Forskningsprogram Civilt försvar

Ekonomiskt försvar:
Vad och varför

Jenny Ingemarsdotter

Sverige behöver ett robust ekonomiskt försvar. Det slog Försvarsberedningen fast i december 2023 i sin rapport *Kraftsamling*. Samma höst, i augusti, hade en statlig utredning presenterat en 616 sidor lång text om svensk försörjningsberedskap. Bara ett par månader innan dess, vid midsommar, hade den Europeiska kommissionen publicerat ett meddelande som listade ett antal mer eller mindre skrämmande hot mot hela unionens försörjningstrygghet. Dokumentet presenterade en ny europeisk strategi på temat ekonomisk säkerhet. År 2023 var därmed året när försörjningsfrågorna på allvar seglade upp till toppen av den politiska agendan, både i Sverige och i EU. Men hur relaterar egentligen de tre begreppen ekonomiskt försvar, försörjningsberedskap och ekonomisk säkerhet till varandra? Vilka är hoten som ska bemötas och vilka är vägvalen för svensk beredskapsutveckling?

Ekonomiskt försvar är både ett historiskt begrepp som betecknar en del av Sveriges tidigare totalförsvar och ett begrepp som används i dagens försvarspolitiska debatt för att lyfta behovet av att stärka Sveriges motståndskraft på försörjningsområdet.[1] I förhållande till begreppet försörjningsberedskap, som de senaste åren använts flitigt i analyser, utredningar och olika myndigheters beredskapsarbete, har ekonomiskt försvar än så länge en mer oklar betydelse. Klart är dock att ekonomiskt försvar av Försvarsberedningen har tolkats som ett bredare och mer strategiskt begrepp i jämförelse med försörjningsberedskap som tenderar att fokusera på själva krisfasen, det vill säga hur vi kan säkerställa tillgång till viktiga varor och tjänster under en kris och ytterst krig. Även om detta mål utgör kärnan också i Försvarsberedningens resonemang, lyfts vikten av att ta ett helhetsgrepp om samhällsekonomin där viktiga komponenter utgörs av utrikeshandel, finansiell stabilitet, transporter och näringslivets funktionalitet.[2]

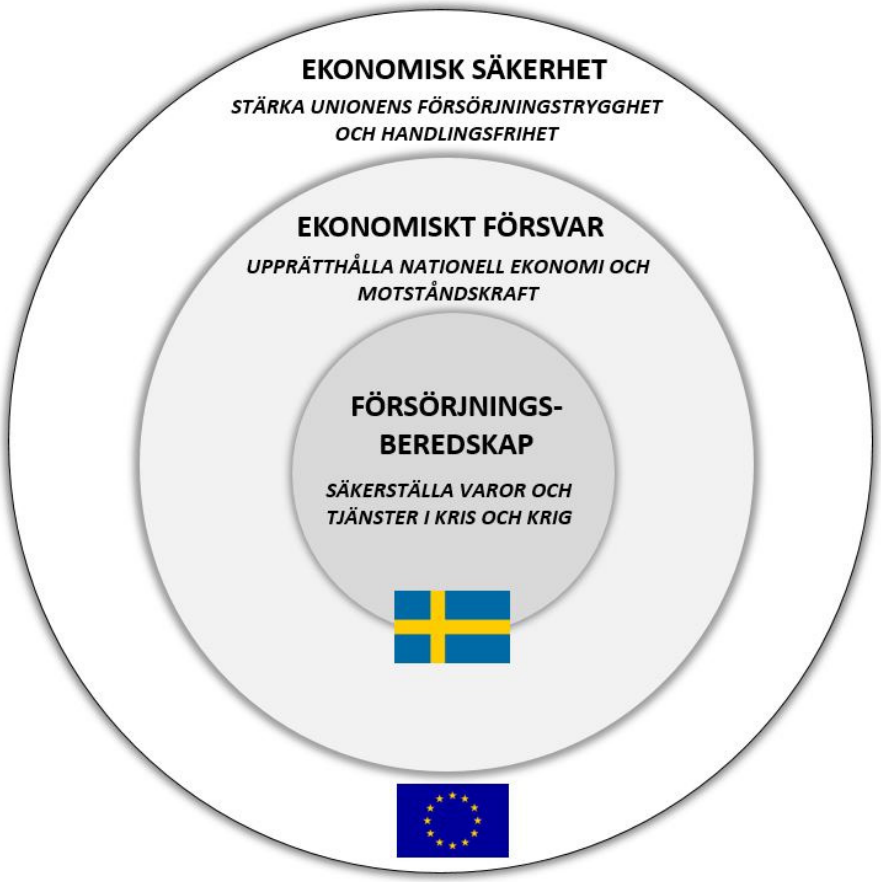
Ett än bredare grepp har tagits i den Europeiska kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet som föreslår ett gemensamt ramverk för att främja EU:s konkurrenskraft och skydd mot ekonomiska säkerhetsrisker.[3] Med säkerhetsrisker avses framför allt riskerna med vissa ekonomiska beroenden som man menar har belysts av chocker som coronapandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Om sådana risker inte hanteras på rätt sätt kan de enligt Kommissionen underminera våra samhällen, ekonomier, strategiska intressen och förmåga att agera. I strategin föreslås ett antal verktyg för att stärka unionens ekonomiska säkerhet.

Relationen mellan de tre begreppen försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet illustreras i detta memo med hjälp av tre överlappande cirklar (se figur 1). Kärnan utgörs av försörjningsberedskapens mål att säkra försörjningen i kris och krig, medan nästa cirkel utgörs av det ekonomiska försvarets inriktning på att stärka Sveriges resiliens och samhällsekonomiska motståndskraft i vidare mening. Den yttersta cirkeln utgörs av EU:s målsättningar att stärka hela unionens ekonomiska säkerhet i termer av gemensam försörjningstrygghet, handlingsfrihet och långsiktig konkurrenskraft.

Genom att systematiskt konceptualisera hur begreppsanvändningen både döljer och lyfter olika aspekter på försörjningsfrågorna, undersöks i detta memo hur begreppsförståelse kan få politiska och praktiska konsekvenser för hur Sverige och EU fortsatt arbetar med frågorna. Memots vidare syfte är att visa *varför* dessa olika begrepp har hamnat i fokus vilket i grunden har att göra med hotbilderna, eller, kort sagt, vad som står på spel. Analysen baseras på en sammanvägd tolkning av aktuell forskning samt försvarsbeslut, strategier och utredningar relaterade till ämnet. Vad gäller ekonomiskt försvar görs också en kort historisk tillbakablick för att tydliggöra begreppets rötter i en svensk totalförsvarskontext.

FOI Memo 8482
Projektnummer: A124303
Godkänd av: Anders Norén

April 2024



Figur 1. Illustration av ett möjligt sätt att se relationen mellan de tre begreppen försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet.

Källa: Författarens illustration.

Det ska sägas att detta memo inte söker definiera eller förespråka en viss hierarki av begrepp. Snarare ges en ögonblicksbild av hur tre snarlika begrepp idag faktiskt används. Vad som av politiken eller forskningen i framtiden kommer att ses som överordnade, underordnade eller kanske helt synonyma begrepp är inte givet. I det följande ges en introduktion av begreppen utifrån ett *vad*-perspektiv med fokus på försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar respektive ekonomisk säkerhet. Därefter avslutas memot med ett *varför*-perspektiv med fokus på hotbilder och Sveriges behov av ett förnyat ekonomiskt försvar som fortlöpande kan synkroniseras med EU:s ramverk för ekonomisk säkerhet.

Försörjningsberedskap – Fokus på försörjningskrisen

Att skapa beredskap för ett helt lands försörjning är inte en liten uppgift. Det är inte heller någon särskilt enkel uppgift, något som de otaliga utredningar som svenska regeringar har beställt genom åren visar. En knäckfråga har handlat om hur en sådan beredskap bäst kan organiseras. Redan 1926 drogs slutsatsen ”[a]tt ett centralorgan, en rikskommission, under alla förhållanden erfordras för arbetenas ledning och sammanhållning”.[4] Denna gång var det de tumultartade erfarenheterna av det första världskrigets potatiskravaller och livsmedelsbrist i svenska städer som fått statsmakterna att inse att förberedelser måste finnas på plats i god tid innan krisen inträffar.[5] I vår tid har många av mellankrigstidens slutsatser återupptäckts, inte minst efter erfarenheterna av coronapandemin vars improviserade hantering skulle leda till en våg av utredningar med fokus (bland annat) på försörjningskriser.[6] Att sådana kriser kan uppstå såväl i en fredstida som krigstida kontext skulle sedan komma att illustreras med stor tydlighet i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022.

