberedskapen. Successivt letade sig denna plattare styrning tillbaka, bland annat genom en struken direktivrätt och genom att olika former av råd knöts till myndigheten. Det synes alltså närmast ha rört sig om en rörelse, från *governance* till *government* och sedan åter *governance*. Möjligen kan utvecklingen framstå som linjär om horisonten inte sträcker sig längre bakåt än till mitten av 1900-talet, men den som inte ser längre än så missar också helt centrala skeenden.

Även mera allmänt visar denna studie att regeringen sedan länge har använt sig av de strategier för styrning som enligt Jacobsson et al. kan äga rum inom ramen för de interaktiva och icke-hierarkiska processer som präglar *governance*. Nämligen genom att via utvecklandet av institutioner (styrning genom organisering) och på mer informella och subtila sätt (mikrostyrning) organisera en *governance*-mässig styrning genom att etablera de övergripande spelreglerna. Så har i studien iakttagits hur regeringen tillsammans med riksdagen löpande har modifierat det ekonomiska försvarets organisation genom att över tid justera myndigheternas autonomi (distansering), deras relation till andra organisationer (positionering) samt återpolitiserat vissa frågor.

Även formulerandet av hotbilder har utmärkts av såväl förändring som kontinuitet. Enligt forskaren Johan Eriksson kan hotbildernas plats på dagordningen under efterkrigstiden beskrivas som en berg-och-dalbana, såtillvida att Sverige under spända tider av kallt krig hade en smal hotbild i form av krig medan tider av avspänning öppnade för en bredare hotbild. Så breddades hotbilden under 1970-talet då risken för fredskriser i form av ekonomiska hotbilder lyftes fram vid sidan av de rent militära.⁵¹⁸ Förvisso bekräftar resultaten av denna studie i stora drag detta perspektiv på hotbilderna. Under 1970-talet vidgades hotbilden väsentligt genom införandet av fredskrisen som en hotbild för det ekonomiska försvaret. Bakgrun-

⁵¹⁸ Eriksson, Johan 2004. s. 36, 43.

den var erfarenheterna av störningar i oljetillförseln. Men studiens resultat nyanserar också detta perspektiv, eftersom de ekonomiska hotbilderna inte var nya i sak utan tvärtom togs för givna inom totalförsvaret under hela 1900-talet, även om de fick störst genomslag utan koppling till krig och i egenskap av renodlade fredskriser under 1970-talet. Det var just insikten att det så kallade moderna eller totala kriget fick så stora ekonomiska följdverkningar som föranledde att frågan om behov av ekonomiska beredskapsåtgärder började utredas – redan under 1910-talet – och att ett särskilt centralorgan för ändamålet sedermera inrättades.

Förutom dessa resultat, som utgår från en tillämpning av studiens analytiska ramverk, pekar studien även på vissa andra mer övergripande frågor med bäring på dagens totalförvarsplanering. Avslutningsvis sammanfattas några av dessa återkommande frågor.

- Uppgifter för centralorganet: En grundläggande uppgift som bestod över tid var centralorganets arbete med att planlägga och samordna det ekonomiska försvarets många aktörer. Inledningsvis, under mellankrigstiden, utgjorde denna relativt abstrakta uppgift myndighetens huvudfokus. Senare tillkom en omfattande uppgift av verkställighetskaraktär, nämligen beredskapslagringen. Under det kalla kriget ansågs det viktigt att myndigheten också hade egna verkställande uppgifter för att inte tappa kontakt med den praktiska realitetens många utmaningar. Omfattningen av dessa mer verkställande uppgifter och ansvarsområden i fredstid har dock varit föremål för utredningar och har också varierat över tid.
- Uppgifter i fred respektive i krig: En logisk följd av myndighetens huvudfokus på planering och förberedelser var att myndigheten skulle upphöra vid krig – i en sådan situation fanns ju inte längre behov av sådan planering. Fokus vid krigsfara och krig skulle istället skifta till att verkställa befintliga planer. Dock krävde även verkställandet av planerna samordning. Lösningen på detta problem blev att man planerade för att inrätta särskilda krisorgan vid behov. Personalen antogs delvis kunna hämtas från det fredstida centralorganet, kompletterad med kompetenser från andra aktörer, inklusive näringslivet. Även om det fanns en bred samstämmighet kring behovet av sådana krisorgan har uppfattningen om hur de skulle se ut och fungera varierat över tid.
- Behov av samordning: Tidigt fanns en insikt om behovet av övergripande samordning inom det ekonomiska försvaret, som fångade upp såväl civila som militära myndigheters behov liksom näringslivets intressen och kompetenser. Centralorganet hade givetvis en viktig roll i detta och samordningsuppgiften vidgades också väsentligt över tid. För att samordna totalförsvaret i stort, som växte i storlek och komplexitet över åren, inrättades

även Totalförsvarets chefsnämnd. Överstyrelsen för civil beredskap inrättades senare mot bakgrund av identifierade behov av att än tydligare samordna de civila delarna av totalförsvaret.

