

# USA:s GIGANTISKA KRIGSADMINISTRATION

## EN ÖVERSIKTLIG STUDIE

Av överste K. HAGBERG, Hässleholm

VAD var huvuduppgiften för Förenta staternas krisförvaltning under det andra världskriget? Det var att sätta in landets väldiga resurser i kampen mot Tyskland och dess förbundna — att säkerställa segern på kortast möjliga tid och med minsta möjliga offer i människoliv på den egna sidan. Insatsen fick två former. Den ena är den direkta aktionen på slagfälten, i luften, på haven. Den andra kan rubriksättas som de allierades arsenal, vapensmedjan ur vilken de alla — i större eller mindre utsträckning — hämtade den effektiva utrustning, segern krävde. Denna sistnämnda uppgift medförde givetvis avsevärda ingrepp i det amerikanska folkets livsföring, och det är den organisatoriska utformningen av dessa ingrepp — hemmafrontens krisförvaltning — som vi i fortsättningen skola något belysa.

### *Före Pearl Harbour.*

Redan 1937 föreslog president Roosevelt kongressen en omorganisation av den exekutiva statsmakten i syfte att göra denna mera arbetsduglig under en krisperiod. Efter två år biföll folkrepresentationen hans förslag — till en del; man var ytterligt noga med att inte skapa några som helst instrument för en »diktatorisk» ledning. Emellertid godtogs 1939 propositionen om att utanför statsdepartementen bilda ett särskilt kansli till presidentens förfogande: »*the Executive Office of the President*» såg dagen. Dess mest betydelsefulla del, »*the Bureau of the Budget*», blev — vid sidan av andra uppgifter, som dess namn anger — presidentens högra hand, när det gällde kristidens alla organisationsfrågor, både att själv väcka förslag och att utforma initiativ från statschefens eller andras sida. Det uttalades vid kansliets tillkomst, att dit skulle kunna senare anslutas en särskild krisavdelning, och den 25 maj 1940 bildades stommen till den avdelningen: »*the Office for Emergency Management in the Executive Office of the President*». Den blev i organisatoriskt hänseende som ett fadershus för flertalet av de krisorgan, vi möta i fortsättningen.

Den 28 maj 1940 — man var mitt uppe i Hitlers segertåg genom norra Frankrike — skapades det första krisorganet. Presidenten utfärdade då bestämmelser om en »*Advisory Commission to the Council of National Defense*» (NDAC), en rådgivande kommission till nationalförsvarsrådet. Han valde den formen därför, att en sådan kommission kunde tillsättas utan kongressens hörande; den var nämligen förutsedd i lagstiftning från 1916, ännu gällande. I själva verket blev kommissionen rådgivande till presidenten — icke till nationalförsvarsrådet, som aldrig väcktes upp ur sin Törnrosasömn sedan förra världskrigets slut. Den bestod av en rad specialister, en för vart och ett av följande gebit: råvaruförsörjning, industriproduktion, arbetarfrågor, lantbruk, transportväsende och prisstabilisering, samt dessutom en talesman för den civila allmänhetens behov. — Genom detta första steg på krisförvaltningens utvecklingsbana slog presidenten in på vägar, som kommo att kritiseras hårt av både anhängare och motståndare, men som han i mångt och mycket likväl följde hela krisperioden igenom. Han grundade organisationen utanför den ordinarie departementsindelningen: »varför inte skapa nya organ för allt detta nya, som strömmar emot oss — desto lättare kan man sedan kasta ballasten över bord». Och: han tog på ledande poster oftast män ur det allmänna livet, icke ämbetsmän ur statsförvaltningen: »jag vet, att han inte har administrativ erfarenhet; men han är i stället chef i General Motors, och när han säger åt sina bilmän att lägga om till flygplan, kommer de att göra det — vilket är det viktigaste just nu». I och med bildandet av denna kommission lade han också från början åsido den mobiliseringsplan för det amerikanska samhället, som uppgjorts av de militära myndigheterna och så sent som 1939 granskats av en regeringskommission. Han gjorde detta av tre skäl, har det sagts. Den planen förutsåg en M-dag, då det amerikanska folket med ett steg gick över från freds- till krigsfot: så blev det aldrig. Vidare introducerade planen en näringslivets enväldshärskare under presidenten, med befogenheter som skulle ställt statsöverhuvudet alldeles i skuggan och försvårat hans ledning av nationens insats. Slutligen förutsåg planen ett starkare militärt inflytande över samhällslivet, än som presidenten var villig att godtaga.

Förenta staternas krigsinsats utgjordes än så länge av materielleveranser till västmakterna och Kina. Värnplikt infördes i september 1940 och den egna upprustningens krav började göra sig gällande. Men resurserna räckte ännu väl till, och kommissionens arbete blev i stort sett av rådgivande och planerande art. På en punkt krävdes emellertid mera aktiva insatser: produktionen av krigsmateriel måste få en knuff framåt, företagarnas ljumma intresse för att teckna kontrakt måste stimuleras. Tack vare industribyråchefens personliga auktoritet — han var W. Knudsen, president i General Motors — lyckades detta också, till en del i varje fall. Kommissionen tog därjämte initiativ till lagstiftning, som gav presidenten fastare hand över produktionen: han fick rätt att ge militär tillverkning och råvarutilldelning företrädde framför civil; ja, fram i september månad gav honom kongressen makt att vid behov beslagtaga ett industriföretag

och driva det på sätt, han ansåg nödigt. En redan befintlig statlig myndighet, »the Reconstruction Finance Corporation» försågs med penningmedel för lån åt industriföretag eller startande av statsägda fabriker — allt för att få den nödiga produktionen i gång. Under det senare halvåret av 1940 tecknades också kontrakt för krigstillverkning på omkring 10,5 miljarder dollars; vapensmedjan började att växa ut.