Många av de gamla 1900-talsutredningarnas slutsatser (och varningar) hade dock glömts bort under 2000-talets första decennier.[7] Sverige kunde visserligen återknyta till den gamla totalförsvarsgrenen ekonomiskt försvar som växt fram under det kalla kriget. Men avvecklingen av totalförsvaret hade skapat en slags

Figur 2. *Strategi för försörjningsberedskap*, utgiven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2021.

minnesförlust när det gällde de civila delarna av beredskapen, vilket inte minst gällde försörjningsfrågorna. Redan här kan noteras att begreppsanvändningen aldrig har varit glasklar: Under 1900-talet användes inte sällan försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och stundom även ”folkförsörjningen” som synonyma termer.[8] Dock var ekonomiskt försvar under kalla kriget den term som användes inom totalförsvaret, åtminstone fram till 1986 då Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) ersattes av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Under reformåren 1986 till 2002 bedrevs fortsatt planering för vissa typer av försörjningsberedskap inom olika sektorer, en verksamhet som dock tynade bort i takt med att totalförsvaret som helhet avvecklades.[9]

I jämförelse med den äldre totalförsvarstermen ekonomiskt försvar har försörjningsberedskap i vår tid kommit att tolkas snävare med ett fokus på själva krisen (ett talande tecken på detta är de frekventa illustrationerna av försörjningsberedskap med butikshyllor eller tomma kundvagnar, se figur 2). Försörjningsberedskapens återkomst som en uttalad förmåga i totalförsvaret skedde formellt med försvarsbeslutet år 2020 som slog fast att det i det civila försvarets mål ingår att ”upprätthålla en nödvändig försörjning”.[10] Fem år tidigare hade totalförsvarsplaneringen återupptagits och Försvarsberedningen hade år 2017 i rapporten *Motståndskraft* understrukit behovet just av att bygga upp en ny nationell försörjningsberedskap då denna typ av beredskap inte längre existerade vare sig materiellt eller konceptuellt.[11] Nu vidtog en intensiv analytisk verksamhet som syftade till att undersöka hur Sverige hade genomfört denna verksamhet tidigare samt hur Sveriges nya modell för försörjningsberedskap skulle kunna byggas upp.

Som svar på frågan ”Vad är försörjningsberedskap?” har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreslagit att försörjningsberedskapen kan beskrivas ”som den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga”.[12] Denna definition har anammats av flera statliga utredningar samt även av Försvarsberedningen, dock med tillägget ”inklusive stöd till allierade stridskrafter på svenskt territorium”.[13]

Betoningen på överlevnad och ”de viktigaste” samhällsfunktionerna skapar ett tydligt fokus på själva försörjningskrisen och hur den ska hanteras. Detta krisfokus är uppenbart inte begränsat till en fredstida kontext utan målsättningen är att samhället ska kunna fortsätta fungera i olika slags kristillstånd. Ett sådant kristillstånd kan uppstå såväl i fredstid som vid krigsfara och krig. I denna mening har även Försvarsmakten ett krisfokus på försörjningsberedskap då målet i detta fall handlar om att upprätthålla militär förmåga också i lägen med ett stressat samhälle präglat av olika slags försörjningsstörningar.

I grunden framträder här en förmågeinriktad förståelse av försörjningsberedskap, som fokuserar på vilka förmågor som behövs för att säkerställa tillgång till viktiga varor och tjänster vid kriser och krig. Detta synsätt framgår också av Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma skrift *Krigets krav* från 2023.

I denna betraktas försörjningsberedskap utifrån fem förmågor, nämligen förmåga att:[14]

- upprätthålla utrikeshandel
- beredskapslagra
- upprätthålla eller ställa om produktion
- skydda försörjningen
- distribuera varor och tjänster.

En mer övergripande förmåga handlar om att uppnå en sammanhållen ledning och samordning av försörjningsberedskapen. Försörjningsfrågor berör många såväl offentliga som privata aktörer, som också finns på många olika nivåer i samhället, från lokal till central nivå. I september 2021 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om nationell samordning av försörjningsberedskapen.[15] Enligt utredningens förslag som presenterades två år senare bör en nationell funktion för en sådan samordning inrättas. Huvuduppgifterna skulle vara att ta fram en nationell försörjningsanalys (avseende Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster) samt även ansvara för vissa typer av beredskapslagring.[16] Som utredningen påpekar kommer de föreslagna försörjningsanalyserna att behöva vissa ingångsvärden för att närmare kunna specificera vilka behov som ska beaktas. Utredningen efterlyser därför ”ytterligare politisk inriktning av ambitionsnivån” liksom mer preciserade planeringsantaganden för försörjningsberedskapen.[17]

Några månader efter utredningens betänkande om en modell för svensk försörjningsberedskap framlade Försvarsberedningen rapporten *Kraftsamling* (december 2023). Som utgångspunkt skriver Försvarsberedningen att en fungerande försörjningsberedskap är ”en viktig del av ett motståndskraftigt ekonomiskt försvar”.[18] I rapporten behandlas ekonomiskt försvar i ett eget kapitel med fokus på industri, handel och krigsviktiga företag (k-företag), medan kapitlet om försörjningsberedskap fokuserar på ett antal sektorer och områden som anses särskilt viktiga.[19] Rapportens bedömning är att Sveriges beredskap är ”mycket bristfällig” vad gäller att upprätthålla eller ställa om produktion, samt skydda och distribuera försörjningsviktiga varor och tjänster”. Försvarsberedningen landar därför i slutsatsen att försörjningsberedskapen fortsatt behöver prioriteras och dessutom ses som en del av ett bredare ekonomiskt försvar som beaktar samhällsekonomin i stort.[20]

I mars 2024 presenterades ytterligare en pusselbit i detta arbete när utredningen om näringslivets försörjningsberedskap presenterade sitt förslag om att skapa en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel (med Tillväxtverket som sektorsansvarig myndighet). Utredningen identifierar också ett behov av att återetablera ett system för byggnads- och reparationsberedskap. I likhet med Försvarsberedningen betonar utredningen att ”det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen i övrigt gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen”.[21]

Trots det stora intresset för försörjningsberedskap kan det noteras att begreppet för närvarande inte finns synliggjort i det civila försvarets beredskapsstruktur. Detta behöver inte vara ett problem i sig, så länge ansvarsförhållanden blir klarlagda och beredskapsarbetet blir utfört. Dock kan en alltför snäv analytisk utgångspunkt i sektorsindelningen riskera att begränsa förståelsen av försörjningsfrågornas gränsöverskridande och tvärsektoriella karaktär. Exempel på bredare strategiska frågor – som vi ska återkomma till i EU-avsnittet nedan – är hur Sverige kan stärka sin rådighet över kritiska resurser långsiktigt och på vilka sätt denna rådighet är beroende av sådant som kvalificerad kompetensförsörjning, ett konkurrenskraftigt näringsliv och generellt sett en fungerande ekonomisk infrastruktur.

Det ökade intresset för försörjningskriser under coronapandemin, med särskilt fokus på sjukvård men även livsmedel, kan ses som en naturlig fortsättning både i förhållande till 00-talets krisberedskap som syftat till att hantera just fredstida kriser med individen i fokus, och till det äldre totalförsvaret med dess stora beredskapslager. Men när pandemin började klinga av samtidigt som ryska trupper samlades vid Ukrainas gräns skulle i synnerhet totalförsvarsperspektivet göra sig alltmera påmint vad gäller försörjningsfrågorna. Frågan var – och är – dock vad en breddad försörjningsberedskap, eller rentav ett ”ekonomiskt försvar”, borde eller måste innehålla.