- Inflytande från andra aktörer över centralorganet: En återkommande fråga har handlat om representation av andra myndigheter och organisationer, inklusive näringslivet, i centralorganet. Först prövades en modell med ledamotskap i centralorganet baserat på organisationstillhörighet, men över tid föredrogs en lösning med separata råd bestående av olika myndighets- och branschrepresentanter. Målsättningen var att genom dessa råd säkerställa att centralorganet hade tillgång till såväl statlig förvaltningskompetens som näringslivskompetens – utan att enskilda särintressen gavs plats i själva centralorganet som sådant.
- Centralorganets inflytande över andra aktörer: I vilken grad centralorganet skulle utöva inflytande över andra myndigheter genom formella eller informella styrmedel har utgjort en fråga där svaren inte alltid varit tydliga med undantag av två tillfällen. Vid inrättandet av Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap år 1947 gavs myndigheten direktivrätt över andra myndigheter, en ordning som dock försvann redan år 1962. När Överstyrelsen för civil beredskap inrättades år 1986 fanns en tydlighet åt andra hållet. Vid denna tid uttalade regering och riksdag en tydlig preferens för informella styrmedel. Den nya myndigheten förutsattes kunna utöva ledning och samordning mera i kraft av auktoritet baserad på kompetens och kontaktskapande verksamhet än med administrativa eller ekonomiska styrmedel. Som framgått ovan har betoningen på formella eller informella styrmedel varierat, även om tyngdvikten över tid har legat på de informella.
- Kontinuitet för ekonomiska hotbilder: Som en röd tråd genom det ekonomiska försvarets historia återfinns betydelsen av hotbilder som berättelser. Flera utredningar har lyft fram konsekvenserna av olika hot inte endast för Sverige och totalförsvaret i allmänhet utan för landets försörjningsförmåga. Över tid upprättades alltmer förfinade hotbildsanalyser anpassade för det ekonomiska försvaret, bland annat inom ramen för 1970-talets miljöstudier (ett slags scenarioanalyser) där olika möjliga kristyper beskrevs. Vid denna tid infördes också en helt fredstida hotbild, nämligen fredskrisen som syftade på försörjningskriser utan att det samtidigt förelåg krig eller krigsfara.
- Principer för ansvarsfördelning: Vår tids ansvars-, likhets- och närhetsprinciper har djupa historiska rötter, som framgår av denna studie. Den så kallade decentraliseringsprincipen motiverades på liknande sätt, samtidigt som begränsningar i praktiken också identifierades tidigt. Just inom områden med stora samordningsbehov som till exempel livsmedel, sjukvård och transporter – för att inte tala om det ekonomiska försvaret i stort – har

ansvarsprincipen kompletterats med att utse särskilda samordnande myndigheter (exempelvis Jordbruksnämnden för livsmedelsområdet, Socialstyrelsen för sjukvården med flera). Därtill fanns som nämnts en planering för att inrätta särskilda krisorgan vid allvarligare kriser och krig. Därmed fanns en komplex planering för att hantera sådant som, så att säga, föll mellan ansvarsprincipens stolar.

- Vad är egentligen ett ekonomiskt försvar? Från de tidigaste utredningarna om behovet av ett samordnande centralorgan har funnits ett behov av att också identifiera vilka områden som ingår eller borde ingå i ett ekonomiskt försvar. Det kan noteras att både varor och tjänster har ingått i det ekonomiska försvaret. Ansträngningarna att definiera det ekonomiska försvaret i termer av områden kulminerade under 1970-talet då en så kallad programindelning infördes. Paradoxalt nog osynliggjordes det ekonomiska försvaret när en funktionsindelning för hela den civila delen av totalförsvaret infördes 1986. Då utrangerades termen ekonomiskt försvar utan att ett uttryck som försörjningsberedskap eller annan sammanhållande term infördes istället.

