



Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig?

En explorativ ansats

Andreas Johnson, Karl Lallerstedt, Jens Lusua och Maria Hultqvist

Andreas Johnson, Karl Lallerstedt, Jens Lusua och
Maria Hultqvist

Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig?

En explorativ ansats

Titel	Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig? – En explorativ ansats
Title	How is the Swedish economy affected by crisis and war? An explorative approach
Rapportnr	FOI-R--5556--SE
Månad	Mars
Utgivningsår	2024
Antal sidor	59
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsmakten
Forskningsområde	Försvarsekonomi
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13876
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

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

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

Sammanfattning

Rapporten syftar till att belysa hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas på nationell nivå vid kris och krig.

Rapporten använder makroekonomi som teoretiskt ramverk för att möjliggöra en systematisk analys av frågeställningen. Tre scenarier för kris och krig konstrueras. Dessa innefattar ett gråzonsläge, ett angrepp mot Sverige med fjärrstridsmedel samt ett konventionellt militärt angrepp. Scenarierna utspelas i närtid och representerar relativt utdragna händelseförlopp för att de ekonomiska effekterna ska ha tid att slå igenom. Scenarierna kombineras med ekonomiska teorier samt erfarenheter av hur krig påverkar en ekonomi, för att generera ett förväntat ekonomiskt utfall i respektive scenario.

Stor osäkerhet kring de ekonomiska effekterna av kris och krig innebär att scenarierna främst belyser vilka effekter som skulle kunna uppstå. Syftet är inte att tillhandahålla mer detaljerade prognoser. Graden av påverkan på svensk ekonomi skiljer sig mellan scenarierna men generellt förväntas privat konsumtion falla kraftigt samtidigt som offentliga utgifter stiger drivet av de ökade utgifter krigssträngningarna ger upphov till. Sverige är en liten, öppen ekonomi med en liten valuta och omfattande internationell handel. Detta bedöms resultera i en försvagning av kronans växelkurs, stigande räntor samt att störningar av svensk handel får ett kraftigt negativt genomslag på ekonomin.

Nyckelord: Krig, kris, gråzon, Sverige, makroekonomi

Summary

The aim of the report is to analyse how the Swedish economy can be affected by crisis and war.

The report uses macroeconomics as a theoretical framework to enable a systematic analysis of the research objective. Three scenarios for crisis and war have been developed. The scenarios are assumed to occur in the near future and represent an extended course of events in order to allow economic effects to have an impact over time. The scenarios are combined with economic theory as well as historic experiences of how war affects the economy in order to generate an expected economic outcome in each scenario.

The large amount of uncertainty surrounding the economic impact of crisis and war implies that the scenarios primarily illustrate possible effects rather than provide detailed forecasts. The impact on the Swedish economy differs between the scenarios. However, private consumption is expected to fall markedly while government expenditure increases driven by rising costs caused by the war effort. Sweden is a small, open economy having a minor currency and a substantial amount of international trade. This is expected to result in the currency weakening, rising interest rates, as well as trade distortion – all having a substantially negative economic impact.

Keywords: War, crisis, gray zone, Sweden, macroeconomics

Förord

Krig kan få mycket svåra ekonomiska effekter. Sverige har inte utsatts för krig i modern tid och har därmed kunnat undvika de allvarligaste konsekvenserna, även om de två världskrigen fick omfattande ekonomiska effekter. Det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär dock att frågeställningen kring hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas av krig blivit aktuell.

Den här rapporten har beställts av Försvarsmakten och utgör en analys av hur svensk ekonomi kan påverkas av kris och krig på nationell nivå. Avsikten är att rapporten ska utgöra den inledande delen av ett flerårigt projekt. Projektets långsiktiga mål är att ta fram underlag som på sikt kan bidra till att stärka Försvarsmakten ekonomiska beredskap vid kris och krig.

Rapportens breda frågeställning i kombination med den stora osäkerhet som omgärdar ekonomiska effekter av kris och krig innebär att rapporten ska ses som ett inledande försök att analysera problemställningen. Rapporten kan generellt inte ge några detaljerade, siffrsatta prognoser över hur svensk ekonomi skulle påverkas. Däremot identifierar rapporten ett antal ekonomiska utfall som förväntas uppstå vid kris och krig, såsom minskad privat konsumtion, ökade offentliga utgifter och störningar av svensk export och import. Dessa utfall är gemensamma för de scenarier som tagits fram i rapporten men magnituden skiljer sig åt. Det är också värt att nämna att även om rapporten använder sig av nationalekonomi som ett teoretiskt ramverk är rapporten inte en nationalekonomisk analys i strikt mening då den ekonomiska modell som används är starkt förenklad.

Analysens fokus ligger på ekonomiska effekter på nationell nivå och använder BNP och dess komponenter som en modell för att diskutera ekonomiska utfall. Rapporten går inte in på de humanitära aspekterna av hur ett land drabbas av krig och gör ingen beräkning av "kostnaden" för förlorade människoliv vilket görs i en del andra studier. Det råder dock ingen tvekan om att civilbefolkningen skulle utsättas för stort lidande med ett omfattande antal döda och sårade i de två scenarier i rapporten som representerar militära anfall mot Sverige.

Den breda ansatsen har medfört att många intressanta frågeställningar behövt avgränsas bort. Rapporten pekar dock ut ett antal områden med behov av vidare forskning och kan förhoppningsvis ge inspiration till att börja analysera dessa.

Projektet och författarna vill rikta ett stort tack till rapportgranskarna Sverre Kvalvik (från FOI:s norska motsvarighet FFI) samt Jenny Ingemarsdotter för värdefulla kommentarer och förslag. Tack även till Daniel Jonsson för synpunkter och tips kring rapportens scenarier för kris och krig. Avslutningsvis vill vi även tacka tacka de medarbetare på Finansinspektionen, Riksgälden, Trafikverket, Livsmedelsverket Försäkringskassan och Riksbanken som deltog i bakgrundsdiskussioner för denna studie.

Andreas Johnson, projektledare och Karl Lallerstedt

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Syfte och frågeställningar	10
1.2	Metod och läsanvisning	10
1.3	Avgränsningar	12
1.4	Disposition	12
2	Krigets ekonomiska effekter – teori och erfarenheter	13
2.1	Makroekonomi som teoretiskt ramverk	13
2.1.1	BNP (Y)	13
2.1.2	Hushållens konsumtion (C)	14
2.1.3	Investeringar (I)	15
2.1.4	Offentlig konsumtion (G)	15
2.1.5	Nettoexport (NX)	15
2.1.6	Priser och inflation	15
2.1.7	Ränta och växelkurs	16
2.2	Finanspolitik och penningpolitik	17
2.2.1	Finanspolitik	17
2.2.2	Penningpolitik	18
2.3	Historiska erfarenheter	19
3	Svensk ekonomi i kris och krig	30
3.1	Scenarier för kris och krig	30
3.1.1	Bakgrund till scenarierna och scenariometodik	30
3.1.2	Gemensamma scenarioantaganden	31
3.1.3	Tre scenarier för kris och krig	32
3.2	Förväntat ekonomiskt utfall i scenarierna	34
3.2.1	Scenario 1 (Gråzon)	35
3.2.2	Scenario 2 (Angrepp med fjärrstridsmedel)	37
3.2.3	Scenario 3 (Konventionellt militärt angrepp)	41
3.2.4	Sammanfattande översikt av ekonomiska utfall	44

4	Hur kan staten agera för att motverka ekonomiska effekter av kris och krig?.....	46
4.1.1	Verklighetens begränsningar.....	46
4.1.2	Exogena och endogena effekter och deras konsekvenser.....	47
4.1.3	Verktyglådan	48
5	Sammanfattning och förslag till framtida forskning	50
5.1	Sammanfattning.....	50
5.2	Förslag till framtida forskning	52
6	Referenser	56

1 Inledning

Sveriges allvarligt försämrade säkerhetspolitiska läge innebär att frågan om hur svensk ekonomi skulle påverkas av kris eller krig återigen blivit aktuell. Både historiska och nutida erfarenheter visar att krig får mycket omfattande effekter på de krigförande ländernas ekonomier och därmed även möjligheten att upprätthålla militära operationer och civilt försvar. Exempelvis orsakade första och andra världskriget extrema ekonomiska påfrestningar för många av de deltagande länderna.¹ Det i skrivande stund pågående kriget i Ukraina är det största kriget i Europa sedan andra världskriget, och bidrar därför med potentiella insikter kring ekonomiska effekter av krig i nutid.

I samband med den pågående uppbyggnaden av svenskt totalförsvar genomförs analyser av hur olika delar av samhället kan påverkas av kris och krig.² Det saknas dock en mer övergripande analys av ekonomiska effekter på nationell nivå. Föreliggande rapport har ambitionen att börja fylla detta tomrum. Insikter kring hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas har ett värde i sig, men rapporten bedöms även ha stor betydelse för både militärt och civilt försvar. Försvarsmaktens möjligheter att upprätthålla sin verksamhet kan påverkas på ett betydande vis i ett scenario där svensk ekonomi utsätts för kraftiga störningar. Sådana händelseförlopp väntas även få avgörande betydelse för hur det civila försvaret kan lösa sina uppgifter. Rapporten bör därför vara av intresse för ett stort antal aktörer inom totalförsvaret.

Hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas av kris och krig är en både bred och utmanande frågeställning. Sverige har, i likhet med många andra länder, ingen erfarenhet av krig i modern tid. Även om historiska erfarenheter och kriget i Ukraina ger insikter, är osäkerheten kring de ekonomiska effekterna av kris och krig mycket stor. Analysen måste dessutom genomföras baserat på olika antaganden om hur en kris eller ett krig skulle kunna utveckla sig. Dessa förutsättningar försvårar analysen, men utgör inte ett argument emot att genomföra den. Däremot innebär det att denna rapport har behövt anamma en explorativ snarare än en prediktiv ansats. Det stora antalet tänkbara scenarier där Sverige drabbas av kris eller krig, i kombination med stora osäkerheter kring de ekonomiska effekterna, innebär att rapportens bidrag till stor del handlar om att belysa vilka effekter som skulle kunna uppstå snarare än att tillhandahålla en slags detaljerad ”prognos”. Exempelvis kan rapporten inte med någon större precision ange en förväntad procentuell effekt på svensk BNP eller på kronans växelkurs i olika scenarier. Det

¹ Broadberry, S. & Harrison, M. (eds). (2005). *The Economics of World War I*, Cambridge University Press. Harrison, M. (ed) (1998). *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison*, Cambridge University Press.

² Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och sektorsansvariga myndigheter är exempel på myndigheter som har genomfört analyser av relevans för hur olika delar av det svenska samhället kan komma att påverkas av kris och krig.

är dock värt att understryka att det trots stora osäkerheter finns ett antal samband och förväntade ekonomiska utfall som är gemensamma oavsett scenario även om magnituden av dessa utfall varierar med krisens eller krigets karaktär.

1.1 Syfte och frågeställningar

Rapportens övergripande syfte är att beskriva hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas av kris och krig under de närmaste åren framåt. Fokus ligger på effekter på ekonomin på nationell nivå. Ambitionen är att rapporten ska kunna utgöra en bas för vidare studier med fokus på hur Försvarsmaktens verksamhet påverkas av störningar i svensk ekonomi.

För att uppnå syftet avser rapporten svara på följande övergripande frågeställningar:

1. Vilka effekter kan kriser och krig medföra på svensk ekonomi?
2. Baserat på tre tänkbara scenarier där Sverige utsätts för kris eller krig, hur skulle svensk ekonomi kunna påverkas?
3. Vilka möjligheter har den svenska staten att agera för att motverka negativa ekonomiska effekter vid kriser och krig?

1.2 Metod och läsanvisning

Rapporten är av kvalitativ karaktär. Då rapporten handlar om hypotetiska händelseförlopp finns ingen direkt data att tillgå. Historiska data över ekonomiska effekter av krig finns men är ofta ofullständiga, svårtolkade och kopplade till en specifik kontext. På samma vis finns endast ett mindre antal tidigare studier med syfte att analysera ekonomiska effekter av krig på nationell nivå. De analyser som finns att tillgå fokuserar oftast på en enskild variabel snarare än att ta ett helhetsgrepp på frågeställningen. Analyser inom ekonomisk historia ger insikter men begränsas till specifika historiska kontexter. Bristen på data i kombination med den begränsade mängden tidigare studier medför att arbetet har behövt genomföras med ett brett anslag.

Kris och krig kan påverka en ekonomi på ett flertal olika sätt, både direkt och indirekt. Direkta effekter innefattar bland annat ett potentiellt stort antal döda och sårade samt förstörd infrastruktur. Indirekta effekter kan inkludera stigande råvarupriser och högre räntor. Krig medför oftast negativa ekonomiska effekter men det finns några exempel där deltagande i krig bidragit till högre BNP-tillväxt och lägre arbetslöshet.³ För att kunna analysera ett stort antal möjliga effekter och uppnå rapportens syfte att beskriva ekonomiska effekter på nationell nivå har makroekonomi valts ut att fungera som ett teoretiskt ramverk. Med makroekonomi avses den del av nationalekonomi som berör funktionssättet, strukturen, beteendet

³ Ett exempel är den amerikanska ekonomin under andra världskriget.

och beslutsfattandet för ekonomin som helhet. Makroekonomisk analys fokuserar på områden som BNP, inflation, konsumtion, arbetsmarknad och internationell handel.

Det teoretiska ramverket tillämpas i rapporten med lätt hand men bidrar till att skapa en struktur som möjliggör en mer systematisk analys av frågeställningarna. Makroekonomi tillhandahåller teorier och verktyg som gör det möjligt att analysera ekonomiska effekter på nationell nivå. Några exempel på vanliga problemställningar som kan studeras med hjälp av makroekonomisk teori innefattar hur en konjunkturedgång i omvärlden slår igenom på nationell ekonomi, effekter av råvaruprisförändringar eller hur förändringar i finans- och penningpolitik påverkar den aggregerade ekonomin.

Grundläggande makroekonomiska samband kan förväntas gälla även i en kris- eller krigssituation. Det unika är dock magnituden av de chocker ekonomin utsätts för. Det handlar inte om ”vardagliga” ekonomiska problemställningar utan om potentiellt extrema situationer där svensk ekonomi och samhälle ställs inför omfattande utmaningar eller unika händelseförlopp.

Ambitionen är att även läsare utan förkunskaper inom nationalekonomi ska kunna tillgodogöra sig rapporten. Avsikten är inte att tillhandahålla en lärobok i nationalekonomi, men samtidigt krävs förklaringar av vissa centrala begrepp och samband. Läsare som är bekanta med nationalekonomi kan med fördel hoppa över de mer förklarande textavsnitten i kapitel 2.

Det makroekonomiska teoriramverket kombineras i rapporten med tre olika scenarier för kris respektive krig. Användning av scenarier är ett vanligt förekommande analysverktyg i forskning kring försvarsfrågor och hjälper till att skapa en struktur för att kunna analysera olika tänkbara händelseförlopp. I rapporten används scenarierna för att skapa en struktur där ekonomiska effekter av kris och krig kan analyseras. Scenarierna tillhandahåller ett antal grundantaganden kring hur Sverige påverkas av gråzonsläge respektive militära anfall. Syftet är att de tre scenarierna ska vara tillräckligt olika för att de ekonomiska effekterna ska skilja sig åt. Makroekonomisk teori i kombination med historiska erfarenheter samt erfarenheter från Ukraina efter Rysslands invasion används för att ta fram tänkbara ekonomiska utfall i respektive scenario.

Kontakter med beredskapsmyndigheter är också en arbetsmetod som använts vid författandet av rapporten. Rapportförfattarna har genomfört möten med Finansinspektionen, Försäkringskassan, Livsmedelsverket, Riksbanken (formellt sett ej en beredskapsmyndighet), Riksgälden, Svenska kraftnät och Trafikverket. Det finns två syften med dessa kontakter. För det första kan kontakter ge insikter kring analysen av de ekonomiska effekterna av kris och krig. För det andra kan det belysa statens möjligheter att agera för att motverka de negativa ekonomiska effekter som förväntas uppstå.

Notera att rapporten är skriven innan Sverige gick med i Nato.

1.3 Avgränsningar

Rapportens breda frågeställning innebär att mer detaljerade analyser av ekonomiska faktorer och samband har avgränsats bort. Det finns flera olika frågeställningar där behoven av mer ingående analys är stora. Exempelvis är de förväntade effekterna av kris eller krig på det finansiella systemet och dess stabilitet ett potentiellt forskningsområde i sig.⁴ Rapportens ambition är dock främst att tillhandahålla generella slutsatser. Även ambitionen att rapporten ska vara öppen har bidragit till att detaljerade analyser har behövt avgränsas bort och lämnas till framtida forskning.

Rapportens scenarier utspelar sig under en tidsperiod som enligt nationalekonomi skulle definieras som kort sikt. Fokus ligger på hur den aggregerade aktiviteten i ekonomin påverkas i respektive scenario. Hur kris och krig kan påverka ekonomisk tillväxt på längre sikt behandlas inte i rapporten.

1.4 Disposition

Kapitel 2 tillhandahåller en teorigenomgång för att belysa hur ekonomiska faktorer kan förväntas påverkas av kris och krig. Genomgången baseras på grundläggande nationalekonomisk teori. Teorigenomgången skapar en grund för att kunna behandla historiska erfarenheter av krigs ekonomiska effekter samt erfarenheter från Ukrainas krig mot Ryssland. Kapitel 3 beskriver inledningsvis rapportens tre scenarier för kris och krig samt metodiken kring dessa. Scenarierna används därefter i kombination med makroekonomisk teori för att ta fram tänkbara ekonomiska utfall i respektive scenario. I kapitel 4 belyses översiktligt hur staten kan agera genom beredskapsmyndigheterna för att motverka negativa ekonomiska effekter. Kapitel 5 sammanfattar rapportens huvudslutsatser och ger ett antal förslag till framtida forskning.

