

K-företagen och det ekonomiska försvaret under perioden 1962–2002

Reflektioner och policyimplikationer för uppbyggnaden av det ekonomiska försvaret¹

av Martin Eriksson, Jan Ottosson och Olle Jansson

Résumé

This essay deals with how historical knowledge from a research project on economic defense and preparedness planning can inform the contemporary decision-making on the re-establishment of the Swedish civil defense. Among other things, we discuss the arguments regarding a reintroduction of the K-company system in the form it existed during the Cold War in relations to the proposals by the public inquiry *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*. To this end, we apply lessons learned and empirical-analytical conclusions drawn from a substantial research survey on business-government relations and the history of the war economy.

DENNA TEXT ÄR EN reflektion kring hur historisk kunskap från ett pågående projekt om ekonomisk försvarsplanering och folkförsörjning i samband med krig eller kris under kalla kriget kan informera samtidigt att fatta bättre beslut om hur den verksamhet i totalförsvaret, som under lång tid legat i träda, kan återskapas. Forskningsprojektet *Ett gemensamt åtagande? Staten, K-företagen och det svenska ekonomiska försvaret 1962–2002* (Vetenskapsrådet) syftar till att undersöka de så kallade K-företagens – de kris- och krigsviktiga företagens – roll för det ekonomiska försvarets uppbyggnad och avveckling under perioden 1962–2002. Huvudfokus i projektet har legat på att studera hur K-företagen har påverkats av de politiska besluten om det ekonomiska försvaret samt interaktionen med de statliga myndigheter på olika nivåer som implementerade denna politik. Inom projektet har vi samlat in en

stor mängd material från arkiv och tryckta källor. En del av källmaterialet kommer från de politiska beslutsprocesserna. Vi har även samlat in ett stort källmaterial från Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), som var de myndigheter som ansvarade för det ekonomiska försvaret under åren 1962–1986 samt 1986–2002. Arkivmaterialet har i första hand inhämtats från Riksarkivet och Krigsarkivet i Arninge.

Baserat på detta källmaterial gör vi i denna uppsats en reflektion och analys av resultaten från vårt projekt utifrån två utgångspunkter. Den första utgångspunkten är policyorienterad och bygger på hur historiska lärdomar och implikationer kan tillämpas på den beredskapspolitik som i vår samtid formuleras i samband med det ekonomiska försvarets återuppbyggnad. Den andra utgångspunkten är historiografisk och bygger

på den tidigare forskningen om beredskapspolitiken under den undersökta perioden.

Uppsatsen lämnar därmed två bidrag till forskningen om beredskapspolitiken och det ekonomiska försvaret. För det första bidrar denna uppsats med ett ekonomisk-historiskt perspektiv till utredningarna och policydebatten som förts i samband med återuppbyggnaden av civilt försvar. Vi diskuterar de argument angående ett återinförande av K-företagssystemet i den form det fanns under det kalla kriget som har framförts i den pågående debatten om uppbyggnaden av det ekonomiska försvaret.² I den senaste av en lång rad utredningar, slutbetänkandet från *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*, föreslås exempelvis både återupprättandet av Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) och en ny form av försörjningsberedskapsavtal (F-avtal) mellan myndigheter och privata företag för att i samband med fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig upprätthålla nödvändig försörjning av varor och tjänster.³ För det andra erbjuder uppsatsen – i likhet med den övriga beredskapsforskning som har växt fram under de senaste åren – ett mer övergripande perspektiv på svensk försvarsberedskap under efterkrigstiden än tidigare forskning.⁴ Denna forskningsinriktning är en utveckling av den historiska forskningen om svensk försvarsberedskap under efterkrigstiden, som länge har haft en tydlig militärhistorisk prägel.⁵

Ett allmänt ekonomisk-historiskt perspektiv på K-företagssystemet

Flera forskare av totalförsvaret under kalla kriget har, från olika vinklar och inom olika delar av det, pekat på att totalförsvaret var impregnerat av vad som kallats en

planeringskultur.⁶ Denna kultur byggde på en stark tilltro till att planera i detalj utifrån hotbilder och scenarier. Denna kultur påverkade i stort sett alla delar av samhället. Som utbildningshistorikern och ekonomhistorikern Johan Samuelsson visar i en redovisning av forskningsprojektet *Barn i beredskap*, kom planeringskulturen också till uttryck i läroplanen för Samhällskunskap i den nyinrättade grundskolan under 1960-talet. I den så kallade beredskapspedagogiken rekommenderades lärare att utgå från den enskilde medborgarens uppgifter under beredskapsförhållanden och krig, bland annat värnplikt och civilförsvarsplikt.⁷

”*Totalförsvaret var impregnerat av vad som kallats en planeringskultur.*”

Den studie i forskningen som mest utförligt studerat specifikt det ekonomiska försvaret utanför vårt projekt är de FOI-anknutna forskarna Jenny Ingemarsdotter och Camilla Eriksson.⁸ Utifrån deras och våra egna studier kan vi dra slutsatsen att K-företagsplaneringen var utformad för att samhällets viktigaste funktioner skulle fortsätta att fungera i händelse av kris och krig.