På våren 1941 tillkom lagen om lend-lease, tempot ökades i den egna upprustningen, och kraven på samhällsapparaten blevo väsentligt större. Den rådgivande kommissionen var inte längre tillfyllest. Dess maktbefogenheter räckte inte till. Och den började därtill att bli för tungrodd: dess specialister hade var och en kring sig bildat ett kontor, varje sådan avdelning blev som ett litet krisorgan i miniatyr, tiden var inne för en uppdelning. I början av året utfärdades bestämmelser om en ny kommission, »the Office of Production Management» (OPM). Dess uppgifter stannade inte på det rådgivande stadiet: kommissionen skulle sammanställa och samordna alla statliga myndigheters krav på industrien samt stimulera och leda produktionen så, att de blevo tillgodosedda. Däremot blev det — efter en hel del diskussioner — beslutat, att den icke skulle stå som köpare till industriprodukterna. Den uppgiften tillkom liksom tidigare de statliga myndigheter, som skulle använda produktionens alster, främst de militära förvaltningsorganen. Fram på våren började tillgången på vissa råvaror att bli knapp; efterfrågan steg något över tillgångarna, och kommissionen utfärdade sina första prioritetsbestämmelser. Ett mycket betydelsefullt arbete nedlades på standardiseringen av krigsmateriel, först inom de egna stridskrafterna, därefter mellan dem och engelsmännen.

Priskontrollen fick i april 1941 sitt krisorgan, och till detta förlades också tillsynen över den amerikanska allmänhetens behov, vilka måste ha sin talesman mitt uppe i detta från dag till dag alltmer militariserade samhälle. »The Office of Price Administration and Civilian Supply» (OPACS) blev emellertid än så länge endast en rådgivande myndighet, utan befogenheter att utge bestämmelser om prissättningen.

Dessa två krisorgan, OPM och OPACS, voro de väsentligaste av de nya bildningar, som framgingo ur 1940 års rådgivande kommission. I övrigt må först nämnas det ämbetsverk, som blev centralorganet för vetenskapens krigsinsats, »the Office of Scientific Research and Development» (OSRD). Dess chef blev direktören för Carnegie-institutet i Washington, dr Vannevar Bush, en förgrundsmann bland vetenskapsmännen och dessutom en verklig organisatör. Han indelade sitt ämbetsverk i divisioner, ledda av elitmän inom Staternas vetenskapliga värld, och till någon av dessa underavdelningar hänsköts sedan varje fråga, som militära myndigheter ville ha löst. Den egentliga forskningen bedrevs ute vid universitet och tekniska anstalter av olika slag: forskarna och deras assistenter skulle flyttas så litet som möjligt från sina ordinarie arbetsplatser. Vetenskapen trädde med denna organisation i krigföringens tjänst

på ett sätt som aldrig förr och fick en utomordentlig betydelse för dess resultat.

Början av 1941 såg även tillkomsten av bl. a. en kommission för hyresreglering, ett ämbetsverk för civilförsvaret samt en permanent medlingskommission för arbetstvister.

Redan på hösten samma år (1941) började vissa missljud göra sig gällande inom den så organiserade krisapparaten. I den mån kraven på råvaror och maskinpark stegrades, fick produktionskommissionens (OPM) avvägande och reglerande verksamhet allt större betydelse, och där var presidenten inte nöjd med resultatet. Riktlinjerna för kommissionens arbete i dessa avseenden uppdrogos av dess råd, som var sammansatt av ordföranden och vice ordföranden i OPM samt cheferna för lant- och sjöförvarsdepartementen. Det militära inslaget i rådet var som synes mycket starkt, och detta tog sig enligt president Roosevelts mening uttryck i alltför njugg tilldelning av produktionsmedel för lend-lease, särskilt för hjälp åt Ryssland. Dessutom började kommissionens rent tekniska ledning, när det gällde att genomföra avvägningen, att bryta samman. Då en företagare tecknade kontrakt om viss produktion, fick han samtidigt en prioritetsbeteckning för den tillverkningen, som medförde rätt att — oavsett förut tecknade kontrakt — skjuta åt sidan annan tillverkning med lägre angelägenhetsgrad, och som också angav, i vilken ordningsföljd han själv hade att få ut råvaror hos dessas producenter. Rätten att sätta prioritetsbeteckning vid uppgörande av kontrakt hade av kommissionen i stor utsträckning delegerats nedåt till de statliga beställarna själva, och resultatet blev att dessa överbjödo varandra: det gick med prioritetsbeteckningarna som med papperspengar i inflationstid, de fingo allt högre valör och allt mindre värde. Tydligt var, att man måste komma fram till en fastare ledning, både när det gällde att i stort rikta in industriproduktionen mot de viktigaste målen och även i fråga om den rent tekniska ledningen efter dessa riktlinjer i stort. Den 28 augusti 1941 handlade presidenten. Han tillsatte då ett nytt krisorgan över OPM med uppgift att draga upp riktlinjerna i stort, göra avvägningen; OPM blev kvar som verkställande organ. »*The Supply Priorities and Allocations Board*» (SPAB) blev den nya kommissionens namn, och redan däri ligger en antydning om ändrade signaler: det räckte ej mer med prioritetsbeteckningar, utan dessa måste kompletteras med »allocations» — exakt tilldelning av råvarumängder för varje beställning hos industriföretagen. Kommissionens ledamöter blevo till antalet sju — bland dem de båda militära departementscheferna. Dess verkställande direktör, som genom sin ställning fick ett mycket starkt inflytande på industriproduktionens utbyggnad och inriktning, blev Donald Nelson, en av landets ledande affärsmän och förut betrodd med framträdande poster både i 1940 års rådgivande kommission och OPM.