⁴ Några förslag på fortsatt forskning utifrån den ukrainska erfarenheten ges exempelvis i Bergdahl, K., Johnson A., Khan I. (2024), "Ukrainas finansiella system - effekter efter Rysslands annektering av Krim och den fullskaliga invasionen", FOI Memo 8442, februari 2024.

2 Krigets ekonomiska effekter – teori och erfarenheter

Kapitlet ger en teoretisk bakgrund till hur kris och krig generellt kan påverka en ekonomi och inleds med en genomgång av det teoretiska ramverket i form av makroekonomi i avsnitt 2.1. Avsnitt 2.2 beskriver finanspolitik och penningpolitik. De läsare som är bekanta med makroekonomi kan hoppa över dessa två avsnitt. I avsnitt 2.3 används det teoretiska ramverket för att diskutera ekonomiska effekter på nationell nivå av kris och krig.

2.1 Makroekonomi som teoretiskt ramverk

Rapporten använder makroekonomi som ett teoretiskt ramverk.⁵ För att analysera hur svensk ekonomi påverkas på aggregerad nivå krävs i förstone en modell som kan beskriva och förklara aktiviteten i ekonomin. Vi utgår från bruttonationalprodukten (BNP) som utgör ett mått på aktiviteten i ekonomin. Detta kompletteras med inflation, arbetsmarknad, valuta, räntor samt ekonomisk politik (finanspolitik och penningpolitik) för att skapa ett ramverk där de ekonomiska effekterna av krig kan fångas upp.

2.1.1 BNP (Y)

BNP definieras som totalsumman av värdet av alla färdiga varor och tjänster som produceras i Sverige under ett år. Detta ger ett utgiftsmått på storleken på Sveriges ekonomi. På lång sikt antas BNP bestämmas av produktionsfaktorerna arbetskraft, kapital och faktorproduktivitet eller teknologi. Arbetskraft och realkapital kombineras i produktionen medan faktorproduktivitet och teknologi avgör hur effektivt resurserna används. Om arbetskraften, kapitalet eller faktorproduktiviteten ökar kan ekonomin producera mer vilket ger högre BNP på sikt. För att illustrera detta produktionssamband kan BNP beskrivas som en funktion av produktionsfaktorerna:

$$Y = f(L, K, A)$$

Där Y är produktionen (till exempel BNP per capita eller tillväxten i BNP per capita), L är arbetskraftens storlek, K är kapitalets storlek och A beskriver den teknologiska effektiviteten. Notationen $f()$ beskriver att Y är en funktion av, det vill säga bestäms av, nivån på faktorerna i parentes. Produktionsfunktioner kan

⁵ Avsnitt 2.1 och 2.2 vilar på konventionell makroekonomi. För en genomgång av makroekonomi baserat på svenska förhållanden se Fregert, K. & Jonung, L. (2018). *Makroekonomi: Teori, Politik och Institutioner*, Studentlitteratur AB.

ha olika utseenden och fokus men visar alltid att arbetskraft, kapital och produktivitet på längre sikt påverkar BNP-utvecklingen.

Cobb-Douglas är en av de vanligaste produktionsfunktionerna:

$$Y = AK^aL^b.$$

Faktorerna är samma som i det generella exemplet, skillnaden är att en Cobb-Douglas produktionsfunktion beskriver produktionen som en produkt av produktivitet, kapital och arbetskraft med hänsyn tagen till fördelningen mellan insatsvarorna. Detta kräver att alla insatsvaror används i kombination (och att ingen i teorin kan slås ut helt), vilket visar på de teoretiska begränsningar och brister produktionsfunktioner kan ha. I rapporten används ett enklare och mer generellt angreppssätt.

Den produktion av varor och tjänster, BNP, som sker i en ekonomi kommer fördelas och användas på olika sätt. Den så kallade BNP-identiteten brukar användas för att illustrera denna uppdelning i produktion som konsumeras av hushåll, investeras av företag eller används av regeringen. Identiteten uttrycks som:

$$Y = C + I + G + NX$$

Där Y är BNP, C är hushållens konsumtion av varor och tjänster, I är företagets investeringar (inköp av investeringsvaror) och G är den offentliga konsumtionen (offentliga utgifter).⁶ Då omvärlden också förser oss med produktion via import, och vi exporterar produktion används termen NX, nettoexporten (export minus import) för att beskriva detta. Dessa områden tillsammans används för att ge en bild av ekonomins storlek och hur delkomponenterna förhåller sig till (och påverkar) varandra. Hur produktionen fördelas mellan dessa delar styrs till stor del av ränteläget, vilket beskrivs i senare delar av detta kapitel. Nedan beskrivs komponenterna kortfattat.

2.1.2 Hushållens konsumtion (C)

Denna komponent utgörs av summan av utgifterna för hushållens konsumtion av varor och tjänster. Varor omfattar både förbruknings- och kapitalvaror, till exempel tvättmaskiner, bilar, bensin, mat och kläder. Inom begreppet tjänster återfinns utgifter för exempelvis frisörbesök, utbildning och vård. Hushållens konsumtion påverkas av den disponibla inkomsten. Med disponibelinkomst avses summan av hushållens inkomster i form av lön och transfereringar (arbetslöshetsersättning, pension, etc) reducerat för inbetald skatt.

Konsumtionen påverkas också av ränteläget. Högre räntor leder till högre finansieringskostnader, främst för kapitalvaror som bilar. Höga finansieringskostnader innebär att hushållen väljer att konsumera mindre. Ränteökningar förstärker dessutom incitamentet att spara vilket också är konsumtionsdämpande.

⁶ För BNP och delkomponenterna används av tradition den engelska noteringen.

2.1.3 Investeringar (I)

Investeringarna motsvarar summan av privata företags utgifter för investeringar i byggnader, maskiner, anläggningar och lager. Även företagens investeringar påverkas av ränteläget: högre räntor ger ökade finansieringskostnader, vilket har en dämpande effekt. Även förväntningar om den framtida ekonomiska utvecklingen påverkar företagens investeringsvilja. Ökad osäkerhet tenderar att dämpa företagens investeringar.

2.1.4 Offentlig konsumtion (G)

Den offentliga konsumtionen (offentliga utgifter) innefattar utgifter för varor och tjänster inom den offentliga sektorn. Typiska exempel på detta är vård/omsorg, utbildningsväsende, försvarsutgifter och infrastruktur. Staten kan genom förändringar av finanspolitiken (se avsnitt 2.2) öka eller minska den offentliga konsumtionen.

2.1.5 Nettoexport (NX)

Exporten beskriver utgifterna för den del av produktionen som exporteras. Exporten bestäms till stor del av den ekonomiska utvecklingen för Sveriges handelspartners. Importen bestäms av utvecklingen i svensk ekonomi och efterfrågan på importvaror. Nettoexporten är skillnaden mellan export och import.

Export och import påverkas även i hög grad av den svenska kronans värde gentemot andra valutor vilket representeras av kronans växelkurs. Om växelkursen stärks kommer utländska varor bli relativt billigare för svenskar, varför efterfrågan på importvaror ökar. På samma sätt minskar efterfrågan på svensk export då svenska varor blir dyrare. En högre svensk ränta fungerar också lockande för utländska investerare som allt annat lika får en högre avkastning på sina placeringar i svenska kronor, varpå efterfrågan på den svenska kronan ökar och växelkursen stärks. Ett högre svenskt ränteläge gentemot utlandet leder alltså till minskad nettoexport genom den stärkta växelkursen (vilken påverkar exporten negativt och importen positivt).

2.1.6 Priser och inflation

I ekonomisk teori är samspelet mellan utbud och efterfrågan centralt för prisbildningen. Priset på en enskild vara bestäms av efterfrågan på varan i kombination med utbudet av densamma. Om efterfrågan ökar (eller utbudet minskar) kommer relativt sett fler köpare konkurrera om färre varor, vilket driver upp priset. Detta samband kan också återfinnas på nationell nivå, där ekonomins totala efterfrågan och utbud påverkar den generella prisnivån.

Inflation definieras som en ökning av den allmänna prisnivån, vilket resulterar i en försämring av penningvärdet; samma mängd pengar räcker till färre varor och

tjänster. Givet en viss penningmängd och ett visst antal varor kan, väldigt förenklat, prisökningar orsakas av: förändringar i penningmängden (ett ökat antal kronor i omlopp fördelas på samma antal varor), förändringar i antalet varor till salu (den befintliga penningmängden fördelas på färre varor) eller en kombination av dessa förändringar. Detta innebär att händelser som påverkar hela, eller delar av, en ekonomis efterfrågan eller utbud kan ge effekt på priserna i termer av prisökningar och inflation. Allt annat lika kommer exempelvis kraftigt ökade offentliga utgifter driva upp efterfrågenivån, vilket kan ge högre inflation.

Det finns flera olika inflationsmått men i Sverige används vanligtvis förändringen i konsumentprisindex, KPI. Detta mått beskriver hur priset på en standardiserad varukorg förändras. Sedan 1900-talets början och framåt har samtliga perioder där inflationstakten överstigit tio procent i Sverige varit förknippade med krig eller konflikter.⁷

Det är värt att notera att en hög inflation inte är skadlig i sig, det handlar mer om vilka förväntningar den för med sig. Är inflationen hög och stabil kan detta åtgärdas genom indexeringar och justeringar, stabiliteten gör att osäkerheterna blir mindre. Det stora problemet med inflation är att en hög inflationstakt tenderar att vara mer volatil och oförutsägbar. Detta medför större osäkerheter och kan leda till urholkad köpkraft, ökade inflationsförväntningar och ökad pessimism. Både hushåll och företag vill ta höjd för att kompenseras för framtida inflation vilket driver på inflationsförväntningarna ytterligare. Inflationsförväntningarna påverkar i sin tur räntenivån.

2.1.7 Ränta och växelkurs

Rapporten har i tidigare avsnitt diskuterat den svenska räntans påverkan på BNP där en högre ränta leder till lägre konsumtion, investeringar och nettoexport. Ränteökningar dämpar efterfrågan i ekonomin och leder i teorin till lägre inflation. Psykologiskt kan ett högt ränteläge också leda till ökad pessimism kring framtiden vilket kan påverka förväntningar och beteenden.

Även valutors växelkurser styrs av utbud och efterfrågan. Flödar kapital till ett land så ökar efterfrågan på dess valuta, varpå priset på valutan går upp (växelkursen stärks). För Sverige som en liten, öppen ekonomi innebär osäkerheter att kapital tenderar att fly landet. För att kompenseras för osäkerheter och förväntad inflation kommer investerare att kräva en premie. Denna premie blir högre ju större osäkerheten är. Detta gäller särskilt vid störningar som enbart påverkar Sverige men även då fler ekonomier påverkas. Sverige är en liten ekonomi och ses därmed som osäkrare. Större ekonomier och starkare valutor kan ge tryggare avkastning i lägen med hög osäkerhet. I scenarier med kris eller krig förväntas därför den svenska kronan försvagas gentemot valutor som USD. Det är dock värt att notera

⁷ Världskrigen, Koreakriget samt krig och konflikter i Mellanöstern.

att även relativt starka valutor kan drabbas av växelkursförsvagningar. Euron försvagades exempelvis mot dollarn under det första halvåret efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022⁸

För att investera i en ekonomi förväntar sig en investerare en viss avkastning. Denna består av den reala (inflationsjusterade) räntan plus kompensation för landets förväntade inflation. Inflationen, eller inflationsförväntningarna, kan alltså spela roll även för ränteläget.

Om vi bortser från förväntningar på och förtroende för ett lands ekonomi är ränteläget intimt förknippat med växelkursens utveckling. Om räntorna höjs i Sverige kommer mer kapital att söka sig hit vilket ökar efterfrågan på svenska kronor. Priset på kronor kommer då att öka, och växelkursen relativt andra valutor stärks.

Sverige har sedan 1992 en rörlig växelkursregim vilket innebär att växelkursen bestäms av marknaden. Detta innebär att utbud och efterfrågan på den svenska kronan styrs av valutaflödena, vilka teoretiskt söker sig till de länder som erbjuder bäst avkastning. För att investerare ska vilja placera i Sverige (och därmed köpa svenska kronor) krävs att de har förtroende för den svenska kronan, alternativt känner att de får kompensation för den risk de tar. Förutom finansiella placeringar drivs efterfrågan och utbud av valutor till stor del av handelsflöden.

En fast växelkurs där kursen är knuten till ett annat lands valuta eller någon annan tillgång, är en sorts prisreglering, då inflationstakten måste hållas i paritet med takten i det land valutans knutits mot. Fasta växelkurser kräver också penningpolitiska åtgärder om kapitalflödena hamnar i obalans. I Sverige är det regeringen som har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor och bestämmer växelkurssystem. Innan regeringen fattar beslut om växelkurssystem ska de samråda med Riksbanken.

2.2 Finanspolitik och penningpolitik

Ekonomisk politik delas vanligen in i finanspolitik respektive penningpolitik. I Sverige ansvarar regeringen för finanspolitiken och Riksbanken för penningpolitiken.

2.2.1 Finanspolitik

Genom finanspolitiken, i praktiken förändringar av budgetunderskottet, kan staten påverka efterfrågan i ekonomin. Detta sker genom förändringar i offentlig konsumtion, skatter, transfereringar eller räntebetalningar på statsskulden. Sänkta skatter eller ökade utgifter stimulerar efterfrågan, varför detta kan användas som ett ekonomiskt verktyg.

⁸ Euron föll 12,6% mot den amerikanska dollarn under de första sju månaderna av kriget, från att en euro var värd 1,1163 dollar den 24 februari 2022, till att den var värd 0,9754 dollar den 24 september, enligt Europeiska centralbankens referensväxelkurser.

Målet för ett lands finanspolitik kan variera. I Sverige finns ett överskottsmål, vilket innebär att offentlig sektors finansiella sparande ska motsvara en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Detta kompletteras med ett krav på kommunalt budgetöverskott. Dessutom finns ett utgiftstak för statens utgifter, och ett mål för den offentliga skuldsättningen på ungefär 35 procent av BNP.⁹

OFFENTLIG KONSUMTION
+ TRANSFERERINGAR
+ RÄNTEBETALNINGAR PÅ STATSSKULDEN
- SKATTEINTÄKTER
= BUDGETUNDERSKOTT

Transfereringar innebär att medel överförs från offentlig till privat sektor genom exempelvis bidrag, pensioner och arbetslöshetsersättning.

2.2.2 Penningpolitik

Sveriges penningpolitik sköts av Riksbanken och omfattar de åtgärder Riksbanken vidtar för att upprätthålla det överordnade målet för penningpolitiken: en låg och stabil inflation kring 2 procent.¹⁰ Därtill ska Riksbanken bidra till en balanserad utveckling för ekonomin. Riksbankens kraftfullaste verktyg är styrräntan. Styrräntans nivå påverkar andra räntor, växelkursen, priser samt förväntningar. Detta påverkar i sin tur efterfrågan och inflationen i ekonomin. Riksbanken försöker genom anpassning av nivån på styrräntan få inflationen att hålla sig nära målet på 2 procent.

Under en kortare period kan en centralbank låta bli att agera om de inflatoriska effekterna av en ekonomisk chock antas vara snabbt avklingande. Under en längre period finns risk för att inflationsförväntningar permanentas, där högre inflation driver upp kostnader, vilket leder till högre framtida lönekrav, vilket åter genererar inflation i en spiral.

Om länder i krig är stora producenter av varor (som Ryssland och Ukraina i fråga om energi respektive mat) påverkas utbudet av dessa varor negativt, vilket också kan ge inflatoriska effekter. Om en (oväntad) utbudsminskning pressar priserna uppåt samtidigt som aktiviteten i ekonomin minskar blir det svårare för Riksbanken att agera till följd av de möjliga konsekvenserna på sikt. Om styrräntan höjs för att motverka de stegrande priserna kan detta dämpa aktiviteten i ekonomin

⁹ Regeringskansliet (2023). "Om det finanspolitiska ramverket", <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen/om-det-finanspolitiska-ramverket/>, Hämtad 2023-11-23.

¹⁰ Målvariabeln för Riksbankens penningpolitik är inflationsmättet KPIF som är konsumentprisindex med fast ränta. Se Riksbanken (2023). *Hur Mäts Inflation?*

ytterligare, varpå risken för recession ökar. Penningpolitiken behöver därför balanseras utifrån ett längre tidsperspektiv.

Med den svenska kronans flytande växelkurs är behovet av eventuella interventioner från Riksbankens sida för att upprätthålla en viss växelkurs mycket mindre, jämfört med för en fast växelkurs.

Sverige är en liten och öppen ekonomi med flytande växelkurs och påverkas därför mycket av förändringar i omvärlden. Växelkurser, prisnivåer och BNP-förändringar i omvärlden påverkar alla svensk ekonomi, till stor del genom att kapital i en global ekonomi flödar till det ställe där det ger bäst avkastning. I tider av osäkerhet tenderar små, öppna ekonomier att ses som mer osäkra, vilket kan innebära kapitalflykt och växelkursförsvagning.