Inom projektet har vi bland annat digitaliserat det K-företagsregister för Västerbottens, Örebro, Värmlands och Kopparbergs/Dalarnas län som upprättades 1984. I dessa K-företagsregister fanns i stort sett varje företag som kan motsvara kravställningen på ett K-företag; företag som ÖEF och sedermera ÖCB hade klassificerat som av störst betydelse från ett beredskapsperspektiv för varje bransch.⁹ Även om vi har gjort ett urval av län, kan K-företagsregistret och urvalet av K-företag från myndigheterna därmed betraktas som en del av kalla krigets planeringskultur inom det ekonomiska försvaret.

I det här avseendet ger våra studier av K-registret viktig information om det ekonomiska försvarets avveckling. 1984 års företagsregister kan i det här avseendet betraktas som höjden av det kalla krigets beredskapsplanering; det är etablerat efter 1960- och 70-talens expansion av det ekonomiska försvaret och hade inte påverkats av de nedskärningar som genomfördes från och med 1987 års försvarsbeslut. Det fanns uppenbarligen stora trögheter i avvecklingen av systemet. I de län som vi har undersökt registrerades de sista K-företagen 1997 eller 1998. Detta förhållande följer observationen av Sebastian Larsson att även om det fanns enskilda tendenser till anpassning genom de nya säkerhetsshot som uppstod under 1990-talet, fanns det ingen övergripande politisk styrning i den riktningen. De strukturer som hade byggts upp under kalla kriget fanns därmed i stort sett kvar intakta fram till nedläggningen av det ekonomiska försvaret genom ett Riksdagsbeslut 2002.¹⁰

En övergripande observation som framkommit genom vårt projekt är att K-företags-systemet och det ekonomiska försvaret hade betydande problem och brister.

Huvudresultaten i vårt projekt styrker alltså slutsatserna i den forskning om det ekonomiska försvaret och civilförsvaret som har presenterats under de senaste decennierna. Vi kan därmed notera att medan forskningen om beredskapspolitikens historia ännu inte är så omfattande, är de arbeten som har publicerats under de senaste decennierna starkt relevanta för att förstå området. Vi noterar att forskare, trots olika utgångspunkter, har identifierat en tydlig kärna inom området.

Nya tolkningar av K-företagssystemet och det ekonomiska försvaret

En övergripande observation som framkommit genom vårt projekt är att K-företagssystemet och det ekonomiska försvaret hade betydande problem och brister som inte enbart handlar om regleringen av avsteg från den privata äganderätten. Som komplement till de mer legalistiska argument för att inte återinföra K-företagssystemet som *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* (SOU 2019:51) och *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* (SOU 2025:68) har anfört, vill vi därför framhålla en rad andra problem med dess funktionssätt.¹¹

Ett av de tydligaste problemen i det ekonomiska försvaret var diskrepansen mellan planering och implementering. Vi utgår från en analys av hur det system för programbudgetering som infördes inom det militära försvaret (det så kallade FPE-systemet) implementerades inom det ekonomiska försvaret från och med 1970-talet. FPE-systemet byggde i grunden på metoder och ansatser från det amerikanska institutet RAND och implementerades i svensk förvaltning genom och via Försvarets forskningsanstalt.¹² Den noggranna beredning och planering av olika förslag för beredskapspolitiken som genomfördes av experter och tjänstemän fick emellertid inte en konsekvent tillämpning i samband med det politiska beslutsfattandet.

I praktiken fanns det paradoxer mellan planering och implementering i samband med de försvarsbeslut då planeringen skulle realiseras. Detta är ett generellt problem som forskning om policy uppmärksammades redan i början av 1970-talet i samband med implementeringen av federala program inom socialpolitik och bostadspolitik i USA.¹³ I

det här avseendet noterar vi att framför allt försvarsbeslutet 1977 fungerade som ett möjlighetsfönster (*window of opportunity*) – ett tillfälle där samhällsproblem som låg utanför den direkta försvarspolitiken fick politiska lösningar på det sätt som uppmärksammas i den så kallade *garbage can*-modellen.¹⁴ Den planering som ÖEF hade gjort genom sitt programbudgetsystem påverkades därför av sysselsättnings- och industripolitiska målsättningar. Den politik som fördes och beslutades i försvarsbesluten blev därigenom en blandning av olika målsättningar. Framför allt försvarsbeslutet 1977 påverkades av den pågående strukturkrisen för den svenska Teko-sektorn, vilket innebar att de statliga stöd som beslutades om endast hade en svag koppling till totalförsvarets behov eller saknade realistisk möjlighet att uppnå dess mål.¹⁵

Försvarsbeslutet 1977 återspeglade därmed, som bland andra de amerikanska statsvetarna Helen Milner och Robert Keohane har noterat, den förändring från och med 1970-talet som innebar att nationalstaten hade svårt att parera vissa globala trender.¹⁶ För svensk del noterar vi i det här avseendet att det ekonomiska försvarets utbyggnad efter 1977 års Försvarsbeslut visade stora likheter med industripolitiken under samma period: På kort sikt mobiliserades stora resurser för att hantera den industriella kris som hade uppstått som en följd av förändringar i den globala ekonomin. Efter hand visade det sig att problemen hade en sådan strukturell karaktär att den förda politiken helt enkelt inte kunde upprätthållas under en längre tidshorisont än ett par år. Trots att Sverige hade en stark nationell balansräkning räckte inte de statsfinansiella resurserna till för att upprätthålla de ambitiösa målsättningarna som då måste revideras för att åstadkomma en kontrollerad avveckling av företagen inom krisbranscherna.¹⁷