Ekonomiskt försvar – En del av totalförsvaret

I Sverige fanns under större delen av 1900-talet ett omfattande ekonomiskt försvar som en del av totalförsvaret (se figur 3).[22] Det var en verksamhet som omfattade flertalet departement, dussintals myndigheter, landets alla län och kommuner samt tusentals företag. Dessutom spelade frivilligorganisationerna en viktig roll i såväl övningar som planering.[23] Varför satsade då Sverige så stort på ekonomiskt försvar? Ytterst handlade det om överlevnad – för civilbefolkningen och för riket om det värsta skulle hända och Sverige utsattes för ett väpnat angrepp. Men det fanns också en bredare säkerhetspolitisk motivering som handlade om att Sverige måste kunna bevara sin handlingsfrihet i olika lägen, *även* under fredstida störningar på försörjningsområdet.

I grunden betraktades det ekonomiska försvaret som en viktig del av totalförsvarets avskräckande funktion. Genom att uppvisa ett motståndskraftigt och uthålligt samhälle skulle fienden helst avstå från angrepp, vare sig det gällde väpnat angrepp eller ekonomisk krigföring. Som planeringsgrundande hotbilder listades formellt krig, avspärrning och så kallade fredskriser (med

anledning av oljekrisen 1973/74).[24] Det ekonomiska försvaret handlade alltså inte enbart om hur tillgången till viktiga varor och tjänster rent praktiskt skulle säkerställas under försörjningskriser. Målsättningen var att så långt som möjligt undvika sådana kriser liksom att landet kom i ett ”sådant beroendeförhållande till främmande makt att detta kan utnyttjas för att kräva politiska eller militära favörer.”[25] Det ekonomiska försvaret beskrevs i början av 1970-talet rentav som den ”materiella basen” för säkerhetspolitiken.[26]

Bakom Sveriges stora uppbyggnad av ett ekonomiskt försvar fanns således tre huvudsakliga motiveringar, nämligen:

- säkerhetspolitiska (Sveriges oberoende)
- försvarsstödjande (totalförsvarets uthållighet)
- humanitära (befolkningens överlevnad)

En röd tråd i det ekonomiska försvaret utgjordes av näringslivets roll för Sveriges försörjningsförmåga.[27] Under det kalla kriget kunde det ekonomiska försvaret till och med beskrivas som ”ett samlingsbegrepp för hur näringslivet skall anpassa sig till ändrade förhållanden i kriser och krig.”[28] Trots detta starka näringslivsfokus, som bland annat resulterade i införandet av tusentals krigsviktiga företag (så kallade k-företag), var det ekonomiska försvaret samtidigt en planeringstung statlig verksamhet. Mellan åren 1928 och 1986 fanns en central myndighet (med växlande namn och organisationsform etc.) som inriktade det ekonomiska försvarets många aktörer.[29] Under det kalla kriget hade centralorganet ÖEF ett övergripande samordningsansvar för ett tjugotal centrala myndigheter som i sin tur hade ett omfattande eget ansvar för beredskapen inom sin sektor. Verktygslådan när det gällde praktiska åtgärder bestod i huvudsak av tre typer av metoder, nämligen produktionsomställning, beredskapslagring och handel.[30]

För att beredskapsåtgärderna skulle lyckas förutsattes en omställning till ”krissamhället” vilket innebar en rejält sänkt standard och att svensken skulle få ”dra åt svångremmen”.[31] Men onödigt lidande skulle undvikas så långt som möjligt. Enligt en vanlig formulering syftade det ekonomiska försvaret till att ”trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse”.[32] Tillägget *i vidaste bemärkelse* speglar trots allt bredden i beredskapsambitionerna. Förutom ”oundgängliga” varor avsedda för civilbefolkningen liksom insatsvaror och materiel till jordbruk och industri så ingick i det ekonomiska försvaret också en rad viktiga tjänster som till exempel teleförbindelser, elkraft, arbetskraft, bank- och

Figur 3. Ekonomiskt försvar, illustration från *Vår folkförsörjning*, utgiven av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1970.

betalningsväsende, postväsende, försäkringsväsende, krigsskadeskydd, väghållning och transporter.[33] Ekonomiskt försvar handlade alltså inte om ett försvar av Sveriges fredstida ekonomi per se utan om allt som behövdes i vid mening för ”folkförsörjningen” och samhällsfunktionaliteten.

Efter en paus på nästan fyrtio år har begreppet ekonomiskt försvar återkommit i svensk försvarsdebatt. Försvarsberedningen valde att lyfta fram ekonomiskt försvar som ett prioriterat område i rapporten *Kraftsamling*. Enligt Försvarsberedningens förståelse syftar ekonomiskt försvar till att säkerställa förnödenhetsförsörjning och att upprätthålla samhällsekonomin inklusive inhemsk produktion och export från ett i Sverige verksamt näringsliv.[34] Som noteras i rapporten tog Sveriges tidigare ekonomiska försvar sin utgångspunkt i mer än försörjningsberedskap. Det ekonomiska försvaret skulle skydda landet från ekonomisk krigföring och ytterst kunna upprätthålla totalförsvarets förmåga, även i situationer där handel och övriga förbindelser till omvärlden var helt eller delvis avbrutna. Visserligen påpekas att en ny säkerhetspolitisk kontext, med svenskt medlemskap i EU och Nato, har gjort det rena avspärrningsscenariot mindre sannolikt. Samtidigt betonas att erfarenheter från bland annat coronapandemin och Ukraina visat att försörjningskedjor kan bli störda under kris och krig, samt att konsekvenserna av

låg produktionskapacitet, konkurrerande behov och begränsade lager kan bli allvarliga.[35]

Som Försvarsberedningen påminner om fanns, i det tidigare ekonomiska försvaret, ett väl utvecklat system för att säkerställa tillgång till och produktion av strategiska resurser. Men som också påpekas saknas idag utpekade beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, ”samhällsfunktioner av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig”.[36] Sådana beredskapssektorer borde därför enligt Försvarsberedningen återinföras (som noterats ovan presenterade utredningen om näringslivets försörjningsberedskap i mars 2024 ett förslag om att skapa en ny beredskapssektor för industri, bygg och handel).[37] För att också tydliggöra företagens roll i beredskapsarbetet föreslår Försvarsberedningen även ett återupprättat system med k-företag som beskrivs som ”en viktig delmängd av ett samlat ekonomiskt försvar, som bland annat också inkluderar försörjningsberedskap”.[38]

Ekonomiskt försvar ses alltså av Försvarsberedningen som ett bredare paraplybegrepp som syftar till att fånga kopplingen mellan totalförsvarsförmåga och en fungerande samhällsekonomi i stort. Det handlar dock inte om att upprätthålla fredstida nivåer på försörjning och service. Målet är snarare att Sverige vid höjd beredskap och krig ska kunna säkerställa ”totalförsvarets behov av varor och tjänster, landets finansiella stabilitet, näringslivets funktionalitet och upprätthållande av handel med omvärlden”.[39] Vad gäller hotbilder är det tydligt att kriget står i fokus. Kriget utgjorde kärnan även i det tidigare ekonomiska försvarets hotbildsförståelse. Men som beskrivits ovan fanns under 1900-talet också en bredare säkerhetspolitisk inramning som inkluderade fredstida scenarier liksom det ekonomiska försvarets strategiska blick på Sveriges handlingsfrihet och långsiktiga rådighet över kritiska resurser.

Ett exempel på strategiskt tänkande under det kalla kriget är synen på näringslivets roll som inte sågs som begränsad till själva hanteringen av försörjningskriser. Näringslivet betraktades som basen för Sveriges välstånd och därmed även för landets långsiktiga försörjningsförmåga. Som ÖEF konstaterade 1985: ”En stark samhällsekonomi och ett konkurrenskraftigt näringsliv är grunden för en god försörjningsberedskap.”[40] Paradoxen var bara att den samhällsutveckling som hade gjort Sverige rikt också tycktes ha gjort landet mer sårbart. Frågan var hur det ekonomiska försvaret på ett rimligt sätt skulle kunna kompensera för de sårbarheter som uppstod genom näringslivets ökade internationalisering, effektivisering och minskade lagerhållning. Å ena sidan menade ÖEF att det inte var önskvärt att försöka ”spjärna emot utvecklingen”, å den andra sidan betonade myndigheten gång på gång vikten av att betala en beredskapsmässig ”försäkringspremie” för kristider.[41]

Frågan om rätt balans mellan effektivitet och säkerhet har sedan några år tillbaka varit fokus för mycket analytisk och politisk uppmärksamhet i olika internationella sammanhang. Om ”för mycket” säkerhet under 2010-talet betraktades som ett hot i sig mot konkurrenskraft och handel så har numera acceptansen ökat för att även ”för litet” säkerhet kan utgöra ett problem. Närmare bestämt diskuteras numera risker och hot av en närmast existentiell karaktär, som till exempel krig, ekonomisk krigföring och tvång, angrepp mot kritisk infrastruktur och farleder samt förlust av autonomi och rådighet över strategiska resurser – hotbilder som inte minst står i fokus för EU:s strategi för ekonomisk säkerhet.