2.3 Historiska erfarenheter

Att förutspå hur kris eller krig påverkar ekonomin är av flera olika skäl svårt. För det första är allvarliga kriser eller krig inte vanligt förekommande för moderna ekonomier. ”Erfarenhetsbanken” är därför begränsad. För det andra kommer framtida kriser och krig inte att drabba samhället på exakt samma sätt. För det tredje är det samhälle som drabbas i framtiden inte direkt jämförbart med historiska exempel på grund av den snabba samhällsutvecklingen.

Trots dessa begränsningar finns det ett betydande värde av att studera tidigare kriser och krig.¹¹ Tidsspännen mellan olika krig kan vara stora men ett antal fenomen återkommer. Utifrån dessa, som också kan förklaras genom ekonomisk teori, är det möjligt att extrapolera tänkbara ekonomiska effekter av framtida kriser eller krig.

Eftersom detta projekt haft begränsade resurser har förutsättningarna för en allomfattande litteraturstudie inte funnits. Historisk svensk beredskapsplanering, ekonomiska effekter av kriser, och andra krig är alla områden där djupare studier skulle kunna bidra med viktig kunskapshöjning. Den relevanta kunskap som kan hämtas från Ukraina utvecklas också ständigt med tiden, och ekonomiska analyser därifrån kommer att tillföra viktiga insikter i framtiden.

Extrapolering om hur krig skulle kunna påverka Sverige utifrån historiska exempel i denna rapport har begränsat fokus till moderna krig, som är tillräckligt utdragna i tid för att synliggöra ekonomiska effekter och där ekonomierna är relativt avancerade. Det amerikanska inbördeskriget (1861-1865) beskrivs ofta som det första ”moderna” kriget. De första och andra världskriegen varade också i flera år och blev än mer ”totala” krig som innebar massiv ekonomisk mobilisering för de krigförande länderna. Några år efter det första världskriget publicerades *SOU*:

¹¹ En identifiering och kategorisering av krig finns i Small, M. & Singer, J.D. (1982). *Resort to Arms: International and Civil Wars 1816-1980*, Sage Publications.

1926:22 Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation som tydliggör att ett ekonomiskt perspektiv på krig inte är något nytt, men även att uppfattningen att det industrialiserade samhället är än känsligare för störningar är minst närmare hundra år gammalt:

”...kriget, utgör icke blott en kamp mellan väpnade styrkor utan i lika grad en kraftmätning mellan de stridande parterna i fråga om ekonomiska och industriella resurser. [...] riskerna för ödesdigra rubbningar hava vuxit i samma mån som samhället genom industrialisering och specialisering blivit känsligare för störande inflytelser”¹²

Det pågående kriget i Ukraina är det mest storskaliga kriget i Europa sedan andra världskriget, med betydande effekter på Ukrainas ekonomi. Kriser, som oljekrisen 1973, finanskriser och coronapandemin är exempel på icke-militära kriser som också haft betydande ekonomiska effekter. Olika aspekter av ekonomin kan påverkas av kris och krig. Nedan följer några områden som tidigare erfarenhet har visat påverkas vid krig.

Ekonomiska effekter av krig

i) BNP

Historiska erfarenheter pekar tydligt på att BNP påverkas negativt i länder som drabbas av krig på det egna territoriet. Även BNP mätt per capita påverkas negativt.¹³ För länder som däremot deltar i krig som utspelas utanför det egna territoriet (exempelvis USA och Storbritannien) finns några exempel där BNP fått en extra skjuts tack vare ökade offentliga utgifter.¹⁴

Utöver effekten på aggregerad BNP påverkar krig även fördelningen mellan BNP-komponenterna.¹⁵ Studier har indikerat att ett kraftigt fall i privat konsumtion förklarar huvuddelen av BNP-minskningen under krig.¹⁶ Under krig tenderar privat konsumtion att minska samtidigt som de offentliga utgifterna ökar drivet av stigande kostnader för krigsansträngningarna.¹⁷ Exempelvis steg de offentliga utgifternas andel av BNP i Tyskland från mindre än 10 procent 1913 till strax över

¹² Statens Offentliga Utredningar, (1926). ”SOU: 1926:22 Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation”, Regeringskansliet.

¹³ Clifford, F.T. & Baum, T.C. (2020). “The Effect of War on Economic Growth”, *Cato Journal*, 40 (1) (Winter 2020).

¹⁴ Caplan, B. “How Does war Shock the Economy?”, *Journal of International Money and Finance*, 21, pp. 145-162. Hämtad 2023-10-13. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261560601000468>

¹⁵ Collier, P. (1999). ”On the Economic Consequences of Civil War”, *Oxford Economic Papers*, 51 (1): 168-183.

¹⁶ Novta, N. & Pugacheva, E. (2021). ”The Macroeconomic Costs of Conflict”, *Journal of Macroeconomics*, 68 (2021).

¹⁷ Braun, R.A. & McGrattan, E.R. (1993). ”The Macroeconomics of War and Peace”, NBER Macroeconomics Annual 1993, volume 8.

50 procent 1918.¹⁸ Erfarenheter från krig indikerar även att företags minskade investeringar är en viktig förklaring till den negativa effekten på totala BNP.¹⁹

De amerikanska Sydstaterna som deltog i det första ”moderna kriget” 1861-1865 illustrerar inte bara hur hårt en ekonomi kan drabbas under krigets gång, men även hur ett krigs negativa effekter kan bestå långt efter att konflikten upphört. Så sent som 1879, 14 år efter krigsslutet låg jordbruksproduktionen fortfarande under nivåerna innan kriget, och BNP per capita för den vita majoritetsbefolkningen var endast 64 procent av vad den hade varit 20 år tidigare.²⁰

Under första världskriget minskade BNP tydligt för Frankrike, Ryssland, Tyskland och Österrike.²¹ De stora undantagen var Storbritannien och USA, vars geografiskt mer isolerade läge, tillgång till internationella marknader och finansiering innebar att de dels inte drabbades i samma utsträckning av krigets negativa effekter, samt att de var i en bättre position att kompensera för krigets negativa effekter genom kraftiga öknings av offentliga utgifter.²²

Under andra världskriget lyckades både Storbritannien och USA också mer effektivt parera krigets negativa effekter. I Storbritannien började BNP per capita minska först 1944 medan USA upplevde en stark tillväxteffekt på grund av kriget men åkte på en ekonomisk baksmälla efter krigets slut. De kraftigaste negativa effekterna på tysk BNP inträffade året efter krigets slut.²³ Sammantaget visar historiska erfarenheter att krig, med några få undantag, har en tydligt negativ effekt på deltagande länders BNP.

I Ukraina minskade BNP med närmare en tredjedel 2022.²⁴ Privat konsumtion, investeringar och export föll vilket är i linje med historiska erfarenheter.²⁵ Samtidigt ökade offentliga utgifter kopplade till försvarsansträngningar enormt. I just fallet Ukraina, som varit en mottagare av mycket omfattande internationellt stöd²⁶, skulle sannolikt BNP kollapsen ha varit än kraftfullare utan bistånd utifrån,

¹⁸ Broadberry & Harrison (2005, 15).

¹⁹ Imai, K. & Weinstein, J.M. (2000). “Measuring the Economic Impact of Civil War”, CID Working Paper Series. Harvard University.

²⁰ Ransom, R. “Economics of the Civil War”. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. August 24, 2001. Hämtad 2023-10-13. <https://eh.net/encyclopedia/the-economics-of-the-civil-war/>

²¹ Broadberry & Harrison (2005, 12).

²² Maxim Chuipilkin and Zsóka Kóczán (2022). “The Economic Consequences of War: Estimates using Synthetic Controls”, EBRD Working Paper. Hämtad 2023-10-13.

<https://public.tableau.com/app/profile/maxim.chupilkin/viz/EconomiesatWarAtlas/Menu>

²³ Ibid.

²⁴ The World Bank, ”GDP growth (annual %) – Ukraine”. Hämtad 2023-10-13.

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=UA>

²⁵ State Statistics Service of Ukraine, “Gross domestic product at current prices” for 2022 and 2021. Hämtad 2023-11-22

https://ukrstat.gov.ua/?_gl=1*_sutn6e*_ga*NzI2MDY5MjcwLjE3MDA2NDUxMDI.*_ga_VQ1PYY7N3K*MTcwMDY0NTEwMS4xLjEuMTcwMDY0NTE4My4wLjAuMA.

²⁶ The Kiel Institute for the World Economy, (2023). “Ukraine Support Tracker”. Hämtad 2023-10-13. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

eftersom staten då hade varit inkapabel att finansiera så pass omfattande krigsansträngningar. För att mer i detalj kunna veta hur BNP påverkats krävs dock en djupare analys kring hur det internationella stödet har bokförts och värderats då detta lär ha haft stor effekt på BNP-beräkningarna.

Ryssland, aggressorn i Ukrainakriget, påverkas givetvis också av ekonomiska effekter av kriget men på ett helt annat vis. BNP krympte 2,1 procent 2022, och förutspåddes av IMF att växa 1,5 procent 2023. Däremot innebär budgetunderskott och satsningar på krigsrelaterade utgifter att förutsättningar för långsiktig tillväxt försämras. Att Rysslands eget territorium har varit relativt förskonat från krig och att export fortsatt till Kina, Indien och andra länder trots västerländska sanktioner, har begränsat den negativa BNP-effekten av kriget.²⁷

Även NATO:s tre och en halv månaders långa luftkampanj mot Jugoslavien 1999, en kortvarig konflikt som var begränsad till bruk av fjärrstridsmedel, hade signifikanta ekonomiska konsekvenser. Enligt jugoslaviska beräkningar minskade BNP med drygt 40 procent 1999, och industriproduktionen minskade med drygt 44 procent. Negativa effekter på BNP varar in i framtiden. Produktionsbortfallet hade stora kostnader 1999 (7 miljarder USD), men utöver den kostnaden bedömdes produktionsbortfallet orsaka ytterligare mer än dubbelt så stora framtida kostnader i 2000-9 (16 miljarder USD).²⁸

Effekt vid krig: Oavsett hur det faktiska kriget ser ut väntas det få en negativ effekt på flera av BNP-komponenterna såsom privat konsumtion, investeringar och nettoexport. Detta gäller generellt för länder som drabbas av krig, inklusive Sverige. Hur kraftfulla dessa effekter blir beror på omfattningen av fysisk förstörelse, störningar av handelsflöden och hur framtidsförväntningarna påverkas (vilket i sin tur påverkar både investeringar och konsumtion). Statens ekonomiska politik kan potentiellt motverka vissa av de negativa effekterna. Förutsättningarna för att föra en expansiv ekonomisk politik kan dock begränsas beroende på tillgången till finansiering, internationella varor och i vilken omfattning kriget skadat infrastruktur och produktionsanläggningar samt påverkat tillgången till arbetskraft. Sammantaget väntas dock BNP påverkas negativt för ett land som drabbas av krig på det egna territoriet givet negativa effekter från en eller flera av delkomponenterna.

ii) Inflation och priser

Krig tenderar generellt att leda till ett ökat resursutnyttjande i ekonomin vilket i sin tur resulterar i högre inflation.²⁹ Det finns gott om historiska exempel på detta. Både amerikanska inbördeskriget och första världskriget resulterade i kraftigt

²⁷ Wannheden, E. (2023). "Russia's Wartime Economy: Neither boom nor bust", Swedish Defence Research Institute.

²⁸ Hedberg, L. (2000). "Väpnat angrepp mot ekonomin - krigets samhällsekonomiska kostnader", Försvarets forskningsanstalt.

²⁹ Apel, M. & Ohlsson, H. (2022). "Pennypolitik och Inflation i Krigstider", *Penning och Valutapolitik*, 2022: (2). Sveriges Riksbank.

stigande inflation. I Frankrike översteg inflationstakten 24 procent 1918³⁰ medan hyperinflationen i Tyskland 1919 till 1923 var en direkt följd av världskriget³¹. Kombinationen av kraftigt ökad efterfrågan på vissa varor, finansiering av växande offentliga utgifter genom sedelpressen och minskad tillgång till vissa varor på grund av begränsad handel och arbetskraftbrist, det vill säga mer pengar som jagar färre varor, resulterade i kraftiga prisökningar. Under andra världskriget var de inflatoriska effekterna ofta mer begränsade på grund av en kombination av pris-kontroller och ransonering av bristvaror.³² Även om inflationen delvis kunde pareras av marknadsintervention minskade den reala disponibelinkomsten för medborgarna och den privata konsumtionen. Under kriget i Ukraina accelererade inflationen efter invasionen den 24 februari 2022 och för helåret 2022 hamnade inflationstakten på 26,6 procent. Inflationstakten hade dock i september 2023 bromsat in till strax över 7 procent.³³

Hur en stat finansierar kraftigt ökande utgifter i ett kris- eller krigsläge har stor betydelse för inflationens utveckling.³⁴

Reella faktorer, såsom till exempel den faktiska penningmängden eller den totala konsumtionen, påverkar inflationen. Men även hushålls och företags *förväntningar* om framtiden kan ha stor effekt på inflationen, och även räntor.

Inflationsutvecklingen i Sydstaterna under det amerikanska inbördeskriget illustrerar hur just framtidsförväntningarna påverkade inflationen. Fram till mitten av 1863 fanns en rätt tydlig korrelation mellan inflationen och den faktiska penningmängden. Men efter nederlaget vid Gettysburg, och kapitulationen vid Vicksburg dagen efter, vilka utgjorde strategiska vändpunkter i kriget, accelererade inflationstakten kraftigt och det tidigare relativt stabila förhållandet mellan penningmängd och inflation bröts. Det krävdes en faktisk minskning av penningmängden för att få ner den skenande inflationen men efter Atlantas kapitulering i början av september 1864 och Shermans marsch mot havet under slutet av året frikopplades inflationsutvecklingen åter från den underliggande penningmängden. Mot krigets slut var i princip den konfedererade dollarn värdelös, vilket också var logiskt då framtidsutsikterna för rebellrepubliken också var närmare noll.³⁵

Värt att notera är att inflationseffekterna av en konflikt kan sprida sig utanför de krigförande länderna. Detta illustreras tydligt av konflikten i Ukraina, där global inflation påverkats av konfliktens effekter, eller förväntade effekter, på globala handelsflöden.

³⁰ Broadberry & Harrison (2005, 186).

³¹ Hamilton, E.J. (1977). "The Role of War in Modern Inflation", *Journal of Economic History*, 37, s. 13-19.

³² Braun, R.A. & McGrattan, E.R. (1993). "The Macroeconomics of War and Peace", NBER Macroeconomics Annual 1993, volume 8.

³³ The State Statistics Service, "Consumer price indices for goods and services in 2023 (to corresponding month of previous year)". Hämtad 2023-10-13. <https://www.ukrstat.gov.ua/>

³⁴ Apel, M. & Ohlsson, H. (2022).

³⁵ Ransom, R. "Economics of the Civil War". EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples.

August 24, 2001. Hämtad 2023-10-13. <https://eh.net/encyclopedia/the-economics-of-the-civil-war/>

Effekt vid krig: Inflationstakten kommer med mycket stor sannolikhet att accelerera i krigförande länder, inklusive Sverige. Omfattningen bestäms av ekonomiska faktorer, förväntningar och de åtgärder staten implementerar. Finansiering av ökade offentliga utgifter med hjälp av sedelpressen riskerar att kraftigt driva upp inflationstakten. Ransonering kan brukas som ett redskap för att säkerställa en mer kontrollerad fördelning av varor vid brist men har också en potentiellt prisdämpande effekt då efterfrågan begränsas. Prisreglering kan användas för att begränsa inflation för vissa varugrupper med nackdelen att utbudet lär minska över tid utan riktade stöd eller skattelättnader för att kompensera producenter eller importörer. Riktat stöd till konsumenterna kan därför vara önskvärt som ett mindre utbuds-dämpande alternativ.

iii) Räntor

Då räntan är kostnaden för att låna pengar är det föga förvånande att denna kostnad ökar i samband med den osäkerhet ett krig medför. Utöver själva osäkerheten hos långgivare kring låntagares förmåga att återbetala lånen tenderar även efterfrågan, framförallt från staten, att öka drivet av växande offentliga utgifter orsakade av kriget. Dessutom kan kriget störa normal ekonomisk verksamhet, handel, och även resultera i omfattande förstörelse av produktionskapacitet vilket begränsar den framtida förmågan hos en stat och kommersiella aktörer att återbetala lån, vilket minskar viljan att låna ut pengar, och därmed kostnaden av att låna pengar, dvs räntan. I skrivande stund är exempelvis den ukrainska centralbankens styrränta 20 procent³⁶, mer än 10 procentenheter över inflationstakten. Detta kan jämföras med Sverige där realräntan (nominell ränta justerad för inflation) var negativ samma period.

Effekt vid krig: För ett land som utsätts för allvarlig kris, krigsfara eller krig förväntas räntorna stiga som en följd av ökad osäkerhet. Finanspolitiska och penningpolitiska åtgärder kan vidtas för att försöka motverka stigande räntor. För mindre länder, såsom Sverige, gör ekonomins begränsade storlek i kombination med en egen mindre valuta och ett stort handelsberoende att länderna blir extra känsliga för den stigande osäkerhet en global eller regional konflikt ger upphov till. En utmärkande faktor är därför att Sverige vid kris eller krig kan förväntas uppleva mer kraftiga ränteökningar än i andra länder.

iv) Växelkurs

Osäkerhet, kris och krig kan även påverka ett lands valuta. Om förtroendet för ett lands ekonomiska förutsättningar påverkas mer negativt än andra stater är det logiskt att valutans växelkurs försvagas gentemot andra valutor. Detta illustreras både av länder direkt utsatta för krig, men även under kriser. Den ukrainska centralbanken låste växelkursen efter den ryska invasionen 2022 men devalverade sedan valutan några månader senare.³⁷

³⁶ National Bank of Ukraine, "NBU Cuts Key Policy Rate to 20%", 14 september 2023. Hämtad 2023-10-13. <https://bank.gov.ua/en/news/all/natsionalniy-bank-ukrayini-zniziv-oblikovu-stavku-do-20>.