Man var nu framme vid sådana krav på industrien, att rätt avsevärda nedskärningar måste göras i tillverkningen för den amerikanska allmänhetens behov, därest de statliga fordringarna på pro-

duktionsapparaten skulle kunna fyllas. Från början av oktober infördes restriktioner i byggnadsverksamheten. Något senare ströps tilldelningen av koppar för civila produktionsändamål. Så småningom sattes tillverkningen av mera varaktiga konsumtionsvaror (t. ex. bilar, dammsugare, skrivmaskiner och radioapparater) på allt knappare tilldelning av råvaror och verkstadsutrymme; man fick inskränka sig till framställning av reservdelar för att hålla den befintliga apparaturen i gång. Samtidigt stimulerades industrien på alla sätt att utöka sin produktionsförmåga. Mycket arbete nedlades på att få småföretagarna med i krigstillverkningen. För de statliga beställarna var det i och för sig enklast att gå till »big business», som hade större resurser i alla avseenden, och så skedde också. När nu tilldelningen av råvaror för civil produktion minskades, började småindustrierna bli utan arbete, vilket gav starkt genljöd i pressen och kongressen. De fogades emellertid efter hand in i krigstillverkningen även de, och det på så sätt, att de stora företagen, som hade primärkontrakt, bragtes att i sin tur engagera »small business» för tillverkningen av detaljer. Så sögs så småningom huvuddelen av industriapparaten in i krigstillverkningen, vilket var en oundgänglig förutsättning för att kraven på produktionsapparaten skulle kunna fyllas, när Förenta staterna nu rycktes med i kriget som aktiv deltagande.

#### *Krigsutbrottet och produktionsstegringen.*

Det skedde den 7 december 1941 genom japanernas lömska överfall på Pearl Harbour. Pengar för krigsändamål fullkomligt flödade över myndigheterna. Krigsindustriens arbete övervakades noga av allmänheten: såg man en skymt till onödiga förseningar, höjdes genast indignerade rop i press och folkrepresentation. Det var den folkstämning presidenten länge kämpat för att få fram, och han var inte sen att sluta upp och taga ledningen. I sitt budskap till kongressen den 6 januari 1942 angav han produktionsmålen och nämnde då siffror, som kommo även de mest hårdhuvade av Staternas stora industriedare att kippa efter andan. Vid den tiden arbetade ännu endast 15% av industrien för krigsändamål: presidentens krav måste innebära en tre- à fyrdubbling, genomförd på mycket kort tid. Därmed gick landet in i en ny organisationsperiod, när det gällde krisapparaten.

Krigsindustriens ledning utövades ju av 7-mannakommissionen SPAB såsom den överordnade, riktlinjerna skapande myndigheten och OPM som det verkställande organet. Båda avskaffades. De stora, röstande kommittéernas tid var förbi. Beslutanderätt och ansvar hos *en* man blev parollen här liksom inom flertalet övriga grenar av krisapparaten. Industriens nye ledare blev Donald Nelson, verkställande direktör i den nu bortdöende SPAB. Den organisation, han fick till hjälp som verkställande organ, döptes till *War Production Board (WPB)*; stammen fanns redan i OPM. SPAB hade haft två stora plus på sin meritlista: där samlades kring ett bord alla de,

som hade krav på industrien, och där hade man för första gången verkligen börjat ställa fordringar och tillgångar mot varandra Donald Nelson bibehöll den metodiken. I sin »Requirements Committee» samlade han ombud för alla »the claimants» — alla som gjorde anspråk på produktionen — och i the »Planning Committee» lät han ställa deras krav på råvaror och man/timmar mot industriens prestationsförmåga. Det var inga uppmuntrande siffror, som lades fram för honom efter presidentens nyårshälsning till nationen 1942. Den för det året begärda produktionen översteg industriens beräknade kapacitet med — i dollar omräknat — 20 miljarder och för 1943 steg differensen till 45 miljarder. Det fanns två vägar att gå: utöka möjligheterna och skära ner kraven. Inga medel sparades för industriens omläggning och utökning; en god tillgång där var det dominerande inflytandet hos hans närmaste män över »big business». Själv hade han tidigare haft uppdraget att föra talan för »small business», och det kom nu väl till pass. Hans ledning gick fram på övertygelsens linje utan tvång, fastän möjligheterna till tvång funnos. Där det måste tillgripas, valde han i regel vägen att strypa råvarutilldelningen för civil produktion och tvang därigenom motsträviga industriledare att lägga om till krigstillverkning. — När det gällde att skära ner kraven mötte han en ny faktor: Staterna voro nu i ett »shooting war», amerikanskt blod flöt vid fronterna; det var mycket svårt hädanefter att korrigera de militära myndigheternas siffror. Svaret blev genast: soldaterna sakna den nödiga eldkraften, landets unge män förblöda i onödan — synpunkter som med all rätt givetvis hävdades av den rent militära verksamhetens förespråkare. Men en nedskärning måste dock ibland göras även av de militära kraven, och han stämde då de högsta försvarsheferna till möte inför presidenten. Dessutom gick han andra vägar. Varför skulle exempelvis amerikanarna ha så mycket mer reservdelar än engelsmännen? Berodde det möjligen på att materielvärden var mindre omhuldade, att man körde till dess det var stopp och därefter bytte ut, vad som var trasigt? Vidare justerade han beräkningarna: man fick nöja sig med mindre högvärdigt material, där så kunde ske, och man fick standardisera sina modeller med borstskärande av allt onödigt. Men inskränkningarna gingo givetvis mest ut över den civila produktionen. När Donald Nelson strök den fortsatta utbyggnaden av St. Lawrencefloden som transportväg och kraftkälla, satte han punkt för en av president Roosevelts älsklingsplaner, och han föredrog också själv det ärendet för statschefen. »Don, you are killing one of my children», sagt med ett sorgset leende men utan opposition: krigets krav framför alla andra var parollen hos statsöverhuvudet liksom hos hela folket i övrigt. — Sedan balans väl uppnåtts och fördelningen var beslutad, gällde det att få planerna omsatta — ända ner till den enskilde arbetaren vid maskinen. Vi ha tidigare sett, att systemet med enbart prioritetsbeteckningar bröt samman på sommaren 1941 och då kompletterades med en exakt tilldelning av råvaror för varje beställning. Nelson gick först vidare på den vägen men utvecklade den därefter, att varje industriföretag av nämndvärd betydelse fick till