Till sist kan sägas att ekonomiskt försvar alltid har varit en framåtsyftande verksamhet med starka rötter i det förflutna. Genomlevda kriser liksom bevitnandet av konsekvenserna av krig har av naturliga skäl lämnat starka avtryck på det ekonomiska försvarets utformning. Samtidigt har en viktig uppgift för det ekonomiska försvarets centralorgan också varit att försöka förutse vad som skulle kunna hända i framtiden. Denna balansgång mellan att tillvarata erfarenheter och samtidigt se framåt är alltså aktuell, såväl inom försörjningsberedskapen som inom totalförsvaret i stort.

8 Källförteckning

- Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob (red.) 2016. Handbook on theories of governance. Cheltenham. Edward Elgar Publishing Limited.
- Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob 2016. "Introduction: Theories of governance". s. 1-18.
- Mayntz, Renate. "Steering." s. 259-266.
- Betänkande 1984/85:FöU11. *Om ledningen av totalförsvarets civila delar (prop. 1984/85:160)*.
- Buzan, Barry & Wæver, Ole & de Wilde, Jaap. 1998. Security: A New Framework for Analysis. London. Lynne Rienner Publishers
- Dir. 2021:65. Nationell samordning av försörjningsberedskapen.
- Eriksson, Camilla & Jenny Ingemarsdotter, 2019. "Bergkunskap i totalförsvarets tjänst: Om skifferoljans och bergrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap", *Geografiska Notiser* 2019:77.
- 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.
- Hall, Patrik. 2015. Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning. Stockholm. Liber AB
- Handelsdepartementet 1976. Ny organisation för ÖEF: Betänkande av ÖEF-utredningen. Ds H 1976:4.
- Hedborg, Gustaf 1960. Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap: Dess verksamhet och organisation: Betänkande avgivet av särskilt tillkallad utredningsman.
- Ingemarsdotter, Jenny & Sparf, Anna & Karlsson K, Linda & Lundén, Jenny 2018. Näringslivets roll i totalförsvaret: Centrala frågor och vägar framåt. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R--4649--SE.
- Ingemarsdotter, Jenny 2021. Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R--5109--SE.

Ingemarsdotter, Jenny & Eriksson, Camilla 2023. 'Vi får klara oss själva': Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002. *Scandia* 89:1

Jacobsson, Bengt & Pierre, Jon & Sundström, Göran 2015. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governing*. Oxford. Oxford University Press. Kungl. Maj:ts kungörelse 1969:80. Om ändring i instruktionen den 3 december 1965 (nr 659) för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

Prop. 1948:100. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående anslag till riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap för budgetåret 1948/49, m. m.

Prop. 1975/76:152. Regeringens proposition med förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen.

Prop. 1984/85:160. Regeringens proposition om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m. m.

Prop. 2001/02:158. Samhällets säkerhet och beredskap.

Prop. 2020/21:30. Totalförsvaret 2021-2025.

SFS 1937:311 Kungl. Maj:ts instruktion för rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap

SFS 1946:897. Kungl. Maj:ts instruktion för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap.

SFS 1948:552. Kungl. Maj:ts instruktion för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap.

SFS 1961:659. Kungl. Maj:ts instruktion för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

SFS 1962:536. Kungl. Maj:ts instruktion för totalförsvarets chefsnämnd.

SFS 1965: 659. Kungl. Maj:ts instruktion för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

SFS 1967:167. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i instruktionen den 3 december 1965 (nr 659) för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

SFS 1969:80. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i instruktionen den 3 december (nr 659) för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap.

SFS 1970:660. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i instruktionen (1965:659) för överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

SFS 1971:234. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i instruktionen för överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

- SFS 1978:291. Förordning med instruktion för överstyrelsen för ekonomiskt försvar.
- SFS 1986:423. Förordning med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.
- SFS 1988:1122. Förordning med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.
- SFS 1995:1322. Verksförordning.
- SFS 1996:195. Förordning med instruktion för Försörjningskommissionen.
- SFS 2022:524. Förordning om statliga myndigheters beredskap.
- SFS 2022:525. Förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser.
- SOU 1946:19. Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation: Avgivet av Ekonomiska försvarsberedskapsutredningen.
- SOU 1989 :107. Svensk utrikeshandel i krislägen.
- SOU 2021:25. Struktur för ökad motståndskraft.
- SOU 2023:50. En modell för svensk försörjningsberedskap.
- Statskontoret 1967. Förslag till ny organisation för överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (ÖEF).
- Stenérus Dover, Ann-Sofie & Jenny Ingemarsdotter 2021. Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R--5174--SE.
- Totalförsvarets upplysningsnämnd 1977. ”1977 års försvarsbeslut: Bakgrund och fakta”.
- Wedebbrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021. Försörjningsberedskap på central nivå: Åren 1915-1947. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R--5172--SE.
- Wedebbrand, Christoffer & Reichel, Beatrice & Stenérus Dover, Ann-Sofie 2021. Omställningar under coronapandemin: Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser. Totalförsvarets forskningsinstitut. FOI-R--5247--SE.
- 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.
- Överstyrelsen för civil beredskap 1993. Den lilla gula: Om Försörjningskommissionen, ÖCB 1993:7.