Ekonomisk säkerhet – Europas geopolitiska uppvaknande

Begreppen försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar som beskrivits ovan har utgått från ett nationellt svenskt perspektiv. Men numera finns en ny nivå av försörjningsfrågor att beakta, nämligen EU:s aktuella satsningar på ekonomisk säkerhet – ett begrepp som genom sin breda innebörd visar sig ha vissa likheter med Sveriges tidigare ekonomiska försvar.[42] I EU:s nya strategi för ekonomisk säkerhet, som lanserades i juni 2023, identifierades flera olika typer av hot mot unionens försörjningstrygghet, bland annat hot mot leveranskedjor och kritisk infrastruktur. För att bemöta dessa hot och säkerhetsrisker identifierades i strategin ett antal åtgärder som syftar till att stärka och skydda EU:s försörjningstrygghet och handlingsfrihet.[43]

Att en särskild strategi för ekonomisk säkerhet har tagits fram just nu motiveras med att Europa i vissa fall inte har varit tillräckligt förberett på de nya risker som har uppstått ”i den utmanande geopolitiska situationen som vi befinner oss i”.[44] Vilken situation är det då som avses? Strategin räknar här upp den globala pandemin, Rysslands olagliga och oprovocerade krig i Ukraina, fientliga ekonomiska åtgärder, cyber- och infrastrukturattacker, desinformation samt ökade globala geopolitiska spänningar. Sammantaget har allt detta ”visat på risker och sårbarheter i våra samhällen, ekonomier och företag som inte existerade för bara några år sedan”.[45]

Mer konkret identifieras i EU:s nya strategi för ekonomisk säkerhet fyra riskkategorier mot unionens försörjningstrygghet, nämligen risker i samband med:

- resiliensen i leveranskedjor
- fysisk säkerhet och cybersäkerhet för kritisk infrastruktur
- tekniksäkerhet och teknikläckage
- användning av ekonomiskt beroende eller ekonomiskt tvång som vapen.

Dessa risker kan uppstå längs hela värdekedjan, från kunskapsskapande och grundforskning till kommersialisering och tillverkning i stor skala.[46]

Innan strategins specifika åtgärdsförslag presenteras närmare kan några ord läggas till om bakgrunden till EU:s växande fokus på försörjningsfrågor och ekonomisk säkerhet – som inte har en lång historia. När Sverige gick med i EU år 1995 uttryckte vissa bedömare en oro för att Sverige skulle avskaffa sin nationella försörjningsberedskap utan att det fanns någon motsvarande beredskap på EU-nivå.[47] Så skedde också, men de senaste åren har rollerna nästintill blivit ombytta – medan EU har drivit på i frågor om ”strategisk autonomi”, säkerhet och begränsningar av utländska direktinvesteringar har många mindre exportberoende länder som Sverige uttryckt en oro för skadliga effekter på frihandel och tillväxt.[48] Mot bakgrund av coronapandemin liksom Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har dock en större konsensus inom EU uppstått om att åtgärder krävs för att stärka Europas resiliens och försörjningssäkerhet vad gäller såväl energi och kritiska teknologier som livsmedel och läkemedel.[49]

När Kommissionens vice ordförande Josep Borrell i mars 2022 skrev ett förord till EU:s strategiska vision för unionens säkerhet och försvarspolitik, den så kallade strategiska kompassen, konstaterade han att kriget mot Ukraina har gjort det tydligt ”att vi lever i en tid av rå maktpolitik där allt kan användas som vapen” och betonade att EU nu måste omvandla detta geopolitiska uppvaknande till ”en mer permanent strategisk hållning”.[50] Att allt potentiellt kan användas som vapen speglas också av många nya EU-direktiv och strategier som inkluderar tydliga säkerhetsperspektiv på områden som industri, handel, livsmedel, energi, digital teknik och rymdinfrastruktur. I juni 2023 presenterade Kommissionen också ett nytt instrument för att hantera ekonomiska påtryckningar från andra stater (the Anti-Coercion Instrument, ACI), som bland annat inkluderar möjligheter att införa tullar samt begränsa handel och offentliga upphandlingar.[51]

Som framgår av EU:s säkerhets- och försvarsstrategi, den strategiska kompassen, utgör inte minst Kinas växande dominans en källa till oro från ett europeiskt perspektiv.[52] Det handlar både om Kinas agerande i Europa (till exempel avseende investeringar i viktig infrastruktur), och om Kinas tillgång till ekonomiska verktyg som kan användas som påtryckningsmedel mot europeiska stater och företag. En tredje oroskälla handlar om Kinas ökande dominans inom framtida kritiska teknologier som kan påverka såväl ekonomisk utveckling som militär kapacitetsuppbyggnad.[53] Även i aktuell forskning och analys beskrivs hotet från Kina, och hur det långsiktigt ska hanteras, som något av en ödesfråga för Europa och för europeisk frihet att agera utifrån egna värderingar och intressen.[54]

Att traditionell säkerhet numera ses som sammankopplad med ekonomisk säkerhet speglas inte minst i Kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet från 2023 där det konstateras att ”det enda sättet att garantera vårt nuvarande välstånd, vår suveränitet och säkerhet är genom att komplettera traditionella strategier för nationell säkerhet med nya åtgärder för att trygga den ekonomiska säkerheten”.[55] Sådana åtgärder förutsätter enligt Kommissionen ett gemensamt ramverk för bedömning och hantering av risker för den ekonomiska säkerheten. Samtidigt som strategin inskärper allvaret i den nya geopolitiska situationen som Europa befinner sig i utgår den också från ett erkännande av ”den inneboende spänning som finns mellan att stärka den ekonomiska säkerheten och att säkerställa att EU fortsätter att dra nytta av en öppen ekonomi”.[56]

Ett återkommande tema i strategin är att Europas välstånd och resiliens är beroende av en öppen handels- och investeringsverksamhet som samtidigt måste kunna skyddas mot skadlig eller fientlig påverkan. För att EU:s ekonomiska och säkerhetsmässiga intressen ska förstärka varandra specificerar strategin tre prioriteringar:

1. Främjande av vår egen konkurrenskraft (*promoting*).
2. Skydd mot ekonomiska säkerhetsrisker (*protecting*).
3. Partnerskap med så många länder som möjligt som delar våra farhågor eller intressen när det gäller ekonomisk säkerhet (*partnering*).

Dessa prioriteringar åtföljs av två vägledande principer för strategins genomförande, nämligen *proportionalitet* och *precision.* Proportionalitet syftar till att verktygen ska ligga i linje med risknivån och begränsa eventuella

negativa oavsiktliga spridningseffekter på ekonomin, medan precision syftar till att definiera exakt vilka varor, sektorer eller industrier som omfattas och säkerställa att åtgärderna riktas mot själva riskerna.[57]

Den verktygslåda som beskrivs i strategin kan ses som en sammanfattning av en mängd olika initiativ och metoder relaterade till ekonomisk säkerhet varav vissa redan är i bruk och andra är på idéstadiet. Till exempel beskrivs allt ifrån mekanismer för exportkontroll och utländska direktinvesteringar till 5G/6G-säkerhet och investeringar i EU:s gröna och digitala omställningar. Enbart prioriteringen gällande skydd mot ekonomiska säkerhetsrisker (*protecting*) rymmer i sig ett antal underkategorier av åtgärder som kommer att kräva fördjupade analyser:

- Förhindra att ekonomiska beroenden och ekonomiskt tvång används som ett vapen.
- Ingående investeringar som påverkar säkerhet och allmän ordning.
- Teknisk säkerhet och tekniläckage.
- Att skydda den ekonomiska säkerheten genom att skydda infrastrukturen.
- Bättre EU-samordning av exportkontroller av produkter med dubbla användningsområden.
- Utgående investeringar.