hans WPB lämna in en fullständig plan för tillverkning och råvarubehov under en viss tidsperiod. Dessa planer granskades, ändrades vid behov och fastställdes. Det är, vad som kallats för »the Production Requirements Plan», och den gjordes obligatorisk för ungefär 30,000 företag fr. o. m. den 1 september 1942. Metoden medförde emellertid en väsentlig olägenhet: ett fruktansvärt pappersarbete i periferien och i centrum, med ty åtföljande förseningar. Fram på sommaren 1943 var man färdig att övergå till ett nytt system, som sedan blev rådande kriget ut. Det döptes till »the Controlled Materials Plan» och innebar, att icke fabriksföretagen utan de stora köparna av industriproduktionen erhöilo tilldelning av råvaror och sedan själva fingo göra fördelningen på sina kontraktörer. På en punkt centraliserades dock kontrollen över tillverkningen i hela landet till WPB: det var när det gällde de viktigaste komponenterna i krigsredskapen — motorer, kullager, elektrisk utrustning och annat.

Efter dessa grunder arbetade industrien kriget ut — med resultat, som slog alla rekord. När 1944 gick till ända, hade den ökat sin produktionsvolym med 150% sedan 1939. Den stod för det året över de allierades sammanlagda och över Tyskland-Japans sammanlagda tillverkning, så högt över att det endast fattades 25% för att den skulle överstiga alla dessa länders summasiffra. Här endast några exempel på stycketal för hela krigstiden, belysande vad produktionen i verkligheten innebar:

flygplan .....	nära	300,000
tanks .....	över	100,000
kanoner .....	»	375,000
fartyg, alla slag .....	»	75,000
lastbilar .....	nära	2,500,000

President Roosevelt utlovade en gång, att Förenta staterna skulle bli de allierades arsenal. Det blev också fallet. Den amerikanska industrien blev alla tiders hittills väldigaste vapensmedja.

Jordbruket ställdes, även det, från 1942 under en helt annan press än förut. Soldaten vid fronten fick mera mat än hemma — detta krigets amerikaner voro krigshistoriens hittills bäst födda soldater. De allierade skulle ha sitt tillskott. I de erövrade länderna blev U. S. A:s livsmedelssändningar en god hjälp för militäradministrationen, när det gällde att åvägabringa ordning, arbetslust och samarbetsvilja. Lantbruket ökade under krigstiden upp sin avkastning med 38% över medelsiffran för åren 1935—1939. Frågan blev där i mångt och mycket, hur produktionslusten skulle kunna stimuleras genom ökade inkomster för farmarna, utan att livsmedelspriserna i den allmänna marknaden sprang i höjden. Det blev en lång och invecklad procedur med premier, lån, statligt understöd åt mellanhänderna och öppen börs på ena eller andra sättet från statens sida. Ledningen av jordbruksproduktionen förlades inom jordbruksdepartementet; det var det enda fallet, där presidenten vid krisapparatusens utformning höll sig

inom vederbörligt statsdepartement. Förklarligt nog detta, därför att det departementet under större delen av 30-talet varit mer eller mindre engagerat i statligt dirigerad produktion och hade erfarenheten inne.