Överstyrelsen för civil beredskap 1996. Tio år och en dag med Överstyrelsen för civil beredskap. 96:4.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1976. ”Vårt ekonomiska försvar i ett nötskal”. Det ekonomiska försvaret. Nr. 3-4.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1976. Programplan 1977/78 till 81/82.

Bilaga: Redogörelse från föregående rapport

I denna bilaga presenteras de teoretiska och begreppsliga utgångspunkterna sådana de formulerades i föregående rapport.⁵¹⁹

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:⁵²⁰

[...] 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 ändamålsenligast 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.

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.

Inom samhällsvetenskaplig forskning betonas ofta att förutsättningarna för regeringens styrning av såväl myndigheterna som samhället i övrigt har genomgått

⁵¹⁹ Wedebrand, Christoffer & Ingemarsdotter, Jenny 2021.

⁵²⁰ SFS 1937: 311. 1 §.

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.⁵²¹ 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.⁵²² 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.⁵²³ 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.⁵²⁴

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.⁵²⁵

Även andra forskare framhåller – åtminstone den svenska – regeringens fortsatta förmåga till styrning. Exempelvis Patrik Hall, som har upprepat en tidigare studie av Jacobsson men med avseende på en senare tidsperiod, bekräftar Jacobssons tes

⁵²¹ Ansell, Christoffer & Torfing, Jacob 2016. s. 4.

⁵²² Ibid. s. 4, 8.

⁵²³ Mayntz, Renate 2016. s. 261-262.

⁵²⁴ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 16-17.

⁵²⁵ Ibid. s. 1-5, 16-17.

om regeringens makt att genomdriva förändringar vid de statliga myndigheterna.⁵²⁶

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.⁵²⁷ 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.

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.⁵²⁸

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.⁵²⁹

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

⁵²⁶ Hall, Patrik 2015. s. 194-220.

⁵²⁷ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 1-5, 16-17.

⁵²⁸ Ibid. s. 47-50, 73-74.

⁵²⁹ Ibid. s. 50-57, 73-74.

policyfaser interaktion ska ske), hur (i enlighet med vilka förhållningsregler interaktion ska ske) och var (vid vilken nivå inom organisationen som interaktionen 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.⁵³⁰

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.⁵³¹

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:⁵³²

- 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

⁵³⁰ Ibid. s. 50-57, 73-74.

⁵³¹ Ibid. s. 57-60, 73-74.

⁵³² 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.

förhållande till exempelvis en styrelse, där särskild autonomi råder om företrädare för andra än regeringen har majoritetsröst i styrelsen.

- 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.⁵³³ Användandet av berättelser som styrinstrument utvecklas i avsnittet nedan om hotbilder.

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.⁵³⁴

Två sådana sätt genom vilka regeringen kan utöva mikrostyrning är att främja en förutseende attityd hos de offentliga tjänstemännen (*anticipation*) och att bjuda in

⁵³³ Jacobsson, Bengt et al. 2015. s. 66-74.

⁵³⁴ Ibid. s. 77-79.

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.⁵³⁵

Två ytterligare andra sätt att mikrostyra är genom att återpolitisera en fråga (*re-politization*) eller – vilket är mer drastiskt – att modifiera de tidigare utvecklade institutionerna (*modification*). Att återpolitisera 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).⁵³⁶

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.⁵³⁷

⁵³⁵ 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 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 utlåtanden eller tal gjorda av ministrar.

⁵³⁶ 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.

⁵³⁷ Ibid. s. 93-101.

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.

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.⁵³⁸

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.⁵³⁹

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.⁵⁴⁰

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.⁵⁴¹

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

⁵³⁸ Eriksson, Johan 2004. s. 18-20, 64-67; Eriksson, Johan 2001. s. 1-2, 15-19.

⁵³⁹ Eriksson, Johan 2004. s. 36, 43.

⁵⁴⁰ Buzan, Barry et al. 1998. s. 5-8, 25-26, 31-33, 36.

⁵⁴¹ Eriksson, Johan 2004. s. 64-80, 112, 150-151, 174-176, 194-195, 201-202; Kingdon, John W. 1994/2011.

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.