Samtliga av dessa olika delområden påverkar eller har betydelse för svensk beredskapsutveckling. Under rubriken *Att skydda den ekonomiska säkerheten genom att skydda infrastrukturen* beskrivs exempelvis i Kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet såväl direktivet om kritiska entiteters resiliens som det reviderade direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem (CER- respektive NIS2-direktiven). Dessa två direktiv utgör tillsammans en rättslig ram ”för att stärka både den fysiska och digitala resiliensen hos kritisk infrastruktur (inklusive energi, transport, hälsa, digital infrastruktur, vatten och livsmedel).”[58]

Figur 4. Presskonferens med verkställande vice ordförande i EU-kommissionen Margrethe Vestager angående den europeiska strategin om ekonomisk säkerhet i Bryssel den 20 juni 2023

Källa: Shutterstock.

I jämförelse med svenska utredningar och analyser gällande försörjningsberedskap utgår EU:s strategi för ekonomisk säkerhet från fler perspektiv än de rena kris- och skyddsperspektiven. Detta märks inte minst genom strategins starka fokus på konkurrenskraft och kritiska teknologier. Vad gäller prioriteringen att främja konkurrenskraft beskrivs exempelvis hur nya industriallianser ska påskynda verksamheter inom exempelvis ren teknik, råvaror, halvledare och processorer. Samtidigt som främjandet av innovationer och ny teknik beskrivs som avgörande för europeisk handlingsfrihet och konkurrenskraft, ägnas också stort utrymme åt farorna med omdanande teknikutveckling, som anses snabbt kunna skapa nationella säkerhetsproblem. Det kan till exempel, enligt strategin, handla om utveckling och spridning av produkter med dubbla användningsområden som suddar ut gränserna mellan den civila och den militära sektorn. I januari 2024 presenterade Kommissionen ytterligare förslag för att stärka den ekonomiska säkerheten med fokus bland annat på just skärpningar av exportkontroller av produkter med dubbla användningsområden. Ett syfte med förslagen är att undvika ett ”lapptäcke av nationella strategier”.[59]

Kommissionen har inte stuckit under stol med att det finns utmaningar med att uppnå gemensam ekonomisk säkerhet. Men samtidigt understryks att alternativet till en gemensam EU-strategi är ”att våra partner kommer att välja allianser, medan mindre välvilliga aktörer kommer att försöka söndra och härska”.[60] Slutsatsen som dras är därför att det är avgörande för unionens ekonomiska säkerhet med en gemensam och samordnad insats på alla politikområden, genom samarbete mellan EU och medlemsstaterna. Vad som ytterst står på spel, enligt Kommissionen, är Europas strategiska intressen och förmåga att agera, eller med Danmarks EU-kommissionär Margrethe Vestagers ord (se figur 4): ”When we don’t act together, we are a playground. When we do act together, we are a player”.[61]

Vägval och frågeställningar för svensk försörjningsförmåga

Frågan om vad försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet är kan inte besvaras med några exakta definitioner – som med alla begrepp kommer de att användas som vi vill att de ska användas. Men det går att säga hur olika aktörer använder begreppen idag och vilka politiska målsättningar som tycks driva olika initiativ och strategier. Allteftersom inriktningar och utredningsförslag övergår i ett mer praktiskt beredskapsarbete kommer också de styrande koncepten att bli mer begripliga. Men *vad*-frågan har alltid i grunden en nära koppling till frågan om *varför* – utan att veta mål och syfte med säkerhetsarbetet är det också svårt att veta vad som ska göras, till exempel i termer av vilka varor eller tjänster som ska ses som särskilt strategiska eller viktiga.

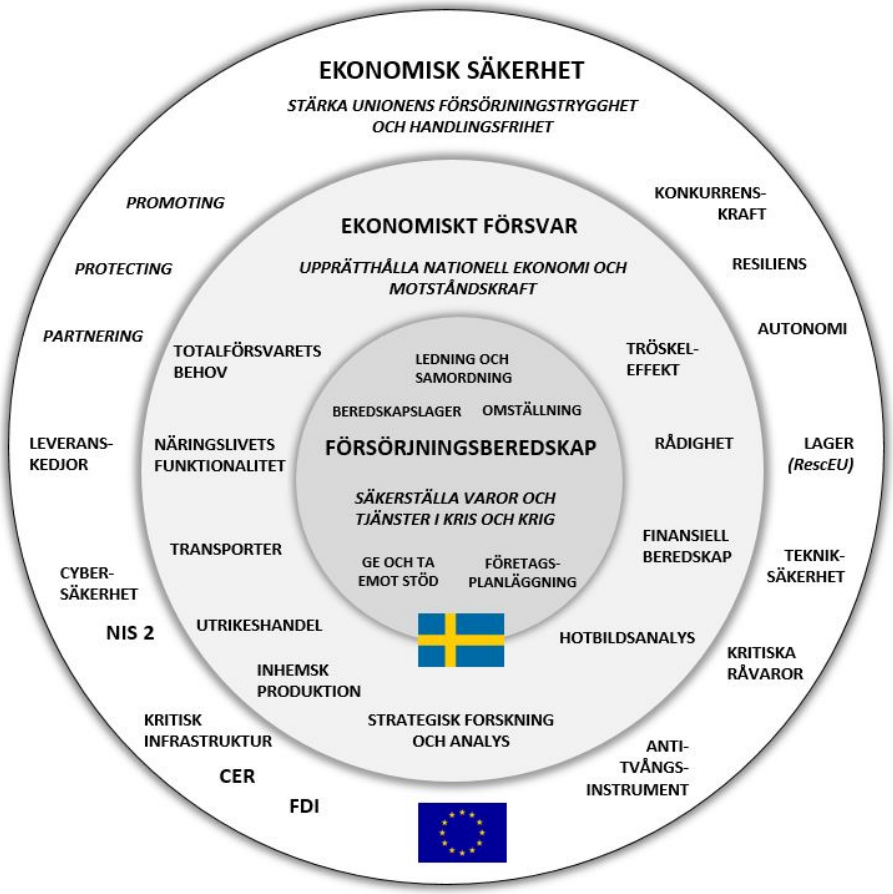
De tre orden beredskap, försvar och säkerhet speglar också i sig olika sätt att se på hoten: Medan *beredskap* brukar associeras med planering och förberedelser inför en potentiell kris, kan *försvar* ses som den aktiva handlingen att försvara något (mot ett hot). Säkerhet å den tredje sidan, i såväl teknisk mening (som cybersäkerhet) och strategisk mening (ekonomisk säkerhet), betecknar som regel ett ständigt pågående arbete för att avvärja hot och reducera sårbarheter. Sådana nyanser kan vara viktiga i förhållande till hur vi ser på risker och hot: Ser vi dem som något pågående här och nu eller ser vi dem i termer av framtida krisscenarier?[62] Ska ekonomisk krigföring riktad mot Sverige bemötas med försörjningsberedskap eller med ett ekonomiskt försvar? Eller kanske med ekonomiska säkerhetsåtgärder på europeisk nivå?

På EU-nivå återfinns många motiveringar till behovet av en stärkt och gemensam ekonomisk säkerhet. Bortom de konkreta hotbilderna är dessa motiveringar ofta formulerade med relativt abstrakta ordval. Det handlar om autonomi, förmåga att agera, rådighet och så vidare. Uttryckt med något mindre abstrakta formuleringar – som kan utläsas av EU-kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet – handlar detta om att medborgarna inte ska utsättas för fara, att samhällsekonomin inte ska äventyras och att omdanande teknologier inte ska tillåtas vändas mot oss.[63] Dessa motiveringar har en koppling till vilka konkreta åtgärder som sedan ska vidtas. Ser man framför sig geoekonomiska maktkamper och handelskrig, ja då leder kanske tanken till behovet av halvledare och metaller. Ser man istället framför sig krig med stridsvagnar och flygplan väcks tankar på krigsmateriel. Ser man dessutom framför sig konsekvenserna av klimatkriser och nya pandemier, ja då leder tanken sannolikt tillbaka till behovet av livsmedel och läkemedel. Hur mycket ekonomisk säkerhet kan då EU åstadkomma på dessa olika områden? Vad vill Sverige?