*Mobiliseringen av arbetskraft.*

Tilldelningen av arbetskraft fick aldrig det dominerande inflytandet inom näringslivet som råvarufördelningen. Förenta staterna införde icke någon tjänstepliktslag — som exempelvis England, fastän den frågan var på tal många gånger; tvång i egentlig mening fanns sålunda inte för den amerikanske arbetaren, när det gällde anställning. Arbetarstammen utgjorde 1939 omkring 15 miljoner anställda; utskrivningarna till krigstjänst omfattade för näringslivets del omkring 10 miljoner. För att kompensera denna avgång och ändå möjliggöra produktionsvolymens enorma utökning hade man först och främst de arbetslösa att tillgå. De utgjorde i juli 1939 9 miljoner, i september 1943, då man tagit vad som kunde tagas, endast 780,000. Vidare tillfördes arbetarstammen en stor grupp kvinnor, som förut icke deltagit i förvärvsarbete; deras antal uppgick till omkring 4 miljoner. Slutligen anställdes underåriga och överåriga, varjämte — för jordbrukets del — utländsk arbetskraft importerades. Men det fanns också andra reserver att tillgå. Arbetstiden ökades med i medeltal 8 timmar per vecka från 1939 till 1945. Och till sist: man kom under krigets lopp fram till allt bättre arbetsmetoder, när det gällde denna förut oprövade masstillverkning av krigsmateriel. I slutet av 1943 blev emellertid frågan om arbetskraft prekär, dock ej i så hög grad, att folkmeningen var mogen för en tvångslag. I stället gick man fram på andra vägar för att få arbetskraften in i rätt riktning, för att — liksom med råvarorna — få den att strömma till inom de industrier, där den behövdes bäst. Lönesättningen var ett medel. Lockande uppskov med värnpliktstjänstgöring ett annat. Strypande, genom minskad råvarutilldelning, av mindre önskvärd produktion ytterligare ett. Och slutligen: arbetsförmedlingarnas hjälp att leda platssökande just till de industrier, som för tillfället bäst behövde arbetskraften.

För att hålla överblicken klar över tillgången på arbetskraft och för att bringa de ovan angivna metoderna i funktion skapades i april 1942 ett centralorgan, »*the War Manpower Commission*» (WMC). Som förut har sagts, fick den aldrig stöd av en tvångslag för arbetarna, men däremot blev den andra parten — arbetsgivarna — bunden av dess direktiv. Av särskild betydelse blev kommissionens ingripande inom vissa områden — framför allt på västkusten — där frågan om arbetskraft visade sig särskilt brännande från hösten 1943. Tillvägagångssättet blev där följande. Under ordförandeskap av en tjänsteman ur Donald Nelsons industrikommission (WPB) arbetade en kommitté, sammansatt av representanter för ortens företag, med att klassificera de olika industriernas tillverkningsprogram efter angelägenhetsgrad. Samma kommitté under ordförandeskap av en tjänsteman



ur krigsorganet för arbetskraft (WMC) fastställde med ledning av angelägenhetsgraden det tillåtna maximiantalet anställda i varje företag, varefter WMC inriktade arbetsförmedlingarna på anvisning enligt den så uppjordade planen. Frivilliga överenskommelser ingingos mellan arbetsgivarna att icke anställa en arbetare från ett annat krigsviktigt företag, utan att denne hade tillståndsbevis till flyttningen från sin tidigare principal eller arbetsförmedling. Dessutom överfördes viss produktion till andra områden, förbud utfärdades för nya kontrakt och i övrigt tillämpades de allmänna metoder, som ovan omnämnts, för att i dessa kritiska centra åvägabringa bättre resonans mellan arbetstillfällena och arbetskraft. Hade kriget fortgått längre, har det sagt, skulle man sett sig nödsakad att tillgripa tvångslag — men freden i Europa kom förslagen i den riktningen att falla.

En annan fråga i detta sammanhang, som fick stor betydelse, var att undvika nedgång i produktionen på grund av arbetstvister. I och för medling i sådana fall hade man att tillgå Staternas ordinarie organisation, »The United States Conciliation Service», men därutöver skapade presidenten nya organ. Som redan sagts, bildades ett dylikt på våren 1941 och verkade med gott resultat fram mot slutet av året. I november lämnade emellertid en del av arbetarrepresentanterna kommissionen efter allvarliga konflikter på arbetsmarknaden, förorsakade av frågan om »closed shop», fackföreningarnas krav, att icke-organiserade arbetare skola vara uteslutna från arbetsplatserna. När Förenta staterna nu rycktes med i kriget, var det nödvändigt att skapa ett bättre organ än detta stympade. Presidenten sammankallade i december 1941 en konferens av företagare och arbetarledare för att säkerställa arbetsfreden. Man nådde där det resultatet, att båda parter förklarade sig villiga att undvika arbetsnedläggelser och i stället hänskjuta tvister till en ny statlig kommission, därest de inte kunde biläggas på vanlig väg. Dock gingo meningarna isär på den viktigaste punkten, frågan om »closed shop»: arbetarna ansågo, att de även i denna krigstid borde ha rätt att kämpa vidare för att få denna princip allmänt genomförd; arbetsgivarna däremot hävdade, att striderna på den punkten borde avblåsas och status quo bibehållas under kriget. Presidenten utfärdade bestämmelser om den nya kommissionen, »the War Labor Board» (WLB) i januari 1942 och gav den makt att avgöra alla tvistefrågor; om icke parterna böjde sig för dess domslut, kunde fabriken beslagtagnas och drivas av de statliga myndigheterna. I frågan om »closed shop» utkristalliserades så småningom en princip och en praxis, som innebar en kompromiss mellan de båda parternas ståndpunkt. Den nya kommissionens arbete blev emellertid i praktiken inte inriktad så mycket på denna fråga om »closed shop» utan fastmer på tvister, som gällde arbetslönernas avpassning. Det sammanhänger med andra spørsmål, som beröra kampen mot inflation, och kommer att omtalas längre fram.

Strejker förekommo givetvis under hela krigsperioden, men rätt sparsamt. Månadsvis betingade de i allmänhet högst 0,2—0,4 % förlorade arbetstimmar. De amerikanska arbetarna slöto i stort sett lojalt upp i den gemensamma kampen; de visste, att det ytterst var

de som skapade eldkraften åt soldaterna vid fronterna — och de handlade därefter.