I det här avseendet vill vi särskilt lyfta fram de kraftiga nedskärningarna av Tekoinslaget i det ekonomiska försvaret genom 1987 års Försvarsbeslut som ett exempel på hur Riksdagen kan återta kontroll över ett politikområde. Det är uppenbart att ÖEF/ÖCB genom sina stöd- och subventionssystem kom väldigt nära vissa grupper i näringslivet under perioden efter 1977 års Försvarsbeslut. Samtidigt visar också vår forskning tydligt hur 1984 års försvarskommitté kunde inta en kritisk och självständig hållning i förhållande till ÖEF:s generaldirektör Gunnar Nordbeck. Det omfattande system som ÖEF hade byggt upp och hade ambitioner på att utveckla ytterligare för att möta de växande hot som den svenska ekonomins integrering i världsekonomin medförde för möjligheten att ställa om till självförsörjning, monterades ned genom ett antal tydliga skrivningar i 1987 års Försvarsbeslut, trots att Nordbeck öppet protesterade mot detta.¹⁸

Vi har i det här avseendet noterat att det ekonomiska försvaret också omfattades av den syn på staten i den internationella ekonomin som kännetecknade efterkrigstiden. Den betydande ekonomiska integrationen mellan länderna ägde rum med nationalstatens politiska handlingsfrihet som grund.¹⁹ Som FOI-forskarna Ingemarsdotter, Veibäck och Hellström noterar, är småstatsteorin en konstruktiv analysram för en analys av Sveriges position och agerande inom denna kontext.²⁰ Den amerikanske statsvetaren Peter Katzenstein observerar i sin inflytelserika bok i frågan att små länder strävar efter att ha en öppen ekonomi och är beroende av en fungerande utrikeshandel för att uppnå ekonomisk tillväxt och utveckling. Små länder med öppna ekonomier har som en följd av detta ofta utformat särpräglade politiska institutionella arrangemang för att öka den internationella konkurrenskraften.²¹ Vi har tydligt identifierat att staten förvän-

tade sig att detta ideal också skulle reproduceras inom stat-näringslivsrelationerna inom det ekonomiska försvaret. Grunden för K-företagssystemet var idén om att det totala kriget skulle vara en gemensam angelägenhet för alla aktörer i samhället som skulle arbeta för ett gemensamt mål. Detta kom inte minst till uttryck genom de korporativa branschråd (för beklädnads-, kemiskt metall- och verkstadsområdet) som organiserades under ÖEF:s styrelse från och med 1978. Medlemmarna i dessa råd övade i fredstid för att kunna tjänstgöra i de krigstida nämnder som skulle bygga på de fredstida branschråden.²² Även efter 1987, då dessa nämnder omorganiserades inom ramen för den nybildade Försörjningskommissionen, förutsattes ett delat intresse mellan stat och näringsliv.²³

Å ena sidan innebar detta att det uppstod områden där relationen mellan stat och näringsliv byggde på ett tydligt gemensamt intresse.²⁴ Oljelagring är ett exempel på ett sådant område. Enligt den brittiske ekonomisk-historikern Robert Millward var energi ett strategiskt område som fick stor uppmärksamhet av planerare under det kalla kriget.²⁵ Sverige byggde också upp ett stort oljeberoende under efterkrigstiden med dess låga oljepriser.²⁶ Avtalen om oljelagring mellan staten och energiföretagen kan därmed betraktas som ett uttryck för en gemensam så kallad petrokultur.²⁷

Å andra sidan fanns det andra områden där intressegemenskaperna inte var lika starka. En erfarenhet från vårt forskningsprojekt är därför att synen på de företag som identifieras som krigs- och krisviktiga inte får vara alltför homogen och monolitisk. Inte heller att stat och näringsliv hade samma syn på sakernas förhållande eller ens ett gemensamt intresse. Här vill vi lyfta fram relevansen hos nyare ekonomisk-historisk forskning som

påpekat att det uppstod betydande ideologiska slitningar mellan staten och näringslivet från slutet av 1970-talet.²⁸ Dessa slitningar kom bland annat till uttryck under beslutsprocesserna om metallagring under perioden 1973–1987 där branschrådet för metaller och ÖEF upprepade gånger hamnade i konflikt med Försvarsdepartementet.²⁹ Detta synsätt har också lyfts fram i den nyare forskning som har utmanat den etablerade synen på krigsekonomin i USA under Andra världskriget. Visserligen kännetecknades denna krigsekonomi till övervägande delen av ett nära samarbete mellan stat och näringslivet. Men detta innebar inte att de betydande slitningar och spänningar mellan staten och vissa delar av näringslivet, som hade funnits under fredstid, helt försvann under krigsekonomin. Dessa slitningar ledde många gånger till problem och utmaningar under planering och genomförande av produktionen för militära ändamål.³⁰ Som Eric Golson framhåller i en nyutkommen antologi om krigsekonomin historia, finns det helt enkelt inte någon enhetlig modell för hur företag anpassar sig till och fungerar i en krigsekonomi.³¹