³⁷ National Bank of Ukraine, "How Ukraine's Banking System and FX Market Will Work from 24 February 2022 Under Martial Law Throughout Ukraine" 24 februari 2022. Hämtad 2023-10-13.

Den svenska kronan är ett exempel på en mindre och volatil valuta som tenderar att försvagas mot de stora valutorna som dollarn och euron vid global ekonomisk eller säkerhetspolitisk oro. Ett exempel är finanskrisen 2007-2008 då kronan försvagades kraftigt. Det finns sannolikt två förklaringar till kronans sårbarhet vid kriser och oro. För det första uppfattas de stora valutorna som dollar och euro som säkrare. För det andra är Sverige en liten, exportberoende ekonomi som är känsligare för globala ekonomiska nedgångar.

Effekt vid krig: Historiska erfarenheter visar att krig kan orsaka kraftiga effekter på valutors växelkurser. Eftersom den svenska kronan är en liten valuta, och Sverige i hög grad är beroende av internationell handel, är det rimligt att anta att krigsfara eller krig skulle ha en kraftfullt negativ effekt på kronans växelkurs om kursen var flytande – en central fråga är därför om växelkursen skulle låsas och till vilken kurs.

v) **Internationell handel (export och import)**

Historiska erfarenheter visar tydligt att krig har en negativ effekt på internationell handel.³⁸ Handel mellan krigförande parter tenderar att upphöra samtidigt som politiska påtryckningar mot tredje part kan begränsa handel även med icke-stridande parter. Handelsblockader kan hindra handelsfartyg från att bruka hamnar och farleder och även andra transportrutter kan störas. Dessutom kan ändrat utbud och/eller efterfrågan på grund av krig påverka tillgängligheten och prissättningen på varor. Tillgången till internationell hårdvaluta, guld eller bytesvaror kan också påverka tillgängligheten eller priset. Fienden kan medvetet försöka begränsa åtkomsten till internationella marknader, eller förstöra den inhemska förmågan att tillverka vissa varor genom angrepp mot produktionsanläggningar eller annan infrastruktur. Detta kan i sin tur öka behovet av att få tillgång till importsubstitut och reparationsmateriel.

Kombinationen av minskad tillgänglighet till varor, potentiella svårigheter att finansiera köp, och ökad efterfrågan kan leda till både varubrist och allvarliga prisstegringar. Över tid kan problemen eventuellt motverkas genom utökad inhemsk produktion, framtagning av ersättningsvaror, eller nya internationella leveranskedjor.

Kriget i Ukraina är en konflikt där ett enskilt land åtnjuter stöd från hela västvärlden. Massivt internationellt materiellt och finansiellt stöd har tillgodosett landets enorma behov³⁹ – något som Ukraina på egen hand inte skulle klarat. Transportslag över land har också i viss utsträckning ersatt sjöfarten som drabbats

<https://bank.gov.ua/en/news/all/pro-robotu-bankivskoyi-sistemi-ta-valyutnogo-rinku-z-24-lyutogo-2022-roku-za-umovi-voyennogo-stanu-po-vsiy-teritoriyi-ukrayini>

³⁸ Glick, R. & Taylor, A.M. (2005). "Collateral Damage: Trade Disruption and the Economic Impact of War", NBER Working Paper 11565.

³⁹ The Kiel Institute for the World Economy, (2023). "Ukraine Support Tracker". Hämtad 2023-10-13. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

av kraftiga begränsningar.⁴⁰ Svenska förutsättningar är tydligt annorlunda. I de scenarier som denna rapport utgår ifrån måste Sverige i stor utsträckning autonomt tillgodose sina krigsbehov då allt internationellt stöd i en bredare konflikt inte kan riktas till ett enskilt land. Sverige saknar också Ukrainas direkta landgränser med ett flertal andra länder. Den skandinaviska halvön är dessutom skild från den europeiska kontinenten av Östersjön vilket innebär andra logistiska utmaningar.

Även icke militära kriser kan ha allvarliga effekter på tillgången av vissa varor. Under coronapandemin blev exempelvis PPE-varor (eng: *personal protective equipment*) snabbt en global bristvara då många länder samtidigt efterfrågade kraftigt förhöjda volymer⁴¹ – tills dess att den globala produktionskapaciteten hann ikapp efterfrågan. Vid en omfattande internationell konflikt riskerar denna ”efterfrågeeffekt” bli än mer extrem, då många länder efterfrågar betydligt högre importvolymer av varor på grund av krig, eller i beredskapsbyggande syfte.

Effekt vid krig: Vid en större global kris där Sverige drabbas indirekt kommer följd effekter av störningar av globala handelsflöden slå mot Sverige, där både tillgängligheten av vissa varor riskerar att minska, samtidigt som priser kan öka. Om Sverige skulle drabbas av direkta krigshandlingar blir effekterna än större. Sveriges stora handelsberoende innebär att Sverige riskerar att drabbas än hårdare än många andra länder av internationell osäkerhet och störningar. Svensk industriell förmåga och exportintäkter kan begränsas på grund av brist av insatsvaror, på grund av begränsade transportmedel eller för att produktionen blivit mindre effektiv.

vi) Arbetsmarknad

Erfarenheter från tidigare storskaliga krig visar på betydande arbetsmarknads-effekter.⁴² Två huvudsakliga faktorer sticker ut. Den ena är att storskaligt krig dels resulterar i mobilisering av personalresurser till det militära respektive civila försvaret och andra områden såsom försvarsindustri eller annan industriell- eller råvaruproduktion. Under världskrigen påverkade till exempel bortfallet av unga män förutsättningarna för jordbruk och annan produktion genom försämrad tillgång till arbetskraft även om detta till viss del kompensades av ett ökat arbetskrafts-deltagande bland kvinnor.

⁴⁰ Polityuk P., “Ukraine increases farm exports by rail and truck as Black Sea ports are blocked”, Reuters, 13 september 2023. Hämtad 2024-02-15. <https://www.reuters.com/markets/europe/ukraine-increases-farm-exports-by-rail-truck-black-sea-ports-blocked-brokers-2023-09-13/>

⁴¹ Burki T., ”Global shortage of personal protective equipment” The Lancet, July 2020. Hämtad 2024-02-15. [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30501-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30501-6/fulltext)

⁴² Till exempel har Antoine Prost skrivit om arbetskraft under första världskriget i Winter J. (ed.), *The Cambridge History of the First World War Volume II The State*, Cambridge University Press (2014) (2021). Adam Tooze:s monografi *Wages of Destruction* fokuserar på den tyska krigsekonomin under andra världskriget och inkluderar aspekter som berör mobilisering av arbetskraft. Tooze A. (2006). *Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy*, Viking. FOA:s studie om de ekonomiska kostnaderna av NATO:s bombning av Jugoslavien 1999 visar att arbetslösheten ökade. Hedberg, L, ”Väpnat angrepp mot ekonomin - krigets samhällsekonomiska kostnader”, 2000, Försvarets forskningsanstalt.

I Ukrainakonflikten har militär mobilisering påverkat företag men eftersom mobiliseringen inte är lika omfattande som under världskriegen framstår inte effekten lika extrem. Tyskland mobiliserade till exempel 42 procent av den manliga befolkningen under andra världskriget, och USA närmare 25 procent trots att kriget inte var på hemmaplan.⁴³ Däremot belyser flyktingsituationen i Ukraina tydligt den andra stora påverkan krig kan ha på arbetsmarknaden. I oktober 2023 var enligt FN närmare sex miljoner personer från Ukraina registrerade som flyktingar utomlands⁴⁴ och miljontals fler har flytt sina hem inom landet. Även om distansarbete har inneburit att vissa personer har kunnat fortsätta arbeta för sina tidigare arbetsgivare så gäller detta inte alla typer av anställningar.

Effekt vid krig: Då storleken på den fullt mobiliserade Försvarsmakten är relativt begränsad skulle en inledande mobiliserings påverkan på arbetskraften stå i proportion till denna begränsade storlek. Effekten på enskilda civila verksamheter skulle dock kunna vara allvarlig om nyckelpersonal mobiliseras. En utdragen konflikt skulle dessutom kunna innebära en högre mobiliseringsgrad av den totala befolkningen över tid. Dock skulle andra behov inom totalförsvaret, och bruk av allmän tjänsteplikt, kunna ha betydande effekter på arbetsmarknaden vid en utdragen konflikt. Hur flyktingströmmar skulle kunna påverka arbetskraften är svårt att förutspå. Flöden över gränser kommer inte endast vara beroende av vad som händer inom Sverige utan också av hur situationen ser ut i länder i närområdet.

vii) Offentliga utgifter

Det finns tydliga historiska erfarenheter av att offentliga utgifter ökar kraftigt under krig, till stor del drivet av ökade militära utgifter.⁴⁵ I stater som är utsatta för angrepp, eller fruktar angrepp, ökar vanligtvis också en rad utgiftsområden på den civila sidan relaterade till beredskapshöjande åtgärder. I kombination med att efterfrågan på visst materiel och råvaror tenderar att öka inom landet, och potentiellt

⁴³ Statista Research Department, (2023). "Number of personnel mobilized as a share of the total male population in selected Axis and Allied countries or territories during the Second World War from 1937 to 1945". Hämtad 2023-22-11. <https://www.statista.com/statistics/1342462/wwii-share-male-mobilization-by-country/>

⁴⁴ UNHCR, "Ukraine Refugee Situation", latest updated 10 October 2023. Hämtad 2023-10-13. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁴⁵ Exempelvis ökade amerikanska militära utgifter under Vietnamkriget 1964-1975 med närmare 75 procent, men som en andel av BNP skedde det endast en ökning från 1965 till 1967 då utgifterna nådde 9.42 procent av BNP. Detta framstår som blygsamt jämfört andra världskriget, då andelen av BNP som utgjorde försvarsutgifter nådde över 40 procent åren 1943 och 1944. Se Statista Research Department (2022). "Annual United States military expenditure during the Vietnam War from 1964 to 1975 (in billions of current U.S. dollars)", 16 November 2022. Hämtad 2023-10-13. <https://www.statista.com/statistics/1333806/us-military-expenditure-vietnam-war/>.

World Bank, "Military expenditure (% of GDP) – United States". Hämtad 2023-02-15. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=US>.

Guillaume Vandenbroucke, "Which War Saw the Highest Defense Spending? Depends How It's Measured", Federal Reserve Bank of St. Louis, 4 februari 2020. Hämtad 2023-10-13.

<https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/february/war-highest-defense-spending-measured>

globalt, kan priser öka vilket i sin tur kan driva upp offentliga utgifter än mer. I förekommande fall kan även hanteringen av omfattande flyktingströmmar bidra till stigande utgifter. Andelen av BNP som utgörs av offentliga utgifter tenderar därför att öka under krig, dels på grund av ökade utgifter, men också på grund av minskad ekonomisk aktivitet inom privat sektor. Stigande offentliga utgifter tenderar att mildra eller förhindra den ekonomiska kontraktion som krig annars skulle orsaka.

Samtidigt är det viktigt att understryka att den ökade mängd resurser som används till offentliga utgifter har alternativa användningsområden. I ett normalläge hade resurserna kunnat användas till mer produktiva ändamål såsom infrastrukturinvesteringar vilket har potential att skapa positiva effekter för ekonomin på längre sikt.⁴⁶

Effekt vid krig: Vid kris och krig förväntas en betydande ökning av de offentliga utgifterna drivet av stigande resursbehov för att hantera krigsansträngningarna. Förmågan att upprätthålla höga utgifter under en utdragen konflikt kan vara avgörande för den ekonomiska utvecklingen. Detta är i sin tur beroende av upprätthållande av en fungerande ekonomi, som i sin tur är beroende av bland annat fungerande handelsleder och en intakt industriell bas.

Fienden kan medvetet försöka skada ekonomin

En skillnad mellan en konjunkturnedgång (eller annan fredstida ekonomisk kris) och ett scenario med gråzon eller krig är att det i de senare fallen finns en motståndare som medvetet kan försöka orsaka ekonomisk skada.⁴⁷

Tidigare konflikter visar tydligt hur stridande parter aktivt agerat för att skada motståndarens ekonomi.⁴⁸ Ekonomin är avgörande för ett lands långsiktiga förmåga att mobilisera militär kraft, och potentiellt även den politiska viljan att fortsätta strida. Denna ”ekonomiska krigsföring” utgör inte sällan en central del av en stridande parts övergripande strategi – såsom Nordstaternas ”Anaconda Plan” under det amerikanska inbördeskriget, eller Storbritanniens blockadstrategi under första världskriget.

⁴⁶ Ökade offentliga utgifter som finansieras genom upplåning riskerar dessutom att minska de privata investeringarna i ekonomin genom att driva upp räntorna, ett fenomen som i nationalekonomi benämns ”crowding out”.

⁴⁷ Det är viktigt att notera att en fiende även kan försöka skada ekonomin under ”fredstida” förhållanden. IP-stöld och industrispionage är exempel på detta. EU har exempelvis utvecklat ett Anti-Coercion Instrument för att kunna bemöta försök till ekonomiska påtryckningar.

⁴⁸ Nordstaternas blockad mot Södern i det amerikanska inbördeskriget, den brittiska blockaden mot Tyskland i första världskriget, de allierades strategiska bombningar under andra världskriget, och NATO:s bombningar av Jugoslavien 1999 utgör alla exempel på försök att skada motståndarens ekonomi. I det pågående kriget i Ukraina har också Rysslands angrepp mot civila mål med fjärrstridsmedel orsakat signifikanta ekonomiska kostnader. Historisk har försöken att hämma motståndarens ekonomi genom blockad eller bombningar ibland haft mer begränsad framgång än förväntat, och enligt ekonomen Mançur Olson var tillgång substitutvaror en stor del av förklaringen. Harrison, M (2020), ‘Economic warfare: Insights from Mançur Olson’, in Broadberry, S and M Harrison (eds), *The Economics of the Second World War: Seventy-Five Years On*, CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/economics-second-world-war-seventy-five-years>

Anpassat till en svensk kontext kan man framförallt tänka sig att fienden försöker begränsa transportmöjligheterna till och från, men även inom Sverige. Angrepp mot infrastruktur och produktionskapacitet kan också förväntas. Erfarenheten från Ukraina visar också att folkrättsvidriga angrepp mot civila mål inte kan uteslutas även i modern tid. De scenarier som konstruerats och som beskrivs i kapitel 3 innefattar angrepp för att försöka skada svensk ekonomi.

3 Svensk ekonomi i kris och krig

Kapitlet syftar till att belysa hur svensk ekonomi på nationell nivå skulle kunna påverkas av kris och krig. Avsnitt 3.1 beskriver de tre scenarier som konstruerats och ger en bakgrund till dessa. I avsnitt 3.2 används scenarierna i kombination med de ekonomiska effekter som kan förväntas vid kris och krig (diskuteras i kapitel 2) för att ta fram ett tänkbart ekonomiskt utfall i respektive scenario.

3.1 Scenarier för kris och krig

3.1.1 Bakgrund till scenarierna och scenariometodik

Syftet med scenarierna är inte att belysa hur Sverige på olika sätt kan angripas av främmande makt. Den frågeställningen ligger vid sidan av rapportens syfte och belyses bättre och mer detaljerat i andra publikationer.⁴⁹ Scenarierna ska i stället ses som en nödvändig bakgrund för att kunna analysera de potentiella ekonomiska effekterna av kris och krig.

Scenarierna ska inte heller ses som planeringsunderlag till Försvarsmakten eller andra myndigheter. Scenarierna är exempel på tänkbara händelseförlopp och bidrar till att skapa en struktur som kan användas till att lösa rapportens primära syfte, vilket är att analysera effekten av kris och krig på svensk ekonomi. Scenarierna är inte prediktiva, det vill säga fokus ligger på vad som *kan* hända snarare än vad som *kommer* att hända.⁵⁰

Rapporten gör ingen bedömning av sannolikheten för att scenarierna skulle kunna inträffa. Frågeställningen handlar inte om huruvida ett scenario skulle kunna inträffa utan vad effekten vid ett eventuellt inträffande i sådana fall kan bli. Samtliga scenarier ska dock vara plausibla, det vill säga de måste av läsaren uppfattas som att de faktiskt skulle kunna hända.⁵¹

Valet att konstruera tre olika scenarier är subjektivt; fler scenarier kunde ha tagits fram. Exempelvis kunde ett krisscenario utan militära inslag ha konstruerats. Ett annat alternativ hade varit ett scenario där Sverige inte drabbas av några direkta effekter av krig men där ekonomin ändå påverkas indirekt av en större militär konflikt. Det finns både för- och nackdelar med ett större antal scenarier. Fler scenarier kan täcka upp ett större utfallsrum. Samtidigt blir skillnaderna mellan scenarierna mindre när antalet ökar vilket kräver en mer omfattande analys utan

⁴⁹ Försvarsmakten & MSB. (2021). *Handlingskraft: Handlingsplan för att Främja och Utveckla en Sammanhängande Planering för Totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3.

⁵⁰ Jonsson, D.K. (2017). "Att använda scenarier i planering för civilt försvar", FOI-R—4434—SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

⁵¹ Ibid.

att kvaliteten nödvändigtvis blir högre. Ambitionen är att de här framtagna scenarierna sammantaget ska ge en tillräcklig bredd för att omfatta en betydande del av utfallsrummet. Scenarierna ska samtidigt vara tillräckligt olika sinsemellan för att deras påverkan på svensk ekonomi ska skilja sig åt.