*Transportväsendet till lands och havs.*

All produktionsverksamhet inom industri och jordbruk hade varit av intet värde, om icke produkterna hade kunnat transporteras ut till fronterna — en oerhört omfattande uppgift med de avstånd det här gällde. Och dessa långväga sjötransporter skulle ske under trycket av det fientliga flygets och ubåtsvapnets anfall, en kamp som under 1942 såg ut att bringa de allierade på knä. Lösningen gick — i vad rör det civila samhällets insats — fram över två vägar: att bygga nya fartyg i alltjämt ökad ström och att reglera skeppsfarten med hänsyn till de strategiska kraven. När det gällde skeppsbygget, hade man gjort en början redan 1937, då »*the Maritime Commission*» kungjorde en plan för statssubsidier till byggnad av 50 fartyg per år under 10 år framåt. I juli 1940 ökades programmet ut till 200 fartyg per år, och när de verkliga påfrestningarna kommo, hade man på det sättet en organisation ordnad och kunde övergå till det forcerade arbetstempot med flygande start. Det gick nu inte längre att producera fartyg av så hög kvalitet som förut; i stället infördes den mycket omtalade Liberty-typen, enkla skepp men lämpade för snabbtillverkning i stor skala. I september 1942 hade man hunnit upp till en produktionssiffra, som översteg sänkningarna, och därefter vidgades säkerhetsmarginalen alltmer. — Den andra uppgiften var att fördela allt tillgängligt tonnage efter strategiska krav. I juli 1941 gav statsmakterna åt sjöfartskommissionen rätt att föreskriva prioritet för viktiga transporter, även på privatägda fartyg. I november samma år upphävdes en bestämmelse i den amerikanska neutralitetslagen, att krigsdeltagande länder måste ombesörja import från U. S. A på egna kölar; därmed steg kravet på Staternas transporttonnage väsentligt. I februari 1942 befriade presidenten sjöfartskommissionen från arbetet med transportregleringen och bildade för det ändamålet ett nytt krisorgan, »*the War Shipping Administration*» (*WSA*); ordföranden blev administrator — ensamt bestämmande — och personvalet utföll så, att till posten utsågs ordföranden i sjöfartskommissionen, som därigenom fick ansvaret både för skeppsbygge och spedition. I april rekvirerade den nykorade härskaren över tonnaget hela Förenta staternas handelsflotta, som sedan arbetade enligt hans direktiv men i de privata bolagens regi. Transporternas angelägenhetsgrad avpassades efter läget; vid starten 1942 tillämpades exempelvis följande plan i stort: först hjälpen till ryssarna, därefter de egna militära myndigheternas krav, så hjälp till utlandet i övrigt och till sist civila behov. Det är givet, att fullkomlig effektivitet aldrig blev ett särmerke på denna organisation — lika litet som ifråga om så mycket annat i denna brådskans tid. Men den organisationen genomförde likväl utan alltför stora friktioner den största transportrörelse, som världen dittills skådat.

Transportväsendet i hemlandet utsattes för stora påfrestningar

även det. Truppförflyttningar och näringslivets väsentligt ökade produktion medförde större transportmängder. Fartygstrafiken utefter östkusten bortföll på grund av ubåtshotet och måste ersättas med transportmedel i land. Gummibristen medförde ransonering av bensinen och föranledde omläggning till järnvägstransporter. Dessa frågor hade — som tidigare nämnts — haft sin representant i 1940 års rådgivande kommission, och den avdelningen blev den längst bestående av alla kommissionens byråer. I december 1941 ersattes den emellertid av ett krisorgan med större befogenheter, »*the Office of Defense Transportation*» (ODT). Dess ledare skred aldrig till något prioritetssystem — han ansåg det ogenomförbart — och transporterna kunde ju också hållas igång utan den genomgripande åtgärden. Regleringen av transportrörelsen till hamnarna blev en viktig uppgift för det nya krisorganet: enär lagringsutrymmena där voro mycket begränsade, måste en samordning till tiden ske med skeppsrörelsen och med rättning på fartygstonnagets ankomst. Eftersom produktionen från början av 1942 översteg transportmöjligheterna, nedlades mycket arbete på att stimulera industrien till förrådsanläggningar och att bygga statsägda sådana. För att ersätta trafiken med tankångare utefter östkusten byggdes en oljeledning från Texas till östern. Och slutligen inriktades uppmärksamheten på att inskränka onödig trafik samt att utnyttja trafikmedlen till deras fulla kapacitet.

#### *Kampen mot inflation.*

Som ett resultat av all denna sjudande verksamhet stego det amerikanska folkets inkomster kraftigt under kriget. Samtidigt skuros konsumtionsmöjligheterna ner inom flera områden, och det förelåg under sådana förhållanden stor fara för inflation. Det prisreglerade organet, »*the Office of Price Administration*» (OPA) hade ännu på sommaren 1941 endast en rådgivande funktion. I januari 1942 stadfästes emellertid en lag, som gav OPA möjligheter till prisreglering av förnödenheter och hyror, men som var behäftad med väsentliga svagheter. Först och främst kunde inte åkerbruksprodukter läggas under prisreglering, förrän de nått upp väsentligt högre, än vad de stodo i vid årsskiftet 1941—1942; maximipriser på dessa livsmedel kunde ej heller sättas utan godkännande av jordbruksministern, som a priori var talesman för de sina. Därefter var inte lönestopp förutsett i lagen — arbetarnas lönefrågor skulle behandlas av War Labor Board, som vi tidigare gjort bekantskap med. Och slutligen var lagen icke kompletterad med grundläggande riktlinjer för beskattning och andra åtgärder av statsfinansiell art, syftande till att suga upp det överflödiga kapitalet. I slutet av april 1942 följde priskontrollnämndens kungörelse om »*General Maximum Price Regulation*», där som allmän maximiprisnivå för förnödenheter angavs det högsta pris, som betalats under mars månad samma år; kompletteringsbestämmelser följde med fixa priser för — i första hand — de viktigaste förnödenheterna. Under hyresreglering lades samtidigt något över 300 om-