Detta perspektiv visar på ett annat grundläggande problem som fanns hos det tidigare K-företagssystemet, nämligen att långt ifrån alla K-företag hade aktuella beredskapsavtal eller deltog kontinuerligt i beredskapsplaneringen. I praktiken förekom inte den samverkan mellan näringslivet och staten som hade behövts för att ge K-företagssystemet ett konkret innehåll, vilket också ÖEF medgav vid upprepade tillfällen. K-företagssystemet behövde därför, i likhet med många andra delar av totalförsvaret, en relativt lång förvarningstid för att fungera som avsett. Det nya system för försörjningsberedskapsavtal (s k F-avtal) som *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap* har föreslagit,

har potential att hantera de förmågebrister som fanns i det ekonomiska försvaret under det kalla kriget. Enligt Utredningen avser F-avtalen:

Verksamhet och leverans som syftar till att vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga.³²

Det nya systemet syftar inte till att peka ut krigsviktiga företag, vilket var grunden för det tidigare systemet. Istället ska avtalen skapa en förmåga hos företag att fortsätta bedriva sin verksamhet och fortsätta att leverera varor eller tjänster även under onormala förhållanden och att övervaka att denna förmåga upprätthålls.³³ Utifrån en ekonomisk-historisk analys av det ekonomiska försvaret under kalla kriget är detta vad ÖEF/ÖCB faktiskt hade i uppdrag att göra, men inte klarade av att göra på företagsnivån. K-företag skulle besökas av representanter från Länsstyrelsen med flera åtminstone vart tredje år och uppgifter uppdateras. Det är dock inte en överdrift att ange att det i arkivet inte är svårt att hitta en ifylld blankett med ett krigsproduktionsbesked som upprättats i mitten av 1960-talet, med uppgifter om kontaktperson med telefonnummer, vad som skall produceras och vilka resurser av råvaror, el eller olja, maskiner och personal som behövs som sedan inte verkar ha uppdaterats innan en anteckning från 1990-talet aviserar att beskedet utgått. Även om det alltså fanns en god förmåga att samverka med näringslivet på branschnivån, var kontakterna på mikronivån utvecklade sett till ambitionerna och syftet bakom K-företagssystemet.

Några reflektioner i förhållande till tidigare och pågående forskning

I relation till den tidigare forskningen inom området bidrar våra resultat till att ge en ny bild av finansiering och budgetering inom försvarspolitikerna under 1970- och 1980-talen. Finansiering av försvarsåtgärder har under de senaste åren kommit att bli ett av de mest framträdande områdena inom ofentlig ekonomi i Västeuropa, och vi menar därför att det ekonomisk-historiska perspektivet kan ge viktiga insikter i relief till dagens problem och utmaningar. Wilhelm Agrell påpekar, när det gäller det militära försvaret, att budgetrestriktioner från och med 1972 års försvarsbeslut resulterade i betydande ambitionssänkningar – både med avseende på materialanskaffning och utbildning.³⁴ Detta är givetvis korrekt, och bygger på gedigen forskning, men det militära försvarets utveckling kan inte automatiskt sägas motsvara ambitionerna för totalförsvaret i sin helhet, vilken ofta försvann i dåtidens debatt om försvarspolitikerna. En historisk diskussion om försvarspolitikerna efter 1972 års försvarsbeslut behöver alltså ta expansionen inom det ekonomiska försvaret och de fortsatta ambitionerna för civilförsvaret i beaktande för att ge en allsidig syn på försvarspolitikerna. Sverige var ett av många länder i Västeuropa och Nordamerika där de relativt höga utgifterna för det militära försvaret ifrågasattes från och med omkring 1970 som en följd av politiska och ideologiska förändringar. Förutom den allmänna inställningen till det militära försvaret finns det många olika aspekter som driver försvarsutgifterna i en given riktning.³⁵ Vi tror också att det finns skäl att analysera de budgetdata som använts inom försvarsdebatten på ett mer ingående sätt. Det allmänna mått som

används i försvarsdebatten är i allmänhet de totala försvarsutgifterna i andel av BNP. Från ett ekonomisk-historiskt perspektiv, exempelvis forskningen om historiska nationalräkenskaper, finns det dock anledning att ifrågasätta relevansen hos denna typ av aggregat. En nedbrytning i enskilda konton och områden är nödvändig för att få en överblick av trender och utvecklingslinjer.