Hur man väljer att utforma scenariobeskrivningar är ett analytiskt val. I den här rapporten hålls beskrivningarna av scenarierna medvetet relativt korta. Fylligare och mer detaljerade scenarier berättelser har fördelen att de gör scenarierna mer intressanta och trovärdiga. Samtidigt riskerar mer kontext medföra att komplexiteten ökar, vilket kan resultera i krav på förkunskaper hos läsaren, liksom försvåra det vidare analysarbetet. Alltför specifika scenarier riskerar även att bli för tydligt kopplade till den för tillfället rådande lägesbilden och dess problemställningar.

3.1.2 Gemensamma scenarioantaganden

Det finns ett antal förutsättningar som antas vara gemensamma för samtliga scenarier. Dessa diskuteras nedan.

Ett utdraget händelseförlopp: inget snabbt avgörande

Scenarierna innefattar ett i tiden relativt utdraget händelseförlopp. Detta är nödvändigt för att effekterna av kris eller krig på svensk ekonomi ska kunna fångas upp i analysen. Scenarier med korta händelseförlopp, någon eller några månader, är därför av mindre intresse även om sådana också kan få långvariga ekonomiska konsekvenser.

Ett utdraget händelseförlopp är dessutom mer lämpligt för att belysa Försvarmaktens förmåga att upprätthålla sin verksamhet när svensk ekonomi drabbas av omfattande negativ påverkan. Vid ett snabbt förlopp kommer denna förmåga inte att utmanas på samma vis och ett sådant scenario blir därför mindre användbart för att uppnå rapportens syfte. Antagandet innebär att inget snabbt militärt avgörande nås, vare sig genom att angreppet mot Sverige avbryts eller genom att svenskt motstånd kollapsar. Det är inte meningsfullt att mer exakt försöka precisera tidshorizonten i scenarierna. Man kan dock säga att händelseförloppen i scenarierna måste utspelas under minst ett antal kvartal för att det ska vara relevant att analysera de ekonomiska effekterna.

En större konflikt i bakgrunden: inget omfattande internationellt stöd till Sverige

De flesta bedömare menar att ett så kallat ”asymmetriskt” scenario där Sverige ensamt hamnar i ett gråzonsläge eller blir angripen är osannolikt. Ett sådant scenario blir därmed även mindre relevant för rapportens frågeställning. Ett säkerhetspolitiskt grundantagande är att scenarierna utspelas samtidigt som en omfattande global eller regional konflikt pågår som påverkar ett stort antal länder.

Scenarierna i rapporten skiljer sig härmed på ett avgörande sätt från Rysslands angrepp mot Ukraina där ett enskilt land drabbas av krig. Antagandet innebär att

Sverige till skillnad från Ukraina inte i någon större utsträckning kan förvänta sig få internationellt stöd då ett stort antal länder samtidigt påverkas av konflikten. En konsekvens blir därmed att Sverige inte kommer att erhålla något omfattande finansiellt stöd utifrån. Svenska staten förväntas därför på egen hand stå för merparten av finansieringen av sina ökade utgifter.

Scenarierna antas utspela sig i närtid

Scenarierna baseras på utgångspunkten ”här och nu”. Det innebär att scenarierna antas utspela sig inom en nära framtid och inte 10-20 år framåt i tiden. Det betyder bland annat att svenska statens möjligheter att agera för att motverka negativa ekonomiska effekter begränsas av existerande lagstiftning och myndigheternas nuvarande förutsättningar.

3.1.3 Tre scenarier för kris och krig

Scenarierna innefattar ett scenario med så kallad gråzonsproblematik⁵² och två scenarier med militära anfall mot Sverige. Scenarierna som baseras på militära anfall kan anses vara relativt okomplicerade medan gråzonsproblematik är ett mer komplext begrepp. Kortfattat och förenklat kan ett gråzonsläge beskrivas som att främmande makt använder icke-militära maktmedel för att påverka Sverige utan att agerandet kan ses som krigföring i juridisk mening.⁵³ Gråzonsproblematik innefattar därmed en situation med stor osäkerhet kring lägesbilden.⁵⁴ Denna osäkerhet är betydligt mindre i de andra två scenarierna.

I Tabell 1 i slutet av avsnittet finns en sammanställning över hur ett antal fokusfrågor hanteras i scenarierna för att visa på likheter och skillnader.

Scenario 1

Gråzonsproblematik med omfattande global kris (kinesisk blockad av Taiwan)

Kinas beslut att införa en handelsblockad gentemot Taiwan resulterar i att de redan omfattande spänningarna med USA når en ny rekordnivå. Länderna står på randen till krig men det finns förhoppningar om att en militär konflikt ska kunna undvikas genom förhandlingar. Kinas blockad stryker handelsflödena till och från Taiwan och Västländerna inför hårda ekonomiska sanktioner mot Kina. Agerandet får omfattande negativa effekter på global ekonomi genom minskade handelsflöden, stigande råvarupriser och volatilitet på finansiella marknader.

Sveriges täta sammankoppling med världsekonomin resulterar i negativa indirekta ekonomiska effekter i form av kraftigt minskat utbud av vissa varor och stigande

⁵² För en längre beskrivning av gråzonsproblematik se Jonsson, D.K, Eriksson, C., Ingemarsdotter, J., Rossbach, N.H. & Wedebrand, C. (2023). ”Gråzonslägen i krig och fred”, FOI-R--5447--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

råvarupriser drivet av ökande osäkerhet. Samtidigt ökar den globala efterfrågan på försvarsmateriel och varor relevanta för civil beredskap. Utvecklingen sätter nedåtpress på svenska kronan, får inflationen att accelerera och försvagar den ekonomiska aktiviteten inom ett flertal sektorer.

Samtidigt utsätts Sverige även för direkta effekter drivet av påverkansoperationer, sabotage och cyberangrepp riktade mot central infrastruktur (elförsörjning, viktiga transportnoder, etc), mot svensk industri (särskilt försvarsindustri) samt mot svenska myndigheter. Sabotageverksamheten orsakar ett begränsat antal döda och sårade. Det är inte klarlagt vem som ligger bakom men indikationer finns på att Kina och Ryssland kan vara ansvariga.

Scenario 2

Angrepp mot Sverige med fjärrstridsmedel (krig i Europa mellan Nato och Ryssland)

Eskalerande säkerhetspolitiska spänningar mellan Väst och Ryssland har till slut resulterat i krig. Markstrider pågår mellan Nato och Ryssland i östra Europa och Baltikum. Striderna får omfattande konsekvenser för global ekonomi i form av allvarliga störningar för internationell handel och transporter, kraftigt stigande energi- och råvarupriser samt volatilitet på finansiella marknader.

I Sverige sker omfattande angrepp mot samhällsviktig verksamhet och industri, huvudsakligen via fjärrstridsmedel men även från sabotageförband verksamma på svenskt territorium (i övrigt inga strider på svensk mark). Angreppen resulterar i ett betydande antal döda och sårade. Regeringen beslutar till en början om skärpt beredskap och beordrar därefter att högsta beredskap råder efter det att Sverige de facto är i krig. Efter ett intensivt inledande skede fortsätter angreppen under en utdragen period men med lägre intensitet.

Handelsflöden begränsas kraftigt med anledning av minering och angrepp mot handelsflottan och hamnar. Den skandinaviska halvön är dessutom skild från den europeiska kontinenten av Östersjön vilket innebär logistiska utmaningar. Flyktingströmmar söker sig till Sverige från andra delar av Europa.

Försvarsmakten bistår Nato:s ansträngningar bortom Sveriges gränser och erhåller förfrågningar om civilt stöd från allierade som drabbas hårdare än Sverige.

Scenario 3

Konventionellt militärt angrepp mot Sverige (krig i Europa mellan Nato och Ryssland)

Främmande makt genomför landstigningar och luftlandsättningar mot delar av Sverige vilket resulterar i omfattande strider på svensk mark. Angriparen lyckas ta kontroll över delar av svenskt territorium. Svenskt motstånd kollapsar dock inte och kriget blir utdraget i tid.

CBRN-angrepp⁵⁵ genomförs på svensk mark vilket i kombination med markstrider nödvändiggör massevakuering och resulterar i flyktingströmmar från drabbade områden. Striderna och fientlig ockupation innebär att stora delar av svensk infrastruktur och produktionskapacitet slås ut. Vissa områden i Sverige blir ekonomiskt obrukbara. Sveriges möjligheter till internationell handel reduceras kraftigt. Svårigheter att genomföra transporter innebär att allierades förmåga att kunna bistå Sverige med civilt stöd allvarligt reduceras samtidigt som endast begränsad export och import är möjlig.

Tabell 1 Sammanställning av fokusfrågor

Scenario	1	2	3
Aspekt			
Finns ett konkret militärt hot mot Sverige?	Nej	Ja	Ja
Genomförs höjd beredskap ?	Nej	Ja	Ja
Förs strider på svenskt territorium?	Nej	Nej	Ja
Grad av störningar av samhällsviktig verksamhet?	Signifikant	Omfattande	Extrem
Omfattande förstörelse av svensk infrastruktur?	Nej	Ja	Ja
Kan Sverige få hjälp utifrån?	Ja	Ja, men begränsat	Nej, med få undantag
Kan FM ge stöd till civilt samhälle?	Ja	Ja, men begränsat	Nej
Behöver FM stöd från civilt samhälle utöver det "vanliga"?	Nej	Ja	Ja

3.2 Förväntat ekonomiskt utfall i scenarierna

Avsnittet syftar till att ge en bild av förväntade ekonomiska utfall i de tre scenarierna. Utgångspunkten för analysen är det teoretiska ramverk som beskrevs i kapitel 2. Analysen genomförs baserat på en kombination av de ekonomiska effekter av kris och krig som diskuterades i avsnitt 2.3 samt de tre scenarier som konstruerats. De stora osäkerheterna i analysen innebär att det inte är meningsfullt att försöka göra några mer detaljerade "prognoser" över hur totala BNP eller delkomponenterna påverkas i respektive scenario. I stället görs en indikativ upp-

⁵⁵ Angrepp med kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), eller nukleära (N) stridsmedel.

skattning av effekterna på BNP, de enskilda BNP-komponenterna samt arbetsmarknad, inflation, kronans växelkurs och ränteläge. Inom parentes anges den förväntade effekten på respektive BNP-komponent. Med avseende på BNP och BNP-komponenterna innebär ”+/-” viss ökning / minskning, ”+/-” betydande ökning / minskning, ”+++/-” kraftig ökning / minskning.

3.2.1 Scenario 1 (Gråzon)

Förväntad effekt på aggregerad BNP: Viss minskning (-)

Översikt

I scenario 1 påverkas svensk ekonomi i första hand av indirekta effekter orsakade av konflikten om Taiwan som orsakar en tydlig försvagning av global ekonomi. Scenariot innefattar till skillnad från scenario 2 och 3 endast ett fåtal döda och sårade och begränsad förstörelse av infrastruktur och produktionsanläggningar. Ekonomin påverkas på liknande sätt som vid en konjunkturedgång. Mer precist förväntas stagflation, det vill säga en kombination av fallande BNP och accelererande inflation. Den kraftigaste effekten på BNP väntas komma från Sveriges export och import.

Konsumtion (-)

I scenario 1 förväntas endast relativt begränsad påverkan på hushållens konsumtion. Hushållens disponibelinkomster väntas inte påverkas i någon större utsträckning. Påverkan på arbetsmarknaden blir liten och utbetalningarna av transfereeringar i form av pensioner, a-kassa och övriga stöd förväntas fungera fast med vissa störningar. Det blir därför snarare tillgången till varor och tjänster som blir avgörande för hur konsumtionen påverkas än hushållens efterfrågan på konsumtionsvaror.

Ökad osäkerhet och oro kan åtminstone inledningsvis leda till hamstring. Hamstringen bidrar till en viss omfördelning från sällanköpsvaror till dagligvaror. Sabotage och cyberangrepp orsakar störningar, exempelvis genom utslagen elförsörjning och avbrott i betalningssystem vilket sammantaget försämrar möjligheterna att genomföra betalningar för konsumtion. Störningar i transporter och logistikflöden innebär att det blir brist på vissa importvaror. Även försvagningen av kronans växelkurs dämpar importen men har jämfört med svårigheterna att genomföra transporter mindre betydelse.

Investeringar (-)

Den ökade osäkerheten gör att företagens incitament att genomföra investeringar försvagas. Inom branscher med inriktning mot försvarsmateriel och livsnödvändigheter ökar dock investeringsbehoven. Samtidigt dämpar stigande räntor investeringsviljan då företagens kostnader för att finansiera investeringarna stiger.

Exportföretagen möter dämpad efterfrågan vilket minskar behovet av investeringar. Sammantaget blir dock försvagningen av företagens investeringar begränsad.

Offentliga utgifter (-/+)

I scenario 1 förväntas inga mer betydande förändringar av finanspolitikens inriktning. Aktiviteten i svensk ekonomi bromsar in men sannolikt inte tillräckligt mycket för att motivera en betydligt mer expansiv finanspolitik. Utgifterna för civilt och militärt försvar kan dock väntas öka.

Export (--) och import (--)

Global tillväxt dämpas tydligt på grund av krisen mellan USA och Kina vilket minskar efterfrågan på svensk export. Västerländska handelssanktioner mot Kina innebär att kinesisk efterfrågan på svenska varor nästan helt upphör. Dessutom innebär sanktionerna att många kinesiska insatsvaror ej längre blir tillgängliga, vilket indirekt drabbar svensk export till resten av världen. Den kinesiska blockaden av Taiwan innebär också att den globala tillgången på halvledare kraftigt begränsas, vilket påverkar svenskt exportindustri som är beroende av halvledarkomponenter negativt. Kombinationen av minskad efterfrågan och kraftigt ökade priser på insatsvaror slår hårt mot stora delar av exportindustrin.

Samtidigt innebär en försvagning av kronans växelkurs att svensk export blir mer konkurrenskraftig. Dessutom ökar efterfrågan på ersättningsvaror för tidigare kinesiska exportörer kraftigt vilket gynnar enskilda svenska exportföretag.

Förutom störningar av transporter har de västerländska sanktionerna mot Kina samt Kinas blockad av Taiwan en kraftfullt negativ effekt på importvolymen från dessa länder. Samtidigt uppstår en global bristsituation inom ett antal produktområden vilket leder till ökade priser. Den totala importvolymen minskar betydligt och substitutvaror ersätter gradvis i allt större utsträckning tidigare kinesiska importörer.

Samtantaget minskar både export- och importvolymen men vissa svenska exportföretag kommer att vara vinnare på krisen.

Arbetsmarknad

Den svenska arbetsmarknaden påverkas inte i någon större utsträckning i scenario 1. Överlag ökar arbetslösheten något drivet av den globala ekonomiska konjunkturnedgången som leder till minskad konsumtion och export. Det finns dock undantag, specifikt sektorer som producerar substitutvaror för tidigare importvaror från Kina eller försvarsmateriel. I dessa sektorer uppstår behov av nyrekrytering av arbetskraft. Påverkan på arbetskraftens storlek är liten då de negativa ekonomiska effekterna slår hårt över hela världen och inte har betydande effekt på svensk arbetskrafts mobilitet.

Inflation

Inflationen accelererar drivet av stigande importpriser, kronförsvagning samt bristsituationer för många varor. Oro över konflikten i Östasien och hur den kan påverka viktiga transportleder får världsmarknadspriserna på råvaror och energi att stiga rejält. Även dessa prisuppgångar bidrar till högre svensk inflation.

Kronan

Den ökade säkerhetspolitiska osäkerheten i kombination med en tydlig nedgång för global ekonomi gör att kronans växelkurs försvagas. Sverige är en liten, öppen ekonomi och drabbas därför hårdare än många andra ekonomier av den globala konjunktturnedgången vilket även påverkar växelkursen. Den stigande säkerhetspolitiska oron får investerare att sälja av mindre valutor som den svenska kronan och i stället söka sig till USA-dollar som väntas bättre behålla sitt värde under tider med marknadsinstabilitet (det så kallade "safe haven"-argumentet). Detta skapar ytterligare nedåtpress på kronans växelkurs vilket i sin tur gör import dyrare och därigenom bidrar till högre inflation.

Ränteläge

Oro kring konflikten om Taiwan driver upp globala marknadsräntor. Detta kan asymmetriskt drabba mindre länder som Sverige genom ökade riskpremier för osäkerhet. Den accelererande inflationstakten gör att centralbanker hamnar i ett svårt läge och inte kan möta konjunktturnedgången med styrräntesänkningar då detta riskerar att förvärra inflationsuppgången. Riksbanken väntas i likhet med de flesta andra centralbanker fokusera på att motverka den stigande inflationen vilket innebär styrräntehöjningar trots att det på kort sikt kan förstärka konjunktturnedgången.

3.2.2 Scenario 2 (Angrepp med fjärrstridsmedel)

Förväntad effekt på aggregerad BNP: betydande minskning (--)

Översikt

Jämfört med scenario 1 utsätts global ekonomi för en betydligt kraftigare nedgång med större störningar för internationell handel och volatilitet på finansiella marknader. Pressen uppåt på råvaru- och energipriser samt globala räntor blir mer omfattande. För svensk del innebär scenariot till skillnad från scenario 1 dessutom ett betydande antal döda och sårade samt avsevärd förstörelse av infrastruktur och produktionsanläggningar. Samtidigt innebär scenarioantagandet om övergång till högsta beredskap att svenska staten har bättre förutsättningar att agera för att försöka motverka negativa ekonomiska effekter och samhällsstörningar. Regeringen förväntas i scenario 2 föra en tydligt expansiv finanspolitik för att motverka den ekonomiska nedgången.