Arbetet med försörjningsberedskap har i Sverige sedan 2015 i grunden motiverats med vikten av att kunna säkerställa viktiga varor och tjänster ”i kris och krig”. Även om detta överlevnadsfokus utgör kärnan i många beredskapskoncept saknas här de mer strategiska och långsiktiga motiveringar som präglar EU-termen ekonomisk säkerhet liksom även den tidigare svenska totalförsvarsgrenen ekonomiskt försvar. Bland annat återfinns sällan utvecklade resonemang kring geoekonomiska hotbilder eller tröskelbyggande (avskräckande) effekter. Enkelt uttryckt utgår begreppet försörjningsberedskap från ett krisfokus, det vill säga vi har en viss beredskap i väntan på en kris (som kan avse såväl en freds- eller krigskontext). Paradoxalt nog har svensk krisberedskap tenderat att utmärkas av en reaktiv hållning, dvs. åtgärder har vidtagits *efter* den senaste krisen, inte innan. Vad betyder då detta för uppbyggnaden av en ny modell för försörjningsberedskap?

Tendenser till en reaktiv hållning har även funnits i debatter som kretsat kring försörjningsberedskapens inriktning. Till exempel medförde coronapandemin ett tydligt fokus på varor med bäring på befolkningens överlevnad, såsom sjukvårdsmateriel och läkemedel. Men, som Pär Eriksson skriver i texten *Glöm pandemin* gäller det att dra kloka slutsatser från varje kris utan att den senaste krisen tillåts forma hela krishanteringssystemet.[64] När det gäller försörjningskriser kan det också ifrågasättas om uppmärksamheten på själva krisen i sig är tillräcklig. För att bygga långsiktig försörjningsförmåga krävs också att en rad strategiska frågor beaktas i god tid, som inte minst handlar om rådighet över resurser. När hamnen väl är såld, gränserna stängts och handelskrigen rasar, ja då kan det vara för sent att undvika en försörjningskris.

Även i Försvarsberedningens förståelse av ekonomiskt försvar dominerar ett hanterandeperspektiv, med särskilt fokus på höjd beredskap och ytterst väpnat angrepp. EU:s strategi för ekonomisk säkerhet skiljer sig från dessa perspektiv då fokus i detta fall snarare är på geoekonomiska hotbilder och förebyggande av ekonomiska säkerhetsrisker. Faktorer som långsiktig konkurrenskraft och rådighet över kritiska resurser har dock stor relevans även för det svenska totalförsvaret. Det strategiska glappet mellan svensk beredskapsutveckling och EU:s nya säkerhetsbegrepp skulle dock kunna



Figur 5. Möjligt sätt att illustrera förhållandet mellan försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet med exempel på initiativ och teman.

Källa: Författarens illustration.

överbryggas genom ett breddat fokus på ekonomiskt försvar som del av totalförsvaret. Kunskap behöver i detta fall byggas upp om hur de ekonomiska säkerhetsrisker som identifieras på EU-nivå kan anpassas och analyseras ur ett nationellt perspektiv, med hänsyn till faktorer som geografi, handel, teknik, industri och försvar.

Sverige har en god utgångspunkt för att bygga ihop de olika perspektiv som framkommer genom att studera begreppen försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet. Begreppen kan sägas belysa tre perspektiv som alla behövs: det första är ett krishanteringsperspektiv med fokus på varor och tjänster i kris och krig, det andra är ett bredare nationellt samhällsekonomiskt perspektiv som också beaktar förutsättningar för handel, produktion och transporter, och det sista perspektivet är ett europeiskt strategiskt perspektiv som bevakar ekonomiska säkerhetsrisker i termer av bland annat kontroll över kritisk infrastruktur, nya teknologier och känsliga handelsberoenden (som potentiellt kan användas som vapen mot Europa). Åtgärder som vidtas utifrån dessa perspektiv kan vara olika till sin karaktär men har samtidigt överlappande målsättningar (för exempel på teman och initiativ, se figur 5).

I princip skulle det inte behövas olika begrepp för dessa tre cirklar, såvida vi inte vill trycka på skillnaden i perspektiv. Med ett militärt språkbruk skulle dessa perspektiv kunna beskrivas som strategiska, operativa och taktiska. Om den yttersta cirkeln alltså representerar den förebyggande, strategiska dimensionen kan den innersta cirkeln ses som den krishanterande taktiska kärnan, om det värsta händer.[65] Däremellan finns ett operativt spektrum av åtgärder inom ramen för ett aktivt ekonomiskt försvar. Ett möjligt svar på den ovan ställda frågan om ekonomisk krigföring riktad mot Sverige ska bemötas med försörjningsberedskap eller med ett ekonomiskt försvar kan då vara: Ja, både och. Tillgång till kritiska varor och tjänster behöver säkerställas i en akut krissituation (taktisk försörjningsberedskap) men samtidigt behöver ett ekonomiskt försvar arbeta för att i bredare operativ mening säkra sådant som kritisk infrastruktur, transporter och handelsvägar, också mer

långsiktigt och i samklang med det europeiska strategiskt inriktade säkerhetsarbetet.

Det finns uppenbara likheter mellan ekonomisk säkerhet i EU:s mening och Sveriges tidigare ekonomiska försvar. Det ekonomiska försvaret motiverades nämligen som vi har sett med såväl försvars- och säkerhetspolitiska argument som rent överlevnadsmässiga sådana. Det ekonomiska försvaret ansågs inte minst ha stor betydelse för tilltron till landets samlade försvarsansträngningar: ”Detta gäller såväl den verksamhet som närmast tar sikte på att säkerställa totalförsvarets funktionsduglighet i ett krigsläge som den verksamhet som främst syftar till att trygga handlingsfriheten i ett avspärrnings- eller neutralitetsläge.”[66] I denna formulering från en statlig utredning 1976 framkommer tydligt att det ekonomiska försvaret inte betraktades utifrån enbart perspektivet funktionsduglighet i krig utan även ur ett bredare säkerhetspolitiskt perspektiv. Det gällde att trygga Sveriges handlingsfrihet också i lägen då landet *inte* befann sig i krig, men var drabbat av en säkerhetspolitisk kris i omvärlden.

Ur ett hotbildsperspektiv finns dock en viktig skillnad att beakta mellan ekonomiskt försvar i traditionell svensk mening och EU:s begrepp ekonomisk säkerhet. Som del av totalförsvaret hade (och har) det ekonomiska försvaret en tydlig koppling till det territoriella försvaret av Sverige. Ekonomiskt försvar handlar alltså inte om att försvara Sveriges ekonomi i sig eller om att bemöta specifika ekonomiska hotbilder (som dock kan ingå i hotbildsspektrumet). Ytterst handlar ekonomiskt försvar liksom totalförsvaret i stort om att försvara riket Sverige – dess territorium, suveränitet och befolkning. Ekonomisk säkerhet i EU är i denna mening ett mer civilt grundat begrepp eftersom målsättningarna i detta sammanhang trots allt fokuserar på handel, autonomi och handlingsfrihet i ekonomisk mening.

Trots dessa skillnader finns en viktig gemensam utgångspunkt i näringslivets roll, både som utsatt måltavla och som del av lösningen. Under det kalla kriget i Sverige fanns hos såväl privata som offentliga aktörer en medvetenhet om att nationella försörjningstillgångar behövde skyddas utan att Sverige för den skull slöt sig mot omvärlden. Att svenskt näringsliv var utsatt för industrispionage ansågs exempelvis vara givet och något som det ekonomiska försvaret i samverkan med företag måste arbeta för att förebygga och motverka.[67] Ekonomiskt försvar betraktades således inte endast utifrån kortsiktiga mål att skydda resurserna i sig, utan också utifrån perspektivet att förmåga måste finnas kvar långsiktigt för att kunna skapa resurser.[68] Att Sveriges konkurrenskraft behövde värnas liksom att öppenhet och handel var en förutsättning för en långsiktigt god försörjningsberedskap var en ståndpunkt som omfattades också av ÖEF. Som samordningsansvarig myndighet för Sveriges ekonomiska försvar påminde dock ÖEF även om vikten av att hantera systemhotande sårbarheter. Detta var en balansgång som ständigt diskuterades – och som nu även diskuteras på högsta EU-nivå.