I ett komparativt perspektiv borde alltså förändringarna i den svenska försvarspolitik ställas i relief till utvecklingen inom totalförsvaret som helhet. I det här avseendet tror vi att påståendet av statsvetarna Ångström och Ljungkvist att uppbyggnaden av det ekonomiska försvaret under 1970-talet genomfördes i avskräckande syfte är en konstruktiv väg för framtida forskning.³⁶ Uppbyggnaden av det ekonomiska försvaret med dess reservsamhälle och strikta kvantitativa uthållighetsmål harmoniserar på ett tydligt sätt med den folkförvarstanke, där det skulle finnas många förband utspridda över territoriet, som kännetecknade Krigs-/Försvarsmaktens utveckling efter 1968 års försvarsbeslut. För att bryta ned den stora uthållighet i samhället som totalförsvaret skapade, måste en presumtiv angripare vara beredd att avsätta så stora resurser att detta i sig skulle verka krigsavhållande. Vi tror också att den folkpartistiske försvarspolitikerns Hans Lindblads påstående att det mer jämställda och demokratiskt representativa deltagandet av kvinnor i försvarspolitik från och med 1970-talet ledde till att olika aspekter av det civila försvaret fick större uppmärksamhet under försvarsbesluten är viktigt att undersöka.³⁷ Historiska studier av försvarspolitikens utveckling sedan 1960-talet har nästan uteslutande fokuserat på den påverkan från de ideologier och de politiska idéer som blev populära inom ungdoms- och studentgrupper under slutet av 1960-talet kan ha haft för utfallet. Detta

har medfört att stora delar av den komplexa inrikespolitiska kontext som kännetecknade perioden 1965–1991 inte har uppmärksamats av sådana analyser.

Ett annat etablerat forskningsområde som vi tangerat är den svenska alliansfriheten och debatten om dess historieskrivning.³⁸ Framför allt har vi belyst argumentet hos Mikael Holmström att det skulle finnas ett officiellt historiebruk om den svenska neutralitetspolitiken som på många punkter gick ut på att förneka de NATO-kontakter som förekommit. Överfört till vårt projekt finns det utifrån detta perspektiv alltså en möjlighet att beredskapsförberedelserna inom det ekonomiska försvaret skulle ha varit avsevärt mer kopplade till Natos aktiviteter och målsättningar än vad den officiella historieskrivningen medgav.³⁹ Under förberedelserna för ett konferenspaper om civilflygets beredskapsförberedelser under det kalla kriget har vi jämfört vårt källmaterial med avsnitten om detta område i *Neutralitetspolitikkommissionens* (SOU 1994:111) och den *Säkerhetspolitiska utredningens* (SOU 2002:108) betänkanden.⁴⁰ Trots tillgång till ett delvis annorlunda källmaterial, bland annat från flygbolaget SAS arkiv, finner vi framställningarna om krigsförberedelserna inom civilflyget i bägge dessa betänkanden fullt korrekta; de överensstämmer mycket väl med den bild av förloppet som vi har genererat. I fredstid var det svenska civilflyget, inte minst genom att flygbolagen använde amerikanska, franska och holländska flygplan, orienterat mot västländerna. Detta engagemang ledde dock inte till någon institutionaliserad krigsplanering med dessa länder.⁴¹

Våra resultat ger också ett bidrag till den pågående teoretiska debatten om stat-näringslivsrelationer som förs inom den internationella näringslivshistoriska forskningen. I det avseenden vill vi framhålla att medan

det beslutsfattande som förekom inom det ekonomiska försvaret naturligtvis innebar suboptimeringar som avvek tydligt från ett samhällsekonomiskt ideal, har vi inte identifierat den typ av långsiktiga, strukturella styrnings- och regleringsproblem som nationalekonomerna Stefan Hedlund och Mats Lundahl identifierade inom jordbrukspolitiken, med tonvikt på de beredskapspolitiska målen.⁴² Vi erkänner givetvis den stora genomslagskraft som arbetet av Hedlund och Lundahl fick på både jordbrukspolitiken och försvarspolitiken. Drygt fyrtio år senare och med hjälp av ett doktrinhistoriskt perspektiv ser vi det som naturligt för dessa författare att förklara dåligt fungerade och ineffektiv politik inom ett område som jordbrukspolitiken med grundsatserna inom *public choice*-traditionen, det vill säga att det allmännas resurser används för att gynna det privata intresset genom en infångning (*capture*) av det allmänna i dess roll som reglerare.⁴³ Sättet att betrakta intressegruppers inflytande under 1980-talet dominerades dessutom i allmänhet av kritiken mot korporatismen som framförts i ett inflytelserikt arbete av den amerikanska statsvetaren Mancur Olson.⁴⁴

Inom vårt projekt har vi utvecklat en alternativ ansats som bygger på de senaste två decenniernas forskning inom stat-näringslivsrelationer. Vi kan då se det mönster som har identifierats i regleringshistoriska studier av USA:s ekonomi. Det finns en större variation i stat-näringslivsrelationerna över tid än vad *public choice*-traditionen hävdar.⁴⁵ Mer specifikt kan vi, om vi också tillämpar den senaste europeiska forskningen inom området notera att ett *capture*-förhållande kan vara relativt kortvarigt. Efter att denna period har avslutats kan sedan företagens inflytande på regleraren avta betydligt och de eventuella privilegier som det tidigare erhållit försvinna.⁴⁶ Allmänintresset behöver alltså

inte utmanas under längre tid än vad som tidigare hävdats inom *public choice*-traditionen; infångandet av en institution eller organisation i samhället innebär inte tvunget att den synbart för evigt är i händerna på ett specifikt särintresse.

”Vi har noterat att sedan Sverige blev medlem i NATO 2024 har ett antal etablerade och högljudda intressegrupper börjat gestalta sina krav på förbättrad nationell och transnationell infrastruktur med försvarspolitiska argument.