råden, berörda av inflyttning på grund av dit förlagd krigsindustri. Det blev inte lätt att få det stora programmet genomfört, ty priskontrollnämndens organisation var ännu inte tillräckligt utbyggd. Föreningar blevo följderna jämte allmän misstro till de statliga myndigheternas förmåga att administrera de vidlyftiga åtgärderna. — Under tiden hade War Labor Board händerna fulla med stridigheter om arbetarnas löneförhållanden. Kommissionen gick till verket utan grundläggande riktlinjer från statsmakternas sida men kom fram först till en grundlön, nämligen den som gällde den 1 januari 1941, och därefter 15 % tillägg för levnadskostnadsökning fram till den 1 maj 1942. Arbetarnas avlöning var därmed knuten till levnadskostnaderna, och dessa fortoro att stiga trots prisregleringen, eftersom de flesta livsmedel voro undantagna från denna. — I oktober 1942 fastställde kongressen skatteprogrammet för 1943 och skar då avsevärt ner presidentens önskemål. Förenta staterna kom att betala endast 26 % av krigsutgifterna genom beskattning, under det att motsvarande siffra för England utgjorde 53 % och för Kanada 55 %, även detta en betänkelig politik med hänsyn till inflationsfaran. Statsmakternas handläggning av hela inflationsproblemet blev föremål för allmän kritik; en Gallupundersökning i augusti visade, att omkring 70 % av befolkningen röstade för avsevärt högre skatter, prisreglering även av livsmedel samt allmänt lönestopp. Den 7 september gick presidenten till verket och begärde i kongressen ändring av 1942 års lag om priskontroll. Omkring en månad senare var behandlingen slutförd, och »Stabilisation Act» blev gällande. Den bemyndigade presidenten att vidtaga åtgärder för att stabilisera priser och löner vid en nivå, som svarade mot tidpunkten den 15 september 1942.

För handläggande av denna utvidgade uppgift ansåg presidenten en organisatorisk förändring nödvändig. Lönenivån borde som hittills regleras av War Labor Board. OPA borde reglera priserna — ifråga om livsmedel dock i samråd med jordbruksministern. Ytterligare en myndighet var inblandad, nämligen finansministeriet, som ledde låneverksamheten. Över alla dessa myndigheter satte presidenten nu en ny organisation, »*the Office of Economic Stabilisation*» (OES), vars direktör blev högste ledare för all verksamhet i samband med inflationsbekämpning. Priskontrollen utsträcktes till att omfatta även livsmedel, och allmän hyresreglering infördes. Det visade sig emellertid förenat med avsevärda svårigheter att få programmet genomfört. Det nya statliga organet i toppen visade sig ur stånd att utöva nämnvärd ledning, det blev mera en instans för biläggande av tvister de andra myndigheterna emellan. I april 1943 hade levnadskostnaderna stigit 6,2 % över den angivna nivån, september 1942. Kraftig press utövades på statsmakterna att få lönerna ytterligare höjda. I april utgav presidenten en »Hold-the-line»-order till de prisreglerande myndigheterna. I maj började OPA en kraftig aktion för att — delvis med hjälp av subsidier till producenterna — rulla tillbaka levnadskostnaderna till den beslutade nivån och därefter hålla dem konstanta. När kolarbetarna strejkade för att framtvinga höjda löner, beslagtogs presidenten gruvorna den 1 maj och drev dem i statlig

regi ända till i medio av oktober samma år. Det var tydligt, att statsmakterna i fortsättningen ämnade sätta in kraft på att icke låta penningvärdet sjunka. Fullt lyckades detta aldrig, men resultatet blev bättre från början av 1944. Frågan belyses av nedanstående indexsiffror:

<i>tid</i>	<i>index</i>
1935—1939 (medeltal för dessa år) ....	100
Januari 1941 .....	100,8
» 1942 .....	112
» 1943 .....	120,7
» 1944 .....	124,2
» 1945 .....	127,1
September 1945 .....	128,9

På det prisreglerande organet (OPA) föll också ransoneringen. Därvid bestämde presidenten, att grundprincipen skulle vara en nedskärning endast inom de konsumtionsområden, där tillgångarna inte räckte till — det blev aldrig fråga om konsumtionsinskränkningar för att få pengarna att strömma till mot sparobjekten, främst krigslånen. Bilgummi och bensin sattes på kort 1942; då tillkom också ransonering av kaffe och socker. Så småningom rycktes allt flera livsmedelsprodukter in i ransoneringssystemet — kaffet frigavs dock 1943, när ubåtshotet blev mindre. Livsmedelstildelningen var fullt tillräcklig för att var och en skulle få äta sig mätt men medgav inget överflöd.