Privat konsumtion (--)

Det sker en betydande förändring i hushållens konsumtionsbeteende. För det första sker en omfördelning där behovet av sällanköpsvaror minskar samtidigt som efterfrågan på livsnödvändiga dagligvaror ökar. Den totala konsumtionsefterfrågan minskar därmed. För det andra gör risken att såras eller dödas i fjärrstridsanfall att konsumtion som kräver fysisk interaktion (inköp i butik, frisörbesök, restaurangbesök, etc.) faller.

Det är framförallt hushållens beteende i kombination med tillgången till varor och tjänster som blir avgörande för hur konsumtionen utvecklas snarare än förändringar i hushållens disponibelinkomst. En betydande importnedgång i kombination med minskad inhemsk produktion och ransoneringsåtgärder innebär att det uppstår varubrist i många varugrupper.

I de delar av Sverige som inte påverkats av fjärrstridsanfall eller omfattande sabotageverksamhet kan konsumtionen hållas uppe men även här har störningar i elförsörjning och betalningssystem en dämpande effekt. Sammantaget minskar privat konsumtion avsevärt genom en kombination av försämrad tillgång till varor och tjänster samt minskad efterfrågan.

Investeringar (-)

Sveriges utsatta läge och osäkra framtidsutsikter leder till markant ökad osäkerhet vilket får många företag att avvakta med investeringar. Företag fokuserade på export möter betydande svårigheter att leverera sina produkter vilket i praktiken innebär vikande efterfrågan och ett mindre investeringsbehov. Samtidigt gör stigande räntor att finansieringen av företagets investeringar blir dyrare vilket också har en dämpande effekt. Sektorer med inriktning på försvarsmateriel, sjukvårdsmateriel och livsnödvändigheter möter dock en ökande efterfrågan som i vissa fall kan vara betydande. Enskilda företag kan därför snabbt slå i kapacitetstaket och behöva investera för att försöka öka produktionen och möta en stigande efterfrågan. Även investeringar i form av återuppbyggnad av förstörda produktionsanläggningar förekommer.

Offentliga utgifter (++)

I scenario 2 kan regeringen förväntas föra en betydligt mer expansiv finanspolitik för att motverka en ekonomisk nedgång. De offentliga utgifternas andel av den totala ekonomin ökar. Finanspolitiken kan göras mer expansiv genom ökade transfereringar eller minskat skatteuttag. Även stigande utgifter för civilt och militärt försvar, återuppbyggnad av förstörd infrastruktur samt hanteringen av flyktingströmmar till Sverige förväntas bidra till högre offentliga utgifter.

En central fråga är finansieringen av de ökade utgifterna. Historiska erfarenheter pekar på att stater som befinner sig i krig oftast kan lösa sina finansieringsbehov.⁵⁶

⁵⁶ Strachan, H. (2004). *Financing the First World War*, Oxford University Press.

En viktig faktor i sammanhanget är dock *hur* finansieringen går till. Lite förenklat finns det tre olika möjligheter: ökad beskattning, ökad upplåning (inhemsk eller från utlandet) samt genom att trycka pengar. Finansiering genom sedelpressen (en ökning av penningmängden genom att ge ut nya pengar) kan bli aktuellt om krigsscenarioet är utdraget i tid. Omfördelning av offentliga resurser och införande eller höjning av skatter kan fungera men troligen bara under en begränsad tid. Om inget finansiellt stöd erhålls från omvärlden måste lösningarna hittas inom landet. Sedelpressen är ett mindre gynnsamt finansieringsalternativ då det riskerar att driva upp inflationen till mycket höga nivåer vilket det finns gott om historiska exempel på.

Export (--/--) och import (---)

Efter krigsutbrottet upphör stora delar av svensk export och import. Kriget innebär omfattande begränsningar av transporter till och från Sverige. Stora störningar av sjöfarten i Östersjön, trafiken över Öresund, och bruk av hamnarna på Västkusten i kombination med effekterna av fjärrstridsmedel och sabotage innebär att det både är svårt att få ut svenska exportvaror samt att importera varor. Sveriges handel med de nordiska grannländerna blir mer betydelsefull. Handelsutbytet med Norge kan upprätthållas bättre tack vare den långa gemensamma landgränsen.

Kriget har dessutom en kraftfullt negativ effekt på efterfrågan på många exportvaror. Samtidigt stiger efterfrågan på vissa exportvaror som behövs i andra länders försvarsansträngningar. Produktionsomställning och ökad utvinning sker på fler områden. Förstörd infrastruktur, produktionsanläggningar och störningar i energiförsörjning begränsar den svenska exportindustrins förmåga att producera. Detta spår även på efterfrågan på importvaror. Kronförsvagning i kombination med ökad internationell efterfrågan och begränsade transportmöjligheter innebär att priser på nödvändiga importvaror ökar drastiskt. Upprätthållandet av exporten blir centralt för att säkerställa fortsatta leveranser av nödvändiga varor från utlandet.

Eftersom den svenska produktionen påverkas av kriget och av försämrad tillgång till insatsvaror begränsas Sveriges förmåga att finansiera import. För att prioritera inhemsk efterfrågan och minska importbehovet uppmuntras svenska företag att om möjligt ställa om produktionen för att ersätta importvaror med inhemsk produktion.

Exporten av försvarsmateriel skiljer sig från resten av exporten. Kriget i Europa gör att efterfrågan på försvarsmateriel stiger kraftigt vilket leder till en omfattande ökning av både volym och pris på vapenexporten. Denna utlandsdrivna exportefterfrågan ökar också signifikant kostnaden för svenska försvarsanskaffningar. Att Sverige har en exportorienterad försvarsindustri innebär även att landet har bättre förutsättningar att säkerställa importer, då det finns utländsk efterfrågan på svenska varor.

Arbetsmarknad

Krigets destruktiva effekt och de allvarliga handelsstörningarna skulle ha haft så pass allvarliga ekonomiska effekter att arbetslösheten potentiellt kunde ha blivit mycket hög – om det inte vore för att den fria marknaden delvis satts ur funktion. Omfattande statlig intervention driven av totalförsvarsbehov omfördelar arbetskraft från privat till offentlig sektor och skapar dessutom ny efterfrågan för de privata företagen som kan bidra till totalförsvarsansträngningarna.

Försvarsmaktens mobiliseringsbehov har relativt begränsad effekt på arbetsmarknaden då det inte pågår signifikanta strider på svenskt territorium. Förband som skickas utomlands består huvudsakligen av anställda inom Försvarsmakten. Hemvärnsmän och reservofficerare är partiellt mobiliserade.

I och med att förfogandelagstiftning och allmän tjänsteplikt aktiveras (se kapitel 4) kommer betydande delar av arbetskraften flyttas till områden där försvars- och återuppbyggnadsansträngningarna skapar nya behov, från verksamhet som saknar betydelse för totalförsvaret (och företag vars ekonomiska förutsättningar ansträngts av kriget). Det finns en påtaglig risk för brist på specialiserad arbetskraft inom vissa områden av vikt för totalförsvarsansträngningarna. Erfarenheter från Rysslands krig mot Ukraina pekar på att försvarsindustrin konkurrerar med andra sektorer om arbetskraft och att krigsansträngningarna bidragit till en generell brist på arbetskraft.⁵⁷

Den potentiella arbetskraften ökar på grund av flyktingar men dessa kan inte i någon större utsträckning integreras på arbetsmarknaden. Total sysselsättningsgrad kan komma att minska men med en stor omfördelning av arbetskraft mellan sektorer. Det uppstår brist på vissa nyckelkompetenser.

Inflation

Svensk inflation påverkas av liknande mekanismer som i scenario 1 men effekterna blir betydligt mer kraftfulla. Inflationen accelererar kraftigt drivet av stigande importpriser, kronförsvagning samt omfattande varubrist. Kriget i Europa samt påverkan på viktiga transportleder får världsmarknadspriserna på råvaror och energi att rusa. En markant ökad hotnivå får priserna på försvarsmateriel att stiga kraftigt genom ökad efterfrågan. Total efterfrågan i ekonomin ökar ytterligare, allt annat lika, genom kraftigt ökade offentliga utgifter till försvaret. Även dessa prisuppgångar bidrar till högre svensk inflation.

Åtgärder enligt ransoneringslagen, prisregleringslagen och förfogandelagen blir aktuella vid krig eller när det finns risk för allvarliga prisstegringar (se kapitel 4). Ransonering och pristak dämpar prisutvecklingen, dock minskar produktionen för

⁵⁷ Financial Times (2023). "Russia's war economy leaves businesses starved of labour", <https://www.ft.com/content/dc76f0bb-cae2-4a3a-b704-903d2fc59a96>, Hämtad 2023-11-10.

hemmamarknaden och varubrist uppstår. Importen minskar, då varken producenternas krav på pris eller kvantitet kan tillgodoses av den svenska marknaden. Efterfrågan överstiger utbudet i denna bristsituation.

När handeln med omvärlden begränsas eller skärs av minskar utbudet av varor. Detta leder till högre inflation speciellt om det sker i kombination med en efterfrågeökning.

Kronan

Sveriges sårbarhet i form av en liten, öppen ekonomi med en mindre valuta gör att försvagningen av kronans växelkurs blir betydligt kraftigare än i scenario 1. Det mycket mer allvarliga läget med krig i Europa samt fjärrstridsanfall mot Sverige gör att växelkursen försvagas kraftigt. I scenario 2 får den militära utvecklingen större betydelse för svenska kronan än hur global ekonomi utvecklas. Efter en inledande markant valutaförsvagning kan dock kronans växelkurs förväntas stabiliseras, om än på en betydligt svagare växelkurs än innan angreppet, förutsatt att scenarioantagandet att svenskt motstånd inte kollapsar infrias.

Om Riksbankens mål fortsatt är låg inflation kommer möjligheterna till intervention på valutamarknaden vara begränsade.

Ränteläge

Kriget i Europa får globala marknadsräntor att stiga kraftigt. Den accelererande inflationstakten och omfattande valutaförsvagningar gör att många centralbanker tvingas höja sina styrräntor, dels för att motverka den accelererande inflationstakten men även för att stötta växelkurser och finansiell stabilitet. Effekterna blir betydligt svårare för Sverige än för många andra länder och Riksbanken tvingas genomföra en betydande höjning av styrräntan.

3.2.3 Scenario 3 (Konventionellt militärt angrepp)

Förväntad effekt på aggregerad BNP: Kraftigt negativ (---)

Översikt

Den globala ekonomin påverkas på ett liknande sätt som i scenario 2. För Sveriges del har scenario 3 likheter med Frankrikes erfarenheter under första världskriget och Ukrainas efter Rysslands utökade invasion i februari 2022.⁵⁸ Scenariot innefattar inte ett utfall där Sveriges motståndskraft kollapsar utan antar i stället en utveckling med omfattande strider under en utdragen period. Delar av Sverige är ockuperat av främmande makt samtidigt som strider resulterat i ett stort antal döda och sårade och även orsakar omfattande förstörelse av infrastruktur och produktionsanläggningar. Striderna ger även upphov till ett stort antal internflyktingar.

⁵⁸ För en beskrivning av fransk ekonomi under första världskriget, se Broadberry & Harrison (2005) 169-205.

Marknadsekonomin har till stor del satts ur spel och ersatts med planekonomiska inslag där svenska staten intervenerar för att styra om produktionen. Av BNP-komponenterna är det i detta scenario endast offentliga utgifter som ökar.

Konsumtion (---)

Den privata konsumtionen är i scenario 3 starkt nedpressad. Delar av Sverige har ockuperats och den konsumtion som sker i dessa områden räknas därmed inte med. I de områden där strider förekommer eller förekommit sker endast mycket begränsad konsumtion. Den akuta risken att såras eller dödas minskar avsevärt benägenheten att försöka genomföra konsumtion som kräver fysisk interaktion. Konsumtionen påverkas även negativt av förstörd infrastruktur. Förstörda produktionsanläggningar slår ut inhemsk produktion och leder till varubrist. Samtidigt sker även en kraftig omfördelning av konsumtionen där efterfrågan på sällanköpsvaror faller kraftigt samtidigt som efterfrågan på livsnödvändiga dagligvaror ökar. Allvarliga störningar på arbetsmarknaden påverkar hushållens disponibelinkomst.

I de delar av Sverige som vare sig ockuperats eller inte i någon större utsträckning påverkats av strider hålls konsumtionen till viss del uppe. Även här är det dock i första hand livsnödvändigheter som efterfrågas. Störningar i elförsörjning, betalningssystem och transporter bidrar generellt till att hålla ned konsumtionen.

Investeringar (--)

Omfattande osäkerhet i kombination med radikalt minskad efterfrågan inom många varu- och tjänstegrupper, både inhemsk efterfrågan och efterfrågan på export, innebär att de flesta privata företag har mycket svaga incitament att genomföra investeringar. Företag inom försvarsindustrin kan dock uppleva betydande öknings av efterfrågan. Även vissa investeringar för återuppbyggnad av förstörd produktionskapacitet förekommer. Statlig intervention för att omfördela produktion från konsumtionsvaror till varor nödvändiga för krigsansträngningen skapar investeringsbehov i vissa branscher. Statlig intervention innebär att definitionen av vad som utgör privata investeringar och offentliga utgifter grumlas.

Offentliga utgifter (++)/+++)

I scenario 3 ökar de offentliga utgifternas andel av den totala ekonomin ytterligare. Den radikalt nedpressade aktiviteten i privat sektor innebär att statens agerande är centralt för den ekonomiska utvecklingen. De offentliga utgifterna koncentreras mot produktion av försvarsmateriel, att möta Försvarsmaktens behov samt att försöka skydda civilbefolkningen. Exempelvis behöver staten i scenario 3 sannolikt ta huvudansvaret för livsmedelsförsörjningen.

Export (---) och import (---)

Internationell handel begränsas allvarligt vid ett storskaligt krig i Europa men störningen av transportrutter till och från Sverige blir än mer omfattande i scenario 3 då Sverige självt blir utsatt för territorialkrig. Både export och import faller mycket

kraftigt. I likhet med scenario 2 sker en allvarlig störning av transportmöjligheter och industriell produktion. Utöver detta är delar av Sveriges territorium under fiendens kontroll.

Fientlig okupation av svenskt territorium innebär att delar av svensk produktionskapacitet helt sätts ur spel. Detta innebär att vissa importbehov ökar, samtidigt är nedåtrycket på kronan betydligt kraftigare än i scenario 2 vilket gör import extremt kostsamt. Samtidigt minskar också svensk exportpotential, vilket långsiktigt finansierar importen. Nettoresultatet är att finansieringsförmågan av importen försvåras på grund av det ansträngda ekonomiska läget, avtagande exportintäkter samt ökade importpriser.

Arbetsmarknad

I scenariot finns vissa likheter med scenario 2, i den mån att arbetsmarknadsfördelning formas av att marknadsekonomin i stor utsträckning ersatts med en planekonomi och möjliggörs av höjd beredskap och aktivering av förfogande- och tjänstepliktlagstiftning (se kapitel 4). Samhällets resurser, inklusive arbetskraft, styrs i stor utsträckning om för att tillgodose totalförsvarsbehov.

Till skillnad från scenario 2 pågår omfattande strider på svenskt territorium vilket resulterar i att betydande delar av svensk arbetskraft är på flykt inom landet. På grund av striderna tar Sverige inte heller emot något större antal flyktingar. Föruster av territoriell kontroll innebär också att den totala storleken på arbetskraften krymper.

Hemvärnet är fullt mobiliserat, och Försvarsmakten för en omfattande rekryteringskampanj för att tillgodose sina ökade personalbehov.

Lokal arbetskraftsbrist och brist på särskild kompetens är än mer påtaglig än i scenario 2 drivet av mer omfattande totalförsvarsbehov, kombinerat med en betydligt mindre arbetsmarknad som ska möta dessa behov.

Inflation

Inflationen accelererar mycket kraftigt i scenario 3. Svensk inflation påverkas av liknande mekanismer som i scenario 1 och 2, men effekterna blir än mer kraftfulla. Inflationen accelererar kraftigt drivet av stigande importpriser, kronförsvagning samt omfattande varubrist. Staten inför prisregleringar och ransonering för att stabilisera utvecklingen.

I ett invasionsscenario finns många parametrar som driver inflationen uppåt, både på utbuds- och efterfrågesidan. I Ukraina har inflationsnivåerna tidvis varit över 25 procent efter Rysslands utökade invasion, även om nivån efter 1,5 år närmar sig den lägsta sedan 2021. Som jämförelse var inflationsnivån i Ukraina 2015 (året efter Rysslands invasion) nästan 50 procent under en kort period.

Kronan

Kronan försvagas mycket kraftigt i detta scenario. Omfattande förstörelse och stor osäkerhet kring krigets utveckling orsakar en kraftig växelkursförsvagning. En stabilisering av det militära händelseförloppet, vilket är ett grundantagande i scenariot, gör dock att växelkursen efter en tid kan stabiliseras men på en betydligt svagare nivå än innan angreppet.

Kapitalkontroll blir viktigt för att förhindra omedelbar kapitalflykt. En flytande växelkurs skulle innebära ett stort tapp relativt andra valutor, varför frågan snarare är vilken växelkursregim Sverige bör ha. Att låsa växelkursen skulle i teorin minska valutaosäkerheten. Detta kräver dock att Riksbanken har medel för att kunna intervensera på valutamarknaden i tillräcklig omfattning.