Detta perspektiv bör dock vara en del av teoretisk pluralism inom det beredskapshistoriska fältet. I den här frågan vill vi slutligen, baserat på 35 år av transporthistorisk forskning, belysa några beredskapshistoriska aspekter på transportområdet utifrån ett intressegruppsperspektiv. Vi har noterat att sedan Sverige blev medlem i NATO 2024 har ett antal etablerade och högljudda intressegrupper börjat gestalta sina krav på förbättrad nationell och transnationell infrastruktur med försvarspolitiska argument, exempelvis *dual use*-perspektivet. Dessa aktörer har anpassat sin lobbying på ett kortsiktigt sätt som gör att utomstående politiker kan missa att de bakomliggande drivkrafterna fortsatt till mycket stor del ligger i projektens egenintresse. Det finns alltså ett behov av oberoende, kritisk expertgranskning av dessa projekt, och vi noterar att FOI genom sitt projekt *Beredskapshänsyn i utveckling och långsiktsplanering av transportsystem* (Bult) håller på att samla denna kompetens. Mot bakgrund av den tolkning som gjorts av intressegruppsmobilisering i detta paper välkomnar vi särskilt tillämpningen av

de teorier och perspektiv som lyfts fram av projektdeltagarna Karolina Isaksson och Linnea Eriksson. Författarna betonar exempelvis diskurs/diskursiv makt, institutionell teori, organisations- och professionskultur, spårbundenhet samt olika typer av fördjupande förvaltningspolitiska perspektiv och ramverk.⁴⁷ Samtliga dessa perspektiv är utmärkta utgångspunkter för komplex empirisk forskning om transportplanering och transportpolitik, och kommer med största sannolikhet att leda till en bra förståelse av hur intressegrupper mobiliserar och agerar i den nya kontext som växt fram efter Nato-medlemskapet.

Slutligen, vilka lärdomar kan vi dra av det kalla krigets historia och totalförsvarets förändrade roll? För det första så bör man inte överplanera. Dessutom ska man inte

låta andra politikområden ta över, exempelvis industripolitik eller sysselsättningspolitik. Detta illustrerar diskrepansen mellan planering och implementering. För det andra visar vår genomgång vikten av mer komplex, icke-linjär och asymmetrisk teori. Detta ger oss bättre möjligheter att analysera särintressens roll på ett mer nyanserat sätt. Slutligen bör vi mer systematiskt fundera över vilka misstag som begicks, liksom vilka lyckade erfarenheter som vi kan betrakta.

Martin Eriksson är docent vid enheten för ekonomisk historia vid Umeå universitet. Jan Ottosson är senior professor vid ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet och Olle Jansson är docent vid ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet.

Noter

1. Denna uppsats har finansierats av Vetenskapsrådet genom forskningsprojektet *Ett gemensamt åtagande? Staten, K-företagen och det svenska ekonomiska försvaret 1962–2002* (VR 2021-06270).
2. Berndtsson, Joakim: "Civilian-military collaboration and the re-invention of Swedish total defence" i Forfang Rongved, Gjermund (red): *European Total Defence: Past, Present and Future*, Routledge, Abingdon 2025, s 54-74; *Värnkraft: inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, Ds 2019:8; *Näringslivets roll inom totalförsvaret*, SOU 2019:51; *En modell för svensk försörjningsberedskap*, SOU 2023:50; *En ny beredskapssektor: för ökad försörjningsberedskap*, SOU 2024:19; Myndigheten för samhällsberedskap och Tillväxtverket: *Uppdrag att stärka privat-offentlig samverkan avseende försörjningsberedskap*, Fö2023/01775; *Modell för information om produktionsomställning*, <https://tillvaxtverket.se/download/18.74814c05193956d2a7f6135d1733999361057/Slutrapport%20Uppdrag%20att%20st%C3%A4rka%20privat-offentlig%20samverkan%20avseende%20f%C3%B6rs%C3%B6rjningsberedskap%20F%C3%B62023-01775tga.pdf>, (2025-09-15); *Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap: för ökad försörjningsberedskap*, SOU 2025:68.
3. SOU 2025:68.
4. En god bild av denna forskning återges på hemsidan för det Beredskapshistoriska nätverket: <https://liu.selforskning/beredskapshistoriskanatverket>, (2025-09-15).
5. Jämför Agrell, Wilhelm: *Alliansfrihet och atombomber: kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, avhandling, Lunds universitet, Stockholm 1985; Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*, Atlantis, Stockholm 2010.
6. Ingemarsdotter, Jenny och Eriksson, Camilla: "Vi får klara oss själva". Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002", *Scandia*, vol 89, nr 1 2023, s 68-