#### *Informationsväsendet.*

När det gällde informationsväsendets utbyggnad hade man — här som annorstädes — att taga fasta på två uppgifter: den ena var censuren, den andra upplysningsverksamheten. I fråga om censur av press och radio gick presidenten fram efter den principen, att vad som skulle publiceras borde dels vara sant dels icke innehålla uppgifter av värde för fiendesidan. Vid jultiden 1941 grundade han för censurverksamhetens ledning »*the Office of Censorship*» med en direktör i spetsen; denne skulle ansvara för censur av alla kommunikationer till och från U. S. A. och dessutom leda övervakningen av press och radio inom landet. Han hade ingen formell makt och myndighet över företagen inom dessa grenar av publicitetsverksamheten utan fullgjorde sin kontroll efter frivillig överenskommelse med dem. Om det gällde meddelanden, som härrörde från de militära myndigheterna, hade censur ägt rum redan vid källan, och där uppstodo inga komplikationer. I fråga om övriga statliga myndigheter gavs centralt genom ett särskilt organ, »*the Office of Facts and Figures*», riktlinjer för vad som fick delges allmänheten. Men till press och radio strömmade dessutom massor av upplysningar in från annat håll, och det var dessa det gällde att sovra. Till ledning för vad som fick meddelas eller icke utarbetades särskilda koder, och med dessa som grund utövades sedan censuren av de nyhetsförmedlande företagen själva. Systemet fungerade väl. De som ibland syndade voro egentligen

småtidningarna, som gärna ville — efter meddelande från permittenter — lämna upplysningar om ortens regementen ute vid fronterna.

Som synes hade landets högste censor ingen som helst uppgift att ge ut meddelanden till allmänheten: hans roll var enbart av kontrollerande art. Presidenten skapade ej heller från början något enhetligt organ för upplysningsverksamheten i egentlig mening, utan den bedrevs av ett flertal statliga myndigheter; de viktigaste voro utrikes- samt lant- och sjöförsvarsdepartementen. — Fram på våren 1942 höjdes rop från olika håll på en ändring härvidlag. Den 13 juni gick presidenten opinionen tillmötes och skapade »*the Office of War Information*» (*OWI*), vars chef fick rätt att utge direktiv till alla statliga myndigheter utom en, nämligen den som ombesörjde förbindelserna med Sydamerika. Det nya krisorganet sökte verkligen att åstadkomma en enhetlig ledning av all upplysningsverksamhet — men misslyckades. De statliga myndigheterna ville alltjämt vara självständiga och det nya krisorganet fick dessutom kongressen emot sig: efter något år var dess roll inskränkt till att samordna de övriga myndigheternas initiativ och själv ge dem impulser till sådana upplysningskampanjer, som presidenten ansåg önskvärda.

\*

Alla dessa krisförvaltningschefer och deras verkställande organ, de sysslade med en viss funktion inom samhällslivet: industriproduktion, prisstabilisering, transportväsende m. m. Men krisen alstrade också en helt annan typ av ledare, de s. k. *tsarerna*. Inom befolkningen fanns en bestämt framträdande benägenhet för att, så snart man fick brist på någonting, t. ex. gummi, ropa på en tsar, en enväldshärskare inom det gebitet, som skulle klara av saken. Så småningom fick man på det sättet dyliga tsarer för gummi, flytande bränsle, fasta bränslen och livsmedel. Deras arbete blev inte lätt. De skar i sin verksamhet tvärs över för många andra myndigheters befälsområden och arbetade därför tungt. Deras resultat berodde i regel knappast på den särställning, de fått, utan fastmer på att både de själva och andra bortsågo från den ställningen.

Presidenten har ofta nämnts i denna redogörelse. Han var också i ordets sanna bemärkelse krisförvaltningens högste chef. Fram på året 1943 blev det emellertid allt svårare för hans närmaste män att få rå om honom under tillräckligt lång tid för att få sina principfrågor avgjorda: man hade då hunnit så långt i kraftövertag på den allierade sidan, att krigets rent strategiska ledning tog huvudparten av hans tid i anspråk. För att avlasta något av hans arbetsbörda tillsattes den 27 maj 1943 en högste krisförvaltningschef under presidenten; det organ han fick till sitt förfogande benämndes »*the Office of War Mobilization*» (*OWM*), själv kallades han allmänt »*the assistant president*». James Byrnes — direktör för prisstabiliseringen — blev den nye mannen. Han fick aldrig en sådan enväldshärskares ställning inom Staternas näringsliv, som den tidigare omtalade mobiliserings-

planen åsyftade, han kom aldrig att skjuta statsöverhuvudet åt sidan, men han kom att avlasta en del av dennes arbete.

\*

I den konturteckning av Staternas krisförvaltning, som här gjorts, har inte den militära organisationen berörts, ej heller kontakterna med utlandet.

Den som vill detaljgranska denna krisförvaltningens uppbyggande har rent formella synpunkter, skall upptäcka många egendomligheter, kanske fel och brister — om man vill använda de orden. Men man får vid en sådan granskning inte glömma, att i skydd av den organisationen likväl växte fram en kraftutveckling av alldeles enastående art. Är det president Roosevelts fel — föga formell som han var till sin läggning — att krisorganisationen kanske inte blev i alla detaljer så väl genomtänkt, är det å andra sidan hans ovanskliga förtjänst, att resultatet likväl blev så utomordentligt stort. Hans förmåga att ena, att ingjuta laganda, få alla att se till målet i stort — var en oskattbar tillgång på den allierade sidan. Det var som en iakttagare en gång utträdde: »This enormous program must have been thought out and planned by someone. Could it have been the President?» När segerns lag kom, var han borta. Kriget blev för honom, säger Donald Nelson, en långsam död. Ingen hade kunnat bära den arbetsbörda, han tog på sig.