Ukraina låste sin växelkurs direkt gentemot USD vid den utökade invasionen, varefter de devalverade med 25 procent i juli 2022.⁵⁹ I skrivande stund ämnar de övergå till en mer flexibel valutalösning och släppa den fasta kursen.

Om Sveriges regering likt Ukrainas låser växelkursen vid en invasion är frågan hur växelkursmålet står i förhållande till målet om låg inflation. Att upprätthålla en fast växelkurs samtidigt som inflation ska bekämpas kan leda till målkonflikter för penningpolitiken.

Ränteläge

Effekterna liknar de i scenario 2 men Sverige drabbas än hårdare. Mycket snabbt accelererande inflation i kombination med stark nedåtpress på kronans växelkurs gör att Riksbanken tvingas till omfattande höjningar av styrräntan. Finansiell stabilitet är under stark press.

Erfarenheter från Ukraina visar att räntenivån pressats uppåt till en betydligt högre nivå med observationer från 10 till 25 procent. Vilken roll styrräntan spelar i detta scenario beror på vad Riksbankens mål med verksamheten är. Nivåerna kommer oavsett vara betydligt högre efter angreppet.

3.2.4 Sammanfattande översikt av ekonomiska utfall

Tabell 2 nedan sammanfattar visar de förväntade förändringarna av BNP-komponenterna samt påverkan på arbetsmarknad, inflation, kronans växelkurs samt ränteläget i respektive scenario.

⁵⁹ National Bank of Ukraine, "NBU Fixes Official UAH/USD Exchange Rate at a New Level and Takes Additional Measures to Balance the FX Market and Support Resilience of Economy during the War". 21 juli 2022. Hämtad 2024-02-16 <https://bank.gov.ua/en/news/all/nbu-zafiksuvav-ofitsiyinyi-kurs-grivni-do-dolara-ssha-na-novomu-rivni-ta-vjiv-nizku-dodatkovih-zahodiv-dlya-zbalansuvannya-valyutnogo-rinku-ta-pidtrimannya-stiykosti-ekonomiki-v-umovah-vyni>.

Tabell 2

Komponent/variabel	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
BNP	-	--	---
Konsumtion	-	--	---
Investeringar	-	-	--
Offentliga utgifter	-/+	++	++/+++
Export	--	--/---	---
Import	--	---	---
Arbetsmarknad	Viss försvagning	Försvagning	Kraftig försvagning
Inflation	Accelererande inflationstakt	Kraftigt accelererande inflationstakt	Mycket kraftigt accelererande inflationstakt
Kronans växelkurs	Försvagning	Kraftig försvagning	Mycket kraftig försvagning
Räntenivå	Stigande räntor	Kraftigt stigande räntor	Kraftigt stigande räntor

Som genomgången visat förväntas de ekonomiska utfallen i scenarierna skilja sig åt vilket även var avsikten när scenarierna konstruerades. I likhet med historiska erfarenheter väntas privat konsumtion falla medan offentliga utgifter ökar, både i absoluta tal och inte minst som andel av aggregerad BNP.

Utmärkande för Sverige är att landet är en liten, öppen ekonomi med en egen valuta, omfattande internationell handel och täta band till global ekonomi. Detta får två konsekvenser vid kris och krig. För det första kommer osäkerheten kring både global och svensk utveckling få kraftigt genomslag på finansiella marknader. Kronans växelkurs kommer att hamna under tydlig nedåtpress samtidigt som räntor förväntas stiga kraftigt. För det andra kommer Sveriges beroende av internationell handel innebära en mycket kraftig negativ effekt på ekonomin genom minskad export och import.

4 Hur kan staten agera för att motverka ekonomiska effekter av kris och krig?

Kapitel 3 har utforskat tänkbara negativa ekonomiska effekter av kris och krig. Vilka möjligheter har staten att agera för att motverka dessa? Förutom genom finanspolitiken kan staten i första hand agera genom beredskapsmyndigheterna. Ambitionen är att framtida studier ska fokusera mer specifikt på denna frågeställning. Därför går denna rapport inte in i detalj kring lagstiftning och myndigheters roller inom ekonomiska aspekter av totalförsvaret om kriget kommer, det blir en framtida uppgift. I detta kapitel är syftet snarare att kortfattat och översiktligt resonera kring förutsättningarna för staten att agera. Även om ransonerings- och förfogandelagstiftning och annan lagstiftning finns på papper är det hur, och om, lagstiftningen faktiskt kan implementeras som är viktigast för att förstå statens handlingsutrymme.

4.1.1 Verklighetens begränsningar

En grundläggande faktor att bejaka är att regeringen fattade beslutet att återetablera det svenska totalförsvaret 2015 vilket nedmonterats efter kalla krigets slut. Ett totalförsvaret är som namnet antyder ”totalt”. Enligt *Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap* är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, och under högsta beredskap ”är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas”. Denna omfattning innebär att processen att återetablera förmåga tar tid. Vad som skall göras måste utredas (i många utredningar), nya strukturer för koordinering etableras och faktisk förmåga byggas upp.

Staten saknar fortfarande försörjningsanalyser inom beredskapssektorerna – något SOU 2023:50 som är ute på remiss i skrivande stund föreslår ett system för att hantera. Utan en färdigställd behovsbild saknas fortfarande besluten om praktiska beredskapsåtgärder, som till exempel lagerhållning för vissa ändamål. I dagsläget saknas även organisatoriska och finansieringslösningar.

Även om lagstiftningen teoretiskt möjliggör vissa åtgärder, som till exempel ransonering av livsmedel och förfogande av privat egendom är verkligheten fortfarande begränsad av den praktiska beredskap som finns. Om Sverige skulle hamna i krig och exempelvis vill ransonera livsmedel måste ett ransoneringssystem finnas på plats innan ransoneringen kan implementeras. Förfogande av privata tillgångar kräver att relevanta tillgångar kartläggs och att en struktur finns på plats för att faktiskt förfoga tillgångarna. Under kalla kriget fanns förberedelser och resurser

för att snabbt verkställa ransonering och förfogande.⁶⁰ Under dagens förutsättningar skulle verkställandet sannolikt ta längre tid då mycket av den tidigare beredskapen och strukturerna fortfarande saknas. Detta innebär en allvarlig begränsning av svensk förmåga att parera de ekonomiska konsekvenserna av kris eller krig. Ambitionen är att stärka denna förmåga över tid, men i nuläget är det viktigt att vara medveten om detta glapp mellan faktisk förmåga och vad lagtexterna möjliggör juridiskt.

Även om vad staten kan göra här och nu är centralt när en kris uppstår är det också viktigt att komma ihåg att storskaliga konflikter oftast är utdragna (ofta varar de flera år). Vid ett utdraget konfliktscenario kan förmåga för större statlig kontroll av olika aspekter av ekonomin byggas upp över tid.

4.1.2 Exogena och endogena effekter och deras konsekvenser

Hur ekonomin påverkas av kris och krig är ett resultat av fiendens aktioner riktade mot oss och omvärldsläget. Dessa är exogena effekter som Sverige måste förhålla sig till. Samtidigt kommer den svenska statens handlingar ämnade att parera dessa exogena effekter, i sig också potentiellt ha bredare effekter på ekonomin. Dessa endogena effekter orsakas alltså av det egna svenska agerandet.

Att mobilisera arbetskraft till ett prioriterat område kan i sin tur ta resurser från andra områden. Policybeslut som påverkar priser eller kostnader på marknaden kommer att påverka incitamenten för utbud och efterfrågan. Olika lösningar att hantera ett krigstida budgetunderskott kommer ha olika makroekonomiska följd-effekter.

Detta innebär att de redskap staten har till sitt förfogande kan ha effekt på andra områden än vad som ursprungligen avsågs när de tillämpas. Dess bruk är förknippat med alternativkostnader. Detta kan nödvändiggöra en konsekvensanalys i flera led. I bästa fall något som borde ha modellerats i förväg, innan krisen manifesterat. Ju bättre förståelse för följd-effekterna av olika alternativ, desto större är förutsättningen att välja optimala lösningar. Risken när det gäller kris och krig är att extraordinära omständigheter råder och det kan saknas erfarenhet och tidigare relevant analys – något som förefaller kunna öka risken för suboptimala beslut med oväntat negativa följd-effekter, potentiellt även över längre tidsramar.

⁶⁰Stenérus Dover, A-S & Ingemarsdotter, J. (2021). "Nationell Försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK", FOI-R--5174--SE.

4.1.3 Verktygslådan

Ett antal av de åtgärder staten kan vidta för att bemöta de ekonomiska effekterna av kris eller krig är kända eftersom det finns explicit lagstiftning och strukturer på plats för att implementera dem. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att det är möjligt att veta exakt hur åtgärderna kan vidtas. Dessutom kan regeringen vidta okonventionella åtgärder, som hittills inte prövats, saknar explicit lagstiftning och struktur i dagsläget, och möjligtvis skraddarsydd för en särskild situation.

De mer konventionella åtgärder staten skulle kunna vidta, som andra länder tillämpat vid krig eller krigsfara, inkluderar exempelvis⁶¹:

- *Förfogande av tillgångar*
- *Beordrande av tjänsteplikt*
- *Ransonering*
- *Priskontroller*
- *Vinsttak*
- *Skattelättnader*
- *Otraditionellt hög belåning*
- *Statliga försäkringsgarantier*
- *Förenklade regelverk/dispenser*
- *Förenklade av kontroller / upphörande av tillsyn*
- *Riktade bidrag / stöd till viss kommersiell verksamhet*
- *Låsning av växelkursen*
- *Förbud mot / begräsning av vissa former av kapitalutförsel*

Pandemin och inflationseffekterna av den ryska invasionen av Ukraina 2022 illustrerade båda den svenska statens flexibilitet att vidta nya åtgärder. Under pandemin riktades stöd till många som drabbades av att företagets omsättning minskade.⁶² Syftet var att motverka de negativa ekonomiska effekterna av coronapandemin och därmed undvika konkurser och långsiktig arbetslöshet, som sannolikt skulle ha medfört än högre kostnader för ekonomin över tid.

⁶¹ För mer information om ”verktygslådan” i Sveriges ekonomiska försvar se: Stenérus Dover, A-S & Ingemarsdotter, J. (2021). ”Nationell Försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK”, FOI-R--5174--SE.

⁶² Ekholm K., Nordström Skans O., Persson T., & Åkerman A. (2022) ”Företagsstöden under pandemin: Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin”, Regeringskansliet. Hämtad 2024-02-16 <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/block/fakta-och-genvagsblock/socialdepartementet/sjukvard/coronakommissionen/foretagsstoden-under-pandemin.pdf>

De kraftiga elprisökningarna under 2022 som indirekt orsakades av den ryska invasionen resulterade också i en ny form av statligt stöd. El-stödet syftade till att göra temporärt höga elkostnader hanterbara för företag och privatpersoner.⁶³

Exakt vilka former av nya initiativ som kommer att tas i nästa kris eller krig är svårt att förutspå. Ju mer omfattande och utdragen konflikten är desto större är sannolikheten att den resulterar i både fler och mer ekonomiskt signifikanta åtgärder.

Det är också viktigt att inte glömma att många ekonomiska åtgärder sannolikt kommer att hanteras utanför den statliga sfären. Företag och frivilligorganisationer har spelat omfattande roller i tidigare kriser, i den pågående konflikten i Ukraina, och kan förväntas göra det även i framtiden.⁶⁴

⁶³ Regeringen har samlat information om el-stödet på sin hemsida: Regeringskansliet, "Elstöd och andra åtgärder". Hämtat 2024-02-16 <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/energikrisen/elstod/>.

⁶⁴ Röda Korset är kanske den mest välkända och högprofilerade internationella frivilligrörelsen som spelat en signifikant humanitär roll under historiska och pågående krig sedan dess grundande på 1800-talet. Att företag, själva motorerna i ekonomin, spelar en avgörande roll i ekonomin även under krig säger kanske sig självt, men exemplifieras till exempel av att näringslivsorganisationen Federation of British Industries grundades 1916 mitt under första världskriget bland annat för att förenkla samarbete kring krigsproduktion. Supple, B., "War Economies" i Winter J. (redaktör), *The Cambridge History of the First World War, Volume II The State* (2014), sida 316. Cambridge University Press.

5 Sammanfattning och förslag till framtida forskning

I det här avslutande kapitlet sammanfattas rapportens innehåll i avsnitt 5.1 följt av ett antal förslag till framtida studier som presenteras i avsnitt 5.2.

5.1 Sammanfattning

Alla krig är unika men samtidigt finns det ekonomiska effekter och samband som tenderar att vara mer eller mindre allmängiltiga. BNP och dess delkomponenter ger en struktur för att analysera hur krig kan påverka aktiviteten i ekonomin. Historiska erfarenheter visar att krig ofta får omfattande effekter på BNP. Det finns exempel där stater som deltagit i krig utanför det egna territoriet upplevt en positiv effekt på BNP. För det fall där stater tvingas utkämpa krig som påverkar det egna territoriet pekar dock historiska erfarenheter tydligt på negativa BNP-effekter. Magnituden skiljer sig åt men nedgångar på över 20 procent förekommer.

Att studera de enskilda BNP-komponenterna (det vill säga privat konsumtion, investeringar, offentliga utgifter, export och import) möjliggör en mer detaljerad analys av aktiviteten i ekonomin. En generell effekt av krig är att privat konsumtion faller. Effekten förklaras främst av ett minskat utbud av konsumtionsvaror, men även på grund av att efterfrågan påverkas. Historiska erfarenheter pekar på att staten tenderar att intervensera i ekonomin för att omfördela resurser från branscher som tillverkar konsumtionsvaror till försvarsindustri och till företag som producerar andra typer av varor som är centrala för krigsansträngningarna såsom sjukvårdsmateriel eller insatsvaror till försvarsindustrin. Produktionen och tillgången till konsumtionsvaror minskar därför. Störningar i transporter och internationell handel samt förstörda produktionsanläggningar bidrar ytterligare till att begränsa tillgången på konsumtionsvaror.

Företagens investeringar påverkas negativt av den osäkerhet kring framtiden som kris och krig ger upphov till. Krig eller krigsfara kommer att avsevärt minska företags investeringsvilja. De ränteökningar som förväntas vid kris eller krig kommer att utgöra ytterligare en dämpande effekt då dessa ökar företagens finansieringskostnader. Enskilda företag med fokus på försvarsmaterial eller andra produkter kopplade till militärt eller civilt försvar kan dock möta en betydande ökning av efterfrågan vilket kan skapa behov av ökade investeringar.

En tydlig historisk erfarenhet är att offentlig konsumtion (offentliga utgifter) tenderar att öka under krig. Effekten drivs av statens ökade kostnader förknippade med krigsansträngningarna i form av stigande kostnader för militärt och civilt försvar, sjukvård och samhällstjänster. Staten tenderar också att omfördela resurser vilket innebär att resurser som i ett normalläge skulle innefattats i privata företags investeringar i stället räknas som offentliga utgifter.

Internationell handel tenderar att minska under krig. Framförallt mellan krigförande länder men även mer generellt drivet av störningar i transporter och logistik samt som en följd av medveten ekonomisk krigföring. Även statlig intervention för att prioritera att de inhemska behoven av varor och tjänster tillgodoses minskar exporten och handeln med andra länder.

De scenarier rapporten konstruerat syftar till att tillämpa de generella effekter som diskuterats ovan på ett mer konkret vis kopplat till Sverige. Avsikten är att scenarierna ska vara tillräckligt olika sinsemellan för att även de förväntade ekonomiska utfallen ska skilja sig åt.

Det första scenariot med gråzonsläge innebär att svensk ekonomi i första hand påverkas av indirekta snarare än direkta effekter. Det sker inga strider på svensk mark och inga militära angrepp genomförs mot svenska mål. De ekonomiska effekterna sker därför i första hand indirekt drivet av en global konflikt (USA mot Kina) och osäkerheten den medför. Påverkan kan därför liknas vid en omfattande konjunkturedgång. Med undantag för offentliga utgifter förväntas BNP-komponenterna falla. Nedgången blir tydligast för export och import.

Det andra scenariot innefattar ett angrepp mot Sverige med fjärrstridsvapen vilket till skillnad från scenario 1 innebär att Sverige befinner sig i krig. Både privat konsumtion och företagets investeringar faller kraftigt. Detta motverkas till viss del av ökande offentliga utgifter. Statligt agerande och intervention för att motverka de negativa ekonomiska effekterna underlättas av övergången till högsta beredskap. En betydande ökning av de offentliga utgifterna är dock inte tillräckligt för att motverka nedgången för de övriga komponenterna och effekten på aggregerad BNP blir en betydande minskning.

Det tredje scenariot innefattar ett mycket allvarligt läge med strider på svensk mark, många döda och sårade samt omfattande fysisk förstörelse av infrastruktur och produktionsanläggningar. Privat konsumtion, investeringar och internationell handel faller kraftigt. Förutsatt att finansieringen kan hanteras kan offentliga utgifter öka och utgör därmed en mycket hög andel av totala BNP som ändå faller kraftigt. Statens och de offentliga utgifternas ökande roll innebär att marknads-ekonomins funktionssätt till betydande del förändras med tydliga planekonomiska inslag. Det är dessutom värt att påpeka att ökade offentliga utgifter har alternativa användningsområden. I ett normalläge där staten inte behöver öka sina utgifter för att hantera en situation med kris eller krig hade resurserna kunnat användas till långsiktigt mer produktiva ändamål såsom till exempel infrastrukturinvesteringar.