- 97; Lundin, Per; Stenlås, Niklas och Gribbe, Johan (red): *Science for welfare and warfare: technology and state initiative in cold war Sweden*, Science History Publications/ USA, Sagamore Beach, MA 2010; Cronqvist, Marie: "Survival in the Welfare Cocoon: The Culture of Civil Defense in Cold War Sweden" i Vowinckel, Annette; Payk, Marcus M och Lindenberger, Thomas (red): *Cold War Cultures. Perspectives on Eastern and Western European Societies*, Berghahn Books, New York, s 191-210; Cronqvist, Marie: "Evacuation as welfare ritual. Cold War media and the Swedish culture of civil defense" i Ingimundarson, Valur och Magnúsdóttir, Rosa (red): *Nordic Cold War cultures: ideological promotion, public reception, and East-West interactions*, Aleksanteri Institute, Helsingfors 2015, s 75-95.
7. Samuelsson, Johan: "Skolans beredskap var god – under kalla kriget", *Lärarstiftelsen, Utbildningshistoria*, 2024-11-06, <https://lararstiftelsen.se/skolans-beredskap-var-god-under-kalla-kriget/>, (2024-09-15).
 8. Ingemarsdotter och Eriksson, "Vi får klara oss själva". Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002".
 9. Överstyrelsen för civil beredskap och Svenska arbetsgivareföreningen: *K-lotsen: handbok i riskstyrning. Robusta och effektiva företag i fred – kris – krig*, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Stockholm 1993.
 10. Larsson, Sebastian: "Swedish total defence and the emergence of societal security" i Larsson, Sebastian och Rhinard, Mark (red): *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, Routledge, Abingdon 2025, s 45-67.
 11. SOU 2019:51; SOU 2025:68.
 12. Bergelin, Eric: *Planeringsforskningens genombrutt: Försvarets forskningsanstalt och det globala kalla krigets planeringsexperten*, avhandling, Uppsala universitet, Uppsala 2023; Bergelin, Eric: "Statsvetare, ekonomer och officerare. Samhällsvetenskapernas militarisering under kalla kriget" i Bergelin, Eric; Lundin, Per och Stenlås, Niklas: *Det dolda universitetet: militär forskning i kalla krigets Sverige*, Nordic Academic Press, Lund 2025, s 161-187.
 13. Pressman, Jeffrey L och Wildavsky, Aaron B: *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, University of California Press, Berkeley 1973.
 14. Kingdon, John W: *Agendas, alternatives, and public policies*, Little, Brown, Boston 1984; Cohen, Michael D; March, James G och Olsen, Johan P: "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol 17, nr 1, s 1-25.
 15. Eriksson, Martin; Jansson, Olle och Ottosson, Jan (kommande): "En bisak i förhållande till beredskapspolitiken. Relationen mellan staten och näringslivet under omstruktureringen av läderskoindustrin 1975–1987". Accepterad av *Historisk tidskrift*.
 16. Milner, Helen V och Keohane, Robert O: "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction" i Milner, Helen V och Keohane, Robert O (red): *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s 3-24.
 17. Jonung, Lars: *Med backspeglarna som kompass: om stabiliseringspolitiken som läroprocess: [rapport till ESO – Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi]*, Fakta info direkt, Stockholm 1999.
 18. Ingemarsdotter och Eriksson, "Vi får klara oss själva". Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002"; Jansson, Olle; Eriksson, Martin och Ottosson, Jan: "Between consensus and contention. Economic defence, industry interests, and the funding of metal stockpiling in Sweden, 1973–1987", *Scandinavian Economic History Review*, 2025, s 1-19, <https://doi.org/10.1080/03585522.2025.2492565>.
 19. Milward, Alan S: *The European rescue of the nation-state*, Routledge, London 1992; Schenk, Catherine R: *International economic relations since 1945*, 1. uppl, Routledge, Abingdon 2011.
 20. Ingemarsdotter, Jenny; Veibäck, Ester och Hellström, Kristina: *Det ekonomiska försvarets hotbilder: En kunskapsöversikt*, FOI, Stockholm 2025, [https://www.foi.se/rapport-sammanfattning?reportNo=FOI-R--5616--SE, \(2025-10-15\)](https://www.foi.se/rapport-sammanfattning?reportNo=FOI-R--5616--SE, (2025-10-15)).
 21. Katzenstein, Peter J: *Small states in world markets: industrial policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca 1985.