Frågan om balansgång mellan säkerhet och effektivitet är bara en av flera när det gäller Sveriges och Europas framtida försörjningsförmåga. För forskningen och politiken finns flera komplexa frågor att analysera vidare: Hur integrera ett nationellt ekonomiskt försvar med europeisk ekonomisk säkerhet? Vad borde ett nytt svenskt ekonomiskt försvar omfatta för att säkerställa totalförsvarsförmåga? Vilka är det ekonomiska försvarets hotbilder? Hur ska försörjningsberedskapen organiseras, ledas och samordnas? Vad kan göras på kort sikt respektive på längre sikt? Världen tycks också uppfyllas av allt mörkare hotbilder som behöver analyseras på ett sammanhängande sätt. För den som ska utforma framtidens ekonomiska försvar behöver alltifrån sjöfartens roll till satellitberoenden och geoekonomiska hotbilder analyseras. För att inte tala om kärnvapenhot eller effekterna av klimatförändringarnas brytpunkter.

En grundläggande förutsättning för skapandet av nationell försörjningsförmåga är just att förstå vad som hotar och hur olika slags hot bäst hanteras. Här kan forskning om ekonomiska hotbilder och ekonomiskt försvar stödja med att överbrygga de strategiska glapp som idag tycks finnas mellan nationella och europeiska systemnivåer. I detta sammanhang utgör språkbruk och begreppsapparat ett särskilt intressant material för att följa och tolka politisk förändring. I takt med att försörjningsfrågorna får ökat genomslag i den svenska och europeiska politiska debatten är det därför viktigt att fortsätta studera hur olika begreppskluster formeras. Detta memo har bidragit med en analys av begreppsklustret försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet. Dessa centrala begrepp belyser bredden i försörjningsfrågorna samtidigt som det säkerhetspolitiska läget väcker behovet av att fördjupa analysen av det ekonomiska försvarets återkomst i Sverige och dess koppling till motsvarande europeiska initiativ.

En fråga av mer byråkratisk natur som inte ska underskattas när nya ”modeller” ska etableras är hur systemet ska undvika analytisk överbelastning. Även om det ter sig vettigt att först identifiera vad som är viktigt, till exempel i form av försörjningsanalyser, har farhågor lyfts att den sammanvägda analysbördan hos statliga aktörer

skulle kunna leda till en slags institutionell överbelastning.[69] I Sverige finns redan stora återrapporteringskrav kopplade till det civila försvaret och till detta ska läggas nya EU-direktiv som också kräver identifiering av kritiska eller viktiga resurser av olika slag. Till detta ska även läggas konsekvenserna av Nato-medlemskapet med avseende på civila beredskapsfrågor som berör många aktörer. Exakt hur balansgången ska se ut mellan analys och ”verkstad” kan bli en knäckfråga. Ingen vill att skattemedel ska gå till icke ändamålsenliga beredskapslager men å andra sidan vill sannolikt ingen heller att satsade resurser ska gå enbart till upprättandet av dokument som listar potentiellt viktiga saker.

Slutsatsen att det moderna samhället är komplext och sårbart har en lång historia. Återkommande argument om varför Sverige behöver ett ekonomiskt försvar har handlat såväl om vikten av att vara förberedd *innan* krisen kommer som mer allmänna förutsägelser om ökade sårbarheter till följd av näringslivets internationalisering och specialisering. Därtill har otaliga utredningar påpekat att enbart mängden av myndigheter, företag och sakområden som berörs av ekonomiska beredskapsfrågor kräver samordning. Alla dessa observationer kan spåras tillbaka till 1910-talets första utredningar om behovet av en ekonomisk försvarsberedskap.[70] Frågan idag är vilket ekonomiskt försvar vi kan tänka oss som möjligt eller önskvärt i en globaliserad värld präglad av såväl ömsesidiga beroenden som återkommande spänningar och konflikter. Med sin sekellånga historia av att utreda ekonomiskt försvar bör Sverige ha goda förutsättningar att återigen bygga upp ett ekonomiskt försvar som kan möta dagens hotbilder. ■

Jenny Ingemarsdotter är förste forskare vid FOI:s enhet för Befolkningsskydd och försörjningsberedskap och fil. dr i idé- och lärdomshistoria.

Slutnoter

1 Titeln på detta memo har valts med utgångspunkt i en svensk totalförsvarskontext och kan ses som en fortsättning på författarens tidigare memo *Civilt försvar: Vad och varför* (2023). Memot har skrivits inom forskningsprogrammet Civilt försvar på FOI och riktar sig till beredskapsutvecklare, beslutsfattare och övriga med ett intresse för frågor som rör ekonomiskt försvar och försörjningsberedskapsfrågor.

2 Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34)*.

3 Europeiska kommissionen (2023), *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och Rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final. Även om strategin är den första i sitt slag kan den ses som en utveckling av initiativ som också har diskuterats inom ramen för konceptet strategisk autonomi. För en introduktion till detta begrepp, se Jenny Ingemarsdotter (2022), *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, FOI-R--5338--SE.

4 SOU 1926:22, *Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation,* s. 13.

5 Christoffer Wedebrand & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE.

6 Om erfarenheter från pandemin, se Ann-Sofie Stenérus Dover & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE.

7 För en översikt av viktigare statliga utredningar på området, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, FOI-R--5174--SE.

8 I försvarsbeslutet 1982 förklarades dock att det ekonomiska försvaret avsåg de ”kompletterande beredskapsåtgärder” som behövdes för att säkerställa en god försörjningsberedskap. Prop. 1981/82:102, *Bilaga 3: Handelsdepartementet*, s. 1-2.

9 Jenny Ingemarsdotter & Camilla Eriksson (2023), ”’Vi får klara oss själva’: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1. Om avvecklingen, se även Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, FOI-R--5174--SE. Denna utveckling visar att begrepp och aktiviteter inte alltid matchar varandra: Även om begreppet ekonomiskt försvar alltså utrangerades 1986 levde många aktiviteter kvar under flera år (om än institutionellt och organisatoriskt uppsplittrade).

10 Försvarsutskottets betänkande 2020/21: FöU4, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 19 (från prop. 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025, s. 86).

11 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66.

12 MSB (2022), *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*, s. 54.

13 Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34)*, s. 177.

14 MSB & Försvarsmakten (2023), *Krigets krav: En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*.

15 *Kommittédirektiv: Nationell samordning av försörjningsberedskapen, Dir. 2021:65*.

16 SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap.* Med utgångspunkt i strukturreformen för civilt försvar föreslår utredningen att följande sektorer ska få ansvar för att genomföra så kallade försörjningsanalyser: Elektroniska kommunikationer och post, Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Hälsa, vård och omsorg, Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Transporter.

17 Ibid., s. 396.

18 Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34)*.

19 Ibid., s. 177. Nämligen energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, vatten och avlopp, försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter, försörjning av grunddata, elektroniska kommunikationer och post samt byggnads- och reparationsberedskap.

20 Ibid., s. 177.

21 SOU 2024:19, *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap: Delbetänkande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*, s. 10.

22 Totalförsvaret delades in i militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och ”övrigt totalförsvar” (som bland annat inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer). De civila delarna av totalförsvaret benämndes ibland det civila försvaret som alltså inte ska förväxlas med civilförsvaret som syftade i huvudsak på befolkningsskydd och räddningstjänst.

23 Jenny Ingemarsdotter (2021), *Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997*, FOI-R--5109--SE.

24 Jenny Ingemarsdotter & Daniel K. Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer – Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning*, FOI-R--5472--SE.

25 ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning*. Se även SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitiken: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, s. 112.

26 ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4, 1972. Se även SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitiken: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, Stockholm 1972, s. 112, 186, 194. Begreppet ekonomiskt försvar kunde alltså under det kalla kriget avse både denna säkerhetspolitiska dimension i termer av hela samhällets ekonomiska motståndskraft och överlevnadsförmåga, men också själva organisationen av ett ekonomiskt försvar som en gren inom totalförsvaret (jämför not 8).