En central fråga är svenska statens möjligheter att motverka de negativa ekonomiska effekter som uppstår vid kris eller krig. Regeringens och Riksbankens möjligheter att agera genom att använda finans- respektive penningpolitik har beskrivits i respektive scenario. Staten har dock även möjlighet att agera genom beredskapsmyndigheterna. Denna rapport har inte gått in på detaljer kring beredskapsmyndigheternas roller och tillämplig lagstiftning. I kapitel 4 ges dock en

kortfattad översikt över statens möjligheter att agera. I vissa fall finns explicit lagstiftning och strukturer på plats vilket indikerar de åtgärder eller ”verktyg” som finns tillgängliga. Exempel på sådana verktyg är ransonering, priskontroller och beordrande av tjänsteplikt. Även om lagstiftning finns på plats begränsas möjligheterna av den praktiska beredskap som finns. Exempelvis saknas försörjningsanalyser inom beredskapssektorerna, det saknas även organisatoriska lösningar och det är oklart hur finansieringen ska hanteras. Statens agerande för att hantera negativa ekonomiska effekter kan påverka andra områden än vad som avsågs. Sådana kopplingar är inte tillräckligt väl utredda vilket ökar risken för felaktiga beslut.

5.2 Förslag till framtida forskning

Rapporten har genom en explorativ ansats belyst ekonomiska effekter av kris och krig på nationell nivå. Den breda frågeställningen har medfört att mer detaljerade resonemang fått avgränsas bort. Det finns därmed en lång rad frågeställningar med behov av mer ingående analyser. Dessa handlar dels om hur militärt och civilt försvar påverkas av ekonomiska effekter, men inkluderar även frågeställningar kopplade till ekonomins funktionssätt under och efter kris eller krig.

Simulering i allmän jämviktsmodell

Rapporten har inte presenterat några mer detaljerade bedömningar av hur BNP eller dess delkomponenter skulle kunna påverkas i de tre scenarierna. Det finns dock möjlighet att siffersätta analysen genom att använda en så kallad allmän jämviktsmodell.⁶⁵ Användning av denna typ av modell kräver dock betydligt mer stringenta antaganden om olika ekonomiska faktorer förväntade utveckling än vad som gjorts i denna rapport. Det är samtidigt osäkert hur en allmän jämviktsmodell skulle klara av att hantera de extrema utfall som vissa ekonomiska variabler skulle utsättas för i scenarierna.

Ekonomiska (krigs-)spel

Att hitta en teoretisk struktur där mikro- och makroekonomisk teori kombineras och används för att undersöka effekter inom militära scenarier är en oerhört komplex uppgift. Ett sätt att systematiskt undersöka omvärldsfaktorer, beslut och effekter på ekonomin och därvid identifiera de viktigaste frågorna för beslutsfattare och aktörer är att använda sig av makroekonomiskt fokuserade spel. De olika aktörerna (exempelvis: Riksbanken, regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden, Försvarsmakten) representeras av spelare, som givet ett scenario vidtar åtgärder för att motverka negativa ekonomiska effekter. Sådana spel skulle kunna

⁶⁵ Exempel på myndigheter som använder denna typ av modeller i sitt analysarbete är Riksbanken och Konjunkturinstitutet.

identifiera stora frågeställningar och möjliga konsekvenser, illustrera den samverkan som krävs mellan aktörer och förbättra den ekonomiska beredskapen. För Försvarsmakten skulle det tydliggöra hur ekonomiska åtgärder och effekter i olika scenarier påverkar de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. Ekonomiska spel skulle illustrera hur olika förutsättningar och beslut påverkar exempelvis konsekvenserna av övergång till fast växelkurs, räntehöjningar och ökad finansiell osäkerhet.

Betalningssystemet

En central frågeställning är hur betalningssystemet skulle påverkas i en kris eller krigssituation. Rapporten har i scenarierna antagit att störningar i betalningssystem generellt har en negativ effekt på privat konsumtion. Hur omfattande denna effekt skulle kunna vara kan dock inte besvaras med någon närmare precision i rapporten. Erfarenheter från Ukraina visar att betalnings- och transfereringssystem generellt fortsatt fungera även efter inledningen av Rysslands utökade invasion även om störningar förekommit.

Återuppbyggnad och långsiktiga ekonomiska effekter

Rapporten fokuserar på ekonomiska effekter av kris och krig på kort sikt. En annan viktig frågeställning är hur den långsiktiga ekonomiska utvecklingen påverkas och hur återgången till ett normaltillstånd efter att Sverige lämnat ett läge med kris eller krig ska hanteras. Hur Sverige väljer att agera under den akuta perioden kan få betydande långsiktiga effekter på ekonomins funktionssätt och tillväxtmöjligheter.

Samordning av civilt försvar

Kapitel 4 beskriver kortfattat statens förutsättningar för att motverka negativa ekonomiska effekter vid kris eller krig. Djupare studier av beredskapsmyndigheternas roll i sammanhanget behövs, för att bättre förstå statens verktygslåda att parera ekonomiska konsekvenser av fiendens ageranden. Dessutom behövs en utökad förståelse av aktörer på nordisk, europeisk och internationell nivå som är av relevans för svenskt civilt försvar vid kris och krig, och som svenska staten kan behöva påverka eller förhandla med.

Finansiering av statens ökade utgifter vid kris och krig

En viktig fråga är hur svenska staten skulle finansiera en potentiellt kraftig ökning av offentliga utgifter som kan uppstå vid kris eller krig. Historiska erfarenheter pekar på att stater vanligtvis kunnat hantera finansieringen. Samtidigt indikerar Rysslands storskaliga invasion snarare att Ukraina varit beroende av omfattande finansiellt stöd utifrån. Det finns därmed anledning att utforska frågeställningen ur ett modernt perspektiv.

Finansiell stabilitet

Rapporten har diskuterat vad som kan hända med kronans växelkurs och ränteläget i de tre scenarierna. Däremot har rapporten inte berört hur Sveriges finansiella stabilitet mer generellt skulle kunna påverkas. Det finns skäl att analysera frågan mer i detalj, inte minst för att identifiera åtgärder som skulle kunna stärka den finansiella stabiliteten vid en kris- eller krigssituation.

Hur ett Euro-medlemskap skulle kunna påverka svensk ekonomi vid kris och krig

Stora och små valutor har olika förutsättningar att påverkas vid kris eller krig. Exempelvis kan en stor valuta antas vara mer stabil än en liten vid ökad oro. Däremot skulle en egen valuta till exempel innebära en annan flexibilitet att på egen hand kontrollera sedelpressarna. Om ett Euro-medlemskap bedöms som ett realistiskt framtidsscenario skulle en studie om hur ett Euro-medlemskap skulle kunna påverka Sveriges förutsättningar vid kris och krig vara högst relevant.

Internationella beroenden

För en internationellt exponerad ekonomi som den svenska är det centralt att bättre förstå svenska beroenden av omvärlden. Men det är också avgörande att förstå andras beroenden av Sverige vid kris och krig. Det Sverige kan leverera till andra kommer att vara det som möjliggör att vi själva får det vi behöver. Att identifiera strategisk svensk exportförmåga och dess förutsättningar för fortsatt verksamhet under kris och krig är därför viktigt för den egna försörjningsförmågan.

Försvarsmaktens beroenden

Denna rapport är en del av ett längre projekt som kommer att gå in på Försvarsmaktens mer specifika behov orsakade av kris eller krigs effekter på ekonomin. Däremot är det redan uppenbart att Försvarsmakten är beroende av ett antal leverantörer som skulle kunna påverkas av störda handelsflöden och/eller sänkt inhemsk produktionsförmåga. Försvarsmakten bör därför analysera vilka varor myndigheten är beroende av som är mest utsatta för potentiella störningar, och eventuella försörjningsstrategier för att hantera detta. SOU 2023:50 föreslår en nationell samordning av försörjningsberedskapen, där Försvarsmakten ges möjlighet att samråda med en nationell samrådande funktion kring sitt behov av civila resurser.

EU och internationella aktörers roll i Sveriges ekonomiska försvar

Svenska myndigheter är huvudsakligen fokuserade på verksamhet inom landet. Mycket av det som påverkar vår ekonomi är beroende av aktörer utanför våra gränser. EU är en nyckelspelare på det ekonomiska området, och över 80 procent av svensk import kommer från Europa.⁶⁶ I en bredare kris eller konflikt kommer

⁶⁶ Statistiska Centralbyrån, ”Svensk Import”, Statistiska Centralbyrån senast uppdaterad 18 april 2023. Hämtad 2024-02-16 <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/sveriges-import/#:~:text=Importen%20fr%C3%A5n%20Europa%20st%C3%A5r%20f%C3%B6r%20cirka%2082%20procent,toppas%20av%20Tyskland%2C%20f%C3%B6ljt%20av%20Norge%20och%20Nederl%C3%A4nderna.>

därför EU att spela en avgörande roll. Vilka verktyg har EU till sitt förfogande i detta sammanhang? Hur kan EU förväntas agera? Kommer medlemsstaterna att respektera EU:s bestämmelser i kris och krig? Att ha bättre insikt i svaren till dessa frågor är avgörande för att förstå svenska förutsättningar, och prioriteringar i europeiska sammanhang. Aktörer som internationella centralbanker och IMF kan vara avgörande för det internationella finanssystemets fortsatta funktionalitet. Vad har de för möjligheter att påverka svenska förutsättningar i kris och krig, och hur bör Sverige förhålla sig till det?

6 Referenser

- Apel, M. & Ohlsson, H. (2022). "Peningpolitik och inflation i krigstider", *Penning och Valutapolitik, 2022 (2)*. Sveriges Riksbank.
- Barro, R.J. (2006). "Rare Disasters and Asset Markets in the Twentieth Century", *The Quarterly Journal of Economics*, August 2006.
- Bergdahl, K., Johnson A., Khan I. (2024), "Ukrainas finansiella system - effekter efter Rysslands annektering av Krim och den fullskaliga invasionen", FOI Memo 8442, februari 2024.
- Braun, R.A. & McGrattan, E.R. (1993). "The Macroeconomics of War and Peace", *NBER Macroeconomics Annual 1993*, volume 8.
- Broadberry, S. & Harrison, M. (eds). (2005). *The Economics of World War I*, Cambridge University Press.
- Burki T., "Global shortage of personal protective equipment" *The Lancet*, July 2020. Hämtad 2024-02-15.
[https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30501-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30501-6/fulltext)
- Caplan, B. (2002). "How Does War Shock the Economy?", *Journal of International Money and Finance*, 21, pp. 145-162.
- Clifford, F.T. & Baum, T.C. (2020). "The Effect of War on Economic Growth", *Cato Journal*, 40 (1) (Winter 2020).
- Collier, P. (1999). "On the Economic Consequences of Civil War", *Oxford Economic Papers*, 51 (1): 168-183.
- Ekholm K., Nordström Skans O., Persson T., & Åkerman A. (2022) "Företagsstöden under pandemin: Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin", Regeringskansliet. Hämtad 2024-02-16
<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/block/fakta-och-genvagsblock/socialdepartementet/sjukvard/coronakommissionen/foretagsstoden-under-pandemin.pdf>
- Financial Times (2023). "Russia's war economy leaves businesses starved of labour", <https://www.ft.com/content/dc76f0bb-cae2-4a3a-b704-903d2fc59a96>, Hämtad 2023-11-10.
- Fregert, K. & Jonung, L. (2018). *Makroekonomi: Teori, Politik och Institutioner*, Studentlitteratur AB.

- Försvarsmakten & MSB. (2021). *Handlingskraft: Handlingsplan för att Främja och Utveckla en Sammanhängande Planering för Totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3.
- Glick, R. & Taylor, A.M. (2005). "Collateral Damage: Trade Disruption and the Economic Impact of War", NBER Working Paper 11565.
- Hamilton, E.J. (1977). "The Role of War in Modern Inflation", *Journal of Economic History*, 37, s. 13-19.
- Harrison, M (2020), 'Economic warfare: Insights from Mançur Olson', i Broadberry, S and M Harrison (redaktörer), *The Economics of the Second World War: Seventy-Five Years On*, CEPR Press. Hämtad 2024-02-22. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/economics-second-world-war-seventy-five-years>
- Harrison, M. (ed.) (2005). *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison*, Cambridge University Press.
- Hedberg, L. (2000). "Väpnat angrepp mot ekonomin - krigets samhällsekonomiska kostnader", Försvarets forskningsanstalt.
- Imai, K. & Weinstein, J.M. (2000). "Measuring the Economic Impact of Civil War", *CID Working Paper Series*, Harvard University.
- Jonsson, D.K. (2017). "Att använda scenarier i planering för civilt försvar", FOI-R--4434--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Jonsson, D.K, Eriksson, C., Ingemarsdotter, J., Rossbach, N.H. & Wedebrand, C. (2023). "Gråzonslägen i krig och fred", FOI-R--5447--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Lakomaa, E. (2017). "The History of Business and War: Introduction", *Scandinavian Economic History Review*, 65:3, pp. 224-230.
- National Bank of Ukraine, "NBU Cuts Key Policy Rate to 20%", 14 september 2023. Hämtad 2023-10-13. <https://bank.gov.ua/en/news/all/natsionalniy-bank-ukrayini-zniziv-oblikovu-stavku-do-20>.
- National Bank of Ukraine, "NBU Fixes Official UAH/USD Exchange Rate at a New Level and Takes Additional Measures to Balance the FX Market and Support Resilience of Economy during the War", 21 juli 2022. Hämtad 2024-02-16 <https://bank.gov.ua/en/news/all/nbu-zafiksuvav-ofitsiyniy-kurs-grivni-do-dolara-ssha-na-novomu-rivni-ta-vjiv-nizku-dodatkovih-zahodiv-dlya-zbalansuvannya-valyutnogo-rinku-ta-pidtrimannya-stiykosti-ekonomiki-v-umovah-viyni>.

Novta, N. & Pugacheva, E. (2021). "The Macroeconomic Costs of Conflict", *Journal of Macroeconomics*, 68.

Polityuk P., "Ukraine increases farm exports by rail and truck as Black Sea ports are blocked", Reuters, 13 september 2023. Hämtad 2024-02-15.
<https://www.reuters.com/markets/europe/ukraine-increases-farm-exports-by-rail-truck-black-sea-ports-blocked-brokers-2023-09-13/Regeringskansliet> (2023). "Om det finanspolitiska ramverket",
<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen/om-det-finanspolitiska-ramverket/>, Hämtad 2023-11-23.

Riksbanken (2023). Hur Mäts Inflation? Hämtad 2023-11-06.
<https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/inflationsmaet/hur-mats-inflation/>.

Ransom, R. "Economics of the Civil War". EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. August 24, 2001. Hämtad 2023-10-13.
<https://eh.net/encyclopedia/the-economics-of-the-civil-war/>

Romer, D.C. (1987). "World War 1 and the Postwar Depression", *Journal of Monetary Economics*, 22(1988), pp. 91-115.

Small, M. & Singer, J.D. (1982). *Resort to Arms: International and Civil Wars 1816-1980*, Sage Publications.

Statens Offentliga Utredningar, (1926), "SOU: 1926:22 Betänkande rörande den ekonomiska försvarsberedskapens organisation", Regeringskansliet.

State Statistics Service of Ukraine, "Gross domestic product at current prices" for 2022 and 2021. Hämtad 2023-11-22
https://ukrstat.gov.ua/?_gl=1*sutn6e*_ga*NzI2MDY5MjcwLjE3MDA2NDUxMDI.*_ga_VQ1PYY7N3K*MTcwMDY0NTEwMS4xLjEuMTcwMDY0NTE4My4wLjAuMA.

Statista Research Department (2022). "Annual United States military expenditure during the Vietnam War from 1964 to 1975 (in billions of current U.S. dollars)", 16 november 2022. Hämtad 2023-10-13.
<https://www.statista.com/statistics/1333806/us-military-expenditure-vietnam-war/>.

Statista Research Department, (2023). "Number of personnel mobilized as a share of the total male population in selected Axis and Allied countries or territories during the Second World War from 1937 to 1945". Hämtad 2023-22-11. <https://www.statista.com/statistics/1342462/wwii-share-male-mobilization-by-country/>

Statistiska Centralbyrån, "Svensk Import", Statistiska Centralbyrån senast uppdaterad 18 april 2023. Hämtad 2024-02-16 <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/sveriges-import/#:~:text=Importen%20fr%C3%A5n%20Europa%20st%C3%A5r%20f%C3%B6r%20cirka%2082%20procent,toppas%20av%20Tyskland%20och%20Norge%20och%20Nederl%C3%A4nderna.>

Strachan, H. (2004). *Financing the First World War*, Oxford University Press.

Stenérus Dover, A-S & Ingemarsdotter, J. (2021). "Nationell Försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK", FOI-R--5174--SE.

Supple, B., "War Economies" i Winter J. (redaktör), *The Cambridge History of the First World War, Volue II The State* (2014), sida 316. Cambridge University Press.

The Kiel Institute for the World Economy, (2023). "Ukraine Support Tracker". Hämtad 2023-10-13. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

Tooze, A. (2006). *The Wages of Destruction: The Making and Breaking of the Nazi Economy*, Viking.

UNHCR, "Ukraine Refugee Situation", latest updated 10 October 2023. Hämtad 2023-10-13. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

Wannheden, E. (2023). "Russia's Wartime Economy: Neither Boom nor Bust", FOI Memo 8236, oktober 2023. .

World Bank, "Military expenditure (% of GDP) – United States". Hämtad 2023-02-15. [https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=US.](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=US)



ISSN 1650-1942

www.foi.se