22. *Ny organisation för ÖEF: betänkande*, Ds 1976:4; Regeringens proposition 1976/77:74, *Om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*.
23. Överstyrelsen för civil beredskap: *Den lilla gula: om Försörjningskommissionen*, 3. utgåvan, Överstyrelsen för civil beredskap, Stockholm 1993.
24. Parmar, Inderjeet: "Conceptualising the State-Private Network in American Foreign Policy" i Laville, Helen och Wilford, Hugh (red): *The US Government, Citizen Groups and the Cold War: The State-Private Network*, Routledge, Abingdon 2006; Hanhimäki, Jussi: "National security and national interest" i Dockrill, Saki R och Hughes, Geraint (red): *Palgrave Advances in Cold War History*, Palgrave Macmillan, London 2006, s 52-72; Spector, Bert: "Business Responsibilities in a Divided World": The Cold War Roots of the Corporate Social Responsibility Movement", *Enterprise and Society*, vol 9, nr 2 2008, s 314-336.
25. Millward, Robert: *Private and public enterprise in Europe: energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
26. Lindmark, Magnus: "Rethinking the Environmental State: An Economic History of the Swedish Environmental Kuznets Curve for Carbon" i Ozawa, Mark; Chaplin, Jonathan; Pollitt, Michael; Reiner, David och Warde, Paul (red): *In Search of Good Energy Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, s 139-164.
27. Wilson, Sheena; Carlson, Adam och Szeman, Imre (red): *Petrocultures: Oil, Politics, Culture*, McGill-Queen's University Press, Montréal 2017.
28. Westerberg, Rikard: *Socialists at the gate: Swedish business and the defense of free enterprise, 1940-1985*, avhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm 2020.
29. Jansson, Eriksson och Ottosson, "Between consensus and contention. Economic defence, industry interests, and the funding of metal stockpiling in Sweden, 1973-1987".
30. Wilson, Mark: *Destructive creation: American business and the winning of World War II*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2016; Harrison, Mark (red): *The economics of World War II: six great powers in international comparison*, Cambridge University Press, Cambridge 1998; Field, Alexander J: *The Economic Consequences of U.S. Mobilization for the Second World War*, Yale University Press, New Haven 2022; Koistinen, Paul A C: *Arsenal of World War II: the political economy of American warfare, 1940-1945*, University Press of Kansas, Lawrence 2004.
31. Golson, Eric: "Debunking the Myth. War Does Not Necessarily Mean Business Success" i Eloranta, Jari; Land, Jeremy; Kuorelahti, Elena och Fishback, Price (red): *The Routledge Economic History of War*, Routledge, Abingdon 2025, s 330-343.
32. SOU 2025:68, s 21.
33. SOU 2025:68, s 120.
34. Agrell, *Alliansfrihet och atombomber: kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, s 48-58.
35. Jämför Mc Loughlin, Keith: *The British Left and the Defence Economy: Rockets, Guns and Kidney Machines, 1970-83*, Manchester University Press, Manchester 2022; Eloranta, Jari och Kauppila, Jari: "Beyond Guns and Butter: Finnish Central Government Spending Patterns the in Twentieth Century", *Essays in Economic and Business History*, vol 26, nr 1 2008, s 73-88.
36. Ångström, Jan och Ljungkvist, Kristin: "Unpacking the varying strategic logics of total defence", *Journal of Strategic Studies*, vol 47, nr 4 2023, s 498-522.
37. Lindblad, Hans: "En försvarspolitikers upplevelser – av Hans Lindblad a propå Lennart Ljungs tjänstedagböcker", *KKrVAHT*, 2. häftet 2012, s 129-151.
38. Dalsjö, Robert: *Life-Line Lost. The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's Reserve Option of Wartime Help from the West*, Santérus Academic Press, Stockholm 2006; Nilsson, Mikael: *Tools of Hegemony: Military Technology and Swedish-American Security Relations, 1945-1962*, avhandling, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm 2007; Moores, Simon: "Neutral On Our Side": US-Swedish Military and Security Relations during the Eisenhower Administration, avhandling, London School of Economics and Political Science, 2004; Widén, Jerker: *Väktare, ombud, kritiker. Sverige i amerikanskt säkerhetstänkande 1961-1968*, Santérus förlag, Stockholm 2009; Holmström,

- Mikael: *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga NATO-förbindelser*, Atlantis, Stockholm 2011; Petersson, Magnus: "Brödrafolkens väl" – *Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949–1969*, Santérus förlag, Stockholm 2003.
39. Holmström, *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga NATO-förbindelser*.
40. *Om kriget kommit ... Förberedelser för mottagandet av militärt bistånd 1949–1969. Huvudbetänkande*, SOU 1994:11, s 267-268; *Fred och säkerhet: svensk säkerhetspolitik 1969–1989: slutbetänkande. Del 2*, SOU 2002:108, s 706-709.
41. Eriksson, Martin; Jansson, Olle; Fälting, Lars och Ottosson, Jan: "SAS and the Cold War", bidrag till Svenska ekonomisk-historiska mötet i Lund, 28–29 september 2023.
42. Hedlund, Stefan och Lundahl, Mats: *Beredskap eller protektionism?: en studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*, 1. uppl, Liber Förlag, Malmö 1985.
43. Stigler, George J: "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol 2, nr 1 1971, s 3-21.
44. Olson, Mancur: *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, New Haven 1982. Det bör även noteras att Olson senare mildrade sin kritik mot den svenska korporatismen kraftigt, se Olson, Mancur: *How bright are the northern lights?: some questions about Sweden*, Lund University Press, Lund 1990.
45. Balleisen, Edward J och Moss, David A (red): *Government and markets: toward a new theory of regulation*, Cambridge University Press, New York 2010; Carpenter, Daniel P och Moss, David A (red): *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it*, Cambridge University Press, New York 2014.
46. Perchard, Andrew; MacKenzie, Niall G och Connors, Duncan P: "Industry dynamics and trade association power: The shifting nature of business influence in UK aluminium", *Business History*, vol 67, nr 6 2025, s 1602-1622; Wuokko, Maiju och Fellman, Susanna: "Essential yet evasive: Theoretical and methodological insights into business power and influence", *Business History*, vol 67, nr 6 2025, s 1445-1467.
47. Isaksson, Karolina och Eriksson, Linnea: "Att beakta beredskapsperspektiv i transportplaneringen" i Eriksson, Per (red): *GrundBULT. Utgångspunkter för forskning om beredskaps-hänsyn i transportsystem*, FOI-R--5672--SE, <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--5672--SE>, (2025-09-15).