27 Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson & Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE.

28 Försvarsstabens informationsavdelning (1978), *Militära fakta 1978/79.*

29 Christoffer Wedebrand & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE. I tidsordning benämndes dessa centralorgan för ekonomiskt försvar enligt följande: Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, som inrättades år 1928, Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap, som efterträdde kommissionen år 1947, Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (från 1969 benämnd Överstyrelsen för ekonomiskt försvar), som efterträdde nämnden år 1962, samt Överstyrelsen för civil beredskap, som efterträdde den tidigare överstyrelsen år 1986 och verkade fram till år 2002. Begreppet ekonomiskt försvar utrangerades 1986 i samband med att det civila försvaret delades in i 23 funktioner (sektorer). Delar av det ekonomiska försvaret fanns dock kvar under 1990-talet, bland annat inom ramen för ÖCB:s avdelning för industriell försörjning. En materiell slutpunkt sattes för det gamla ekonomiska försvaret när regeringen fattade beslut om att beredskapslagren skulle tömmas innan utgången av 2002.

30 Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 27. Exempelvis hade Jordbruksverket ansvar för att planera livsmedelsförsörjningen, Socialstyrelsen hade ansvar för hälso- och sjukvårdsberedskapen, Kommerskollegium för utrikeshandeln osv. Förutom samordningsuppgiften ansvarade ÖEF för planering av produktionsomställning och beredskapslagring medan Kommerskollegium ansvarade för området utrikeshandel.

31 SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid*, s. 14; Bengt Siösteen, ”Vad menas med ekonomiskt försvar?”, *Svenska Dagbladet* 22/1 1974, s. 4

32 SOU 1976:5, *Säkerhetspolitik och totalförsvar*, s. 204. Formuleringen var en del av de målsättningar för totalförsvaret som fastställdes av regeringen år 1972, men användes även tidigare, se ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, s. 7. Även mer specifika målsättningar formulerades över tid vilket går att följa i försvarsbesluten.

33 ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, s. 7. Exakt vad som räknats in i det ekonomiska försvaret har varierat över tid, men oftast ingick livsmedel, energi, transporter, industrivaror (vari läkemedel och sjukvårdsprodukter ingick), tjänster, utrikeshandel samt ledning och samordning.

34 Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34)*, s. 36.

35 Ibid., s. 153.

36 Ibid., s. 153. Även uppmärksammat av utredningen SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

37 SOU 2024:19, *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap: Delbetänkande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*.

38 Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling*, s. 154. Dessutom föreslås ett återinrättande av det tidigare krisorganet Försörjningskommissionen. Om denna, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 174-176.

39 Ibid., s. 112, 153.

40 ÖEF (1986), *Vem försörjer Sverige?*, s. 5.

41 ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, nr 1-2, 1970, s. 11-12.

42 Ingemarsdotter (2022), *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, FOI-R--5338--SE. Notera att EU-begreppet ekonomisk säkerhet är något annat än det svenska begreppet ekonomisk säkerhet som numera finns i Sverige som beteckning på en av det civila försvarets tio beredskapssektorer (vilka infördes med den så kallade strukturreformen för civilt försvar, sammanfattad här av MSB: *https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/strukturreform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/*, läst 2024-02-02). Sektorn leds av Försäkringskassan och omfattar myndigheterna Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Skatteverket och Statens servicecenter.

43 Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final.

44 Ibid, s. 1.

45 Ibid.

46 Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*, Bryssel den 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final, s. 5. Med tekniskläckage avses risker för EU:s tekniska konkurrenskraft liksom såsom spionage eller olagligt kunskapsläckage som riskerar ”att stärka den militära kapaciteten/underrättelsekapaciteten hos sådana aktörer som kan använda den för att äventyra fred och säkerhet”. Teknik med dubbla användningsområden pekas särskilt ut, såsom kvantteknik, avancerade halvledare eller artificiell intelligens.

47 ÖCB (1991), *Svenskt medlemskap i EG*, s. 23, 50. Se även Hall (1994), *Hur styrs utrikeshandeln i kris och krig?*.

48 Mikael Mattlin, Shaun Breslin, Elina Sinkkonen, Liisa Kauppila, Björn Cappelin, Ines Söderström & Matt Ferchen (2023), *Enhancing Small State Preparedness: Risks of Foreign Ownership, Supply Disruptions and Technological Dependencies*. FIIA Report 74, August 2023.

49 Om denna debatt, se Jenny Ingemarsdotter (2022), *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, FOI-R--5338--SE; Jenny Ingemarsdotter & Daniel K. Jonsson (2024), *I krisbegreppens* värld*: Lek med ord eller dödligt allvar?*, FOI Memo 8444.

50 EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, s. 4. [egen översättning].

51 Europeiska kommissionen (2023), *Politisk överenskommelse om ett nytt instrument mot ekonomiskt tvång för att bättre försvara EU:s intressen på den globala arenan* [pressmeddelande], Bryssel den 6 juni 2023, *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_23_3046*, läst 2024-03-14.

52 EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 18.

53 Alina Engström och Lisa Bergsten (2024), *EU:s säkerhets- och försvarspolitik under omvandling: En analys av drivkrafter och möjliga följdverkningar bortom 2030*. FOI-R--5537--SE, s. 23.

54 Jukka Aukia & Ragnar Ingibergsson (2023), *Threat potential in the economy: From vulnerabilities to China's increased coercion*. Hybrid CoE Trend Report 10, Juni 2023; Frans-Paul van der Putten (2022), *Chinese economic influence as a potential security threat: The Dutch response*. Hybrid CoE Working Paper 20, December 2022; Sidharth Kaushal (2023), *Navies and Economic Warfare: Securing Critical Infrastructure and Expanding Policy Options*. RUSI Occasional Paper, Januari 2023; Karl Lallerstedt (2024), *The China Challenge: The Inherent Difficulty in Balancing Security Concerns against Economic Interests*. FOI Memo 8440.

55 Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final, s. 2.

56 Ibid., s. 2.

57 Ibid., s. 3.

58 Ibid., s. 9.

59 För en sammanfattning av dessa initiativ, se Europeiska kommissionen (2023),"EU-kommissionen föreslår nya initiativ för att stärka den ekonomiska säkerheten", Bryssel, 24 januari 2024, *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_24_363*, läst 2024-02-02.

60 Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final, s. 15.

61 Europeiska kommissionen (2023), "An EU approach to enhance economic security", Bryssel, 20 juni 2023, *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358* [pressmeddelande], läst 2024-02-12.

62 Ingemarsdotter & Jonsson (2024), *I krisbegreppens* värld*: Lek med ord eller dödligt allvar?*, FOI Memo 8444.

63 Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final, s. 1.

64 Pär Eriksson (2020), *Glöm pandemin*, FOI Memo 7336.

65 I sådana "värsta"-scenarier avseende krig eller annan typ av existentiell kris kan också frågan om unionens sammanhållning eller splittring behöva adresseras. Så länge unionen håller samman fungerar logiken i figuren ovan som grundantagande. Men som coronapandemin visade kan problem med solidariteten uppstå även i ett läge där unionen står fast.

66 SOU 1976:5, *Säkerhetspolitik och totalförsvar*, s. 36.

67 Ingemarsdotter & Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer*, FOI-R--5472--SE.

68 Karl Lallerstedt, "Tänk brett när totalförsvaret byggs upp.", *SvD*, den 18 nov. 2017, se *https://www.svd.se/karl-lallerstedt-tank-brett-nar-totalforsvaret-byggs-upp*, läst 2024-01-14.

69 Se inkomna remissvar (SOU 2023:50)*, https://www.regeringen.se/remisser/2023/10/remiss-av-sou-202350-en-modell-for-svensk-forsorjningsberedskap/,* läst 2024-01-14. Se även Katarina Engberg (2022)*, EU:s krisberedskap och dess betydelse för Sverige,* SIEPS Mars 2022:6epa, s. 14.

70 Christoffer Wedebrand & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE.

FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
SE-164 90 Stockholm

Tel: +46 8 5550 3000
www.foi.se